

## Leitfaden für aufgeklärte BürgerInnenbeteiligung

### Vorbemerkung:

Der Leitfaden richtet sich an Bürgerinnen und Bürger, die sich vor, während oder nach einem Beteiligungsverfahren über die dort ablaufenden Prozesse informieren oder untereinander darüber verständigen möchten.

Er soll Unterstützung dabei bieten, ein Beteiligungsverfahren im Sinne der egalitären Entscheidungsfindung auszurichten bzw. durchzuführen. Außerdem soll er den Blick dafür schärfen, welche Forderungen zu stellen sind, damit eine Manipulation des Verfahrens durch Einzelne erschwert wird.

Der Leitfaden beruht vor allem auf Erfahrungen, die in der Bauleitplanung und der Planung von Infrastrukturprojekten gesammelt wurden, also in überwiegend etablierten Beteiligungsverfahren, mit einer direkten, organisierten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In diesen Verfahren ist die Aufgabenstellung vorgegeben, also nicht durch die Beteiligung gemeinschaftlich erarbeitet worden.

Der Leitfaden stellt Merkmale vor, die die Qualität einer solchen BürgerInnenbeteiligung beeinflussen.

Als Qualität wird hier definiert: Zufriedenheit mit dem Ergebnis bei den daran Beteiligten, bei den direkt und indirekt Betroffenen, und in der breiten Öffentlichkeit.

Außerdem gibt er die Ergebnisse einer Umfrage wieder, welche Kriterien Bürgerinnen und Bürger Stuttgarts bei einem Beteiligungsverfahren als wichtig erachten.

BürgerInnenbeteiligung ist so vielfältig, wie Menschen und Themen es sind. „Die“ BürgerInnenbeteiligung gibt es nicht.

Es ist ein Arbeitspapier - wir freuen uns über Ihre Kritik, Ihre Anregungen dazu!

### Gliederung:

1. Merkmale eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens, die helfen, Klarheit zu schaffen
2. Merkmale eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens, die seine Qualität beeinflussen
3. Hinweise auf manipulative Praktiken bei BürgerInnenbeteiligungen
4. Umfrage-Ergebnisse
5. Quellen, Literatur und weiterführende Hinweise

## 1. Merkmale eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens, die helfen, Klarheit zu schaffen:

Wer gibt den **Impuls** für ein Beteiligungsverfahren? Dieses Merkmal kann auf bestimmte Motive, Erwartungen, Ziele einer BürgerInnenbeteiligung hinweisen.

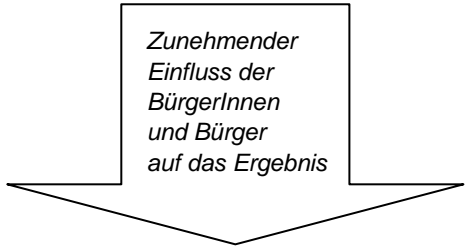
- Geht er von BürgerInnen aus (z.B. selbst organisiert durch eine Bürgerinitiative)?
- Geht er von etablierten gesellschaftlichen Gruppen aus (z.B. Gewerkschaft)?
- Geht er von der Verwaltung aus (formalisierte Beteiligung z.B. in Bauleitplanverfahren)?
- Geht er von der Politik aus (informell oder formalisiert wie z.B. Bürgerversammlung)?
- Geht er von den Medien aus (z.B. in Form einer Podiumsdiskussion)?
- Geht er von sonstigen Personen bzw. Institutionen aus?

**Motive und Erwartungen** der Beteiligten können beispielsweise sein:

- Profit
- Partikular-Interessen
- Öffentliches Interesse
- Lebensqualität für die Allgemeinheit

Mit der Initiierung eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens können sehr verschiedene **Zwecke** angestrebt werden:

- Ausloten des möglichen Protestpotenzials, Auffangen von Protest
- Legitimation einer vorgegebenen Lösung
- Verbreiterung der Informationsbasis (z.B. über das Umfeld eines Vorhabens, über seine möglichen Folgen)
- Ideensammlung (z.B. zur Entwicklung von Planungsszenarien)
- (politische) Meinungsbildung
- Abwägung (zwischen Alternativen)
- Gemeinsame Ausarbeitung von Lösungsvarianten // Entscheidung über gemeinsam ausgearbeitete Lösungsvarianten



Zunehmender  
Einfluss der  
BürgerInnen  
und Bürger  
auf das Ergebnis

Welche **Funktion** soll die BürgerInnenbeteiligung erfüllen?

