



Prof. Dr. Helmut Klages, Frank Ulmer, Dr. Angelika Vetter

Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Grundlagen einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg



In der gegenwärtigen Diskurslandschaft gibt es kaum Widerspruch, wenn ein Mehr an „Bürgerbeteiligung“ einfordert wird. Auch die Erwartung, dass hierdurch die Qualität der Demokratie steigt und diesbezüglich ein dringlicher Bedarf besteht, wird kaum bestritten. Der Konsens schließt in der Regel die Diagnose ein, dass dieser Bedarf mit einer kritischen Situation der Demokratie in Zusammenhang steht, die sich in Form einer „Kluft“ zwischen den staatstragenden politischen und administrativen Eliten und der breiteren Bevölkerung manifestiert. „Bürgerbeteiligung“ wird weithin als ein besonders aussichtsreicher Weg zur Verringerung dieser Kluft betrachtet. Gleichzeitig gibt es in dieser Diskussion aber auch Positionsunterschiede mit beträchtlichem Tiefgang. Diese betreffen die Einschätzung des Gewichts des aktuellen Demokratieproblems, aber auch die reale Bedeutung von „Bürgerbeteiligung“, wie auch die sich mit diesem Begriff verbindenden Ziele, Wirkungsmöglichkeiten und Gestaltungsperspektiven.

Aktuelle Demokratieprobleme als Ausgangssituation

Der eigentliche – höchst schwergewichtige – Kern dieses Demokratieproblems ist aus unserer Sicht ein doppelter. Einerseits ist das „Volk“ mehrheitlich nicht mehr mit der bescheidenen „Wähler“-Rolle zufrieden, die ihm die gegenwärtige Ausprägungsform der repräsentativen Demokratie zubilligt. Zurückzuführen ist dies auf einen Wandel des Selbstverständnisses der Bürger und auf eine Steigerung ihrer Mitwirkungsbedürfnisse. So macht die Mehrheit der Bürger bei Befragungen immer wieder das Interesse geltend, an Planungen und Entscheidungen – vor allem auf lokaler Ebene – aktiver beteiligt zu werden.

Andererseits sind aber diejenigen Akteure, die zu planen und zu entscheiden haben, in der Regel an einer Niedrighaltung von Außenbeeinflussungen interessiert. Diese werden von ihnen häufig als Beeinträchtigung des verfügbaren Handlungsspielraums empfunden. Die Bürger entwickeln diesbezüglich ein sensibles Sensorium, wenn sie Angebote zu Bürgerbeteiligung vielfach als Scheinangebote interpretieren, die aus ihrer Sicht zu enttäuschenden Erfahrungen führen und deshalb häufig unbeachtet bleiben. Dies allerdings führt wiederum dazu, dass Politiker und Administratoren allenthalben Erfahrungen mit scheinbar „uninteressierten“ Bürgern machen, die sie als Bestätigungen bestehender eigener Vorbehalte interpretieren. Diese fast allgegenwärtige Ausgangssituation lässt sich als „Teufels-

kreis“ gegenseitiger Vorbehalte und gegenseitigen Misstrauens bezeichnen (vgl. Abb. 1), der durchbrochen werden muss, um zu einer Lösung des Demokratieproblems zu gelangen.

Mehr „direkte Demokratie“ als Ausweg aus dem „Teufelskreis“ gegenseitigen Misstrauens?

