

# „Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung“

13. Juli 2006, Stuttgart

Kurzdokumentation der Ergebnisse

Eine Kooperation von



und



und



## Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung

Seit vielen Jahren werden in den Kommunen mit unterschiedlichen Motivationen neue Formen der Bürgerbeteiligung – z.B. Lokale Agenda Prozesse, Stadtteilentwicklung, Bürgerhaushalt - angewendet, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Mechanismen hinausgehen und bestehende Entscheidungsverfahren ergänzen. Gemeinsam ist ihnen der kooperative Dialog von Bürgerinnen und Bürgern, Politik, Verwaltung und lokalen Unternehmen, um Ideen für eine lebenswerte Zukunft zu sammeln und eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten.

Die Veranstaltung „Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung“ hatte zum Ziel, den aktuellen Stand der Aktivitäten zu reflektieren und aktuelle Fragestellungen für die Diskussion zu identifizieren.

Folgende Fragen standen im Mittelpunkt:

- Welche Methoden der Partizipation haben sich wirklich durchgesetzt?
- Wie wurden sie bisher in praktischen Beispielen umgesetzt?
- Welche Erfahrungen liegen vor? Bei welchen Themen wurden sie eingesetzt?
- Welche Wirkung lässt sich mit partizipativen Verfahren erreichen?
- Und was sind Qualitätskriterien erfolgreicher Beispiele?

Die Veranstaltung wurde gemeinsam von der Landeszentrale für politische Bildung, dem Agenda-Büro der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) und der Landeshauptstadt Stuttgart, Stabsstelle Förderung Bürgerschaftliches Engagement, durchgeführt. Sie wendete sich an alle Interessierten oder mit dem Thema befassten Personen in Gemeinderäten,

Kommunalverwaltungen, Lokale-Agenda-21- oder anderen Bürgerbeteiligungs-Prozessen.

Die vorliegende Kurzdokumentation gibt Auskunft über die wichtigsten Ergebnisse, zentrale Fragestellungen und das „Wie weiter?“.

Wir freuen uns über Rückmeldungen und Ihre Fragen und Anregungen!

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Jeannette Behringer, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Gerd Oelsner, Agenda-Büro der LUBW

Reinhold Halder, Landeshauptstadt Stuttgart, Stabsstelle Förderung Bürgerschaftliches Engagement

## Programm

10.15 Uhr Begrüßung und Einführung

Reinhold Halder, Stabsstelle Förderung Bürgerschaftliches

Engagement der Landeshauptstadt Stuttgart

Dr. Jeannette Behringer, Landeszentrale für politische Bildung

Gerd Oelsner, Agenda-Büro der LUBW

10.30 Uhr Welches sind die wichtigsten Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung?

Dr. Michael Wormer, Institut für Organisationskommunikation (IFOK), Bensheim, anschließend Diskussion

11.30 Uhr Was sind Handlungsfelder und Qualitätskriterien gelungener Bürgerbeteiligung?

Ludwig Weitz, Stiftung Mitarbeit, Bonn, anschließend Diskussion

12.30 Uhr Mittagspause

14.00 Uhr Arbeitsgruppen zu Methoden und Praxisbeispielen

AG 1: Zukunftswerkstätten und ihre Anwendung in Konstanz und seinen Stadtteilen im Rahmen der Lokalen Agenda 21

Einführungsreferat: Klaus-Dieter Schnell , SSWP (Scherer, Schnell, Walser und Partner – Kommunale- und Regionalentwicklung)

Moderation: Gerd Oelsner, Agenda-Büro der LUBW

AG 2: Zukunftskonferenz im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts  
Ludwigsburg

Einführungsreferat: Holger Heß / Martin Kurt, Stadt Ludwigsburg, Stabstelle  
Strategische Steuerung

Moderation: Birgit Bastian, Agenda-Büro der LUBW

AG 3: Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Stadtteil am Beispiel des  
Projekts „Filderpark Stuttgart“

Einführungsreferat: Dr. Heinz Rheinfelder/Inge Momm

Moderation: Dr. Jeannette Behringer, Landeszentrale für politische  
Bildung Baden-Württemberg

16.00 Uhr      Plenum: Wichtige Formen der Bürgerbeteiligung und ihre  
Anwendung

Berichte aus den Arbeitsgruppen und Abschlussdiskussion

16.45 Uhr      Ende der Veranstaltung

**Michael Wormer:**

**Welches sind die wichtigsten Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung?**

Inhalt:

1. Warum Bürgerbeteiligung?
2. Warum gelingt Bürgerbeteiligung nicht immer?
3. Wann ist Bürgerbeteiligung erfolgreich?
4. Wie erfolgt Bürgerbeteiligung – Formen der Bürgerbeteiligung
5. Welche Methode ist die erfolgreichste?

1. Warum Bürgerbeteiligung?

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist nicht nur eine freiwillige Leistung der Kommune. Vielmehr gibt es zahlreiche gesetzliche Regelungen, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert und klar beschrieben ist. Dies ist beispielsweise im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, Genehmigungsverfahren, bei der Wasserrahmenrichtlinie und im Umweltinformationsgesetz geregelt. Bereits in der Agenda 21, dem Aktionspapier der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio, wurden die Regierungen der Unterzeichnerstaaten aufgerufen, die Öffentlichkeit durch Konsultationsverfahren zu beteiligen. Eine klare Forderung nach

Bürgerbeteiligung im Umweltschutz ist auch in der sogenannten Aarhus Konvention<sup>1</sup> verankert.

