

»Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung

– 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung –

Inhalt

o. Standards für gute Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung

Gute Bürgerbeteiligung...

1. ... braucht die Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog.
2. ... braucht Ressourcen und klare Ziel- und Rahmensetzungen.
3. ... nutzt die vorhandenen Gestaltungsspielräume.
4. ... ist ein Dialog auf Augenhöhe.
5. ... ist verbindlich und verlässlich.
6. ... braucht eine sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses.
7. ... braucht transparente Information.
8. ... ermöglicht die Mitwirkung aller.
9. ... lernt aus Erfahrung
10. ... ist in eine lokale Beteiligungskultur eingebettet.

o. Standards für gute Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung muss bestimmten Standards genügen, wenn sie demokratische Anforderungen erfüllen und für alle Beteiligten zufriedenstellend und gewinnbringend sein soll. Es ist deshalb notwendig, sich bei der Umsetzung von partizipativen Verfahren über die wesentlichen Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung zu verständigen.

Der vorliegende Entwurf für »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« des Netzwerks Bürgerbeteiligung liefert hierfür eine Basis. Ziel ist es, allgemeine Qualitätskriterien für die konkrete Beteiligungspraxis anzubieten, die es den Akteuren ermöglichen, ihre Beteiligungsprozesse selbst einzuschätzen und zu verbessern. Gleichzeitig sollen die Qualitätskriterien eine Verständigungs- und Arbeitsgrundlage für die Arbeit des Netzwerks Bürgerbeteiligung bilden.

Bürgerbeteiligung belebt und bereichert die repräsentative Demokratie, indem sie allen Akteuren eine Stimme gibt und die Möglichkeit zur Mitgestaltung bietet. Bürgerbeteiligung wird hierbei verstanden als Partizipation an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen. Als Bürger/innen werden alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von ihrem Alter und ihrer Staatszugehörigkeit bezeichnet. Beteiligte in Beteiligungsprozessen sind darüber hinaus Kommunen, Länder, Bund wie auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure. In diesem Entwurf werden sowohl von den Kommunen als auch von den Einwohner/innen oder anderen Akteuren initiierte Kommunikationsprozesse in den Blick genommen.

Mit den »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« werden konkrete Standards formuliert. Es soll deutlich werden, was eine gute Beteiligungspraxis ausmacht. Die konkreten Bedingungen vor Ort, die Besonderheiten der jeweiligen Politikfelder wie auch die Eigenheiten der jeweiligen Beteiligungsverfahren und -instrumente können nicht berücksichtigt werden. Die Übertragung der Beteiligungsstandards auf die jeweils lokalen Bedingungen bleibt Aufgabe der Beteiligten vor Ort.

In einem nächsten Schritt sollen auf Basis der Qualitätskriterien Materialien für die Bewertung lokaler Beteiligungsprozesse entwickelt werden. Den Kommunen und bürgerschaftlichen Akteuren sollen einfache Werkzeuge für eine partizipative Evaluation von Beteiligungsprozessen an die Hand gegeben werden. Zu denken ist hierbei beispielsweise an einfache Evaluationsbögen, die eine Bewertung erleichtern. In einem weiteren Schritt könnten –basierend auf den »allgemeinen« Qualitätskriterien – vertiefende Kriterienkataloge für besondere Themenfelder (z.B. Online-Partizipation, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) entstehen.

Dieser Entwurf der »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« ist als »lebendes Dokument« konzipiert. Die Qualitätskriterien werden – so ist zu erwarten – mehr oder weniger regelmäßig Gegenstand von Diskussionen im Netzwerk sein. Insofern werden im Laufe der Zeit immer wieder Veränderungen und Ergänzungen dieses Papiers notwendig sein.

1. Gute Beteiligung braucht die Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog.

Eine konstruktive Grundhaltung der beteiligten Akteure ist eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Bürgerbeteiligungsprozessen.

Bürgerbeteiligung setzt vor allem die Offenheit zu einer kooperativen Gestaltung von Ergebnissen voraus. Alle Beteiligten müssen ohne Vorfestlegungen in ein Beteiligungsverfahren gehen und bereit sein, auf eine gemeinsame Lösung hinzuarbeiten. Es gilt das Prinzip der Ergebnisoffenheit. Wichtig ist darüber hinaus die grundsätzliche Bereitschaft der Akteure, sich auf Beteiligungsprozesse einzulassen und fair und wertschätzend miteinander umzugehen – unabhängig von den jeweiligen inhaltlichen Positionen. Idealerweise bringen die Beteiligten die notwendige Entwicklungs- und Lernbereitschaft mit. Dazu gehört auch die Reflexion des eigenen Handelns und der eigenen Rolle im Prozess.

