

Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie

(Beschlissen vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages
am 7. November 2013 in Berlin)

I. Grundsätze

1. Städte und Gemeinden sind bürgerschaftlich organisiert. Die Einbeziehung der Bürger in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist der Kern kommunaler Selbstverwaltung. Die zentralen Verwaltungsorgane der Städte und Gemeinden sind unmittelbar vom Volk aus der Mitte der Bürgerschaft gewählt. Bürgerinnen und Bürger entscheiden in den Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen selbst. Städte und Gemeinden sind damit die Grundlage der Demokratie in Deutschland. Zur Selbstverwaltung gehört es auch, dass über den konkreten Umfang einer Bürgerbeteiligung allein von den örtlichen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die Größe der Kommune, die konkrete Aufgaben- und Problemstellung eigenverantwortlich zu entscheiden ist.
2. Das hohe Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einer Ausweitung bestehender wie auch an der Erprobung neuer Beteiligungsmöglichkeiten vor Ort ist ein Zeichen dafür, dass die lokale Demokratie akzeptiert und gelebt wird, auch wenn die tatsächliche Beteiligung häufig dahinter zurück bleibt.
3. Die bewährten Formen der repräsentativen Demokratie vor Ort und direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung müssen in eine ergänzende Beziehung zueinander gebracht werden. Beide sind wichtige Elemente einer lebendigen lokalen Demokratie.
4. Gerade die lokale Demokratie ist einem stetigen Prozess der Weiterentwicklung unterworfen. Dabei zeigt sich auf der einen Seite, dass die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und die Herstellung von Legitimität durch Verfahren immer wieder gestärkt werden muss. Auf der anderen Seite zeigt es sich, dass Legitimität „diskursiv“ geworden ist, häufig nur im Wege der wechselseitigen Überzeugung und des Aushandelns zustande kommt. Zu den Erfolgsbedingungen demokratischer Willensbildung auf lokaler Ebene gehört es, beide Elemente zu einem praktikablen Ausgleich zu bringen.
5. Bürgerinnen und Bürger – Rat – Verwaltung sollen im Zeichen gestiegener Beteiligungserwartungen ihre Beiträge für produktive Beteiligungsprozesse leisten. Sie sind in ihren spezifischen Rollen für gelingende Beteiligung verantwortlich, um wirksame Ergebnisse erzielen zu können. Dieser gemeinsame Prozess muss entsprechend zeitlich eingeplant werden.

II. Aktivierung als Voraussetzung

1. Die Chancen zur erfolgreichen Teilhabe an Beteiligungsangeboten sind offensichtlich ungleich verteilt. Soweit Beteiligungsverfahren eine besondere Artikulationsfähigkeit und Sachkompetenz voraussetzen, sind sie einigen Bevölkerungsgruppen leichter zugänglich als anderen. Gruppen, die diese Voraussetzungen nicht mitbringen, finden erheblich schwerer einen Zugang zu politischer Beteiligung als andere. Dies kann die Repräsentativität von Beteiligungsergebnissen zusätzlich verfälschen.
2. Besonders kritisch ist die Beteiligungsferne jugendlicher Migrantinnen und Migranten zu werten. Es muss verhindert werden, dass diese Gruppe den Anschluss an allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen verliert und dadurch persönlich unzufrieden wird und ein Gefühl des Ausgegrenztseins und der Einflusslosigkeit entwickelt, was zu problematischen Verhaltensweisen führen kann.
3. Die Aktivierung von sich exkludierenden Gruppen (u.a. Jugendliche, Migrantinnen und Migranten) muss ein stetiger und strategischer Auftrag sein und darf nicht nur im Einzelfall angegangen werden.
4. Allen Bevölkerungsgruppen – unabhängig von Bildungsstand, Alter, Geschlecht und Herkunft – müssen die gleichen Möglichkeiten zur Beteiligung eröffnet werden. Insbesondere Zuwanderer und bildungsferne Gruppen müssen zielgruppenspezifisch angesprochen werden, um eine solche umfassende und gleichgewichtige Mobilisierung aller zu erreichen.
5. Bürgerbeteiligung muss offen für alle, entsprechend niederschwellig, barrierefrei und sprachlich verständlich sein. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine Beteiligung verschiedener Zielgruppen ermöglichen.
6. Bürgerinnen und Bürger müssen auf unterschiedliche Art und Weise zum Mitmachen eingeladen und hierfür motiviert werden. Ziel ist es, alle gesellschaftlichen Perspektiven zu berücksichtigen und möglichst viele zu erreichen und einzubeziehen.

