

Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsprozessen der Stadt Amberg

Was ist Bürgerbeteiligung?

Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation sind zentrale Grundlagen der Demokratie. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch das Thema Bürgerbeteiligung immer mehr an Bedeutung. Doch was heißt es, wenn eine Kommune ihre Bürgerinnen und Bürger gezielt einbezieht und mitreden lassen möchte? Welche Möglichkeiten und Methoden gibt es, dieses Thema systematisch anzugehen und für eine Stadt wie Amberg geeignete Handlungsempfehlungen zu finden, wenn man mit diesem Vorgehen Erfolg haben will?

Antworten auf diese und viele weitere Fragen rund um das Thema sollten in einer Arbeitsgruppe erörtert und anschließend in Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in der Stadt Amberg zusammengefasst werden. Dieses Leitbild soll die Parameter einer breit angelegten kommunalen Beteiligungskultur definieren und damit eine übergreifende Struktur kennzeichnen, die sowohl von der Politik als auch der Verwaltung getragen wird. Der vorliegende, auf der Grundlage des Arbeitspapiers „Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung“ der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetags¹ entwickelte Ansatz enthält Ideen und Denkanstöße und zeigt mögliche Wege und Richtungen für die zu erarbeitenden Leitlinien auf.

Zwei Formen der Bürgerbeteiligung

Grundsätzlich muss zwischen zwei verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung unterschieden werden: der formellen und der informellen Bürgerbeteiligung. Unter formeller Bürgerbeteiligung versteht man die bereits vorgegebene, systematische Beteiligung in Planungsverfahren wie der Bauleitplanung und den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren, wobei besonders das letztgenannte in punkto Bürgerbeteiligung bis dato ein hohes Konfliktpotenzial aufweist. Mit informeller Bürgerbeteiligung ist das gemeint, was man heutzutage gemeinhin unter diesem Begriff versteht: Das Mitspracherecht bei kommunalen Entscheidungen und damit die aktive Teilhabe, aber auch die Mitverantwortung der Bevölkerung an einer bürgerorientierten Stadtentwicklung.

Die Ziele in diesen beiden Bereichen der Bürgerbeteiligung sind freilich kongruent. Schließlich geht es stets darum, das Interesse des Einzelnen am Gemeinwesen Stadt und an dessen Zukunft zu aktivieren und gleichzeitig eine höhere Akzeptanz und damit eine breitere Zustimmung zu den Konzepten und Maßnahmen der Stadtentwicklung zu erhalten. Das kann aber nur gelingen, wenn die Interessensvielfalt und das Mitwirkungsbedürfnis der Bürgerschaft anerkannt und deren Erfahrungshorizont sowie Sachverstand wertgeschätzt werden. Dafür wiederum sind eine Einbeziehung aller sozialen und kulturellen Gruppen sowie eine frühzeitige und umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger über Planungen und Projekte Voraussetzung. Im Verfahren selbst werden verlässliche und verbindliche Regeln benötigt –

¹ Deutscher Städtetag (Hg.): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, 2013, Berlin und Köln.

unter anderem auch, um einen wirtschaftlichen Umgang mit den knappen städtischen Ressourcen zu gewährleisten.

Ein Problem bei Beteiligungsprozessen besteht in der Regel in der mangelnden Repräsentativität der Ergebnisse, die wiederum daraus resultiert, dass sich ein eher eingeschränkter Kreis von Bürgerinnen und Bürgern engagiert, während vor allem bildungsferne Haushalte, Migrantinnen und Migranten, ältere Menschen, Jugendliche und Menschen ohne fachliche Vorbildung unterdurchschnittlich vertreten sind. Dies liegt unter anderem auch darin begründet, dass die herkömmlichen Beteiligungsverfahren eher als „mittelschichtorientiert“ gelten und andere Gruppen marginalisieren. Dieser Tatsache kann jedoch mit einer zielgruppenspezifischen Ansprache und gezielten Aktivierungstechniken (Haustürgespräche, Kontakte zu Multiplikatoren, Versammlungen, Bürgerplattformen, Befragungen, Stadtteilstunden, aber beispielsweise auch die Einbeziehung sozialer Medien) begegnet werden.

Erarbeitung von Leitlinien

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer Optimierung der Beteiligungskultur sollte eine Analyse sowie die Bewertung der aktuellen Praxis in der Stadt Amberg sein, um positive Ansätze ebenso wie Defizite zu erkennen und dieses Wissen als Basis für eine qualifizierte Weiterentwicklung zu nutzen. Schließlich werden die weiteren Entwicklungsschritte sowie die Qualitätsstandards für die unterschiedlichen Planungsprozesse festgelegt und anschließend in Leitlinien zusammengefasst. Diese wiederum sind vom Stadtrat zu beschließen, bevor sie als Grundlage für das Verwaltungshandeln einerseits sowie als Selbstverpflichtung der Politik andererseits eingeführt werden können.

