



Mehr Demokratie

Planungszelle, Bürgerhaushalt,
Mediation. Andere Verfahren der
Bürgerbeteiligung und ihr
Zusammenspiel mit Bürgerbegehren
und Bürgerentscheid

Dr. Adrian Reinert - Stiftung MITARBEIT
Volker Mittendorf - Universität Marburg

Tagung

Bürgermacht vor Ort –
Demokratie in den Kommunen

2. – 4. Juli 2004
Schloss Buchenau
Eiterfeld/Hessen

Planungszelle, Bürgerhaushalt, Mediation. Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und ihr Zusammenspiel mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Dr. Adrian Reinert, Stiftung MITARBEIT
Volker Mittendorf, Universität Marburg

I. Bürger(innen)beteiligung: Wunsch und Wirklichkeit

Einmischung notwendig

1. Eine Demokratie ist nur lebendig, wenn sich viele Bürgerinnen und Bürger aktiv engagieren und einmischen. Zugleich kann durch aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger die Qualität von Entscheidungen verbessert werden. Bürger(innen)beteiligung ist eine Ressource.

Drei Wege zur Beteiligung

2. Für Bürger, die sich beteiligen wollen, ohne gleich Parteikarriere zu machen, gibt es den traditionellen Weg über Planauslegung, Anhörung, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen usw. und in den vergangenen 10 Jahren mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einen neuen Weg der Beteiligung. Beide haben jedoch bestimmte Nachteile, denen durch neuere Formen der Beteiligung begegnet werden kann.

Traditionelle Bürger(innen)beteiligung ist oft oberflächlich ...

3. Das klassische Instrumentarium der Planauslegung, Anhörung, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen usw. ist elementar und weiterhin unverzichtbar. Es weist oft aber eine Reihe von Defiziten auf. Abgesehen davon, dass die Beteiligung vielfach nur auf geringe Resonanz stößt und oberflächlich erfolgt, ist sie

... sozial selektiv

4. Es beteiligen sich vornehmlich organisierte Interessen und sozialaktive Minderheiten. Dabei dominieren Hochausgebildete, Angehörige höherer beruflicher Positionen, Männer in mittleren Jahrgängen, der öffentliche Dienst. Schwach vertreten sind hingegen ausländische Mitbürger/innen, Jugendliche, Frauen, ältere Arbeitnehmer, Behinderte sowie untere Einkommensschichten.

Zeitliche Probleme

5. Selbst wenn sie persönlich interessiert sind, fehlen vielen Bürgerinnen und Bürgern ganz einfach die zeitlichen Möglichkeiten, um sich zu beteiligen bzw. die dafür notwendigen Informationen zu beschaffen. (Besonders zeitlich benachteiligt: Alleinerziehende Eltern von

Kleinkindern; Schichtarbeitende). Zudem steht Bürger(innen)beteiligung in Konkurrenz mit vielen anderen Möglichkeiten, freie Zeit zu verwenden.

Bürger(innen)beteiligung erfolgt vielfach zu spät

6. Interesse und Engagement entstehen vor allem bei persönlicher Betroffenheit. Nicht selten sind Entscheidungsprozesse dann jedoch schon so weit fortgeschritten, dass die Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt sind.

... oder ist nicht gewollt

7. In manchen Fällen werden traditionelle Beteiligungsmöglichkeiten von den Verwaltungen nur als Pflicht aufgefasst. Alternativen werden nicht wirklich erörtert, oftmals hört man das Argument: „... dazu gibt es keine Alternative“. Im Effekt fühlen sich Bürger in ihrem Engagement nicht ernst genommen.

Bürgerbegehren zeigen oft Konflikte...

8. Bürgerbegehren werden in der Vergangenheit immer wieder eingeleitet, wenn Konflikte in Parlament und Verwaltung nicht aufgegriffen werden oder Bürger den Eindruck haben, dass Gegenargumente nicht hinreichend erörtert werden. Von den Verwaltungen wird diese Form des Engagements nicht immer als Ressource begriffen.

... lösen sie aber nicht immer

9. Gerade bei größeren Konflikten fangen Probleme nach einem Bürgerentscheid erst an: Die Umsetzung der Maßnahmen wird verzögert, Sperrfristen werden abgewartet, um die Entscheidung danach wieder aufzuheben.

Tendenz zur Segmentierung

10. In unserer Gesellschaft besteht eine erkennbare Tendenz zum Sich-Voneinander-Abschotten (Segmentierung). Es wird Meinungsbestätigung statt Meinungsaustausch gesucht. Auch in Bürgerentscheiden bringen in der Regel nur die Argumente in die Öffentlichkeit, dienen aber oft beiden Seiten dazu, die eigene Meinung zu bestätigen und nicht alle Argumente der Gegenseite ernst zu nehmen. Mit oder ohne Bürgerbegehren bieten sich in vielen Fällen neuere Beteiligungsformen an, um mit anderen in Dialog zu treten.

