

## **Für eine starke partizipative Demokratie**

### **Die Demokratiepolitischen Empfehlungen des Netzwerks Bürgerbeteiligung**

– *Langfassung* –

Die Forderung nach einer Stärkung der Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung ist ins Zentrum der öffentlichen Debatte gerückt. Immer mehr Kommunen, Bundesländer und Unternehmen machen sich auf den Weg, die Menschen in politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Doch trotz all dieser Impulse: In Deutschland fehlt es an einer breiten gesellschaftspolitischen, infrastrukturellen und strategischen Basis für mehr politische Partizipation. Einzelne Kommunen leisten Pionier-Arbeit, ansonsten ist der Wille zur Beteiligung eher zufällig und von aktuellen politischen Konjunkturen bestimmt.

Vor diesem Hintergrund hat das Netzwerk Bürgerbeteiligung die folgende Demokratiepolitische Agenda entwickelt.

#### **1. Demokratie-Enquetes auf Bund- und Länderebene einrichten**

Die Arbeit der Enquete-Kommissionen auf Bundes- und Länderebene sollte partizipativ ausgerichtet sein – z. B. durch Demokratie-Audits, Demokratiebilanzen, Bürgerforen und Bürgerräte – und der lokalen Bevölkerung und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Im Ergebnis sollen politische Handlungsstrategien erarbeitet werden, die auf allen föderalen Ebenen die Demokratie stärken und beleben.

#### **2. Leitlinien für Bürgerbeteiligung in den Kommunen erarbeiten**

Insbesondere auf kommunaler Ebene gilt es, die Bürgerbeteiligung und die partizipative Kultur zu stärken. Verschiedene Kommunen haben sich auf den Weg gemacht, um in einem breiten Diskurs zwischen den Einwohner/innen und den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft Spielregeln für Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune zu entwickeln. Solche Leitlinien Bürgerbeteiligung sollen möglichst flächendeckender Standard in Deutschland werden.

#### **3. Beteiligung zu einer alltäglich verfügbaren Möglichkeit machen**

Es ist an der Zeit, die vorhandene Beteiligungsbereitschaft zu aktivieren und einen offenen gesellschaftlichen Lernprozess zu organisieren: Alle sollen die Möglichkeit haben, sich einzubringen und mitzugestalten, wenn sie dies wollen. Die Akteure in Parteien und Parlamenten, in öffentlichen Verwaltungen, in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in Unternehmen und in der engagierten Bürgerschaft sollen die Möglichkeit erhalten, entsprechende demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen aufzubauen. Dazu ist es erforderlich, eine nachhaltige Beteiligungs- und Engagementinfrastruktur zu etablieren.

#### **4. Alle Bevölkerungsgruppen in Beteiligungsprozesse einbeziehen**

In einer Gesellschaft wachsender Ungleichheit und vielfältiger Ausgrenzung bedarf es besonderer Anstrengungen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe sicherzustellen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um z. B. Migrant/innen, perspektivlose Jugendliche und Erwachsene, Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft leben, für Beteiligung zu gewinnen und sie dabei zu unterstützen, ihre Interessen zu artikulieren. Erforderlich sind eine nachhaltige Förderung inklusiver Formen der Beteiligung, Investitionen in eine niedrigschwellig angelegte Beteiligungsinfrastruktur und innovative Forschungsprojekte. Es braucht Förderprogramme für eine inklusive Beteiligungspraxis.

**5. Mit Hilfe eines »Beteiligungssurveys« einen regelmäßigen Überblick über den Stand der Partizipation in Deutschland ermöglichen**

Das Wissen zum Thema Partizipation ist lückenhaft und unbefriedigend. Es bedarf einer systematischen Bestandserhebung zu Wirkungen und Formen politischer Partizipation. Vordringlich sind in einem ersten Schritt die systematische Bestandserhebung in Form eines »Beteiligungssurveys« und die Auswertung der Akzeptanz und Wirksamkeit bestehender Beteiligungsverfahren – insbesondere auf kommunaler Ebene.

**6. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Planungsrecht nachdrücklich verankern**

Die Verankerung einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Planungsrecht befördert die Möglichkeit, den Planungsprozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen und die Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Formelle Verfahren müssen durch informelle Verfahren ergänzt und von einer neuen Planungskultur getragen werden. Im Kontext der politischen Reformen müssen auch Überlegungen angestoßen werden, bei wem die Entscheidung über Beteiligung liegt, wie Beteiligung verbindlicher gestaltet und wie die aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger gefestigt werden kann.