III. Allgemeine Fragen im Beteiligungsverfahren

1. Eine umfassende –formelle wie informelle - Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungsprozessen und anderen kommunalpolitischen Entscheidungen ist geeignet, deren Qualität und Akzeptanz entscheidend zu verbessern. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger muss von Rat und Verwaltung als Chance verstanden werden.
2. Kommunale Politik muss sich in aller Regel mit komplexen Sachverhalten und durch rechtliche und finanzielle Vorgaben verengten Handlungsspielräumen auseinandersetzen. Auch die an Mitgestaltung vor Ort interessierten Bürgerinnen und Bürger müssen bereit sein, diesen Vorgaben kommunaler Politik Rechnung zu tragen. Ziel muss es sein, dass Entscheidungen, die nach den vorher vereinbarten Regeln getroffen worden sind, auch von denen akzeptiert werden, die anderer Meinung sind.

3. Ein umfassendes Angebot an Information, an Möglichkeiten der Kommunikation und Transparenz der Verfahren sind die entscheidenden Voraussetzungen, damit die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen zu einem konsensualen und befriedigenden Ergebnis führen kann. Hierzu gehört insbesondere eine frühzeitige Offenlegung aller Rahmenbedingungen von Planungsprozessen und der Gründe, die für, aber auch gegen ein Vorhaben sprechen.

IV. Grundfragen förmlicher Beteiligungsverfahren

1. Bei der Planung von Beteiligungsprozessen gilt es sorgfältig abzuwägen zwischen dem Gemeinwohl und den Interessen der Allgemeinheit einerseits, dem Interesse unmittelbar von Planungsprozessen Betroffener andererseits. Die Intensität des Eingriffs in bestehende Rechte ist abzuwägen gegen das Interesse der Allgemeinheit an einer Verwirklichung von Projekten. Betroffenenbeteiligung ist abzuwägen gegen Jedermann-Beteiligung.
2. Zwischen dem Wunsch nach frühzeitiger, breiter und ergebnisoffener Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und dem Interesse an beschleunigten Planungsverfahren mit verlässlichen Ergebnissen kann ein Spannungsverhältnis entstehen, das jedoch über den Ertrag der Beteiligung – den Konsens – aufgelöst wird.
3. Die Erfahrungen mit Verfahren einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung sind trotz eines häufig begrenzten Interesses insgesamt positiv. Derartige Vorverfahren sollten auch im sonstigen Planungs- und Verfahrensrecht vorgesehen werden, um bereits den Bedarf eines Projekts wirksamer zu kommunizieren und zum Gegenstand eines öffentlichen Diskurses zu machen. Es muss geprüft werden, ob die gesetzliche Regelung, Vorverfahren von den Projektträgern auf freiwilliger Basis durchführen zu lassen, deren Bereitschaft tatsächlich erhöht, von diesem Mittel Gebrauch zu machen.
4. Erweist sich, dass bei Fachplanungen Vorverfahren nicht hinreichend eingesetzt werden, sollten diese für verbindlich erklärt werden. Grundsätzlich sind Alternativenprüfungen durchzuführen, um das „Ob“ des Projektes zu klären. Als Abschluss einer entsprechenden Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung sollte ein förmlicher Projektentscheid vorgesehen werden. Dieser muss verbindlich der folgenden Entscheidung über das „Wie“ des Projektes zugrunde liegen.

V. Grundfragen informeller Beteiligungsverfahren

1. Die Kommunen haben sich in den letzten Jahrzehnten zu Laboratorien der Bürgerbeteiligung entwickelt, insbesondere was Eigeninitiative in Form nicht gesetzlich geregelter, informeller Beteiligungsverfahren anlangt. Die bestehende Vielfalt an informellen Beteiligungsformen und –verfahren, derer sich die Kommunen seit vielen Jahren zunehmend bedienen, beweist die Vitalität und Kreativität der Demokratie auf lokaler Ebene.