Öffentlichkeitsbeteiligung nur im Rahmen von gesetzlichen Forderungen zu sehen, würde jedoch deren Vorteile und Nutzen nicht ausreichend berücksichtigen. Warum Beteiligung sinnvoll und empfehlenswert ist, war schon Lao-Tse bewusst:

Sag es mir – und ich werde es vergessen

Zeige es mir – und ich werde mich daran erinnern

Beteilige mich – und ich werde es verstehen

Neben dieser Begründung von Lao-Tse gibt es natürlich noch eine Vielzahl weiterer Argumente für die Durchführung von Beteiligungsverfahren. So liefert Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere bei der Stadt- und Gemeindeentwicklung durch die Einbeziehung lokalen Sachverständes und der Entwicklung kreativer Ideen durch die Teilnehmenden oft bessere Ergebnisse. Auch erfahren Entscheidungen der Verwaltung und Politik nach einer intensiven Beteiligung

---

<sup>1</sup> „Die Aarhus-Konvention, benannt nach der dänischen Stadt Aarhus, in der die Unterzeichnung im Juni 1998 stattfand, ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Die Rechte bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen.“ (Quelle: <http://www.aarhus-konvention.de/>)

eine erhöhte Akzeptanz und Legitimation, was zur Vermeidung von Konflikten oder zumindest zu deren Mittlung beitragen kann. Durch eine anschließende reibungslosere Umsetzung ist oft eine Beschleunigung des gesamten Verfahrens zu verzeichnen, obwohl das Beteiligungsverfahren im Vorfeld zeitaufwändig war. Gerade die Umsetzung von kommunalen Planungen wird durch die Integration des bürgerschaftlichen Engagements gesichert oder oft erst ermöglicht. Werden durch entsprechende Verfahren relevante Akteure eingebunden und mit in die Verantwortung genommen, so bedeutet dies nicht nur ein Verlust an Einfluss bzw. Verantwortung sondern auch ein Gewinn an neuen bzw. weiteren Ressourcen (Personal, Ideen und Finanzen). Neben dieser Auswahl an Gründen ist Bürgerbeteiligung allgemein als ein grundlegender demokratischer Wert für das Leben in unseren Städten und Gemeinden anzuerkennen.

## 2. Warum gelingt Bürgerbeteiligung nicht immer?

Beteiligungsverfahren liefern somit überwiegend Vorteile und Nutzen für die Kommune. Doch leider gibt es zahlreiche Beispiele von Partizipationsprozessen, in denen die Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht erfolgreich war. Aus dem Erfahrungsaustausch der LUBW zur Lokalen Agenda 21 und aus weiteren Beispielen lassen sich die drei folgenden Ursachen für das Misslingen von Beteiligungsverfahren ableiten:

### Engagement

Die Bürgerinnen und Bürger haben oft keine Zeit oder zeigen mangelndes Interesse für den Beteiligungsprozess. Bereitschaft zur Mitwirkung ist meist nur bei direkter Betroffenheit zu verzeichnen (z. B. Grundstückseigentümer, Anwohner von Baumaßnahmen etc), während eher allgemeine Themen der Stadt- und Gemeindeentwicklung wenig Resonanz auslösen. Auch scheint es zu wenig Nachwuchs an engagierten Bürgerinnen und Bürgern zu geben und häufig sind immer die gleichen Personen an den Verfahren beteiligt. Die Schwierigkeit,



Bürgerengagement anzustoßen, ist in bestimmten Bevölkerungskreisen besonders auffällig. Sie sind nur sehr schwer bis überhaupt nicht zu gewinnen (Stichwort „soziale Selektivität“).

### Finanzen

Einer der offensichtlichen Gründe für das Scheitern von Beteiligungsverfahren ist die unzureichende Finanzierung. Dies gilt sowohl für den Beteiligungsprozess (z. B. zu wenig Veranstaltungen, keine Aufwandentschädigungen, keine Honorare für externe Expertinnen/Experten) als auch für die anschließende Umsetzung.

### Politik und Verwaltung

Am häufigsten wurden Politik und Verwaltung in den Städten und Gemeinden für das Scheitern von Öffentlichkeitsbeteiligungen verantwortlich gemacht. Vielfach bekommen die Bürgerinnen und Bürger nur einen „Sandkasten zum Spielen“, in dem sie sich engagieren dürfen ohne jedoch an wichtigen Entscheidungen beteiligt zu sein. Durch die mangelhafte Anbindung der Beteiligungsverfahren an politische und planerische Prozesse erfüllt die Beteiligung bestenfalls eine Alibifunktion. Darüber hinaus scheint es auch Ängste vor den – evtl. unrealistischen – Wünschen der Bürgerschaft zu geben, die eine sinnvolle Einbindung verhindern. Weiterhin wird Bürgerbeteiligung mangels gesetzlicher Legitimation abgelehnt, da neben dem gewählten Gemeinderat/der Gemeinderätin kein informelles „Nebenparlament“ geduldet wird.

### 3. Wann ist Bürgerbeteiligung erfolgreich?

Die oben aufgeführten Aspekte verdeutlichen, vor welchen Herausforderungen erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung steht. Prinzipiell ist es erforderlich, dass die Chancen und Grenzen der Partizipation erkannt und entsprechend

kommuniziert werden. Ortwin Renn (in Lay 2003, S. 45f) beschreibt folgende Aspekte als wesentliche Voraussetzungen erfolgreicher Bürgerbeteiligung:

#### Legitimation

Ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren erfordert klare Legitimation und Regeln. Die politischen Vertreter/innen – insbesondere die Spitze (Oberbürgermeister/in, Bürgermeister/in) muss ein unmissverständliches politisches Signal senden. Die Integration der Ergebnisse in den Entscheidungsprozess muss gewährleistet sein.

Der Verfahrensablauf ist transparent und nachvollziehbar.

#### Fairness

Das Verfahren sollte weitgehend ergebnisoffen sein; wenn Einschränkungen bestehen, müssen diese klar kommuniziert werden.

Die Beteiligung muss so frühzeitig wie möglich beginnen.

Alle Beteiligten müssen die gleichen Chancen – aber auch Rechte und Pflichten – besitzen.

