

„Formen der Bürgerbeteiligung“

Überblicksseminar für das Fachteam Soziokulturelle Stadtteilarbeit

13.10.2009 von 9:00 - 13:00 Uhr, Villa Leon



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Inhalt:

1. Bürgerbeteiligung in politischen Entscheidungsprozessen
2. Die Vorteile des Dialoges mit den Bürgern
3. Arten von Beteiligungsverfahren
4. Design von kooperativen Beteiligungsprozessen
5. Beteiligte an informellen Beteiligungsprozessen
6. Beteiligte und wie sie sich selbst sehen
7. Formen des Dialoges
8. Zwei Dilemmata in Beteiligungsprozessen
9. Voraussetzungen zum Erfolg von Beteiligungsprozessen

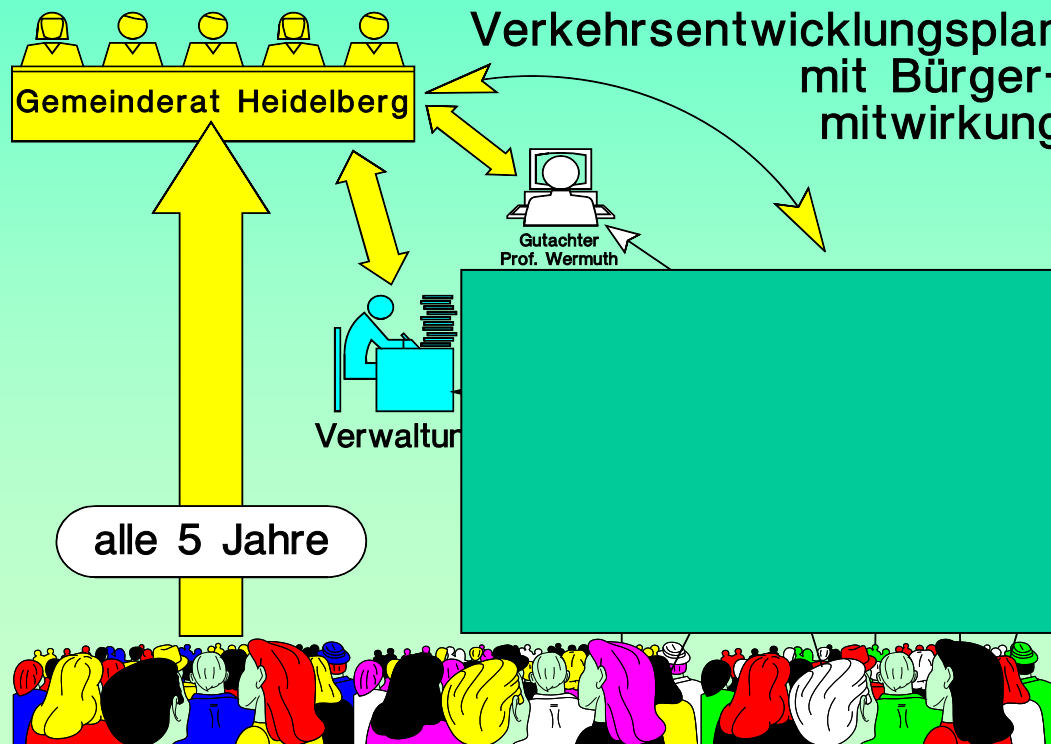
Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

1. Bürgerbeteiligung in politischen Entscheidungen

- Städte und Gemeinden sind die kleinste “Regierungs-” Einheit in unserem demokratischen Staat.
- Das Grundmodell dieser Form von Demokratie sieht vor: **Gewählte Repräsentanten der Bürger entscheiden in öffentlichen Angelegenheiten**
- Es gibt eine zunehmende **Unzufriedenheit** mit dieser Vorgehensweise, die sich in Politikverdrossenheit und “Nichtwählen” äußert:
 - Sind in den Parlamenten alle Interessen, Berufe und Lebensstile der Gesellschaft vertreten?
 - Haben alle gesellschaftlichen Gruppen gleichen Zugang zum politischen System?
 - Berufspolitiker erwecken häufig den Eindruck in einer lebensfernen Welt zu leben
 - Die Öffentlichkeit identifiziert sich immer weniger mit den politischen Entscheidungen
 - Widerstand regt sich gegen Planungen und Projekte.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Beispiel: Die Grafik unten zeigt zwei Möglichkeiten, einen Verkehrsentwicklungsplan für die Stadt Heidelberg zu erarbeiten:



