



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Bürger beteiligen!

Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren
für eine neue Beteiligungskultur in Behörden

Bürger beteiligen!

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Bürger beteiligen!

Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren
für eine neue Beteiligungskultur in Behörden

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Anna Renkamp | Redaktion: Dr. Thomas Orthmann, Hamburg
Lektorat: Thomas Lillig, Brüggen
Illustrationen: Werner Tiki Küstenmacher, Gröbenzell
Herstellung: Sabine Reimann
Gestaltung, Layout und Satz: Nicole Meyerholz, Bielefeld
Titelbild: Bertelsmann Stiftung/Jan Voth
Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-516-6

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
Die Ergebnisse auf einen Blick	11
Kapitel 1	
Demokratie vitalisieren	15
Warum es mit Bürgerbeteiligung besser geht	
Kapitel 2	
Chancen und Risiken	19
Wie man Risiken keine Chance gibt und Chancen risikoarm nutzt	
Kapitel 3	
Mentalitäts- und Kulturwandel in der Verwaltung	31
Warum Behörde nicht für Beteiligung gemacht ist, sie aber trotzdem meistert	
Kapitel 4	
Kompetenzerwerb	41
Warum es gar nicht so doof ist, wenn man sich schlaumacht	
Kapitel 5	
Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung	55
oder: Das Erfolgsgeheimnis der BÜRGER-Formel	
Anhang	65
Glossar	65
Literatur und Links	69
Die Mitglieder des »Innovationsdialogs Bürgerbeteiligung«	70
Abstract	73

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,
der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung scheidet die Geister. Was für die einen ein Traum ist, ist für die anderen ein Albtraum. Der Konflikt um Stuttgart 21 hat es gezeigt: Bürger wollen heute direkt mitreden und mitentscheiden. Politik und Verwaltung stehen unter Druck. Sie sehen sich einem neuen Typus von Bürger gegenüber. Einem Bürger, der selbstbewusster ist als früher. Einem Bürger, der informierter ist, eigene Expertise besitzt und zugleich staatlichen Stellen weniger Vertrauen entgegenbringt.

Heute reicht es deshalb nicht mehr aus, rechtlich und fachlich einwandfrei zu planen. Es braucht darüber hinaus Transparenz, umfassende und verständliche Informationen sowie echte Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für Bürger. Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Bürgern, die von Infrastrukturprojekten betroffen sind, muss ergänzt werden um eine rechtlich verbindliche (Mit-)Gestaltungs- und Entscheidungsbeteiligung aller. Die Mitwirkung der Bürger sollte nicht nur bei großen Planungsvorhaben stattfinden: In den letzten Jahren wurden Beteiligungen erfolgreich auf vielen Themenfeldern erprobt, etwa bei Verwaltungsreformen, bei der Stadtentwicklung, zu Themen des Umweltschutzes, des öffentlichen Nahverkehrs oder im Bildungsbereich, um nur einige zu nennen. Bürgerbeteiligung ist ein internationales Zukunftsthema, egal ob in Waren an der Müritz, Buenos Aires, London oder Vorarlberg.

Kritikern fällt es dennoch leicht, Argumente gegen Bürgerbeteiligung zu finden: Die Mechanismen repräsentativer Demokratie würden entwertet und durch Partikularinteressen »gekapert«. Bürgerbeteiligung mobilisiere vor allem jene Bürger, die primär Projekte vor ihrer eigenen Haustür verhindern wollten, und ressourcenstarke Bildungsbürger, also die »üb-

lichen Verdächtigen«. In Politik und öffentlicher Verwaltung spielt die Angst vor Macht- und Kontrollverlust eine Rolle.

Den Befürchtungen stehen aber auch Chancen gegenüber: Interesse, Wissen und Engagement der Menschen tragen konstruktiv zu besseren Lösungen bei. Wenn Politik das lokal vorhandene Wissen und die Weisheit der Vielen nutzt, kann sie qualitativ bessere, innovative und kreative Lösungen erzielen. Lösungen, die letztlich auf größere Akzeptanz stoßen.

