



## Beteiligung zur Beteiligung – Leitlinien zur Bürgerbeteiligung als wesentlicher Baustein einer guten Beteiligungskultur vor Ort

Ludwig Weitz

Es ist inzwischen »State of the Art« in der Beteiligungskultur, nicht allein zu bestimmten kommunalpolitischen Themen und Projekten zur Beteiligung einzuladen, sondern auch die Beteiligungskultur selbst zum Thema eines Beteiligungsprozesses zu machen. Wenn Kultur – vereinfacht gesagt – die Antwort darauf ist, »wie« wir das gesellschaftliche Zusammenleben gestalten, dann geht es in den Land auf und ab stattfindenden Leitlinienprozessen darum, wie künftig politische Probleme und Zukunftsfragen bearbeitet werden und somit darum, »wie« eine gute Beteiligungskultur gestaltet werden kann. Zur Diskussion stehen die Spielregeln im Dialog der drei Beteiligten: Einwohnerschaft, Politik und Verwaltung. In aller Kürze möchte ich beschreiben, welche Kriterien aus meiner Erfahrung für solche Prozesse erfolgversprechend sind, und anhand von zwei Beispielen aufzeigen, wie sie gestaltet werden können.

Wenn man und frau sich vor Ort auf einen solchen Weg begeben, dann sollte dies am besten in ruhigen Zeiten geschehen, also dann, wenn keine Beteiligungsprozesse aufgrund konkreter Anlässe durchgeführt werden, und wenn es keinen Anlass zu eskalierenden Konflikten und kontroversen Debatten gibt.

Neben dieser einen gibt es weitere Voraussetzungen, die einen Prozess zur Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung gelingen lassen und damit zur Etablierung einer Beteiligungskultur beitragen:

1. **Der Wille aller Beteiligten, solche Spielregeln zu erstellen, diese anschließend mit Leben zu füllen und sich daran zu halten.** Dafür sind politische Entscheidungen des zuständigen repräsentativen Organs, des Gemeinderates, des Kreistages etc. nötig: ein Beschluss zu Beginn, solche Regeln für Bürgerbeteiligung in einem partizipativen Prozess zu erstellen und ein Beschluss am Ende zu dem Ergebnis, den Leitlinien. Somit sind solche Leitlinien zunächst Empfehlungen an die politischen Entscheidungsträger/innen, die sich das Ergebnis durch den formalen Beschluss zu Eigen machen.
2. **Die Erstellung der Spielregeln ist selbst ein Beteiligungsprozess.** In ihm wird die zukünftige Beteiligungskultur »schon jetzt« gelebt. Dieser Prozess ist daher so zu gestalten, dass er bereits die Maßstäbe setzt, an denen künftig alle Beteiligungsprozesse gemessen werden sollen, dass das, was später sein *soll*, schon in diesem Prozess *ist*! Das betrifft alle Sorgen um die Qualitäten eines gelungenen Prozesses. Dazu gehört, dass das ganze System in einem Raum ist, repräsentiert durch die richtigen Personen aus den drei beteiligten Akteursgruppen – Gesellschaft, Politik, Verwaltung –, und dass möglichst alle



Bevölkerungsgruppen inklusiv vertreten sind (Mischung der Geschlechter, der Kulturen, der Lebensalter usw.).

3. **Der Prozess soll zudem auch alle Beteiligungsstufen berühren: informieren – initiieren – mitwirken / mitgestalten – mitentscheiden.** Er soll alle Beteiligten fundiert informieren. Er soll Raum zum Dialog geben. Er soll gemeinsamen Gestaltungsraum bieten, und es sollte bereits vorher schon klar sein, was mit den Ergebnissen passiert.
4. **Beteiligungsprozesse gelingen leichter, wenn der Prozess selbst schon ein Beteiligungsgegenstand ist.** Dies bedeutet, dass alle Beteiligten mit darüber befinden, was der Beteiligungsgegenstand ist, wie der Prozess gestaltet wird, wer wie eingeladen wird, wer den Prozess begleitet und moderiert, den Grad der Beteiligung (Information – Empfehlung – Entscheidung etc.) usw. Daher ist die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung eines Beteiligungsprozesses – und insbesondere ein Prozess zur Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung – in Form einer trialogisch besetzten »Spurgruppe« notwendig. Leitlinien, im »stillen Kämmerlein« von kompetenten Fachleuten formuliert, scheiden daher als Vorgehensweise aus.
5. **Im Prozess gilt es, die Erfahrungen und Ergebnisse der bisherigen Verfahren in der Gemeinde sowie die kulturellen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.** Insofern sind die Leitlinien individuell auf die Herausforderungen der Bürgerbeteiligung in der jeweiligen Gemeinde oder dem jeweiligen Landkreis zuzuschneiden.
6. **Und eine letzte Notwendigkeit: Über die Spurgruppe und die Gruppe der Beteiligten hinaus ist das Verfahren öffentlich.** Verlauf und Ergebnisse sind öffentlich zugänglich, etwa über eine Online-Plattform. Diese stellt der Öffentlichkeit Protokolle, Dokumente und Hintergrundinformationen zur Verfügung.

