



Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung

Eine Dokumentenanalyse von Qualitätskriterien zur Bürgerbeteiligung

Kirsten Krüger

Die Suche nach einem gemeinsamen Nenner

Die Akteure der deutschsprachigen Beteiligungslandschaft haben über die Jahre eine breite Palette an Idealvorstellungen, Instrumenten und Methoden entwickelt und erprobt, um eine repräsentative Demokratie informell zu ergänzen und die politische Willensbildung zu fördern. Oftmals wurden diese Erkenntnisse dann auch – mal lokal, mal über verschiedene Erfahrungshorizonte hinweg – in Form von Grundsätzen, Leitlinien, Regeln oder Anleitungen niedergelegt. So hat auch der vhw im Zuge seiner Arbeit zur Stärkung der lokalen Demokratie im Rahmen diverser Beteiligungsveranstaltungen umfassende Erfahrungen gesammelt, daraus gelernt und die Erkenntnisse in Form von Leitlinien nicht nur festgehalten, sondern auch öffentlich gemacht (Kuder 2016).

Doch wie sinnvoll ist es, wenn all diese Akteure jeweils ein eigenes Süppchen kochen? Und jeder mit seinen Überlegungen wieder bei Null beginnt? Wir haben deshalb eine fundierte Auswahl von 24 Leitlinien (siehe Anhang), darunter auch die Leitlinien des vhw, zu den für wichtig erachteten Gelingensfaktoren von Bürgerbeteiligung getroffen, sie einer Inhaltsanalyse unterzogen und sie auf Kohärenzen, Widersprüche, Trends sowie die Möglichkeiten und Grenzen einer Verallgemeinerung hin geprüft. Denn so vielfältig die Herangehensweisen und Perspektiven auf den ersten Blick erscheinen mögen, so hat es sich doch gezeigt, dass die Gemeinsamkeiten überwiegen und sich durchaus ein gemeinsames Grundgerüst an Qualitätskriterien aus den einzelnen Papieren ableiten lässt. Mit diesem Grundge-

rüst konzentrieren wir uns auf den gemeinsamen Nenner und wollen diesen als einen ersten Schritt auf dem Weg zu allgemein anerkannten, gemeinsamen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung verstanden wissen.

Zum Gegenstand der Analyse

Ausgewählt wurden öffentlich zugängliche Leitlinien, deren Verständnis von Beteiligung über eine reine Informationsveranstaltung oder Stellungnahme hinausgeht. Einziger weiterer gemeinsamer Nenner ist darüber hinaus die deutsche Sprache.

Die einzelnen Papiere fallen aufgrund der Vielfalt der Verfasser, deren Hintergründe, inhaltlichen Anliegen und verschiedenen Adressaten sowohl in Ton und Perspektive als auch Schwerpunkt und Umfang äußerst unterschiedlich aus. Diese Vielfalt der Dokumente wurde hier bewusst beibehalten, um mit der Analyse ein möglichst umfangreiches Bild der deutschsprachigen Beteiligungslandschaft abbilden zu können. Die Verfasser sind Stiftungen, Vereine, Verbände, Netzwerke, Unternehmen oder auch Ministerien und es hat sich gezeigt, dass sie alle thematisch dem Kontext der Beteiligung oder auch dem Kontext von Quartier und Stadt zuzuordnen sind.

Da die analysierten Leitlinien zum Teil sehr reduziert gestaltet sind, wurden auch jene Aspekte berücksichtigt, die die eigentlich gelisteten Kriterien, beispielsweise in einer Einleitung, flankieren. Neben den gefundenen Kohärenzen und Trends werden im Folgenden auch interessante Ideen einzelner Verfasser aufgegriffen, um innovative Inputs für die Zukunft wirksam zu machen.

Leitlinien im Vergleich

Die zentralen Vorteile, die sich die Autoren der hier betrachteten Leitlinien von Bürgerbeteiligung im Allgemeinen versprechen, sind Effizienz, Qualität und Legitimation. Gemeinsam erarbeitete Ergebnisse lassen auf breite Tragfähigkeit und minimierte Unzufriedenheit hoffen, so dass sich auf lange Sicht die Mühen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens rentieren und in den Augen vieler gar als effizient einzustufen sind. Darüber hinaus wird in einigen Leitlinien das lokale Wissen um Bedürfnisse und Gegebenheiten als Bereicherung für die Grundlage einer politischen Entscheidung verstanden. Bürgerwissen soll so der Verbesserung in der Planung und schließlich Umsetzung von Projekten dienen.

Auf welche Themen wird gesetzt?

Es hat sich gezeigt, dass es verschiedene Schwerpunkte in der Aufstellung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung gibt: Einige legen den Fokus eher auf detailliert organisatorische Belange und nennen alle Aspekte, die transparent zu gestalten sind. Sie fallen damit sehr konkret aus und bleiben nah am eigentlichen Prozess. Andere setzen sich dagegen eher ausführlich mit den zu beteiligenden Menschen und deren Erreichbarkeit auseinander sowie außerdem mit dem Umgang der zu erarbeitenden Beteiligungsergebnisse. Hier ist die Abhängigkeit von den Bedingungen und Themen vor Ort größer, so dass die Qualitätskriterien hier oft eher den Charakter von Idealvorstellungen haben. Insgesamt ergibt sich folgendes Themenportfolio, aus welchem sich zugleich die Gliederung für diese werkSTADT ableitet (siehe Tab. 1):

1. Bürgerbeteiligung: Eine Frage der Haltung

Haltung

2. Was ist eine gute Verfahrensarchitektur?

Rahmenbedingungen

Ziele

frühzeitige Beteiligung

Ressourcen

Prozessverantwortung

Moderation

Ablauf/Format/Methode

Evaluation

3. Wie gelingt ein Dialog?

Wer macht mit?