Mehr Beteiligung ist weder ein Selbstzweck noch ein Selbstläufer. Um Chancen zu realisieren und bessere, breit akzeptierte Lösungen zu entwickeln, braucht Partizipation Standards. Sie muss ernsthaft und ehrlich gewollt und langfristig angelegt sein, nicht situativ und temporär. Statt punktuelle Entweder-oder-Entscheidungen zu einem (zu) späten Zeitpunkt zu treffen, muss sie verbindlich, verlässlich und kontinuierlich von Beginn an erfolgen. Zudem darf Mitbestimmung keine Exklusivveranstaltung für Akademiker, Wohlstuierte oder Senioren sein, sondern muss alle einbeziehen. Gelingende Beteiligung ist konstruktiv, nicht destruktiv. Sie muss gestaltend und lösungsorientiert organisiert sein, anstatt nur zu behindern und zu blockieren.

Erfüllt Bürgerbeteiligung diese Anforderungen, kann ein neues Vertrauensverhältnis zu Politik und Verwaltung entstehen. Auf viele Vertreter dieser Institutionen wirken diese Aussichten dennoch beunruhigend. Im vorliegenden Leitfa-den wollen wir zeigen, dass einige der größten Sorgen unbegründet sind. Bürgerbeteiligung wird weder die öffentliche Verwaltung aushöhlen noch die repräsentative Demokratie verdrängen. Im Gegenteil: Sie kann beide wirkungsvoll ergänzen und vitalisieren. Damit das jedoch gelingt, muss Beteiligung qualitativ gut praktiziert werden. Hierfür braucht es eine moderne, aufgeschlossene und gut ausgestattete Verwal-

tung. Bürgerbeteiligung ist kein Teilzeitprojekt einzelner Beamter, sondern erfordert einen Paradigmenwechsel, für den personelle und finanzielle Ressourcen notwendig sind.

Der vorliegende Leitfaden bietet eine Orientierung für Praktiker und Entscheider auf dem Weg zu mehr Partizipation. Er soll Sie darin unterstützen und motivieren, Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung zu planen, zu gestalten und umzusetzen. Das in dieser Publikation enthaltene Expertenwissen aus dem Arbeitskreis »Innovationsdialog Bürgerbeteiligung« zielt dabei nicht nur auf die Unterstützung des einzelnen Beteiligungsprozesses, sondern auch auf die Entwicklung einer langfristig angelegten, nachhaltigen Beteiligungskultur ab.

Ich hoffe, dass diese Inhalte Ihr Engagement für mehr Bürgerbeteiligung fördern und so einen kleinen Teil dazu beitragen, Sie und Ihre Behörde zu einem erfolgreichen Vorreiter einer neuen Beteiligungskultur in der öffentlichen Verwaltung zu machen.

Dr. Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

Einleitung

Der Leitfaden »Bürger beteiligen!« unterstützt Sie als Vertreter von Verwaltung oder Politik bei der Entwicklung von Beteiligungsprozessen.¹ Er soll helfen, eine neue Beteiligungskultur in Behörden zu verankern. Selbstverständlich liegt Bürgerbeteiligung nicht allein in der Verantwortung von Politik und Verwaltung. Damit Partizipation zu guten Ergebnissen führen kann, sind alle Beteiligten, also auch Bürger, Interessengruppen und Vertreter der Wirtschaft gefordert, ihr traditionelles Vorgehen zu überdenken und frühzeitig, offen und konstruktiv nach Lösungen zu suchen. Dieser Leitfaden zeigt auf, wie in diesem Kontext Politik und Verwaltung Bürgerbeteiligung zu einem etablierten und wirkungsvollen Bestandteil staatlichen Handelns mitentwickeln können. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie sich die Interessen, Bedürfnisse und Kompetenzen von Bürgern noch stärker berücksichtigen lassen – zum Nutzen von Bürgern und Verwaltung.