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

2. Die Vorteile eines Dialoges mit den Bürgern

Dialog und Beteiligung können für die Gemeinden **entscheidende Vorteile** bieten :

- Demokratisches Verhalten wird **praktisch geübt und erfahren**
- Man erfährt, was die Bürger **beunruhigt**, was sie **wollen** und **vorschlagen**
- Politische Entscheidungen werden **stärker legitimiert** wahrgenommen
- Planungsprozesse können **verbessert** werden (**Bürgerbedürfnisse**)
- Bürger haben oft überraschende, **einfache, neue und gute Lösungen**
- Ressourcen können **effektiver genutzt** werden
- Die **Beziehungen** zu Politik und Verwaltung **verbessern sich**
- Schnellere und bessere **Lösung von Konflikten**
- Abnahme von **Protesten** und **gerichtlichen Einsprüchen**.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

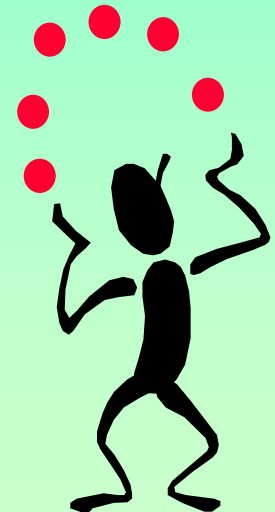
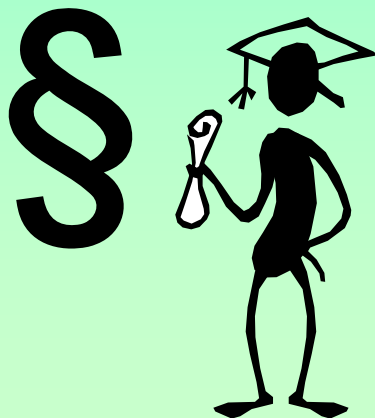
3. Arten von Beteiligungsverfahren

Man unterscheidet zwischen **formalen** and **informellen** Beteiligungsverfahren.



Formale Verfahren haben eine **gesetzliche Grundlage** und müssen durchgeführt werden.

Informelle Verfahren sind **freiwillig**, inhaltlich und methodisch offen.



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

4. Design von informellen Beteiligungsprozessen

Was sind die **Grundfragen**, die geklärt werden müssen, wenn man ein maßgeschneidertes Beteiligungsmodell entwickeln will?

- Ziele? Motive? Interessen?
- Thema, Probleme, Aufgaben?
- Ergebnis des Prozesses?
- Bereitschaft zur Teilnahme und Kooperation?
- Teilnehmerkreis? Betroffenheit?
- Wird dieser Prozess (politisch / administrativ) wirklich gewollt?
- Struktur des Beteiligungsverfahrens?
- Verfügbare Zeit?
- Ausreichendes Budget?
- Information der Öffentlichkeit?
- Methoden, Techniken, Regeln?
- Verschiedene Verfahrensrollen?
- Nachbereitung und Erfolgskontrolle?