**7. Die frühzeitige mitgestaltende Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen verankern**

Mit einem eigenen Paragraphen in den Kommunalverfassungen können Impulse gesetzt werden, um die Bürgerbeteiligung dauerhaft zu stärken und die Kommunen zu einem klaren politischen Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung zu motivieren.

**8. Auf EU-Ebene auf eine Rahmenvereinbarung für den Dialog zwischen Zivilgesellschaft, Bundesregierung, Ländern und Kommunen hinarbeiten**

Der Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (Lissabon-Vertrag) bietet die Grundlage für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse. Dabei steht die Frage im Zentrum, mit welchen Instrumenten und Verfahren ein »offener, transparenter und regelmäßiger Dialog« der Organe der EU mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft ermöglicht werden kann. Es ist die Aufgabe der europäischen Zivilgesellschaft, gemeinsam diesen Dialog voranzutreiben und in verbindliche Strukturen zu überführen.

## Erläuterungen zur demokratiepolitischen Agenda des Netzwerk Bürgerbeteiligung

### 1. Demokratie-Enquetes auf Bund- und Länderebene einrichten

*Die Arbeit der Enquete-Kommissionen auf Bundes- und Länderebene sollte partizipativ ausgerichtet sein – z. B. durch Demokratie-Audits, Demokratiebilanzen, Bürgerforen und Bürgerräte – und der lokalen Bevölkerung und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Im Ergebnis sollen politische Handlungsstrategien erarbeitet werden, die auf allen föderalen Ebenen die Demokratie stärken und beleben.*

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht vielfältige gesellschaftliche Potentiale demokratischer Beteiligung. Neue Formen der Beteiligung sind entstanden; die Bereitschaft der Bevölkerung, sie auch zu nutzen, wächst. Politisches Interesse, Engagement in Initiativen und sozialen Bewegungen – bürgerschaftliches Engagement insgesamt – nehmen zu.

Zu konstatieren ist auch eine Vielfalt von Suchbewegungen, die eine Qualitätssteigerung der demokratischen Prozesse anstreben. Insgesamt lässt sich festhalten, dass in Sachen Demokratie heute deutlich mehr möglich und nötig ist.

Die oft vorgebrachte Sorge, dass eine derartige »Vitalisierung« der Demokratie die Substanz repräsentativer Demokratie bedrohen könne, ist unbegründet. Es geht vielmehr um eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und ihre Entlastung von überbordenden Erwartungen. Bereits heute haben wir es im Alltag mit einer Mischung vielfältiger demokratischer Formen zu tun, die erst in ihrer Kombination wirksam werden. Verschiedene Gesetze und Vorhaben haben das demokratische Gefüge bereits in den letzten Jahrzehnten verändert, z. B. Referenden in den Kommunen oder die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement auf allen föderalen Ebenen. Welche Elemente zu einer Verbesserung der repräsentativen Demokratie beitragen könnten, verlangt besonders gründliche Überlegungen, weil wir uns unter heutigen Bedingungen kein demokratisches Gefüge vorstellen können, das auf starke Elemente von Repräsentation verzichten könnte. Enquete-Kommissionen haben die Aufgabe, grundlegende und längerfristige gesellschaftliche und politische Problemlagen aufzuarbeiten und politische Lösungswege vorzuschlagen, die den Zeithorizont einer Legislaturperiode überschreiten. Enquete-Kommissionen ermöglichen und fördern

- eine längerfristige Themensetzung,
- eine breite gesellschaftliche Debatte (durch Anhörungen, Medienresonanz),
- die vertiefte wissenschaftliche Beschäftigung (durch Gutachten und Studien),
- die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren,
- themenbezogene Vernetzungen sowie
- die Ausarbeitung von politischen Handlungsstrategien bis hin zu konkreten Gesetzesvorlagen, die weit über die Bundesebene hinausreichen können.

Um diese Aufgaben in überzeugender Weise auszufüllen, empfiehlt das Netzwerk Bürgerbeteiligung, die Arbeit der Enquete partizipativ anzulegen. Durch Demokratie-Audits, Demokratie-Bilanzen und Bürgerforen kann die Bevölkerung breit in die Debatte einbezogen werden. Dazu gehört auch die intensive Nutzung neuer Medien.