Ansprache

Ausrichtung einer Veranstaltung

Interne Kommunikation

Externe Kommunikation

4. Hauptsache Transparenz!

Transparenz

5. Nur „nice to have“?

Entscheidungen/Ergebnisse

Verbindlichkeit

Tabelle. 1: Themenportfolio rund um Bürgerbeteiligung, Quelle: eigene Darstellung vhw

Im Folgenden seien außerdem die Themen benannt, die in den Leitlinien besonders häufig Berücksichtigung finden – wobei dies nicht bedeutet, dass zwischen den einzelnen Leitlinien jeweils Einigkeit besteht (Näheres zu den einzelnen Themen jeweils im Fließtext).

Diese Themen scheinen für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren besonders relevant zu sein:

- Von ausnahmslos allen wird Transparenz gefordert.
- Etwa 80 Prozent der Leitlinien sprechen die finale politische Entscheidung an. Es zeigt sich, dass hier differenziert werden muss und dass bei diesem Thema das

Grundproblem aller Leitlinien, der Aspekt der Verbindlichkeit, am deutlichsten zu Tage tritt.

- An dritter Stelle in der Hierarchie der relevanten Themen rangieren mehrere zugleich: organisatorische Aspekte (vor allem zur Beteiligungsmethode, aber auch zum Startpunkt der Beteiligung und zur Fragestellung), das faire Miteinander im Prozess sowie eine gute (interne) Kommunikation während des Prozesses.

1. Bürgerbeteiligung: Eine Frage der Haltung

In rund der Hälfte aller Leitlinien werden Beteiligungsprinzipien thematisiert. Einhellig wird es als Grundvoraussetzung betrachtet, dass das Beteiligungsverfahren ergebnisoffen angelegt ist. Einige sprechen sich darüber hinaus dafür aus, dass der eigentliche Prozess trotz vorangegangener Planung flexibel in der Gestaltung und mit Blick auf ein Ergebnis konstruktiv bleiben soll.

Zum Teil wird außerdem darauf Wert gelegt, dass eine Mitverantwortung durch die Bürger und Bürgerinnen auch tatsächlich von allen Akteuren gewollt ist. D. h., dass insbesondere die Unterstützung durch die zuständige Verwaltung und/oder Politik nötig ist, um ein Beteiligungsverfahren bis zur Umsetzung eines Ergebnisses effektiv durchzuführen.

Mit Blick auf die Kooperation und das Miteinander in einem Verfahren besteht ebenfalls große Einigkeit. Etwa zwei Drittel der Verfasser verlangen eine Haltung von allen Beteiligten, die sie als „fair“, „wertschätzend“ und

„offen für andere Perspektiven“ bezeichnen. Auch gelten die Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“, „mit Respekt“ und das gegenseitige „Ernstnehmen“ als zentral für ein gelingendes Beteiligungsverfahren. Als ein Instrument für einen Dialog auf Augenhöhe stellt das Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013) das „Initiativrecht [vor], das es den Einwohnerinnen und Einwohnern ermöglicht, eigene Vorschläge einzubringen“ bzw. überhaupt Beteiligungsprozesse zu initiieren (vgl. S. 3).

Einige fordern darüber hinaus eine Entwicklungs- und Lernbereitschaft aller Akteure sowie eine gleichberechtigte Zusammenarbeit sämtlicher Beteiligter.

2. Was ist eine gute Verfahrensarchitektur?

Das Thema der Rahmenbedingungen wird in etwa der Hälfte aller Leitlinien aufgegriffen. Aus ihnen geht einhellig hervor, dass die Rahmenbedingungen geklärt, festgelegt, zumindest aber transparent gemacht werden müssen. Dazu zählt auch, wie einige wenige Verfasser verdeutlichen, den Gegenstand der Entscheidung eindeutig zu definieren. Also z. B., ob über das Vorhaben selbst abgestimmt wird oder nur noch über die Ausgestaltung des Vorhabens. Mit ihrer überraschenden Forderung nach „Flexibilität in Bezug auf Rahmenbedingungen und Verhandlungsgegenstand im Prozess“ steht die Strategiegruppe Partizipation (2012) für das Österreichische Lebensministerium zu diesem Aspekt im Kontrast zu dem allgemeinen Wunsch nach Stabilität und Verbindlichkeit (vgl. S. 8). Zur Fragestellung bzw. den Zielen des Beteiligungsprozesses lassen sich in etwa 50 Prozent der Leitlinien Aussagen finden. Hier wird recht eindeutig gefordert: es

soll Klarheit herrschen, Ziele sollen festgelegt und transparent kommuniziert werden.

Einhellig sind auch die Forderungen nach einer frühzeitigen Beteiligung, einer Beteiligung, die so rechtzeitig einbezieht, dass genügend Zeit bleibt, um mit einem erzielten Ergebnis auch noch Einfluss nehmen zu können. Einige formulieren diesen Umstand auch treffend als „orientiert an entscheidungsrelevanten Zeitfenstern“. Auch hier steht wieder Transparenz im Vordergrund, denn in etwa einem Drittel der Leitlinien wird darüber hinaus eine klare Definition von Beginn und Ende der Beteiligungsprozesse verlangt, damit u. a. der Zeitaufwand für alle Involvierten abschätzbar wird.

