
Empfehlungen für eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik

–Entwurf–¹

Kommunale Bürgerbeteiligung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Gesucht werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, die den verstärkten Beteiligungs- und Gestaltungswünschen der Einwohnerinnen und Einwohner entgegenkommen, die ihre Anregungen und ihr Engagement wertschätzen und die helfen, jene »kommunale Intelligenz« zu entfalten, die für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen entscheidend ist.

Die Chancen für eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik sind derzeit günstig. Eine Mehrheit in der Bevölkerung spricht sich heute dafür aus, Bürgerbeteiligung häufiger zu praktizieren. Vielerorts herrscht in Kommunalpolitik und -verwaltungen Konsens darüber, dass ein »Weiter so« nicht ausreicht. Um anstehende Herausforderungen der örtlichen Gemeinschaft zu lösen, bedarf es der Kooperation, des Engagements und der Koproduktion der Einwohnerschaft. Diese Formen der Mitwirkung können nur gesteigert werden, wenn die Menschen gleichzeitig mehr Beteiligungsrechte und Mitentscheidungsmöglichkeiten erhalten. Es geht letztlich um die Gestaltung einer neuen Beteiligungskultur.

Doch wie kann dies gelingen? Wie soll das Zusammenspiel von Einwohner/innen, Politik und Verwaltung gestaltet werden, damit Beteiligung zur gelebten Alltagspraxis für alle wird? In den letzten Jahren sind in einigen Kommunen lokale Beteiligungs-Leitlinien und -Satzungen entwickelt worden. Diese regeln verbindlich, wann und wie Einwohnerinnen und Einwohner in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen. Zunehmend wird anerkannt, dass Beteiligung kein Selbstläufer ist, sondern Qualität und Ressourcen erfordert, wenn sie zu einem nachhaltigen und erfolgreichen demokratischen Instrument werden soll. Die gemeinsame Arbeit an der kommunalen Zukunft kann – wenn sie politisch ernsthaft gewollt und in der kommunalen Praxis langfristig verankert wird – dabei helfen, ein neues Rollenverständnis in den politischen Vertretungen, der Verwaltung und in der Bürgerschaft zu entwickeln. Orte dieser neuen Praxis sind zunächst die Kommunen, die sich bereits auf den Weg gemacht haben.

Die nachfolgenden Empfehlungen sollen einen Rahmen und eine Orientierung für Kommunen bieten, die sich für eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik entscheiden.

¹ Dieser Entwurf wurde verfasst von der Aufbaugruppe und dem Netzwerkmanagement des Netzwerks Bürgerbeteiligung auf Basis eines Textes von Roland Roth.

1. Nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik braucht den Willen zur Bürgerbeteiligung.

Am Beginn des Weges hin zur »beteiligungsorientierten Kommune« steht eine klare politische Willensbekundung in Form eines Ratsbeschlusses. Auf dieser Grundlage kann eine Kommune zusammen mit den lokalen Akteuren eine gemeinsame Vorstellung von den Grundzügen einer nachhaltigen kommunalen Bürgerbeteiligung entwickeln – beispielsweise in Form eines »Leitbildes für eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik«. Im Leitbild sind die besonderen Erfahrungen und Stärken der Kommune formuliert. Der partizipative Prozess der Leitbildentwicklung ist ein erstes Erfahrungsfeld für die konstruktive und wertschätzende Zusammenarbeit der Akteure aus Politik, Verwaltung und Einwohnerschaft. Im Idealfall wird damit ein längerfristiger, gemeinsamer Lern- und Veränderungsprozess hin zu einer neuen Kultur der Zusammenarbeit eingeleitet.

2. Nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik gründet auf gemeinsam erarbeiteten »Leitlinien Bürgerbeteiligung« und formuliert Anforderungen an eine gute Beteiligungspraxis.

Die »Leitlinien Bürgerbeteiligung« werden gemeinsam von den Einwohner/innen, dem Rat und der Kommunalverwaltung erarbeitet und vom Rat beschlossen. Der partizipative Prozess stellt sicher, dass die Kommune eigene – für sie passende – Leitlinien erarbeitet, die den lokalen Besonderheiten und Spielräumen gerecht werden. Schon heute gibt es verschiedene lokale Variationen. Mit der Verabschiedung von Leitlinien verständigt sich eine Kommune auf ein gemeinsames Beteiligungsverständnis und auf Qualitätskriterien für die Umsetzung von Bürgerbeteiligung.

3. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung braucht eine beteiligungsorientierte Verwaltung und Politik.

Bürgerbeteiligung wird als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert. Auch hierfür muss jede Kommune ihren eigenen Weg finden – sei es in Form eines verwaltungsinternen Netzwerks, einer Koordinationsstelle oder eines eigenen Büros für Bürgerbeteiligung in der Verwaltung.

Es bedarf neuer, beteiligungsfreundlicher Strukturen und Abläufe in der Kommunalverwaltung, die die Grundprinzipien einer nachhaltigen kommunalen Bürgerbeteiligung stärken und unterstützen.

Die notwendigen Kompetenzen werden den Verwaltungsmitarbeiter/innen durch Verwaltungsausbildung und -weiterbildung vermittelt. Sie werden dazu ermutigt, die bürgerbeteiligungsorientierte Kommune zu leben.

In einer beteiligungsorientierten Kommune leben die Vertreterinnen und Vertreter der Politik Bürgerbeteiligung glaubwürdig vor.

4. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung stärkt die repräsentative Demokratie. Sie ist diskursiv und wird durch direktdemokratische Verfahren (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide) unterstützt.

Eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik ergänzt die repräsentative Demokratie. Durch eine gelingende Bürgerbeteiligungspolitik kann die Ratspolitik wieder stärker an die Bürgerschaft gebunden werden.

Die direktdemokratischen Instrumente der Kommunalverfassungen (Bürgerentscheide Ratsbürgerentscheide) werden – soweit dies möglich ist – in dialogorientierte Verfahren eingebettet oder durch diese ersetzt. An erster Stelle steht die Suche nach einem konstruktiven gemeinsamen Weg und einer konsensorientierten Problemlösung.

5. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung umfasst alle kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungen.

In einer beteiligungsorientierten Kommune werden alle wesentlichen kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungen partizipativ gestaltet. Hierzu gehören z.B. die Stadt- und Regionalentwicklung, die Wirtschaftsförderung, die kommunale Infrastruktur, die Energiewende, kommunale Finanzen, Bildung und Kultur, Klimaschutz und -wandel, Kinder- und Jugendbeteiligung.

Eine nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung setzt neben der im (Planungs-)Recht verankerten formalen Beteiligung auf informelle Beteiligungsmöglichkeiten und stellt deren enge Verzahnung sicher.

Eine beteiligungsorientierte Kommune strebt zudem eine möglichst umfassende Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung von Programmen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union an.

6. Nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik benötigt eine regelmäßige Bestandsaufnahme der lokalen Beteiligungsaktivitäten.

Um mehr Bürgerbeteiligung in einer Kommune zu etablieren, ist es sinnvoll, regelmäßig den Stand der »kommunalen Bürgerbeteiligungsaktivitäten« zu erheben. Ein erprobtes Verfahren ist die »lokale Demokratiebilanz«, bei der Einwohner/innen und Verwaltung zum Zustand der lokalen Demokratie befragt werden. Mit Hilfe der »Demokratiebilanz« lassen sich die Aktivitäten und die (Fort-)Schritte hin zur »beteiligungsorientierten Kommune« beurteilen und optimieren.

7. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung braucht Transparenz.

Transparenz ist ein wichtiges Gestaltungselement der kommunalen Bürgerbeteiligung. Die Einwohner/innen müssen über die relevanten Vorhaben und (Beteiligungs-)Aktivitäten in einer Kommune frühzeitig und kontinuierlich informiert werden. Dies kann beispielsweise mit einer Vorhabenliste und einem Partizipationsportal gelingen. Zur Transparenz gehört auch die Möglichkeit, die öffentlichen Daten einer Kommune frei verfügbar und nutzbar zu machen (Open Data).

8. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung ermöglicht die Mitwirkung aller.

Alle Einwohnerinnen und Einwohner sollten sich – unabhängig von ihrem Alter und ihrer Staatszugehörigkeit – beteiligen und einbringen können. Gezielte Maßnahmen und angepasste, aufsuchende Beteiligungsformate sorgen dafür, dass alle Bevölkerungsgruppen (z.B. Kinder und Jugendliche, Zugewanderte, sozial Benachteiligte) die gleichen Beteiligungschancen haben.

Die Chancen einer beteiligungsorientierten Kommunalpolitik steigen zudem, wenn es gelingt, die lokale Wirtschaft in Beteiligungsprozesse einzubinden. Zunächst geht es darum, dass auch wirtschaftlich starke Akteure die Grundprinzipien einer »beteiligungsorientierten Kommune« respektieren.

9. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung braucht Unterstützung und Infrastruktur für eine gute Beteiligungspraxis.

Die Einwohner/innen, der Rat und die Verwaltung benötigen auf der Suche nach angemessenen und wirksamen Formen der Beteiligung Unterstützung – zum Beispiel durch die Einrichtung von Beteiligungsbüros oder Beteiligungsagenturen, die an vorhandene lokale Zentren (z.B. Freiwilligenagenturen, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser) angebunden werden. Alle Akteure werden dazu befähigt und dabei unterstützt, sich in kommunale Entscheidungsprozesse einzubringen.

Es geht dabei wesentlich auch um die Stärkung der Selbstorganisation der Einwohner/innen und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Beteiligungshaushalte, Bürgerhaushalte, Quartiersfonds und Budgets für Kinder- und Jugendräte können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und für garantierte finanzielle Gestaltungsspielräume in Beteiligungsprozessen sorgen.

10. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung stärkt die demokratische Praxis in allen lokalen Institutionen und Organisationen.

Beteiligung wird gelebte Praxis in Vereinen, Institutionen und Gruppen, die in der Kommune aktiv sind. Lern- und Beteiligungsangebote in Kitas, Schulen und Volkshochschulen helfen mit, bei allen Beteiligten demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen und Fähigkeiten der Selbstorganisation zu entwickeln. Beteiligung kann auf diese Weise früh gelernt, als selbstverständlich erlebt und gelebt werden.

11. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung lernt aus Erfahrung.

Eine nachhaltige kommunale Beteiligungspraxis passt sich immer wieder an die jeweilige Situation an und sich verändernde Bedingungen an. Eine prozessbegleitende Evaluation und das Lernen aus Beteiligungsprozessen ist dafür eine wichtige Grundlage.

12. Nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung braucht starke Kommunen und ausreichende Ressourcen.

Eine nachhaltige kommunale Bürgerbeteiligung benötigt finanzielle und personelle Ressourcen sowie rechtliche Gestaltungsspielräume. Diese können auf unterschiedlichem Wege garantiert werden, ohne das Haushaltsrecht der Gemeindevertretung auszuhebeln.