#### Kompetenz

Fachlicher Input in den Prozess gewährleistet sein.

Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit, eigenen Sachverstand zu erwerben.

Der Prozess wird professionell gemanagt → z. B. auch durch das Hinzuziehen externer und neutraler Expertise

#### Effizienz

Das Verhältnis von Aufwand (Zeit und Kosten) zum Nutzen und Ergebnis muss positiv sein.

#### 4. Wie erfolgt die Bürgerbeteiligung? – Formen der Bürgerbeteiligung

Bei der näheren Betrachtung der Beteiligungsformen muss zwischen den formellen Verfahren, wie sie durch gesetzliche Grundlagen geregelt sind, und den informellen Verfahren unterschieden werden. Zu den formellen Verfahren zählen beispielsweise

- die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürger in Ausschüssen,
- Bürgeranträge und Petitionen,
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid,
- Einbindung von Bürgerinnen und Bürger in Beiräte,
- Bürgerbefragung,
- Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunden, Anhörungen und Erörterungen.

Diese formellen Verfahren werden hier nicht näher vertieft. Vielmehr liegt der Schwerpunkt bei den informellen Verfahren und Methoden, von denen es mittlerweile eine erhebliche Anzahl gibt. Nachfolgend werden kurz einige der bekanntesten und für die Stadt- und Gemeindeentwicklung relevantesten Verfahren mit ihren zentralen Merkmalen vorgestellt. Nähere Informationen liefert die angegebene Literatur.

Zu den informellen Verfahren, die keine enge methodische Struktur besitzen und eher als allgemeiner „Oberbegriff“ verwendet werden, zählen die folgenden Methoden:

##### Bilaterale Gespräche/Zielgruppengespräche

Bei Bürgerbeteiligung wird zu schnell an Großveranstaltungen gedacht. Je nach individueller Situation oder im Vorfeld von größeren Veranstaltungen sind jedoch Gespräche mit einzelnen Akteuren sehr empfehlenswert, um die persönlichen Positionen und Interessen der Akteure zu identifizieren und Lösungswege oder Kooperationsmöglichkeiten zu eruieren.

## Runder Tisch

Der Runde Tisch ist eine Konferenzform, die bei komplexen und/oder konfliktreichen gesellschaftlichen Themenstellungen Anwendung findet. Es handelt sich um einen systematisch gegliederten Prozess, der allen Beteiligten formal Gleichberechtigung zusichert und durch einen neutralen Moderator/eine neutrale Moderatorin begleitet wird. Jede vertretene Interessengruppe sollte (unabhängig von politischer oder ökonomischer Stärke) durch die gleiche Anzahl von Personen mit Stimmrecht vertreten sein. Dies bringt auch optisch den Grundsatz der Gleichberechtigung zum Ausdruck. Bei Bedarf kann die Meinung eines Experten hinzugezogen werden.

## Mediation

Mediation ist der Versuch, in Konfliktsituationen auf dem Verhandlungsweg mit allen Beteiligten unter Hinzuziehung eines neutralen Dritten eine einvernehmliche (konsensuale) Lösung zu finden. Der Mediator hat nicht die Aufgabe, einen Schiedsspruch auszusprechen, sondern strukturiert den Prozess, der die Parteien zu einem Kompromiss führen soll. Die Verantwortung für die Erarbeitung von Problemlösungen liegt bei den Konfliktparteien selbst. Es geht darum, die Voraussetzung für einen Klärungsprozess zu schaffen, in dem die Parteien miteinander in diskursiver statt positioneller Art und Weise (d.h. von Positionen zu Interessen kommen) verhandeln um zu einer für alle Seiten akzeptablen Lösung zu kommen. Kann kein Konsens erzielt werden, so ist zumindest der Dissens zu präzisieren.

Bei den nachfolgend beschriebenen Methoden liegt in der Regel eine mehr oder weniger stark definierte Struktur bezüglich Ablauf, Teilnehmerzahl und Struktur vor. In der Praxis werden die Begriffe jedoch häufig ohne enge methodische Ausrichtung verwendet.

### Planungszellen

In der Planungszelle werden in Gruppen ausgewählter Bürgerinnen und Bürger und unter Leitung einer unabhängigen Instanz/ eines Moderators, Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem erarbeitet. Durch Zufallsauswahl wird eine möglichst breite und repräsentative Zusammensetzung der Gruppen erreicht (Geschlecht, Berufssparten, soziale Schichten, Alter etc.). In Kleingruppen mit max. 25 Teilnehmer/innen, in denen die Arbeit für Bürgergutachten erfolgt, kommen so unterschiedliche Gesellschaftliche Gruppen miteinander ins Gespräch. Es wird bewusst in Kauf genommen, dass Menschen mit einbezogen werden, die bisher nie an einer politischen Veranstaltung oder einem Seminar teilgenommen haben. Da die Teilnehmer mehrere Tage Zeit haben, sich zu informieren, zu diskutieren und zu bewerten, können auch komplexere Fragen kompetent bearbeitet werden. Im Mittelpunkt des Verfahrens stehen allerdings nicht die Themen. Ziel ist es vielmehr, die Bürger darin zu bestärken, in einem fairen und neutralen Rahmen eigene Sichtweisen zu artikulieren und eigenständig Lösungen für wichtige öffentliche Fragen und Problemlagen zu entwickeln.

### Planning for real

Beim „Planning for real“ wird ein transportables Stadtteilmodell an vielen Orten (z. B. Kneipen, Straßenbahnen, U-Bahnen) gezeigt, um Bürger ins Gespräch zu bringen. So ergeben sich Veränderungsvorschläge und neue Formen nachbarschaftlicher Aktivität können sich entwickeln.

### Zukunftswerkstätten

Ziel der Zukunftswerkstätten ist es, in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten. Der Prozess

gliedert sich in die drei Phasen: Kritikphase, Ideen-/Phantasiephase, Umsetzungs-/Verwirklichungsphase.