Zu den verfügbaren Ressourcen äußern sich weniger Verfasser, tendenziell steht hier aber die gesicherte Finanzierung des Beteiligungsverfahrens im Vordergrund. Im Handbuch für Öffentlichkeitsbeteiligung der österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik (2005) heißt es:

„Empfehlenswert ist [es], sich um mehrere Finanzierungsquellen zu bemühen. Das sichert die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Verfahrens und verhindert, dass der Eindruck ‚wer-zahlt-schafft-an‘ entsteht“ (ebd., S. 20).

Die Strategiegruppe Partizipation des österreichischen Lebensministeriums sowie die MediationsAllianz Baden-Württemberg plädieren jeweils für ein Reservebudget „für unerwartete Ereignisse während des Verfahrens“ (Strategiegruppe Partizipation 2012, S. 7) oder auch um „Alternativplanungen durchführen oder in Auftrag geben zu können“ (MediationsAllianz 2014, S. 3).

Zur Prozessverantwortung des Beteiligungsverfahrens gibt es nicht viele Übereinstimmungen, am ehesten in den Forderungen nach Neutralität, Kompetenz und Transparenz. Einige Verfasser scheinen nach einer Form von Legitimierung der Prozessverantwortung zu suchen. Hier finden sich verschiedene Lösungsansätze: Einige schlagen vor, die Steuerung in die Hände einer Gruppe aus Vertretern aller Involvierten zu geben. Für das Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013) und die MediationsAllianz Baden-Württemberg (2014) steht vielmehr im Vordergrund, dass die „Prozesskoordination [...] von allen Beteiligten anerkannt wird“ (NWB 2013, S. 4; MA 2014, S. 6). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fordert in seinem Grundsatzpapier zur Partizipation dagegen eine Prozessverantwortung, die „institutionell verankert“ sein soll (BMBF 2016, S. 11).

Die Vorstellungen zur idealen Moderation eines konkreten Beteiligungsverfahrens fallen wesentlich eindeutiger aus. Hierzu finden sich in etwa einem Drittel der Leitlinien Aussagen, aus denen einhellig hervorgeht, dass die Moderation neutral bzw. unabhängig sowie professionell sein soll. Der vhw legt darüber hinaus Wert auf eine „inkludierende Moderation“ (vgl. Kuder 2016, S. 5), Zebralog (o. J.) auf eine, die dafür sorgt, dass auch „leise Stimmen zu Wort kommen“.

Der Ablauf des eigentlichen Beteiligungsverfahrens, das Format oder die Methode, die zur Anwendung kommen soll, wird in etwa der Hälfte der Leitlinien zum Thema gemacht. Hier wird einhellig empfohlen, dass auch in diesem Punkt von Anfang an transparent vorgegangen werden sollte. Für die Auswahl der Betei-

lungsmethode werden jedoch unterschiedliche Ansätze benannt: Zwar plädiert etwa die Hälfte der Verfasser für ein „angemessenes“, „reflektiertes“ und „angepasstes“ Format, einerseits soll dies jedoch anhand des Beteiligungsziels, andererseits anhand der Beteiligungszielgruppe oder wiederum an beidem gleichzeitig ausgerichtet werden. Dies ist möglicherweise insofern kein Widerspruch, als dass vermutlich zwischen Beteiligungsziel und anvisierter Zielgruppe bereits Zusammenhänge bestehen. Für eine erfolgreiche Gestaltung der Tagesordnung und der Beteiligungsprozesse plädiert der vhw für eine

„fundierte und frühzeitige Erarbeitung eines bürgerorientierten Vorwissens durch Auftaktkonferenzen, Stimmungsbilder oder Fokusgruppengesprächen zu Fragen der Stadtentwicklung“ (Kuder 2016, S. 6).

Für die Strategieguppe Partizipation des österreichischen Lebensministeriums (2012) steht ganz allgemein für die Planung fest: „auf Methodenvielfalt innerhalb des Prozesses wird geachtet“ (S. 8). Michael Mörike (2017), Vorstand der Integrata Stiftung, hebt hervor:

„Manche Menschen benötigen zunächst einen geschützten Raum, in dem Sie ihre ersten Gedanken äußern können, ohne dass sie befürchten müssen, sich zu blamieren“.

Deshalb empfiehlt er für das Format einer Beteiligungsveranstaltung z. B. die Aufteilung in viele Kleingruppen oder auch online die Einrichtung geschlossener Gruppen mit entsprechenden Zugriffsrechten.

Evaluation ist in etwa einem Drittel der Leitlinien Thema. Hier wird eine kontinuierliche bzw. prozessbegleitende Evaluation präferiert, die in erster Linie der eigenen Prozessoptimierung und als Lerneffekt dienen soll.

3. Wie gelingt ein Dialog?

Wer macht mit?

