

Leitlinien, Satzungen und Co.: Mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Kommune verbindlich verankern

Prof. Dr. H. Klages / PD Dr. A. Vetter

Stiftung Mitarbeit
Evangelische Akademie Loccum, 24. September 2011

Prof. Dr. Helmut Klages
DHV Speyer
Bergstrasse 45
69120 Heidelberg
06221/484709
klages@dhv-speyer.de

PD Dr. Angelika Vetter
Universität Stuttgart
Institut für Sozialwissenschaften
Breitscheidstr. 2
70174 Stuttgart
0711/6571135
Angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de



1. Das Brachliegen von Beteiligungsbedürfnissen und dessen Folgen

Ein Blick auf die empirischen Daten...

- 7 – 8 von 10 Befragten wünschen Beteiligung der Bürger in Städten und Gemeinden an wichtigen Entscheidungen und halten sich hierfür bereit!

(Leipzig 2003, Forschungsgruppe Wahlen Dezember 2008, Bertelsmann-Stiftung 2009, Leipzig 2009, Bertelsmann-Stiftung/TNS Emnid 2011 [81%])

-> Ein enorm großes Beteiligungspotenzial ist vorhanden!

-> Hauptursache dafür ist u.a. der gesellschaftliche Wertewandel

Veränderungen aufgrund des Wertewandels:

1. Verringerte Bereitschaft zur Akzeptanz formal begründeter Autoritätsansprüche („autoritätskritische“ Einstellung)
2. Verstärktes Bedürfnis nach persönlicher Autonomie, Unabhängigkeit und eigenem Handlungsspielraum
3. Verstärktes Bedürfnis nach „Auslebung“ und „Einbringung“ eigener Eigenschaften/Fähigkeiten
4. Verstärktes Bedürfnis nach Anerkennung als Person
5. Verstärktes Bedürfnis nach „Teilhabe“ (sozial, zivilisatorisch, politisch: über Dinge, die einen selbst betreffen, (mit-)entscheiden zu können)

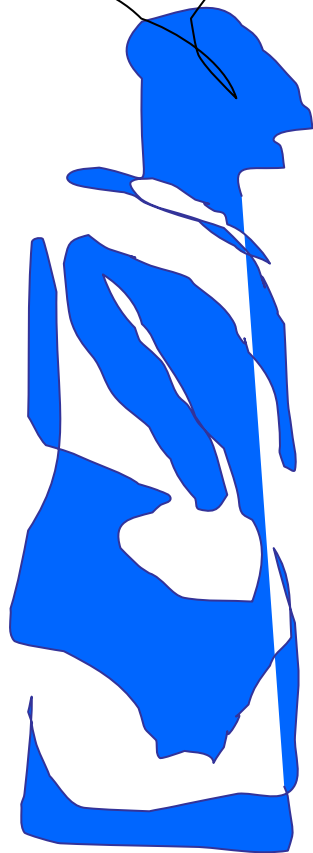
-> **Bedürfnis, Subjekt des eigenen Handelns zu sein.**

Aber: Die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger beklagt Einflusslosigkeit!

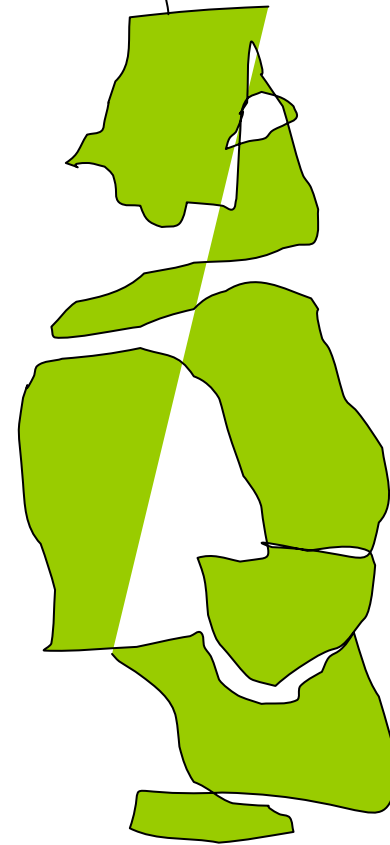
Folgen:

1. Beteiligungspotenzial fließt in Ersatzbereiche ab (unpolitisches Engagement mit unmittelbar erlebbaren Erträgen)
2. Resignierter „Rückzug ins Private“ („Zuschauerdemokratie“)
3. Zunehmende Rebellionsneigung (Indikator: zunehmende Zahl – und Bejahung - von Bürgerbegehren / Bürgerentscheiden)
4. Wachsende Kluft zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung
5. Gegenseitiges Misstrauen mit der Folge beiderseitiger Misserfolgserwartungen bei Bürgerbeteiligung (**TEUFELSKREIS**)

Die praktische Erfahrung
lehrt: Die Bürger wollen sich
doch gar nicht wirklich
beteiligen. Die Menschen
haben keinen Gemeinsinn
mehr!!



