



## Diskurspapier:

# Baden-Württemberg – Pionierland der Bürgerbeteiligung

## Einschätzungen von AkteurInnen aus Baden-Württemberg

## Redaktion:

Initiative Allianz für Beteiligung e.V.  
Geschäftsstelle  
Königstraße 10 A  
70173 Stuttgart  
[www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)



Allianz für  
Beteiligung

Dieses Diskurspapier ist auf Basis der Tagung „**Bis hierher – und wie weiter? Eine Zwischenbilanz zur Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg**“ vom 12.-13. Februar 2014 entstanden. Die Tagung wurde vom Staatsministerium Baden-Württemberg und der Evangelischen Akademie Bad Boll veranstaltet.

## 1. „Bis hierher - und wie weiter?": Fragestellungen der Konferenz in Bad Boll

Eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft, ein Planungsleitfaden für mehr Bürgerbeteiligung, eine Allianz für Beteiligung und unzählige AkteurInnen, die sich einbringen: In Baden-Württemberg tut sich offenkundig viel zum Thema Bürgerbeteiligung. Wie aber bewerten die AkteurInnen im Land den Status Quo? Welche Maßnahmen waren hilfreich, was müssen wir noch tun, um Bürgerbeteiligung nachhaltig in Baden-Württemberg zu verankern? Diesen und anderen Fragen haben sich die TeilnehmerInnen der Tagung „**Bis hierher – und wie weiter? Eine Zwischenbilanz zur Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg**“ vom 12.-13. Februar 2014 in der Evangelischen Akademie Bad Boll gewidmet. An diesem Diskurs haben über 130 AkteurInnen aus allen gesellschaftlichen Bereichen teilgenommen: von VertreterInnen der Zivilgesellschaft, der Verwaltung, Politik bis hin zur universitärer Forschung. Sie haben einen lebhaften Austausch zu folgenden Leitfragen geführt:

- Worauf sind wir beim Thema Bürgerbeteiligung stolz, was uns weitergebracht?
- Was müssen wir in Zukunft verbessern?
- Wie können wir Beteiligung als Markenzeichen in Baden-Württemberg etablieren?

## 2. Zentrale Erkenntnisse

### 2.1 Worauf sind wir beim Thema Bürgerbeteiligung stolz, was uns weitergebracht?

#### Die Einbeziehung funktioniert, aber auch das Recht auf Nichtbeteiligung ist legitim

„Wer bringt sich in Beteiligungsprozesse ein?“ Mit dieser Frage haben sich die TeilnehmerInnen beschäftigt. Sie stimmen darin überein, dass Menschen sich vor allem dann beteiligen, wenn sie ein thematisches Interesse haben oder direkt von Maßnahmen und Entscheidungen betroffen sind. Hingegen haben es die TeilnehmerInnen selten erlebt, dass sich uneingeschränkt alle relevanten Gruppen in einen Beteiligungsprozess einbringen. Dieses „Ungleichgewicht der Beteiligung“ schätzen sie aber nicht per se als schlecht ein, denn man muss auch das "Recht auf Nichtbeteiligung" respektieren. Die TeilnehmerInnen betonen aber, dass Bürgerbeteiligung nicht generell zu einem Sprachrohr für die immer gleichen Gruppen in einer Umgebung oder Gesellschaft werden darf. Vielmehr berichten sie, dass Bürgerbeteiligungsprojekte dann besonders profitieren, wenn man die Vielfalt der Meinungen und Erfahrungen in einem Prozess versammelt. Daher müssen auch Gruppen, die sich tendenziell eher weniger einbringen, aktiv an Bürgerbeteiligung herangeführt werden: „Jeder der sich beteiligen will, muss dies auch können“, so eine Teilnehmerin. Um diese Gruppen einzubeziehen, egal ob Jugendliche, Menschen in prekären Lebenssituationen, MitbürgerInnen mit Migrationshintergrund oder andere, bedarf es oft einer besonderen Herangehensweise der aufsuchenden Beteiligung. Die Einbeziehung aller lohne sich jedoch immer und bereichere nicht nur den Prozess, sondern letztlich auch das Ergebnis. Vor diesem Hintergrund berichten die TeilnehmerInnen, dass sie stolz darauf sind, dass diese Einbeziehung ihrer Erfahrung nach immer besser funktioniert.

