

Protokoll zum Workshop: „Leitlinien, Satzungen und Co.“

Neue Modelle einer konzeptgeleiteten Intensivierung lokaler Bürgerbeteiligung im Praxisvergleich“

Montag, 21. Oktober 2013, Heidelberg

Leitung und Protokollerstellung: Prof. Dr. Helmut Klages / PD Dr. Angelika Vetter¹

Begrüßt werden die Teilnehmer aus 20 deutschen Kommunen (inkl. Graz, Österreich) durch Herrn Hahn, den Leiter des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg. Anschließend erläutert Prof. Dr. Helmut Klages (Universität Speyer) das Ziel des Workshops: Geplant ist ein Erfahrungsaustausch über erste Praxiserfahrungen mit Konzepten zu einer Verstetigung und Intensivierung von Bürgerbeteiligung. Dabei sollen Notwendigkeiten, aber auch Schwierigkeiten der Erarbeitung und Umsetzung von Beteiligungskonzepten herausgearbeitet werden. Inhaltlich strukturiert ist der Workshop durch Impulspräsentationen kommunaler Beteiligungsexperten zu den folgenden sechs Themenkomplexen:

1.	Entstehungsbedingungen für die Entwicklung von Leitlinien.....	1
2.	Beteiligung bei der Entwicklung von umfassenden Beteiligungskonzepten (Leitlinien).....	3
3.	Inhalte von Beteiligungskonzepten (Leitlinien)	7
4.	Verwaltungsinterne Verankerung von umfassenden Beteiligungskonzepten (Leitlinien)	9
5.	Politische Verankerung von umfassenden Beteiligungskonzepten (Leitlinien)	10
6.	Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung und Umsetzung von umfassenden Beteiligungskonzepten (Leitlinien).....	12

Zu 1. Entstehungsbedingungen für die Entwicklung von Beteiligungskonzepten /Leitlinien

Fragestellungen: Warum werden Beteiligungs-Leitlinien entwickelt? Woher kommen die Impulse für die Entwicklung von umfassenden und auf Dauer angelegten Beteiligungs-Leitlinien?

¹ Wir danken an dieser Stelle nochmals ausdrücklich der Stadt Heidelberg und der Stiftung Mitarbeit für ihre personelle, professionelle und finanzielle Unterstützung bei der Organisation des Workshops. Außerdem möchten wir uns bei Saskia Geyer bedanken für ihre Hilfe bei der Erstellung des Protokolls.

Die meisten Teilnehmer sehen die Verwaltung als wesentlichen Akteur bei der Entwicklung umfassender Beteiligungskonzepte. Initialzündungen für die Entwicklung von Leitlinien kommen daneben u.a. aus Agenda- Prozessen oder Stadtentwicklungsplänen.

Seitens der Bürger werde z.T. eine gefühlte Unzufriedenheit oder auch das Auftreten eines Konflikts als Initialzündung erkannt, die z.T. durch Frustration hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses und dessen Akteure begleitet wird. Zum Ausdruck komme dies beispielhaft in Form von Bürgerbegehren, die von Seiten der Bürger initiiert werden. Ein weiterer Aspekt der Unzufriedenheit können schlechte Erfahrungen mit ad hoc initiierten Bürgerbeteiligungsverfahren sein. Daraus entstehe dann u.U. die Frage, wie man eine gelungene Bürgerbeteiligung systematisieren kann.

Impulse von Seiten der Politik sind seltener. Die Politik verstehe ihre Aufgabe als die Erarbeitung und Durchsetzung von Entscheidungen, die eine Verbindlichkeit für die breite Gesellschaft habe, als repräsentative und reaktive Aufgabe. Probleme würden entsprechend der Repräsentation dann gelöst, wenn Probleme erkannt würden. Oft unerkannt bleiben würden dabei Nebenfolgen bzw. neu hinzukommende Probleme. Würden Politikvertreter diese Problematik erkennen, würden auch sie neue Lösungswege suchen, um Bürger frühzeitig und systematisch einzubeziehen. Sei dieser Impuls einmal da und gleichzeitig ein Verständnis dafür geschaffen, was unter Bürgerbeteiligung verstanden wird, stelle sich die Frage, wie auf dieser Basis Bürgerbeteiligung umgesetzt werden kann. Leitlinien würden hierfür Ankerpunkte bieten.

