Stärkung der Bürgerbeteiligung durch kommunale Leitlinien

Netzwerkimpuls des Thementeams »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung«

Thomas Ehrler • Theresa Lotichius

Vorschläge für den Leitlinienprozess

Die Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung machen deutlich: Bürgerbeteiligung braucht eine klare, verbindliche und verlässliche Ziel- und Rahmensetzung. Grundlage von »guter« Bürgerbeteiligung ist ein sorgfältig und kompetent gestalteter Beteiligungsprozess. Politik, Verwaltung und Bürgerschaft brauchen Klarheit darüber, in welchen Projekten und in welchem Rahmen Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene möglich ist. Leitlinien – bzw. kommunale Regelwerke oder Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung – definieren »Leitplanken« und die damit einhergehenden Gestaltungsspielräume. Sie beschreiben Qualitätsanforderungen und klären, wie das Angebot des »Mitmachens« in einer Kommune geregelt ist.

Leitlinien…

- … definieren die Spielregeln von Bürgerbeteiligung (Möglichkeiten und Grenzen).
- … strukturieren Bürgerbeteiligungsprozesse (Verfahren und Abläufe).
- … liefern Orientierung durch Standards und Leitplanken.
- … stärken die Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligung.
- … ermöglichen die Evaluation von Bürgerbeteiligungsprozessen.

Solche kommunalen Regelwerke für Bürgerbeteiligung können nicht »von oben« verordnet werden, sondern müssen gleichermaßen die Belange und Bedarfe der Einwohner/innen, der Politik und der Verwaltung berücksichtigen. Die in den Leitlinien beschriebenen Spielregeln und Standards müssen letztendlich von allen akzeptiert, umgesetzt und gelebt werden. Dies kann allerdings nur dann funktionieren, wenn die Regelwerke von Anfang an in einem kommunikativen Austausch auf Augenhöhe von allen Akteuren gemeinsam verhandelt und erarbeitet werden. Leitliniendokumente sind das Ergebnis von Zusammenarbeit und Diskussion zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Dabei wird deutlich, dass der Leitlinienprozess – die Erarbeitung und Einführung der Regelwerke – gut geplant und konzeptioniert sein muss.

Ein guter Leitlinienprozess…

- **… wird von einer trialogischen Zusammenarbeit getragen:** Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sollen und müssen das neue Regelwerk gemeinsam aushandeln und erarbeiten. Die inhaltliche Arbeit am Leitliniendokument kann in der Regel aus organisatorischen Gründen nicht fortlaufend in großer Runde mit allen Interessierten geleistet werden. Meist findet die Erarbeitung der Inhalte daher in einem kleineren Arbeitskreis statt, in dem Vertreter/innen aller Akteursgruppen aktiv sind. Dabei ist darauf zu achten, dass über die Arbeitsgruppe hinaus in jedem Prozessschritt zwischen allen Interessierten ein gemeinsames Verständnis über die gewünschten Ziele und den Weg dorthin vorherrscht. Entsprechende Feedback- bzw. Rückkopplungsschleifen zwischen Arbeitsgruppe und der Öffentlichkeit sind einzuplanen.

- **… profitiert von kommunalen Vorreiter/innen und dreht zur Berücksichtigung lokaler Besonderheiten zugleich an geeigneten Stellschrauben:** Die Erarbeitung von Leitlinien richtet sich immer nach den Gegebenheiten und Anforderungen einer Kommune. Jeder Leitlinienprozess gestaltet sich im Detail individuell. Nichtsdestotrotz lassen sich allgemeingültige Empfehlungen treffen, die ein Muster – eine »Blaupause« – eines teilweise standardisierten Leitlinienprozesses abbilden. Dies ermöglicht es Kommunen, einerseits auf bewährtem Weg kostengünstig und ressourcenschonend eigene Regelwerke zu erarbeiten, andererseits aber auch die Anpassungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um der eigenen, ganz spezifischen Beteiligungskultur gerecht zu werden.

- **… benötigt Zeit und Ressourcen:** Die Zeitspanne zwischen der Willensbekundung der Politik zur Erarbeitung von Leitlinien und der abschließenden politischen Beratung über den finalen Leitlinien-Entwurf beträgt in der Regel mindestens ein Jahr. Der Arbeitsauftrag zur Erarbeitung von Leitlinien fällt für gewöhnlich der Verwaltung zu. Diese muss in der Folge über einen längeren Zeitraum entsprechende zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen einbringen.

