

Stellschrauben im Leitlinienprozess

Vorgehen und Ergebnisse des Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung«

Thomas Ehrler

Bürgerbeteiligung – was ist das eigentlich? Bürgerbeteiligung ist gefragt, wird gefordert, entspricht dem Zeitgeist. Schlagworte wie Transparenz, Information, Offenheit, Kommunikation auf Augenhöhe und Mitwirkung sind allgegenwärtig. Bürgerbeteiligung soll für mehr Qualität und Akzeptanz von kommunalen Vorhaben sorgen.

Beschäftigt man sich eingehend mit Bürgerbeteiligung, wird schnell klar, dass die Vorstellungen davon, was unter dem Begriff zu verstehen ist, teils weit auseinander klaffen. Somit ist es auch keine allzu gewagte These, dass wir uns im Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung« zunächst einmal darauf verständigen mussten, was wir gemeinsam unter Bürgerbeteiligung verstehen, bevor wir im konkreten Fall darauf zurückgreifen.

Klar ist – etwa im Hinblick auf die bereits aufgestellten Qualitätskriterien für gute Bürgerbeteiligung – Bürgerbeteiligung braucht Spielregeln. Gemeint sind Leitplanken und Standards zur Ausgestaltung. Bürgerbeteiligung benötigt eine Festlegung auf Verfahren und Abläufe. Hier setzen kommunale Leitlinien, Regelwerke oder Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung an. Wenn wir von gesteuerten, konsultativen Bürgerbeteiligungsverfahren sprechen, sind klar definierte, strukturierte Prozesse notwendig. Leitlinien können diese Strukturen schaffen.

Forschungsinteresse

Bereits auf dem Netzwerktreffen 2017 in Köln tauschten sich Interessierte in einem ersten Workshop zum Thema Leitlinien aus. Die Teilnehmenden diskutierten verschiedene Fragestellungen rund um die Regelwerke und Handlungsempfehlungen für »gute« Bürgerbeteiligung. Schnell wurde deutlich, dass die Erarbeitung von Leitlinien grundsätzlich als ein strukturierter Wandel- und Verbesserungsprozess zu verstehen ist. Leitlinien müssen in einem partizipativen und dialogischen Austausch gemeinsam erarbeitet werden. Sie dürfen nicht »von oben« übergestülpt werden.

Die Diskussion auf dem Netzwerktreffen zeigte einerseits den Bedarf an einer weiteren Auseinandersetzung mit den Inhalten von Leitlinien. Andererseits zeigte sich auch das Interesse an dem konkreten Vorgehen bei der Erarbeitung von Leitlinien in einer Kommune vor dem Hintergrund einer deutlichen Zunahme der »Leitlinien-Kommunen« im deutschsprachigen Raum in den vergangenen Jahren.

So konstituierte sich das Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung« mit dem Ziel, eine aktuelle Bestandsaufnahme zu liefern. Der Anspruch: Das vorhandene Wissen zu Leitlinien sowie die bislang in den Kommunen gemachten Erfahrungen zu sammeln und anschließend zu strukturieren. Die gewonnenen Erkenntnisse, die in diesem Beitrag vorgestellt werden, können in der Folge Überblick und Orientierung im Leitlinienprozess geben.

Wo können Kommunen in ihrem Leitlinienprozess von kommunalen Vorreitern profitieren? Wo liegen die Stellschrauben zur notwendigen Individualisierung vor Ort? Das Thementeam fragte einerseits nach allgemeingültigen Standards und Empfehlungen, die immer gelten sollten, unabhängig etwa von Einwohnerzahl, Finanzkraft der Kommune, oder auch davon, ob diese im Norden oder Süden der Republik liegt. Gleichzeitig fragte das Thementeam andererseits aber auch nach den Punkten, die eine Berücksichtigung und Anpassung an die Gegebenheiten vor Ort notwendig machen.