- Sollen BürgerInnen lediglich informiert werden? So genannte „Informative Öffentlichkeitsbeteiligung“
- Sollen BürgerInnen sich äußern können? So genannte „Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung“
- Sollen BürgerInnen das Ergebnis in irgendeiner Form mit beeinflussen können? So genannte „Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung“
- Sollen BürgerInnen über das Ergebnis (mit-)entscheiden können? So genannte „Entscheidungsorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung“

Zum **Prozess** einer BürgerInnenbeteiligung gehören folgende Elemente:

1. Initiierung und Zustandekommen
2. (Definition von) Ausgangspunkt und Funktion bzw. Aufgabenstellung des Verfahrens (s.u.)
3. Methodenwahl (Auswahl der Formate, Gesamtvorgehen, Kreis der Beteiligten)
4. Durchführung des eigentlichen Beteiligungsverfahrens
5. Feststellung des Ergebnisses
6. Umgang mit dem Ergebnis

Welche **Formate** der Partizipation werden gewählt?

Dieses Merkmal hängt eng mit Zweck und Funktion einer BürgerInnenbeteiligung zusammen. Innerhalb eines Beteiligungsverfahrens können auch verschiedene Partizipationsformate kombiniert werden, da sich in einem längeren Verfahren meistens Phasen abwechseln, in denen Ideen entwickelt und gesammelt, oder aber Meinungsunterschiede artikuliert und Interessenkonflikte ausgetragen werden. Manche Formate sind eher dialogorientiert, andere eher entscheidungsorientiert.

- Vortrag
- Umfrage
- Unterschriftensammlung
- Eingabe, Stellungnahme
- Diskussion
- Expertenbefragung
- Arbeitsgruppe
- Aushandlung
- Abstimmung

2. Merkmale eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens, die seine Qualität beeinflussen:

**2.1. Einbeziehung in den Entscheidungsprozess, „Beteiligungsgrad“**

Ausprägung des Kriteriums	Kriterium						
Kriterium	schwach ...	...	...	...	...	... stark	
Wer wird beteiligt?	Investor bzw. Vorhabenträger, beauftragte Planer, Stadtverwaltung, private Eigentümer, Vertreter aus politischen Gremien	plus Vertreter wirtschaftsorientierter Institutionen (z.B. IHK, BdS, Eigenbetriebe der öffentlichen Hand, Mieterverein)	plus Vertreter gemeinnütziger Organisationen (z.B. Umweltschutz, Heimatkunde, Schulen, Kirchen)	plus Ausschnitte aus der Bürgerschaft (z.B. Vertreter von Bürgerinitiativen, oder als potenzielle künftige Nutzer)	plus interessierte Bürgerinnen und Bürger aus der Gemeinde	plus Bürgerinnen und Bürger aus dem Umland bzw. alle Interessierten	
Wer entscheidet über die zu Beteiligenden?	Einzelne/r	eine Gruppierung (z.B. Vorhabenträger bzw. Investor, oder Stadtverwaltung)	mehrere Gruppierungen	geschlossenes Organisationskomitee (auch mit Beteiligten aus Bürgerinitiativen, Vereinen)	politisches Gremium in öffentlicher Sitzung (z.B. Gemeinderat)	offenes Organisationskomitee, auch mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern	
Wie kommt die tatsächliche Zusammensetzung zustande?	Einzelne oder Gruppen werden von vorneherein ausgeschlossen			zufällig		auf eine ausgewogene Beteiligung aller Gruppen wird geachtet (Repräsentativität)	
Wie wird eingeladen?	gar nicht	per Nachfrage der Teilnehmer	ausdrückliche Einladung an ausgewählte Erwünschte	offene Einladung, doch mit geringer Streubreite (z.B. Auslage Infoblatt im Rathaus)	halböffentlich (Bekanntgabe in bestimmten Gruppen)	öffentlich Amtsblatt, Aushänge	Tageszeitungen, Internet, Plakate, Postwurfsendungen u.ä.
Werden die Interessen bzw. Rollen der Beteiligten offen gelegt?	nein					ja, ggf. auch mehrfach	