Aus der Diagnose eines gegenseitigen Misstrauens als wesentlicher Ursache des Demokratieproblems lässt sich im Hinblick auf Bürgerbeteiligung ableiten, dass die schlichte Formel „mehr Bürgerbeteiligung!“ kein probates Heilmittel gegenüber der aktuellen Demokratieproblematik darstellt. Vielmehr besteht die Gefahr vermehrter Enttäuschungserfahrungen auf allen Seiten, die sich wiederum in eine Beschleunigung des bestehenden „Teufelskreises“ umsetzen können. Wie gesagt verbindet sich das Misstrauen der Bürger gegenüber den politischen und administrativen Eliten mit einer Neigung zur Zurückhaltung gegenüber gelegentlichen Einladungen zu Beteiligungsaktivitäten. Dies ist aber, wie man inzwischen weiß, nur die „eine Seite der Medaille“. Aufgestaute Gefühle des Ausgeschlossenseins und der Eindruck fortlaufender Lippenbekenntnisse der Eliten, die sich über Bürgerinteressen hinwegzusetzen scheinen, können sich in kritischen Situationen überraschend „entladen“, wobei selbst „seriöse“ und eigentlich „konservative“ Bürger“ plötzlich zu „Wutbürgern“ zu mutieren vermögen.



Der Abbau solcher aufgestauten Emotionen wird von manchen Akteuren häufig mit einer etwas oberflächlichen Programmatik angegangen. So wird vielfach die Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden propagiert, für die es in allen Bundesländern gesetzliche Regelungen gibt, über deren Änderung z. B. bereits intensiv in einigen Landeshauptstädten nachgedacht wird. Die Leichtfüßigkeit, mit der dieses Ansinnen vorgetragen wird, muss aber überraschen. Denn die Überwindung des beschriebenen Teufelskreises kann von einem solchen Weg nicht ernsthaft erwartet werden. Im Gegenteil können erleichterte Möglichkeiten, „Wut“ zu äußern und sich damit „Zumutungen“ vom Leib zu halten, zur Etablierung einer Protestkultur führen, in der sich das Misstrauen gegenüber „den Politikern“ in eine anstrengungslos verfügbare Praxis verlängert, diesen den Handlungsspielraum abzuschneiden und sie damit als „Gefährdungsfaktor“ zu neutralisieren.



Abb. 1: Der „Teufelskreis“ gegenseitigen Misstrauens als zu lösendes Demokratietheorieproblem

Ebendiese Perspektive beginnt allerdings zurzeit – und das ist das Positive im Negativen – als eine gefahrenhaltige Entwicklung erkannt zu werden. Es beginnt sich die Einsicht zu verbreiten, dass die Etablierung einer Wutbürger- und Protestkultur die Gefahr der Infragestellung der Legitimitätsbasis gewählter Repräsentanten sowie die Gefährdung ihrer Wiederwahlchancen mit sich bringt. In Verbindung damit setzt sich bei den betroffenen kommunalpolitischen Eliten zunehmend die Einsicht durch, dass dem gesteigerten Beteiligungsanspruch der Bürger auf eine Weise Rechnung getragen werden muss, welche die Entstehung von „Wut“ nach Möglichkeit erübrigt.

Vorüberlegungen zur Lösung des „Misstrauensproblems“

Nimmt man den „doppelten Kern“ des Misstrauensproblems ernst, so wird weiterhin deutlich, dass man der Misstrauensspirale auch nicht ausreichend mit der Suche nach Rezepten für den „Umgang mit Widerständen“ begegnen kann. Viel-

mehr bedarf es einer grundsätzlicheren Antwort auf die Frage, wie sich der Teufelskreis gegenseitigen Misstrauens aufsprengen lässt bzw. wie dieses „Strukturproblem“ der aktuellen Demokratieentwicklung gelöst werden kann.

Aus unserer Sicht kann Bürgerbeteiligung nur dann erfolgreich sein, wenn das Misstrauen der Bürger überwunden und an seiner Stelle eine Vertrauenskultur etabliert wird. Gleichzeitig müssen aber auch die politischen Eliten ermutigt werden, „über ihren eigenen Schatten“ zu springen. D. h., ungeachtet der damit verbundenen Einbußen an Handlungsfreiheit müssen sie Interesse daran gewinnen, dem Bürger auf glaubwürdige und vertrauenerweckende Weise „Gehör“ und Mitgestaltungsmöglichkeiten zu gewähren. Und sie müssen an die Stelle des ihnen „vor Augen“ stehenden Bildes des scheinbar „uninteressierten“ Bürgers das Bild des potenziell aktiven Bürgers treten lassen und die seit Jahren wiederkehrenden Umfrageergebnisse ernst nehmen, in denen dieses letztere Bild mit unmissverständlicher Deutlichkeit zutage tritt.