## **2. Leitlinien für Bürgerbeteiligung in den Kommunen erarbeiten**

*Insbesondere auf kommunaler Ebene gilt es, die Bürgerbeteiligung und die partizipative Kultur zu stärken. Verschiedene Kommunen haben sich auf den Weg gemacht, um in einem breiten Diskurs zwischen den Einwohner/innen und den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft Spielregeln für Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune zu entwickeln. Solche Leitlinien Bürgerbeteiligung sollen möglichst flächendeckender Standard in Deutschland werden.*

Solche kommunalen Leitlinien Bürgerbeteiligung schaffen einen institutionellen Rahmen, in dem Beteiligungsprozesse bürgerfreundlich organisiert werden können. Sie sind von dem Willen getragen, den Bürgerinnen und Bürgern dauerhaft eine Stimme zu geben. Ein Beispiel ist die Stadt Heidelberg, die ihre Leitlinien für Bürgerbeteiligung in einer Satzung des Gemeinderates und in einer Verwaltungsvorschrift verankert hat.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung setzt darauf, dass innerhalb der nächsten Jahre eine breite bundesweite Bewegung in Gang kommt, die dazu führt, dass solche Leitlinien Bürgerbeteiligung und ihre Beteiligungschancen möglichst flächendeckender Standard in Deutschland werden.

## **3. Beteiligung zu einer alltäglich verfügbaren Möglichkeit machen**

*Es ist an der Zeit, die vorhandene Beteiligungsbereitschaft zu aktivieren und einen offenen gesellschaftlichen Lernprozess zu organisieren: Alle sollen die Möglichkeit haben, sich einzubringen und mitzugestalten, wenn sie dies wollen. Die Akteure in Parteien und Parlamenten, in öffentlichen Verwaltungen, in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in Unternehmen und in der engagierten Bürgerschaft sollen die Möglichkeit erhalten, entsprechende demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen aufzubauen. Dazu ist es erforderlich, eine nachhaltige Beteiligungs- und Engagementinfrastruktur zu etablieren.*

Das politische Kompetenzbewusstsein in der Bürgerschaft ist gestiegen. Die Bevölkerung ist in Teilen anspruchsvoller geworden, Bürgerinnen und Bürger melden sich »kritisch« zu Wort. Politische Entscheidungen werden selbstbewusst auf ihre Gemeinwohlqualitäten befragt und nicht länger fraglos hingenommen. Nicht zu unterschätzen sind auch die erweiterten Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten durch Internet und soziale Netze. Zentrale gesellschaftliche Institutionen (von den Bildungseinrichtungen über die Arbeitswelt bis zur Politik) gehen nur zögerlich auf diese veränderten Beteiligungspotentiale ein. Es gibt viel zu tun, um allen die Chance zu geben, die Beteiligungs- und Handlungskompetenzen zu erwerben und praktisch zu erproben, die eine partizipative Demokratie abverlangt. Wenn sich pädagogische Einrichtungen und Kommunen in ihrem Alltag stärker an Beteiligung orientieren und entsprechende Kompetenzen stärken, sind wichtige Schritte getan. Auch Verwaltung und Politik müssen sich verstärkt für Beteiligung öffnen, wenn sie nicht Protest oder Apathie ernten wollen. Attraktiv wird die neue demokratische Beteiligungskultur allerdings nur dann, wenn sie Bürgerinnen und Bürger nicht permanent überfordert. Leitbild könnte ein »stand by«-citizen sein, der politisches Interesse aufbringt und sich fallweise entlang des Lebenslaufs engagiert.

#### **4. Alle Bevölkerungsgruppen in Beteiligungsprozesse einbeziehen**

*In einer Gesellschaft wachsender Ungleichheit und vielfältiger Ausgrenzung bedarf es besonderer Anstrengungen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe sicherzustellen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um z. B. Migrant/innen, perspektivlose Jugendliche und Erwachsene, Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft leben, für Beteiligung zu gewinnen und sie dabei zu unterstützen, ihre Interessen zu artikulieren. Erforderlich sind eine nachhaltige Förderung inklusiver Formen der Beteiligung, Investitionen in eine niedrigschwellig angelegte Beteiligungsinfrastruktur und innovative Forschungsprojekte. Es braucht Förderprogramme für eine inklusive Beteiligungspraxis.*

Demokratien versprechen politische Gleichheit: Alle Bürgerinnen und Bürger sollen die gleiche Chance haben, sich in die gemeinsamen Angelegenheiten einzumischen. Nur so können die vielfältigen Interessen, Sichtweisen und Projekte, die in einer Gesellschaft vorhanden sind, auch Berücksichtigung finden. Klasse, Stand, Geschlecht und andere Merkmale sollen keine prägende Rolle mehr spielen. Politische Gleichheit soll stattdessen fortbestehende gesellschaftliche Ungleichheiten überwinden helfen.