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Ziele und Motive für Bürgerbeteiligung

Die Organisatoren von Beteiligungsprozessen sollten sich selbst sehr klar sein in den eigenen Zielen und Motiven, die mit dem Prozess erreicht werden sollen. Diese Klarheit gilt es zu kommunizieren. Beispiele für mögliche Ziele:

- **Information der Öffentlichkeit** (über Planungen / Projekte)
- **Erkunden** (von Interessen und Meinungen)
- **Konfliktlösung** im Stadtteil (Mediation)
- **Begleitung / Unterstützung** (z.B. eines Projektes durch BürgerInnen und Institutionen)
- Erfassung der **Ziele und Wünsche** der BürgerInnen (für Planungen)
- Förderung eines **eigenständigen Stadtteillebens / Identifikation**
- Schaffung / Förderung stabiler, nachbarschaftlicher **sozialer Netze**
- Schaffung / Förderung selbsttragender **Bewohnerorganisationen**
- **Aktivierung von BürgerInnen und Gruppen** für die Stadtteilentwicklung (bürgerschaftliches Engagement)
- Nutzung der **Orts- und Detailkenntnisse** der BürgerInnen (f. Planungen)

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Klare Begrifflichkeiten

Um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden, sollten die Dialog- oder Beteiligungsprozesse entsprechend den Zielen bzw. der Motivation der Veranstalter eindeutig und genau benannt werden.

- Eine Information der Öffentlichkeit (z.B. über Planungen / Projekte) ist noch keine “Beteiligung”, sondern eine **Informationsveranstaltung**.
- Eine Befragung der Bürger (Interessen und Meinungen zu Projekten oder Zielen und Wünschen zur Stadtteilentwicklung) ist auch noch keine “Beteiligung”, sondern eben eine **Umfrage** oder **Erhebung**.
- Eine Einladung zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen oder Gremien im Stadtteil, ohne Anspruch, dass deren Ergebnisse später auch realisiert werden, ist auch noch keine “Beteiligung”, sondern eine **Bürgermitwirkung**.
- Selbst eine **Konfliktlösung** im Stadtteil (Mediation) als Verhandlungsprozess ist keine Beteiligung, wenn das Konsensergebnis nicht verbindlich ist, sondern “nur” eine Empfehlung für den Stadtrat.
- **Beteiligung** suggeriert umgangssprachlich eine Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe mit Verbindlichkeit. Die ist erst gegeben, wenn Rechte und Pflichten geregelt sind, z.B. durch Verträge, Entscheidungsrechte, eigenes Budget etc.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

5. Beteiligte an informellen Beteiligungsprozessen

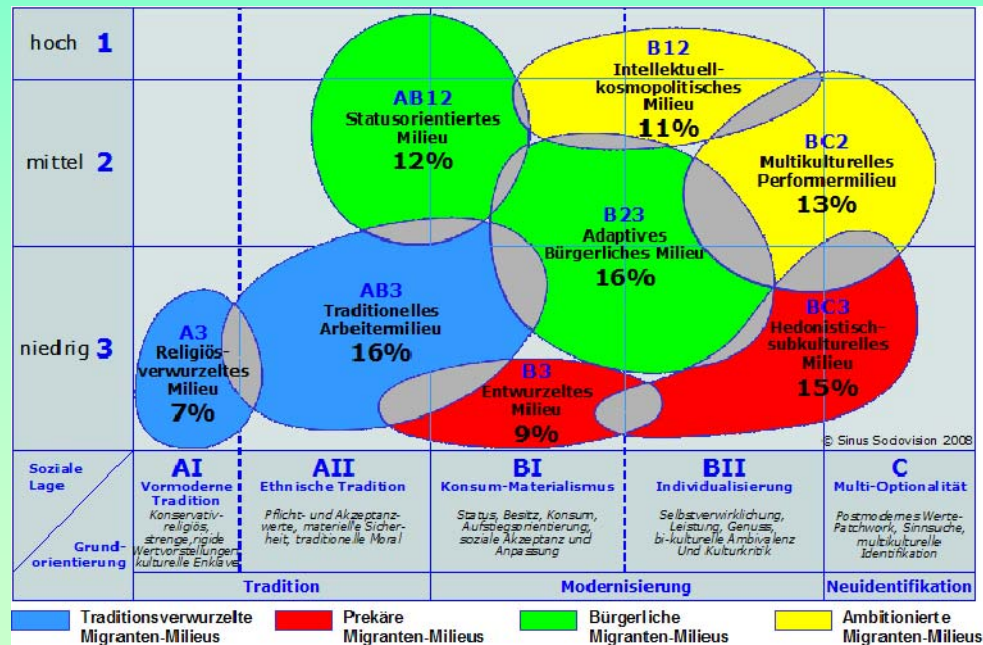
Üblicherweise sind Beteiligungsprozesse ausgelegt für **20 bis 100 Personen**, in einigen Fällen auch für **mehrere hundert**. Das bedeutet, dass nur ein kleiner Prozentsatz der Bürger daran teilnehmen kann. Deshalb ist größte Sorgfalt auf die **Teilnehmerauswahl und -zusammensetzung** zu legen.

