

Informationen zur Diskussion der AG Beteiligung

beim AG-Treffen am 10.02. tauchten in der Themensammlung einige Fragen und Punkte auf, die Informationsbedarfe erkennen ließen.

Ich hatte es übernommen, dazu etwas Material und Hinweise zusammenzustellen, damit wir uns in der weiteren Diskussion leichter verständigen können.

Zu folgenden Punkten aus dem Protokoll habe ich unten Informationen beigefügt:

1. **Was ist (Bürger-)Beteiligung?**
2. **Welche Aufgabe hat Bürgerbeteiligung?**
3. **Unterscheidung formelle/ informelle Bürgerbeteiligung**
4. **Welche Kompetenzen kann/soll der repräsentative Politikbetrieb abgeben?**
5. **Qualitätskriterien von Bürgertbeteiligung**
6. **Bestandsaufnahme: was gibt es bereits an Beteiligungs-„Formaten“**

Ich stütze mich hierbei auf Fachliteratur, die ich vor zwei Jahren umfangreich gesichtet und für eine wissenschaftliche Arbeit über Partizipation und Kulturarbeit an der Uni Hamburg aufgearbeitet habe. Die Ausführungen geben einen breit akzeptierten Stand in der Partizipations- und Engagementforschung wieder. Wie die Informationen bewertet und welche Schlüsse daraus abgeleitet werden, kann natürlich sehr unterschiedlich ausfallen.

Die meisten Hinweise sind auch auf der Webseite www.beteiligung-altona.de in den Grundlagen-Kapiteln wiederzufinden. Dort finden Sie auch die zugehörigen Literatur-Belege.

1. Was ist (Bürger-)Beteiligung?

Das spät lateinische „participatio“ bedeutet schlicht „teilhabend“. Die Begriffe „Partizipation“, „Politische Beteiligung“ und „Bürgerbeteiligung“ werden meist synonym benutzt. Je nach Zusammenhang liegen die Akzente nur etwas unterschiedlich;

- **Im Alltagsgebrauch** umschreibt Partizipation, wenn Personen oder Gruppen an Entscheidungsprozessen oder Handlungsabläufen in übergeordneten Organisationen und Strukturen teilhaben.
- **In der Öffentlichkeit** wird Partizipation im weiten Sinne als Beteiligung am politischen Leben verstanden. Sie beinhaltet Wahlen oder Volksentscheide ebenso wie Mitarbeit in Parteien, Verbänden, Bürgerinitiativen, im Schüler- und Elternrat, im Senioren- oder Ausländerbeirat der Gemeinde oder in anderen Organisationen.

Eine allgemein akzeptierte Definition von Beteiligung in Wissenschaft, Gesetzgebung und Rechtsprechung existiert aber nicht:

- Die **Politikwissenschaft** grenzt Partizipation von anderen Engagementbereichen ab. Demnach erfordert Partizipation freiwillige Aktivität, die darauf ausgerichtet ist, Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. Allgemeines soziales Engagement stünde hiermit außerhalb der Definition.
- In den **Sozialwissenschaften** dient Partizipation hingegen als Sammelbegriff für verschiedene Formen der Teilhabe, Teilnahme, Mitwirkung und Mitbestimmung, die in politischen wie in ökonomischen, sozialen oder kulturellen Bereichen stattfinden können.

Da der Begriff Beteiligung auch in Gesetzen z.B. für Einbeziehung von Verbänden oder „Trägern öffentlicher Belange“ verwendet wird, passt auf unseren Fall am besten die Bezeichnung „Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder auch „Planungsbeteiligung“, weil damit deutlich wird, dass die Adressaten nicht aus einer genau abgrenzbaren Zielgruppe oder Einzelpersonen besteht (wie Mieter, Eigentümer, Nachbarn, zuständige Behörden o.ä.). Damit fällt auch das Beispiel der Gerichtsschöffen aus der Definition, auch wenn es dabei wenigen ausgesuchten Bürgern ermöglicht,

in Rechtsverfahren direkten Einfluss auszuüben.