2. Informelle Beteiligungsverfahren sind je nach Problemlage und Aufgabenstellung auszugestalten. Entsprechend mannigfaltig sind die Formen und Inhalte in der Praxis: Runde Tische, Charretteverfahren, Bürgerworkshops, Stellungnahmeverfahren, Open-Space-Konferenzen, Szenario-Workshops, Planungs- und Zukunftswerkstätten u.a.m. Erfolg oder Misserfolg solcher informellen Beteiligungsverfahren hängen in aller Regel entscheidend davon ab, ob es gelungen ist, ein geeignetes Beteiligungskonzept zu entwickeln, das Verfahrens- und Vorgehensweise optimal auf Problemlage und Aufgabenstellung ausrichtet. Unabdingbar ist eine systematische Evaluation der Qualität der Beteiligungsverfahren und ein regelmäßiger, institutionalisierter, interkommunaler Austausch.
3. Mit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Aufstellung kommunaler Haushalte haben die Städte unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Einerseits wird die Möglichkeit gesehen, die Transparenz der öffentlichen Haushaltsplanung zu verbessern und über das Aufgreifen von Anregungen aus der Bevölkerung das öffentliche Interesse an der kommunalen Haushaltsplanung nachhaltig zu steigern. Mehrheitlich wird allerdings bezweifelt, ob auf diesem Wege ein Zugewinn an Akzeptanz und Legitimation für die Agenda kommunaler Politik erreicht werden kann. Kommunale

Handlungszwänge einerseits, profilierte Einzelinteressen andererseits würden bei der Haushaltsplanung besonders intensiv aufeinander treffen und hätten häufig zu enttäuschten Erwartungen auf Seiten von Rat und Verwaltung wie auf Seiten der beteiligten Bürgerinnen und Bürgern geführt.

VI. Grundfragen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

1. Im Gegensatz zu den Entscheidungsverfahren in der repräsentativen Demokratie, die den verantwortlichen Ausgleich von Interessen ermöglichen, setzen Bürgerentscheide voraus, dass Entscheidungssituationen so vereinfacht und zugespitzt werden, dass über sie mit Ja oder Nein entschieden werden kann. Dies schränkt Prozesse der wechselseitigen Überzeugung und des Aushandelns grundsätzlich ein. Eine große Herausforderung ist es, hier geeignete Wege zu finden, die Bürgerinnen und Bürger über die Konsequenzen aus der Fragestellung aufzuklären.
2. Die Festlegung von Mindestbeteiligungen an Bürgerentscheiden muss sicherstellen, dass sich nicht lediglich Interessen einer kleinen Minderheit durchsetzen, die keinen Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit mehr erheben können.
3. Auch der Rat sollte die Möglichkeit haben, Streitfragen den Bürgerinnen und Bürgern vorzulegen. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass sich der Rat bei unpopulären Maßnahmen aus der Verantwortung zieht.

VII. Bedeutung von Information und Kommunikation

1. Die demokratische Legitimation durch eine Mehrheit im Rat und die klassischen Beteiligungsverfahren reichen vielfach nicht aus, um Verständnis und Zustimmung für ein Vorhaben bei den Bürgerinnen und Bürgern zu gewinnen. Um Akzeptanz für lokale Entscheidungen zu schaffen bzw. neu zu gewinnen sind Information, Kommunikation, Dialog und Transparenz unabdingbare Voraussetzungen. Nur wenn alle Beteiligten umfassend und vollständig informiert sind, kann die politische Auseinandersetzung gleichberechtigt und sachlich geführt werden.
2. Kommunikation muss ein zentrales strategisches Element jedes Beteiligungsprozesses sein und die Vorhaben von Anfang bis Ende begleiten: weit im Vorfeld der eigentlichen Beteiligungsverfahren beginnend, unterschiedliche Zielgruppen adäquat ansprechend, immer wiederkehrend, verständlich, komplexe Verwaltungsprozesse erklärend, offen und transparent, nachvollziehbar und glaubwürdig, professionell organisiert und integriert. Ebenso entscheidend ist die breit angelegte, offene und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren und die Rückmeldung an die Beteiligten und die Bürgerschaft.
3. Für die Information und die Kommunikation mit den Medien und den Bürgerinnen und Bürgern nutzen die Städte alle notwendigen und ihnen verfügbaren Kommunikationsmittel. Dabei werden sowohl klassische als auch neue Medien eingesetzt. Social Media-Plattformen gewinnen an Bedeutung, um mit bestimmten Zielgruppen in Dialog zu treten, auch wenn hier Probleme des Persönlichkeits- und Datenschutzes zu beachten sind.
4. Internetbasierte Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Willensbildung vor Ort weisen neben Vorteilen (z.B. Dialogfähigkeit von Social-Media-Plattformen, Niederschwelligkeit, zielgruppenspezifische Ansprache, insbesondere der Jugend) auch Nachteile insbesondere mit Blick auf die noch immer bestehende „digitale Spaltung“ der Gesellschaft und die daher eingeschränkte Repräsentativität der Ergebnisse auf. Eine internetbasierte Beteiligung muss immer durch Präsenzaktivität ergänzt werden.