Schwierigkeiten bei der Entstehung von Leitlinien würden sich bereits bei der Definition ergeben, wer überhaupt im Prozess der Entstehung eine Stimme haben könne: Wenn nach Leitlinien für Bürgerbeteiligung gesucht wird, stelle sich die Frage, ob es hinreichend ist, lediglich Vertreter der Politik und Verwaltung am Prozess zu beteiligen, oder ob es nicht vielmehr gerade hier notwendig sei, die Bürger in den Entstehungsprozess einzubeziehen. Schließlich werde eine Grundlage für etwas geschaffen, das später auch von Bürgern getragen werden soll. Das bedeutet, dass bereits die Entstehung solcher Leitlinien u.a. auch als Bottom-Up Projekt verstanden werden soll, um später breite Bevölkerungsgruppen erreichen zu können. Eine weitere Schwierigkeit wird in der Langwierigkeit gesehen im Sinne der zeitlichen Strukturierung bei der Entwicklung und Implementierung, die einer schnellen Entwicklung in der Kommune/Stadt gegenüberstehen könne. Des Weiteren bedeutet die Entwicklung von Leitlinien eine Selbstverpflichtung Seitens der Politik und Verwaltung, die innerhalb dieser Akteursgruppen akzeptiert werden muss. Politik und Verwaltung müssen gewillt sein, sich entwickelten Leitlinien anzuschließen. Ein letzter Aspekt, der im Hinterkopf behalten werden sollte, ist die Ungleichung zwischen Leitlinien und Beteiligung: Leitlinien zu verabschieden ist nicht gleichzusetzen mit der Schaffung einer Beteiligung(skultur). Letzteres ist vielmehr ein langer Prozess, der verfolgt, gepflegt und verstetigt werden muss.



Zu 2. Beteiligung bei der Entwicklung von umfassenden Beteiligungs-konzepten / Leitlinien

Fragestellungen: Wer sollte in jedem Fall an der Entwicklung beteiligt werden? Mit welchem Verfahren werden die Leitlinien entwickelt? Wie wichtig sind die Auswahl der Beteiligten

und die Auswahl des Verfahrens für die praktische Umsetzung und die Wirkung der Leitlinien?

Es besteht Übereinstimmung darüber, dass es mindestens drei Hauptgruppen von Akteuren gibt (Verwaltung, Politik und Bürger), die spezifische Vorstellungen und Erwartungen an Bürgerbeteiligung haben und die an der Entwicklung beteiligt sein sollten. Diese drei Gruppen haben jedoch unterschiedliche Interessenschwerpunkte. Gleichzeitig – und das erscheint als zentraler Punkt – müssen diese Akteure miteinander verzahnt werden, sodass eine Diffusion in die jeweils anderen Akteursgruppen stattfinden kann. Dies gelingt durch die Inangasetzung eines trialogischen Prozesses, an dem sowohl Vertreter der Bürgerschaft, des Gemeinderates und der Verwaltung beteiligt sind. Parallel hierzu sollte es Rückkoppelungen der Beteiligten in ihre jeweils eigenen Bereiche geben, in dem Sinne, dass es sowohl eine Berichterstattung über den aktuellen Stand des Verfahrens als auch interne Diskussionen sowohl innerhalb der Bürgergruppen, als auch der Fraktionen und der Verwaltung gibt.

Als zentralen Punkt sehen die Teilnehmer des Leitlinienworkshops den Einbezug von Bürgern und den Dialog mit ihnen. Dieser Einbezug solle dabei gerade nicht ausschließlich mit Aktivist*innen der Bürgerbeteiligung erfolgen, denn dadurch ergebe sich ein verzerrtes Bild der Bürgerschaft. Es sei vielmehr wichtig, Bürger einer ganzen Palette verschiedener und breiter Interessenlagen und Themenfelder (wie zum Beispiel Vertreter der Wirtschaft, Bürgerinitiativen, Gewerkschaft, Senioren, Schulen, Integrationsbeauftragte) zu inkludieren.

Seitens der Verwaltung und Politik seien Vertreter der Gemeinderäte und Verwaltung zur Regelfestlegung relevant und gleichzeitig Bindeglied bei der direkten Ansprache der Bürger. Dabei könne in Erfahrung gebracht werden, was diese tatsächlich möchten und wie das bereits vorhandene Angebot bewertet wird.

Der trialogische Prozess, der öffentlich getragen sein sollte, diene im Wesentlichen dem Aufbau von Vertrauen innerhalb und zwischen den verschiedenen Akteursgruppen. Wesentlich hierfür seien ebenfalls externe Akteure, worunter primär wissenschaftliche Begleitung, qualifizierte Moderation und Experten (z.B. für Rechtsfragen) verstanden werden. Es erweise sich als hilfreich, sich bei der Entwicklung an bereits vorhandenen Leitlinien aus anderen Städten/Kommunen zu orientieren.