An der Entstehung des Leitfadens waren 27 Fachleute aus der deutschen Politik und Verwaltung sowie der Bertelsmann Stiftung beteiligt. Anderthalb Jahre lang kamen sie regelmäßig im Arbeitskreis „Innovationsdialog Bürgerbeteiligung“ zusammen. Als Vertreter von Kommunen, Ländern und des Bundes haben sie wertvolles Praxiswissen und eigene Beteiligungserfahrungen zusammengetragen. Entstanden ist ein Ratgeber, der Verwaltungskräften dabei helfen soll, Beteiligungsvorhaben zu planen und durchzuführen sowie Bürgerbeteiligung grundsätzlich in der öffentlichen Verwaltung zu verankern.

¹ Bei Begriffen, die auch die weibliche Form zulassen, wird aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form verwendet. Sie wird von den Autoren als neutral empfunden und schließt Männer und Frauen gleichermaßen ein.

Der Leitfaden beginnt mit einer kurzen Problemanalyse und erläutert in Kapitel 1, weshalb Bürgerbeteiligung zu den zentralen Zukunftsthemen für Politik und Verwaltung gehört. Das zweite Kapitel nennt Chancen und Risiken, die mit der zunehmenden bürgerschaftlichen Teilhabe verbunden sind. Im dritten Kapitel wird dargestellt, dass Beteiligung sich nicht in einzelnen Planungsvorhaben oder Projekten erschöpft. Partizipation muss zu einem festen Bestandteil der Verwaltungsarbeit und des Selbstverständnisses von Behörden werden. Kapitel 4 zielt auf die neue Rolle der Behörden ab. Hier wird dargelegt, welche Kompetenzen Verwaltungskräfte für das Thema Bürgerbeteiligung benötigen und wie sie diese erwerben können. Im fünften und letzten Kapitel gehen wir schließlich darauf ein, welche Qualitätskriterien eine gute Beteiligung ausmachen.

Die Ergebnisse auf einen Blick

Der Leitfaden »Bürger beteiligen!« ist das Ergebnis des »Innovationsdialogs Bürgerbeteiligung«. Dieser Arbeitskreis wurde von der Bertelsmann Stiftung im Dezember 2011 initiiert. Über einen Zeitraum von anderthalb Jahren haben 27 Praktiker und Vordenker aus Ministerien, Staatskanzleien und Kommunen mit Vertretern der Bertelsmann Stiftung in sechs Arbeitstreffen über Bürgerbeteiligung diskutiert, Erfahrungen ausgetauscht und Wissen gebündelt. Die Diskussionen fanden auf hohem Niveau in einer kollegialen, sehr sachlichen und offenen Atmosphäre statt. Alle Teilnehmer haben über positive und negative Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in ihrem jeweiligen Verwaltungskontext berichtet. Die Auseinandersetzung mit eigenen konkreten Projekterfahrungen ist durch fachliches und wissenschaftliches Wissen von außen ergänzt worden. Werkzeuge und Methoden, die in Bürgerbeteiligungsprozessen zum Einsatz kommen, wurden während des Innovationsdialogs praktisch erprobt.

Die vielfältigen Impulse und lebendigen Ansätze zur Bearbeitung des Themas haben allen Beteiligten nicht nur viele neue Anregungen gegeben. Sie haben auch dazu geführt, dass eine gründliche Analyse von Partizipationsmöglichkeiten im Kontext der Verwaltungsrealität vorgenommen werden konnte. Das machte eine realitätsnahe Bestandsaufnahme und Analyse möglich, die eine gute Grundlage für die Entwicklung von Empfehlungen – auch zu den Qualitätskriterien guter Bürgerbeteiligung – bietet. Allen Mitwirkenden danken wir herzlich für ihr Vertrauen und ihre Expertise!

