

Leitlinienprozesse Bürgerbeteiligung - Wo stehen die Kommunen?

Tischvorlage Konzeptionsgremium Bürgerbeteiligung, 29.9.2015, Köln

Viele Kommunen erarbeiten Leitlinien Bürgerbeteiligung. Damit verbundene *Ziele* sind u.a.:

- Herstellung verlässlicher Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung in der jeweiligen Kommune;
- Erarbeitung eines verbindlichen Regelwerks, nach dem zukünftig (informelle) Beteiligungsprozesse in einer Kommune organisiert und gelebt werden;
- Herstellung verlässlicher Grundlagen und Formen zur Zusammenarbeit von Verwaltung, Bürger/innen und Gemeinderäten;
- Förderung von Transparenz, Kommunikation und frühzeitiger Information;
- Bekenntnis zu mehr und qualifizierterer Bürgerbeteiligung;
- Verbesserung der kommunalen Beteiligungskultur.

Erarbeitung von Leitlinien: Unterschiedliche Verfahren

Es gibt verschiedene Verfahren, wie die Leitlinien erarbeitet werden. Im Wesentlichen lassen sich drei Typen unterscheiden.

- Trialogischer Prozess (z.B. Bonn, Heidelberg, Wiesbaden)
 - Am Prozess der Leitlinienentwicklung und ihrer Umsetzung sind – möglichst gleichberechtigt und paritätisch – drei Gruppen vertreten: Bürger/innen, Verwaltung und Kommunalpolitik.
- Verwaltungsinterne Erarbeitung (Essen, Mannheim)
 - Die Leitlinien Bürgerbeteiligung werden innerhalb der Verwaltung erarbeitet und nicht mit einer Bürgerbeteiligung verbunden.
- Bürgerorientierter Prozess (z.B. Wolfsburg, Darmstadt, Potsdam)
 - Der Prozess der Leitlinienentwicklung ist experimentell angelegt. Es findet eine Kooperation zwischen den Akteursgruppen Bürger/innen, Verwaltung und Politik statt, den Bürger/innen wird aber eine besonders starke Bedeutung zuerkannt; ihre Rolle wird im Prozess gestärkt.

Umsetzung von Leitlinien: Unterschiedliche Bausteine

Die Umsetzung von Leitlinien umfasst verschiedene Bausteine, welche im Prozess der Leitlinienerarbeitung festgelegt werden. Im Wesentlichen finden sich folgende Bausteine:

- Qualitätskriterien für gute Bürgerbeteiligung
- (fachbereichsspezifische) Beteiligungsstandards
- Koordinierungsstelle / Büro für Bürgerbeteiligung bei der Stadt
- Dokumentationsformen und –pflichten zu Beteiligungsprojekten, z.B. Steckbriefe
- Vorhabenliste
- Initiativrecht der Bürger/innen für projektbezogene Beteiligung
- Bürgergutachten
- Öffentlichkeitsarbeit / Homepage
- Beirat Bürgerbeteiligung / Beteiligungsrat / Runder Tisch
- Verwaltungsinterne (Online-)Arbeitshilfen / Handreichung zur Bürgerbeteiligung
- Evaluation
- Satzungen / Ortsrecht / Verwaltungsvorschrift (je nach Landesrecht)

Fazit (auf Grundlage kommunaler Erfahrungen und Beobachtungen des Difu)

1. Für die Akzeptanz der Leitlinien ist der Prozess ihrer Erarbeitung ebenso wichtig wie ihr Inhalt.
2. Unterschiedliche Akteursgruppen müssen mitgenommen werden; die Einbindung der Kommunalpolitik erweist sich hier mitunter als schwierig.
3. Die Zusammenarbeit der Akteure muss – über die Gruppen hinweg und innerhalb der jeweiligen Gruppen – gestaltet werden. Der dialogische Prozess zielt auf Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik – wobei eine echte Chancengleichheit aufgrund der bestehenden Machtungleichheiten kaum herzustellen ist und das Modell in der Umsetzung – von den durchführenden Kommunen - als gut, aber „enttäuschungsanfällig“ gilt. Einige Kommunen haben das Modell in Richtung einer stärkeren Bürgerorientierung weiterentwickelt.
4. Leitlinien sind eine notwendige, aber keine hinreichende Form der Bürgerbeteiligung. Die eigentliche Arbeit kommt, wenn die Leitlinien stehen. Die Leitlinien müssen sich in ihrer Umsetzung „beweisen“.
5. Die Praktikabilität der Leitlinien erweist sich mitunter als schwierig.
6. Leitlinienentwicklung und -umsetzung sind ein Lernprozess, der viel Zeit kostet und – eigene/zusätzliche - finanzielle sowie personelle Ressourcen erfordert.
7. Es gibt nicht den für alle Kommunen richtigen Weg und kein auf alle Kommunen anwendbares „Rezept“. Gleichwohl erweisen sich für den Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien insbesondere folgende Faktoren als förderlich:
 - Es gibt einen möglichst einstimmigen Grundsatzbeschluss des Gemeinde-/Stadtrates zu den Leitlinien.
 - Es erfolgt eine Verständigung darüber, was genau mit Bürgerbeteiligung gemeint ist.
 - Die Mitglieder des dialogischen Prozesses koppeln die Zwischenergebnisse der Arbeit ständig in Verwaltung, Ratsfraktionen und Bürgerschaft zurück.
 - Die Meinung der Bürger/innen ist zudem über eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung während des Prozesses der Leitlinienentwicklung einzuholen.
 - Als geeignete Verfahren der Rückkopplung des laufenden Prozesses mit den Bürger/innen haben sich Online-Verfahren, Bürgerwerkstätten und Bürgergutachten erwiesen. Niedrigschwellige Angebote fördern Inklusion.
 - Zur Beförderung einer inklusiven Bürgerbeteiligung können Leitlinien in einfache Sprache übersetzt werden.
 - Die Leitlinien werden in der Verwaltung verankert (Schulungen, Beratung).
 - Eine Verständigung ist darüber herbeizuführen, ob die Leitlinien im Ortsrecht oder in einer Beteiligungssatzung verbindlich verankert werden sollen.
 - Leitlinien sollten nicht statisch angelegt, sondern fortgeschrieben werden (Evaluation).

Der Kölner Weg – Besonderheiten: Was ist neu und innovativ?

- Einzige Kommune mit einer dialogisch besetzten / beteiligungsorientierten Konzeptionsphase zur Vorbereitung des Leitlinienentwicklungsprozesses
- Überlegungen für einen quartiersorientierten Ansatz zur Öffentlichkeits-/ Bürgerbeteiligung (Veedel)