Hilfreich zur Klärung ist immer zu fragen: Wer beteiligt wen an was? Beteiligen kann nur der, der Verfügung über Politik oder andere Ressourcen hat und diese in irgendeiner Weise teilt. Wenn also Lokalpolitik Anwohnern Möglichkeiten bietet, an ihren politischen Entscheidungen mitzuwirken und darüber Einfluß (wie auch immer) auszuüben, beteiligt sie. Aber auch Investoren können demnach - mehr oder weniger intensiv - ihre Investitionsentscheidungen zur Diskussion stellen und daran beteiligen.

Ergänzungsfrage: Gibt es „echte“ Bürgerbeteiligung?

Aus Sicht von Wissenschaft und Praxisforschung gibt es keine wahre oder falsche, ausreichende oder echte Beteiligung.

Beteiligung bewegt sich praktisch wie begrifflich in einem breiten Korridor, dessen Qualität von den jeweiligen Maßstäben und Kriterien abhängt.

Hilfreich zum Einordnen sind ergänzende spezifische Abgaben wie:

- Beteiligungsminima: Beteiligungsformen, die rechtlich vorgeschrieben sind wie zum Beispiel öffentliche Erörterungen in Bebauungsplanverfahren oder Sanierungsgebieten. In den meisten Fällen beschränkt sich das auf Grundinformationen zu Planungen und Anhören von Anregungen und Bedenken. Mehr kann, aber muss z.B. eine Stadt nicht an Beteiligung bieten - das ist vielmehr eine Frage des politischen Willens und der Beteiligungskultur.
- Stufen und Ebenen: Bei Kritik an Beteiligungsverfahren ist oftmals die begrenzte Reichweite von Beteiligung gemeint. Sachlich ist es sinnvoll, genau zu beschreiben, auf welcher Ebene oder Stufe Beteiligung ansetzt und aufhört und damit für Transparenz zu sorgen:
www.beteiligung-altona.de/grundlagen/strukturen/ebenen/index.php
www.beteiligung-altona.de/grundlagen/strukturen/stufen/index.php
- Standards: Um die Güte oder Qualität eines Beteiligungsverfahrens anzugeben, ist die a. vorherige und Benennung von b. messbaren Kriterien erforderlich. An diesen Kriterien kann dann beurteilt werden, ob die mit der Beteiligung angestrebten Ziele überwiegend oder eben weniger gut erreicht worden ist. Ohne Angaben eines Maßstabes reden wir oft über Äpfel und Birnen, wenn wir Beteiligung bewerten wollen! (siehe auch Punkt 5 unten)

2. Welche Aufgabe hat Bürgerbeteiligung?

Grundsätzlich kann Beteiligung viele Aufgaben erfüllen. Welche dies im Einzelfall sind, kann oder sollte am besten zu Anfang eines Verfahrens diskutiert und benannt werden, um Klarheit herzustellen.

Soll über bereits beschlossene Planung umfassend informiert werden? Oder sollen vorzeitig Interessen und Ziele ermittelt werden? Sollen Bedenken angehört oder gemeinsam Lösungen erarbeitet werden oder oder... Hier ist die Frage der jeweiligen Ziele zu beantworten

www.beteiligung-altona.de/grundlagen/strukturen/zielsetzungen/index.php

Auf übergeordneter Ebene kann zudem noch gefragt werden, welche Funktion eine Beteiligung hat, die nicht als Ziele explizit formuliert sein müssen. Die bekannten Hauptaspekte sind hier dargestellt:

Funktionen von Beteiligung

<i>- Bürgerorientierte Funktionen -</i>	<i>- Staatsorientierte Funktionen -</i>
Rechtsschutz (juristischer Aspekt)	Informationsgewinn, Effizienzsteigerung (ökonomischer Aspekt)