Vorgehen

Als Ausgangspunkt seiner Arbeit hat sich das Thementeam der Sammlung [kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung des Netzwerks](#) bedient. Die Übersicht umfasst sowohl fertige Leitlinien als auch Informationen zu aktuellen Prozessen der Leitlinienerstellung. Die hier aufgeführten Kommunen wurden vom Thementeam zunächst einmal grundsätzlich als »Leitlinien-Kommunen« eingestuft und in der Folge im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse näher beleuchtet. Für das Thementeam waren dabei sowohl der Leitlinienprozesse selbst (das Vorgehen bei der Erarbeitung von Leitlinien in einer Kommune) als auch die Inhalte der Leitliniendokumente von Bedeutung.

Bei der Analyse der Leitlinienprozesse konnte das Thementeam auf eine Datenbasis von 59 »Leitlinien-Kommunen« zurückgreifen. Hierbei handelt es sich um Kommunen im deutschsprachigen Raum, in denen bereits Leitlinien implementiert wurden bzw. in denen aktuell ein Leitlinienprozess durchlaufen wird (Stand 01.07.2018). Die Schwierigkeit bestand darin, dass selten Dokumente vorliegen, die den Leitlinienprozess einer Kommune vollständig abbilden und detailliert wiedergeben. Um den Überblick zu einem Leitlinienprozess in einer Kommune zu gewinnen, hat das Thementeam daher öffentlich zugängliche Dokumente ausgewertet, die Informationen zum kommunalen Vorgehen liefern konnten (Projektbeschreibungen, Protokolle, Präsentationen, Pressemitteilungen, Interviews etc.). So erhielt das Thementeam eine konkrete Vorstellung davon, wie sich die Erarbeitung der Leitlinien zugetragen hat: Wer war bei der Aufstellung der Leitlinien beteiligt? Was wurde in welcher Phase unternommen? Inwieweit finden sich die gleichen Schritte in unterschiedlichen Kommunen wieder?

Im Hinblick auf die Analyse der Inhalte der Leitliniendokumente gestaltete sich die Arbeit für das Thementeam prinzipiell einfacher. Hier liegen gültige und einfach zu identifizierende Regelwerke vor, die vom Thementeam dementsprechend inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Vorab galt es allerdings, gewisse Festlegungen zu treffen (z.B. Stichtag der Veröffentlichung: 01. Juli 2018). Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen bestand das Datenmaterial letztendlich aus 49 Leitliniendokumenten, die nacheinander unter anderem nach folgenden Gesichtspunkten betrachtet wurden: Wie sind die Dokumente inhaltlich aufgebaut? Welche inhaltlichen Elemente können identifiziert werden? Inwieweit finden sich die gleichen Inhalte in verschiedenen Dokumenten wieder?

Ergebnisse zum Leitlinien-Prozess

Das Thementeam ist im Rahmen seiner qualitativen Inhaltsanalyse der 59 kommunalen Leitlinienprozesse immer wieder auf ähnliche Abläufe gestoßen. Bei Betrachtung der einzelnen Etappenschritte in den verschiedenen »Leitlinien-Kommunen« waren häufig ähnliche Meilensteine und Arbeitsaufgaben identifizierbar. Das Thementeam hat versucht, diese zu ordnen, zu strukturieren und anschließend zu interpretieren. Insgesamt lässt sich ein klares Muster – eine Art »Blaupause« – nachzeichnen. Letztendlich spiegelt natürlich jede kommunale Vorgehensweise die Gegebenheiten und Anforderungen vor Ort wider, gestaltet sich im Detail individuell. Dennoch lassen sich allgemeingültige Aussagen und Empfehlungen ableiten. Im Folgenden beschreibt das Thementeam die wiederkehrenden Elemente eines Leitlinienprozesses, die sich so oder in ähnlicher Form in einer Mehrzahl der Leitlinienprozesse wiederfinden.

In den Leitlinienprozessen ist eine klare Dreiteilung erkennbar: In einer **Auftaktphase** gilt es demnach, das Fundament zu legen und entsprechende organisatorische, technische und inhaltliche Grundlagen zu vermitteln. Die eigentliche inhaltliche Arbeit, die Aufstellung sowie Ausarbeitung der Leitlinien, findet in einer verhältnismäßig langen **Arbeitsphase** statt. In der **Finalisierungsphase** werden die Arbeiten am Leitliniendokument vollendet. Es gilt zu klären, wie die erarbeiteten Ergebnisse nachhaltig in die Praxis umgesetzt werden können.