Eine Schwierigkeit liege z.B. darin, Vertreter der Politik, der Verwaltung und der Bürger tatsächlich zusammenzubringen. In Viernheim gebe es hierzu beispielsweise Runde Tische. Zusätzlich können Bürgerpanel eingesetzt werden, um ein adäquates Bürgerbild einzuholen. Ein zentraler Aspekt sei, die Öffentlichkeit und die Bürger bereits bei der Entwicklung von Leitlinien einzubinden.

Bei der Verwaltung müsse parallel zum Prozess ein Grundverständnis von Bürgerbeteiligung geschaffen werden, indem sie zur Beschäftigung mit der Frage sensibilisiert werde, was gemacht werden könne und müsse, damit ein Verständnis der Wichtigkeit von Bürgerbeteiligung geschaffen werde.

Dieses Verständnis müsse aber ebenso in der Bürgerschaft hergestellt werden. Häufig gebe es im vornherein keine agile Bürgerschaft. Daher würden die Bürger sowohl eine Bring- als auch eine Holschuld haben.

Auch im Gemeinderat müsse zunächst ein möglichst einheitliches Bild der Bürgerbeteiligung gezeichnet werden, was u.U. schwierig sei, da es innerhalb des Rates verschiedene Gruppierungen mit unterschiedlichen Interessen gebe.

Eine weitere Schwierigkeit liegt bei der Festlegung der Größe der Entwicklungsgruppe: Eng damit verbunden ist die Ressourcenfrage, d.h. die Klärung der Frage, ein wie großer und wie

langer Entwicklungsprozess von den damit Beauftragten überhaupt geleistet bzw. organisiert werden kann!

Eine andere Frage ist, welche Bürger am Entwicklungsprozess beteiligt werden sollen, um ein adäquates Bürgerbild abzugeben: Wie viele Bürger aus welchen Gruppen sind nötig, damit ein bürgernahes Bild entsteht, der Prozess aber nicht durch zu viele Interessen überlastet wird? Welches sind die relevanten Akteursgruppen, die berücksichtigt werden sollten? Wie sollen diese vertreten sein? Werden sie repräsentativ per Zufall ausgewählt oder solle sich der Prozess auf Freiwillige berufen? Kritisch betrachtet wird, ob es nicht wesentlicher sei, solche Bürger, die tatsächlich wollen, in den Prozess der Leitlinienentwicklung einzubeziehen. Welchen Stellenwert können und dürfen Interessengruppen einnehmen? Zentral sei hierbei das Kompetenzproblem, u.a. bei Verfahrensfragen: Bürger seien eher problemorientiert und bringen sich bei konkreten Fragen ein, nicht aber bei abstrakten Diskussion über Verfahrensfragen. Dies spricht für die Einbeziehung speziell ausgewählter Bürger. Damit verbunden ist aber die Frage, wie die Bürger (und gerade nicht nur der „Beteiligungsadel“) erreicht werden können.

Zusammenfassung: Vor allem geht es im Entwicklungsprozess um die Schaffung von Verständnis dafür, dass Bürgerbeteiligung für alle Akteure ein Mehrwert im Sinne einer Win-Win-Win-Chance ist und sein muss: Bürger finden Gehör und können dadurch Vertrauen entwickeln. Politiker erfahren mehr Akzeptanz und dadurch eine höhere Legitimität ihrer Handlungen. Die Verwaltung kann ihre Planungsaufgaben vor einem breiteren Erfahrungshintergrund erbringen, selbst bürgernäher und transparenter arbeiten.

Beteiligung an der Entwicklung

VIERUMHEIM

Vertrauensbildung im Prozess

Ordnerung von Ehrenamt / Engagement

Verwaltung sollte sich auf dem Weg machen kein Zehn-Bis

Bürgergutachten
→ Kompetenzen!

Vereinsvorsitzende

u. 25-jährig

Mandats-träger

Verwaltung

Panelisten

Bürger/innen

Gutachter

Frühere Erfahrungen nutzen zur Einbeziehung von Beteiligten.

Bürgerpanel nutzen

28 Vertreter?

WOLFSBURG

Bürger schon bei Konzeptentwicklung

AG (ca. 30 Personen)
- Beirat
- Bürgerschaft

Bürger-Mockierung
hinter Themenfelder

Offene F&E

Zufallsauswahl

persönliche Einladung

Unterstützungsangebot

HEIDELBERG

dialogischer Prozess

externe Akteure
(Wissenschaft, Moderation)

Öffentlichkeit des Prozesses

Rechtsamt

Interne

Verwaltungsgruppe

Civitas-Botschaft

Lenkungsausschuss zur Steuerung

direktes Ansprechen

Kinder/Jugend werden einbezogen

„kurzer“ Prozess

Möglichkeit, Bürger-gutachten zu bewerten

Sensibilisierung der Bürger

Zeit ist notwendig

Wer sind die relevanten Akteure, die beteiligt werden müssen?