**BürgerInnen ergreifen die Initiative, Politik und Verwaltung werden offener**

Die TeilnehmerInnen der Tagung haben folgenden Eindruck: Die Zeit, in der BürgerInnen sich lediglich über die periodisch stattfindenden Wahlen beteiligt haben, ist vorbei. Die Menschen möchten sich kontinuierlich einbringen und ihre Umgebung aktiv mitgestalten. BürgerInnen stecken viel Energie, Zeit und Erfahrung in eigene Projekte und stoßen diese auch zunehmend in größeren Kontexten an. Dies geschieht nicht nur im privaten Bereich, sondern immer öfter auch bei Projekten, die eine kommunalpolitische Bedeutung haben. Und hier haben es die TeilnehmerInnen erlebt, dass die Energie und Kreativität der BürgerInnen ein sehr großes Potential freisetzt. Die TeilnehmerInnen erkennen an, dass Politik und Verwaltung in den letzten Jahren vermehrt Freiräume geschaffen haben, die diese Eigeninitiative möglich macht und fördert. Sie realisieren zudem auch, dass Politik und Verwaltung immer offener werden und dass die Initiativen aus der Bürgerschaft deutlich häufiger als früher Eingang in den politischen Prozess finden. Nach Einschätzung der TeilnehmerInnen sollten Politik und Verwaltung diesen Weg konsequent weiter gehen und noch mehr Bereitschaft zur gemeinsamen Gestaltung mitbringen.

**Beteiligung gewinnt an Bedeutung und Prozesse werden verbindlicher**

Bei der Frage zum Status Quo der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg ist folgende Außensicht eines Teilnehmers interessant: „Ich selbst komme nicht aus Baden-Württemberg, sondern bin aus beruflichen Gründen hierher gezogen. Ich kenne auch die Beteiligungskultur in anderen Bundesländern und muss sagen: Ich bin wirklich begeistert, wie offen hier mit dem Thema Beteiligung umgegangen wird.“ Auch andere TeilnehmerInnen bestätigen: Baden-Württemberg nimmt für andere Bundesländer durchaus eine Vorbildrolle im Bezug auf die öffentliche Beteiligungskultur ein. Diese sich entwickelnde Beteiligungskultur spiegelt sich nach Meinung der TeilnehmerInnen in verschiedenen Bereichen wieder. Erstens: werden hauptamtlichen Stellen in der Verwaltung zum Thema Bürgerbeteiligung geschaffen. So haben Bürgerschaft und Verwaltung einen konkreten Ansprechpartner, der sich um Fragen, Anregungen und Kritik kümmert und der bestenfalls auch einen Dialog herbeiführen kann. Zweitens: beobachten die TeilnehmerInnen eine zunehmende Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen. „Es gibt nichts Schlimmeres, als einen Prozess zu machen, bei dem zwar viele Kärtchen beschrieben werden, aber die Ergebnisse in irgendeiner Schublade verschwinden“, erklärt ein Teilnehmer. Die TeilnehmerInnen halten hierzu drittens fest, dass durch die vielerorts stattfindenden Leitlinienprozesse die Verwendung der Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen immer besser geregelt ist. Auch gäbe es bei Beteiligungsprojekten immer öfter einen politischen Adressaten oder ein politisches Mandat, die Verzahnung der beiden Bereiche sei also deutlich sichtbar. Dennoch mahnen die TeilnehmerInnen: „Es gibt noch viel zu tun, da es immer noch häufig zu Missverständnissen und Frust auf beiden Seiten kommt.“