Im deutschsprachigen Raum entscheiden sich immer mehr Kommunen für die Erarbeitung und Einführung von Leitlinien. Inzwischen haben mehr als 70 Kommunen gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Regelwerke zur »guten« Bürgerbeteiligung entwickelt. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung begleitet die Entwicklung...

- **… wissenschaftlich-analytisch:** Die Sammlung von Regelungen und Handlungsempfehlungen zur kommunalen Bürgerbeteiligung wird weiterhin permanent aktualisiert und erweitert. Die aktuelle Übersicht ist hier zu finden. Neben der fortlaufenden Bestandsaufnahme wird im Rahmen der Netzwerktreffen und auf der Internetseite des Netzwerks ein kontinuierlicher Austausch von Interessierten angestrebt. Die Vernetzung und der Erfahrungsaustausch unterstützen das gegenseitige Lernen und sollen eine Hilfestellung bei der Einführung und Weiterentwicklung von Leitlinien bieten. Zudem werden auch in Zukunft neue Entwicklungen bei kommunalen Leitlinienprozessen beobachtet und gegebenenfalls dokumentiert. Darin spiegelt sich das Grundverständnis von Leitlinien wider: Leitlinienprozesse werden nicht abgeschlossen. Leitliniendokumente sind lebende Dokumente, die einer permanenten Überprüfung bedürfen. Sind die neuen Regelwerke erst einmal eingeführt, sollte eine stetige Evaluation und Weiterentwicklung des kommunalen Beteiligungsprozesses fester Bestandteil sein.

- **… praktisch:** Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht in Leitlinien eine klare, verbindliche und verlässliche Grundlage für informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Gleichzeitig kann die Erarbeitung, die Einführung sowie die spätere Weiterentwicklung von Leitlinien in einer Kommune eine Herausforderung für Politik, Verwaltung und Bürgerschaft darstellen. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung möchte mit seinem praktischen Know-how und seinen Praxiserfahrungen kommunale Leitlinienprozesse fördern und unterstützen. Dieses Impulspapier, weitere Newsletterbeiträge und zusätzliches Infomaterial sollen praktisches Wissen bündeln und Orientierung geben.

Der Leitlinienprozess

Die empirische Untersuchung aller bislang im deutschsprachigen Raum eingeführten kommunalen Leitlinien durch das Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung« (Stand Juli 2018) belegt die Individualität jedes einzelnen kommunalen Leitlinienprozesses. In jeder Kommune finden sich kleine oder auch größere Unterschiede in Prozess und inhaltlicher Strukturierung, um bei der Erarbeitung der Leitlinien die spezifischen Besonderheiten und Gegebenheiten vor Ort zu berücksichtigen. Trotz allem lassen sich anhand der Analyse des Thementeams auch typische Elemente identifizieren, die so oder so ähnlich in allen oder zumindest den meisten Leitlinienprozessen vorkommen. Die folgenden Etappenschritte können als »Blaupause« sowie als strukturierende Elemente verstanden werden:

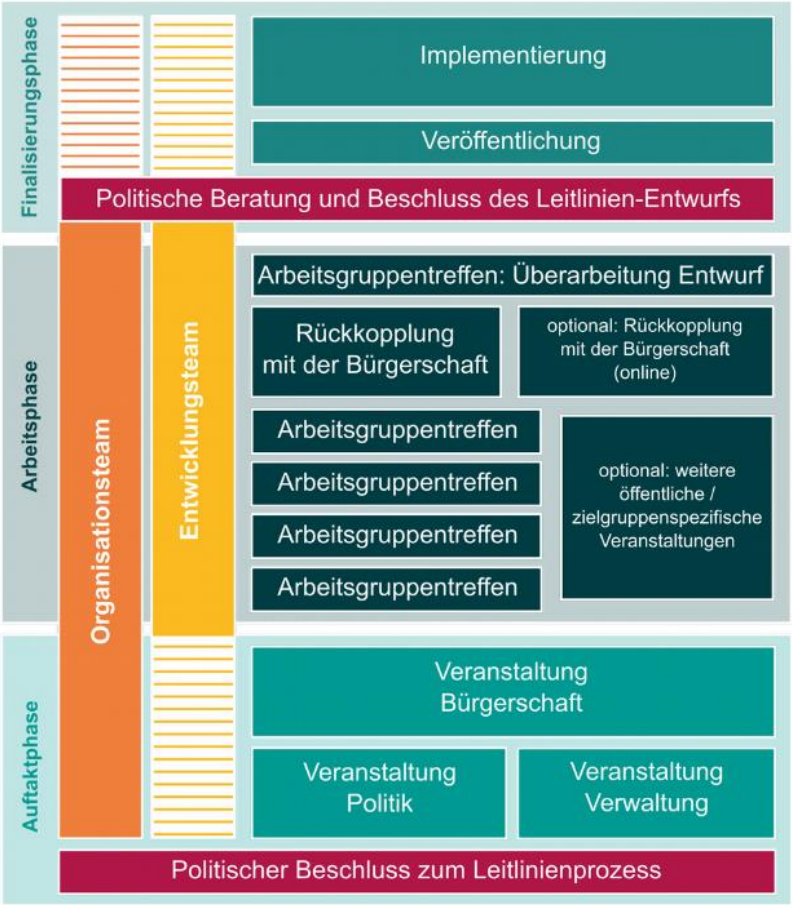
Auftaktphase

- **Politischer Beschluss zum Leitlinienprozess:** Aus Gründen der politischen Verbindlichkeit und Akzeptanz sollte zu Beginn eines Leitlinienprozesses immer eine Willensbekundung der Politik zur Erarbeitung von Leitlinien vorliegen.
- **Aufstellung Organisationsteam:** Die Politik erteilt der Verwaltung einen Arbeitsauftrag. Diese muss das Projekt federführend vorantreiben und ist für die Organisation und Koordination des Leitlinienprozesses verantwortlich.
- **(Auftakt-) Veranstaltungen mit Politik, Verwaltung und Bürgerschaft:** Diese dienen der Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses. Im Mittelpunkt stehen die Information und die Verständigung über Ziele, Abläufe und Grenzen des Leitlinienprozesses.
- **Aufstellung Entwicklungsteam:** Dieser häufig auch als Arbeitskreis oder Arbeitsgruppe bezeichnete Zusammenschluss von Vertreter/innen aus Bürgerschaft, Verwaltung und Politik erarbeitet im weiteren Prozessverlauf gemeinsam die Inhalte der Leitlinien (trialogisches Gremium).

Arbeitsphase

- **Arbeitstreffen:** In ca. 6-12 Arbeitsgruppentreffen findet die eigentliche inhaltliche Arbeit am Leitliniendokument statt. Dabei werden verschiedene Aspekte und Fragestellungen rund um die neuen Regelungen zur Bürgerbeteiligung möglichst breit diskutiert und Festlegungen getroffen. Ziel ist es, einen eigenen Leitlinien-Entwurf zu erstellen.
- **Rückkopplung:** Da in der trialogischen Arbeitsgruppe nur eine begrenzte Teilnehmerzahl gleichzeitig am Leitliniendokument arbeiten kann, sind weitere Maßnahmen zur Einbindung aller Interessierten und verschiedener Zielgruppen notwendig. Die erforderliche Rückkopplung kann über unterschiedliche Beteiligungsformate erfolgen: z. B. durch Bürgerworkshops oder Bürgerwerkstätten, durch Diskussionsrunden vor Ort oder eine Online-Kommentierungen des Leitlinien-Entwurfs.
- **Überarbeitung des ersten Leitlinien-Entwurfs:** Anschließend müssen die Rückmeldungen im Rahmen der finalen Arbeitsgruppentreffen diskutiert, geprüft und gegebenenfalls in das Leitliniendokument eingearbeitet werden.