Wie groß darf die Entwicklungsgruppe sein?

Breite der Bürger-Prozesse

Was kann gestimmt werden?
personelle Hürden

Zu 3. Inhalte von Beteiligungskonzepten /Leitlinien

Fragestellungen: Welche Verfahrensregeln sollten in Leitlinien bzw. Beteiligungskonzepten unbedingt definiert werden, um ihre praktische Umsetzung und ihre Wirkung zu erleichtern? Wie detailliert sollten Leitlinien bzw. Beteiligungskonzepte sein, um die Praxis wirksam zu unterstützen?

Ein Großteil der Beteiligten sieht eine wesentliche Aufgabe bei der Entwicklung von Leitlinien in der Schaffung gleicher Erwartungen, indem verbindliche Regeln für Bürger, die Verwaltung und die Politik implementiert werden. Vor allem die Information der Bürger über Vorhabenlisten oder ähnliches findet in vielen Kommunen Anklang. Das bedeutet, Bürgerbeteiligung wird sehr stark als frühzeitige Information mit möglicher Anschlussfähigkeit eines Bürgerbeteiligungsverfahrens verstanden.

Kernelemente sind im Wesentlichen eine Vorhabenliste, die interne Kommunikation in der Verwaltung, um frühzeitig Themen für Bürgerbeteiligung zu definieren, die Einrichtung einer speziellen Position eines/er Bürgerbeteiligungsbeauftragten mit Scharnierfunktion zwischen Politik und Bürger (z.B. Kümmerer in Nürtingen, Mitmachamt in Weyarn), sowie die Einrichtung eines dauerhaften Beirats, der meist dialogisch angesetzt wird (beispielsweise in Gestalt eines Vorgremiums, eines Steuerungsgremiums oder Koordinierungsbeirats). Dabei wird zwischen generellen Beiräten (z.B. in Graz) und objektspezifischen Gremien unterschieden (z.B. Koordinierungsbeirat Heidelberg).

Die Kernelemente und Aspekte der Leitlinien unterscheiden sich in Umfang und Vorhandensein in den verschiedenen Städten/Kommunen. Im Folgenden werden solche Aspekte gelistet, die am zahlreichsten in den Leitlinien der Teilnehmer vertreten sind. Am häufigsten vertreten ist die Wichtigkeit der Festlegung der organisatorischen Zuständigkeiten im Sinne der Planungsverantwortlichkeiten. Weiterhin zentral sind die Möglichkeiten verschiedener Akteure, Beteiligungsprozesse zu initiieren, die Benennung wesentlicher Bausteine eines Beteiligungskonzepts, die Rückkopplung in die breite Öffentlichkeit, letztendlich aber auch eine klare Verbindlichkeit hinsichtlich des Umgang mit den Ergebnissen.

Der letztgenannte Aspekt umfasst u.a. die Verschriftlichung einer verbindlichen Satzung sowie einer Verwaltungsvorschrift, die der Verwaltung und der Politik als Anker dienen.

Ein weiterer Fixpunkt ist die klare Aufgabenteilung: Die Politik hat die Aufgabe des Agenda-Settings und der Entscheidung, die Verwaltung die Aufgabe der fachlichen Untermauerung und Umsetzung. Diese Umsetzung gelingt besser mit einem zur Verstetigung beitragenden Beteiligungskonzept, das sich flexibel an verschiedene Beteiligungssituationen anpasst.

Schwierig zu beantworten ist die Frage, wer wann und wo beteiligt werden soll. Es geht hier um Fragen der Notwendigkeit und Dringlichkeit. Bezüglich des dauerhaften Beirats ist nicht immer klar, wer in diesem vertreten sein sollte. Uneinheitlichkeit besteht bislang darüber, ob Bürgerbeteiligung überhaupt auch von der Bürgerschaft angeregt werden sollte und ob Bürger auch eigene Projekte beantragen können sollten.

Inhalte und Umfang der Leitlinien

NÜRTINGEN

Vorhabenliste

Vorhaben der Stadt

Ideen- / Beschwerden Management

Öffentlicher
Aufbau

Moderationsschulung

„Vorgremium“ zum
Gemeinderat

dauerhaftes
Gremium

Koordinierungs-
beirat (projektspezif.)