- Üblicherweise wird der Weg gewählt **Repräsentanten** aufzunehmen, die die **Interessen widerspiegeln**, die von dem Vorhaben betroffen sind.
- Der Auswahlprozess hierfür muss **transparent** und **akzeptiert** sein.
- Außerdem müssen Wege gefunden werden, um während und nach dem Prozess die (Zwischen-) Ergebnisse zur nichtbeteiligten Öffentlichkeit **zu kommunizieren**.
- Es muss Gelegenheit für **Rückmeldungen gegeben** sein.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Achtung:

Was ist mit der Beteiligung einzelner, interessierter aber nicht in Vereinen und Verbänden organisierter Bürger? Wie können die erreicht, angesprochen und beteiligt werden? Wie geht dies insbesondere bei Migranten? Um hier neue Wege der Ansprache und Motivation zu gehen, könnten die Erkenntnisse der Sinus-Studie zu verschiedenen Migranten-Milieus hilfreich sein:



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

6. Beteiligte und wie sie sich selbst sehen

Neue Formen des Dialoges auf der lokalen Ebene erfordern von allen Beteiligten eine neue **Diskussions-Kultur**.



Politiker



Der
einzelne
Bürger



Bürger-
initiativen

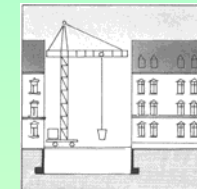
Verwaltung und
Fachleute



Administration



Neutrale Leitung und
Moderation



Private
Investoren



Expert

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

7. Formen des Dialogs

Ein geplanter Dialog mit den Bürgern braucht **Formen** und **Strukturen**. Da gibt es keine fertigen “Rezepte”. Dabei müssen drei Elemente berücksichtigt werden: **Transparenz**, **Chaos** und **Geduld**. Man kann unterscheiden zwischen *einmaligen Aktionen* und *auf Dauer* angelegten Beteiligungsformen.



Einmalige Aktionen

- Stadtforen,
- Runde Tische,
- Planungszellen
- Zukunftswerkstätten
- Zukunftskonferenzen
- Open-space Konferenzen
- Konsensus-Konferenzen
- Mediationen