Frühzeitige Beteiligung betroffener Bürger lässt Konflikte und mögliche Rechtsverletzungen in einem Stadium des Vorhabens erkennen, in dem Korrekturen noch leichter und kostengünstiger vorgenommen werden können. Damit steigt der reale Rechtsschutz. Dies betrifft nur Vorhaben, die individuelle Rechtspositionen berührt.	Auf Grundlage umfangreicher Informationen und formulierter Bedürfnisse kann kenntnisreicher und zielgerechter geplant und entwickelt werden. Reibungsverluste und Blockaden werden minimiert. Gesellschaftliche Ressourcen, sprich: bürgerschaftliche Kompetenzen werden besser genutzt, mobilisiert, aktiviert, integriert. Die Ergebnisse sind höher abgesichert und nachhaltiger.
Kontrolle, Transparenz (demokratischer Aspekt, Bürgersicht)	Legitimation (demokratischer Aspekt, staatliche Sicht)
Ausreichende Transparenz von Verwaltungshandeln beugt Interessenverflechtungen und Vollzugsdefiziten wirksam vor. Rolle und Arbeit der Verwaltung werden überschaubarer und verständlicher.	Beteiligung schafft staatlich/kommunalem Handeln neben den Wahlen eine zusätzliche demokratische Basis. Je mehr einvernehmliche Lösungen entwickelt und Konsens gesucht wird, desto stärker ist Planung legitimiert. Widerstände werden abgebaut, die Akzeptanz der Ergebnisse erhöht.
Identifikation, Eigenverantwortung (emanzipatorischer Aspekt)	Integration (gemeinwesenorientierter Aspekt)
Erfolgreiches Mitgestalten und -entscheiden motiviert die Beteiligten, fördert Selbstbewusstsein und ermuntert zur Rolle des „Aktivbürgers“. Akteure erfahren Lernprozesse und Qualifizierung, Politikverdrossenheit wird abgebaut. Ergebnisse sind besser verankert und verstetigt.	Wo Einzelinteressen verhandelt und Konflikte gelöst werden, kann bewusster Ausgleich stattfinden. Gerechtigkeit und Solidarität mit Benachteiligten wird zum Thema: Härteausgleich für Schwächere, Minderheiten befähigen, Spaltung und Inselentwicklungen verhindern, soziale Gerechtigkeit konkretisieren. Verdrossenheit, Verhärtung und Radikalisierung von Positionen wird entgegengewirkt.
Prozess- und Ergebnisoptimierung (qualitativer Aspekt)	
Der Ergebnishorizont wird erweitert um neue Perspektiven, Ideen und Alternativen. Damit können Ergebnisqualität und Nachhaltigkeit gesteigert werden.	

siehe auch www.beteiligung-altona.de/grundlagen/funktionen/index.php

3. Was unterscheidet „formelle“ von „informeller“ Bürgerbeteiligung?

In Kurzfassung: Formelle Beteiligung ist diejenige, die in Gesetzen festgeschrieben („verfaßt“) ist, informell ist alles andere, was darüber hinaus „freiwillig“ den Bürgern an Mitsprache oder Mitgestaltungsmöglichkeiten angeboten oder eingeräumt wird.

Partizipationsangebote und ihre Rechtsgrundlagen:

Die „klassischen“ demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten	sind in der Verfassung garantiert und aufgeführt (Wahlen, Versammlungs- und Vereinigungsrecht, Mitwirkung der Parteien, Rechtsschutz).
Weitere verfasste Beteiligung, meist auf	steht auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen

kommunaler Ebene	(Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde, öffentliche Auslegung von Bauleitplanentwürfen, Anregungen nach Baugesetz). Sie kommt oft in der kommunalen Entwicklungsplanung zum Einsatz.
Organisierte Mitarbeit	z. B. in Parteien, kommunalen Gremien (Ausschüsse, Beiräte) oder (Bürger-)Initiativen. Sie ist von der Verfassung geschützt.
Freiwillige Beteiligungsangebote (der Kommunen) an ihre Bürger	stellen meist „Konsultationsprozesse“ im Vorfeld von in vielfältig bewährten und neuen Formen dar. Sie sind nicht rechtlich reguliert, aber zulässig und frei zu gestalten.

Siehe auch: <http://www.beteiligung-altona.de/grundlagen/rechtlichebasis/index.php>

Außerdem noch „Dimensionen von Partizipation und direkte Demokratie“:
<http://www.beteiligung-altona.de/grundlagen/strukturen/dimensionen/index.php>

These: Rechtlich verfaßte „formalen“ Beteiligung stellt nur ein Minimum bzw. Grundgerüst für Mitsprache und Mitwirkung von Bürgern dar. Deutlich mehr – vor allem auf kommunaler Ebene – ist schon längst Praxis und hat seine Vorteile im demokratischen Alltag eingenommen, ohne aber rechtlich einklagbar zu sein.