Wie gelingt echte Teilhabe und welche Faktoren sind für den Erfolg von Bürgerbeteiligung entscheidend? Wo liegen die Chancen und Risiken von Bürgerbeteiligung? Wie entsteht eine neue Kultur innerhalb der Verwaltung, die den Mitarbeitern ein flexibleres und bürgerorientierteres Arbei-

ten ermöglicht? Das sind die Kernfragen, die uns durch das Programm des Innovationsdialogs geleitet haben. Die wichtigsten Erkenntnisse haben wir hier für Sie auf einen Blick zusammengefasst.

Wirksame Bürgerbeteiligung vitalisiert die repräsentative Demokratie

Selbstbewusste, gut informierte und partizipationswillige Bürger fordern heute mehr Beteiligung und Mitsprache und wollen auf Augenhöhe mit Politik und Verwaltung kommunizieren. Auch wenn die repräsentative Demokratie viel Raum für mehr Transparenz, Dialog und Bürgerbeteiligung bietet, ohne dass irgendwelche gesetzlichen Änderungen notwendig wären: Der Weg zu größerer Bürgerbeteiligung ist doch nicht einfach. Dass diese jedoch erwünscht und nötig ist, zeigt sich in den letzten Jahren unter anderem an massivem Bürgerprotest und auch daran, dass politische Entscheidungen immer häufiger durch plebiszitäre Maßnahmen gekippt werden.

Bürgerbeteiligung kann daher helfen, Lösungen zu finden, die qualitativ über Entweder-oder-Entscheidungen hinausgehen. Die Einbindung der Bürgermeinung bedeutet dabei keine Schwächung der repräsentativen Demokratie. Sie kann im Gegenteil dazu beitragen, diese in Zeiten komplexer Problemlagen, abnehmender Wahlbeteiligung und schrumpfender Parteien neu zu vitalisieren.

Dazu braucht es nicht nur aufmerksame Politiker, sondern auch Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung. In Deutschland haben wir ein über Jahrzehnte entwickeltes und etabliertes Behördensystem hierarchischer Ordnung. Planend und steuernd folgt es standardisierten Verfahrenswegen, die

auf rechtlichen Vorgaben basieren. Aus diesem System wird nicht von heute auf morgen eine Verwaltung, die Meinungen und Wissen von außen flexibel einbindet. Bürgerbeteiligung zielt nicht darauf ab, jedes etablierte Verfahren und jede Struktur ins Wanken zu bringen. Gänzlich ohne Veränderung ist sie andererseits jedoch auch nicht zu leisten: Um Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, bedarf es gezielter und langfristiger Maßnahmen zum Aufbau von Schlüsselkompetenzen, modernisierter Strukturen und einer akzeptierten Beteiligungskultur.

Chancen erhöhen, Risiken minimieren

Beteiligung ist immer mit Chancen und Risiken verbunden. Grundsätzlich gilt: Je besser Beteiligung geplant und umgesetzt wird, desto größer sind die daraus erwachsenden Chancen und desto geringer die damit verbundenen Risiken.

Zu den möglichen Risiken gehören Verzögerungen, die Dominanz von Partikularinteressen, Qualitätsverlust, vermehrter Arbeitsaufwand, höhere Kosten und eingeschränkte Macht und Kompetenzen. Aufgabe aller Beteiligten ist es, durch eine gut gestaltete Mitwirkung daraus Chancen zu machen. Gute Beteiligung unter soliden Rahmenbedingungen erhöht die Akzeptanz von Entscheidungen und führt zu bedarfsgerechteren – weil gemeinsam entwickelten – Lösungen. Beteiligung kann die Verwaltung langfristig entlasten, wenn zum Beispiel Kooperationen zwischen Verwaltung und Bürgern entstehen.