Mitwirkung der
Verwaltung

Zeit- und
Kostenrahmen

zu welchen
Projekten soll es
Bünde geben?

Vorhabensbegriff?

Anregung durch
Bürgerschaft?

Selbstorganisation?

Wie „eng“ muss
die Verzahnung
sein?

Methodenauswahl Dialog auf gleicher
Augenhöhe

Quorum als
„Druckelement“?

Zu 4. Verwaltungsinterne Verankerung von umfassenden Beteiligungskonzepten / Leitlinien

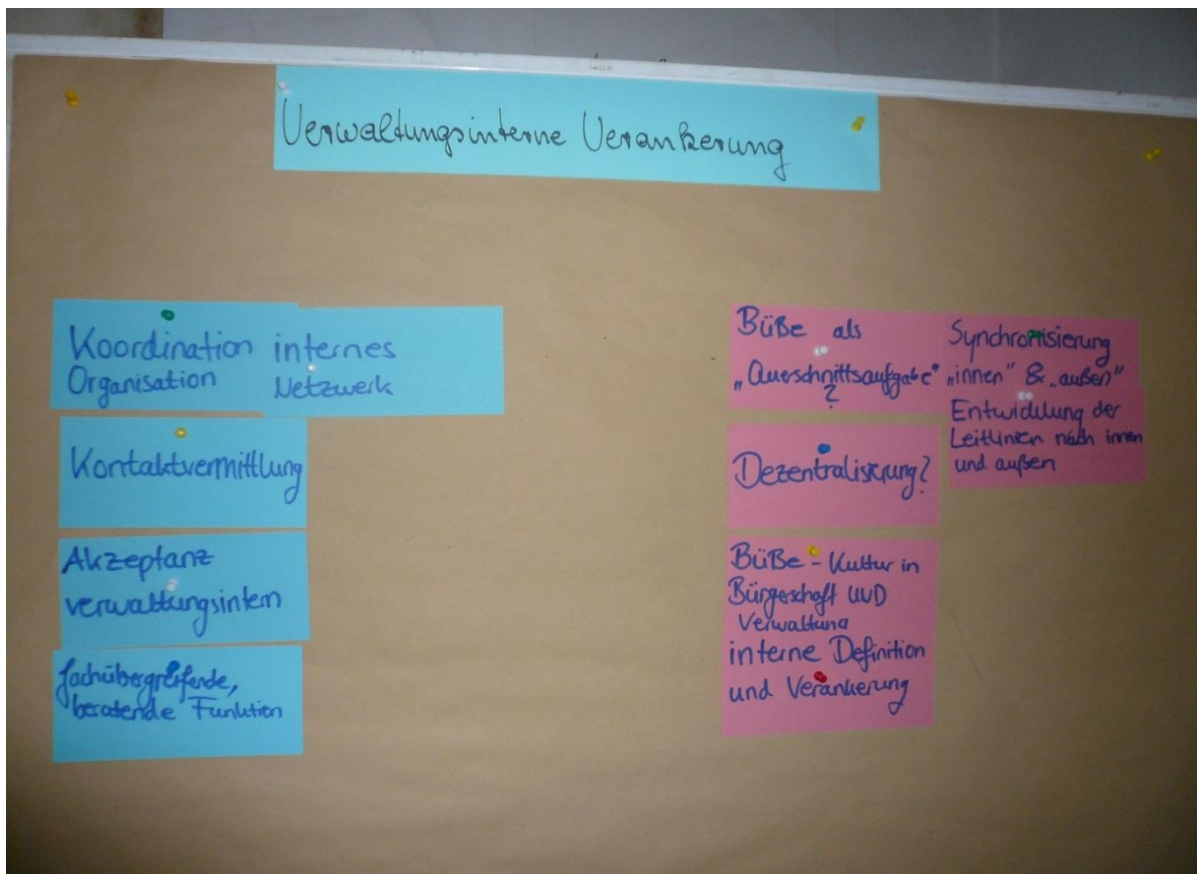
Fragestellungen: Wie wird Bürgerbeteiligung verwaltungsintern verankert? Welche Rolle spielen Fachämter und zentrale Ämter / Stellen? Welche Aspekte sind wichtig für die erfolgreiche Implementierung und Umsetzung der Leitlinien?