Der Blick auf die Leitlinienprozesse zeigt, dass diesen in der Regel ein **politischer Beschluss** zur Erarbeitung von Regelwerken oder Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung vorausgeht. Durch ihren Beschluss erteilt die Politik einen Arbeitsauftrag zur Umsetzung. Verwaltungsmitarbeitende, ggf. unter Einbezug eines externen Dienstleisters, bilden das **Organisationsteam**. Diesem fällt die Aufgabe zu, das Projekt voranzutreiben. Das Organisationsteam plant und koordiniert als Steuerungsgremium den gesamten Prozess. Die Ergebnisse zeigen, dass die Bürgerschaft hier nur äußert selten einbezogen ist. Dies lässt sich im Hinblick auf die Aufgabenstellung und dem damit verbundenen Aufwand auch gut nachvollziehen. Einige Kommunen ziehen externen Sachverstand hinzu, etwa zur Beratung oder zur Moderation.

Die untersuchten Leitlinienprozesse eint in der Auftaktphase vor allem ihr Bemühungen um das Er- und Vermitteln eines gemeinsamen Grundverständnisses. **Auftaktveranstaltungen** unterscheiden sich in Art und Form stark von Kommune zu Kommune. Nichtsdestotrotz legt eine Mehrzahl der Kommunen gleichermaßen einen großen Wert darauf, ein übereinstimmendes Verständnis des anstehenden Prozesses bei allen beteiligten Akteuren zu vermitteln. Gemäß dem Grundsatz, dass Leitlinien eben nicht »von oben übergestülpt« werden dürfen, gilt es, die Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung in einem dialogischen Austausch zu erarbeiten. Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sollen und müssen gemeinsam das neue Regelwerk aufstellen. Die Auftaktveranstaltungen – etwa als Workshops oder Infoabende arrangiert – garantieren Transparenz bezüglich anstehender Abläufe, Ziele und Grenzen. Sie zeigen auf, wo der gemeinsame Weg hinführen soll und ermöglichen häufig einen ersten Einblick in die lokalen Besonderheiten im Verständnis von Bürgerbeteiligung vor Ort.

Die Erarbeitung der Leitlinieninhalte kann in der Arbeitsphase nicht fortlaufend von allen Interessierten gleichermaßen geleistet werden. Die Erkenntnisse der Analyse zeigen, dass in der Regel zu einem frü-

hen Zeitpunkt eine **Arbeitsgruppe** (bzw. ein Entwicklungsteam) in den »Leitlinien-Kommunen« zusammengestellt wird, welches die inhaltliche Arbeit anschließend leistet. Hier werden – meist unter fachlicher Anleitung einer externen Moderation – Fragestellungen rund um das Regelwerk diskutiert, entsprechende Festlegungen getroffen und erste Zwischenversionen des Leitliniendokuments ausformuliert. Die Teilnehmergröße der Arbeitsgruppe sowie die Auswahl der Gruppenmitglieder variiert von Kommune zu Kommune stark. Allerdings eint die meisten Entwicklungsteams die trialogische Zusammensetzung. Nur in einzelnen Kommunen wird auf die Bildung eines solchen Teams, das alle drei Akteursgruppen miteinbezieht, verzichtet. Meist erarbeiten zu Beginn dann lediglich Vertreter/innen aus Politik und Verwaltung die Inhalte. Die Bürgerschaft wird später phasenweise hinzugezogen, beispielsweise in Praxistests oder bei der Schlussredaktion. In wenigen Einzelfällen verzichten Kommunen vollständig auf die Expertise ihrer Bürgerinnen und Bürger bei der inhaltlichen Ausarbeitung der Leitlinien und ernten dafür Kritik bis hin zu Verweigerung.