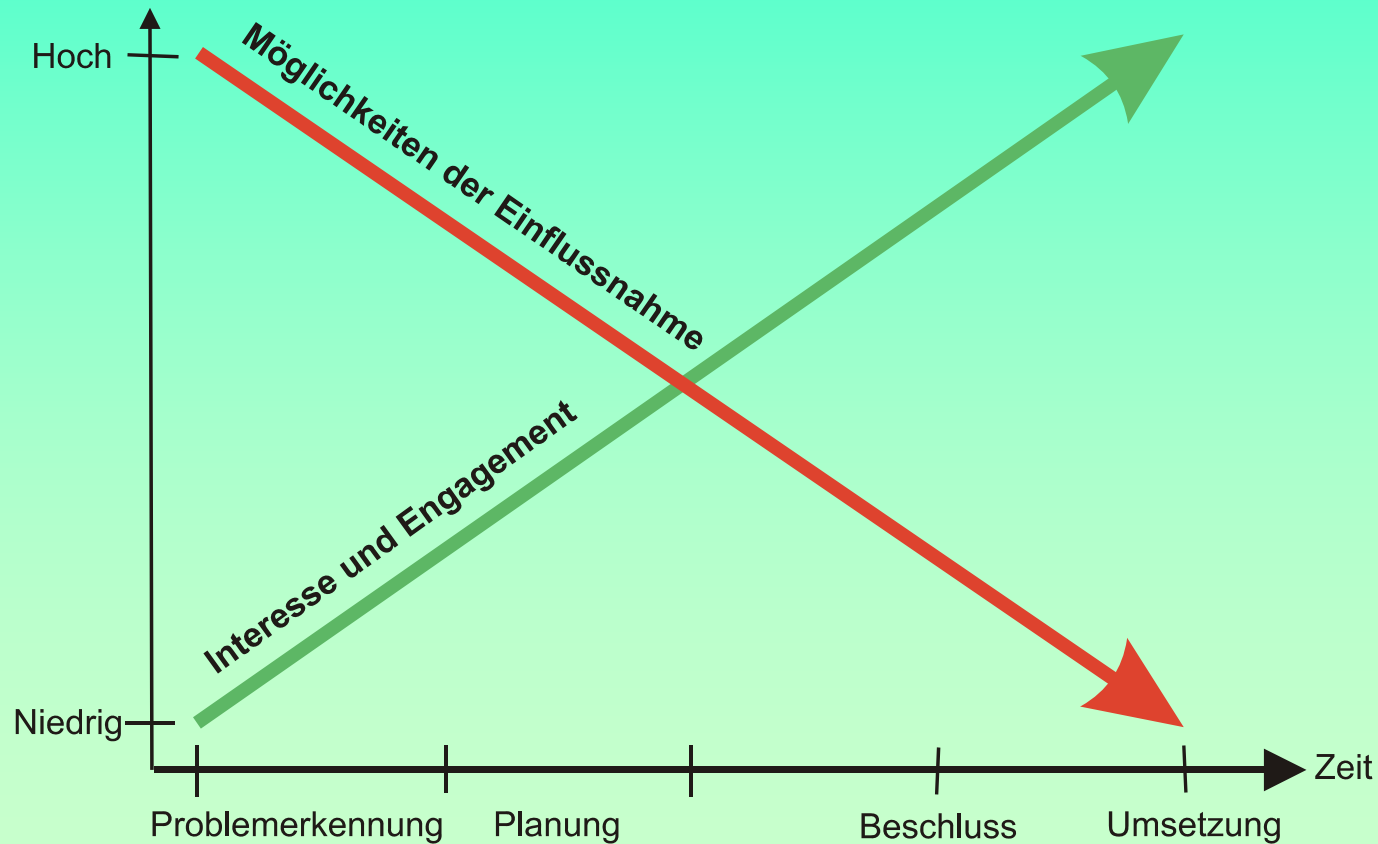
Dauerhafte Einrichtungen

- Kommunale Foren
- Themenbezogene Kommissionen und Beiräte
- Halböffentliche, feste Beteiligungseinrichtungen,
- Private Institutionen, Vereine
- Einrichtungen als Bürger-Kontaktstellen