Die Politiker
machen doch nur
was sie wollen!!



Zielsetzung:

- „Vitalisierung der Demokratie“ durch mehr Bürgerbeteiligung
- Durchbrechung des gegenseitigen Misstrauensverhältnisses
- Schaffung von Vertrauen und Kooperation durch eine dauerhafte und systematische Bürgerbeteiligung

2. Warum sind Bürgerentscheide kein „goldener“ Weg zu mehr Bürgerbeteiligung?

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind keine Lösung des Beteiligungsproblems!

Sie sind als Ultima Ratio für den Ausnahmefall notwendig und richtig.

Aber sie sind kein Verfahren für den Normalfall der Bürgerbeteiligung, denn ...

1. das Verhältnis Bürger-Entscheider wird als konflikthaltig vorausgesetzt,
2. Konflikt wird nicht abgebaut, sondern unter Umständen noch verschärft,
3. ein produktives Mitdenken und Mitentscheiden wird durch Einengung auf einen Ja-Nein-Gegensatz verhindert,
4. ein auf Dauer angelegtes kooperatives Zusammenarbeiten zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderäten wird nicht gefördert,
5. Interessendivergenzen in der Bürgerschaft werden nicht „moderiert“ sondern versteift und verstärkt,
6. den Bürgern wird einseitig eine „Holschuld“ aufgebürdet und die Rolle von „Neinsagern“ aufgenötigt.

3. Grundlagen einer dauerhaften, systematischen und kooperativen Bürgerbeteiligung

Entscheidende Vorbedingung für eine dauerhafte und kooperative Bürgerbeteiligung:

Alle wesentlichen Akteure (Bürger/innen, Politik und Verwaltung) finden die Bürgerbeteiligung **attraktiv**, d.h. sie können sich etwas von ihr versprechen („mehr als nur wollen“).

„Win-Win-Win-Chance“ als fundamentale Bedingung!

Für die Bürger bedeutet dies, ... Vertrauen haben zu können und zuverlässig „Gehör“ zu finden.

Für die Entscheider im Rat bedeutet dies ..., dass Bürgerbeteiligung nicht behindert sondern die Akzeptanz von Entscheidungen verbessert und die Legitimitätsgrundlagen des eigenen Handelns stärkt.

Für die Entscheider in der Verwaltung bedeutet dies ..., dass Bürgerbeteiligung nicht behindert sondern die Aufgabenerfüllung erleichtert durch repräsentative und transparente Information über Interessen / Präferenzen, Problemwahrnehmungen und Bereitschaften in der Bürgerschaft.

Voraussetzungen

- **Verfahrensweisen und Beteiligungsmethoden** müssen den Erwartungen aller Akteure gerecht werden
- Auf Dauer angelegte **institutionelle Rahmenbedingungen** gewährleisten die Vorgehensweisen
- Die praktische Umsetzung erfolgt durch eine gemeinsame („**trialogische**“) **Verfahrenserarbeitung** der Kooperationspartner

Bislang existierende Leitlinien, Satzungen o.ä. zur dauerhaft mitgestaltenden Bürgerbeteiligung

Gemeinde Weyarn

Stadt Filderstadt

Beteiligungsmodell
Stadt Leipzig

Modell der BI
„Bürger für
Heidelberg“

**4. Beispiel Heidelberg:
Entwicklung von Leitlinien für eine dauerhafte,
systematische und kooperative
Bürgerbeteiligung**