Aufgrund der aus organisatorischen Gründen begrenzten Teilnehmerzahl in der Arbeitsgruppe (meist zwischen 15 und 25 Personen) sind zusätzliche Veranstaltungsformate zur Einbindung der weiteren Bürgerschaft notwendig. Darauf deuten auch Auswertungsergebnisse hin: So werden die kommunalen Leitlinienprozesse häufig durch ergänzende **öffentliche, zielgruppen- oder themenspezifische Veranstaltungen** flankiert. Einige Kommunen organisieren öffentliche Veranstaltungen, weitere Kommunen ergänzen ihren Leitlinienprozess um **Bürgerbefragungen** (offline wie online). Etwa die Hälfte der untersuchten »Leitlinien-Kommunen« gab den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, eine Entwurfsversion des neuen Regelwerks online zu kommentieren. Eine erste Zwischenversion sollte auf jeden Fall zur Diskussion gestellt werden. Dadurch wird ein Stimmungsbild samt Anmerkungen und Fragen der Bürgerschaft eingeholt. Diese **Rückkopplung** kann der Arbeitsgruppe wertvolle Hinweise und Anregungen liefern, die es in eine überarbeitete Leitlinienversion zu integrieren gilt.

Nach Einarbeitung der Anregungen aus der Rückkopplungsschleife wird der finale Leitlinienentwurf in die politischen Gremien eingebracht. Dort werden die Regelwerke abschließend **politisch beraten und beschlossen**. Der politische Beschluss stellt bezüglich der späteren Verbindlichkeit und Akzeptanz eine zwingende Notwendigkeit dar.

Soweit für das Thementeam ersichtlich, erfolgt die finale **Veröffentlichung** der Leitliniendokumente meist sowohl als Druckversion als auch auf den städtischen Webseiten. Als erstaunlich erweist sich dabei, dass einige Regelwerke im Internet kaum auffindbar sind. Ein Großteil der untersuchten Leitlinien umfasst mehr als 20 Seiten und ist nicht bürgerfreundlich aufbereitet. Fremdsprachen, Leichte Sprache oder barrierefreie Darstellungen, die mit einem Screenreader lesbar sind lassen sich ebenso selten finden wie Kurzfassungen. Hier besteht deutliches Verbesserungspotenzial, um die Ergebnisse des ressourcenintensiven Prozesses auch denjenigen zugänglich zu machen, die davon in besonderem Maße betroffen sind: den Bürgerinnen und Bürgern.

Die **Implementierung** und Umsetzung der Leitlinien beschließt den Leitlinienprozess. Die **Dauer eines solchen Verfahrens** beträgt in den vorliegenden Fällen in der Regel zwischen 12 und 24 Monaten (Zeitraum zwischen dem ersten und dem zweiten politischen Beschluss). Bei einer einjährigen Bearbeitungszeit kann mit Blick auf die untersuchten »Leitlinien-Kommunen« von einem durchaus straffen

Zeitplan gesprochen werden. Meist lagen in diesen Fällen schon erste Arbeitsergebnisse wie Zeit- und Ablaufpläne vor, bevor der offizielle politische Beschluss zur Erarbeitung erfolgte. Üblicher ist eine ein- einhalb- bis zweijährige Bearbeitungszeit. Dieses Zeitfenster ermöglicht die notwendigen Iterations- schleifen in einem angemessenen Rahmen. In einigen Fällen nimmt die Erarbeitung von Leitlinien mehr als zwei Jahre in Anspruch. Meist liegt dies nicht an der Aufstellung der Inhalte selbst, sondern an der anschließenden politischen Diskussion zum Beschluss der Leitlinien.

Die nachfolgende Abbildung liefert einen zusammenfassenden Überblick eines idealtypischen Ablaufs eines kommunalen Leitlinienprozesses.