Der zentrale Ansatzpunkt eines erfolversprechenden Handelns ist aus unserer Sicht die Gewährleistung von Verlässlichkeit im Hinblick auf zentrale Regeln, die von allen Seiten akzeptiert und als sinnvoll angesehen werden und an deren Vereinbarung, Umsetzung und Erhalt alle interessiert sind. Der einzuschlagende Weg zu „mehr“ Bürgerbeteiligung muss, mit anderen Worten, auf einer kooperativen Gemeinsamkeit aufbauen können, durch die er ein spezifisches Gepräge erhält. Konkret gehört dazu, dass sich Bürger im Ablauf von Beteiligungsprojekten auf dem Wege eines offenen Dialogs „Gehör“ verschaffen können, dass die Beteiligungsergebnisse in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen, und dass die abschließend von der Politik getroffenen Entscheidungen in einer für die Bürgerschaft nachvollziehbaren Weise dargestellt werden, die etablierten Vorstellungen von „Rechenschaft“ entsprechen.

Der Weg zur Lösung des Misstrauensproblems besteht somit nicht darin, durch Bürgerbeteiligung die „Machtbalance“ der repräsentativen Demokratie zu verändern. Vielmehr werden durch ihn die vorhandenen Gestaltungsräume für Bürgerbeteiligung wirkungsvoller genutzt und somit die gesetzlich geregelten Formen der Bürgerbeteiligung nicht infrage gestellt, sondern ergänzt.

Die „Heidelberger Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ als Umsetzung eines kooperativen und mitgestaltenden Konzepts für Bürgerbeteiligung

Im Frühjahr 2011 beschloss der Heidelberger Gemeinderat, ein „trialogisches“ Gremium aus Bürgervertretern, Gemeinderatsmitgliedern und Verwaltungsangehörigen einzusetzen, um vor dem Hintergrund der oben genannten Überlegungen in einem kooperativen Prozess Regeln bzw. „Leitlinien“ für eine intensivere, wirkungsvollere und damit auch für alle Seiten befriedigendere Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Wissen-



schaftlich begleitet wurde der Arbeitskreis durch die Autoren dieses Beitrags. Zu den zentralen Gestaltungsmerkmalen, an denen sich Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg in den kommenden Jahren orientieren wird, gehören die folgenden Aspekte:¹

Sicherstellung von Verbindlichkeit durch die explizite Formulierung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Gegenseitiges Vertrauen entsteht durch „Verbindlichkeit“. Diese wird gewährleistet durch die explizite Formulierung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung, die von allen Seiten akzeptiert und eingehalten werden. Die Grundsätze und Regeln gelten unabhängig davon, ob einzelne Projekte zum Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder zum Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters gehören. Darüber hinaus liegen Entwürfe für eine Satzung bzw. eine Verwaltungsvorschrift vor, die die Inhalte der Leitlinien aufgreifen und die Verbindlichkeit der Grundsätze und Regelungen der Bürgerbeteiligung für den Gemeinderat und die Verwaltung stärken. Außerdem ist explizit festgehalten, dass die Beteiligungsergebnisse – auch wenn sie für die jeweiligen Entscheidungsträger nicht bindend sind – in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen und die getroffenen Entscheidungen – vor allem, wenn sie von den Bürgerbeteiligungsergebnissen abweichen – für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar dargestellt werden.

Frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit

Vor jeder Beteiligung steht die Information der Bürgerschaft. Nur wenn die Öffentlichkeit über Projekte der Verwaltung und der Politik unterrichtet ist, können sich Interessen entwickeln und artikulieren. Wichtig dabei ist, dass die Information der Öffentlichkeit so früh wie möglich erfolgt, d.h., ohne dass bereits wesentliche Entscheidungen getroffen wurden. Nur unter dieser Bedingung können die Interessen der Bürgerschaft „rechtzeitig“ in die entsprechenden Planungen einfließen. In Heidelberg ist zur Verwirklichung dieses Ziels das bisher unbekannte Instrument einer „Vorhabenliste“ vorgesehen. Sie wird im Vorraum von Entscheidungen und Festlegungen gegenüber Dritten von der Verwaltung erstellt, vom Gemeinderat in einem beschleunigten Verfahren verabschiedet und fortlaufend aktualisiert. Die Heidelberger Vorhabenliste informiert gleichzeitig auch darüber, ob bei einem städtischen Projekt Bürgerbeteiligung bereits von Seiten der Verwaltung oder der Politik aus vorgesehen ist.

Geltendmachung von Beteiligungswünschen von verschiedenen Seiten

Entsprechend der Gemeindeordnung Baden-Württembergs kann Bürgerbeteiligung bereits heute von Seiten der Bürgerschaft angeregt werden – allerdings mit unrealistisch hohen

Hürden. Die Heidelberger Leitlinien definieren deshalb ergänzende Möglichkeiten, wie die Bürger von sich aus zusätzliche Beteiligungswünsche anmelden können, so z.B. über die Einbringung einer Unterschriftenliste, über die Bezirksbeiräte, über den Jugendgemeinderat oder über den Ausländer- und Migrationsbeirat. Darüber hinaus soll sich jedoch auch die Verwaltung selbst als wichtiger Impulsgeber für Bürgerbeteiligungsprojekte verstehen, ebenso wie der Gemeinderat, von dem – im eigenen Interesse – verstärkt Bürgerbeteiligungsprozesse angestoßen werden sollen.



Abb. 2: Heidelberg mit Schloss (Foto: Stadt Heidelberg)

Kooperative Entwicklung des Beteiligungskonzepts

Die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung ist in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung von Projekt zu Projekt neu zu entscheiden. Allerdings sollen in Form eines Beteiligungskonzepts grundsätzlich vorab wesentliche Fragen des Beteiligungsverfahrens geklärt werden. Hierzu gehören die Planung des Prozessablaufs, die Benennung der in den Projekten selbst zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürger, die Wahl der anzuwendenden Beteiligungsmethoden, die Aufstellung eines Zeit- und Kostenplans sowie die Festlegung von Evaluationskriterien. Da sich bezüglich einiger dieser Fragen häufig Konflikte entwickeln („Es waren die Falschen beteiligt!“; „Das Verfahren war nicht angemessen!“) soll bereits die Entwicklung des Beteiligungskonzeptes kooperativ und transparent erfolgen. Dabei liegt die grundsätzliche Planungszuständigkeit bei der Verwaltung, wobei die Entwicklung der Konzepte in einem gemeinschaftlichen Prozess unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern erfolgt, bei dem gegebenenfalls auch Investoren einbezogen werden. Vor allem bei größeren Projekten kann der Gemeinderat hierzu die Einrichtung eines projektbezogenen „Koordinationsbeirats“ beschließen, auf den dann die Planungszuständigkeit übergeht.

Prozesshafte Beteiligung über alle Phasen von Projekten hinweg

Planungsprozesse – vor allem bei größeren Projekten – sind grundsätzlich mehrstufig. Dasselbe muss für Bürgerbeteili-

¹ Vgl. zu Details der Leitlinien <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/index.html>