Doch das Versprechen der politischen Gleichheit scheint zur Illusion zu werden. Die Wahlbeteiligung, überragendes Symbol gleicher politischer Rechte, ist in den letzten Jahrzehnten deutlich rückläufig. Gerade in den unteren sozialen Schichten wächst das Gefühl, dass Wählen nichts an ihrer Lebenssituation ändern wird. Die Volksparteien verlieren Mitglieder und die Anbindung an große Teile der weniger privilegierten Bevölkerung.

Eine starke Demokratie muss sich daran messen lassen, ob sie eine Trendumkehr in Richtung politische Gleichheit voranbringt. Dies ist keineswegs ausgemacht. Der immer wieder geltend gemachte Einwand lautet: Mehr partizipative Demokratie bedeute letztlich weniger Demokratie, weil sie den ohnehin durch Zeit, Bildung und Ressourcen Privilegierten nur zu zusätzlichen Einflusschancen ver helfe. Auch wenn diese Warnung die Ungleichheitsdynamik der vorhandenen demokratischen Verfahren außer Acht lässt und keine Hinweise zu deren Überwindung gibt, verweist diese Kritik gleichwohl auf die Achillesferse einer partizipativen Erneuerung repräsentativer Demokratien.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung stellt sich die Aufgabe, politische Beteiligung aus einer sozialen Nische herauszuholen und zu einer praktischen Möglichkeit für möglichst alle zu machen. Entsprechend ausgestaltet und öffentlich unterstützt, können auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide repräsentativen Ansprüchen genügen. Es gibt hinreichend Verfahren und Instrumente, die gerade auch »politikferne« Bevölkerungsgruppen für politische Weichenstellungen in ihrem Gemeinwesen zurückgewinnen können. Dies ist in einigen Bürgerhaushalten in lateinamerikanischen Städten ebenso gelungen wie in vielfältigen aufsuchenden Formen der Bürgerbeteiligung, wie sie z. B. im Mannheimer Konversionsprozess genutzt wurden.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung ist davon überzeugt, dass mehr Demokratie und politische Gleichheit auf Dauer nicht ohne eine Stärkung und Rückgewinnung politischer Gestaltungsräume insgesamt gelingen kann.

#### **5. Mit Hilfe eines »Beteiligungssurvey« einen regelmäßigen Überblick über den Stand der Partizipation in Deutschland ermöglichen**

*Das Wissen zum Thema Partizipation ist lückenhaft und unbefriedigend. Es bedarf einer systematischen Bestandserhebung zu Wirkungen und Formen politischer Partizipation. Vordringlich sind in einem ersten Schritt die systematische Bestandserhebung in Form eines »Beteiligungssurveys« und die Auswertung der Akzeptanz und Wirksamkeit bestehender Beteiligungsverfahren – insbesondere auf kommunaler Ebene.*

Das Wissen zum Thema Partizipation ist unzureichend. Es besteht Forschungsbedarf in vielfacher Hinsicht. Lange Zeit fehlten die elementarsten Kenntnisse darüber, welche Beteiligungs-

aktivitäten, -strategien und -konzepte zur Anwendung gelangen. Inzwischen gibt es zwar erste Ansätze, das geringe Grundlagenwissen zu verbessern. So hat das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) kürzlich die deutschen Kommunen mit über 20.000 Einwohner/innen dazu befragt. Allerdings lässt diese Studie zentrale Fragen unbeantwortet: Warum schreckt die Mehrheit der Kommunen noch immer vor einer definitiven Entscheidungsbeteiligung der Bürger/innen zurück? Warum neigen die Kommunen dazu, »Bürgerbeteiligung« auf die Information der Bürger/innen über anstehende oder bereits laufende Vorhaben zu reduzieren? Was sind die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen der »echten« Beteiligungsformate? Welche Wirkungen hat Bürgerbeteiligung in Entscheidungszusammenhängen sowie auf die lokale politische Kultur? Inwiefern beeinflusst die Stärkung der Bürgerbeteiligung die »Vitalisierung« der Demokratie im Ganzen?