Um die Entwicklung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zu unterstützen, verständigen sich die beteiligten Akteure zu Beginn des Prozesses auf verbindliche Regeln für einen fairen Prozess.

2. Gute Beteiligung braucht Ressourcen und klare Ziel- und Rahmensetzungen.

Zur erfolgreichen Umsetzung von Bürgerbeteiligung gehört die Sicherung ihrer Finanzierung und eine ausreichende Ressourcenausstattung.

Eine weitere wichtige Erfolgsbedingung für Partizipationsverfahren sind klare Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen. Diese müssen offen und transparent kommuniziert werden, um zu verhindern, dass sich Akteure unter falschen Voraussetzungen an dem Verfahren beteiligen und Erwartungen enttäuscht werden. Zu den festzusetzenden Rahmenbedingungen gehören der Gegenstand der Beteiligung, die Gestaltungsspielräume, die das jeweilige Verfahren bietet, der Zeitplan, die Arbeitsweise, die Moderation, die verfügbaren Ressourcen (z.B. für Alternativgutachten der Einwohnerschaft) sowie (planungs-)rechtliche Grundlagen. Hierzu gehört auch, dass Beginn und Ende eines Beteiligungsverfahrens klar definiert

sind und gegenüber allen Beteiligten und der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Der Zeitrahmen orientiert sich sinnvollerweise an den entscheidungsrelevanten Zeitfenstern – beispielsweise an den politischen Entscheidungsprozessen oder Genehmigungsverfahren. Idealerweise werden diejenigen Rahmenbedingungen, die gestaltbar sind, am Anfang des Prozesses zwischen den beteiligten Akteuren ausgehandelt.¹

3. Gute Beteiligung nutzt die vorhandenen Gestaltungsspielräume.

Eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner stellt sicher, dass die vorhandenen Gestaltungsspielräume optimal genutzt werden können. Die Einwohner/innen müssen so frühzeitig einbezogen werden, dass wesentliche Weichen noch gestellt werden können. Neben der Frage nach dem »wie« gehört hierzu auch die Frage, »ob« ein Vorhaben oder eine Maßnahme überhaupt durchgeführt werden soll. Die Frage nach dem Bedarf stellt sich insbesondere dann, wenn Vorhaben und Maßnahmen im Raum stehen, die massiv in die Lebenssituation der Einwohner/innen eingreifen oder die gegebenen Ressourcen auf viele Jahre binden. Wird die Frage nach dem »ob« nicht gestellt, müssen die Entscheidungsträger/innen dies öffentlich und nachvollziehbar begründen.

4. Gute Beteiligung ist ein Dialog auf Augenhöhe.

Bürgerbeteiligung auf »Augenhöhe« setzt voraus, dass kontinuierlich daran gearbeitet wird, das Machtungleichgewicht zwischen den Akteuren (Finanzmittel und Ressourcen, Information, Vernetzung, Recht, Medienzugang) auszugleichen. Zu denken ist beispielsweise an die Förderung der lokalen Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements. Eine Kommune, die Bürgerbeteiligung dauerhaft stärken will, unterstützt die Einwohner/innen in der Ausübung ihrer Beteiligungsaktivitäten und fördert die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation (z.B. durch Community Organizing). Kennzeichnend für einen »Dialog auf Augenhöhe« ist auch ein Initiativrecht, das es den Einwohnerinnen und Einwohnern ermöglicht, eigene Vorschläge einzubringen. Dieses Initiativrecht sollte auch das Recht der Bürgerschaft umfassen, zu bestimmten Themen Dialogprozesse aus der Bürgerschaft heraus zu initiieren.²

Die Abwägung der Gemeinwohlinteressen und der Interessen einzelner Gruppen ist kontinuierlicher Bestandteil von Beteiligungsprozessen. Es wird transparent und nachvollziehbar öffentlich erläutert, wie diese Abwägungsprozesse die Entscheidungsfindung bestimmt haben. Die Abwägung der Interessen wird in unterschiedlichen Prozessphasen immer wieder neu diskutiert, die Argumente werden immer wieder neu gewichtet.