### Open Space

Open Space ist eine sehr offene Versammlungstechnik, in der keine festen Programmstrukturen vorgegeben werden. Stattdessen kommen die Beteiligten zu Beginn zusammen, um Themen und Punkte zu benennen und aufzuschreiben, die für sie höchste Aktualität haben und die sie persönlich gerne behandeln möchten. Nach Neigung und Interesse werden in wechselnder Zusammensetzung Kleingruppen gebildet, in denen die Themen diskutiert werden. Die Ergebnisse der einzelnen Gruppen werden protokolliert. In einer Schlussrunde können Maßnahmen und Prioritäten zur Umsetzung vereinbart werden.

### Bürgergipfel

Der Bürgergipfel ist eine von IFOK in Europa und Deutschland eingeführte Methode, die es ermöglicht, durch einen entsprechenden Technikeinsatz sowohl intensive Diskussion an runden Tischen mit maximal 10 Personen als auch ein Austausch im großen Plenum zu ermöglichen. So können mit mehreren hundert Teilnehmenden konkrete Ergebnisse an einem Tag erzielt werden.

### 5. Welche Methode ist die erfolgreichste?

Zum Schluss stellt sich die Frage, welche der aufgeführten Methoden nun die erfolgreichste Methode für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung ist. Diese Frage ist leider nicht abschließend zu beantworten. Es kommt nämlich nicht (nur) auf die Auswahl der richtigen Methode an. Vielmehr sind Rahmenbedingungen, wie z. B.

„Chefsache“ → Klare Unterstützung durch die Politik

„Ernsthaftigkeit“ → Kein Alibiprozess

„Professionelles Prozessmanagement“ → Was wird wann wie kommuniziert?

„Begleitende Öffentlichkeitsarbeit“

„Follow Up/Umsetzung“

von entscheidender Bedeutung. Die dargestellten Methoden und Techniken sind kein Selbstzweck, sondern Hilfsmittel zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Eine genaue Analyse der konkreten Situation und eine spezifische Gestaltung des Beteiligungsprozesses sind erforderlich. In der Praxis haben sich daher eher „Hybridmethoden“ bzw. ein „Methodenmix“ als richtige und erfolgreichste „Methode“ zur Bürgerbeteiligung erwiesen.

#### Literatur

Beckmann, Jens; Keck, Gerhard (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung, Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30. Stiftung MITARBEIT und Agenda-Transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH, Bonn

Wormer, Michael (2005): Kommunikative Potenziale bei Einführung und Betrieb eines Ökokontos. In: Spang, W. Dieter; Reiter, Sven (Hrsg.): Ökokonten und Kompensationsflächenpools in der Bauleitplanung und der Fachplanung. Anforderungen, Erfahrungen, Handlungsempfehlungen. Erich Schmidt Verlag, Berlin

#### Internet

Reinert, Adrian (2005, 30. März): Bedingungen von erfolgreicher Bürger(innen)beteiligung. URL:

[http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/reinert/erfolgreiche\\_buergerbeteiligung.htm](http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/reinert/erfolgreiche_buergerbeteiligung.htm)

Scherer, Herbert (2005): Chancen & Probleme bei der Bürgerbeteiligung im Stadtteil. URL:

<http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/scherer/partizipation.htm> (2005, 30. November)

---

Dr. Michael Wormer

**Geschäftsfeldleiter**

**Studium der Biologie mit den Schwerpunkten Siedlungsökologie und Naturschutzstrategien. Beschäftigt seit 1998 bei IFOK als Leiter des Geschäftsfeldes Umwelt.**

**Arbeitsschwerpunkte: Verständigungs- und Aushandlungsprozesse in kontroversen Umwelt- und Technikfragen, z. B. zu den Themen Naturschutz, Flächenentwicklung, Nachhaltigkeitsstrategien, Öko-Effizienz und Klimaschutz. Darüber hinaus verantwortlich für die Durchführung von Strategie- und Leitbildprozessen bei öffentlichen Institutionen.**



**IFOK GmbH – Institut für Organisationskommunikation  
Berliner Ring 89  
64625 Bensheim**

**Tel.: 0 62 51/84 16-51**

**Fax: 0 62 51/84 16-16**

**E-Mail: [michael.wormer@ifok.de](mailto:michael.wormer@ifok.de)**

**[www.ifok.de](http://www.ifok.de)**



**Ludwig Weitz:**

**Bürgerbeteiligung: Handlungsfelder und Qualitätskriterien**

Stichworte meines Vortrags:

Bürgerbeteiligung -  
ein Begriff und seine WIRK-lichkeit

Handlungsfelder der Bürgerbeteiligung

Schwierigkeiten der bisherigen Praxis

Qualitätskriterien – ein erster Versuch...

Bürgerbeteiligung - ein wehrloser Begriff!

»Es ist eine demokratische und inhaltliche Selbstverständlichkeit, dass die Menschen das Haus, in dem sie leben wollen, selbst planen und gestalten können« (Bertolt Brecht)

Von was reden wir?

Meinen wir „Bürgerkommune“? Dahinter verbirgt sich oft das Leitbild vom „modernen Staat“, also einer Verwaltungsreform mit den gewünschten Effekten von Effizienz schlanker Organisation.

Oder geht es um Bürgerorientierung? Dahinter verbirgt sich das, was wir in Dienstleistungsunternehmen als Kundenorientierung bezeichnen. Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse werden an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtet. Wenn wir von Bürgerbeteiligung reden, dann verstehen wir darunter die „echte“ Partizipation der Bürger an (politischen) Entscheidungen.

Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ hat Hochkonjunktur. Viele nutzen den Begriff und betonen den demokratiestützenden und legitimationsfördernden Wert:

StadtplanerInnen, PolitikerInnen,

Jugendhilfe- und SozialplanerInnen, Verwaltungsleute aus dem Grünflächen-,

Gesundheits-, Stadtentwicklungs-, Hochbau- und Tiefbauamt,

Wohnungsbaugesellschaften, die lokale Wirtschaftsförderung, AutorInnen aus

Wissenschaft und Praxis quer durch die Disziplinen und viele andere mehr!

Es scheint, dass dieser Begriff wehrlos ist und ihn jeder beliebig nutzen kann um

z.B. programmatisch Qualität zu signalisieren? Klar ist: Oft ist nicht das „drin“,

was draufsteht!

### Methoden der Partizipation

Auch partizipative Verfahren haben Konjunktur! Die Zahl methodisch-strukturierter Prozesse zur Bürgerbeteiligung unterschiedlichen Fragestellungen sind inzwischen unübersehbar zahlreich.

Heute dürfte es kaum noch ein Kommunalparlament in einer größeren deutschen Stadt geben, in dem nicht zumindest die Anwendung eines Dialogverfahrens schon einmal vorgeschlagen oder sogar beschlossen und durchgeführt wurde.

Einen großen Push in dieser Entwicklung haben sicher die Lokalen Agenda-Prozesse bewirkt. Dabei differieren die methodischen Standards erheblich.

Verlässliche empirische Evaluationen gibt es kaum, die Reflexion erschöpft sich häufig in „gefühlten“ Effekten.

Seit den 70iger Jahren entwickeln sich eine Fülle von methodischen Ansätzen, mit dem Ziel, Partizipation und Beteiligung durch methodische Verfahren fair zu organisieren:

Moderationsmethode (Quickborn u.a.), Zukunftswerkstatt (nach R. Jungk),

Planungszelle (nach L. Dienel), Open-Space-Technology (nach H. Owen),

Appreciative Inquiry (nach D. Cooperrider u.a.), Zukunftskonferenz (nach M.R.

Weisbord u.a.) und viele andere mehr. Heute sind es mehr als 30 methodische

Ansätze, die geeignet sind, Bürgerbeteiligungsverfahren methodisch "sauber" zu organisieren.

## Handlungsfelder der Bürgerbeteiligung

Formelle Formen der Bürgerbeteiligung:

Allgemeine Wahlen

Kundgebungen, Demonstrationen, Versammlungen...

Mitwirkung als Betroffene: Schule, Kindergarten, Heime, Sozialversicherung...

Abstimmungen: Bürgerbegehren, Bürgerentscheid (Kommune), Volksbegehren, Volksentscheid (Land)

Kommune: Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Mitwirkung als sachkundiger Bürger/als sachkundige Bürgerin...

Beiräte: Ausländer, Senioren, sachliche Themen...

Bau- und Planungsrecht

Anhörungen z.B. in Gesetzgebungsverfahren: Experten, Interessen

Petitionen

Neue Formen: Bürgerhaushalt

Elektronische Verfahren: Information, Abstimmungen, Politikberatung,

Beteiligung via Internet (Campact e.V.)

„Informelle“ Handlungsfelder

Runde Tische

Zukunftswerkstätten

Planungszellen

Bürgerforen

Bürgerversammlungen

...

Die Praxis? – Einige subjektive Beobachtungen

Die öffentlichen Verwaltungen

...sind - unter Stichworten wie „Bürgerorientierung“ und „Bürgerkommune“ - hochgradig mit sich selbst beschäftigt (Umstrukturierung, Output-Orientierung, Dienstleistungskultur...) und pflegen eine gehobene Form der Binnenorientierung!

Im Zuge kommunaler Konsolidierungsprozesse stehen auch "freiwillige" Leistungen zur Streichung an, die zur systematischen Anregung und Unterstützung von Bürgerbeteiligung beitragen (so sind z.B. viele Agenda-, Beteiligungs-, Bürgerengagements- „Beauftragte“ inzwischen schon wieder verschwunden)!

Politik und Verwaltung verhalten sich oftmals trotz ihrer bürgerfreundlichen Formeln eher ungelentk oder allenfalls „antrainiert freundlich“ im Umgang mit artikuliertem Bürgerwillen.

Die Bürgerbeteiligung – so sie nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, erfolgt zufällig und tendenziell eher zu spät und problem-hypnotisiert.

Aber auch der Bürger und die Bürgerin...

...ist alles andere als „scharf“ auf Beteiligung. Es sei denn die Maßnahme verläuft durch den eigenen Vorgarten, weckt also die eigene Betroffenheit, das Engagement ist „in“ und passt zum eigenen life-style, ist zeitlich begrenzt und verspricht schnellen Erfolg!

Bürgerbeteiligung: Fragen über Fragen???!!!

Wenn man die Szene beobachtet, dann kann man sich fragen...

Ist das mit der Bürgerbeteiligung wirklich ernst gemeint?

Oder ist man zwar verbal dafür, aber hilflos in der Ausführung?

Oder zu sehr beschäftigt mit internen Bürokratie- und Finanzproblemen?

Oder reicht es allen Beteiligten, wenn „nur“ darüber geredet wird und man insgeheim hofft, nie jemand würde es wirklich ernst nehmen?

Oder wird gar über Leerformeln eine Praxis in der direkten Demokratie schön geschrieben, die sich in den letzten 30 Jahren im Grunde nicht entwickelt hat? Oder ist die Idee zwar gut, aber die Ergebnisse halten nicht, was vorher erdacht, erhofft und versprochen wurde?

Eine Definition...

Bürgerbeteiligung ist der Oberbegriff für sämtliche Maßnahmen und Initiativen, die eine Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen ermöglichen. Eigentlich – ganz genau genommen – müsste es Einwohnerinnen- und Einwohnerbeteiligung heißen!

Bürgerbeteiligung – eine Antwort auf ein Grund-Problem der repräsentativen Demokratie?