Der Städtetag empfiehlt, im Zuge dessen zu prüfen, ob und wenn ja, welche Aspekte der Leitlinien weiterentwickelt und in einer Beteiligungssatzung festgeschrieben werden können. Außerdem sollte in diesem Zusammenhang die Frage der Organisation sowie der personellen und finanziellen Ressourcen geklärt werden, da für eine gute Beteiligungskultur sowohl eine zentrale Koordination innerhalb der Verwaltung als auch qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine ausreichende Ausstattung mit Sachmitteln (beispielsweise für moderierte Veranstaltungen, Publikationen, Onlinetools) als Voraussetzung gelten.

Um zu einem qualifizierten Leitbild zu kommen, sind verschiedene Methoden und Entwicklungsprozesse denkbar. So wurden sie in der Stadt Erlangen im Rahmen von zwei Workshops erarbeitet, zu denen einmal ausschließlich Mitarbeiter der Verwaltung, zum zweiten Vertreter aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft sowie verschiedene Stakeholder eingeladen waren. Diese Vorschläge wurden anschließend in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Stadt Ingolstadt hingegen arbeitete mit dem Lehrstuhl für Dienstleistungsmanagement an der Universität Eichstätt-Ingolstadt zusammen und übertrug den Wissenschaftlern die Aufgabe, die Analyse vorzunehmen sowie Vorschläge zu unterbreiten, die dann im Rahmen von Workshops mit verschiedenen Gruppen und in Form einer Bürgerumfrage auch in der Öffentlichkeit diskutiert wurden.

Wesentliche Inhalte eines Leitbilds am Beispiel Ingolstadt²

In den Leitlinien schließlich wird der Rahmen der Maßnahmen und Projekte festgelegt, bei denen die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden sollen. Außerdem fassen sie zusammen, welche Verfahrensformen im Einzelnen zur Anwendung kommen sollen und wer die Entscheidung bei der Auswahl der Methoden trifft. Des Weiteren wurde festgeschrieben, welche Verbindlichkeit die Beteiligungsergebnisse haben sollen, ob sie also bindende Wirkung für einen Stadtrat haben oder es vorgesehen ist, sie in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Ebenfalls in diesem Leitbild verankert sind die Bereitschaft zu Zusammenarbeit und Dialog sowie zu Transparenz und damit die Selbstverpflichtung, die Bevölkerung frühzeitig und umfassend über geplante Vorhaben und Projekte zu informieren. Die Grundsätze des Leitbildes übernehmen dabei die Funktion einer Handlungsempfehlung für alle Prozessbeteiligten und gelten für sämtliche informellen Beteiligungsverfahren, die vom Stadtrat beschlossen werden. Sie definieren die Struktur und den Prozessablauf der Bürgerbeteiligung und kennzeichnen wichtige Eckpunkte wie beispielsweise die Verpflichtung zu einer einfachen, verständlichen Informationsaufbereitung und Beteiligungs Klarheit sowie zu einem bürgernahen Verhalten, das sich in Eigenschaften wie Wertschätzung, Ernsthaftigkeit und Barrierefreiheit widerspiegelt.

Auch sind in den Leitlinien Aussagen zu den unterschiedlichen Formen der Beteiligung zu treffen, die nach ihrer Entscheidungstiefe differieren und dem jeweiligen Projekt entsprechend auszuwählen sind. Hierbei wird in Ingolstadt zwischen Information, Konsultation und Kooperation unterschieden, wobei für den Bereich der Information und damit der einseitigen Kommunikation Entscheidungen geeignet sind, die bereits getroffen wurden oder keinen Spielraum offenlassen. Konsultation, also eine aktive Meinungsäußerung durch die Bürgerinnen und Bürger, bietet sich bei Vorhaben an, zu denen ein Meinungsbild eingeholt werden soll, um die Maßnahme bei Bedarf an diese Wünsche anzupassen. Bei einer Kooperation schließlich erhalten die Bürgerinnen und Bürger ein Mitberatungsrecht, das sich entweder auf Teilbereiche oder das Gesamtprojekt beziehen kann. In diesem Fall werden die Projekte im Dialog zwischen Bevölkerung, Politik und Verwaltung gemeinschaftlich besprochen, was unter anderem in Mediationsverfahren, Runden Tischen oder Bürgerforen geschehen kann.