## Entwicklung von Leitlinien in Nürtingen

Nürtingen ist mit seinen knapp 40.000 Einwohner/innen ein Mittelzentrum in der Region Stuttgart. Die Stadt blickt auf eine lange Beteiligungsgeschichte zurück: Nachdem das Nürtinger Rathaus umgebaut worden war (1991), wurde in einem Seitenflügel dieses Rathauses ein Bürgertreff installiert. Diese Begegnungsstätte für die Bürgerinnen und Bürger unter einem Dach mit dem Gemeinderat und der Verwaltung ist ein Bekenntnis zum Stellenwert, den Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in Nürtingen genießen. Schon früh entstand daraus die Stabsstelle Bürgerengagement. Ausgezeichnet wurde diese Einrichtung und ihre Aktivitäten durch die Bertelsmann Stiftung im Bundeswettbewerb »Bürgerorientierte Kommune«, CIVITAS. Aus diesem Engagement entstanden zahlreiche Beteiligungsforen, Sozialkonferenzen, Stadtteilinitiativen usw. »Bürgersinn und Bürgerengagement haben in Nürtingen historisch eine lange Tradition.« (Bürgerbeteiligung in Nürtingen 2012/13). Daher war es für die Nürtinger/innen ein logischer nächster Schritt, die vielfältigen Erfahrungen in einem Leitlinienprozess zu bündeln.



Mit Beschluss des Gemeinderates startete der Prozess im März 2012. Es wurde eine Arbeitsgruppe mit insgesamt 18 Personen – bestehend aus sieben Gemeinderäten, neun Bürger/innen und zwei Verwaltungsmitarbeiter/innen – gebildet. Jede der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen entsandte je eine/n Vertreter/in. Die Verwaltung war mit der zuständigen Bürgermeisterin und dem Leiter des Stadtplanungsamtes vertreten. Die Bürger/innen wurden zufällig ausgewählt. Den Pool für die Auswahl bildeten die in Nürtingen aktiven Bürgermentor/innen sowie weitere Interessierte, die sich auf einen öffentlichen Aufruf zur Mitwirkung an der Erstellung der Leitlinien gemeldet hatten. Die Arbeitsgruppe erarbeitete in acht Sitzungen ein umfangreiches Konzept. Dabei war es den Beteiligten wichtig, die Elemente der angestrebten Beteiligungskultur im Detail zu beschreiben, um eine gute Grundlage für eine lebendige Beteiligungskultur zu schaffen. In sieben Empfehlungen wurden dem Gemeinderat die praktischen Konsequenzen aus den Leitlinien aufgezeigt und zur Entscheidung in die Beschlussvorlage an den Gemeinderat aufgenommen – darunter auch sehr innovative Ideen: z.B. eine Vorhabenliste, in der alle zukünftigen Vorhaben der Gemeinde aufgeführt werden. Ein zusätzlicher Vermerk in allen Beschlussvorlagen für den Gemeinderat, ob, wann und wie zu beteiligen ist. Ein Quorum, das den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, eine Bürgerbeteiligung zu initiieren, eine bislang in der Gemeindeordnung für Baden Württemberg nicht vorgesehene Möglichkeit. Das Konzept ist auf der Internetseite der Gemeinde und auf der Beteiligungsplattform [www.buergerbeteiligung-nuertingen.de](http://www.buergerbeteiligung-nuertingen.de) einsehbar. Diese Plattform wurde anlässlich des Leitlinienprozesses gestartet. Sie ermöglichte es der Nürtinger Bevölkerung, das Konzept der Arbeitsgruppe für die Dauer von vier Wochen im Internet zu kommentieren und zu bewerten. Diese Plattform steht über diesen Prozess hinaus nun auch für andere Prozesse zur Verfügung. Der Gemeinderat hat das Konzept einstimmig beschlossen (Beschluss des GR Nürtingen, 23.07.2013). Allen Beteiligten ist klar, dass mit der Umsetzung der Leitlinien der Prozess erst jetzt richtig losgeht.

### **Vorreiter auf Kreisebene: Leitlinienentwicklung im Landkreis Göppingen**

Auf der Kreisebene gibt es durchaus konkrete Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen zu konkreten Projekten. Doch die Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung auf Kreisebene scheint noch Neuland zu sein. So hat sich der Landkreis Göppingen vermutlich als bundesweiter Vorreiter auf Kreisebene auf den Weg gemacht, um eigene Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu erstellen.