VIII. Rolle der Verwaltung

1. Die Rolle der Verwaltungen wird zukünftig immer stärker darin bestehen, vorhandene Bürgerpotentiale zu fördern, Prozesse zu moderieren, demokratische Spielregeln zu vereinbaren, Informationen adressatengerecht zu vermitteln sowie beteiligungsferne Schichten zu aktivieren. Insbesondere die Kommunikationsfähigkeit der Verwaltung muss weiter entwickelt werden – gegenüber Betroffenen, den Bürgerinnen und Bürgern, der interessierten Öffentlichkeit. Gleichzeitig darf die Verwaltung allerdings auch nicht überfordert oder zum Lückenbüßer für Versäumnisse lokaler Politik gemacht werden.

2. Eine erweiterte Beteiligungskultur erfordert auf Seiten der Verwaltung eine besondere Professionalisierung (durch Fortbildung, Schulung, Spezialisierung), ein ausgebautes Beteiligungsmanagement, entsprechende personelle und die erforderlichen zusätzlichen finanziellen Ressourcen über kommunale Mittel hinaus. Verbesserte Bürgerbeteiligung ist damit nicht zuletzt in Gefahr, eine Frage der direkten Kosten (Durchführung), aber auch der indirekten Kosten (finanzielle Folgen von Entscheidungen) zu werden. Die Verwaltung muss Bürgerbeteiligung als Querschnittsaufgabe begreifen, die sich im Handeln aller wieder findet. Entscheidend ist die Grundhaltung, dass eine Stadt nur gemeinsam durch alle Beteiligte gestaltet werden kann. Der damit vielfach verbundene Bewusstseinswandel wird unvermeidlich eine gewisse Zeit brauchen.
3. Grundlage einer verbesserten Beteiligungskultur in den Städten sollte eine qualifizierte Beteiligungsstrategie sein, in deren Entwicklung alle maßgeblichen Akteure (Rat, Bürgerschaft, Verbände, soziale Netzwerke, Verwaltung und Wirtschaft) eingebunden werden sollten. Dabei ist insbesondere auf eine systematische Einbindung von Beteiligungsverfahren in die institutionellen Entscheidungsverfahren zu achten. Die Notwendigkeit einer Bürgerbeteiligung sollte grundsätzlich bei der Konzeption einer Maßnahme thematisiert und diskutiert werden.

IX. Rolle von Bund und Ländern

1. Die Förderung der kommunalen Beteiligungskultur durch Bund und Länder wird begrüßt. Sie sollte sich auf die Förderung von Beteiligungsverfahren experimenteller Art, auf die Verbreitung guter Beispiele und die unterstützende Vernetzung der Akteure beschränken. Die Entwicklung einer eigenständigen Beteiligungskultur vor Ort darf nicht reglementiert oder zentral vorgegeben werden. Bürgerbeteiligung ist ein zentrales Element kommunaler Selbstverwaltung. Jede Kommune muss den für sie geeigneten Weg finden, Partizipation vor Ort zu fördern.
2. Bund und Länder werden aufgefordert, kontinuierlich und verstärkt innovative Beteiligungs- und Kooperationsverfahren zu fördern, Modellprojekte mit Förderung des Bundes im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (s. Programm „Soziale Stadt“) aufzustoßen.