Die Stadt Erlangen hat im Vergleich dazu ein vierstufiges Modell mit den Beteiligungsformen Mithören, Mitsprechen, Mitwirken/Mitarbeiten und Mitentscheiden gewählt (siehe Anlage 2).

Weiteres Vorgehen

Für welches Modell man sich auch entscheidet – in jedem Fall ist beim Einstieg in eine aktive Bürgerbeteiligung darauf zu achten, dass wichtige Voraussetzungen gegeben sind und Weichenstellungen erfolgen. So sollte eine gute Beteiligung Gestaltungsspielräume nutzen und ausreichend Zeit für die Planung und Umsetzungen zur Verfügung stehen. Von besonderer Bedeutung sind auch das Einrichten einer eigenen Stelle mit ausreichender personeller und finanzieller Ausstattung sowie konstruktive Grundhaltung der beteiligten Akteure und damit die Bereitschaft zu transparentem, kooperativen und verbindlichem

² Leitbild für die Bürgerbeteiligung der Stadt Ingolstadt (siehe Anlage 1)

Handeln, da diese Aspekte letztlich über den Erfolg und Misserfolg dieses Instruments entscheiden. Darum sollte man sich bewusst machen, dass partizipative Beteiligung und damit die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in einem Entscheidungsprozess zwar zunächst unter Umständen mehr Zeit und Aufwand bedeutet, andererseits aber auch Einsparungspotenzial in sich birgt, wenn es dadurch gelingt, spätere Proteste und langwierige Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Zielführend ist es, gemeinsam mit den Leitlinien zur Bürgerbeteiligung auch ein Bürgerbudget einzurichten, das ausschließlich für die Umsetzung von Projekten und Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich eingesetzt wird, die von der Bevölkerung vorgeschlagen, qualifiziert und schließlich priorisiert worden sind. Sinn und Zweck ist es, den Bürgerinnen und Bürgern auf diese Weise eine aktive Mitwirkung zu ermöglichen und so den Dialog zwischen der Bürgerschaft, den Vereinen, der Politik und der Stadtverwaltung zu fördern und zu optimieren. Es wird empfohlen, für diesen Bürgerhaushalt rund 5 Euro pro Einwohner – in der Stadt Amberg wären dies rund 200.000 Euro – in den städtischen Haushalt einzustellen.

Methoden der Bürgerbeteiligung – der Bürgerrat

Die Beteiligung auf der Basis eines Haushaltsbudgets ist ein auf Dauer angelegter Beteiligungsansatz, dem jedoch weitere Methoden und Verfahren gegenüberstehen. Das Spektrum dieser Möglichkeiten reicht vom BarCamp – ein- bis zweitägigen Ganztagsveranstaltungen, für das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Beginn selbst ein Programm aufstellen – über Bürgerforen und Runde Tische bis hin zum Referendum, bei dem ein repräsentatives Gremium seine Entscheidungshoheit an die Bürgerinnen und Bürger abgeben kann.³

Eine weitere Alternative der Partizipation, die sich in letzter Zeit immer größer werdender Beliebtheit erfreut, ist die Einsetzung eines Bürgerrates. Das Besondere an Bürgerräten ist es, dass die Teilnehmenden zufällig aus der Bevölkerung ausgelost werden, was eine heterogene Zusammensetzung der Akteure zur Folge hat, in der sich möglichst viele verschiedene gesellschaftliche Gruppen wiederfinden sollten. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam Lösungen vorzuschlagen, die dann dem Stadtrat zur Beratung vorgelegt werden.

Die vielfältige Zusammensetzung der Bürgerräte ist deren besondere Stärke. Untersuchungen zeigen, dass eine Gruppe ganz unterschiedlicher Bürgerinnen und Bürger zu besseren Lösungen kommt als eine Gruppe einander ähnlicher Menschen. Unterschiedliche Lebens- und Ausbildungswege führen zu unterschiedlichen Perspektiven, die alle in einem Bürgerrat zusammengeführt werden sollen. Themen werden so aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und es entstehen Lösungen auf der Grundlage vielfältiger Erfahrungswerte und Lebensumstände.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Mitglieder eines Bürgerrates per Losverfahren aus dem Einwohnermelderegister ermittelt. Die Ausgelosten werden angeschrieben und eingeladen, sich für eine Teilnahme im anstehenden Bürgerrat zu bewerben. Dabei machen die Bewerberinnen und Bewerber Angaben, die aus den Einwohnermelderegistern nicht hervorgehen, beispielsweise zu ihrem Bildungsabschluss oder einem etwaigen Migrationshintergrund. Anhand dieser Angaben und der bereits vorhandenen Daten zu