## 2.2. Was müssen wir in Zukunft verbessern?

### **Prozessgestaltung: frühe Beteiligung statt Alibi-Veranstaltungen**

Mit Blick auf die Gestaltung von Bürgerbeteiligungsprozessen sind sich die TeilnehmerInnen einig: Es werden immer noch zu viele Bürgerbeteiligungsprozesse erschwert oder zum Scheitern gebracht, weil relevante Zielgruppen zu spät eingebunden werden. Zwar könne es sicher nicht darum gehen, jeden zu allen Fragen zu beteiligen, es gäbe schließlich auch Grenzen der Beteiligung. Wenn man sich aber für eine Beteiligung entschieden hat, dann sollte diese Beteiligung frühzeitig im Prozess erfolgen und einen möglichst ergebnisoffenen Prozess beinhalten. Nur so wird gewährleistet, dass der Prozess auf Augenhöhe stattfindet und es überhaupt die Möglichkeit gibt, die Prozessergebnisse innerhalb der Entscheidung zu erwägen oder zu berücksichtigen. Um Prozesse besser zu gestalten mahnen die TeilnehmerInnen an, die Kommunikation zwischen den Beteiligten zu verbessern. Oft scheitert ein Prozess bereits daran, dass die verschiedenen AkteurInnen kein einheitliches Wissen über den Beteiligungsgegenstand haben, also welche Entscheidungsmöglichkeiten überhaupt gegeben sind. Zudem weisen die TeilnehmerInnen darauf hin, dass auch die Kommunikation zwischen Bürgerschaft und politischen Gremien verbessert werden muss. Dies kann zum Abbau von Vorbehalten und einer besseren Verzahnung von Bürgerbeteiligung und Politikgestaltung beitragen. Ganz wichtig ist den TeilnehmerInnen, dass Bürgerbeteiligung nicht als Alibi-Veranstaltung missbraucht wird. So berichten sie von Erfahrungen, bei denen Informationsveranstaltungen mit dem Etikett der Bürgerbeteiligung versehen werden: „Das muss aufhören! Schlechte Beteiligung ist schlimmer, als gar keine“, fasst ein Teilnehmer zusammen.

### **Vernetzung: Erfahrungen austauschen und Ansprechpartner sichtbar machen**

Verbesserungspotential sehen die TeilnehmerInnen überdies bei der Vernetzung der im Bereich Bürgerbeteiligung aktiven AkteurInnen und Organisationen. Dies sei hilfreich, um Erfahrungswerte auszutauschen und sich gegenseitig zu unterstützen. Damit soll auch gewährleistet werden, dass bei den ohnehin eher knappen Ressourcen keine Parallelstrukturen aufgebaut werden. Auch in der Verwaltung wäre ein stärkerer Austausch zwischen den Ministerien wünschenswert. So könnten Entwicklungen und Erfahrungen aus einem Bereich auch für andere Bereiche nutzbar gemacht werden. Als übergreifendes Ziel bei der Vernetzung regen die TeilnehmerInnen zudem an, eindeutige Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den verschiedenen Netzwerken und Ministerien bzw. Ämtern auszubilden. Diese sollten dann auch in der Außen Darstellung klar benannt werden.

### **Nachhaltigkeit: Strukturen verstetigen und Ausbildung fördern**

Beim Austausch über Verbesserungsmöglichkeiten stimmen die TeilnehmerInnen darin überein, dass es Bürgerbeteiligung oft an Nachhaltigkeit fehlt. So bemängeln sie, dass das Thema zwar immer wieder politische Konjunkturen erlebt, die Strukturen aber jedes Mal wieder neu aufgebaut werden müssen, da sie nie verstetigt werden. Dabei gebe es durchaus bereits geeignete und erprobte Mittel und Wege, um eine Versteigerung des Themas zu erreichen. Als Beispiel dafür nennen die TeilnehmerInnen die an einigen Orten bereits entstandenen Leitlinien als ersten wichtigen Schritt. Allerdings müssten diese verbreitet und gleichzeitig immer wieder aktualisiert werden, da nur so eine lebendige Beschäftigung mit dem Thema erreicht

werden könne. Auch im Hinblick auf die Beteiligungskultur mahnen die TeilnehmerInnen eine nachhaltige Strategie an. Auf Seiten der Verwaltung und der Politik müsse das Thema Bürgerbeteiligung noch stärker als bisher in der Aus- und Weiterbildung verankert werden. Auf diesem Wege könne erreicht werden, dass Bürgerbeteiligung dauerhaft als Element in der alltäglichen Politikgestaltung mitgedacht wird. Dazu gehöre auch, mehr Ressourcen für das Thema bereitzustellen, etwa um noch mehr hauptamtliche Stellen im Bereich zu schaffen. Mit Blick auf die Finanzierung nachhaltiger Strukturen für mehr Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg sollten zudem auch Stiftungen und die Wirtschaft eine Rolle spielen. Zudem sollten auch Finanzmittel dafür ausgegeben werden, neue und innovative Verfahren der Bürgerbeteiligung zu erproben.

### **2.3. Wie können wir Beteiligung als Markenzeichen in Baden-Württemberg etablieren?**

#### **Politische Bildung und Qualifizierung stärken**

Die TeilnehmerInnen definieren politische Bildung im Allgemeinen sowie Qualifizierung und Weiterbildung im Besonderen als zentrale Aspekte, um Bürgerbeteiligung Markenzeichen in Baden-Württemberg zu etablieren. Hier weisen sie darauf hin, dass politische Inhalte und demokratische Verfahren bereits früh zum Thema gemacht werden sollten: am besten im Kingergarten und in der Vorschule. Daran anknüpfend sollte der Politikunterricht an Schulen wieder eine stärkere Rolle spielen und das Thema Bürgerbeteiligung explizit aufgreifen: „Wir müssen den Politikunterricht an den neuen Bedarf anpassen. Wir brauchen Unterrichtseinheiten, die über Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung informieren und diese an Praxisbeispielen verdeutlichen“, so eine Teilnehmerin. Diesen frühen Ansatz der Bildung zum Thema Bürgerbeteiligung sollen Hochschulen in ihren Bildungsplänen weiterführen: zum Beispiel in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, in der Architektur, Stadtplanung oder in Jura. Neben der schulischen und universitären Bildung sollen zudem Bildungsträger mit Angeboten für Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft ihren Beitrag leisten, um Bürgerbeteiligung als Marke in Baden-Württemberg zu etablieren. Bei den Zielgruppen der politischen Entscheider, bei Mitarbeitern der Verwaltung oder bei Mitgliedern der organisierten Bürgerschaft kommt es dabei auf folgendes an: Grundsätze guter Bürgerbeteiligung definieren, an einer (gemeinsamen) Haltung zum Thema Bürgerbeteiligung arbeiten, mögliche Spannungen abbauen und Vertrauen aufbauen sowie konkrete Kompetenzen vermitteln, die im Feld der Bürgerbeteiligung wichtig sind. Insgesamt schlagen die TeilnehmerInnen also eine umfassende Bildungskette zum Thema Bürgerbeteiligung vor, die es BürgerInnen ermöglicht, möglichst frühzeitig (positive) Erfahrungen mit Beteiligung zu sammeln, auf die sie später ganz selbstverständlich aufbauen können.

#### **Öffentlichkeit schaffen, Evaluationen durchführen**

„Wir müssen das Thema Bürgerbeteiligung stärker in den Fokus der Öffentlichkeit rücken, wenn wir es als Marke in Baden-Württemberg etablieren wollen!“ Dies ist ein weiterer Aspekt, auf den sich die TeilnehmerInnen verständigt haben. Hierzu soll vor allem ein stärkerer Dialog mit den Medien gesucht werden, um Projekte der Bürgerbeteiligung der breiten Bevölkerung vorzustellen. „Eine ARD-Themenwoche zum Thema Beteiligung wäre das Ziel“, so eine Teilnehmerin. Vorerst wäre es aber auch schon ein Erfolg,



Stadteilzeitungen und Gemeindeblätter stärker zu nutzen und auch über regionale Medien gelungene Beteiligungsprojekte bekannt zu machen. Um entsprechende Plattformen zu schaffen und Faktoren guter Beteiligung bekannt zu machen finden es die TeilnehmerInnen hilfreich, Wettbewerbe und Preise zum Thema Bürgerbeteiligung auszuloben oder Gütesiegel für gute Beteiligung zu schaffen. Auch eine Zusammenstellung von „Best-Practice“-Beispielen wäre als Orientierung sinnvoll oder ein „Werkzeugkasten“, mit dem man Beteiligung „auf die Straße“ bringen kann. Formen aufsuchender Beteiligung und die verstärkte Nutzung bereits bestehender „Räume der Beteiligung“ ist ein anderer Weg, den die TeilnehmerInnen diskutiert haben. Hier können Jugendtreffs, Eltern-Kind-Zentren oder Mehrgenerationenhäuser als „Orte der Beteiligung“ genutzt werden, da sie häufig eine demokratisch und gemeinsinnorientierte Prägung haben und sehr gut vernetzt sind. Zudem sind sie zumeist im öffentlichen Raum gut etabliert und es gehen dort Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund ein aus: „Wir müssen mit dem Thema Beteiligung dorthin gehen, wo die Menschen sowieso schon sind und wo sie sich wohlfühlen. Dann schaffen wir es auch, Menschen anzusprechen, die sich sonst eher zurückhalten“, so eine Teilnehmerin. Gerade aber wenn man solche Orte der Beteiligung nutzen oder aufbauen möchte, braucht man Qualitätskriterien der Bürgerbeteiligung. Deshalb sprechen sich die TeilnehmerInnen dafür aus, Beteiligungsprozesse professionell zu evaluieren und anhand der Ergebnisse verlässliche Kriterien guter Bürgerbeteiligung abzuleiten. Überdies können sie sich nachhaltige Supervisions- und Reflexionsprozesse vorstellen, in denen offen über Gelingensbedingungen und über konzeptionelle Fehler in der Bürgerbeteiligung gesprochen wird.

### **Beteiligung rechtlich verankern, Informationen zugänglich machen**

Um Bürgerbeteiligung als Marke in Baden-Württemberg zu etablieren, muss sie einen verbindlichen Stellenwert haben. Vor diesem Hintergrund haben sich die TeilnehmerInnen die Frage gestellt, wie Beteiligung auf allen politischen Ebenen gestärkt werden kann. Die Ideen dazu sind vielfältig. „Man sollte die Vergabe von Fördermitteln an Beteiligungsprozesse knüpfen. Dies würde einen Anreiz setzen, Maßnahmen der Beteiligung in das eigene Projekt einzubauen“, so ein Teilnehmer. Als zweite Idee diskutieren die TeilnehmerInnen, wie Gesetze und Verwaltungsvorschriften reformiert werden können, so dass sie Bürgerbeteiligung stärken. Beteiligungsinstrumente wie der Bürgerantrag oder die Bürgerversammlung sollten dabei mehr Bedeutung erhalten, auch ein Initiativrecht der Bürgerschaft zur Beteiligung in Sachfragen können sich die TeilnehmerInnen vorstellen. Überdies sollte die Meinung der Bürger mehr Gewicht erhalten und zum Beispiel zu zentralen Fragen Panels oder Bürgerbefragungen durchgeführt werden. Als dritte Idee erwarten die TeilnehmerInnen, dass das Informationsfreiheitsgesetz bald verabschiedet und dazu genutzt werden kann, Bürgerbeteiligung noch stärker im Land zu verankern. Es sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Informationsfreiheitssatzung Eingang findet. Es sollte allen BürgerInnen möglich werden, sich frühzeitig über angestrebte Beschlüsse in den Gemeinderäten zu informieren. Um aktuelle Entwicklungen zum Thema Beteiligung verfolgen zu können halten die TeilnehmerInnen Plattformen im Internet wie das Beteiligungsportal für sinnvoll, die über Beteiligung informieren. Allerdings sollte es noch mehr Möglichkeiten geben, sich über das Internet oder auch auf Konferenzen direkt über das Thema auszutauschen.

**Sensibilisierung erreichen, Wertewandel einleiten**

Als wichtige Voraussetzung, damit Bürgerbeteiligung zum Markenzeichen in Baden-Württemberg werden kann, nennen die TeilnehmerInnen eine stärkere Sensibilisierung für das Thema und eine neue Haltung dem Thema gegenüber. „Qualitativ hochwertige Bürgerbeteiligung kann nicht durch ein Gesetz verordnet werden, sondern sie ist eine Frage der Kultur. Wenn Bürgerbeteiligung als Chance gesehen wird, gibt es auch Möglichkeiten und Ressourcen für die Durchführung“, so ein Teilnehmer. Die „Haltung“ zum Thema Bürgerbeteiligung müsse sich verändern, und zwar bei allen beteiligten Akteuren: bei den politischen Gremien, in der Verwaltung und bei der organisierten Bürgerschaft. Mit Blick auf Politik und Verwaltung halten die TeilnehmerInnen fest: Wenn Bürgerbeteiligung wirksam werden soll, muss es zur „Chefsache“ gemacht werden, die Entscheider müssen dahinterstehen. Auch ist ein festes Budget für Bürgerbeteiligung nötig, man soll wegkommen von der bisher weit verbreiteten Einzelfallförderung. Mit Blick auf die organisierte Bürgerschaft halten die TeilnehmerInnen fest: Auch diese Gruppen müssen sich bewegen und zum Beispiel eine stärkere Kompromissbereitschaft zeigen. Mit Blick auf die Arbeitsabläufe mahnen die TeilnehmerInnen ein neues Bewusstsein an: Bürgerbeteiligung bedeutet nicht „nur“ mehr Arbeit, sondern kann vielmehr eine Arbeitserleichterung sein, da sich gemeinsam erzielte Ergebnisse in der Regel auch leichter umsetzen lassen. Damit sich diese neue Einstellung zum Thema Bürgerbeteiligung durchsetzen kann, müsse das bisher häufig prä-sente „Ressortdenken“ überwunden und Bürgerbeteiligung als Querschnittsthema und –aufgabe für alle verstanden werden. So könnte dann auch ein gemeinsames, verständliches Leitbild darüber entstehen, was Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg bedeutet.