Betrachtet man den Gewinn, den der »Freiwilligensurvey« für das Verständnis von freiwilligem Engagement in unserer Gesellschaft bietet, so ist es nur logisch, dass auch Fragen der Beteiligung über ein solches Instrument erforscht werden sollten. Aus dem »Freiwilligensurvey« sind die Fragen, die sich im engeren Sinne auf die »Bürgerbeteiligung« beziehen, ausgeklammert. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung tritt deshalb dafür ein, diese Lücke mit Hilfe eines »Beteiligungssurveys« zu schließen.

Die methodische Grundlage eines solchen Beteiligungssurveys könnte – ähnlich wie beim Freiwilligensurvey – eine repräsentative Bevölkerungsumfrage sein, die in bestimmten Abständen wiederholt wird. Bei ihrer Planung muss berücksichtigt werden, dass derzeit vor allem Kommunen, die über eine entwickelte Teilnehmungsagenda verfügen, für die Untersuchung infrage kommen. Es bietet sich eine »geschichtete« Stichprobe an, in welche ausgewählte Kommunen als lokale »Cluster« mit einem erhöhten Auswahlanteil eingehen sollten. Unter dieser Voraussetzung könnte die Fallzahl der Stichprobe deutlich kleiner als beim Freiwilligensurvey sein. Dies reduziert die Kosten des Beteiligungssurveys und dürfte die Entscheidung über die Durchführung des Projekts u. U. maßgeblich erleichtern.

In Ergänzung zu der repräsentativen Bevölkerungsumfrage sollten in den ausgewählten Kommunen kommunale Schlüsselpersonen befragt werden. Das Befragungsprogramm muss mit dem Befragungsprogramm der Bevölkerungsumfrage abgestimmt werden. Unter dieser Voraussetzung ist es möglich, die Informationsbarrieren und -verzerrungen im Verhältnis von Bürger/innen und Entscheider/innen und die daraus resultierenden Missverständnisse analytisch in den Griff zu bekommen.

## **6. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Planungsrecht nachdrücklich verankern**

*Die Verankerung einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Planungsrecht befördert die Möglichkeit, den Planungsprozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen und die Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Formelle Verfahren müssen durch informelle Verfahren ergänzt und von einer neuen Planungskultur getragen werden. Im Kontext der politischen Reformen müssen auch Überlegungen angestoßen werden, bei wem die Entscheidung über Beteiligung liegt, wie Beteiligung verbindlicher gestaltet und wie die aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger gefestigt werden kann.*

Die Bürger/innen fühlen sich bei der Planung von Infrastrukturvorhaben nicht ausreichend gehört und schlecht informiert. Es bedarf deshalb einer Erneuerung und Modernisierung der Planungspraxis. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht hierfür verschiedene Ansatzpunkte. Hierzu gehören die Reform der rechtlich-formellen Verfahren, die Verknüpfung von formellen mit informellen Verfahren, die Steigerung der Verbindlichkeit der Verfahren und die kulturelle Fundierung der geforderten neuen Planungspraxis.

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Entwurf zum Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG)

vorgesehen ist, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die zuständigen Behörden werden verpflichtet, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens hinzuwirken. Dies bietet die Möglichkeit, den Planungsprozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen, die Belange der Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und – soweit sie nicht berücksichtigt werden können – dies in den Antragsunterlagen darzustellen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich mit dieser Regelung eine befriedigende Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung einstellen wird oder ob der Gesetzgeber zu verbindlicheren Maßnahmen greifen muss.

Der Entwurf des PIVereinHG bestimmt nicht, wie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist; somit besteht Spielraum für die verschiedenen Instrumente informeller Beteiligungsverfahren. Solche Verfahren ermöglichen einen größeren Gestaltungsspielraum und können damit besser auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse und die spezifischen Rahmenbedingungen eingehen. Welche Themen und Fragestellungen behandelt werden und welche Informationsgrundlagen hierfür notwendig sind, kann beispielsweise weitgehend selbst bestimmt werden. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung schlägt vor, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, z. B. im Rahmen eines Scoping-Termins, durchzuführen. In allen Vorhaben, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss, findet regelmäßig ein solcher Scoping-Termin statt. Dabei werden Gegenstand und der Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt. Diese Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten im förmlichen Verfahren ermöglicht es den Bürger/innen, inhaltliche Vorschläge zum Vorhaben und zum Verfahren, wie auch zum Gegenstand der UVP einzubringen. Der so begonnene Dialog mit der Öffentlichkeit kann parallel zu den weiteren Verfahrensschritten vertieft werden.