Auf dem Weg zu einer neuen Kultur – kontinuierlich statt punktuell

Die Experten des Innovationsdialogs sind sich einig, dass die Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur ein langfristi-

ger Prozess ist und wir erst am Anfang stehen. Einige Stellen in der Verwaltung sind heute bereits geübt darin, Bürger vor Ort an bestimmten Vorhaben zu beteiligen. Doch bisher hat diese Öffnung meist projektbezogenen Charakter. Notwendig ist eine umfassende Beteiligungskultur. Bedingung dafür ist eine veränderte Organisationskultur innerhalb der Verwaltung, ein Wandel in Werten, Normen und persönlichen Haltungen, sodass sich die Beteiligungskultur nachhaltig verankern lässt. Ziel dabei ist ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Bürger und Staat, die einander auf Augenhöhe, offen und konstruktiv begegnen sollen. Den Mitarbeitern der Verwaltung ermöglicht die Beteiligungskultur flexibles und bedarfsorientierteres Handeln.

Politik und Verwaltung sollten diesen Wandel aktiv angehen: Notwendigkeit und Nutzen dieses Prozesses müssen transparent gemacht, der Wandel zur Chefsache und in Praxisprojekten erprobt und erlebt werden. Planungs- und Entscheidungsprozesse sind so anzupassen, dass Bürgerbeteiligung zum selbstverständlich gelebten Bestandteil des Denkens und Handelns wird.

Mitarbeiter qualifizieren – Kompetenzen aufbauen

Damit Beteiligung gelingt, benötigen Führungs- und Verwaltungskräfte auch neue Kompetenzen. Welche neuen Kompetenzen und welches Handwerkszeug brauchen sie, um Bürgerbeteiligung erfolgreich umzusetzen? Das Wissen um Chancen, Risiken, Ziele und Methoden von Bürgerbeteiligung gehört zweifellos ebenso dazu wie die analytischen Fähigkeiten, Beteiligungsprozesse planen und gestalten zu können. Wichtig – sowohl nach innen als auch nach außen – sind außerdem kommunikative und sozioemotionale Qualifikationen, etwa der konstruktive Umgang mit dem Unerwarteten, die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel und die Bereitschaft, sich auf die Sichtweise der Gegenseite einzulassen.

Der Erwerb solcher Kompetenzen sollte zum festen Bestandteil der Aus- und Weiterbildung werden. Er kann durch verwaltungsinterne Netzwerke, projektbegleitendes Coaching oder durch das Eigenstudium von Literatur und Handbüchern weiter gefördert werden. Zum zentralen Kern des Kompetenzerwerbs zählen aber das Einüben und die praktische Umsetzung in eigenen Bürgerbeteiligungsprojekten. Besonders effektiv ist die Verknüpfung von Praxisprojekten mit theoretischem Wissensaufbau.

Beteiligung mit Qualität

Beteiligung ist nur wirksam, wenn sie gut gemacht ist. Zwar gibt es zahlreiche Möglichkeiten und unterschiedliche Formen von Beteiligungsverfahren; doch lassen sich wesentliche Qualitätskriterien definieren, die maßgeblich zum Erfolg von Beteiligung beitragen. Die vorliegende Publikation nennt die dafür wichtigen Leitfragen und veranschaulicht sie in der BÜRGER-Formel.

Die BÜRGER-Formel fasst die sechs bedeutendsten Qualitätskriterien zusammen, mit deren Hilfe Behördenvertreter die Erfolgsaussichten von Beteiligungsprojekten überprüfen können. Neben der inneren Bereitschaft und Offenheit für Partizipation sowie einem überzeugenden Bekenntnis bedarf es demnach ausreichender Ressourcen sowie eines guten Prozessmanagements, geeigneter Methoden, Transparenz und Verbindlichkeit bei den gemeinsam erarbeiteten Ergebnissen.

Dass dieser Wandel gerade unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht einfach wird, ist allen Beteiligten klar. Zumal Verwaltung sich mit einer Reihe von weiteren Herausforderungen konfrontiert sieht: zum Beispiel mit drastischen Sparvorgaben aufgrund der angespannten Haushaltslagen oder mit dem demografischen Wandel, der sich auch in der Mitarbeiterstruktur der Verwaltung bemerkbar macht. Hier ist die

Politik gefordert: Neue Prioritätensetzungen, auch bei Finanz- und Personalausstattung, sind unverzichtbar.