gungsprozesse gelten. Das heißt, Beteiligung sollte ein Projekt über alle Entwicklungs- und Bearbeitungsphasen hinweg „prozesshaft“ begleiten, möglichst in Form einer engen Zusammenarbeit zwischen den jeweils relevanten Akteuren. Dabei muss vor allem sichergestellt sein, dass die Übertragung der jeweiligen Beteiligungsergebnisse in die nächstfolgende Projektphase erfolgt, um die Verbindlichkeit der Beteiligung über verschiedene Projektstufen hin zu gewährleisten. Wichtig ist dabei auch, dass in jeder Projektphase diejenigen Beteiligungsmethoden zur Anwendung kommen, deren Leistungsprofil dem Anforderungsprofil der jeweiligen Aufgabenstellung am besten entspricht. Das heißt, je nach Prozessphase müssen das jeweils zu verfolgende Ziel (z.B. die Sammlung von Ideen, die Bewertung von Alternativen, die Einholung eines repräsentativen Meinungsbildes oder die Lösung von Konflikten) und das damit verbundene Anforderungsprofil definiert und eine Methode mit einem entsprechenden Leistungsprofil ausgewählt werden.



Abb. 3: Mitglieder des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung in Heidelberg am 8. April 2011 (Foto: Stadt Heidelberg)

Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in eine breitere Öffentlichkeit und Gewährleistung eines repräsentativen Meinungsbildes

In der Regel ist nur eine beschränkte Zahl von Personen direkt an einem Bürgerbeteiligungsverfahren beteiligt. Deshalb sollte bei allen Bürgerbeteiligungsprojekten an Punkten, die für den weiteren Projektverlauf maßgeblich sind, eine Rückkopplung der bisherigen Beteiligungsergebnisse in eine breitere Öffentlichkeit eingeplant werden. Das Heidelberger Konzept hat an dieser Stelle ausdrücklich die Interessen des Gemeinderats und der Verwaltung an einem möglichst aussagekräftigen Meinungsbild der interessierten und betroffenen Bürger vor dem Hintergrund einer verbesserten „Planungssicherheit“ im Auge. Die Rückkopplung soll nicht nur eine Information über die erzielten Ergebnisse sondern auch eine Rückmeldechance einschließen, die im nachfolgenden Verfahrensablauf angemessen und nachvollziehbar berücksichtigt werden soll. Dem Konzept zufolge gibt es Ausnahmen von der Rückkopplungsregelung nur, wenn bei der direkten Beteiligung Methoden verwendet werden, die ohnehin die Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit ermöglichen. Außerdem sehen die Leit-

linien explizit eine Einbeziehung der artikulationsschwachen Bevölkerungsgruppen in das Repräsentationskonzept vor.

Weiterentwicklung und Evaluierung

Bürgerbeteiligungsprozesse müssen evaluiert werden, einerseits um ihren Beitrag zur jeweiligen Projektgestaltung zu erfassen, andererseits um zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Prozesse beizutragen. Die Evaluation sollte sich dabei nicht nur auf die Beurteilung der Beteiligung an einzelnen Projekten richten, sondern auch auf die zugrunde liegenden Leitlinien. Eine solche Überprüfung ist im Heidelberger Konzept jährlich vorgesehen, um mögliche Schwachstellen im Sinne aller Beteiligten möglichst frühzeitig identifizieren und beseitigen zu können.