¹ Die Stadt Heidelberg hat in ihren Leitlinien eine »kooperative« Mitgestaltung bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen festgelegt. Vor allem bei großen Projekten wird ein »Koordinationsbeirat« gebildet, der auf der Grundlage eines festgelegten Stimmenanteils arbeitet.

² Die Stadt Heidelberg beispielsweise hat in ihren Leitlinien den Bürgern das Initiativrecht gegeben, von sich aus Bürgerbeteiligungsverfahren bei Vorhaben der Stadt zu initiieren.

5. Gute Beteiligung ist verbindlich und verlässlich.

Mit gelungener Bürgerbeteiligung verbindet sich ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit. Es geht darum zu verhindern, dass Beteiligung nur »inszeniert« oder »simuliert« wird oder das Verfahren lediglich dem »Akzeptanzmanagement« von Ergebnissen dient, die bereits vor Beginn des Verfahrens feststehen.

Der Übergang der Ergebnisse in den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozess muss bereits zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens festgelegt und zwischen den beteiligten Akteuren gemeinsam verbindlich vereinbart werden. Die Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses trägt dieser Vereinbarung Rechnung.

Die Verantwortlichen in Politik, Verwaltung oder Unternehmen wie auch die bürgergesellschaftlichen Akteure und Einwohner/innen verpflichten sich, gemeinsam getroffene Entscheidungen anzuerkennen und das erarbeitete Vorgehen mitzutragen. Idealerweise übernehmen sie gemeinsam Verantwortung für das Mandat des Beteiligungsverfahrens, für die Ausgestaltung des Gesamtprozesses und die erarbeiteten Ergebnisse.³

Durch transparente Kommunikation gegenüber den Beteiligten und der gesamten Öffentlichkeit legen die Entscheidungsträger Rechenschaft darüber ab, ob und wie die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in die Umsetzung des Projektes einfließen oder nicht einfließen. Falls sie bei ihren Beschlüssen von den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses abweichen, legen sie gegenüber den Beteiligten und der Öffentlichkeit über die Gründe und die Entscheidungskriterien nachvollziehbar Rechenschaft ab.

6. Gute Beteiligung braucht eine sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses.

Erfolgreiche Bürgerbeteiligung muss als Prozess verstanden werden. Verfahrensgrundlagen – beispielsweise aufgrund neuer Erkenntnisse der beteiligten Akteur/innen oder durch veränderte Rahmenbedingungen – können sich stets ändern. Beteiligungsprozesse sollten deshalb flexibel und individuell dem jeweiligen Fall und dessen Entwicklungen angepasst realisiert werden.

Im Beteiligungsprozess bedarf es einer Prozesskoordination, die von allen Beteiligten anerkannt wird und deren Aufgaben für alle transparent nachvollziehbar sind. Die Prozesskoordination dient als Ansprechpartner und als Motor, um die Debatte voranzutreiben und auf das gemeinsam vereinbarte Ziel hin auszurichten. Im Idealfall handelt es sich bei der Prozesskoordination um eine Gruppe mit Vertreter/innen aller beteiligten Akteur/innen und der Moderation.

Eine kompetente Umsetzung des Beteiligungsprozesses ist die Grundlage erfolgreicher Bürgerbeteiligung. Wenn ein Beteiligungsprozess durch unabhängige und ausgebildete Moderator/innen und Prozessbegleiter/innen konzipiert und begleitet wird, trägt dies in der Regel

³ Die Stadt Heidelberg hat Leitlinien der Bürgerbeteiligung formell verabschiedet und durch Satzung und Verwaltungsvorschrift institutionell verankert, um die Verbindlichkeit des Verfahrens und der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zu sichern.

dazu bei, ein Beteiligungsverfahren zielführend zu organisieren. Insbesondere in Konfliktsituationen helfen diese neutral und allparteilich agierenden Dritten, einen Dialog zwischen den Beteiligten anzustoßen und weiterzuführen.