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



Finalisierungsphase

- **Politische Beratung und Beschluss des Leitlinien-Entwurfs:** Der überarbeitete und finale Entwurf wird politisch beraten und – in der Regel – beschlossen. Zu inhaltlichen Änderungswünschen kommt es nur noch selten, da die Politik in der Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung des zu beschließenden Entwurfs vertreten ist.
- **Veröffentlichung:** Nach dem politischen Beschluss erfolgt die Veröffentlichung der Leitlinien. Oftmals findet die Veröffentlichung nur online in einer nicht sonderlich verständlichen Form statt. Nur wenige Kommunen haben bislang ihre Leitlinien in einer bürgerfreundlichen Kurzfassung, in Leichter Sprache, in Fremdsprachen oder in einer barrierefreien Darstellung (Screenreader) bereitgestellt. Hier sieht das Thementeam noch deutliches Verbesserungspotenzial, um die Ergebnisse des ressourcenintensiven Prozesses auch denjenigen zugänglich zu machen, die davon in besonderem Maße betroffen sind: den Bürgerinnen und Bürgern.
- **Implementierung:** Abschließend ist die Verwaltung damit beauftragt, die Leitlinien umzusetzen. Dies geht meist mit der Einrichtung einer Stelle für Bürgerbeteiligung einher, falls diese vorher noch nicht vorhanden ist. Für die zahlreichen Anforderungen und Aufgabenbereiche werden weitere personelle und finanzielle Mittel benötigt.

Zu den Inhalten von Leitliniendokumenten

Analog zu den Etappenschritten von Leitlinienprozessen kann das Thementeam anhand seiner empirischen Untersuchung auch klare Strukturen und weitestgehend ähnliche inhaltliche Elemente in kommunalen Leitliniendokumenten feststellen. Auch hier gilt, dass sich die Inhalte jedes einzelnen Dokuments unterscheiden. Nichtsdestotrotz lässt sich ein Muster für die Inhalte von Regelwerken zur Bürgerbeteiligung identifizieren. So sind fünf inhaltliche Themenblöcke identifizierbar, die sich in ähnlicher Art und Weise in der Mehrzahl der Dokumente wiederfinden und eine typische Strukturierung vorgeben:

Präambel

- **Ausgangslage:** In einem einleitenden Kapitel wird in der Regel eine Bestandsaufnahme vorgenommen, die auf vorherige Erfahrungen im Bereich der Bürgerbeteiligung sowie auf bislang durchgeführte Verfahren und die dazugehörigen Abläufe eingeht.
- **Ziele:** Weiterhin werden die Ziele erörtert, die mit der Einführung der Leitlinien verbunden sind: Hauptanliegen ist oftmals eine transparente, dialogorientierte Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe. Auch Grundprinzipien wie Verbindlichkeit, Vertrauen, Akzeptanz, Identifikation und Zusammengehörigkeit werden häufig genannt.
- **Prozessbeschreibung:** Sinnvoll ist es zudem, in aller Kürze die Entwicklungsgeschichte des vorliegenden Dokuments zu beschreiben, um damit transparent zu dokumentieren, wie die Leitlinien erarbeitet wurden.

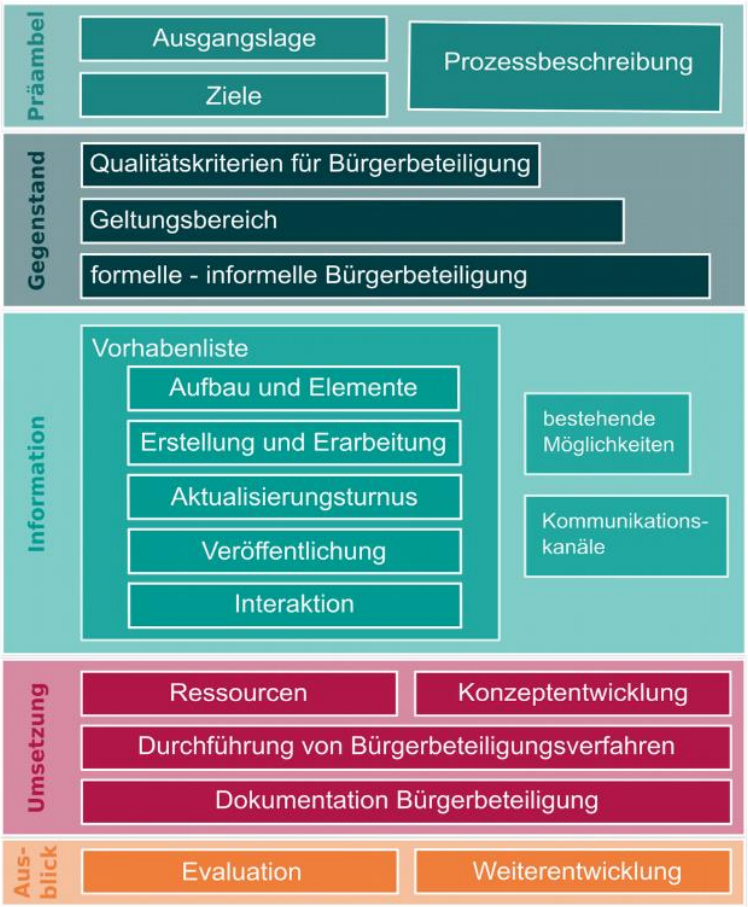


Abb. 2: Verallgemeinertes, typisches Inhaltsverzeichnis kommunaler Leitlinien, Quelle: wer|denkt|was GmbH