II. Ausgewählte neue Beteiligungsverfahren im Überblick

Bürger(innen) beteiligung als kommunikativer Prozess

11. Um die angeführten Partizipationsprobleme zu vermindern und die Qualität von Bürger(innen)beteiligung zu verbessern, sind in den letzten Jahren eine Reihe von zumeist projektorientierten Ansätzen erprobt worden, denen gemeinsam ist, dass Bürger(innen)beteiligung nicht als formaler Akt, sondern als kommunikativer Prozess verstanden wird.

Unterschiedliche Akzentuierungen

12. Je nach Akzentuierung zielen sie schwerpunktmäßig auf den Ausgleich divergierender Interessen (z. B. Runder Tisch, Mediation, Forum, Zukunftskonferenz), die bessere Vertretung bisher unzureichend beteiligter Interessen (z. B. Anwaltsplanung, Interessenbeauftragte), die Aktivierung im Stadtteil (z. B. Gemeinwesenarbeit, Planning for real, Bürgerbüro), die Entwicklung von Kreativität und Kompetenz (z. B. Zukunftswerkstatt, Open Space), die Beteiligung besonderer Zielgruppen (z. B. Frauen-Workshops, Kinder- und Jugendparlamente) oder eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung (Planungszelle/Bürgergutachten). Ganz neue Beteiligungswege eröffnet darüber hinaus auch das Internet.

Mediation/Runder Tisch

13. Mediator(inn)en führen anders als Richter(innen), Schlichter(innen), Schiedsleute keinen Urteilsspruch oder Kompromissherbei, sondern schaffen die Voraussetzungen für einen Klärungsprozess, in dem die Konfliktparteien miteinander verhandeln, um zu einer für alle Seiten wenigstens hinnehmbaren Lösung zu kommen. Angestrebt wird ein diskursiver statt positioneller Verhandlungsstil. Mediationsähnliche Verfahren haben in der Bundesrepublik während der letzten Jahre auch in Form von sog. Runden Tischen, Stadt- und Verkehrsforen etc. größere Verbreitung gefunden.

Zukunftskonferenz

14. Bei der Zukunftskonferenz versammeln sich ein bis zweieinhalb Tage lang (30 bis 2) von einem Problem betroffene oder unterschiedliche Bevölkerungsgruppen vertretende Personen, um zu gemeinsamen Visionen und zur Erarbeitung von Maßnahmenplänen zu kommen. In fünf Schritten werden in Kleingruppen zunächst bestehende Unterschiede und Gemeinsamkeiten ermittelt und b) mögliche externe - positive wie negative - Trends bewertet, dann c) Zukunftsideen entwickelt, d) Gemeinsamkeiten herausgearbeitet und dann e) konkrete Maßnahmen zur Umsetzung geplant.

Gemeinwesenarbeit (Aktivierende Befragung)

15. Durch aufsuchende Arbeit (Hausbesuche, Jugendtreffpunkte) versucht die Gemeinwesenarbeit, Bürger(innen) zum Engagement

anzuregen. Wichtiges Hilfsmittel ist die sog. aktivierende Befragung. Zunächst werden die Wünsche und Bedürfnisse ermittelt, dann gemeinsame Prioritierungen vorgenommen und schließlich konkrete Umsetzungsschritte erarbeitet. Eine Sonderform der aktivierenden Befragung ist auch Planning for Real. Planning for Real

16. Planning for real ist ein in Großbritannien entwickeltes Beteiligungsverfahren, das in Berlin-Wedding erfolgreich ausprobiert worden ist. Es wird ein transportables (Papp-) Modell des Stadtteiles hergestellt und an vielen Orten (Kneipen, Straßenbahnen, U-Bahnen usw.) gezeigt, um Bürger(innen) miteinander ins Gespräch zu bringen. Daraus entwickeln sich Veränderungsvorschläge und neue Formen nachbarschaftlicher Aktivität.

Zielgruppenworkshops

17. Für bestimmte Zielgruppen werden zu spezifischen Themen Workshops angeboten, um ihnen Gelegenheit zu geben, sich erst einmal in der eigenen Bezugsgruppe über Ziele und Inhalte von Planungen zu verständigen. Beispiele etwa sind Workshops für Frauen zum Thema "Frauenfreundliche Planung", "Frauenfreundlicher ÖPNV" oder Zukunftswerkstätten mit Kindern/Jugendlichen.

Zukunftswerkstatt

18. Zukunftswerkstatt ist eine maßgeblich von Robert Jungk entwickelte Arbeitsform, um in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten. In der (1) Kritikphase erfolgt eine Bestandsaufnahme von Problemen und Mängeln in einem Bereich. Diese werden anschließend nach Bedeutung gewichtet. Die (2) Ideen- und Phantasiephase dient der Vorstellung von Vorschlägen und Träumen, wie es anders sein könnte. In der (3) Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase geht es schließlich darum, Wege und Möglichkeiten zu finden, wie diese Ideen am besten realisiert werden können.