³ Vgl. Beteiligungskompass der Bertelsmannstiftung <https://www.beteiligungskompass.org>

Geschlecht, Alter und Wohnort wird ein Rat gebildet, der in der Regel aus zehn bis 30 Personen besteht und in seiner Zusammensetzung ein möglichst gutes Abbild der Bevölkerung darstellt. Sämtliche Kosten der Teilnehmenden werden übernommen, außerdem wird den Teilnehmenden ein Betreuungsangebot für Kinder und Pflegebedürftige gemacht. Auch die Barrierefreiheit des Veranstaltungsortes wird garantiert.

Das Wissen, das sie zur Formulierung von Handlungsempfehlungen brauchen, erlangen die Mitglieder eines Bürgerrats durch Expertinnen und Experten. Dazu werden Vorträge und Diskussionsrunden angeboten. Die Gruppe der Fachleute wird so ausgewählt, dass sie ebenfalls möglichst vielfältig ist und ausgewogen das Pro und Kontra politischer Handlungsmöglichkeiten beleuchtet. Die Diskussionen finden in professionell moderierten Tischgruppen und in geschütztem Raum statt. Die Moderation achtet darauf, dass alle Menschen am Tisch gleichermaßen zu Wort kommen. In den Tischdiskussionen werden auch Handlungsempfehlungen entwickelt, die am Ende des Bürgerrates von allen beraten und abgestimmt werden.

Da Bürgerrat-Mitglieder nicht gewählt werden und somit kein Mandat aus der Bevölkerung besitzen, handelt es sich bei deren Vorschlägen um unverbindliche Empfehlungen, über deren Umsetzung letztlich der Stadtrat entscheidet. Abgesehen davon wäre es aber möglich, einen Bürgerrat mit den verbindlichen Verfahren direkter Demokratie zu verknüpfen und den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, über die Empfehlungen des Rates in einem Volks- oder Bürgerentscheid abzustimmen.⁴

Online-Partizipation

Eine weitere Möglichkeit bietet die Bürgerbeteiligung im Online-Verfahren, für die unterschiedlichste E-Partizipations-Plattformen zur Verfügung stehen. Ihr großer Vorteil liegt darin, dass sie sich in der Regel durch eine einfache Handhabbarkeit auszeichnen und damit das Potenzial einer niedrighwelligen Bürgerbeteiligung in sich bergen. Sie eröffnen Bürgerinnen und Bürgern die Chance, an Entscheidungsprozessen mitzuwirken, ohne dazu allzu große bürokratische oder räumliche Hürden überwinden zu müssen.

Das Spektrum derartiger Plattformen reicht vom einfachen „Mängelmelder“, über den die Bürgerinnen und Bürger auf Missstände oder Defekte aufmerksam machen können, bis hin zu einem Bürgerbeteiligungsportal, über das die Bevölkerung auch eigene Vorschläge und Projekte einbringen kann. Diese werden anschließend auf der Plattform zur Diskussion gestellt und bei ausreichendem Interesse in die Verwaltungsarbeit bzw. zur Beschlussfassung in den politischen Gremien aufgenommen. Zu diesem Zweck ist eine Plattform auszuwählen und in den städtischen Internetauftritt einzubinden, die diese Möglichkeit bietet und in ihrer Gestaltung und ihrem Interaktionsdesign große Anwenderfreundlichkeit aufweist. Ziel ist es, nicht nur bei technikaffinen Personen, sondern auch bei allen anderen Bürgerinnen und Bürgern die Akzeptanz und die Nutzungsbereitschaft zu fördern. Außerdem muss bei dieser Entscheidung Wert auf einen hohen Datenschutzstandard gelegt werden.

⁴ Vgl. <https://www.buergerrat.de/ueber-buergerraete/was-ist-ein-buergerrat>

Auch ist es in diesem Fall von großer Bedeutung, dass die Plattform kontinuierlich auf aktuellem Stand gehalten und ebenso regelmäßig und zuverlässig wie sachkundig betreut werden kann. Aus diesem Grund sind auch in diesem Fall neben den Kosten für die Anschaffung und den Betrieb der Plattform personelle Ressourcen zu schaffen, die eine Voraussetzung dafür sind, eine zentrale Koordination des Webauftritts und damit eine gute Bürgerbeteiligungskultur gewährleisten zu können.