„Heidelberger proben den Aufstand“



Heidelberg

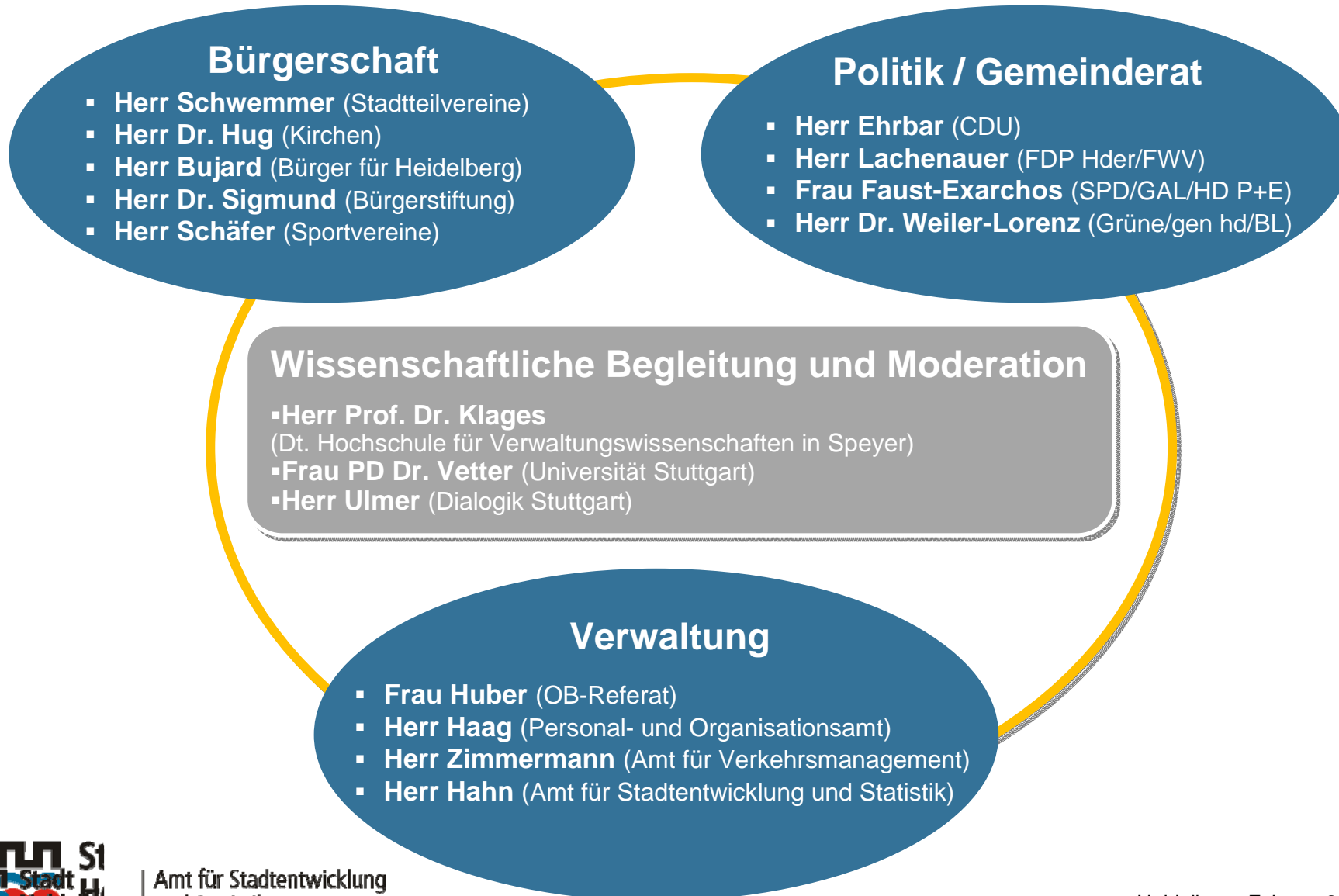
25. Juli 2010

- 67,1% gegen die Erweiterung der Stadthalle
- Beteiligung: 38,9%
- Nein-Stimmen in % aller Wahlberechtigten: 26%

-> Entscheid erfolgreich im Sinne der Initiatoren (Gegner)

(http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2571396_0_9223_-buengerentscheid-heidelberger-proben-den-aufstand.html; Johanna Eberhardt am 27.7.2010)

Beschluss des Heidelberger Gemeinderats vom 21.10.2010: Ausarbeitung von Leitlinien für eine systematische Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen



Der Arbeitsplan: 6 Sitzungen



Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 1. Sitzung, 18. März 2011

Inhalt

1. Sitzung

1. Sitzung:

Zielentwicklung und Diskussion der Ziele sowie Festlegung zentraler Gestaltungsmerkmale

Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 2. Sitzung, 8. April 2011

Inhalt

2. Sitzung

2. Sitzung:

Analyse und Bewertung vorliegender Beteiligungsmodelle

Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 3. Sitzung, 6. Mai 2011

Inhalt

3. Sitzung

3. Sitzung:

Erarbeitung und Diskussion einzelner Gestaltungsmerkmale in Gruppenarbeit

Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 4. Sitzung, 28. Mai 2011

Inhalt

4. Sitzung

4. Sitzung:

Erarbeitung und Diskussion einzelner Gestaltungsmerkmale in Gruppenarbeit

Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 5. Sitzung, 8. Juli 2011

Inhalt

5. Sitzung

5. Sitzung:

Diskussion der Ergebnisse im Plenum

Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Arbeitsprogramm 6. Sitzung, 16. September 2011

Inhalt

6. Sitzung

6. Sitzung:

Verabschiedung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Ziele der Leitlinienentwicklung aus Sicht der beteiligten Akteure

Ziel dieser Leitlinien ist es, durch eine **mitgestaltende Bürgerbeteiligung** an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen **Transparenz** zu schaffen, **Vertrauen** zwischen Bürger/innen, Verwaltung und Politik aufzubauen und eine **Beteiligungskultur** zu entwickeln. Diese **mitgestaltende Bürgerbeteiligung** ist gekennzeichnet durch

1. frühzeitige und umfassende Information, verlässliche Verfahren mit verbindlichen Regeln, gesicherten Initiativrechten und einer definierten Verbindlichkeit der Ergebnisse.
2. Sie wird der Interessenvielfalt sowie dem Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnis der Bürgerschaft gerecht und nimmt diese in Mitverantwortung.
3. Sie führt die Erfahrung und den Sachverstand von Bürger/innen, Gemeinderat und Verwaltung in wesentlichen Phasen von Entwicklungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen auf kooperative Weise zusammen und macht diese für das Gemeinwesen nutzbar.
4. Sie bereichert die repräsentative Demokratie, indem sie die Rolle von Bürgerschaft und Gemeinderat stärkt und die Entscheidungsverantwortung des Gemeinderats verdeutlicht.
5. Sie erarbeitet in einem öffentlichen und ergebnisoffenen Diskurs Lösungen, macht diese einer breiten Öffentlichkeit zugänglich, eröffnet damit die Möglichkeit zur Diskussion und erhöht so die Bereitschaft, die letztendlich getroffenen Entscheidungen anzuerkennen.
6. Sie behält den sorgsamsten Umgang mit knappen Ressourcen stets im Auge – sowohl im Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen.

Außerdem: Ableitung von 10 konkreten Gestaltungskriterien aus den Zielsetzungen

1. Start von Bürgerbeteiligungsverfahren aus der Verwaltung/Politik, sowie aus der Bürgerschaft heraus.
2. Festlegung von Kriterien für die Entscheidung, ob Bürgerbeteiligung stattfinden soll.
3. Möglichst frühzeitige Einbindung der Bürger.
4. Gewährleistung prozessbegleitender Bürgerbeteiligung durch eine kontinuierliche Verzahnung von Verwaltungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen.
5. Festlegung der Zuständigkeiten für die konkrete Gestaltung und Organisation der Bürgerbeteiligungsprozesse und die Auswahl der zu Beteiligten.
6. Rückkopplung der Ergebnisse in eine breite Öffentlichkeit.
7. Moderierender Umgang mit erkennbar werdenden Interessendivergenzen, Konfliktbeilegung.
8. Klärung der Verbindlichkeitsgrades von Beteiligungsergebnissen.
9. Evaluierung der Beteiligungsergebnisse.
10. Aufbau einer breiten öffentlichen Kommunikationskultur in Heidelberg.

Erarbeitung und Diskussion der Detailfragen in Arbeitsgruppen



Gestaltungskriterien	Detailfragen
<p>Start von Bürgerbeteiligungsverfahren aus der <u>Verwaltung/Politik</u> heraus</p>	<p>Muss bei allen Projekten über die Durchführung von Bürgerbeteiligung entschieden werden, oder kann davon ausgegangen werden, dass sich Kriterien auffinden lassen, welche - zumindest in der Regel - die Einzelentscheidung erübrigen?</p> <p>Wer veranlasst ggf. die Entscheidung? Bedarf es hierfür einer formalen Vorlage bzw. eines Antrags? Wenn ja: Von wem muss die Vorlage ausgehen bzw. wer ist antragsberechtigt? Welche Informationen müssen erbracht werden? Wer berät / entscheidet über die Vorlage / den Antrag (das Plenum des Stadtrats? Ein Ausschuss?)?</p> <p>Wie ist der weitere Verfahrensablauf? Wer ist der Träger des Verfahrens? (ausschließlich das für das betreffende Projekt zuständige Fachamt, oder das Fachamt in Verbindung mit einem Ausschuss, in welchem ggf. Bürger Mitglieder oder Beisitzer sein können? Welche weiteren Möglichkeiten kommen infrage?)</p> <p>Auf welchem Wege und durch wen werden die Bürger in das Verfahren einbezogen? Wer entscheidet insbesondere darüber, welche und wie viele Bürger einzubeziehen sind? Welche Regeln bzw. Kriterien lassen sich hierfür aufstellen? Muss / kann von bestimmten Eignungsvoraussetzungen als Beteiligungsbedingung ausgegangen werden?</p>

