



Diskurspapier:

Bürgerbeteiligung in rechtlichen Strukturen verankern Erfahrungen, Voraussetzungen, Möglichkeiten

Redaktion:

Initiative Allianz für Beteiligung e.V.
Geschäftsstelle
Königstraße 10 A
70173 Stuttgart
www.allianz-fuer-beteiligung.de



Frank Zimmermann
Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung
Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Heidelberg
Prinz Carl, Kornmarkt 1, 69117 Heidelberg
www.heidelberg.de/buergerbeteiligung

Die vollständige Dokumentation der Veranstaltung „**Bürgerbeteiligung konkret – Herangehensweisen, Erfahrungen und Verfahren erfolgreicher Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg**“ sowie weitere Informationen zu den „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg“ finden Sie unter:
<http://allianz-fuer-beteiligung.de/dokumentationen/>

1. Die Fragestellung

Viele Bürger möchten sich in ihrer Stadt oder Gemeinde gerne zu gesellschaftlichen und politischen Fragen einbringen. Gleichzeitig denken viele Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg darüber nach, wie sie ihre Bürger stärker beteiligen und entsprechende Prozesse realisieren können. Allerdings haben Bürger, Politik und Verwaltung oft unterschiedliche Vorstellungen davon, was Bürgerbeteiligung ist, zu welchen Themen sie stattfinden und wie sie ablaufen soll. Eine Herausforderung bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Städten und Gemeinden ist es daher, die unterschiedlichen Sichtweisen zusammenzubringen und eine gemeinsame Arbeitsgrundlage für Bürgerbeteiligung zu schaffen. Die Allianz für Beteiligung möchte als Netzwerk für Bürgerbeteiligung hierzu Beispiele aufzeigen und hat sich in ihrer Veranstaltung am 13. November 2013 daher folgenden Fragen gewidmet:

- Wie können Grundsätze für Bürgerbeteiligung in einer Stadt/Gemeinde erarbeitet werden?
- Welche Merkmale sollten Bürgerbeteiligungsprozesse in einer Stadt/Gemeinde haben?
- Wie kann Bürgerbeteiligung in den rechtlichen Strukturen von Städten und Gemeinden verankert werden? Welche Vorteile bringt dies?

2. Der Referent

Als Referenten für ihre Veranstaltungen lädt die Allianz für Beteiligung Menschen ein, die von ihren Erfahrungen berichten und gemeinsam mit den Teilnehmern Empfehlungen erarbeiten können. Als Referent zum obigen Thema hat Frank Zimmermann, Leiter der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg, über seine Erfahrungen berichtet. Konkret bezieht er sich auf die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg, an deren Entstehung und Umsetzung er mitgearbeitet hat.

3. Zentrale Erkenntnisse

3.1. *Wie können Grundsätze für Bürgerbeteiligung in einer Stadt/Gemeinde erarbeitet werden?*

Beim Thema Bürgerbeteiligung gibt es in Städten/Gemeinden häufig eine schwierige Ausgangslage: Die Politiker haben vom Wähler ein Mandat erhalten und verstehen sich deshalb oft als einzige legitime Akteure, die politisch gestalten können und dürfen. Die Bürger wiederum möchten sich auch über Wahlen hinaus einbringen und wollen mit diesem Anliegen ernst genommen werden. Der Auftrag der Verwaltung wiederum ist es, einen reibungslosen Ablauf öffentlicher Prozesse zu garantieren.

Wie also kann man in dieser Gemengelage aus Erwartungen, Ansprüchen und Interessen Bürgerbeteiligung gestalten? „Nur gemeinsam!“ ist die Antwort, die Frank Zimmermann den Teilnehmer/innen der Veranstaltung auf diese Frage gibt. Seiner Erfahrung nach sind folgende Grundlagen hilfreich, wenn man in einer Stadt/Gemeinde Bürgerbeteiligung umsetzen will:

- Es sollte verbindliche und für alle nachvollziehbare Regeln zu folgenden Punkten geben: Wer entscheidet, zu welchen Themen Bürgerbeteiligung stattfindet? Zu welchem Zeitpunkt findet Bürgerbeteiligung statt? Wer kann sie anregen und auf welchem Weg?
- Regeln zur Bürgerbeteiligung müssen gemeinsam mit den Gruppen erarbeitet werden, die das Thema betrifft. Bürgerbeteiligung braucht also einen Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung.
- Die Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung sollte nicht ohne die Unterstützung von professionellen Begleitern (wissenschaftliche Leitung, Moderation) erfolgen. Dies strukturiert den Prozess, garantiert Neutralität und stärkt das Vertrauen in die Ergebnisse.