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

8. Zwei Dilemmata in Beteiligungsprozessen





a) Das Partizipationsparadox

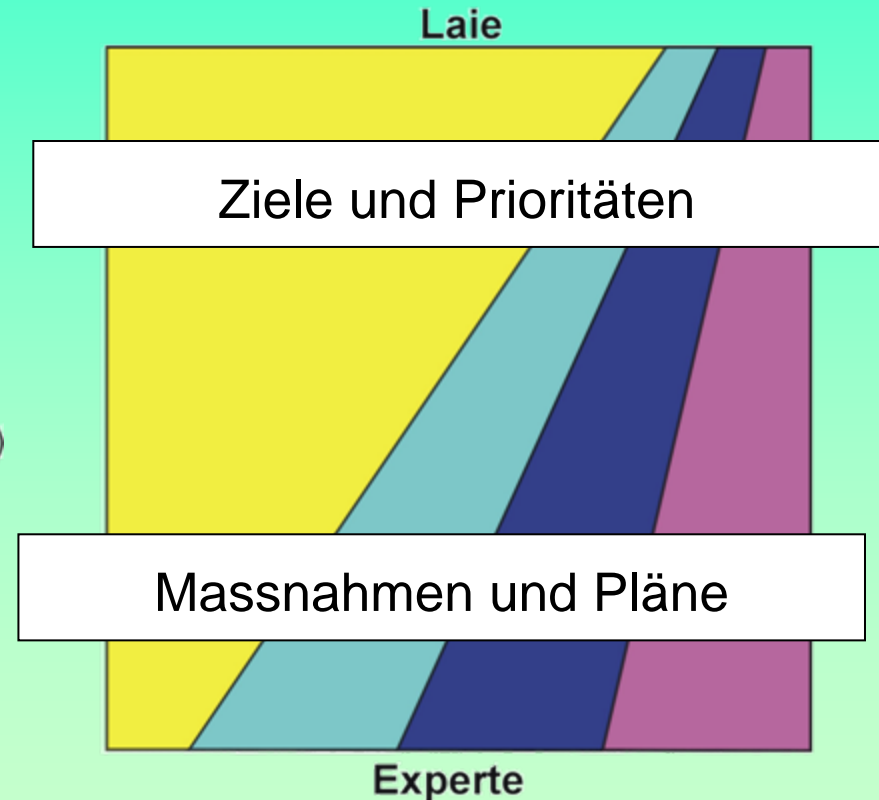


Quelle: Adrian Reinert: „Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Die Methode Planungszelle/Bürgergutachten“

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

b) Das Experten-Laien-Dilemma

-  **Deontisches Wissen, "Was-soll-sein"-Wissen**
(über Ziele, Werte, Normen, Ethik)
-  **Faktenwissen**
(über Tatsachen, Bestandsaufnahmen, Daten)
-  **Erklärendes Wissen**
(über nachweisbare, vernetzte Zusammenhänge)
-  **Instrumentelles Wissen**
(über Methoden, Modelle, Pläne, Programme)



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

9. Voraussetzungen zum Erfolg von Beteiligungsprozessen

Wenn all die verschiedenen Beteiligungsformen funktionieren sollen, muss im Vorhinein **Klarheit** bestehen über wesentliche **Grundlagen**, wie:

- Ziele
- Selbstverständnis, Rollen
- Organisatorischer Rahmen
- Neutrale Leitung
- Rechte, Pflichten, Regeln etc.
- Finanzielle, personelle und andere Ressourcen

Und wie der “Erfolg” von Beteiligung später gemessen werden soll:

- Wer darf über den Erfolg befinden?,
- Wie wird Erfolg definiert?
- Welche Ziele sollen damit erreicht werden?.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

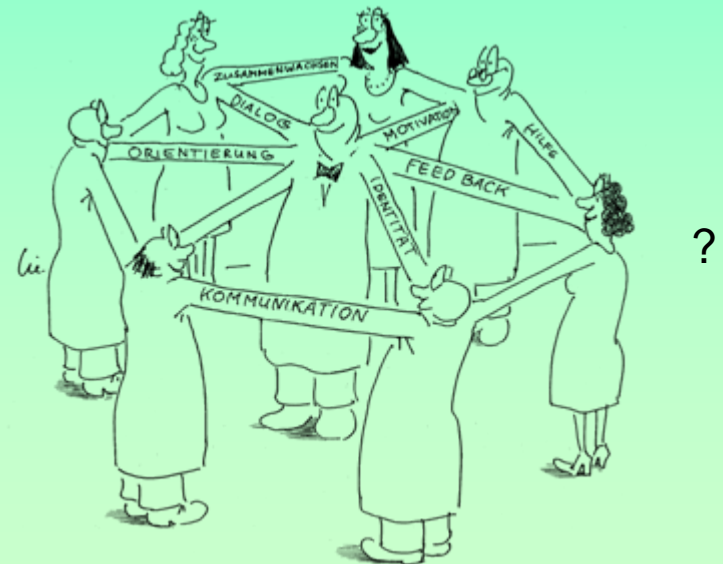
Vergessen Sie nicht, dass **Erfolg** nicht nur eine Frage materieller Ergebnisse und Einigung (Konsens) ist, sondern auch gegeben ist, wenn sich die Beziehungen der TeilnehmerInnen untereinander verbessert haben, wenn sich die BürgerInnen in die politische Entwicklung Ihrer Stadt oder Ihres Stadtteils einbezogen sehen und wenn damit nicht zuletzt reale und gelebte Erfahrungen mit lokaler Demokratie und gesellschaftlicher Teilhabe gemacht werden.