Abb. 1: Idealtypischer Ablauf eines kommunalen Leitlinienprozesses, Quelle: wer|denkt|was GmbH

Ergebnisse der Leitlinien-Inhalte

Analog zur Analyse der Leitlinienprozesse in den Kommunen, kann das Thementeam anhand seines inhaltsanalytischen Vorgehens sowie der dabei gewonnenen Ergebnisse ebenfalls klare Strukturen und weitestgehend ähnliche inhaltliche Elemente und Strukturen in den 49 Leitliniendokumenten, die die Datenbasis bilden, identifizieren. Auch hier gilt wiederum, dass sich die Inhalte jedes einzelnen Leitliniendokuments natürlich an den Gegebenheiten und Anforderungen vor Ort orientieren. Nichtsdestotrotz lässt sich erneut ein klares Muster für die Inhalte von Regelwerken zur Bürgerbeteiligung finden. So kann das Thementeam auf Grundlage des vorliegenden Materials fünf inhaltliche Themenblöcke identifizieren, die sich in ähnlicher Art und Weise in einer großen Mehrzahl der untersuchten Dokumente wiederfinden.

Für gewöhnlich stellt eine **Präambel** das einleitende Kapitel der untersuchten Leitliniendokumente dar. So setzen sich die meisten Regelwerke zu Beginn mit der vorgefundenen **Ausgangslage** in der Kommune auseinander und beschreiben bisherige Erfahrungen im Bereich der Bürgerbeteiligung sowie durchgeführte Verfahren sowie bestehende Abläufe und Strukturen. Aufbauend auf dieser Beschreibung des Ist-Zustandes werden anschließend meist die **Ziele** erörtert, die mit der Einführung der Leitlinien verbunden sind. Hier beschreiben die Dokumente in der Regel anhand zentraler Begriffe sowohl das Hauptanliegen (transparente, dialogorientierte Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe) als auch die Grundprinzipien (Vertrauen, Verbindlichkeit, Akzeptanz, Identifikation, Zusammengehörigkeit), die hinter der Idee der Einführung von Leitlinien stehen. Ein Teil der Kommunen fasst in den einleitenden Kapiteln zudem überblicksartig die Entwicklungsgeschichte des vorliegenden Dokuments zusammen (**Prozessbeschreibung**) und dokumentiert somit transparent, wie die vorliegenden Dokumente erarbeitet wurden.

Die meisten »Leitlinien-Kommunen« entscheiden sich dazu, an früher Stelle in ihrem Leitliniendokument den **Gegenstand** der Leitlinien zu beschreiben bzw. einzugrenzen. Ein Blick auf das untersuchte Material zeigt, dass häufig zunächst der Unterschied zwischen der bereits gesetzlich geregelten **formellen Bürgerbeteiligung** sowie der freiwilligen, zusätzlichen, **informellen Beteiligung** grundlegend erklärt wird. Hierauf aufbauend führen die Dokumente anschließend häufig aus, welche Themen und Fälle vom vorliegenden Regelwerk konkret betroffen sind (**Geltungsbereich**). So wird definiert, welche Projekte sich für informelle Bürgerbeteiligung eignen: In ungefähr zwei Drittel der Fälle wird die notwendige Gemeinwohlorientierung des Projekts als Kriterium herangeführt. Das Projekt muss zudem in die Zuständigkeit der Kommune fallen. Außerdem führen die meisten Leitlinien aus, dass die Einwohnerschaft von dem Thema »betroffen« sein und dieses somit direkt in ihrem »Interessensbereich« liegen muss.

Im analysierten Material räumen die »Leitlinien-Kommunen« der **Information** als Grundlage jeder Bürgerbeteiligung großen Raum ein. Gemäß dem Grundsatz, dass Bürgerbeteiligung nur dann stattfinden kann, wenn die Bürgerinnen und Bürger wissen, wo und wie sie sich informieren und einbringen können, erörtern die Leitliniendokumente meist die zur Verfügung stehenden **Kommunikationskanäle** und erwähnen häufig bereits bestehende **Beteiligungsmöglichkeiten**.