Zur konkreten Umsetzung des Dialogprozesses ist eine reflektierte Wahl der Methoden- und Verfahren wichtig. Unterschiedliche Methoden haben unterschiedliche Schwerpunkte (kreative Ausarbeitung neuer Ideen oder Bearbeitung konkreter Probleme) und Ziele (rein informierende Veranstaltungen bis hin zur gemeinsamen Ausarbeitung konkreter Vorschläge) und Reichweiten (unterschiedliche Gruppengrößen). Zu denken ist auch an die Methoden, mit deren Hilfe die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen in die allgemeine Öffentlichkeit rückgekoppelt werden können⁴, und die Methoden der Mediation und Konfliktlösung. Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess ist daher auf die gezielte Kombination verschiedener Elemente angewiesen. Die Auswahl der Methoden und Verfahren muss sorgfältig vorgenommen werden und zusammen mit den Gründen für die Auswahl allen beteiligten Akteur/innen vermittelt werden. Eine detaillierte Diskussion möglicher Formate und deren Stärken und Schwächen kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.⁵

7. Gute Beteiligung braucht transparente Information.

Zu einem transparenten Beteiligungsprozess gehört, dass aktuelle Informationen im Prozess schnell und verständlich aufgearbeitet an alle Prozessbeteiligten weitergegeben werden. Zudem müssen die nicht unmittelbar involvierten Teile der Öffentlichkeit durch eine begleitende, basisnahe Öffentlichkeitsarbeit – auf verschiedenen Kommunikationswegen und in für alle verständlicher Form – über die Arbeit und den Fortschritt des Beteiligungsprozesses informiert werden.

Eine klare und einfache Darstellung der Sachverhalte und der Verzicht auf juristische und technische Formulierungen helfen dabei, eine möglichst breite Öffentlichkeit anzusprechen. Pressemitteilungen und Websites im Kontext des jeweiligen Beteiligungsverfahrens sollten unter der Kontrolle und im Zusammenwirken aller beteiligten Akteure (beispielsweise im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe) gestaltet werden, damit die prozessbegleitende Öffentlichkeitsarbeit möglichst ausgewogen ausfällt.

In jedem Beteiligungsverfahren sollte geprüft werden, ob die allgemeine Öffentlichkeit – jenseits der reinen Information – auch ausdrücklich die Möglichkeit erhält, Stellungnahmen und Voten

⁴ vgl. Leitlinien der Stadt Heidelberg

⁵ Einige Internetportale und Veröffentlichungen bieten einen guten Überblick:

- www.partizipation.at/methoden.html (Webseite des Projekts »Partizipation und Nachhaltigkeit in Europa«, eine Initiative des Lebensministeriums in Österreich)

- <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/> (Webseite des »Wegweiser Bürgergesellschaft« der Stiftung Mitarbeit)

- <http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/startseite/dialogwissen/werkzeugkasten-dialog/> (Werkzeugkasten für Dialog und Beteiligung – Dialog schafft Zukunft – Geschäftsstelle des Landes NRW im MWEBWV)

zurückzumelden, die dann in den Beteiligungsprozess im engeren Sinn des Wortes einfließen müssen.⁶

Eine transparente Prozessgestaltung ist in allen Phasen des Prozesses von Bedeutung.⁷ Alle für den Beteiligungs- und Entscheidungsprozess relevanten Informationen müssen vor Beginn des Verfahrens an die Akteur/innen weiter gegeben werden. Über Veränderungen und Verzögerungen im Prozess – und deren Gründe –, über alternative Lösungsansätze und Herangehensweisen müssen die Akteur/innen zeitnah informiert werden. Es muss klar dargestellt und dokumentiert werden, warum im Verlauf und am Ende des Prozesses welche Entscheidungen getroffen wurden.

Die Forderung nach Transparenz stößt in vielen Beteiligungsverfahren an die rechtlichen und vertraglichen Grenzen der Informationsweitergabe.⁸ Mit diesem Problem muss im Prozess besonders sensibel umgegangen werden. Auch wenn nicht alle Informationen der Öffentlichkeit zugänglich sind, sollte es das Ziel sein, so viele Informationen wie möglich öffentlich zu machen. Zudem muss klar benannt werden, warum welche Informationen zu welchem Zeitpunkt nicht weiter gegeben werden können und ab wann sie ggf. zugänglich sind.

8. Gute Beteiligung ermöglicht die Mitwirkung aller.

Bürgerbeteiligung braucht die Mitwirkung aller relevanten Akteursgruppen, um der demokratischen Forderung nach politischer Gleichheit gerecht zu werden. Um diese relevanten Akteur/innen zu bestimmen, bedarf es einer fundierten Akteursanalyse, die im Vorfeld des Beteiligungsprozesses von der Prozesskoordination – ggf. mit externer Unterstützung – geleistet wird. Welche Akteursgruppen einbezogen werden sollen und müssen, um einem inklusiven Demokratieverständnis gerecht zu werden, ist für jeden Prozess neu zu analysieren und zu begründen.