Bei der Frage danach, wen es überhaupt zu beteiligen gilt, gibt es verschiedene Ausgangspunkte, die vermutlich stark von dem Hintergrund der Leitlinien-Verfasser abhängen und welche Art der Beteiligung bzw. welche Themen ihnen jeweils vorschweben. In der Hälfte der Leitlinien sprechen sich die Verfasser dafür aus, diejenigen zu beteiligen, die in irgendeiner Form relevant für das Thema bzw. den Gegenstand der Beteiligung sind. Hier variieren die Vorstellungen von „relevant“ über „betroffen“ und „repräsentativ (zur Fragestellung)“, es geht – gerade bei räumlich gebundenen Themen – um lokal anzutreffende Gruppen oder auch um verschiedene anzutreffende Meinungen zum Thema, die jeweils einzubinden sind. Einige Konzepte gehen noch weiter und schlagen vor, vorab eine genaue Akteursanalyse vorzunehmen, um diese relevanten Akteure auch wirklich identifizieren zu können.

Der alternative Zugang – verfolgt in etwa einem Viertel der Leitlinien – orientiert sich an der Grundgesamtheit, meistens der „Stadtgesellschaft“, aus der „repräsentativ“ oder „nach Zufallsprinzip“ eingeladen werden soll. Darüber hinaus wird es in einigen Leitlinien als wichtig erachtet, generell Interessierte am Prozess teilhaben zu lassen oder extra Bemühungen aufzuwenden, um schwer erreichbare Menschen gezielt zu aktivieren oder wenigstens zu hören. Wieder andere empfehlen, dass auch die politisch und administrativ Verantwortlichen am Verfahren selbst teilnehmen.

Erreichbarkeit und Ansprache

Zwar äußern etwa zwei Drittel der Verfasser Ideen dazu, wie sie vor und/oder während des Beteiligungsprozesses die (potenziell) Beteiligten besonders gut erreichen können, allerdings bleiben hier die Beiträge oft vage und allgemein. Sie äußern sich einerseits zur Form der Ansprache, andererseits zu konkreten Rahmenbedingungen der eigentlichen Beteiligungsveranstaltung. Insgesamt zeigt sich, dass tendenziell gezielte und aufsuchende Maßnahmen favorisiert werden.

Für die Ansprache vorab, aber auch während des Beteiligungsprozesses, wird von allen, die diesen Aspekt aufgreifen, eine „niedrigschwellige“, „der Lebenssituation entsprechende“ oder auch „inklusive“ Sprache empfohlen. Allen Termini gemein ist dabei der Wunsch, sämtliche Zielgruppen und nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ zu erreichen. Um eine solche gezielte Ansprache noch zu präzisieren, schlägt der vhw an dieser Stelle zusätzlich eine Akteursanalyse, das Einbinden von Milieuwissen oder den Einsatz von Kulturdolmetschern vor (vgl. Kuder 2016).



Abb. 1: Dialog, Quelle: eigene Darstellung vhw

Zusätzlich empfehlen einige Leitlinien verschiedene Kommunikationskanäle zu nutzen,

Bertelsmann verweist für die Onlinebeteiligung auf die konkreten Kommunikationskanäle der jeweiligen Zielgruppe (vgl. Koop 2010). Darüber hinaus sprechen sich ein paar Verfasser für eine direktere Ansprache aus, nämlich in Form von aufsuchenden Beteiligungsformaten oder allgemein durch eine bewusste Unterstützung von schwer Erreichbaren.

Für die konkrete Ausrichtung einer Beteiligungsveranstaltung werden verschiedene Aspekte angeführt, deren Berücksichtigung möglichst vielen eine Beteiligung ermöglichen soll: am häufigsten werden hier Barrierefreiheit, Dolmetscher und angemessene Uhrzeiten genannt, darüber hinaus finden Kinderbetreuung, Verköstigung, die Dauer insgesamt, die Erreichbarkeit (Lage) sowie der Komfort vor Ort Erwähnung. Für die Onlinebeteiligung wird die Unabhängigkeit von Zeit und Raum hervorgehoben. Zebralog legt für den Online-Bereich Wert auf eine BITV-Kompatibilität (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung) (vgl. Zebralog o. J.).

Interne Kommunikation

Etwa drei Viertel der Leitlinien enthalten Empfehlungen für die interne Kommunikation bei einem Beteiligungsverfahren. Hier lassen sich rund um die drei Kernanliegen „Verstehen“, „Zugänglichkeit“ und „Weitergabe von Informationen“ klare Gemeinsamkeiten erkennen.

In Anlehnung an die Erkenntnisse zum Thema Ansprache liegt vielen eine verständliche Aufbereitung der Inhalte, Abläufe und (Zwischen-)Ergebnisse am Herzen, zum Teil wird auch in diesem Zusammenhang auf die verschiedenen Zugänge hingewiesen, die zu berücksichtigen seien.

Informationen, seien es Inhalte im Verfahren, neue Entwicklungen oder Entscheidungen, sollen stets aktuell an alle Beteiligten weitergeleitet werden. Eine verzögerte Kommunikation wird als schädlich für das Beteiligungsverfahren erachtet, vor allem dann, wenn bewusst Informationen zurückgehalten werden. In diesem Sinne sind hier Transparenz, Verlässlichkeit und Gleichberechtigung zentral. Die MediationsAllianz Baden-Württemberg verweist auf die rechtlichen und vertraglichen Grenzen der Informationsweitergabe, mit denen Veranstalter und Initiatoren unter Umständen konfrontiert seien. Hier empfehlen sie klar zu benennen, „warum welche Informationen zu welchem Zeitpunkt nicht weitergegeben werden können und ab wann sie ggf. zugänglich sind“ (MediationsAllianz 2014, S. 7). Die Allianz für vielfältige Demokratie fordert außerdem, dass „*Bewertungen von Sachverhalten [...] von Sachverhaltsdarstellungen getrennt und deutlich gemacht werden*“ sollen (Allianz vielfältige Demokratie 2017, S. 22)