Weiterhin kann das Thementeam festhalten, dass ausnahmslos alle kommunalen Regelwerke, die allgemeine, gesamtstädtische Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung darstellen, eine so genannte **Vorhabenliste** thematisieren. Die Vorhabenliste ist somit ein fester Bestandteil von Leitlinien. Eine Vorhabenliste besteht klassischerweise aus einer Sammlung aller (geplanten) Projekte, die in den einzelnen betroffenen Ortsteilen und Themenbereichen einer Kommune angedacht sind. Auf diese Weise erfahren Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und transparent, welche Planungen seitens der Kommune verfolgt werden. Die in der Datenbasis beschriebenen Vorhabenlisten deuten darauf hin, dass Aufbau und Strukturierung der Vorhabenliste sich ähneln (Übersichtsliste, Steckbriefe etc.). Die Veröffentlichung der Vorhaben erfolgt demnach immer online. Nur ein kleiner Teil der Kommunen legt in ihren Leitlinien analoge Kanäle zur Veröffentlichung fest. Meist wird angestrebt, die Vorhabensteckbriefe von den Fachämtern in Zusammenarbeit mit einer Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung (auch: Bürgerbeauf-

trage/r, Partizipationsbeauftragte/r) innerhalb der Stadtverwaltung zu erarbeiten. Anschließend wird die Vorhabenliste aktualisiert und veröffentlicht.

Die Mehrheit der Dokumente macht klare und verbindliche Aussagen darüber, wie die Leitlinien vor Ort eingeführt und umgesetzt werden sollen. Die Beschreibung der **Umsetzung** liefert in den vorliegenden Fällen unter anderem Informationen zu den finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Bürgerbeteiligung zur Verfügung stehen. Außerdem werden Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geklärt.

Bei der Erarbeitung und Implementierung von Leitlinien handelt es sich um einen fortlaufenden, strukturierten Wandel- und Verbesserungsprozess. Dieser ist - streng genommen - niemals abgeschlossen. Leitlinien machen eine kontinuierliche **Evaluation** und **Weiterentwicklung** notwendig. Meist liefern die untersuchten Leitlinien in hinteren Abschnitten einen **Ausblick**, in dem sie sich mit dieser Thematik näher auseinandersetzen. So trifft die Mehrzahl der Dokumente Aussagen und Festlegungen darüber, wann und in welcher Form die kommunalen Regelwerke evaluiert und weiterentwickelt werden sollen. Dabei wird häufig ein trialogisch besetzter Arbeitskreis erwähnt, der sich unter anderem auch aus Mitgliedern des Entwicklungsteams zur Erarbeitung der Leitlinien rekrutieren kann.

Die nachfolgende Abbildung liefert einen zusammenfassenden Überblick eines verallgemeinerten, typischen Inhaltsverzeichnisses kommunaler Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung.



Abb. 2: Verallgemeinertes, typisches Inhaltsverzeichnis kommunaler Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung, Quelle: wer|denkt|was GmbH

Schlussfolgerungen und Fazit

Gute Bürgerbeteiligung braucht eine sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses. Leitlinien definieren Gestaltungsspielräume sowie Rahmenbedingungen und machen Bürgerbeteiligung dadurch verbindlicher. Die Regelwerke können allerdings nicht »von oben« verordnet werden. Vielmehr müssen sie in einem kommunikativen Austausch auf Augenhöhe erarbeitet werden. Sowohl die Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen des Netzwerks als auch die qualitative Inhaltsanalyse des Thementeams zeigen, dass die Anzahl der Kommunen kontinuierlich zunimmt, die gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Leitlinien zur Bürgerbeteiligung erarbeiten.

Im Thementeam haben wir sämtliche bislang durchgeführten Leitlinienprozesse im deutschsprachigen Raum unter die Lupe genommen. Wir haben Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowohl in der Erarbeitung als auch auf Ebene der Dokumentinhalte herausgearbeitet. Eine der wichtigsten Erkenntnisse dabei: Es gibt eine »gängige Vorgehensweise«. Viele Bestandteile eines Leitlinienprozesses sind in den meisten Kommunen ähnlich geplant und umgesetzt. Gleichzeitig finden sich in vielen Regelwerken ähnliche inhaltliche Strukturen. Nichtsdestotrotz bedarf es natürlich einer individuellen Anpassung vor Ort – »Stellschrauben« – damit die Leitlinien den spezifischen Beteiligungskulturen gerecht werden. Die Arbeit des Thementeams ermöglicht es Kommunen, die vor der Initiierung eines Leitlinienprozesses stehen, von kommunalen Vorreitern zu profitieren und dabei individuelle Herangehensweisen und Fragestellungen zu berücksichtigen. So werden Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung ressourcenschonend auf bewährtem Weg erarbeitet und sind auch für mittelgroße und kleinere Kommunen möglich.