Auf Basis dieser Grundlagen hat sich die Stadt Heidelberg der Frage nach Bürgerbeteiligung genähert und Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung entwickelt. Für die Einführung und Umsetzung dieser Leitlinien in Heidelberg stellt Zimmermann folgende sechs Prozessschritte vor:

- Unterstützung an obersten Stellen einholen: Der Gedanke, Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu erarbeiten, wird vom Bürgermeister, Gemeinderat und von der Verwaltungsspitze befürwortet.
- Gremienarbeit: Die Leitlinien der Bürgerbeteiligung werden in einem Arbeitskreis bestehend aus Vertretern von Politik, Bürgerschaft und Verwaltung erarbeitet und möglichst einstimmig beschlossen. Sie geben vor, bei welchen Projekten der Stadt Bürgerbeteiligung möglich ist und definieren Regeln zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen.
- Beteiligung der Öffentlichkeit und der gesamten Stadtverwaltung: Öffentliche Diskussion der Leitlinien in der ganzen Stadt.
- Rechtliche Verankerung: Annahme der Leitlinien durch einen Beschluss des Gemeinderats, rechtliche Implementierung, z.B. in Form einer Satzung und einer Verwaltungsvorschrift.
- Umsetzung: Umsetzung der Leitlinien entlang der festgelegten Verfahren.

Evaluation und Weiterentwicklung: Überprüfung, ob die Leitlinien praktikabel sind und ihren Ansprüchen gerecht werden, Weiterentwicklung gemäß dieser Erfahrungen.

3.2 Welche Merkmale sollten Bürgerbeteiligungsprozesse in einer Stadt/Gemeinde haben?

Frank Zimmermann verdeutlicht am Beispiel der Heidelberger Leitlinien, welche Merkmale gute Bürgerbeteiligungsprozesse ausmachen. Dazu nennt er in Ergänzung zu den bereits genannten Grundlagen einige Kriterien: „Ein erster Baustein ist eine sorgfältige Planung des Beteiligungsprozesses“, so Zimmermann. Hier muss zum Beispiel genau definiert werden, zu welchem Thema die Bürgerbeteiligung stattfindet, wann die Bürger sich einbringen können und welche Methoden der Bürgerbeteiligung Anwendung finden. Auch muss überlegt werden, welche Experten in den Prozess eingebunden werden und wie die Ergebnisse in die breite Öffentlichkeit getragen und dort diskutiert werden können. Letztlich müssen ein genauer Zeitplan und eine Kostenschätzung erarbeitet werden, um Bürgerbeteiligung seriös durchführen zu können. In Heidelberg werden diese Fragen im Rahmen einer sogenannten „kooperativen Planung des Beteiligungskonzepts“ bearbeitet, bei der Verwaltung und Bürgerschaft für jedes Projekt den „Fahrplan“ für die Maßnahmen der Bürgerbeteiligung erarbeiten, der dann vom Gemeinderat zu beschließen ist. „Ein zweiter Baustein ist, dass Sie frühzeitig informieren, zu welchen Projekten der Stadt sich die Bürger einbringen können - und ihnen auch die Möglichkeit gibt, selbst Bürgerbeteiligung zu Vorhaben der Stadt anzuregen“, so Zimmermann. In Heidelberg wird dies über die sogenannte „Vorhabenliste“ gelöst, die unabhängig davon, ob Bürgerbeteiligung bereits vorgesehen ist oder nicht, über alle städtischen Vorhaben informiert. Diese Information erfolgt mindestens drei Monate bevor ein Projekt / Vorhaben im Gemeinderat oder anderen Gremien behandelt wird. Wenn die Heidelberger Bürger/innen 1000 Unterschriften sammeln, können sie direkt beim Gemeinderat die Durchführung von Bürgerbeteiligung zu einem Vorhaben der Stadt anregen. „Ein dritter Baustein ist, dass die Bürger/innen erleben und erfahren, dass Bürgerbeteiligung ernst genommen wird“, so Zimmermann. Um diesen Anspruch in Heidelberg zu untermauern, dürfen Bürgermeister und Gemeinderat bei Projekten mit Bürgerbeteiligung erst dann eine Entscheidung treffen, wenn auch die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses vorliegen. Die Bürger/innen erhalten zudem die Garantie, dass sich die Gremien mit ihrem Vorschlag befassen, auch wenn dieser dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie entsprechend für sie nicht bindend ist. Sollten sie bei einvernehmlichen Ergebnissen der Bürgerbeteiligung eine davon abweichende Entscheidung treffen, ist dies dezidiert zu begründen.