Auslöser war hier die Beteiligung des Landkreises am BürgerForum des Bundespräsidenten 2011. Die guten Erfahrungen mit diesem Beteiligungsformat führten zu weiteren Beteiligungsaktivitäten im Kreis. So gründeten Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerstammtisch, um die Anliegen der Bürgerbeteiligung im Landkreis kritisch zu begleiten. Mehrere Nachtreffen zum BürgerForum 2011 widmeten sich der Umsetzung des Bürgerprogramms, das die Ergebnisse des BürgerForums 2011 zusammenfasst. Ein Ergebnis dieses Bürgerprogramms ist der Leitlinienprozess im Kreis, um der Bürgerbeteiligung im Landkreis Richtung und Struktur zu geben. Wichtig war daher zunächst, die – wie sich herausstellte – doch zahlreichen Anlässe und Erfahrungen der formellen und informellen Beteiligung auf Kreisebene zu sammeln und aufzubereiten. Zudem galt es, Leitlinien und Beteiligungsprozesse anderer Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer Verwendbarkeit für einen Leitlinienprozess



auf der Kreisebene zu prüfen. Die Projektarchitektur zur Erstellung der Leitlinien im Landkreis Göppingen ist anlog zum Nürtinger Beispiel gestaltet: Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreter/innen von Politik – Verwaltung – Bürgerschaft, erarbeitet derzeit ein Konzept. Dieses soll dann in einem weiteren BürgerForum im April 2014 mit der breiten Bürgerschaft, dem Landrat und den politischen Vertreter/innen diskutiert werden. Spannend wird auch hier die Frage sein, wie das Konzept – »Papier ist geduldig« – in der Praxis mit Leben gefüllt wird. Denn in der alltäglichen Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger ist der Kreis weiter weg und die Aufgaben eines Kreises sind ihnen weniger bekannt, als diejenigen der Gemeinde oder Stadt.

### **Leitlinienentwicklung ist Teil kommunaler Organisationsentwicklung**

Grundsätzlich betrachtet sind solche Leitlinienprozesse in der Entwicklung einer Beteiligungskultur »dran« und allen Akteuren aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung empfohlen. Letztendlich sind diese Leitlinienprozesse Organisationsentwicklung für die Beteiligungskultur in Gemeinden, Städten und Landkreisen. Oftmals wird heute der Trumpf »Beteiligung« erst dann gezogen und ins Spiel gebracht, wenn es brennt, wenn tiefgreifende Konflikte ins Haus stehen und klassische Verfahren des Interessenausgleichs am Ende sind.

Beteiligungsleitlinien schaffen hingegen einen Konsens über die Ausgestaltung künftiger demokratischer Informations-, Willensbildungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse und legen so die Grundlage für eine Kultur der Beteiligung. Sie sagen, was sein soll und was nicht geht, und sorgen so für Klarheit. Sie reduzieren damit die Komplexität dessen, was man und frau alles in Sachen Beteiligung machen könnte, auf das machbare und gewünschte Maß.

Und noch etwas: Im Prozess der Erstellung entsteht Know-how in der Gemeinde, im Landkreis. Alle Beteiligten(!) machen sich schlau über das, was hinsichtlich einer gelungenen und alltäglich gelebten Beteiligungspraxis wichtig und notwendig ist, studieren die Theorie und recherchieren die Praxis, die eigene und die der anderen. Diese Form des »Capacity Building« ist eine wichtige Ressource für Phasen, in denen es dann doch mal wieder »zur Sache« geht. Natürlich müssen solche Leitlinien »zur Welt kommen« und praktisch, alltäglich gelebt werden. Sonst ergeht es diesen Konzepten wie manch anderen Leitbildern auch, die nicht gelebt werden: Sie wären besser nicht geschrieben worden.

### **Weitere Informationen**

---

- Das Konzept zur Bürgerbeteiligung in Nürtingen kann vollständig eingesehen werden unter <http://konzept.buergerbeteiligung-nuertingen.de/>
- Die Onlineplattform für den Nürtinger Prozess ist erreichbar unter <https://www.buergerbeteiligung-nuertingen.de>



### **Autor**

---

**Ludwig Weitz**, 1961 geboren, ist systemischer Organisationsentwickler, Moderator, Trainer und Coach. Er verfügt über langjährige Erfahrungen mit vielen Referenzprojekten im Bereich der Bürgerbeteiligung, Mediation, Gruppen- und Prozesssteuerung. Durch seine Qualifikation als Organisationsberater ist er zudem in der Lage, die Konzepte und Methoden so anzuwenden, dass in den jeweiligen Beratungsanliegen »Tiefe« erreicht wird, indem z.B. auch unausgesprochene Konflikte oder verdeckte und unbewusste Anteile thematisiert werden. Sein Leitmotiv lautet: »Ein Problem kann man nicht mit der Art des Denkens lösen, die es geschaffen hat.« (Albert Einstein)

### **Kontakt**

ViSION

Beratung - Moderation - Training  
für Menschen und Organisationen

Meßdorfer Straße 166

53123 Bonn

Tel.: (02 28) 63 94 57 oder (01 77) 32 40 24 1

Fax: (02 28) 62 00 24 2

E-Mail: [info@vision-bonn.de](mailto:info@vision-bonn.de)

[www.vision-bonn.de](http://www.vision-bonn.de)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)