In der Praxis zeigt sich, dass bestimmte Akteursgruppen nur schwer zu erreichen sind und die Beteiligungskompetenz sehr unterschiedlich verteilt ist. Oft beteiligen sich nur die meinungsstarken Aktiv-Bürger/innen. Um dem Ziel einer möglichst breiten demokratischen Beteiligung nahe zu kommen, gilt es auch die Meinungen und Interessen derjenigen einzubeziehen, die nicht so leicht zu erreichen sind und die sich aufgrund ihrer Lebenssituation, ihrer Bildung oder gesellschaftlichen Stellung nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen. Sie bedürfen der Unterstützung und gezielten Ansprache, damit ihre Stimme im Beteiligungsprozess gehört werden kann. Ein wichtiges Qualitätskriterium von Beteiligungsprozessen ist deshalb, dass alle Akteursgruppen in einer Form angesprochen und einbezogen werden, die ihrer jeweiligen Lebenssituation entspricht. Verstärkte Anstrengungen sind notwendig, um schwer erreichbare Gruppen für die Teilnahme zu gewinnen und diese durch

⁶ Die Stadt Heidelberg nennt dies in ihren Leitlinien die »Rückkopplung von Ergebnissen in die breite Öffentlichkeit«.

⁷ Ausnahmen sind Beteiligungsverfahren (z.B. Mediation), bei denen es entscheidend auch auf Vertraulichkeit ankommt.

⁸ Durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Träger hat die Menge der aus vertraglichen Gründen geheim gehaltenen Unterlagen erheblich zugenommen. Das Transparenzgebot in Beteiligungsprozessen müsste deshalb schon bei der Vergabe von Aufträgen gesichert werden, indem die Transparenz selbst Vertragsbestandteil wird.

geeignete Methoden angemessen in das Beteiligungsverfahren einzubeziehen.

Gute Beteiligungsprozesse zielen darauf, die unterschiedlichen Interessen herauszuarbeiten und zu würdigen. Den verschiedenen Ansprüchen, Beiträgen und Sichtweisen wird Rechnung getragen.

9. Gute Beteiligung lernt aus Erfahrung.

Bürgerbeteiligung ist nicht statisch. Sie muss an die jeweilige Situation und wechselnde Bedingungen angepasst werden. Die Formen der Bürgerbeteiligung verändern sich und entwickeln sich weiter. Das Lernen aus Beteiligungsverfahren ist deshalb eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltig gelungene Bürgerbeteiligung. Auf der Grundlage kontinuierlicher Reflexion und prozessbegleitender Evaluation können die beteiligten Akteure beurteilen, ob Beteiligungsprozesse erfolgreich waren. Die Evaluation im laufenden Prozess ist die Voraussetzung, um Beteiligungsprozesse ggf. nachsteuern und optimieren zu können. Neu hinzukommende Akteure erhalten so die Möglichkeit, aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen. Eine konsequente Dokumentation und Evaluation schafft darüber hinaus die Grundlage für die Verstetigung und Übertragbarkeit guter Praxis.

10. Gute Beteiligung ist in eine lokale Beteiligungskultur eingebettet.

Eine kommunale Beteiligungskultur entwickelt sich durch die konkrete Beteiligungspraxis in der Kommune. Mit Menge, Intensität und Breite der Beteiligungsmöglichkeiten wachsen die demokratischen Handlungskompetenzen aller Beteiligten – eine neue politische Kultur kann entstehen. Vielfältige, aufeinander abgestimmte und miteinander verwobene Beteiligungsmöglichkeiten stärken ein aktives Demokratieverständnis in der Bürgerschaft und die Bereitschaft zur Teilnahme. Jedem einzelnen wird deutlich, dass er durch sein gesellschaftliches Engagement den Zustand des Gemeinwesens beeinflussen kann.

Um dies zu erreichen, muss das Engagement der Einwohner/innen wertgeschätzt und unterstützt werden. Dies kann beispielsweise durch die Agenda des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin, durch eine beteiligungsorientierte Infrastruktur (Demokratiebüros, Beteiligungsbeauftragte, Ombudsstellen für Bürgerinitiativen, Koordinationsstellen) und die Förderung lokaler Netzwerke geschehen. Wichtig ist, dass die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt und geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Einwohner/innen und Gruppen zu befähigen, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen. Auch die lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerke, aber auch Unternehmen und Dienstleister sollten die kommunale Beteiligungspraxis durch aktives Engagement unterstützen.

Stand: 22.02.2013