Gegenstand

- **formelle – informelle Bürgerbeteiligung:** Um deutlich zu machen, auf welche Art von Bürgerbeteiligungsprojekten die Leitlinien abzielen, sollte der Unterschied zwischen der bereits gesetzlich geregelten formellen Bürgerbeteiligung sowie der freiwilligen, zusätzlichen, informellen Beteiligung grundlegend erörtert werden.
- **Geltungsbereich:** Die Leitlinien sollten ausführen, welche Themen und Projekte vom vorliegenden Dokument konkret betroffen sind. Kriterien, die normalerweise hier herangezogen werden, sind die Gemeinwohlorientierung, die Zuständigkeit der Kommune und eine allgemeine Betroffenheit der Einwohnerschaft.
- **Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung:** Im Kapitel »Gegenstand der Leitlinien« werden oftmals allgemeine Kriterien aufgelistet, die in dieser Kommune »gute« Bürgerbeteiligung ausmachen. Dabei kommen meist sehr ähnliche Aufzählungen zustande, die sich in Anlehnung an die »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung zusammenfassen lassen. Zu finden auch hier: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf

Information

Damit sich Einwohner/innen einbringen, müssen sie sich zunächst informieren können. Daher stellt das Kapitel »Information« einen zentralen Baustein der Leitlinien dar.

- **Vorhabenliste:** Die Vorhabenliste ist ein fester Bestandteil von Leitlinien. Es handelt sich dabei um eine aktuelle Übersicht aller relevanten Projekte einer Kommune, die gerade in Planung sind oder durchgeführt werden. Einwohner/innen erfahren so frühzeitig, welche Planungen von der Kommune verfolgt werden. Eine Vorhabenliste setzt sich für gewöhnlich aus einer Übersichtsliste und einzelnen »Steckbriefen« zusammen, die von den Fachämtern zusammen mit der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung erarbeitet werden. Die Veröffentlichung bzw. Aktualisierung erfolgt regelmäßig und meist online.
- **Kommunikationskanäle + Beteiligungsmöglichkeiten:** Die Bürgerinnen und Bürger müssen nicht nur wissen, wo und wie sie sich informieren können, sondern auch, wie sie sich für und innerhalb von Beteiligungsprozessen einbringen können. Dementsprechend müssen die zur Verfügung stehenden Kanäle definiert und beschrieben werden.

Umsetzung

- **Ressourcen – Verantwortlichkeiten – Zuständigkeiten:** Damit die Leitlinien nicht ohne Effekt in einer Schulbade verschwinden, muss definiert werden, wie die Leitlinien vor Ort eingeführt und umgesetzt werden sollen. So sind finanzielle und personelle Ressourcen, aber häufig auch die kommenden Schritte grob skizziert. Zudem werden hier Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geklärt.

Ausblick

- **Evaluation & Weiterentwicklung:** Leitlinien erfordern eine permanente Überprüfung und ggf. eine entsprechende Anpassung. Bereits im Leitliniendokument sind Aussagen und Festlegungen darüber zu treffen, wann und in welcher Form das Regelwerke evaluiert und weiterentwickelt werden soll. Hierfür kann beispielsweise ein trialogisch besetzter Arbeitskreis gebildet werden, der sich aus Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Leitlinie rekrutiert.

Autor/innen

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 Thementeams Leitlinien. Zuvor absolvierte er seinen Masterstudiengang Politische Kommunikation in Düsseldorf und eine Weiterbildung zum Online-Redakteur.

Theresa Lotichius, Abteilungsleiterin für Bürgerbeteiligung bei der wer|denkt|was GmbH, beschäftigt sich seit ihrem Bachelor-Studium mit verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung. Seit Abschluss des Masterstudiums Kommunikationsmanagement begleitet sie seit mehr als fünf Jahren Kommunen in ganz Deutschland bei der Konzeption, Einführung und Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren.

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