Wie bereits geschildert, hat die Verwaltung grundsätzlich die Aufgabe der fachlichen Untermauerung, Organisation und Koordination. Sie schafft die wesentliche Struktur für Bürgerbeteiligung. Die Teilnehmer betonen die Wichtigkeit der verwaltungsinternen Verankerung, welche primär dafür steht, Verwaltungsmitarbeiter für Bürgerbeteiligung zu sensibilisieren und zu fördern. Dadurch wird Akzeptanz nach innen (also verwaltungsintern) geschaffen. In Mannheim gibt es beispielsweise eine verwaltungsinterne Vernetzung und Verankerung der Fachämter, die der Unterrichtung über den aktuellen Stand und aktuelle Probleme dient und den Wissensaustausch und die Expertise und die Durchsetzungsfähigkeit von Leitlinien als beratende Funktion fördert. Die (von der Mehrheit der restlichen Teilnehmer abweichende) Besonderheit bestehe darin, dass keine fachübergreifenden Leitlinien vorliegen.

Grundsätzlich wichtig für die Verwaltung ist, dass die Verwaltungsspitze hinter dem Beteiligungskonzept steht - nicht nur nach außen sondern vor allem nach innen.

Eine Schwierigkeit ergibt sich aus dem Aufwand, der durch Bürgerbeteiligung für die Verwaltung dadurch entsteht, dass die Bürger erst einmal „auf Augenhöhe“ gebracht werden müssen. Gleichzeitig würde man möglicherweise Rechte für Bürger schaffen, die sich gegen die Verwaltung und Politik richten.

Schließlich geht es darum, die Weiterbildung innerhalb der Verwaltung mit einzuplanen.



Zu 5. Politische Verankerung von umfassenden Beteiligungskonzepten / Leitlinien

Fragestellungen: Wie war / ist die Politik in die Entstehung der Leitlinien eingebunden? Welche Rolle hat Sie bei den einzelnen Beteiligungsverfahren? Wo liegen Probleme und Chancen einer Beteiligung der Politik?

Wie bereits erwähnt, hat die Politik die Aufgabe des Agenda-Setting und des Entscheidens und damit die Aufgabe der Prozesssteuerung. Sie entscheidet letztlich, ob und wie Bürgerbeteiligung tatsächlich stattfindet. Dies führt allerdings dazu, dass die Beteiligungsprozesse auch von der Politik unterstützt werden und damit keine Parallelprozesse zum „normalen“ Politikbetrieb darstellen.

Bonn plädiert beispielhaft für „Sprecher für Bürgerbeteiligung“, die in allen Fraktionen vertreten sind, die die Bürgerbeteiligungsprozesse in die Fraktionen hinein vertreten und umgekehrt die Meinung der Fraktionen in die Prozesse tragen können. Weiterhin gebe der Rat sein Entscheidungsrecht an einen speziellen Ausschuss für Bürgerbeteiligung ab, der unter anderem auch über den Anstoß zur Bürgerbeteiligung entscheide.

Heidelberg erkennt dagegen in der Festlegung eines Zeit- und Kostenrahmens für Bürgerbeteiligung ein zentrales Element, das die Unterstützung der Politik sicherstellt. Dadurch entsteht ein „Commitment“ im Sinne „Wenn ihr euch an den Rahmen haltet, warten wir mit unserer Entscheidung“. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligungsprozesse fließen in die Gemeinderatsentscheidung mit ein, binden ihn allerdings nicht. Die Entscheidung liege letztendlich in seiner Hand. Entscheide er sich aber gegen die Vorschläge der Bürgerbeteiligung, so müsse er seine Entscheidung ausführlich begründen.

Wichtig sei durchaus auch die Anwesenheit von Politikvertretern bei Beteiligungsprozessen, um die Anliegen und die Bedenken der Bürger unmittelbar wahrnehmen und anschließend fraktionsintern bearbeiten zu können. Allerdings sollte die Politik bei den Beteiligungsprozessen selbst zurückhaltend sein und primär eine Zuhörerrolle einnehmen.

Problematisch sei auf Seiten der Politik häufig ein grundsätzliches Bedenken gegenüber Bürgerbeteiligung: Häufig wird Bürgerbeteiligung als Gefährdung der repräsentativen Demokratie gesehen. Es wird nicht verstanden, was sich hinter „mehr Bürgerbeteiligung“ verbirgt. Häufig wird darunter lediglich ein mehr an direkter Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) verstanden. Zudem könne es Splittergruppen im Parlament geben, die zum einen Bürgerproteste hervorrufen und zum anderen starke Einzelinteressen vertreten. Gleichzeitig habe die Politik zum Teil Angst vor Bürgerbeteiligung. Diese Angst reicht klassisch vom Machtverlust (selbst wenn dies faktisch nicht zutreffe) über die Auseinandersetzungs- und Rechtfertigungsangst bis hin zu Bedenken einer höheren Bürgerkompetenz, welche möglicherweise ein Eingestehen von Inkompetenz in bestimmten Bereichen zur Folge haben könnte.