Open Space

19. Open Space ist eine in den USA entstandene Versammlungstechnik. Statt feste Programmstrukturen vorzugeben, kommen die Teilnehmenden zu Beginn zusammen, um die Themen und Punkte zu benennen und aufzuschreiben, die für sie höchste Aktualität haben und die sie persönlich gerne behandeln möchten. Danach bilden sie in wechselnder Zusammensetzung nach Neigung und Interesse Kleingruppen. Die Ergebnisse der einzelnen Gruppen werden protokolliert. In einer Schlussrunde können dann Maßnahmen und Prioritäten zur Umsetzung vereinbart werden.

Bürgergutachten/Planungszelle

20. Das Modell Planungszelle wurde von dem Wuppertaler Soziologieprofessor Peter C. Dienel entwickelt. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerinnen

und Bürgern, die für ca. eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem zu erarbeiten. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst.

Beteiligung via Internet

21. Via Internet können Bürgerinnen und Bürger sich aktiv an Planungsprozessen beteiligen. Neben Beratungen und Abstimmungen zu ganz konkreten Planungsprojekten (Beispiel: Verkehrsberuhigung im Bremer Stadtteil Horn-Lehe) können sog. Bürgerpanels aus einem festen Kern von z. B. 500 bis 1.000 Bürgerinnen und Bürgern gebildet werden, die über einen Zeitraum von 3 Jahren an regelmäßigen Befragungen (3-4 mal jährlich) zu lokalen Themen teilnehmen.

III. Anforderungen an Bürger(innen) beteiligung

Keine Patentrezepte

22. Es gibt sehr unterschiedliche Wege und Formen der Bürger(innen)beteiligung, aber keine Patentrezepte. Welche Methode die jeweils sinnvollste ist, muss von Fall zu Fall am konkreten Projekt abgewogen werden. Oft empfiehlt sich auch ein Methodenmix. Gerade, wenn das Beteiligungsverfahren im Anschluss an Bürgerentscheide stattfindet, kann man aus der Konfliktlage auf geeignete Verfahren schließen.

Ergebnisoffenheit, Frühzeitigkeit, faire Einflusschancen

23. Wichtig ist aber in allen Fällen, dass die Bürger(innen)beteiligung 1) ergebnisoffen angelegt ist, d.h. nicht bloß zur Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Vor-Entscheidungen dient, 2) möglichst frühzeitig erfolgt, also zu einem Zeitpunkt, an dem noch reale Entscheidungsalternativen bestehen, und 3) für alle potentiell berührten Interessen faire Einflusschancen anstrebt, wozu erforderlichenfalls auch eine im angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des Planungsgegenstandes stehende Zurverfügungstellung von Ressourcen gehört, um Alternativplanungen durchführen oder in Auftrag geben zu können.

Transparenz und Klärung des Stellenwertes

24. Ebenso muss Konsens über die Regeln bestehen und klar sein, welcher Stellenwert der Bürger(innen)beteiligung zukommt. Werden mehrere Verfahren parallel oder sukzessiv eingesetzt, muss transparent sein, wie sie aufeinander bezogen sind. Sie müssen einen klaren Adressaten haben, und es muss sichergestellt sein, dass ihre Ergebnisse Beachtung finden.

Konsultativ, nicht dezisiv

25. Klärung des Stellenwertes bedeutet aber ebenso festzustellen, dass die vorgestellten Modelle konsultativ und nicht dezisiv sind. Sie entlasten nicht von der Notwendigkeit, sich um demokratische Mehrheiten zu bemühen, sei es auf repräsentativ-parlamentarischer Ebene oder durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren, etwa wenn das Parlament selbst einen abschließenden Bürgerentscheid in die Wege leitet..

Förderliche Bedingungen

26. Die Motivation zur Teilnahme wird darüber hinaus erleichtert durch a) thematische Konkretheit und Begrenzung, b) temporären Charakter der Engagementverpflichtung und c) Arbeit in kleinen, überschaubaren Gruppen, in denen der Wert des eigenen Engagements sichtbar wird.

Literaturhinweise:

Stiftung MITARBEIT / Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit (Hrsg.):
Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2004

Maria Lüttringhaus / Hille Richers: Handbuch Aktivierende Befragung.
Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Stiftung MITARBEIT, Bonn 2003

Dr. Adrian Reinert, Stiftung MITARBEIT, Bornheimer Straße 37, 53111 Bonn,
Tel.: 0228/60424-(0),14; Fax: 0228/60424-22; reinert@mitarbeit.de
www.mitarbeit.de; www.buergergesellschaft.de

Volker Mittendorf, Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft,
Wilhelm-Röpke-Str. 6 G, 35032 Marburg, Tel: 06421/28-24748; Fax:
06421/28-28991, mittendv@staff.uni-marburg.de, www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)



Mehr Demokratie e. V.
Mühlenstr. 18, 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax -62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de