Externe Kommunikation

Bei extern ausgerichteter Kommunikation über ein Beteiligungsverfahren spricht sich die breite Mehrheit derjenigen, die sich zum Thema äußern (knapp die Hälfte der Leitlinien), für eine „kontinuierlich begleitende“, „aktuelle“ Öffentlichkeitsarbeit aus, die über Fortschritte berichtet. Im Fokus stehen auch in diesem Zusammenhang wieder die Themen Transparenz und Verständlichkeit, wieder wird mehrheitlich Wert darauf gelegt, verschiedene Kommunikationskanäle bei der Berichterstattung einzubeziehen. Der vhw verweist an dieser Stelle noch einmal gezielt darauf, gerade die örtlichen Kommunikationswege zu berücksichtigen (vgl. Kuder 2016).

Interessant ist der Aspekt der gemeinsamen Kontrolle, der von einigen genannt wird. Sie empfehlen eine von allen Akteuren oder einem entsprechend stellvertretenden Gremium gemeinsam, intern abgestimmte Berichterstattung nach außen.

4. Hauptsache Transparenz!

Wie bereits deutlich wurde, ist das Thema Transparenz sehr zentral. Es wird in sämtlichen Leitlinien hervorgehoben und durchzieht eigentlich alle Aspekte der Bürgerbeteiligung. Innerhalb der Leitlinien wird in unterschiedlicher Weise Bezug auf das Thema der Transparenz genommen: Zum Teil wird sie pauschal gefordert, zum Teil wird differenziert gelistet, welche Kontexte transparent gestaltet werden sollten.

Am stärksten findet sich die Forderung nach Transparenz in Bezug auf die Offenlegung von Entscheidungsspielräumen und -grenzen. Es sollte vorab geklärt werden, in wie weit es den Akteuren möglich ist über ihre Beteiligung tatsächlich Einfluss zu nehmen, welche Entscheidungen bereits getroffen wurden oder durch andere zu treffen sind. In eine ähnliche Richtung geht die transparente Übermittlung von Rahmenbedingungen und Spielregeln. Diesem Aspekt wird ähnlich große Bedeutung beigemessen.

Die transparente Gestaltung der nachfolgenden Aspekte wird jeweils in etwa der Hälfte der Leitlinien empfohlen: im Vorfeld einer Beteiligung soll Transparenz in Bezug auf konkrete Belange wie die Ausgestaltung des eigentlichen Beteiligungsprozesses, die inhaltlichen Grundlagen, das Ziel bzw. die damit einhergehende genaue Fragestellung sowie die

Verwendung des Beteiligungsergebnisses geleistet werden. Außerdem wird Transparenz rund um die Entscheidungsfindung und das Thema der Verbindlichkeit gefordert (mehr dazu siehe im nächsten Kapitel).

5. Nur „nice to have“?

Eine hohe Relevanz für das Gelingen einer Bürgerbeteiligung besitzt das Beteiligungsergebnis bzw. die zu treffende Entscheidung, die am Ende eines Beteiligungsverfahrens steht. Aus den betrachteten Leitlinien ergibt sich, dass hier in zwei Bereiche unterschieden werden muss: einerseits wird das Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens thematisiert, andererseits ein finaler, nachgelagerter Beschluss im Anschluss an das Beteiligungsverfahren. Aus gut einem Drittel der Leitlinien geht explizit hervor, dass diese finale Entscheidung durch die Politik, den Gemeinderat bzw. ein gewähltes Gremium, aber eben nicht durch die Akteure der Bürgerbeteiligung getroffen wird. Die Verfasser der übrigen Leitlinien konzentrieren sich allein auf das Bürgerbeteiligungsverfahren, widersprechen dieser Ordnung jedoch nicht. Inhaltlich bedeutet das für eine Bürgerbeteiligung, dass ihre wesentliche Aufgabe also in erster Linie in der Unterstützung der Meinungsbildung und der Entscheidungsfindung liegt. Damit wird an dieser Stelle die Schwäche der meisten Beteiligungsverfahren deutlich: Unabhängig davon, wie professionell ein Verfahren durchgeführt wurde und wie relevant die Ergebnisse ausfallen, geht der Grad der Verbindlichkeit in der Regel nicht über den einer Empfehlung hinaus. Aus diesem Zusammenhang heraus erklärt sich auch die hohe Bedeutung von Transparenz rund um Entscheidungsspielräume und -kompetenzen

(siehe vorher). Und auch die nachfolgenden Erkenntnisse fügen sich ins Bild.

Entscheidungen und Ergebnisse

Zum eigentlichen Ergebnis der Bürgerbeteiligung lassen sich nur in etwa der Hälfte aller Leitlinien Qualitätskriterien finden. Diese sind sich allerdings in Bezug auf die Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen sehr einig, denn das zentrale und einzige gemeinsame Kriterium verlangt (vorab) zu klären, wie dieses zu erzielende Ergebnis schließlich verwendet werden soll. Transparenz soll an dieser Stelle helfen, realistische Erwartungen bei den Akteuren zu erzeugen und Frustrationen vorzubeugen. Möglicherweise ließe sich aber auch vorab mit dem entscheidenden politischen Gremium eine Art „freiwillige Verbindlichkeit“ erwirken. In diesem Sinne plädiert die MediationsAllianz Baden-Württemberg dafür, den „Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens in den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen“ zu Beginn festzulegen und v. a. „zwischen den beteiligten Akteuren gemeinsam verbindlich [zu vereinbaren]“ (MediationsAllianz 2014, S. 5).