Wenn es auch bis zu nachhaltiger und kontinuierlich gelebter Bürgerbeteiligung noch ein langer und nicht einfacher Weg ist, so hoffen wir doch, mit dem Leitfaden »Bürger beteiligen!« einen Beitrag zum Gelingen von Partizipation in Politik und Verwaltung leisten zu können – sei es für Ihr nächstes Beteiligungsvorhaben oder für das langfristige Ziel, einen grundlegenden Mentalitäts- und Kulturwandel herbeizuführen.

Anna Renkamp

Project Manager

Programm Zukunft der Demokratie

Bertelsmann Stiftung

Christina Tillmann

Senior Project Manager

Programm Zukunft der Demokratie

Bertelsmann Stiftung

Kapitel 1

Demokratie vitalisieren

Warum es mit Bürgerbeteiligung besser geht

»Die alte Frontstellung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie entspricht längst nicht mehr der politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit. Mehr Bürgerbeteiligung will das repräsentative System nicht ersetzen, sie kann es vielmehr wirkungsvoll ergänzen und vitalisieren. Diese Chance gilt es zu erkennen und zu nutzen.«

Christoph Charlier, Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz

Bürgerbeteiligung hat Konjunktur. Dafür gibt es gleich mehrere Gründe. Ganz wesentlich trägt dazu ein nicht erst seit gestern bestehendes Attraktivitätsproblem der repräsentativen Demokratie bei. Wahlbeteiligung und das Vertrauen der Bürger in die Demokratie – beziehungsweise in die staatlichen Institutionen – sind in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken. Noch nie haben nach dem Krieg so wenige Bürger bei einer Bundestagswahl ihre Stimme abgegeben wie im Jahr 2009. Und auch 2013 war die Wahlbeteiligung kaum höher. Viele Bundesbürger glauben nicht mehr, dass die Demokratie in der Lage ist, Probleme zu lösen (vgl. etwa Walter und Michelsen, 2013).

Ein solches Misstrauen entsteht nicht nur anlassbezogen: wenn also Menschen sich übergangen fühlen, wenn bei Bauvorhaben die Kosten explodieren oder wenn Planungsfehler und Versäumnisse den Eindruck erwecken, staatlichen Institutionen fehle es an Kontrolle und Kompetenz – wie zum Beispiel bei Stuttgart 21, der Elbphilharmonie Hamburg oder beim Flughafen Berlin-Brandenburg. Studien belegen, dass die Bürger dem Staat auch grundsätzlich misstrauen, vor allem weil es ihm an Transparenz fehlt.

Keine guten Voraussetzungen, um aus den Reihen der Politik heraus Entscheidungen zu treffen und aus den Reihen der Verwaltung heraus im Sinne des Bürgers zu handeln. Es

fehlt an Vertrauen und Nähe. Der Staat braucht wieder einen engeren Kontakt zum Bürger und der Bürger wieder engeren Kontakt zum Staat. Verwaltung braucht zudem ein neues Selbstverständnis: Neben einer guten Planung, Ordnung und Steuerung ist mehr und mehr strategisches Gestalten und Lenken gefragt.

Die neue Rolle von Verwaltung ist ebenso Chance wie Herausforderung. Auf dem Weg zur Bürgerbeteiligung kann Verwaltungsarbeit nicht länger nur standardisierten Verfahrenswegen folgen. An ihre Stelle tritt ein flexibleres, eigenständigeres und vor allem stärker ergebnisorientiertes Planen und Handeln. Das aber gelingt nur, wenn sich auch eine neue Beteiligungskultur ausbildet. Erst durch einen umfassenden Mentalitäts- und Kulturwandel in Behörden wird Bürgerbeteiligung zum festen und erfolgreichen Bestandteil der Verwaltungsarbeit.

Demokratie in Gefahr?