Die Art und Weise informeller Beteiligungsverfahren sollte dabei nicht in einem formellen Sinne eng mit den Trägerverfahren verbunden werden. Vielmehr sind beide Elemente so zu verzahnen, dass die informellen Verfahren flexibel einsetzbar bleiben. Gesetzliche Regelungen müssen vor allem verdeutlichen, wann im Prozess weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen soll und wie die Ergebnisse in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sie sollen aber nicht die informellen Verfahren durch gesetzliche Vorschriften de facto formalisieren.

Die Etablierung einer modernen Planungspraxis verbindet sich mit der Forderung nach einer »neuen« Planungskultur. Soll das politische Projekt einer »neuen Öffentlichkeitsbeteiligung« gelingen, sind die zentralen Akteure gefordert, ihre Routinen, Werte, Orientierungen, Kommunikations- und Konfliktbewältigungsstile zu überdenken und zu verändern. Zentrales Element einer neuen Planungskultur ist die Aufwertung der Bürgerrolle im Sinne einer »active citizenship«. Diese neue Planungskultur hat nur eine Zukunft, wenn sie in eine alltägliche Beteiligungskultur eingebunden wird.

#### **7. Die frühzeitige mitgestaltende Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen verankern**

*Mit einem eigenen Paragraphen in den Kommunalverfassungen können Impulse gesetzt werden, um die Bürgerbeteiligung dauerhaft zu stärken und die Kommunen zu einem klaren politischen Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung zu motivieren.*

Die Kommunalverfassungen geben den rechtlichen Rahmen ab, in dem in Deutschland auf kommunaler Ebene Möglichkeiten und Grenzen von Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung abgesteckt sind. Dieser Rahmen wird von den jeweiligen Ländern gesetzlich definiert. In den Verfassungen lassen sich verschiedene Ebenen von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Bürgerinnen und Bürger unterscheiden. Ausformulierte Regelungen für konsultative und kooperative Verfahren lassen sich dabei allerdings bislang kaum finden. Ansätze hierfür sind jedoch auf der Ebene von Einzelkommunen, die sich ein Leitbild bürgernaher und kooperativer Verwaltung gegeben haben, anzutreffen. Um diesen positiven Erfahrungen einzelner Kommunen zu einer breiteren Geltung und Wirkung zu verhelfen, schlagen wir vor, ein derartiges

kommunales Selbstverständnis in einen rechtlichen Rahmen zu übertragen und diesen in die Kommunalverfassungen zu integrieren.

Um Rahmenbedingungen für mehr Beteiligung und Mitwirkung bereitzustellen und die Kommunen zu einer aktiven Ausnutzung und Ausgestaltung der bestehenden (und neuen) Spielräume zu ermuntern, haben einige Bundesländer bereits Experimentierklauseln eingeführt, die es den Kommunen ermöglichen sollen, zur Erprobung neuer Mitwirkungsformen von geltenden landesrechtlichen Regelungen abzuweichen. Aus Sicht des Netzwerks Bürgerbeteiligung enthält eine solche Klausel aber keine Impuls- und Aktivierungsfunktion. Daher plädiert das Netzwerk Bürgerbeteiligung für einen eigenständigen Paragraphen/Artikel in den Kommunalverfassungen, der genau diese Impuls- und Aktivierungsfunktion verbindet mit einem Angebot an Instrumenten und Verfahren, die die Kommunen zur Gestaltung von Partizipation und Mitwirkung nutzen können.

Bei der Einführung eines Paragraphen/Artikels »Bürgerbeteiligung« empfiehlt es sich, der Logik und Systematik der bestehenden Kommunalverfassungen zu folgen und ihn an geeigneter Stelle einzufügen (z.B. im Kontext der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide). Darüber hinaus scheint es sinnvoll, den Vorschlägen den Charakter einer »Kann-Bestimmung« zu geben. Damit wird eine durch die Bürgerinnen und Bürger erzwingbare Option ausgeschlossen und es ließen sich die erwartbaren Vorbehalte und Befürchtungen der Kommunen entkräften. Allerdings bliebe auch bei der »Kann-Bestimmung« die Pflicht zur Rechtfertigung seitens des Rates einer Kommune bestehen, wenn entgegen eines entsprechenden Antrags keines der benannten Elemente eingeführt wird.