Als weiteres Problem wird die Kommunikation innerhalb der Fraktionen thematisiert. Hier müsse ggf. die Verwaltung eingreifen und für einen besser funktionierenden Kommunikationsfluss innerhalb der Fraktionen sorgen.

Kritisch wird gesehen, dass Bürgerbeteiligung möglicherweise von Seiten der Politik ausgenutzt wird in Form von Alibi-Veranstaltungen, um sich mehr Akzeptanz und Legitimität zu beschaffen, ohne aber ernsthaft an Bürgerbeteiligung interessiert zu sein.

Zusammenfassend müsse politikintern das Verständnis für Bürgerbeteiligung und der damit verbundene Nutzen für die Politik deutlicher werden.

Politische Verankerung

Spezieller Ausschuss
für BüBe

Spezieller Bürgerbeirat
in allen Fraktionen

Wunsch nach Agenda-Setting
"Input" Feedback-Loop

Zeit-/Kosten-
rahmen erstellen

Entscheidungs-
begründung
(ob und wie?)

Können Parteien durch
neue Mitglieder
profitieren von BüBe?

Kommunikations-
problem innerhalb
der Fraktionen

Angst vor
"Machtverlust"?

Politisches Ausnutzen
von BüBe?

Definition der
eigenen Rolle?

Wahrnehmung der
Entwicklung von
BüBe-Prozessen?

Verständnis
schaffen?
("Ein Teil sein")

Politik fühlt
sich inkompetent
nach BüBe?

Wie bekommen wir größere
Einfluss in die Politik?

Zu 6. Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung und Umsetzung von umfassenden Beteiligungskonzepten / Leitlinien

Fragestellungen: Welche Aspekte sind wesentlich für eine erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung umfassender Beteiligungskonzepte in Kommunen?

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor wird in einer „gemeinsamen“ bzw. „trialogischen“ Entwicklung von Beteiligung-Leitlinien gesehen als Voraussetzung für eine anschließende gemeinsam getragene Umsetzung. Sowohl Vertreter der Politik, der Verwaltung und der Bürger müssen im Prozess beteiligt werden.

Wesentlich sind ebenso eine frühzeitige Information über Planungsprojekte und eine frühzeitige Einbindung der Bürger im Sinne der frühen Beteiligung bei Entscheidungsfindungs- bzw. Gestaltungsprozessen, als auch die Transparenz innerhalb des Prozesses. Transparenz müsse dabei erstens innerhalb der Beteiligungsgruppe und zweitens in der breiten Öffentlichkeit hergestellt werden. Die Sicherstellung von Informationsfluss und Transparenz in Gestalt eines Bindeglieds zwischen Politik, Verwaltung und Bürger, sowie die Sicherstellung der Kommunikation zwischen den drei Akteursgruppen müsse gewährleistet werden, damit der Interessentransfer in die Verwaltung und Politik funktioniert (z.B. Mitmachamt in Weyarn, Kümmerer in Nürtingen).

Ein weiterer Aspekt ist die Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen im Sinne von „Spielregeln“ für alle Akteure. Eine solche Spielregel ist ein gemeinsames Verständnis von „Ergebnisoffenheit“. Nur wenn die Bürger von Beginn an wissen, worüber entschieden werden kann und worüber nicht, werden sie sich dauerhaft beteiligen. Hierfür ist die Definition des Beteiligungsgegenstandes und des Spielraumes notwendig, damit sich eine gemeinsame Vorstellung in Bürgerschaft, Verwaltung und Politik entwickelt.

Des Weiteren ist die Mobilisierung wichtig. Diese kann sowohl öffentlich im Sinne einer starken Öffentlichkeitsarbeit unter Einbeziehung der lokalen Medien erfolgen, als auch über die direkte interpersonale Kommunikation über etablierte und organisierte Bürgervereine. Auch während des Prozesses seien öffentliche Diskussionen und Kommunikation elementar, um die Rückkopplung der Argumente in eine breite Bevölkerung hinein zu gewährleisten. Hierzu müsse auf die Herstellung von Publizität, auf mediale Betreuung, aber auch auf face-to-face Kommunikation geachtet werden. Die Rückkopplung mit der Bürgerschaft steigert die Zufriedenheit mit der Art und Weise der Bürgerbeteiligung.

Ein anderer Erfolgsaspekt ist die Qualität der Entscheidungsfindung im Sinne einer im Prozess zu entwickelnden Diskussions- und Konsultationskultur.

Als hilfreich werden ebenso externe Akteure zur wissenschaftliche Begleitung und qualifizierten Moderation gesehen, die eng an die Professionalität der Beteiligung durch gutes Beteiligungsmanagement andocke.