Abb. 2: Gemeinsam, Quelle: eigene Darstellung vhw

Im Kontrast dazu fällt auf, wie häufig der nachgelagerte politische Beschluss themati-

siert wird. Hierzu haben sich bis auf drei Verfasser alle geäußert und jeweils Empfehlungen ausgesprochen. Trotzdem gibt es kaum eine klare gemeinsame Linie, vielmehr werden verschiedene einzelne Aspekte hervorgehoben und Ideen vorgestellt. Es entsteht der Eindruck, dass sich noch keine adäquaten Mittel etabliert haben, die einen Einfluss auf den politischen Beschluss ermöglichen.

Der größte gemeinsame Nenner besteht in Bezug auf die Forderung nach einer Begründung und Erläuterung der getroffenen finalen Entscheidung. Etwa die Hälfte aller Verfasser verlangt von der Politik bei der Verkündung ihres Ergebnisses – insbesondere dann, wenn das Beteiligungsergebnis keine Berücksichtigung gefunden hat –, Rechenschaft über Beweg- und Hintergründe abzulegen. Die Bertelsmann Stiftung geht sogar so weit, dass sie die Einführung einer „Rechenschaftspflicht“ fordert, so dass „Behörden und Projektträger innerhalb einer projektbezogenen Frist über den weiteren Umgang mit den Bürgermeinungen und Bürgervorschlägen berichten“ (Renkamp 2017, S. 7). Auch hier wird also größtmögliche Transparenz verlangt als ein Weg, um gewissermaßen ein Minimum an Verbindlichkeit und Handhabe herzustellen. Um diese Transparenz noch weiter zu fördern, wird in einigen Leitlinien darüber hinaus eine Dokumentation der Entscheidungsfindung vorgeschlagen.

Einige fordern – zum Teil zusätzlich, zum Teil als eine abgeschwächte Rechenschafts-Variante –, dass im Zuge der finalen Verkündung zumindest noch einmal Bezug auf die Ergebnisse der Beteiligung genommen werden soll. Das vermittele zumindest Wertschätzung und Anerkennung des geleisteten Einsatzes. In die-

sem Sinne streicht die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik der niederösterreichischen Landesregierung die „dezidierte Zusage der PolitikerInnen, die [Beteiligungs-]Ergebnisse bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen“ (will heißen, sie zu prüfen, zu diskutieren und den Bürgern und Bürgerinnen eine Rückmeldung zu geben), explizit als „Erfolgsfaktor für Beteiligungsprozesse“ heraus (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2013, S. 14). Die Allianz Vielfältige Demokratie unterstreicht die Aspekte der Wertschätzung und Anerkennung noch mit folgender deutlichen Forderung:

„Während des Beteiligungsprozesses dürfen politische Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Beteiligungsgegenstand nicht getroffen werden.“ (Allianz Vielfältige Demokratie 2017, S. 12)

In einigen Leitlinien wird über das eigentliche, abgeschlossene Verfahren und einen verkündeten politischen Beschluss hinaus auf die Umsetzung verwiesen. In den Beiträgen wird es tendenziell präferiert, möglichst bald und konsequent Taten folgen zu lassen sowie die Beteiligten weiterhin über die Fortschritte zu informieren.

Vertrauen und Verbindlichkeit

Das Bedürfnis Verbindlichkeit oder auch Gewissheit in jeglicher Form herzustellen bezieht sich nicht nur auf den Umgang mit und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen. Mitmachen e. V. (o. J.) konstatieren eine weiter reichende Bedeutung, denn: „Eine klare Verbindlichkeit erhöht die Akzeptanz und Bereitschaft zur Beteiligung.“

Verbindlichkeit lässt sich über explizite Vereinbarungen und Zusagen herstellen. So heißt es

bei Mitmachen e. V. auch über den Umgang mit Ergebnissen hinaus:

„Bürgerbeteiligung als Ergänzung zu den bestehenden Formen der repräsentativen Demokratie braucht demnach eine verbindlich festgelegte Grundlage. Dazu sollte es zunächst einen grundsätzlichen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung geben, der die Verbindlichkeit von Beteiligungsverfahren regelt.“ (Ebd., weitere Beispiele zu Vereinbarungen siehe vorher)

Andererseits finden sich in den Leitlinien vor allem unzählige weiche Möglichkeiten zur Stärkung von Verbindlichkeit. Aus den verschiedensten Zusammenhängen heraus und mit unterschiedlichsten Forderungen verknüpft wird insbesondere die enge Verbindung von Verbindlichkeit, Verlässlichkeit und Vertrauen deutlich. So heißt es bei der Strategiegruppe Partizipation des österreichischen Lebensministeriums denn auch: „Das Vertrauensverhältnis soll gestärkt werden, damit ein höherer Grad an Verbindlichkeit der Ergebnisse entsteht.“ (Strategiegruppe Partizipation 2012, S. 8).

In etwa der Hälfte aller Leitlinien finden sich explizit Maßnahmen und Vorschläge, um einen dieser drei Aspekte von Verbindlichkeit, Verlässlichkeit oder Vertrauen zu fördern. Eigentlich lassen sich aber noch viel mehr Gelingensfaktoren aus den Leitlinien ausmachen, die eben implizit auch immer positiv auf Vertrauen und Verbindlichkeit in einem Verfahren wirken. Vieles davon wurde bereits in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern angesprochen:

- Die Forderung danach, keine Schein- oder Alibibeteiligung zu veranstalten, sondern ergebnisoffene Verfahren mit tatsächlichen

Entscheidungsspielräumen und sichtbaren Folgen durchzuführen.