»Hilfe, die repräsentative Demokratie ist in Gefahr!« – das ist eines der ersten Argumente, wenn es darum geht, Bürgerbeteiligung zu verhindern. Die dahinter stehende Furcht sitzt tief. Bei vielen Vertretern aus Politik und Verwaltung ist sie

unmittelbar präsent, wenn es heißt, Bürger dürfen mehr mitreden, mehr mitgestalten und mehr mitentscheiden. Warum sollten sie das? Es ist doch alles gut, wie es ist. Wir haben schließlich frei gewählte Vertreter, Ausschüsse, Räte und Gremien, die sich um alles kümmern. Einfluss von außen wird als bedrohlich wahrgenommen. Zum einen, weil Partizipation am Selbstverständnis von Politik und Verwaltung rüttelt. Zum anderen, weil Vertreter der Verwaltung ihre fachliche Kompetenz und Professionalität infrage gestellt sehen. Letzteres ist verständlich, aber ebenso unbegründet wie die Befürchtung, Beteiligung nahe an den Grundfesten der repräsentativen Demokratie. Bürgerbeteiligung wird unsere demokratischen Strukturen ebenso wenig aushebeln wie aufheben. Im Gegenteil: Partizipation ergänzt sie, belebt sie und wertet sie auf. Wird die repräsentative Demokratie um deliberative Verfahren ergänzt, bedeutet das für Planer und Entscheider nicht nur Einmischung von außen, sondern auch größere Sicherheit in ihrer täglichen Arbeit. Verwaltung und Politik können sich so nämlich auch zwischen den Wahlterminen ein Meinungsbild der Bürger einholen. Entscheidungen und Vorhaben werden repräsentativer und sind näher am Bürger.

Dein Wohl. Mein Wohl. Gemeinwohl

Mit welchen Regierungs- oder Oppositionszielen Parteien bei einer Wahl antreten, um erst einmal Volkes Stimme zu gewinnen, ist die eine Sache. Eine andere ist es, wie sie nachher tatsächlich ihre Ziele erreichen und inhaltlich ausgestalten wollen. An diesem Punkt erhalten Bürger durch mehr Teilhabe die Möglichkeit, direkter Einfluss zu nehmen als bisher. Bürger gestalten Gemeinwohl – und das nicht nur durch Abgabe ihrer Wählerstimme. Dieser Anspruch legitimiert sich eigentlich von selbst. Es ist nur die Frage, wie viel Spielraum und Gelegenheit den Menschen dafür eingeräumt wird. Je mehr Beteiligungsmöglichkeiten es für Bürger gibt, desto klarer las-

sen sich Entscheidungen und Ergebnisse auch im Sinne des Gemeinwohls erzielen. Und desto größer ist die Chance, alle Interessengruppen zu erreichen, die Vielfalt von Interessen und Bürgermeinungen berücksichtigen und nachhaltige Entscheidungen treffen zu können. Die Aufgabe der Entscheider – die letztendliche Abwägung unterschiedlicher Interessen zur größtmöglichen Berücksichtigung des Gemeinwohls – bleibt davon unberührt. Voraussetzung ist natürlich eine gut gemachte Beteiligung – und das nicht nur in quantitativer Hinsicht. Auch die Qualität von Beteiligung muss stimmen: Um Entscheidungen aus informellen Beteiligungsverfahren überhaupt zu legitimieren, müssen bestimmte qualitative Standards erfüllt sein. Erst dann wächst mit einer neuen Beteiligungskultur auch die Legitimität staatlicher Entscheidungen und staatlichen Handelns. Bürgerschaftliche Teilhabe ist dann ein Gewinn für die repräsentative Demokratie.