Die Institutionen der repräsentativen Demokratie scheinen zunehmend überfordert, Legitimation für wichtige politische Sachentscheidungen herzustellen. Ursachen sind - unter anderem - die zunehmende Entscheidungskomplexität, die unzureichende Legitimationsbasis und Veränderungen im Partizipationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger. Neben diesem Grundproblem gibt es weitere Probleme der Mitwirkung:

Problem: Oberflächlichkeit!

Das klassische Instrumentarium (Planauslegung, Anhörung, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen usw.) ist notwendig und weiterhin unverzichtbar. Es weist aber eine Reihe von Problemen auf: Die Beteiligung stößt nur auf geringe Resonanz! Es treffen sich die organisierten Interessen und die, die dagegen sind! Die Beteiligung ist oberflächlich!

Problem: soziale Selektivität!

Es beteiligen sich vornehmlich die organisierten Interessen, sozialaktive Minderheiten und die, die dagegen sind! Dabei dominieren Hochausgebildete, Angehörige höherer beruflicher Positionen, Männer in mittleren Jahrgängen, der öffentliche Dienst und die organisierten Interessen.

Schwach vertreten sind hingegen ausländische Mitbürger/innen, Jugendliche, Frauen, ältere Arbeitnehmer/innen, Behinderte, untere Einkommensschichten.

Problem: Mittelstandsorientierung

Bürgerbeteiligung entspricht in ihrem „heimlichen“ Lehrplan fast immer klassischen bürgerlichen Mittelschichtstandards. Die Angebote, die Informationen der Bürgerschaft über Broschüren, Aufrufe zu Unmutsäußerungen, Bürgersprechstunden, Aufforderungen zu Bürgereingaben usw. werden meist von den Menschen wahrgenommen, die es gewohnt sind oder gelernt haben, sich in diesen Formen zu äußern. Geordnete Bürgerbeteiligung, methodisch sauber moderiert, grenzen die Bevölkerungsgruppen aus, die sich gar nicht, ungeordnet, lautstark und/oder anarchisch äußern. Den Benachteiligten stehen die Foren offen und man wünscht sich sogar, dass sie kommen. *„Doch wenn sie einmal da sind, entziehen sie sich jeder geordneten Moderation und sind partout nicht bereit, ihre Bedürfnisse auf Kärtchen zu schreiben. So degeneriert Bürgerbeteiligung vielerorts zu einer neuen Form, das Bildungsbürgertum artgerecht bei Laune und ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen auf Distanz zu halten.“* (Hinte)

Problem: Zeit!

Vielen Bürgerinnen und Bürgern fehlen die zeitlichen Möglichkeiten sich zu beteiligen, selbst wenn sie persönlich interessiert sind! Besonders benachteiligt sind Alleinerziehende, Eltern von Kleinkindern, Schichtarbeitende, Viel-

Leistende, pflegende Angehörige usw.. Bürger(innen)beteiligung steht zudem in Konkurrenz mit anderen Möglichkeiten der Frei-Zeit-Gesellschaft!

Problem: ...zu spät!

Bürger(innen)beteiligung erfolgt vielfach zu spät. Interesse und Engagement entstehen vor allem bei persönlicher Betroffenheit. Entscheidungsprozesse sind dann oft schon so weit fortgeschritten, so dass die Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt sind.

Problem: Segmentierung und Mobilität

Zwei gesellschaftliche Tendenzen sind in diesem Zusammenhang zu bedenken:

1. die Tendenz des „Sich-Voneinander-Abschottens“ (Segmentierung): Die Grundfrage lautet: „Ist es „mein“ Problem?“ Die Folge: Es wird Meinungsbestätigung unter Gleichdenkenden statt Meinungs austausch gesucht.
2. die Tendenz zur Mobilität: Frei nach dem Lied: Heute hier, morgen dort – bin kaum da, muss ich fort steht der Engagierte vor der Frage: „Wo engagiere ich mich und lohnt sich das?“

Die Folge: Engagement kann sich auf ganz verschiedene Lebensräume beziehen und unterbleibt daher oft eher ganz.

"Die moderne Stadt ist mit Begriffen der Unterschiedlichkeit und Differenz eher zu beschreiben als mit Begriffen von Einheitlichkeit und Integration." (Uta Schwarz-Österreicher).

Positiv: Bürgerbeteiligung ist eine Ressource!

Bürger(innen)beteiligung ist ein demokratischer Wert an sich und eine wertvolle gesellschaftliche Ressource. Sie kann helfen, die Qualität von Entscheidungen zu verbessern („Dritte Lösungen“) und ihre Legitimation zu erhöhen und wesentliche Aspekte des Themas nicht übersehen werden (blinde Flecken)!

Durch gemeinsam gefundene Lösungen vorher wird der Widerstand danach zu verhindern, mindestens gemindert (der meist mehr „kostet“)! Bürgerbeteiligung hilft, die Politik zu entlasten und „Lust“ auf Politik zu wecken, da sie dem Bedürfnis, an Entscheidungen beteiligt zu sein, entsprechen und die Mitverantwortung stärken!

Keine thematischen und räumlichen Grenzen...

Der Bürgerbeteiligung scheinen keine thematischen oder räumlichen Grenzen gesetzt zu sein.

Es scheint keine gesellschaftliche Streitfrage zu geben, die nicht mit partizipativen Methoden angegangen werden könnte. So könnte eine mit Vertreter(inne)n unterschiedlichster gesellschaftlicher Interessen besetzte Zukunftskonferenz zur Zukunft der Arbeit veranstaltet werden, die als eine „Denkfabrik“ neue, konsensuale Visionen erarbeitet. Eine Konsensuskonferenz könnte zur Gesundheitsreform und Kostendämpfung im Gesundheitswesen arbeiten oder eine Planungszelle über die Rentenreform nachdenken.