- Forderungen nach maximaler Transparenz und einem (gemeinsamen) Festlegen von Spielregeln vorab und mittendrin sowie
- Forderungen nach einer guten Kommunikation und einem respektvollen, wertschätzenden Miteinander.
- Außerdem die Frage, ob die Verantwortlichen zu ihrem Wort stehen und Rechenschaft für ihr Handeln ablegen?

Die Betrachtung der Leitlinien durch eine solche „Verbindlichkeitsbrille“ lässt den Eindruck entstehen, dass das Thema der Verbindlichkeit einerseits der Schwachpunkt einer jeden Bürgerbeteiligung ist, andererseits der rote Faden, der sich durch sämtliche Kapitel, Forderungen und Empfehlungen zieht.

Eine mögliche Lösungsstrategie?

Es wurde bereits konstatiert, dass adäquate Mittel noch nicht gefunden seien, die einer Beteiligung mehr Gewicht verleihen als einer reinen Empfehlung. Doch wollen wir einen Gedanken nicht unterschlagen, der zwar nicht von einer Mehrheit vorgebracht wird, aber doch immer wieder unter verschiedenen Vorzeichen in verschiedenen Leitlinien anklingt. Auch wurden diese Forderungen und Empfehlungen nicht von Beginn an gemeinsam gedacht, der Überblick über die vorliegenden Leitlinien ermöglicht hier jedoch eine Zusammenführung: Im Fokus dieser Strategie stehen jeweils alle Akteure. So fordern jeweils einige, dass nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Politik und Verwaltung, aktiv am Verfahren teilnehmen. Alle Akteure rund um

das Beteiligungsverfahren sollen gleichberechtigt agieren und sich die Verantwortung teilen – nicht nur für das Ergebnis, sondern auch für den Prozess. Eine Kerngruppe aus Vertretern aller Akteure soll gemeinsam Spielregeln festlegen, so z. B. eine Kommunikationsstrategie für die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich Fortschritt und Ergebnis der Bürgerbeteiligung. Die Steuerung des Verfahrens soll von allen Akteuren anerkannt sein. Die Entscheidung am Ende des Beteiligungsverfahrens soll gemeinsam getroffen werden und schlussendlich sollen alle Akteure gemeinsam zur Entscheidung stehen.

Auf diese Weise sollen Gleichberechtigung und Augenhöhe geschaffen werden, die Verantwortung zu gleichen Teilen auf alle Akteursgruppen verteilt und durch die direkte Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Politik und Verwaltung Vertrauen und Verbindlichkeit erzeugt werden.

Resümee und erster Aufschlag – Allgemeingültige Leitlinien

Wie eingangs angekündigt haben wir die Erkenntnisse aus der vorangegangenen Analyse

1. Bürgerbeteiligung: Eine Frage der Haltung

<i>Haltung</i>	ergebnisoffen, fair, wertschätzend, offen für andere Perspektiven, auf Augenhöhe, mit Respekt, Bereitschaft zum Dialog z. T. auch: flexibel, konstruktiv
----------------	---

2. Was ist eine gute Verfahrensarchitektur?

<i>Rahmenbedingungen</i>	transparent z. T. auch: Gegenstand der Entscheidung definiert
<i>Ziele</i>	klar, festgelegt, transparent
<i>frühzeitige Beteiligung</i>	orientiert an „entscheidungsrelevanten Zeitfenstern“
<i>Ressourcen</i>	gesicherte Finanzierung
<i>Prozessverantwortung</i>	neutral, kompetent, transparent
<i>Moderation</i>	neutral, unabhängig, professionell
<i>Ablauf/Format/Methode</i>	transparent
<i>Evaluation</i>	kontinuierlich, prozessbegleitend

3. Wie gelingt ein Dialog?

<i>Wer macht mit?</i>	relevante Akteure vs. repräsentative Einladung
<i>Ansprache</i>	niedrigschwellig / inklusiv z. T. auch: gezielte, aufsuchende Maßnahmen; über verschiedene Kommunikationskanäle
<i>Ausrichtung einer Veranstaltung</i>	barrierefrei, zu angemessenen Uhrzeiten, mit Dolmetschern z. T. auch: inkl. Kinderbetreuung, Verköstigung, Komfort, mit angemessener Dauer, gut zu erreichen
<i>Interne Kommunikation</i>	verständliche Aufbereitung, aktuelle Informationen, transparent, verlässlich, gleichberechtigt
<i>Externe Kommunikation</i>	kontinuierlich begleitende Öffentlichkeitsarbeit, transparent, verlässlich, über verschiedene Kanäle

4. Hauptsache Transparenz!

<i>Transparenz</i>	zwingend in Bezug auf Entscheidungsspielräume und -grenzen, Rahmenbedingungen, Spielräume z. T. auch: in allen sonstigen Bereichen
--------------------	---

5. Nur ‚nice to have‘?

<i>Entscheidungen/Ergebnisse</i>	Transparenz bzgl. der Verwendung der Ergebnisse, Entscheidungen begründen und erläutern
<i>Verbindlichkeit</i>	Vertrauen herstellen, verlässlich agieren

Tabelle. 2: Allgemeingültige Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung? Die Ergebnisse der Metaanalyse.
Quelle: eigene Darstellung vhw

zu einer Art Meta-Leitlinie verdichtet (siehe Tabelle. 2). Wobei sich links jeweils die Themen befinden, die sich als zentral erwiesen haben, und auf der rechten Seite die entsprechenden Qualitätskriterien, die jeweils von der Mehrheit der hier betrachteten Leitlinien zur Bürgerbeteiligung genannt wurden. Es ist deutlich geworden, wie viele Überschneidungen zwischen den einzelnen Papieren und Ideen existieren. Darüber hinaus konnten Trends und zukünftig zu lösende Aufgaben skizziert werden.