Wie immer die Dialog- und Beteiligungsformen aussehen, die Sie organisieren, schauen Sie auf die **innere Haltung** und das **Selbstverständnis**. Ist es

eher so



oder so



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Schlussfolgerungen:

- Die informellen Verfahren sind **schwach**, weil sie nicht das Recht haben, Entscheidungen zu fällen, sondern nur **Empfehlungen** abzugeben.
- Und sie sind **stark**, weil sie die Hoffnung enthalten, dass **gute Argumente** und das **Gewicht von Konsens**, der unter den Interessengruppen erreicht wurde, eine hohe Überzeugungskraft haben.
- Es sollte eine freiwillige Vereinbarung mit der Politik geben:

“Gegen gute Argumente gibt es keine politischen Entscheidungen”.

Dies steht nicht im Widerspruch zum verfassungsmäßigen Recht der Politiker und Parlamente, Entscheidungen zu fällen, aber es verpflichtet sie - falls sie anders entscheiden – den Bürgern zu erklären, warum sie das tun.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Anhang:

Vertiefende Aspekte zu formalen und informellen Beteiligungsverfahren

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

a) Formale Beteiligungsverfahren

Im Grunde gibt es zwei Arten von formalen Beteiligungsverfahren:



Top → down

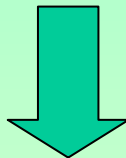
Hier wird der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Information / Beteiligung geboten.

Beispiele: Passive Teilnahme an Stadtratssitzungen, Anhörung zu Planungsvorhaben (z.B. B-Plan), Meinungsumfragen etc.

Bottom → up

Bei dieser Art von Beteiligung dürfen sich Bürger von selbst einbringen:

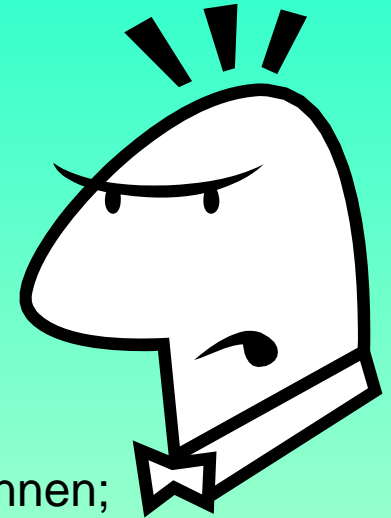
Beispiele: Frage- und Vorschlagsrecht in öffentlichen Sitzungen, Anhörungsrechte für Verbände, Bürgerbegehren / -entscheid, etc.



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Im Kern verfolgen die **formalen Beteiligungsformen** das Ziel, die Bürger über Planungsabsichten zu **informieren** und **herauszufinden**, was die Öffentlichkeit darüber denkt. Diese Verfahren sind sehr unbefriedigend, weil:

- sie keine Zielgruppen **speziell und direkt** ansprechen;
- nur wenige Bürger **ihre Meinung zum Ausdruck bringen** können;
- es häufig eine **defensive Reaktion** auf Kritik und Anregungen gibt;
- Bürger i.d.R. **kein Feedback** zu ihren Vorschlägen erhalten;
- Hintergrund-Informationen oft **schwer erhältlich sind**;
- die Veranstaltungen häufig viel **Präsentation** von Seiten der Verwaltung aber wenig Gelegenheit zur **Diskussion** enthalten;
- die Kommunikation häufig eine **Einbahnstraße** ist;
- die Veranstaltungen i.d.R. nicht von einer **neutralen Person** moderiert werden.