Die Analyse des vorliegenden Materials erlaubt Rückschlüsse auf die kommunalen Beweggründe zur Erarbeitung von Leitlinien: Diese sollen Transparenz, Vertrauen und Verbindlichkeit schaffen sowie die Beteiligung an und für sich stärken. Hauptanliegen ist die Stärkung der Akzeptanz von politischen Entscheidungen sowie der Identifikation mit und der Zusammengehörigkeit in der Kommune. Die Kommunikation soll frühzeitig, dialogorientiert und auf Augenhöhe stattfinden.

Ein spannender Punkt im Leitlinienprozess ist die Arbeitsgruppe zur inhaltlichen Erarbeitung der Leitlinien. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sollten frühzeitig in den Prozess einbezogen werden. Die Zusammensetzung der Gruppe wirft aber viele Fragen auf und wird in der Regel intensiv diskutiert: Wer entscheidet über die genaue personelle Besetzung? Darf die Politik hier »mitmischen«? Eine Zufallsauswahl der Bürgerinnen und Bürger kann einen enormen Mehrwert generieren, indem eben nicht nur die »üblichen Verdächtigen« ins Boot geholt werden, stellt gleichzeitig aber auch einen deutlichen Mehraufwand dar, der den gesamten Prozess verzögern kann.

Insbesondere die Frage nach der Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern im Leitlinienprozess bleibt spannend. Auch wenn die Ergebnisse der vorliegenden Analyse darauf hinweisen, dass das generelle Interesse der Bürgerschaft am Prozess in den »Leitlinien-Kommunen« geweckt werden kann, gilt es doch, sich Gedanken zu machen: Wie kann es gelingen, Bürgerinnen und Bürger für Leitlinien zu begeistern, die als »langweilig« wahrgenommen werden, da sie sich nicht unmittelbar mit der Beteiligung zu einem konkreten Sachverhalt oder Gegenstand beschäftigen? Hier ist es wichtig, von Anfang an klar zu kommunizieren, dass es sich um Leitplanken handelt, die das gemeinsame Miteinander auf Ebene

der Bürgerbeteiligung regelt. Insbesondere bei Personen, die bereits negative Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen gemacht haben, kann hier die Verbindlichkeit das Interesse wecken.

Auch Stolperfallen konnten identifiziert werden: Dem vorliegenden Material ist zu entnehmen, dass es sich als besonders schwierig erweist, wenn Leitlinien erarbeitet und politisch beschlossen, dann aber im Anschluss nicht mit Nachdruck implementiert werden, sondern »in der Schublade« verschwinden. Aus unserer Sicht ist es von zentraler Bedeutung, dass die Leitlinien im Rahmen der finalen Implementierung und Veröffentlichung sowohl als Druckversion als auch im Internet zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollte in Betracht gezogen werden, die Leitliniendokumente barrierefrei, in Leichter Sprache sowie als Kurzfassung aufzubereiten.

Autor

Thomas Ehrler, ist seit 2017 als Projektmanager für Bürgerbeteiligung bei der wer|denkt|was GmbH tätig. Schwerpunktmäßig befasst er sich mit der Erarbeitung und Umsetzung individueller Lösungen für verschiedene Beteiligungsprojekte und leitet die Analyse des Thementeam Leitlinien. Zuvor absolvierte er seinen Masterstudiengang Politische Kommunikation in Düsseldorf und eine Weiterbildung zum Online-Redakteur.

Kontakt

Thomas Ehrler
Projektmanager wer|denkt|was GmbH
Robert-Bosch-Straße 7
64293 Darmstadt
Tel.: +49 6151 62915-58
E-Mail: ehrlert@werdenktwas.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de