Dies alles sollte innerhalb eines Rahmens von formalisierten Regeln verankert werden, der auf die jeweilige Kommune zugeschnitten ist (vor allem unterschieden nach der jeweiligen politischen Kultur und der damit verbundenen Beteiligungskultur sowie der Größe der Kommune). Ein solcher Rahmen verspreche aber auch eine Verstetigung im Sinne der Ausbreitung der Bürgerbeteiligung auf verschiedene Bereiche. Dadurch werde Bürgerbeteiligung zu einer Selbstverständlichkeit.

Als schwierig wird die Schaffung von Beteiligungsgerechtigkeit erachtet: Wie können alle Gruppen, auch solche mit weniger Ressourcenverfügung, ins Boot geholt werden? Wie können Bürger motiviert werden, wenn sie nicht selbst betroffen sind?

Erfolgsfaktoren für gelingende Bürgerbeteiligungsverfahren

Einbezug
Politik-Verwaltung-
Bürger

Unterstützung
der Verwaltung nach
Innen und außen

Wann ist ein
Prozess „führteig“?

Kontext der
Kommune

Was wird über-
haupt unter „BüBe“
verstanden?

Ergebnisoffenheit
„Alibi-Veranstaltung“

Aufgabendef. +
Zieldef.

Offenheit und
Inklusivität

Einbindung von
Kindern und
Jugendlichen

Wie schafft man
„Beteiligungsgerech-
keit“?

Wie kann man
die Bürger
motivieren?

Öffentlichkeit/
Transparenz

Kommunikation
face-to-face-
Kommunikation
„durchdachter“
Beteiligungsprozess

mediale Betreuung/
Rückkopplung

Aktivierung/
Mobilisierung?

Professionelle
Betreuung

Zeit und
Geduld

Abschließendes Resümee

Die vorgestellten Beteiligungskonzepte zeigen eine breite Vielfalt und sie sind unterschiedlich in ihrem Entwicklungsstand. Auf der einen Seite gibt es Leitlinien, die bereits implementiert und verankert sind, auf der anderen Seite aber auch solche, die noch nicht in der Umsetzungsphase angekommen sind und noch verwaltungsintern beraten werden.

Zudem zeigen sich Unterschiede innerhalb der Bürgerschaft der einzelnen Städte/Kommunen: Es gibt Kommunen, die noch ganz am Anfang stehen, deren Aufgabe zunächst die Sensibilisierung der Bürger im Sinne von Interesseweckung und Mobilisierung sein wird. Andererseits gibt es Kommunen, die bereits von einer sehr agilen Bürgerschaft profitieren können und auf diese ggf. „organisierte“ Bürgerschaft zurückgreifen bzw. bauen können.

Ein sehr wichtiger Faktor für unterschiedliche Ausgestaltungsumfänge scheint die Größe der Gemeinde/Stadt zu sein, die offenbar Einfluss auf die Beantwortung der Frage hat, inwieweit Bürgerbeteiligungsprozesse zentral oder dezentral organisiert werden sollten. Inwieweit ist die Verwaltung einer großen Stadt (etwa ab 300.000 Einwohner) überhaupt zentralisierungsfähig im Sinne einer übergreifenden Koordination der Fachämter? Ist es sinnvoll, auch hier Leitlinien für die ganze Stadt(verwaltung) zu entwickeln, oder sollten sich fachübergreifende Dienststellen, die in jedem Fall sinnvoll sind, hier eher auf beratende Funktionen beschränken?

Einhellig vertreten wird die Ansicht, dass eine Bürgerbeteiligungskultur geschaffen werden muss, sowohl in der Verwaltung als auch in der Bürgerschaft und im Gemeinderat, um dauerhaft die Umsetzung von Beteiligungsleitlinien zu gewährleisten. Eine intensive und dauerhafte Bürgerbeteiligung funktioniert weiterhin nur im Rahmen eines guten und integrierten Beteiligungsmanagements. Die verschiedenen Akteursgruppen müssen von der Sinnhaftigkeit von Leitlinien überzeugt sein. Es muss auf allen Seiten ein Verständnis dafür geschaffen werden, was erwartet – aber auch was erreicht werden kann und warum dies wichtig ist.

Die am Workshop teilnehmenden Kommunen waren

Bonn, Freiburg, Gießen, Görlitz, Graz, Hannover, Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Leipzig, Mannheim, Nürnberg, Nürtingen, Pforzheim, Potsdam, Regensburg, Sinsheim, Viernheim, Weyarn, Wolfsburg.