Standardschema zur Verzahnung von Planungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen

	Projektphase	Verwaltung	Bürger/ Öffentlichkeit	Politik	
				Bezirksbeirat	Gemeinderat
Startphase	1. Anstoß/Start (Benennung/Einbringung von Themen / Projekten)	●	●	●	●
	2. Sachbezogene Vorinformationen und –klärungen	● →	● →	● →	● →
	3. Antrag BüBe inkl. Vorschlag zu Methoden und Vorgehen auf Grundlage der Leitlinien	● ↔	● ↔	● ↔	● ↔
	4. Entscheidung über BüBe auf Grundlage der Leitlinien				●
Alternativenentwicklung und -diskussion	5. Ausarbeiten der Durchführungsmodalitäten (Lenkungsausschuss) auf Grundlage der Leitlinien	● ↔	● ↔	● ↔	● ↔
	6. Herausarbeitung von Interessen, Bedarfen, Zielvorstellungen, Bewertungskriterien, Alternativen	● ↔	●		
	7. Meinungsbildung hierzu; Rückverweisung in BüBe-Prozess				●
	8. Entwicklung/Konkretisierung von Alternativen	● ↔	●		
	9. Diskussion u. Bewertung der Alternativen - auch in der breiten Öffentlichkeit; evtl. Herausarbeiten einer Vorzugsvariante	● ↔	● ↔	●	
	10. Entscheidung über die Alternativen/ Vorzugsvariante aufgrund Verwaltungsvorlage				●
Konkretisierung und Auftrag	11. Konkretisierung der ausgewählten Variante, Erarbeitung einer detaillierten Planung	● ↔	● ↔	●	
	12. Abschließende Entscheidung aufgrund Verwaltungsvorlage				●
	13. Rechenschaftslegung		● ←		●
Umsetzungsphase	14. Umsetzungsphase	● ↔	●		
Evaluationphase	15. Prozessevaluierung	● ↔	●		●

Erstellt: AK-Leitung/ALB; Stand: Juli 2011

Der aktuelle Stand:

9 Kapitel für Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg

1. Begriffsbestimmung und Wirkungsbereich
2. Umfassende und möglichst frühzeitige Information der Bürgerschaft
3. Zustandekommen von Bürgerbeteiligungsverfahren
4. Verfahrens- und Prozessgestaltung sowie Organisation von Bürgerbeteiligung
5. Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in eine breitere Öffentlichkeit
6. Sicherstellung der Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen
7. Umgang im Konfliktfall
8. Weiterentwicklung und Evaluierung der Bürgerbeteiligung
9. Aufbau einer breiten öffentlichen Kommunikationskultur

Verabschiedung durch den Arbeitskreis im Herbst 2011

Was wir erwarten:

1. Kooperative Beteiligung ist geeigneter als andere Verfahren, um die Ziele von Bürgerbeteiligung zu erreichen.
2. Auf Dauer angelegte kooperative Beteiligung schafft Vertrauen unter allen Beteiligten.
3. Auf Dauer angelegte kooperative Beteiligung führt zur Kumulation von wertvollen Beteiligungserfahrungen. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Optimierungen der Prozesse.
4. Auf Dauer angelegte kooperative Beteiligung ist nicht konflikt- sondern problemlösungsorientiert und führt zu besseren Ergebnissen durch die Zusammenführung von Wissen aus der Bürgerschaft, der Verwaltung und dem Gemeinderat.
5. Auf Dauer angelegte kooperative Beteiligung fördert das Vertrauen auch in repräsentative Entscheidungsprozesse und die gewählten Repräsentanten.
6. Auf Dauer angelegte kooperative Beteiligung stärkt die Demokratie.