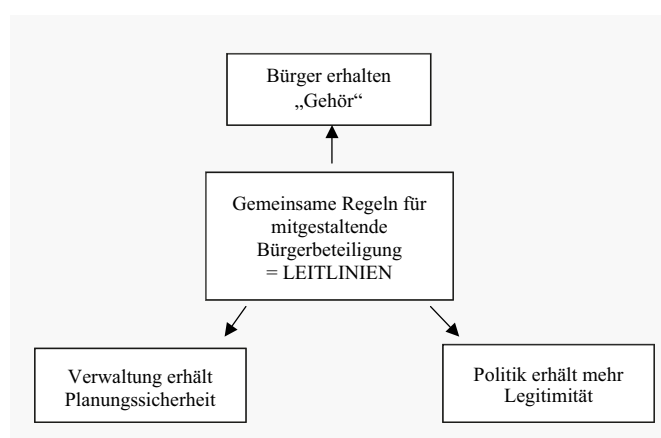


Abb. 4: Die Schaffung einer Win-win-win-Situation als Erfolgsbedingung für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Erfolgsbedingungen eines Konzepts für kooperative und mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Mit dem Heidelberger Ansatz wird ein „kooperatives“ Beteiligungskonzept angestrebt, zu dem keiner der maßgeblichen Akteure (Bürger, gewählte Mandatsträger im Gemeinderat, Verwaltung) gegen seinen Willen gezwungen werden kann. Das heißt, das entwickelte Verfahren muss so attraktiv sein, dass auf keiner Seite Anlass zum Aufbau grundsätzlicher Widerstände besteht. Vielmehr gehört zu den Erfolgsvoraussetzungen, dass alle Beteiligten in der Bürgerbeteiligung eine „Win-win-win“-Situation erkennen, von der sie sich Vorteile versprechen (vgl. Abb. 4): Die Bürger müssen darauf vertrauen, dass ihnen zukünftig verbindlich mehr „Gehör“ geschenkt wird. Die Verwaltung muss erkennen, dass sie auf ein Mehr an Planungssicherheit bauen kann. Und die Politik muss sich bewusst sein, dass durch mitgestaltende Bürgerbeteiligung auch ihre Position im Krätedreieck kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse gestärkt wird.

Die Erfahrungen zeigen auch, dass es zu den vorrangigen Erfolgsbedingungen des Sozialexperiments eines „trialogischen“, d.h. zu gleichen Teilen aus Vertretern der Bürger-



schaft, das Gemeinderats und der Stadtverwaltung zusammengesetzten Arbeitskreises gehörte, dass die Rechte des Gemeinderats an keiner Stelle eingeschränkt wurden, dass die Leitlinien dem Gemeinderat vielmehr die Möglichkeit einräumen, im Rahmen seiner Zuständigkeiten als „Ermöglicher“ der Bürgerbeteiligung aufzutreten. Dem Leitlinienentwurf wurde zur Gewährleistung dieser Funktion der Entwurf einer „Satzung“ hinzugefügt, in welchem die entsprechenden Aufgaben und Rechte festgeschrieben werden. Angesichts der ausgeklügelten Verteilung von Rechten und Pflichten im Kräftespiel der Kommunalverfassung erwies es sich auch als zentral, dass der Gemeinderat durch eine „*ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift*“ den Oberbürgermeister der Stadt mit der Übernahme des Bürgerbeteiligungskonzepts in seinen eigenen Zuständigkeitsbereich „mit ins Boot holt“.

Von immenser Wichtigkeit war aber auch, dass ohne die impulsgebende Initiative des Oberbürgermeisters der Stadt Heidelberg der Leitlinienentwicklungsprozess gar nicht in Gang gekommen wäre. Verallgemeinernd kann gesagt werden, dass die nachdrückliche Parteinahme der kommunalen Spitzenposition für die Bürgerbeteiligung eine unabdingbare Erfolgsbedingung für die Entwicklung eines anspruchsvollen Bürgerbeteiligungskonzepts darstellt. Die kommunale Spitzenposition gehört damit nicht nur zu den entscheidenden „Ermöglicern“ der Bürgerbeteiligung, sondern auch zu ihren maßgeblichen „Wegbereitern“. Außerdem obliegt es der kommunalen Spitzenposition, der Verwaltung eine *Kursvorgabe in Richtung der Bürgerbeteiligung* vorzugeben. Diese Funktion ist unverzichtbar angesichts einer mehrjährigen Politik des „schlanken Staats“ und einer fortwährenden Praxis der Personalreduzierung, wodurch von einer durchschnittlich gesehen hohen Belastung des Verwaltungspersonals auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, wenn ein Großteil des Verwaltungspersonals der Bürgerbeteiligung nur in begrenztem Maße eine spontane Begeisterung entgegenbringt. Es ist angesichts dessen unabdingbar, dass seitens der Spitze Klarheit darüber geschaffen wird, dass Bürgerbeteiligung eine Aufgabe von hoher Bedeutung und Dringlichkeit darstellt. Gleichzeitig muss die Spitze aber auch die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen der Bürgerbeteiligung garantieren, um unzumutbare Zusatzbelastungen des Verwaltungspersonals zu vermeiden. Der Heidelberger Oberbürgermeister verhielt sich diesbezüglich vorbildlich, indem er von Anfang an klarstellte, dass Bürgerbeteiligung „nicht zum Nulltarif“ zu haben ist und im Haushalt der Stadt verankert werden muss.