Beachtliche Ergebnisse

Eher spärliches Datenmaterial und eine Fülle von Einzelberichten zu durchgeführten Verfahren lassen beachtliche Erfolge vermuten.

Referenzprozesse sind zu vielen Fragestellungen und methodischen Ansätzen vorhanden und dokumentiert. Die Beurteilung ist schwierig, weil keine allgemeingültigen Qualitätskriterien vereinbart sind und die wenigsten Prozesse wissenschaftlich evaluiert sind. Neben den konkreten praktischen Ergebnissen und dem wünschenswerten Vorrang einvernehmlich-selbstbestimmter gegenüber von außen verordneten Konfliktlösungen sind von einer größeren Beteiligung der Bürger insbesondere auch längerfristige positive Effekte auf die politische Kultur zu erwarten.



## Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung

### Grundlegend:

Einbettung ins Entscheidungssystem

„Master“plan Bürgerbeteiligung

Klärung des Stellenwertes

Konsultativ, nicht vorbestimmt

Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz

Nachvollziehbare Ergebnisse, Entscheidung, Umsetzung

Verlauf, Ergebnisse mit dem Fokus: Verständigung

Nachsorge und Reflexion

Öffentlichkeit, Öffentlichkeitsarbeit

### Gestaltung:

Transparentes Grund- und Verfahrenskonzept

Ergebnisoffenheit

Frühzeitigkeit

faire Einflusschancen

das ganze System in einem Raum

Ermöglichung von Selbstorganisation

Empowerment unfreiwillig nicht-aktiver Gruppen!

Gemeinsam vereinbarte Spielregeln

Konsensprinzip

### Methodik

Angemessene Methodik: Nicht die „eine“ Methode, sondern der Mix macht's!

Neutrale Moderation

Spaß und Genuss

Ergebnisse

Innovative, neue“ Ideen

umsetzungsorientiert

Nachvollziehbarkeit

Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit

Förderliche Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements:

Konkretheit

Zeitliche Befristung!

Zusammenfassung Qualitätskriterien (Ortwin Renn)

Fairness

Kompetenz

Effizienz

Legitimation

Und: Es gibt keine Patentrezepte!

Veröffentlichungen:

Ludwig Weitz u.a.

Praxis Bürgerbeteiligung

[www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de) oder [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

Bastian Goßner

Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung

[www.buergergutachten.com](http://www.buergergutachten.com)

Ruth Hammerbacher u.a.

Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen

[www.hammerbacher.de](http://www.hammerbacher.de)

Die Stiftung MITARBEIT:

Die Stiftung MITARBEIT hat sich die »Demokratieentwicklung von unten« zur Aufgabe gemacht und versteht sich als Servicestelle für das bürgerschaftliche Engagement außerhalb von Parteien und großen Verbänden. *„Nur wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich aktiv einzumischen und Mitverantwortung zu übernehmen, kann Demokratie lebendig werden.“* Unsere Kompetenzfelder: Beratung, Qualifizierung, Seminare, Fachtagungen, Internet (besonders [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)), Publikationen, Verlag, Starthilfe, direkte Demokratie, Freiwilligenarbeit und die Mitarbeit in verschiedenen Netzwerken.

**Ludwig Weitz**

**Stiftung MITARBEIT**

**Bornheimer Str. 37**

**D-53111 Bonn**

**Telefon (02 28) 6 04 24-13**

**Telefax (02 28) 6 04 24-22**

**[weitz@mitarbeit.de](mailto:weitz@mitarbeit.de)**

**[www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de)**

**[www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)**

## **Zusammengefasste Ergebnisse der Veranstaltung: Zentrale Fragen, Feststellungen und Diskussionspunkte aus den Arbeitsgruppen und im Plenum**

### 1. Praxiserprobte partizipative Methoden für Bürgerbeteiligung

Diskutiert wurden die Methoden Zukunftskonferenz (im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts Ludwigsburg), „Zukunftswerkstatt“ (am Beispiel der Anwendung innerhalb der Lokalen Agenda 21 in Konstanz) sowie verschiedene notwendige Elemente für eine „regionale“ Partizipation am Beispiel „Filderpark Stuttgart“. Die gute Umsetzung der Methoden fußte im wesentlichen auf folgenden Erfolgskriterien:

- Professionelle Vorbereitung (ggf. genügend Ressourcen, Finanzmittel); Vorbereitung durch legitimierte Personen und ausreichende Unterstützung durch Engagierte vor Ort;
- Umsetzung der Ergebnisse im Folgeprozess, Unterstützung z.T. im Prozess durch Verwaltung oder durch Kooperation mit legislativen Gremien (Gemeinderat, Bezirksbeirat);
- Gezielte Werbung für gute Durchmischung der Teilnehmenden am partizipativen Prozess ist notwendig;
- Verschiedene partizipative Methoden können in einem partizipativen Prozess in unterschiedlichen Phasen eingesetzt werden (z.B. die Zukunftswerkstatt zu Beginn oder zur Wiederbelebung eines Lokale Agenda 21 – Prozesses);
- Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung mit Akteuren vor Ort, die nicht direkt am Prozess beteiligt sind.

### 2. Stabilisierung von Beteiligungsprozessen

Länger andauernde Beteiligungsprozesse brauchen besondere Unterstützung insofern, dass immer wieder neue Beteiligte gewonnen werden, dass die

Unterstützung der Verwaltung immer wieder neu gewonnen wird und dass auch ganz neue Akteure (z.B. Unternehmen) hinzukommen.

Anregungen hierzu waren, dass aktive Kommunen sich vernetzen müssten und auch in Form von Netzwerken zusammenwirken müssten. Dringend empfohlen wurde eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit (z.B. in Form von gemeinsamen Auftritten, eines gemeinsamen Logos etc.). Auch mit der Form der Schnellballwerbung („Bürger/innen werben Bürger/innen“) wurden gute Erfahrungen erzielt.

