



EINFLUSS FÜR ALLE

BÜRGERBETEILIGUNG ALS GRUNDLAGE FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE GESELLSCHAFT

TEXT: Andreas Paust

Größere Stadtentwicklungsprojekte und Bauvorhaben sind ohne öffentliche Beteiligungsprozesse nicht mehr denkbar. Bürgerbeteiligung ist aber bis heute freiwillig und führt aufgrund fehlender Standards zu qualitativ sehr unterschiedlichen Ergebnissen und Erfahrungen. Der Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e.V macht gute Praxis sichtbar und setzt sich für wertschätzende und ergebnisoffene Verfahren ein, die alle Bevölkerungsgruppen erreichen.

Noch vor wenigen Jahrzehnten war die Beteiligung der Bevölkerung an Stadtentwicklungsprojekten und kommunalen Bauvorhaben nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Zwar wurde 1976 im damaligen Bundesbaugesetz erstmals eine verbindliche frühzeitige Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden eingeführt, aber der Zugang zu ausgelegten Planentwürfen war aufwendig, und die Beteiligungsverfahren waren streng formalisiert. Weitere Bürgerbeteiligungsmethoden waren kaum bekannt und nicht etabliert.

Seither wurden in Deutschland große Fortschritte bei der Schaffung von Bürgerbeteiligungsformaten gemacht. Proteste gegen Infrastrukturprojekte wie z.B. Bahnhöfe, Industrieansiedlungen und Stromleitungen, deren Realisierung durch Proteste verzögert oder gar gestoppt wurden, haben bei Kommunen und Vorhabenträgern zu der Erkenntnis geführt, dass kontroverse Projekte ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung kaum noch realisierbar sind.

Alle großen Kommunen haben heutzutage Referate und Beauftragte, die sich ausschließlich mit der Frage beschäftigen, wie die Öffentlichkeit in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden kann. Viele haben sich Bürgerbeteiligungssatzungen gegeben und Vorhabenlisten erstellt, aus denen die Beteiligungsmöglichkeiten bei einzelnen Projekten zu ersehen sind. Ausgehend von der „Politik des Gehörtwerdens“ in Baden-Württemberg werden in zahlreichen Bundesländern Gesetzentwürfe und wichtige Vorhaben zur Einsichtnahme und zur Kommentierung ins Netz gestellt. Auf Bundesebene gab es mit der Durchführung des Bürgerrats zur „Ernährung im Wandel“ einen zaghaften Versuch, Beteiligung zu etablieren.

Große Vorhabenträger machen mit eigenen Abteilungen Beteiligungsangebote für ihre Projekte. Mit dazu beigetragen hat die Einführung des § 25 Abs.3 VwVfG, demzufolge ein Träger bei der Planung von größeren Vorhaben „die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichten“ soll.

Bürgerbeteiligung hat sich mittlerweile professionalisiert und kommerzialisiert. Zahlreiche Dienstleister von großen Agenturen bis zu einzelnen Selbständigen bieten die Konzeptionierung und Durchführung von Beteiligungsprozessen an. Diverse Netzwerke und Verbände ermöglichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern Wissensaustausch und kollegiale Beratung. Zunehmend werden Angebote zur Aus- und Weiterbildung im Bereich Bürgerbeteiligung entwickelt.

Heute existiert eine Vielzahl dialogorientierter Verfahren, und es gibt zahlreiche Beispiele für gute Beteiligung. Um diese zu würdigen, bekannt zu machen und als Modelle für andere Kommunen zu etablieren, vergibt das Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e.V. seit 2023 die jährliche Auszeichnung „Gute Bürgerbeteiligung“. Damit soll gute Praxis sichtbar gemacht und der Kulturwandel gefördert werden. Es soll erreicht werden, dass Bürgerbeteiligung als bedeutender Beitrag für das Gelingen politischer Entscheidungen und einer zukunftsfähigen Gestaltung von Gesellschaft und Verwaltung wahrgenommen wird.

Zahlreiche positive Beispiele aus dem Fundus der mittlerweile 150 Bewerbungen für die Auszeichnung zeigen, wie Beteiligung im Bereich Stadtentwicklung wirksam umgesetzt werden kann. Die Projekte reichen von Stadt- und Gemeindeentwicklungsplänen, Quartiersentwicklungen und der Umfeldgestaltung von innerstädtischen Plätzen über Verkehrs- und Mobilitätskonzepte bis zur Vorbereitung von Bundes- und Landesgartenschauen.

Gute Bürgerbeteiligung zeichnet sich durch niedrigschwellige und wertschätzende Verfahren aus. Folgende Qualitätskriterien sind dabei essenziell:

- Beteiligung muss dialogorientiert sein und auf Augenhöhe stattfinden. Sie darf nicht der Legitimation vorgefertigter Pläne dienen, sondern muss gemeinsame Gestaltungs- und Ideenentwicklung zum Ziel haben.
- Beteiligung muss frühzeitig beginnen. Sie muss einsetzen, bevor Entscheidungen gefallen sind, denn nur dann bestehen echte Handlungs- und Gestaltungsspielräume.
- Beteiligung muss klaren Regeln für Ablauf und Verantwortlichkeiten folgen. Notwendig sind Rückkopplungsschleifen, die die Beteiligten über die Wirkung ihrer Beiträge informiert.
- Beteiligung muss vielfältig sein und Beteiligungsungleichheit vermeiden. Neben denjenigen, die ihre Rechte offensiv vertreten können, muss es niedrigschwellige Angebote für „stille Gruppen“ wie z.B. mobilitätseingeschränkte Menschen, Menschen mit geringen Deutschkenntnissen, sozial Benachteiligte und Care-Arbeit leistende Personen geben. Per Zufallsauswahl besetzte Gremien erlauben sozial durchmischten Gruppen sich intensiv mit einem Thema auseinanderzusetzen.
- Beteiligung muss kreativ sein. Klassische Bürgerversammlungen mit ihren oft ungünstig gewählten Terminen und formalisierten Abläufen sind wenig attraktiv. Planungsworkshops, Zukunftswerkstätten, Ortsbegehungen sowie digitale Instrumente erhöhen die Verständlichkeit und Anschaulichkeit von Planungsprozessen und erleichtern die Mitwirkung der Betroffenen. Durch die Kombination von analogen und digitalen Formaten werden unterschiedliche Zielgruppen erreicht, was die Vielfalt der eingebrachten Sichtweisen fördert.
- Beteiligung muss gut vorbereitet und organisiert werden sowie mit zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sein. Ein guter Beteiligungsprozess kann Monate dauern und muss professionell begleitet werden.

Aktuell ist Bürgerbeteiligung noch freiwillig, und sie ist stark von der lokalen Politik abhängig. Wechsel in der Verwaltungsspitze oder veränderte politische Mehrheiten können erreichte Fortschritte in der Beteiligungskultur rasch wieder in Frage stellen.

Deshalb muss Bürgerbeteiligung „wetterfest“ gemacht werden. Sie muss zur kommunalen Pflichtaufgabe gemacht, in eigenständigen Satzungen geregelt und in Beteiligungsausschüssen oder -beiräten institutionalisiert werden. Für große Bau- und Infrastrukturprojekte sind Mindeststandards einzuführen. Zugleich werden ausreichende Ressourcen benötigt, wie feste Budgets und Personal.

Auf den ersten Blick ist das teuer und erhöht die Arbeitsbelastung, auf lange Sicht macht sich Beteiligung bezahlt, indem durch lokales Wissen die Qualität von Planungen verbessert und die Akzeptanz von Projekten erhöht wird. Aufwendige Genehmigungsverfahren oder durch Bürgerproteste und Gerichtsentscheidungen erzwungene Umplanungen können vermieden werden.

Dazu bedarf es eines Kulturwandels bei Politik und Verwaltung, aber auch bei Planenden und Projektentwickelnden. Sie müssen Kontrollängste überwinden und Beteiligung als Legitimitätsgewinn begreifen. Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht nur als Betroffene, sondern müssen auch als Mitgestaltende wahrgenommen werden. Beteiligung wird damit selbst zur Ressource.

Streng formalisierte Formate wie Einwohnerversammlungen und Erörterungstermine sind von Frage-Antwort-Verfahren zu dialogorientierten Veranstaltungen umzugestalten. Das erfordert eine verständliche Aufbereitung komplexer Inhalte und eine Moderation, die Raum für Diskussionen lässt.

Die Informationsbereitstellung in Dokumenten mit Hunderten von Seiten erzeugt Überforderung und führt zu Apathie oder Widerstand. Erforderlich sind zielgruppenorientierte Aufbereitungen, die wesentliche Inhalte verständlich und prägnant vermitteln. Komplexe Fachthemen sollten in Kurzfassungen, mit Infografiken oder in einfacher Sprache dargestellt werden.

Zunehmend müssen digitale Instrumente eingesetzt werden. Virtual Reality schafft die Möglichkeit, geplante Bauprojekte oder Stadtentwicklungsmaßnahmen immersiv zu erleben. Augmented Reality legt 3D-Modelle per Smartphone oder AR-Brille über die reale Umgebung. Serious Games ermöglichen es Interessierten, fundierte Entscheidungen zu treffen und deren Auswirkungen zu erleben. KI-gestützte Anwendungen erleichtern die automatisierte Auswertung großer Mengen an Bürgerfeedback.

Deutschland hat in den letzten 25 Jahren bedeutende Fortschritte bei der Bürgerbeteiligung gemacht. Forschung und Praxis sind sich darin einig, dass Beteiligungsprozesse dann erfolgreich sind, wenn sie früh einsetzen, ergebnisoffen sind, deliberative Diskussionen ermöglichen und Rückmeldungen garantieren. Sie scheitern, wenn Beteiligung zu spät erfolgt, nur Alibi charakter hat, unklare Zielsetzungen verfolgt oder schlecht moderiert ist. Eine große Herausforderung bleibt, Beteiligungsangebote zu schaffen, mit denen nicht nur privilegierte Menschen, sondern alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden. ■

© Jan Pauls



DR. ANDREAS PAUST

ist Vorsitzender des Kompetenzzentrums Bürgerbeteiligung e.V. und Mitglied im Beteiligungsbeirat des Landes Berlin. Er hat Sozialwissenschaften studiert und über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid promoviert. Viele Jahre war er Geschäftsführer kommunaler Ratsfraktionen. Danach hat bei einer Kommunikationsagentur und bei der Bertelsmann Stiftung zum Thema Bürgerbeteiligung gearbeitet. Er betreibt den Bürgerbeteiligungs-Blog partizipendium.de.