5. Welche Kompetenzen kann/soll der repräsentative Politikbetrieb abgeben?

Diese Frage bezogen auf das „kann“ lässt sich allgemein aus der vorhergehenden beantworten. Grundsätzlich, also rechtlich, besteht keine Konkurrenz zwischen der repräsentativen Demokratie (also v.a. den Parlamenten) und den wenigen Formen direkter Demokratie (wie etwa Volksentscheid). Wer für welchen Fall das letzte Wort der Entscheidung hat, ist genau festgelegt. Bis auf die plebiszitären Fälle („direkte Demokratie“) gilt also für die Beteiligungsverfahren, dass sie den parlamentarischen Entscheidungen vorgelagert sind, wie z.B. ein Bebauungsplan zwar öffentlich erörtert werden muss, aber letztlich die Kommune (z.B. also Bauausschuss bzw. Bezirksversammlung) darüber beschließt, welche Bedenken nun in das verbindliche Baurecht noch einfließen. Oft wird dies „konsultativ“, also beratend, genannt. Ähnliches gilt auch für die vielen „informellen“ Beteiligungsformen wie Beiräte, Foren, Masterpläne usw. Streng genommen arbeiten hier Bürger den gewählten Vertretern und Gremien zu, damit sie letztendlich eine qualifiziertere und klügere Entscheidung fällen können. Dabei spricht nichts gegen eine „Selbstverpflichtung“, der Politik, sich diskutierte Ergebnisse zu eigen zu machen. Die hat aber keinen rechtlich verbindlichen Charakter, sondern ist ein öffentliches Versprechen, das nur durch die politischen Verhältnisse mehr oder weniger Sicherheit geben mag.

Es tauchte die Frage auf, ob Gremien, Parteien oder Stadt nicht Entscheidungsbefugnisse zugunsten eines Beteiligungsergebnisses abtreten könnten. Hier würden also hoheitliche Aufgaben und Befugnisse an nicht in Verfassung oder Recht vorgesehene Adressaten abgetreten. Meiner Kenntnis nach ist dies nie passiert und würde wahrscheinlich rechtlich fragwürdig sein (es wäre ja eine Art Privatisierung von verfassungsdefinierten Kernkompetenzen). Aber ich bin kein Anwalt, das ginge vermutlich schon ins Verfassungsrecht. Für die Praxis spielt dies aber sicher keine Rolle und wäre zur Zeit eine rein akademische Frage.

Was den Teil der Frage angeht, welche Kompetenzen eine Kommune abgeben „sollte“, ist das

natürlich Sache von Einstellung und politischen Zielen. Doch bevor hier nicht ernstzunehmende und langwierige Gesetzesinitiativen den Weg bereiten, ist keine Änderung der Grundsituation (Bürger arbeiten und schlagen vor, Parlamente hören sich das an und beschliessen in letzter Instanz) in Sicht.

5. Qualitätskriterien von Bürgerbeteiligung

Über die Anforderungen an künftige Beteiligungsverfahren in Altona werden wir ja noch reden, und hier liegt der Schlüssel zur Bewertung von Beteiligungserfolgen oder -mißerfolgen.

Darauf achten sollte man, zu unterscheiden zwischen Qualität eines Ergebnisses zu Qualität eines Beteiligungsprozesses. Denn was sehr breit und demokratisch entwickelt worden ist, muss aus fachlicher Sicht nicht unbedingt die optimale Lösung sein.

Aus der Fachwelt lassen sich folgende idealtypischen Faktoren benennen, die sich auf die Qualität des Prozesses auswirken und als Gradmesser dienen könnten:

- **Kompetenz:** Allen Beteiligten ist eine vollständige und leicht zugängliche Informationsbasis in verständlicher Form gestellt. Von Beginn an sind äußere Vorgaben, Problemstellung, Ziele, Rollenverteilung, verfügbare Ressourcen sowie Entscheidungsabläufe transparent. Es ist vereinbart, wofür und wie die Arbeitsergebnisse verwendet werden. Die Kommunikation nimmt auf die Wahrnehmungsweisen der Akteure Bezug und gibt ihnen Gelegenheit, sich auszutauschen und Interessen zu formulieren. (Zwischen-)Ergebnisse sind dokumentiert.
- **Fairness:** Alle Standpunkte finden Gehör, die Teilnehmer werden gleich behandelt und ihre Rechte respektvoll anerkannt. Die Moderation ist neutral und ihr Vorgehen nachvollziehbar, Entscheidungen sind sorgsam begründet. Beteiligte haben Chancen, Einfluss zu nehmen, falls sich im Verlauf Sachänderungen ergeben oder der Prozess als ungerecht erlebt wird.
- **Nutzen für alle Seiten:** Die Umwandlung „von Nullsummenkonflikten in Positivsummenkonflikte“ bedeutet, dass kein Akteur auf Kosten der anderen „gewinnt“, sondern alle gewissen Nutzen erzielen. Kommen Kompromisse nicht zu Stande, wird alternativ die Balance evtl. auch durch Kompensation außerhalb des Diskussionsgegenstandes (Ausgleichsmaßnahmen, anderweitige Einflusschancen) erreicht.
- **Ergebnis- und Prozessoffenheit:** Mit Problemdefinitionen, Zielbestimmungen und Optionenfestlegungen werden im frühen Stadium bereits Weichen gestellt und ggf. auch Sachzwänge geschaffen. Zu diesem Zeitpunkt fehlt aber oft noch „partizipationsauslösende“ persönliche Betroffenheit. Daher sind frühzeitig die Fragestellung und mögliche Konsequenzen sprachlich einfach und anschaulich zu vermitteln. Im Idealfall werden in einem „iterativen“ Verfahren Ablaufschritte mehrfach durchlaufen, wobei die gemachten Erfahrungen einbezogen werden – ein offener Lernprozess für alle Mitwirkenden. (4)
- **Selektion berücksichtigen:** Beteiligungsangebote wirken immer sozial selektiv und sprechen verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark an. Vor allem, wenn auch nichtorganisierte oder wenig artikulationsgeübte Personen einbezogen werden sollen, sind als Ausgleich zusätzliche unterstützende oder aktivierende Angebote eingerichtet wie zum Beispiel Übersetzer, Kinderbetreuung, Sprechstunden, Anwaltsplaner o. a. (5)
- **Einbindung in Entscheidungsprozesse:** „Praxistaugliche“ Beteiligungsverfahren sind von Ablauf und Struktur her auf übergeordnete Entscheidungswege und ggf. gesetzliche Fristen abgestimmt. Zeitdruck der Entscheider und die begrenzten Zeitressourcen der Akteure sind berücksichtigt und somit ausreichende Freiräume für einen offenen Diskurs gesichert. (6)
- **Kooperative Arbeitsweise:** Teilnehmer erhalten Freiräume, ihre Kompetenzen einzubringen und den Prozess verantwortlich mitzugestalten. Kommunikation und Motivation fördernde Elemente wie Anerkennung, Gemeinschaftsaktivitäten, sichtbar

machen von (Zwischen-)ergebnissen u. ä. sind einbezogen.

Vgl. www.beteiligung-altona.de/grundlagen/qualitaeten/index.php

Eine sehr gute Übersicht gibt auch das österreichische Heft „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“, das Sie hier herunterladen oder bestellen können:
http://www.partizipation.at/standards_oeb.html

6. Bestandsaufnahme: was gibt es bereits an Beteiligungs-,Formaten“?

Sehr sehr viele. Als Begriffe werden häufig Beteiligungsformen, -methoden, -verfahren, -instrumente u.ä. benutzt.

Die wichtigsten Instrumente - in Kategorien unterteilt - finden Sie unter www.beteiligung-altona.de/praxis/derwerkzeugkoffer/index.php

Außerdem sind dort Verweise auf Webseiten aufgeführt, die wiederum über Methoden und Praxiserfahrungen aufklären.

Wegen der Fülle stelle ich dies hier nicht dar. Wichtig ist noch zu wissen, dass sich unter dem Oberbegriff „Beteiligungsmethoden“ eine Spannweite verbirgt von kleinen Bausteinen, die man in Teilen einer einzelnen Diskussion benutzen kann (z.B. zur Ideensammlung) bis hin zu komplexen Gesamtverfahren über Monate mit vielen definierten Einzelschritten (wie z.B. planning for real). Die geeignete Beteiligungsmethode gibt es also nicht, sondern eine mehr oder weniger adäquate Auswahl geeigneter Formen je nach Ziel, Anlass und Adressaten.

An Methoden für jeden Zweck fehlt es wahrlich nicht, aber die beste auszuwählen und vor allem auch gut durchzuführen, erfordert oft hohe Kompetenz und Erfahrung.

Martin Eibl, 20.02.2011