Nicht ohne meine Bürger

Was heißt das für die öffentliche Verwaltung und ihre Mitarbeiter, die jeden Tag mit Bürgern und Bürgerreaktionen zu tun haben? Mehr Bürgerbeteiligung heißt, dass sich Verwaltung in ihrem Denken und Handeln umstellen muss. Daran führt kein Weg vorbei. Verwaltungsmitarbeiter sind in ihrer täglichen Arbeit noch stärker von Veränderungen betroffen als die Vertreter der Politik. Schließlich sind sie es, die Beteiligung nicht nur mitdenken und planen müssen, sondern auch erleben und direkt umsetzen. Dafür profitieren sie auch von den Vorteilen einer verbesserten Bürgerbeteiligung. Worin genau diese Vorteile liegen, darauf gehen wir im Kapitel »Chancen und Risiken« genauer ein.

Zunächst einmal stellt sich für eine moderne und zukunftsfähige Verwaltung die Frage, wie sie ihre Dienstleistungen flexibel, kundenorientiert und bedarfsgerecht erbringen kann. Die Antwort lautet: nicht anders als durch gute Bür-



»Wir haben die Bürgerinnen und Bürger gefragt, wie Sie sich unser neues Rechenzentrum vorstellen, und siehe da...«

gerbeteiligung. Im nachfolgenden Kapitel zeigen wir, wie die Mitwirkung von Bürgern das Verwaltungshandeln positiv beeinflusst. Bei »dem Bürger« handelt es sich nämlich nicht generell um den unwissenden Laien, der an die Hand genommen und mühsam durch den Beteiligungsprozess geführt werden müsste. »Der Bürger« hat auch nicht die Rolle des Berufsquerulanten oder Kontrahenten, der sich aus reiner Opposition jedem Vorhaben in den Weg wirft.

Im Gegenteil: Der Wunsch nach Beteiligung entsteht bei den Menschen immer dann, wenn eigene Interessen berührt sind oder wenn direkte Betroffenheit da ist. In diesen Momenten sind Bürger interessiert daran, mitzuwirken und zu ihren Interessen passende Lösungen zu entwickeln. Sie sind dann oft sehr gut informiert. Bürger verfügen über eigenes Erfahrungswissen und eigene Kenntnisse zu örtlichen Gegebenheiten, die das Wissen und die Kompetenzen von Verwaltung bereichern. Verwaltung, die das erkennt und aufgreift, erzielt in ihrer Arbeit qualitativ bessere Lösungen.

Bürgerbeteiligung verstärkt sich selbst

Planer und Entscheider müssen sich immer wieder neu auf Planungsvorhaben und die daran beteiligten Bürger einlas-

sen. Die Bedürfnisse der Bürger zu kennen und diese dann auch bei der Entscheidungsfindung mitzubedenken, ist nichts anderes als Kundenorientierung. Kundenorientierung trägt ganz automatisch zu bedarfsgerechten Lösungen bei. Der Bürger am Planungstisch steigert die Qualität der Arbeit in Verwaltung und Politik: Sein Mitwirken erhöht die Chance, dass Investitionen nicht am Bedarf vorbeigehen und dass es statt zu Konflikten zum Interessenausgleich kommt. Gleichzeitig wächst bei den Bürgern die Zufriedenheit mit den Ergebnissen und Entscheidungen staatlicher Institutionen sowie das Vertrauen in diese. Das wiederum steigert das Interesse der Menschen an mehr bürgerschaftlicher Teilhabe und Mitwirkung. So schließt sich der Kreis und Bürgerbeteiligung verstärkt sich weiter.

Politik und Verwaltung haben letztlich die Wahl: Ohne Beteiligung begegnen sie und die Bürger sich zunehmend auf der Ebene von Auseinandersetzung und Konfrontation. Die Menschen fühlen sich nicht verstanden, nicht ernst genommen und nicht vertreten. Mit dem Bürger als frühzeitigem Dialog- und Gestaltungspartner kann dagegen aus Konfrontation Kooperation werden. Dann meint Auseinandersetzung nicht konfrontativen Disput, sondern die konstruktive, inhaltliche Zusammenarbeit im Rahmen von Planungs- und Entscheidungsprozessen.