Gerade die Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren hat sich als ein entscheidender Faktor kristallisiert, ohne den die eingangs benannten Vorteile, auf die die Autoren der betrachteten Leitlinien hoffen –, nämlich Effi-

zienz, Qualität und Legitimation – nur schwerlich zu erreichen sind. Es zeigt sich insgesamt, dass eine Verallgemeinerung tatsächlich möglich und in unseren Augen auch unbedingt nötig ist. Mit unserem ersten Aufschlag hoffen wir der allmählichen Herausbildung allgemein anerkannter, gemeinsamer Leitlinien zum Thema einen Schritt entgegen zu gehen.

Impressum

vhw werkSTADT

ISSN 23670819

Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e.V.

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

werkstadt@vhw

www.vhw.de

Autorin

Kirsten Krüger, M. A.

vhw Forschungsassistentin

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter:

<http://www.vhw.de/publikationen/>
kostenfrei herunter zu laden.

Titelbildquelle

© Thomas Kuder, vhw e. V.

Autoren	Titel der analysierten Leitlinien zur Bürgerbeteiligung	Jahr
Alexander Koop Hrsg.: Bertelsmann Stiftung	Leitfaden Onlinekonsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet, darin: "Grundsätze erfolgreicher Online-Beteiligung"	2010
Allianz vielfältige Demokratie	Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen	2017
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik	Das Handbuch zur BürgerInnenbeteiligung in der örtlichen Raumplanung für Niederösterreich, darin: "Gute Chancen! So kann BürgerInnenbeteiligung gelingen"	2013
Anna Renkamp Hrsg.: Bertelsmann Stiftung	Einwurf. Zukunft der Demokratie 1/2015: Vom Besserkennen zum Bessermachen – wie Infrastrukturbeteiligung gelingt	2015
Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)	Grundsatzpapier des BMBF zur Partizipation, darin: "II. Leitlinien der Bürgerbeteiligung" und "Qualitätsstandards für die Planung und Durchführung von Partizipationsverfahren"	2016
Deutscher Städtetag	Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, darin: "Qualitätsstandards für Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse"	2013
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V.	Mehr kooperative Stadtentwicklung wagen!	2015
Herbert Quand Stiftung; Infratest dimap; Stiftung Zukunft Berlin	Bürgerschaftliche Mitverantwortung: Zehn Grundsätze	2012
Impuls - Agentur für angewandte Utopien e. V.	Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung, darin: "Auf welchen Prinzipien basiert Bürgerbeteiligung?" und "Die 6 Phasen eines Beteiligungsprozesses"	2014
Initiative Allianz für Beteiligung e.V.	(Neu)land gestalten. Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden, darin: "Was noch hilft, um Bürgerbeteiligung zu planen"	2016
Markus Birzer Hrsg.: Friedrich Ebert Stiftung	So geht Bürgerbeteiligung - eine Handreichung für die kommunale Praxis, darin: "So geht Bürgerbeteiligung - 15 Regeln für eine gelingende Durchführung"	2015
MediationsAllianz Baden-Württemberg	Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligungsprozesse . Selbstverständnis der Mitglieder der MediationsAllianz Baden-Württemberg	2014
Michael Mörike	10 Kriterien für gute Bürgerbeteiligung	2017
mitmachen e.V.	Grundsätze der Beteiligung	o. J.
Netzwerk Bürgerbeteiligung	"Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung" im Netzwerk Bürgerbeteiligung	2013
Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik	Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, darin: "Wie Öffentlichkeitsbeteiligung gelingt"	2005
Österreichisches Bundeskanzleramt; Lebensministerium	Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis, darin: "Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung"	2008
PlanKom; Stadt Essen	Standards der Bürgerbeteiligung - Checkliste für Projektverantwortliche	2011
Steg	Stadtentwicklung im Dialog, darin: "Die 10 Erfolgsfaktoren der Bürgerbeteiligung"	2013
Stiftung Mitarbeit	Aktivieren, moderieren, beteiligen. Freiwilligenagenturen auf dem Weg zu »Partizipationsagenturen«, darin: "Qualitätsstandards guter Bürgerbeteiligung" sowie "Erfolgsfaktoren"	2015
Strategiegruppe Partizipation, für das Lebensministerium Österreich	Arbeitsblätter zur Partizipation, darin: Nr. 1 Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren	2012
Ursula Ammermann; Hrsg.: Bundesamt für Strahlenschutz; Bundesinstitut für Risikobewertung; Robert Koch Institut; Umweltbundesamt	Themenheft Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz, Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder, darin: "Zentrale Standards bei Bürgerbeteiligungsprozessen"	2013
Thomas Kuder Hrsg.: vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.	werkSTADT Nr. 8 Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung	2016
ZebraLog	Unsere 12 Grundsätze für gute Partizipation	o. J.