3.3 Wie kann Bürgerbeteiligung in den rechtlichen Strukturen von Städten und Gemeinden verankert werden? Welche Vorteile bringt dies?

Mit den Leitlinien zur Bürgerbeteiligung hat Heidelberg ein verbindliches Verfahren zur Bürgerbeteiligung eingeführt. Das bedeutet ganz konkret: In Heidelberg sind sowohl die Frage, wer Bürgerbeteiligung anregt und entscheidet, als auch das jeweils zu entwickelnde und zu beschließende Beteiligungskonzept sowie dessen Umsetzung ein als Satzung festgeschriebenes Recht, dessen Einhaltung die Bewohner einfordern können. Wie genau aber kann man Bürgerbeteiligung in rechtlichen Strukturen verankern? „Dazu ist es wichtig, dass die ausgearbeiteten Regeln der Bürgerbeteiligung vom Gemeinderat beschlossen werden. Danach werden sie sowohl für den Gemeinderat als auch für die Verwaltung bindend“, erläutert Zimmermann den Teilnehmer/innen der Veranstaltung. Für den Heidelberger Gemeinderat und dessen Zuständigkeitsbereich wurden die Leitlinien in Form einer Satzung verabschiedet, für den Bereich der Verwaltung und des Oberbürgermeisters bildet eine Verwaltungsvorschrift die Handlungsgrundlage.

Beides schafft Rechtssicherheit und garantiert, dass die Regelungen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen beachtet werden.

Die Vorteile, die verbindliche Regeln zum Thema Bürgerbeteiligung Städte und Gemeinden bringen können, liegen für Zimmermann auf der Hand. So sind für alle Seiten folgende Punkte nachlesbar und damit auch nachvollziehbar: Wer entscheidet, zu welchem Thema/Vorhaben Bürgerbeteiligung stattfindet? Wann und wie findet diese statt? Wer ist an der erforderlichen Vorbereitung (Anregung von Bürgerbeteiligung, Entwicklung des Beteiligungskonzepts) wie zu beteiligen? Bürgerschaft, Politik und Verwaltung haben also eine gemeinsame Grundlage, auf der sie agieren können. Zimmermanns Erfahrung nach bedeutet dies nicht, dass die Demokratie weniger lebendig wird, der politische Wettbewerb nachlässt oder die organisierte Bürgerschaft ihre Interessen weniger vehement zum Ausdruck bringt. Aber die Energie und der Gestaltungswille, den die verschiedenen Gruppen in einer Stadt haben, werde zielführender eingesetzt: „Ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung bringen Verwaltung und manchmal auch Politik viel Energie dafür auf, ein Ergebnis gegenüber ihren Bürgern zu verteidigen. Mit Bürgerbeteiligung können sie ihre Energie dafür nutzen, mit den Bürgern ein Ergebnis zu erarbeiten und umzusetzen“, so Zimmermann abschließend.

4. Diskussion

In der Diskussion mit dem Referenten machten die Teilnehmer/innen der Veranstaltung deutlich, dass der Leitlinienprozess in Heidelberg Vorbildcharakter für andere Städte und Gemeinden haben kann. Gleichzeitig machten sie darauf aufmerksam, dass Bürgerbeteiligung in einer Stadt/Gemeinde immer ein sehr spezifischer Prozess ist, der mit Blick auf die Besonderheiten der Region jedes Mal neu erarbeitet werden muss. Auch deshalb seien die Leitlinien einer Stadt nicht einfach auf eine andere übertragbar. Mit Zimmermann stimmten sie darin überein, dass eine Methodenkompetenz für Beteiligungsprozesse sehr wichtig ist – auch im Hinblick darauf, wie man mit den eingeforderten Rückmeldungen aus den öffentlichen Diskussionen umgehen und sie in den laufenden Beteiligungsprozess einspeisen kann. In diesem Zusammenhang machten die Teilnehmer/innen auch deutlich, dass Leitlinien den Umgang mit Bürgerbeteiligung in einer Stadt/Gemeinde regeln, aber niemals das Bemühen um Bürgerbeteiligung ersetzen können. Hierzu seien weiterhin Formen der aufsuchenden Beteiligung wichtig und richtig, die Menschen in ihrem direkten Lebensumfeld abholen. Insgesamt sehen die Teilnehmer/innen die Fortschritte, die beim Thema Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, auch durch Leitlinienprozesse, bereits erzielt worden sind. Baden-Württemberg sei beim Thema Bürgerbeteiligung im Aufbruch und das Thema sei gegenwärtig sehr präsent. Gerade deshalb müsse man sich jetzt dafür einsetzen, die insgesamt noch fragile Situation der Bürgerbeteiligung weiter zu festigen.