Ein frühes Aufeinanderzugehen der an einem Beteiligungsprozess Beteiligten wurde als eine Quintessenz erachtet, um kommende Konflikte zu vermeiden. Dabei wurde eine frühe Verständigung von lokalen Parteien und Bürgergruppen als zentral angesehen.

Das Agenda-Büro bietet ein Arbeitspapier „Neubelebung und Weiterführung“ an, das eine Zusammenstellung von erfolgreichen Beispielen aus Kommunen enthält.

### 3. Die Problematik der Schnittstelle BürgerInnen-Verwaltung-Politik

Eine offene Frage blieb, wie, mit welchen Methoden, werden Ideen der Bürger weitergeben und wo gibt es Unterstützung durch die Verwaltung?

Gute Erfahrungen wurden z.T. dadurch erzielt, dass einzelne Aktive schon sehr früh das Gespräch mit der Verwaltung gesucht haben, um „Verbündete“ zu haben.

Was sind „richtige“ Projekte – was sind „gute Ergebnisse“?

Wie kann die Verwaltung sensibilisiert werden?

Wo keine echte Bürgerbeteiligung erfolgt, schaffen sich Bürger/innen eigene Formen des Engagements – wie bringe ich diese zusammen, um Parallelstrukturen zu vermeiden?

4. Welche Formen der Bürgerbeteiligung sind für den ländlichen Raum und kleine Gemeinden sinnvoll? Wie kann eine regionale Partizipation gelingen?

Ein sehr gutes Beispiel lieferte der Prozess „Filderpark“; deutlich wurden hier verschiedene thematische Konfliktlinien (Großprojekte versus Bewahrung des „Lebensraums“, Überlagerung von Entscheidungsräumen, unterschiedliche Zuständigkeiten, Schaffung von Identität in der Region etc.).

Die Veranstalter werden dieses Thema aufgreifen und eine Veranstaltung zum Thema „Partizipation in Regionen/im ländlichen Raum“ anbieten.

5. Welche formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung gibt es und wie können sie angewendet werden?

Ein Ergebnis der Tagung war, dass Informationen über die auf kommunaler Ebene formal möglichen Beteiligungsprozesse (z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) zu wenig bekannt ist.

Gesetzlich festgeschrieben ist die Bürgerbeteiligung auch im Bebauungsplan. Man findet das Baugesetzbuch unter [www.dejure.org](http://www.dejure.org) > Baugesetzbuch. Dort ist es das erste Kapitel, besonders die ersten §§ und hier besonders § 3.

Gesetzlich verankert als Möglichkeiten sind in der Gemeindeordnung in den § 20 und 21 die Bürgerversammlung, der Bürgerantrag sowie Bürgerentscheid und

Bürgerbegehren. Auch das findet man bei der obigen Quelle [ww.dejure.org](http://ww.dejure.org) unter > Gemeindeordnung im ersten Teil. Ebenso veröffentlicht die Landeszentrale für politische Bildung regelmäßig das „Taschenbuch Baden-Württemberg“, in dem Grundlagen der Kommunalpolitik in Baden-Württemberg und Gesetzestexte (u.a. Gemeindeordnung) Baden-Württemberg veröffentlicht wird. Die aktuelle Ausgabe stammt aus dem Jahr 2004.

Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind ebenso ausführlich unter [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de) zu finden (via Suchfunktion entsprechende Suchwörter, z.B. Bürgerbeteiligung) eingeben.

6. Wie kann Bürgerbeteiligung als Thema für Führungskräfte auf lokaler Ebene attraktiv gemacht werden?

Eine Anregung war z.B. dieses Thema in die Ausbildung der Führungskräfte für den gehobenen Verwaltungsdienst anzuregen. Gespräche mit den entsprechenden Verwaltungshochschulen sind aufgenommen.

### **Wie weiter?**

Die Veranstalter bieten am 7. und 8. November 2007 eine erste Folgeveranstaltung zum Thema „Verfasste Instrumente kommunaler Mitwirkung“ an, die im „Haus auf der Alb“ in Bad Urach (Tagungshaus der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) stattfindet. Das Programm folgt.

Kontakt: [jeannette.behringer@lpb.bwl.de](mailto:jeannette.behringer@lpb.bwl.de), Tel. 0711/1640 99 62 oder:

Kontakt: Gerd Oelsner oder /Birgit Bastian, LUBW, Tel. 0721/5600-1450 bzw.- 1290 oder: [gerd.oelsner@lubw.bwl.de](mailto:gerd.oelsner@lubw.bwl.de); [birgit.bastian@lubw.bwl.de](mailto:birgit.bastian@lubw.bwl.de).

## **Kontakt Veranstalter (in alphabetischer Reihenfolge)**

**Dr. Jeannette Behringer**

**Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg**

Staffenbergstrasse 38

70184 Stuttgart

Telefon: (0711) 1640 99 – 62

Telefax: (0711) 1640 99 – 77

<http://www.lpb-bwue.de>

**Reinhold Halder**

**Landeshauptstadt Stuttgart**

Referat Kultur, Bildung und Sport

Stabsstelle "Förderung Bürgerschaftliches Engagement"

Nadlerstr. 4,

70173 Stuttgart

Telefon: (07 11) 2 16-15 78

Telefax: (07 11) 2 16-34 34

E-mail: [reinhold.halder@stuttgart.de](mailto:reinhold.halder@stuttgart.de)

<http://www.stuttgart.de>

**Gerd Oelsner**

**Agenda-Büro**

**LUBW** Landesanstalt für Umwelt, Messungen und

Naturschutz Baden-Württemberg

Griesbachstr. 1

76185 Karlsruhe

Telefon: (0721) 5600-1450

Telefax: (0721) 5600-1414

E-Mail: [gerd.oelsner@lubw.bwl.de](mailto:gerd.oelsner@lubw.bwl.de)

<http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de>