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Informelle Beteiligungsverfahren



Sie haben einige **wichtige Vorteile**, wie:

- **Keine Begrenzungen** zu Art und Umfang der Beteiligung, solange sie nicht gegen geltende Gesetze verstösst.
- Beteiligungsverfahren dieser Art sind **freiwillig** und **zusätzlich** und helfen Politik und Verwaltung bei der Entscheidungsfindung.
- **Sie ersetzen nichts und niemanden**, und sind insofern auch keine Konkurrenz zu den etablierten Gremien und Zuständigkeiten.
- Es braucht keine **komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen** für diese informellen Prozesse.
- Mit gutem Willen von allen Seiten, kann **sofort begonnen werden**.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Rahmenbedingungen für informelle Beteiligungsverfahren

- Die Führungsspitzen der Stadt (in Politik und Verwaltung) müssen ihr Interesse und ihre Bereitschaft dazu klar äußern und an der Bürgermeinung wirklich interessiert sein (Signalwirkung!)
- Die Möglichkeiten aber auch Grenzen der Beteiligung, Art und Umfang des gewünschten Bürgerengagements und der Umgang mit den Ergebnissen müssen klar sein.
- Das Verfahren muss ergebnisoffen sein und eine Kooperationsbereitschaft muss vorliegen.
- Vorarbeiten zum Thema des Verfahrens dürfen eingebracht werden, sollten aber nicht das Denken begrenzen und als “Sachzwänge” die Diskussion kanalisieren.
- Die Durchführung des Verfahrens sollte in neutrale, “externe Hände” (Moderation) gelegt werden, die ein von allen akzeptiertes Verfahren entwickeln, für eine vertrauensvolle, faire Streitkultur sorgen, sowie zielgerichtet und ergebnisorientiert vorgehen.



Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Beispielhafte Formen **informeller Bürgerbeteiligung** sind:

- Kommunale Foren
- Runde Tische
- Meinungsträgerkreise im Stadtteil
- Zukunftswerkstätten, -konferenzen
- Wertschätzende Erkundung
- Open-Space-Konferenzen
- Konsensus-Konferenz
- Planungszellen
- Bürgerhaushalt
- Internetbasierte Beteiligungsverfahren
- Mediation.



Welches Verfahren für welche Thema in welcher Situation geeignet ist, kann nur von Fall zu Fall beurteilt werden.

Denkanstöße zur Bürgerbeteiligung

Neben bereits vorhandenen und erprobten Formen informeller Bürgerbeteiligung sind natürlich immer auch **eigene, maßgeschneiderte, neue Formen** denkbar, die den Rahmenbedingungen und Chancen der gegebenen Lage und Situation entsprechen. Zu berücksichtigende Kriterien dabei sind:

- Eignung für die Zielgruppen
 - Zahl der beteiligten Bürgerinnen und Bürger
 - Zeitpunkt und Phase des (Planungs-) Prozesses im Stadtteil
 - Intensität der Beteiligung (informierend, mitwirkend, entscheidend)
 - Dauer der Beteiligung (zeitlich begrenzt, dauerhaft)
 - Art der Interessenvertretung (direkt, mittelbar über Vertreter)
 - Aufbau (einzelnes Instrument, mehrere Instrumente im Verbund)
 - Einsetzbare (Arbeits-) Methoden
- Ergänzend könnten noch Kriterien herangezogen werden wie:
- Beteiligungsebene (Wohnblock, Siedlung, Stadtteil, Stadt ...)
 - Grad des Experten-Laien-Dilemmas
 - Aufwand und Kosten