Praktisch hieße dies: Nach den Neuregelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide würde ein neuer Paragraph/Artikel »Bürgerbeteiligung« in die Kommunalverfassung aufgenommen. Hierin wird die Möglichkeit festgehalten, dass sich Gemeinden durch Entscheidung der Bürger/innen oder des Rates (Initiativrecht bei Bürgermeister, Rat und Bürger/innen) zu einer Kommune erklären können, die die stärkere Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie garantiert. Des Weiteren wird ein – nicht abschließender – Katalog mit Beteiligungselementen bereitgestellt, die jeweils als einzelne Module angewendet werden können.<sup>1</sup>

#### **8. Auf EU-Ebene auf eine Rahmenvereinbarung für den Dialog zwischen Zivilgesellschaft, Bundesregierung, Ländern und Kommunen hinarbeiten**

*Der Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (Lissabon-Vertrag) bietet die Grundlage für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse. Dabei steht die Frage im Zentrum, mit welchen Instrumenten und Verfahren ein »offener, transparenter und regelmäßiger Dialog« der Organe der EU mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft ermöglicht werden kann. Es ist die Aufgabe der europäischen Zivilgesellschaft, gemeinsam diesen Dialog voranzutreiben und in verbindliche Strukturen zu überführen.*

Der Aufbau einer starken partizipativen Demokratie macht nicht an den Grenzen des Nationalstaats halt, vielmehr muss er sich an den Bedingungen zur Schaffung einer gesamteuropäischen Demokratie orientieren. Mit dem in Kraft treten des Vertrags über die Europäische Union (EUV) 2009 (Vertrag von Lissabon), wurden erstmals rechtliche Möglichkeiten

---

<sup>1</sup> Das Netzwerk Bürgerbeteiligung hat einen Vorschlag erarbeitet, wie ein entsprechender Paragraph/Artikel »Bürgerbeteiligung« in der Kommunalverfassung aussehen könnte. Er findet sich unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)



geschaffen, auf Ebene der EU wie der Mitgliedsstaaten den Geltungsbereich der parlamentarischen Demokratie durch partizipative Elemente zu ergänzen. Diese werden insbesondere im Artikel 11 des Lissabon-Vertrags artikuliert. Neben der Einführung der bereits in der Öffentlichkeit vielbeachteten Europäischen Bürgerinitiative (EBI) bietet dieser Artikel eine kaum zu unterschätzende Neuerung: Zum ersten Mal werden im europäischen Primärrecht Grundlagen für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse formuliert. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie ein verbindlicher Beteiligungsrahmen festgelegt, d.h. mit welchen Instrumenten und Verfahren ein »offener, transparenter und regelmäßiger Dialog« der Organe der EU mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft ermöglicht werden kann. Es ist die Aufgabe der europäischen Zivilgesellschaft, gemeinsam diesen Dialog voranzutreiben und in verbindliche Strukturen zu überführen.

Dabei sollten wir zugleich auch in Deutschland, wie in England oder Frankreich bereits erfolgreich geschehen, auf einen »Compact«, eine Rahmenvereinbarung für den Dialog zwischen Zivilgesellschaft, Bundesregierung, Ländern und Kommunen hinarbeiten und uns hierbei den Lissabon-Vertrag zu Nutze machen. Einen ersten Ansatz hierzu bot bereits der »Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process«, den der Europarat im Jahr 2009 vorlegte. Er stellt ein erfolgversprechendes Instrument zur Etablierung eines Verhaltenskodexes für Bürgerbeteiligung dar, das auch für Organisationen der Zivilgesellschaft Verbindlichkeit beansprucht. Die Qualität des Codes ist unbestritten, für seine Implementierung wurde jedoch bisher zu wenig getan. Auch dies könnte sich mit den gemeinsamen Anstrengungen zur Umsetzung des Artikels 11 ändern.

Dezember 2013

Die Aufbaugruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die Mitglieder der Aufbaugruppe des Netzwerk Bürgerbeteiligung finden sich unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)