Von besonderer Bedeutung in Heidelberg war und ist des Weiteren die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Bürgerbeteiligung mit 1½ Planstellen. Schon von Beginn des Leitlinienentwicklungsprozesses an war deutlich, dass die Schaffung einer dezernatsübergreifenden Verwaltungszuständigkeit für Bürgerbeteiligung ein absolutes Muss darstellt. Denjenigen, die diese Zuständigkeit ausfüllen, fällt eine unverzichtbare Rolle im Konzert der „Ermöglicher“ der Bürgerbeteiligung

zu. Ohne Übertreibung lässt sich feststellen: Das ausgefeilteste Konzept für Bürgerbeteiligung hängt in der Luft, solange nicht jemand da ist, der sich um die vielfältigen Details bei der Vorbereitung und Einleitung von Beteiligungsprozessen kümmert, der die Bürger ebenso wie die Fachämter berät, der allen Beteiligten mit Information und Expertise zur Seite steht, der den gegenseitigen Informationsaustausch fördert und – unter dem Stichwort der „Evaluation“ – die Sammlung und Auswertung der Erfahrungen leistet, die im Vollzug der Bürgerbeteiligung gewonnen werden.

Schließlich kann Bürgerbeteiligung nicht ohne die *Entwicklung einer neuen „Kultur“ des gemeinsamen Denkens und Handelns* gedacht werden. In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Aufgabe, den mit der Einführung von Bürgerbeteiligung verbundenen neuen Lernanforderungen gerecht zu werden. Hierzu ist die Schulung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter notwendig. Andererseits müssen aber auch die Bürger an die Bürgerbeteiligung, ihre Chancen und Aufgaben herangeführt werden. Wie in den Heidelberger Leitlinien ausdrücklich betont, bedarf es hierzu einer „*Stärkung der Zivilgesellschaft*“ und des „*Aufbaus einer breiten öffentlichen Kommunikationskultur*“. So sollen Bürgerinnen und Bürger, die nicht unmittelbar in Bürgerbeteiligungsprojekten engagiert sind, in einschlägige Diskussionsprozesse einbezogen werden, ebenso wie explizit junge Menschen, um die Identifikation der gesamten Bürgerschaft mit ihrer Stadt zu stärken. Vorgesehen sind hierzu regelmäßige Gesprächsveranstaltungen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Verwaltung und Bürgerschaft, ebenso wie die Etablierung von Medienpartnerschaften, die verstärkte Nutzung eines elektronischen Informationsaustauschs, die intensiviertere Kontaktpflege mit vorhandenen Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements, die Unterstützung von Bürgergruppen, die an Beteiligungsprojekten mitwirken, wie auch insgesamt gesehen die nachdrückliche Förderung von Transparenz.

Gleichzeitig gehört zu einer solchen Kultur aber auch die *Aufwertung und inhaltliche Neubestimmung des Begriffs des „Bürgers“*. Dieser traditionsreiche Begriff ist heute weithin zu einer Leerformel verkommen. Er unterscheidet sich in der öffentlichen Wahrnehmung kaum mehr vom Begriff des „Einwohners“. Wenn eine Beteiligung der Bürger an allen wichtigen Planungen und Entscheidungen einer Kommune Wirklichkeit werden soll, dann bedeutet dies auch die notwendige Bereitschaft der „Bürger“, kontinuierlich Zeit und Energie einzusetzen, gegebenenfalls aber diesbezüglich auch „Opfer“ zu erbringen.

Prof. Dr. Helmut Klages, Heidelberg

Dipl.-Geogr. Frank Ulmer, DIALOGIK – gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart

PD Dr. Angelika Vetter, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart