

Mehr Demokratie e. V. · Hamburger Straße 12 · 25337 Elmshorn

Mehr Demokratie e.V.  
Claudine Nierth / Tim Weber  
Hamburger Straße 12  
25337 Elmshorn

Tel: 01788 377 377  
[claudine.nierth@mehr-demokratie.de](mailto:claudine.nierth@mehr-demokratie.de)  
[tim.weber@mehr-demokratie.de](mailto:tim.weber@mehr-demokratie.de)

Wenn wir aufhören,  
die Demokratie  
zu entwickeln,  
fängt sie an aufzuhören

21. August 2013

### **Stellungnahme zu den Drucksachen 18/825 und 18/1373 Charta für Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben**

#### Einleitung

Der in der DS 18/825 skizzierte Ansatz zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben: frühzeitige Information der Öffentlichkeit, Entscheidung über das Ob sowie ggf. über verschiedene Varianten z.B. Trassenverlauf und die Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligungsprozessen bei Infrastrukturvorhaben des Landes, ist zu begrüßen.

Die im Änderungsantrag DS 18/1373 angekündigten Initiativen zur Einführung eines Transparenzgesetzes und zur Erleichterung der Volksgesetzgebung sind ebenfalls zu begrüßen. Ein Transparenzgesetz würde den Zugang zu Informationen erleichtern und damit eine wichtige Voraussetzung schaffen, dass sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen können. Die Erleichterung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid würde die Motivation bei Vorhabenträgern steigern, von Beginn an, über geplante Projekte zu informieren, um Einwände frühzeitig berücksichtigen und öffentlichen Protest begegnen zu können.

Eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurde Anfang dieses Jahres beschlossen. Es gibt natürlich Vorhaben, die mehrere Gebietskörperschaften betreffen, ohne den Aufwand eines landesweiten Volksentscheids zu rechtfertigen. In diesem Falle greifen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht.

Für diese Fälle wäre das neu zu schaffende Instrument der Bürgerbefragung zu prüfen. Das Ergebnis einer Bürgerbefragung wäre nicht bindend, gleichwohl würde es eine politische Bindungswirkung entfalten. Der Vorteil einer Bürgerbefragung ist es, dass sie flexibler einsetzbar wäre. So könnten alle Einwohner zur Befragung aufgerufen werden und es wäre denkbar über Varianten eines Projektes abstimmen zu lassen.

Die Fragen, in welchem Gebiet die Befragung stattfindet, wie die Fragestellung lautet und wann die Befragungen stattfinden, könnte der Landtag oder der zuständige Ausschuss auf Empfehlung der planenden Behörde entscheiden.

Alle weiteren Anregungen und Positionen entnehmen Sie bitte unten stehenden Ausführungen, die wir anlässlich der Auseinandersetzungen um S21 geschrieben haben. Wir haben sie um einige Punkte ergänzt, um den vorhandenen Fragestellungen gerecht zu werden.

Mit besten Grüßen  
Claudine Nierth und Tim Weber

## **I. Problemstellung**

Durch die Proteste, Diskussionen und das moderierte Gespräch zu Stuttgart 21 hat die Forderung nach Bürgerbeteiligung bei Großprojekten an politischer und gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen. Bisher blieb unklar, ob und wie Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide institutionell geregelt werden können. In diesem Thesenpapier werden Fragen aufgeworfen und erste Antworten skizziert. Unter II wird kurz in die Begrifflichkeit eingeführt. Dann werden unter III die bisherigen Antworten vorgestellt und kurz diskutiert. Beim Punkt IV wird eine direktdemokratische (Begehren und Entscheidung) Positionierung vorgenommen. V beschreibt eine beteiligungsorientierte (Dialogverfahren) Positionierung.

## **II. Zur Begrifflichkeit**

Bürgerbeteiligung hat zwei Bedeutungen: Im weiteren Sinne beschreibt dieser Begriff Bürgerbeteiligungsverfahren und Bürgerentscheide; im engeren Sinne meint dieser Begriff alle Formen der Beteiligung von Bürgern, bei denen diese als Planer, Mitberatende oder Zuhörer, aber eben *nicht* als Entscheider auftreten. Die Entscheidung wird auf Grundlage der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung von einem parlamentarischen Gremium oder durch die Verwaltung getroffen. Bürgerbeteiligungsverfahren im engeren Sinne beruhen oft auf einer „Freiwilligkeit“ der Verwaltung, diese einzuleiten und sind in ihrer Form institutionell nicht geregelt. Es gibt Beispiele gesetzlicher Regelungen wie z. B. das Bremer Beirätegesetz, in denen Bürgerbeteiligungsverfahren wie Planungskonferenzen erwähnt werden oder das Baugesetzbuch, das bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung offen lässt, wie die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen sind.

Dem gegenüber sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide institutionell geregelt und zielen auf eine verbindliche Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger ab.

Großprojekt ist kein definierter Begriff. Gemeinhin wird damit eine Baumaßnahme des Staates oder eines privaten Investors beschrieben, die nach allgemeiner Auffassung in hohem Maße die Gestaltung einer Fläche verändert. Häufig werden Großprojekte über die entstehenden Kosten definiert. Rechtlich bietet das Raumordnungsgesetz bzw. die Raumordnungsverordnung des Bundes die besten Anknüpfungspunkte. Raumordnungsverfahren sind für raumbedeutsame Einzelvorhaben mit überörtlicher Bedeutung in insgesamt 19 Fallgruppen vorgeschrieben wie z. B. Trassenführung einer Autobahn, Errichtung großer Einzelhandelseinrichtungen oder Bau von Flughäfen.

## **III: Die bisherige Antwort von Mehr Demokratie e.V.: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erleichtern**

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Bundesländer geregelt. Häufig sind Bauleitplanungen, Planfeststellungsverfahren sowie förmliche Verwaltungsverfahren als Gegenstand direktdemokratischer Verfahren ausgenommen. Interessanterweise wird dieser Ausschluss damit begründet, dass Bürgerbeteiligungen schon durch Bundesgesetze vorgeschrieben sei. Diese begriffliche Unschärfe, die Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide zusammen mengt, sowie die unzureichenden Formen der Bürgerbeteiligung wurden durch die Konflikte um S21 aufgedeckt.

Mehr Demokratie e.V. hat bisher die Position, dass die Verfahrensbedingungen in den Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen erleichtert werden müssen. D. h. Planverfahren müssen zugelassen, die

Unterschriftenquoten gesenkt, das Mehrheitsprinzip ohne Abstimmungsquoten eingehalten sowie weitere Reformen beachtet werden. Bürgerinnen und Bürger könnten dann ein Bürgerbegehren zu entsprechenden Projekten starten. Zunehmend haben Verwaltungen und Investoren von sich aus ein Interesse daran, Bürgerinnen und Bürger rechtzeitig zu informieren und an Planungen zu beteiligen, da sie sonst fürchten müssten, dass ihr Projekt durch einen Bürgerentscheid oder erfolgreiche Proteste gestoppt werden würde. Das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente ist also der Motor für Bürgerbeteiligung. Und eine gut durchgeführte Bürgerbeteiligung ist wiederum das Öl, das den Motor gut laufen lässt, öffentlich-sachliche Diskussionen begünstigt.

Bei Mehr Demokratie e.V. wird außerdem über obligatorische Bürgerentscheide diskutiert, wenn bestimmte Kosten z. B. wie in der Züricher Verfassung bei einmaligen Ausgaben von 20 Millionen Franken oder regelmäßigen Ausgaben von einer Million Franken überschritten werden. Dieser Vorschlag ist im Grunde eine fiskalische Antwort darauf, was ein Großprojekt ist und wirft einige Fragen auf. Diese Regelung umfasst nicht private Investitionen und ist auf deutsche Kommunalverfassungen nicht ohne weiteres übertragbar, da diese Regelungen für eine Vielzahl heterogener Gemeinden gelten würden.

Die erste Antwort von Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu erleichtern, ist nach wie vor richtig, da sie das Problem umgeht, Großprojekte zu definieren und Bürgerbeteiligungsverfahren begünstigt, ohne festzuschreiben, wie Bürgerbeteiligung ablaufen muss, was im Einzelfall größere Gestaltungsspielräume lässt. Allerdings ist diese Lösung auf die kommunale Ebene begrenzt.

Bei überregionalen Vorhaben ist es natürlich sinnvoll, wie in DS 18/1373 angekündigt, die Bedingungen für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu erleichtern. Da Schleswig-Holstein auch bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zulässt, müssten auch Einzelfragen zulässig sein. Möglicherweise sollte dafür die Formulierung in Artikel 41 Absatz 1 der Landesverfassung „im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit“ durch „in Angelegenheiten des Landes“ geändert werden.

#### **IV. Die direktdemokratische Positionierung von Mehr Demokratie bei Großprojekten (raumbedeutsame Vorhaben oder Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung)**

Aus den oben aufgeführten Überlegungen folgen fünf Forderungen:

1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden in den Gemeindeordnungen/Landkreisordnungen und Kommunalverfassungen erleichtert, indem Bauleitplanungen und Planfeststellungsverfahren zugelassen werden.
2. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid werden erleichtert.
3. Gemeindevertretungen/Landkreisvertretungen können mit Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid einleiten (so genannte „Ratsreferenden“). Auch für den Landtag wäre ein Referendumsrecht zu prüfen.
4. Bisher sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Gemeindeebene und in fast allen Flächenländern auf Landkreisebene (Ausnahme Hessen und Baden-Württemberg) geregelt. Als neue Ebene muss die Regionsebene bzw. Regierungsbezirksebene berücksichtigt werden, zumindest wenn parlamentarisch gewählte Organe Entscheidungen treffen. Darüber hinaus müssen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Rahmen von Zweckverbänden (mehrere Gebietskörperschaften) eingeführt werden.
5. In alle Landesverfassungen wird jeweils ein obligatorisches Finanzreferendum auf Landesebene eingeführt. Alternativ kann ein fakultatives Referendum bei finanzwirksamen

Entscheidungen diskutiert werden, wenn z. B. ein Viertel der Abgeordneten oder ein Volksbegehren dieses fordert.

6. Die Erweiterung der Gegenstände von Volksbegehren und Volksentscheiden auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung muss erwogen werden.

Erläuterung zu 1.: Bürgerinnen und Bürger können selbst entscheiden, wann Ihnen ein Projekt bürgerentscheidswürdig erscheint. Weitere Regelungen müssen nicht getroffen werden. Ein obligatorischer Bürgerentscheid erscheint entbehrlich, da ein Bürgerbegehren im Konfliktfalle ergriffen werden kann. Weiterhin ist es denkbar, dass Bürgerbeteiligungsverfahren zu einem Ergebnis führen, ohne dass ein Bürgerentscheid notwendig ist.

Erläuterung zu 2.: Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, dass die kommunalen Vertreter die Möglichkeit haben, Bürgerentscheide einzuleiten. Möglicherweise beurteilen sie ein Projekt für so relevant und strittig, dass ein Bürgerentscheid stattfinden soll. Dies ist insbesondere bei Großprojekten relevant. In diesem Fall kann das Bürgerbegehren entfallen und Schärpen eines möglichen Konfliktes werden von vornherein herausgenommen, da die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass die Entscheidung bei ihnen liegt.

Erläuterung zu 3.: Die Regionsebene bzw. die Regierungsbezirksebene ist hinsichtlich direktdemokratischer Instrumente kaum in den Blick genommen worden. In Bayern existieren gewählte Bezirkstage, sodass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sinnvolle Instrumente wären. Zumindest im Falle vorhandener gewählter Gremien sollte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt werden.

Bei Zweckverbänden z.B. zwei oder drei Gemeinden betreiben eine Kläranlage sind die parlamentarischen Gremien nicht direkt entscheidungsberechtigt, sondern nehmen über die Fraktionen auf ihre Vertreter im Zweckverband Einfluss. Bürgerentscheide sind nur in Form einer Empfehlung an die Vertreter im Zweckverband möglich, wodurch die Verbindlichkeit fehlt.

Erläuterung zu 4.: Bei Projekten mit überregionaler Bedeutung wie z. B. S21 ist das jeweilige Bundesland in der Regel finanziell beteiligt. Dies ist der Kanal, durch den die Stimmen der Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Bundeslandes einfließen können. Die Einflussnahme wäre fiskalisch begründet. Im Gegensatz zur Gemeindeebene könnte eine für alle Regionen gültige und gleiche Regelung sinnvoll formuliert werden. Die Bundesländer könnten in ihren Verfassungen unterschiedliche Grenzen für einmalige und regelmäßige Ausgaben festschreiben. Im Falle von S21 würde also obligatorisch ein Finanzreferendum stattfinden und optional ein Bürgerentscheid, falls der Stadtrat dies beschließen bzw. ein Bürgerbegehren dies fordern würde. Das Projekt wäre angenommen, wenn sowohl das Finanzreferendum als auch der Bürgerentscheid zustimmend ausfallen würden. Demokratietheoretisch wäre diese Anforderung begründbar, da die Bürgerinnen und Bürger des Landes sowie der Stadt von der Entscheidung über das Projekt betroffen sind. Die Regelung eines fakultativen Finanzreferendums hätte dem gegenüber den Vorteil, dass die Landesebene flexibler mit dem Instrument umgehen kann. Wenn beispielsweise in einer Region ein Bürgerentscheid stattfindet, könnte ein landesweites Referendum entbehrlich sein.

Erläuterung zu 5.: Volksbegehren und Volksentscheide über Planverfahren haben den Vorteil, dass die Bürgerinnen und Bürger direkt über das geplante Projekt abstimmen können. Die Baden-Württembergische SPD schlägt vor, solche Verfahren zuzulassen. Dafür müsste ebenfalls die Verfassung geändert werden. Rechtstechnisch könnte dies dadurch geschehen, dass der Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung auch auf „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ ausgedehnt wird wie in Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein. Bei einem solchen Volksentscheid würde sich allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit stellen. Während ein Finanzreferendum eine Änderung des Haushaltsgesetzes darstellt, würde ein solcher Volksentscheid in den meisten Fällen einer Entschließung entsprechen und wäre damit nicht bindend,

weil nach herrschender Meinung die Bürgerinnen und Bürger nur die Themen verbindlich entscheiden können, über die auch das Parlament verbindlich entscheidet. Bei Großprojekten liegt die Entscheidungshoheit in der Regel bei den zuständigen Behörden.

## **V. Die beteiligungsorientierte Positionierung von Mehr Demokratie bei Großprojekten**

Während Bürgerbegehren, Bürgerentscheid sowie Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid bereits gesetzlich institutionalisiert sind, ist die Bürgerbeteiligung (Dialogverfahren) noch auf den guten Willen von Politik, Verwaltung oder Vorhabenträger angewiesen. Um auch hier eine angemessene Verbindlichkeit zu erreichen hat Mehr Demokratie für Baden-Württemberg einen Gesetzentwurf erarbeitet (siehe angehängtes Dokument), der es den Bürgern ermöglicht per Mitspracheantrag, von zwei Prozent der Bürger unterzeichnet, ein Beteiligungsverfahren zu erwirken.

Mehr Demokratie ist der Ansicht, dass ein gut gestaltetes Bürgerbeteiligungsverfahren bevorstehenden Konflikten vorgreifen kann, ohne dass es zu einem Bürgerbegehren kommen muss. In Bürgerbeteiligungsverfahren sind in der Regel nicht alle Bürger, sondern nur eine bestimmte Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern beteiligt, welche beratend und *nicht* entscheidend eingebunden sind. Die Erarbeitung von Positionen, Alternativen und Kompromissen ist hier die Chance. Wichtigster Faktor ist dabei die Ernsthaftigkeit, mit der Politik und Verwaltung oder Vorhabenträger ein Bürgerbeteiligungsverfahren betreiben. Das Ziel und die Konsequenzen, die sich aus einem solchen Verfahren ergeben, müssen von Beginn an transparent sein, eingehalten und dokumentiert werden. Eine Konsequenz wäre etwa die begründete Ablehnung eines Vorschlags durch den Rat. Daraus folgt, dass Beteiligungsverfahren nur sinnvoll sind, wenn das initiiierende Gremium entsprechende Entscheidungskompetenzen hat.

Für Vorbereitung und Ablauf eines Beteiligungsverfahrens ergeben sich zusätzlich drei Qualitätskriterien (ausführlicher siehe angehängte Datei „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“):

1. Information: Alle Mitglieder einer vorher bestimmten Gruppe (Zielgruppe) werden über das Ziel, die Existenz, die Dauer und das Ende, die zu Grunde liegenden Fakten (in angemessener Komplexität), und die Konsequenz, die aus den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens erwächst, informiert.

2. Partizipation: Alle Mitglieder der Zielgruppe haben die Möglichkeit, ihren Beitrag im angekündigten Partizipationszeitraum abzugeben. Dabei ist vor allen Dingen auf die Zugänglichkeit zu achten. Wer bspw. eine rein internetbasierte Bürgerbeteiligung durchführt, wird möglicherweise Teile der Zielgruppe ausschließen.

3. Dokumentation (auch Rechenschaftslegung): Gemäß dem während der Informationsphase angekündigten Ablauf werden die Ergebnisse aufbereitet, ausgewertet und umgesetzt oder eine entsprechende Dokumentation veröffentlicht.

Diese Kriterien werden oft nicht eingehalten. Dadurch fühlen sich Bürgerinnen und Bürger nicht beteiligt, obwohl es Angebote zur Beteiligung gab.

Der BUND z. B. weist darauf hin, dass bei aktuellen Planungen bereits mehrere 10.000 Euro an Planungskosten entstanden sind, wenn die Öffentlichkeit informiert wird. Dies schmälert die Bereitschaft, in Alternativen zu denken.

Auf Grundlage des „Fünf-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürgerbeteiligung“ (Januar 2011) vom BUND formuliert Mehr Demokratie folgende Vorschläge, um Bürgerbeteiligung besser durchzuführen:

- Ergebnisoffene Grundsatzanhörung bzw. vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtzeitige Zurverfügungstellung aller planungsrelevanter Unterlagen
- Ausreichend Zeit für Einwendungen und Alternativsuche
- Erörterungstermin findet zwingend statt
- Gutachten werden im *Joint Fact Finding*-Prozess erstellt
- Unabhängige Moderatoren
- Bürgerbefragungen werden ermöglicht

## Erläuterungen

Die aufgeführten Vorschläge erzeugen Transparenz und frühzeitige Information. Nur so werden die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, rechtzeitig Einfluss auf ein Projekt zu nehmen.

Der BUND schlägt eine ergebnisoffene Grundsatzanhörung im verbindlich vorzusehenden Raumordnungsverfahren vor. Die Anhörung soll Grundsatzentscheidung für ein Vorhaben, Standortalternativen und Verfahrensalternativen beinhalten. Die Grundsatzanhörung gewährleistet eine umfassende frühzeitige Information. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist verbindlich für Behörden, Bürger und Umweltverbände. Die Baden-Württembergische CDU spricht von einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung.

In einem Positionspapier der FDP-Bundestagsfraktion „Beteiligung und Erneuerung - 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen“ (Januar 2011) wird für die Erstellung von Gutachten ein *Joint Fact Finding*-Prozess vorgeschlagen. Fragestellung, Ausschreibung und Vergabe eines Gutachtens erfolgt gemeinsam durch die an der Mediation beteiligten Parteien. Das Gutachten wird dann transparent in mehreren Phasen erstellt.

Unabhängige Moderatoren werden für die Durchführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens beauftragt. Unabhängig ist ein Moderator, wenn er nicht weisungsgebunden gegenüber dem Auftraggeber agieren kann und Entscheidungen im Sinne des Beteiligungsverfahrens trifft z. B. Dokumentation aller Ergebnisse.

Vor Beginn der Planung setzt die planende Behörde die betroffene Region fest. Die planende Behörde kann eine Bürgerbefragung über ein Projekt oder über Planungsalternativen ansetzen. An der Bürgerbefragung können alle Bürgerinnen und Bürger der vorher bestimmten Region teilnehmen. Alternativ könnte der Landtag oder der zuständige Ausschuss auf Vorschlag der Behörde diese Entscheidungen treffen.

Die Bürgerbefragung wird als Kann-Regelung eingeführt. Die betroffene Region könnte größer als ein Landkreis oder eine Gemeinde sein. Für diese Fälle z.B. sieben Gemeinden einen Bürgerentscheid zu empfehlen, wäre hinsichtlich der Eigenständigkeit der Länder und der Gemeinden problematisch. Schließlich wäre eine Bürgerbefragung im Gegensatz zu einem Bürgerentscheid formal nicht bindend, was insofern sinnvoll ist, da die Entscheidungskompetenz in der Regel beim Bund oder Land liegt. Es spricht einiges dafür, die Bürgerbefragung als Empfehlung aufzunehmen und nicht vorzuschreiben. Die Planungsbehörden können dann mit dem Instrument flexibler umgehen, wenn z. B. in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid angestrebt wird. Bürgerbefragung meint hier immer eine Befragung aller Bürgerinnen und Bürger, die in einem Gebiet wohnen. Wie groß die betroffene Region ist, ist natürlich auch eine politische Frage und würde politisches Neuland betreten.

12. Mai 2012

**Mehr Demokratie e.V.**

**Landesverband Baden-Württemberg**

Landesgeschäftsstelle:  
Rotebühlstr. 86/1, 70178 Stuttgart  
info@mitentscheiden.de

**Gesetzentwurf**  
**für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**

**GemO § 20 a**

## A. Zielsetzung

Die vielgestaltigen Formen von Bürgerbeteiligung, die auf kein den Gemeinderat bindendes Ergebnis zielen, anzuwenden und fortzuentwickeln ist Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung und bedarf gesetzlicher Regelung nur insoweit, als gewisse kommunale Mindestpflichten und auch entsprechende Einwohnerrechte festzulegen sind. In diesem Sinne normiert der bisherige § 20 a GemO als „Soll“-Regel eine jährlich stattfindende Bürgerversammlung, die darüber hinaus auch von 10 % der Bürger verlangt werden kann. Die Mehrzahl der Gemeinden ignoriert indes diese Jahresregel. Das viel zu hohe Unterschriftenquorum macht das Antragsrecht praktisch unanwendbar.

Diesen Missstand eines leerlaufenden demokratischen Instruments will der Gesetzentwurf beheben. Neben Bürgerversammlungen geraten dabei auch andere Formen der Bürgerbeteiligung ins Blickfeld (z.B. eingegrenzte Informations- und Erörterungsveranstaltungen zu besonderen Vorhaben oder aktuellen Problemen, Anhörungen, Zukunftswerkstätten, Bürgerhaushalte usw.), für deren Handhabung es jedoch keiner gesetzlichen Regelung bedarf.

Dringend wünschenswert ist es, dass Einwohner aus aktuellem Anlass und insbesondere in kommunalpolitischen Konfliktlagen die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens verlangen können, was § 20 a Abs. 2 (in untauglicher Form) bisher nur für die Bürgerversammlung ermöglicht. Mit solchen Mitsprachewünschen bleiben Einwohner bislang in der unwürdigen Rolle des „Bittstellers“. Vorbildliche Bestrebungen z. B. der Stadt Heidelberg, ein auf andere Beteiligungsformen erweitertes Antragsrecht durch Satzung einzuführen, werden durch die Gemeindeordnung bislang behindert.

## B. Wesentlicher Inhalt

Damit die Gemeindeordnung Bürgerbeteiligung nicht ausbremst, sondern durch mehr kommunalen Wettbewerb dazu anregt, unternimmt der nachfolgende Entwurf

- eine auf mehr Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit zielende Modifikation der Regelungen über Bürgerversammlungen (alternativ dazu wäre auch denkbar, solche Regelungen vollständig der kommunalen Selbstverwaltung zu überlassen),
- senkt er das Unterschriftenquorum auf 2 % (mind. 30, max. 1000 Unterschriften),
- erweitert er das Antragsrecht auf alle Einwohner ab dem 14. Lebensjahr,
- öffnet er die Vorschrift für grundsätzlich alle Formen unverbindlicher Beteiligung
- und überträgt den Gemeinden die Entscheidung, welche (mindestens drei) Formen sie neben Einwohnerversammlung und Beirat anbieten wollen.

## C. Alternativen

Die Beibehaltung der derzeitigen Regelung in § 20 a GemO würde der Zielsetzung „Beteiligungskultur“ nicht gerecht. Kontrovers diskutiert wird, ob die bisherigen Regelungen zur Bürgerversammlung entbehrlich sind und deshalb gestrichen werden können, oder ob sie – so die mehrheitliche Auffassung von Mehr Demokratie e.V. – nach bayerischem Vorbild bürgerfreundlicher ausgestaltet werden sollten, was u.a. die jährliche Durchführung verbindlich vorgeben würde (bisher nur „Soll“-Regelung). Bei der Ausgestaltung des auf alle unverbindlichen Beteiligungsformen erweiterten Mitspracheantragsrechts sind Alternativen denkbar, insbesondere bei der Altersgrenze (sowohl nach oben als auch nach unten), bei Art und Zahl der gesetzlich vorgegebenen wie auch der zusätzlich anzubietenden Formen. Von der immerhin denkbaren Übertragung des Instruments auf die Landkreis- und Regionalebene wird vorerst abgesehen.

## D. Kosten

Vorbereitung und Erlass einer Beteiligungssatzung sowie die Prüfung künftiger Mitspracheanträge und die Durchführung entsprechender Beteiligungsverfahren verursachen den Gemeinden begrenzte Mehrkosten, die aber durch verbreitetes Einwohnerengagement und eventuell Einsparungsvorschläge der Bürgerschaft ausgeglichen werden könnten und zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Einwohner gerechtfertigt sind.

## E. Gesetzentwurf

1. § 20a der **Gemeindeordnung** für Baden-Württemberg i. d. F. v. 24.7.2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.2010, erhält folgende Fassung:

### **§ 20a Mitspracherecht der Einwohner**

- (1) Bei Bedarf sowie auf Antrag ist den Einwohnern Gelegenheit zur Mitsprache in gemeindlichen Angelegenheiten zu geben, ausgenommen Einzelfallentscheidungen in Weisungsaufgaben. Die Gemeinden regeln durch Satzung, welche Beteiligungsverfahren gemäß Absatz 2 beantragt werden können; neben Einwohnerversammlung und Einrichtung eines Beirats bieten sie dabei zumindest drei weitere Verfahren an.
  - (2) Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können einen Antrag im Sinne des Absatzes 1 stellen (Mitspracheantrag). Der Antrag muss schriftlich eingereicht werden. Er muss zwei oder drei Vertrauensleute mit Namen und Anschriften, den Gegenstand der gewünschten Mitsprache sowie das gewünschte Verfahren benennen. Die Gemeinde hat in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung eines Mitspracheantrags behilflich zu sein. Der Antrag muss von 2 vom Hundert der Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet werden, mindestens von 30, höchstens von 1000 Einwohnern. § 3a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Betrifft der Mitspracheantrag die Angelegenheit eines Ortsteils oder eines Wohnbezirks, so ist für die erforderliche Zahl der Unterschriften die Zahl der im Ortsteil oder im Wohnbezirk wohnenden Einwohner maßgebend, die das 14. Lebensjahr vollendet haben. Ergibt die Unterschriftenprüfung durch die Gemeinde, dass die Zahl der gültigen Unterschriften nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden.
  - (3) Über die Zulässigkeit eines Mitspracheantrags entscheidet der Gemeinderat (bei Ortsteil- und Bezirksangelegenheiten ggf. der Ortschafts- bzw. Bezirksbeirat) unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Einreichung des Antrags. Gegen eine verweigerte Zulassung eines Mitspracheantrags kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde kostenfrei.
  - (4) Ist ein Mitspracheantrag zulässig, hat die Gemeinde das gewünschte Beteiligungsverfahren innerhalb von drei Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit zu beginnen. Die Vertrauensleute des Antrags sind an der Vorbereitung und Durchführung des gewünschten Verfahrens angemessen zu beteiligen. Mit Einverständnis der Vertrauensleute kann statt des beantragten Verfahrens auch ein anderes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden. Die Ergebnisse des Verfahrens sind dem zuständigen Organ zur Beratung und ggf. Entscheidung zu übermitteln.
  - (5) In jeder Gemeinde hat der Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Einwohnerversammlung einzuberufen. In größeren Gemeinden sollen Einwohnerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden. Die Tagesordnung einer Einwohnerversammlung wird vom Bürgermeister festgesetzt. Durch einen zulässigen Mitspracheantrag oder durch ein Viertel der Gemeinderäte beantragte Verhandlungsgegenstände sind auf die Tagesordnung zu setzen. Die Einwohnerversammlung kann eine Ergänzung der Tagesordnung beschließen, wenn es spätestens eine Woche vor der Einwohnerversammlung bei der Gemeinde schriftlich beantragt wird. Die Tagesordnung darf nur gemeindliche Angelegenheiten zum Gegenstand haben. Bei einer Einwohnerversammlung können grundsätzlich nur Einwohner der Gemeinde das Wort erhalten. Ausnahmen kann die Einwohnerversammlung beschließen. Der Vorsitzende soll einem Vertreter der Aufsichtsbehörde auf Verlangen das Wort erteilen. Den Vorsitz in der Versammlung führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter, falls die Einwohnerversammlung keinen anderen Vorsitzenden bestimmt. Alle Einwohner der Gemeinde haben bei einer Einwohnerversammlung Antrags- und Abstimmungsrecht. Entsprechende Empfehlungen der Einwohnerversammlung müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.
2. Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## F. Einzelbegründungen

### Zu Absatz 1:

Statt lediglich der Bürgerversammlung wird der ganze Strauß unverbindlicher Mitspracheformen ins Blickfeld gerückt und gleichzeitig der Anwendungsbereich durch den Zusatz „ausgenommen Einzelfallentscheidungen in Weisungsaufgaben“ begrenzt. Generelle Regelungen dieses Bereichs wie Polizeiverordnungen und Straßenverkehrszeichen bleiben dagegen mögliche Themen. Der Entwurf verpflichtet Gemeinderat und Verwaltung, geeignete Mitspracheformen bei Bedarf oder auf Antrag einzusetzen. Während die Einschätzung der Bedarfslage wie bei der Unterrichtung gemäß § 20 GemO Sache der Organe ist, hat ein ordnungsgemäßer Antrag verbindliche Wirkung.

Zwei Formen werden dafür bereits durch Absatz 1 zur Verfügung gestellt, neben der Versammlung, die jetzt zutreffender „Einwohnerversammlung“ genannt wird, die Einrichtung eines Beirats. Während die Versammlung als Einzelveranstaltung allen Einwohnern (zumindest eines Stadt- oder Ortsteils) offen steht, ist der Beirat eine dauerhafte Einrichtung aus dazu gewählten oder bestellten Personen. Zusammensetzung und Arbeitsweise werden in jedem Einzelfall gesondert festzulegen sein. Bedarf für diese flexible Form besteht deshalb, weil § 41 GemO über Beratende Ausschüsse voraussetzt, dass Gemeinderäte hierbei die Mehrheit stellen, was in beratenden Gremien z. B. für Senioren, Migranten, Behinderte, Alleinerziehende oder Sanierungsgebiete nicht passt.

Die Gemeinden werden verpflichtet, für Mitspracheanträge mindestens drei weitere Beteiligungsverfahren anzubieten und dies bis zu einem Stichtag durch Satzung zu regeln. Dafür kommen z. B. in Betracht: Repräsentative Befragung, Internet-Forum, Mediation, Planungszelle, Fakten-Check, Experten-Hearing, Bürgerhaushalt, Runder Tisch u. a. m. Für die Vorbereitung und den Erlass einer entsprechenden Satzung sollte den Gemeinden in einer Überleitungsvorschrift angemessene Zeit (1-2 Jahre) eingeräumt werden. Gemeindetag und Städtetag werden es sich vermutlich zur Aufgabe machen, den Gemeinden hierzu Empfehlungen zu geben und eine Mustersatzung zu entwerfen. Auch das Innenministerium oder die Staatsrätin für Bürgerbeteiligung könnte eine Mustersatzung entwickeln.

Als Alternative wäre denkbar, in Absatz 1 z.B. auch Bürgerhaushalte als in jeder Gemeinde durch Mitspracheantrag beantragbare Beteiligungsform zu verankern. Dazu würde eine einfache Nennung ausreichen.

### Zu Absatz 2:

Im Vergleich zum bisherigen Absatz 2 Sätze 1-3 und 6 über das Antragsrecht enthält der Entwurf folgende Veränderungen:

- Das Antragsrecht bezieht sich nicht nur auf Bürgerversammlungen, sondern auf alle in Absatz 1 und der örtlichen Satzung erwähnten Beteiligungsformen.
- Antragsberechtigt sollen nicht nur Bürger, sondern alle Einwohner ab dem 14. Lebensjahr sein. Da keine Sachentscheidung gefällt, sondern nur ein Verfahren angestoßen wird, ist es geboten, Ausländer, Neuzugezogene und Jugendliche einzubeziehen.
- Auf eine Wiederholungssperrfrist (bisher 1 Jahr) wird verzichtet.
- Wie in den Entwürfen zu § 20 b und § 21 müssen „zwei oder drei Vertrauensleute“ benannt werden, so dass die bisherige Vermutungsregel des § 53 Kommunalwahlordnung entfällt.
- Die Gemeinden sollen bei der Abfassung des Mitspracheantrags auf Wunsch behilflich sein.
- Das Unterschriftenquorum wird von hier ganz unrealistischen 10 % auf 2 % gesenkt, mindestens 30, höchstens 1000 – entsprechend der begrenzten Wirkung des Instruments, die deutlich geringer ist als beim Begehren (§ 21 GemO) und doch mehr Aufwand macht als der Antrag gemäß § 20 b GemO. Die Obergrenze von 1000 Unterschriften entspricht einem aktuellen Satzungsentwurf der Stadt Heidelberg.
- Die Möglichkeit einzuräumen, Unterschriften nachzureichen, empfiehlt sich deshalb, weil die genaue Zahl der erforderlichen Unterschriften und insbesondere der Anteil der ungültigen oft zunächst unklar sind.

### Zu Absatz 3:

Im Vergleich zum geltenden § 20 a Abs. 2 Satz 4 GemO verpflichtet der Entwurf zu „unverzögerlicher“ Entscheidung über die Zulässigkeit, spätestens innerhalb von sechs Wochen. Die bislang in § 41 Kommunalwahlgesetz enthaltene Bestätigung des Verwaltungsrechtsschutzes wird durch die Kostenfreiheit des Vorverfahrens ergänzt.

#### **Zu Absatz 4:**

Satz 1 entspricht dem bisherigen § 20a Abs. 2 S. 5. Der Satz 2 verpflichtet die Gemeinde, die Vertrauensleute bei der Vorbereitung und Durchführung des gewählten Verfahrens angemessen zu beteiligen. Dabei kann sich ergeben, dass ein anderes als das beantragte Verfahren geeigneter ist und deswegen einvernehmlich an dessen Stelle treten kann (S. 3). Satz 4 über die Ergebnisauswertung durch das zuständige Organ entspricht dem bisherigen Absatz 4, wobei von der dortigen Dreimonatsfrist abgesehen wird.

#### **Zu Absatz 5:**

Dieser Absatz ist optional. Er greift die bisher in § 20a enthaltenen Regelungen zur Bürgerversammlung auf und entwickelt sie nach dem Vorbild der bayerischen Gemeindeordnung weiter.

Eine Alternative wäre es, Absatz 5 – und damit sämtliche Regelungen zur Einwohner/Bürgerversammlung – komplett zu streichen, um es den Gemeinden selbst zu überlassen, ob und in welcher Form sie solche Versammlungen abhalten wollen. Die derzeitige „Soll“-Regelung, jährlich eine Bürgerversammlung durchzuführen, wird von den meisten baden-württembergischen Gemeinden nicht eingehalten. Eine solche Gleichgültigkeit gegenüber demokratischen „Soll“-Regeln untergräbt lokale Demokratie. Entweder sind die Regelungen deshalb entbehrlich, oder der bisherige Bestand von § 20a zur Bürgerversammlung sollte in einer Weise weiter entwickelt werden, dass er die gemeindliche Praxis tatsächlich prägt und den Bürgern Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, statt sie als bloße „Informationsempfänger“ zu behandeln. Bürger- und Einwohnerversammlungen verdienen jedenfalls eine hohe Wertschätzung, weil sie durch die persönliche Begegnung und den Dialog mit und zwischen potenziell der gesamten Einwohnerschaft ein enormes Potenzial für demokratische Lern-, Klärungs- und Integrationsprozesse sowie für die Herausbildung kommunaler Identität besitzen.

Für den Fall, dass sich der Gesetzgeber dafür entscheidet, Einwohnerversammlungen – wie bisher – in der Gemeindeordnung in den Grundzügen zu regeln, empfehlen sich für Absatz 5 folgende Veränderungen im Vergleich zum bisherigen § 20a, die sich weitgehend am bayerischen Vorbild orientieren:

- Die einmal jährliche Durchführung einer Versammlung wird wie in Bayern verpflichtend (bisher nur „Soll“-Regelung, die kaum beachtet wird), ggf. auch orts- oder stadtteilbezogen.
- Für die Anberaumung und Einberufung mit Tagesordnung ist nicht mehr der Gemeinderat, sondern – wie in Bayern – der Bürgermeister zuständig. Tagesordnungspunkte, die von den Einwohnern durch einen Mitspracheantrag oder durch ein Viertel der Gemeinderäte beantragt wurden, sind mit aufzunehmen. Sollte der Gesetzgeber nach dem Vorbild anderer Bundesländer (etwa §30a der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung) auch Fraktionen in der Gemeindeordnung definieren, um deren Rechte besser zu schützen, dann sollte das Recht auf die verbindliche Beantragung eines Tagesordnungspunktes auch auf Fraktionen ausgedehnt werden (wie dies z.B. in § 34 Abs. 5 Satz 2 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung der Fall ist).
- Die Einwohnerversammlung kann eine Ergänzung der Tagesordnung beschließen, sofern dies eine Woche vorher schriftlich beantragt wurde (wie in Bayern).
- Alle Einwohner erhalten bei der Versammlung Abstimmungs- und Rederecht. Die Versammlung kann – wie in Bayern – Ausnahmen zur Gewährung des Rederechts für einen Nicht-Einwohner beschließen und ggf. einen anderen Vorsitzenden als den Bürgermeister bestimmen.

## »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung

### – 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung –

#### Inhalt

- o. Standards für gute Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung
  1. Konstruktive Zusammenarbeit und Ergebnisoffenheit
  2. Klare Ziel- und Rahmensetzung
  3. Frühzeitigkeit
  4. Diskussion auf Augenhöhe und verantwortungsvolle Abwägung von Interessen
  5. Verbindlichkeit und Verlässlichkeit
  6. Sorgfältige und kompetente Prozessgestaltung
  7. Transparenz
  8. Mitwirkung ermöglichen
  9. Lernen aus Erfahrung
  10. Aufbau einer lokalen Beteiligungskultur

#### **o. Standards für gute Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung**

Bürgerbeteiligung muss bestimmten Standards genügen, wenn sie demokratischen 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 aus den 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. Konstruktive Zusammenarbeit und Ergebnisoffenheit**

Bürgerbeteiligung setzt 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.

Eine konstruktive Grundhaltung der beteiligten Akteure ist hierbei eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Bürgerbeteiligungsprozessen. Hierzu zählt 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 Fähigkeit und Bereitschaft, das eigene Handeln und die eigene Rolle im Prozess zu reflektieren. 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. Klare Ziel- und Rahmensetzung**

Um einen geeigneten Rahmen für Bürgerbeteiligungsprozesse zu setzen, bedarf es einer ausreichenden Finanzierung und Ressourcenausstattung.<sup>1</sup> Erfolgreiche Partizipationsverfahren brauchen präzise Zielsetzungen und klare Rahmenbedingungen. 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 die Rahmenbedingungen, die gestaltbar sind, am Anfang des Prozesses zwischen den beteiligten Akteuren ausgehandelt.

## **3. Frühzeitigkeit**

Eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner stellt sicher, dass die vorhandenen Gestaltungsspielräume optimal genutzt werden können. Die Einwohner/innen müssen deshalb so frühzeitig einbezogen werden, dass wesentliche Weichen noch gestellt werden können. Neben der Frage nach dem »wie« gehört hierzu auch die Frage nach dem »ob« eines Vorhabens oder einer Maßnahme. 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. Diskussion auf Augenhöhe und verantwortungsvolle Abwägung von Interessen**

Bürgerbeteiligung auf »Augenhöhe« setzt voraus, dass kontinuierlich daran gearbeitet wird, das Machtungleichgewicht zwischen den Akteure (Geld, 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

---

<sup>1</sup> 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.

Initiativrecht, dass es den Einwohnerinnen und Einwohner ermöglicht, eigene Vorschläge einzubringen. Dieses Initiativrecht sollte auch das Recht der Bürgerschaft umfassen, zu bestimmten Themen Dialogprozesse aus der Bürgerschaft heraus zu initiieren.<sup>2</sup>

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.

### **5. Verbindlichkeit und Verlässlichkeit**

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.<sup>3</sup>

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 über die Gründe nachvollziehbar Rechenschaft ab gegenüber den Beteiligten und der Öffentlichkeit.

---

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

<sup>3</sup> 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.

## 6. Sorgfältige und kompetente Prozessgestaltung

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

Eine kompetente Umsetzung des Beteiligungsprozesses ist die Grundlage erfolgreicher Bürgerbeteiligung. Wenn ein Beteiligungsprozess durch unabhängige Beteiligungsexpert/innen und ausgebildete Moderator/innen konzipiert und begleitet wird, trägt dies in der Regel dazu bei, ein Beteiligungsverfahren zielführend zu organisieren. Insbesondere in Konfliktsituationen helfen neutrale und allparteilich agierende Dritte, einen Dialog zwischen den Beteiligten anzustoßen und weiterzuführen.

Die Benennung von konkreten Ansprechpartner/innen für die beteiligten Akteur/innen im Prozess und die Zuweisung klarer Verantwortlichkeit für Teilschritte und Elemente des Prozesses trägt dazu bei, die Bürgerbeteiligung effizient und transparent zu gestalten. Damit werden die Belastung und der zeitliche Aufwand, insbesondere auch für die freiwillige engagierten Einwohner/innen so gering wie möglich gehalten.

Im Beteiligungsprozess bedarf es einer Prozesskoordination, die von allen Beteiligten anerkannt wird und deren Aufgaben für alle transparent nachvollziehbar sind. Die Prozesskoordination dient 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 Akteure und der Moderation.

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 können<sup>4</sup> 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 von der Prozesskoordination 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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> vgl. Leitlinien der Stadt Heidelberg

<sup>5</sup> Einige Internetportale und Veröffentlichungen bieten einen guten Überblick:

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

## 7. Transparenz

Zu einem transparenten Beteiligungsprozess gehört, dass aktuelle Informationen im Prozess müssen 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 zurückzumelden, die dann in den Beteiligungsprozess im engeren Sinn des Wortes einfließen müssen.<sup>6</sup>

Eine transparente Prozessgestaltung ist in allen Phasen des Prozesses von Bedeutung.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.

---

[www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/103413](http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/103413) (Webseite des »Wegweiser Bürgergesellschaft« der Stiftung Mitarbeit)

[www.umgebungslaerm.nrw.de/Dokumente/Berichte/Handreichungen\\_zur\\_Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.umgebungslaerm.nrw.de/Dokumente/Berichte/Handreichungen_zur_Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen)

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

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

<sup>8</sup> 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.

Zudem muss klar benannt werden, warum welche Informationen zu welchem Zeitpunkt nicht weiter gegeben werden können und ab wann sie ggf. zugänglich sind.

### **8. Mitwirkung ermöglichen**

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 gezielter 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 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. Lernen 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. nachzusteuern 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. Aufbau einer lokalen Beteiligungskultur**

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.

Eine wesentliche Größe bei der Etablierung einer lokalen politischen Kultur stellt auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungsprozessen in Kommunen und kommunalen Bildungseinrichtungen. Demokratische Beteiligungs- und Handlungskompetenzen werden hierdurch frühzeitig eingeübt. Kinder und Jugendliche werden mit Ihren Bedürfnissen ernst genommen und selbstverständlicher Bestandteil des kommunalen Lebens.

Stand: 29.01.2013