## 2.2. Einfluss der Beteiligten auf Entscheidungen, „Entscheidungsrelevanz“

Ausprägung des Kriteriums	schwach ...	...	...	...	...	... stark
Kriterium						
Wer zeichnet für die Aufgabenstellung(en) verantwortlich?	sie wird von einer Seite vorgegeben (z.B. Behörde)		sie wird vor dem Beteiligungsverfahren diskutiert und ggf. modifiziert			alle Beteiligten einigen sich in einem gemeinsamen Prozess darauf
Welche Bindungswirkung wird dem Ergebnis beigemessen?	es ist unklar, was mit dem Ergebnis passieren soll	das Ergebnis steht für sich, ohne weiteren Einfluss auszuüben	es soll als Anregung für den weiteren Planungsprozess dienen	es soll in der politischen Entscheidungsfindung weiterhelfen	es soll der Selbstbindung der Beteiligten dienen	es ist normensetzend (z.B. als kommunale Satzung)
Kann das ursprüngliche Vorhaben bzw. die ursprüngliche Planungsidee durch den Beteiligungsprozess verändert werden?	gar nicht	minimal, geringfügig	erkennbar	mittel	erheblich	sehr stark
Können die Beteiligten auf das weitere (Planungs-) Verfahren Einfluss nehmen? (z.B. auf die Wahl der Formate, Hinzuziehung von Gutachtern oder weiterer Beteiligter)	kein Einfluss	partieller Einfluss bzw. nur von einzelnen (Gruppen von) Beteiligten				kontinuierliche Anpassung des Verfahrens im Konsens der Beteiligten

### 2.3. Bereitstellung und Umgang mit Information, „Informationsgüte“

Ausprägung des Kriteriums	schwach ...	...	...	...	...	... stark
Kriterium						
Werden alle Beteiligten zu Beginn auf einen annähernd ähnlichen Informationsstand gebracht?	nein	kaum	etwas	mittel	weitgehend	ja, Offenheit und Ehrlichkeit aller Beteiligten untereinander
Welche Informationen werden bereitgestellt?	es gibt für das Verfahren keine Informationen	sie sind nicht sachgerecht, oder einseitig, selektiv	die wichtigsten Themengebiete werden zwar abgedeckt, doch unübersichtlich, chaotisch			auf Aktualität, Relevanz, Ausgewogenheit, Vollständigkeit wird geachtet
Wie werden die Informationen bereit gestellt?	gar nicht	ohne Rücksicht auf Zeitpunkt, Allgemeinverständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Zugänglichkeit				rechtzeitig, allgemeinverständlich, nachvollziehbar, für alle Interessierten zugänglich
Sind weitere Informationen während des Verfahrens (für alle gleich) zugänglich?	nein					ja, transparenter Zugang zu allen Quellen
Wie wird mit Fragen umgegangen?	ignorierend	vertagend	selektierend und zusammenfassend	sie werden größtenteils beantwortet	vollständige, sachgerechte Beantwortung, mit der Möglichkeit des Nachfassens	Antworten werden als Information für das weitere Verfahren zur Verfügung gestellt

## 2.4. Steuerung des Verfahrensverlaufs, „Prozessqualität“

Ausprägung des Kriteriums Kriterium	schwach ...	...	...	...	...	... stark
Wie kommt der Verfahrensverlauf zustande?	keine Verständigung über einen Verfahrensablauf	Verfahrensablauf wird vorgegeben, ohne Einflussmöglichkeit für Beteiligte				Einvernehmliche Ausarbeitung durch alle Beteiligten
Werden unterschiedliche Formen der Informationsbereitstellung genutzt, wird die aktive Auseinandersetzung mit Informationen gefördert?	nein (z.B. nur Textbände zum Lesen)	wenige, z.B. Kurzvorträge einzelner Experten	vielfältig, in Wort, Karte und Bild	mit Diskussion, mit ergänzender Expertenbefragung	umfassend, auch die Sinne ansprechend (z.B. Ortsbegehung, Besichtigung mit Nutzerbefragung)	interaktiv, z.B. gemeinsame Planausarbeitung, Modellbau, Rollenspiel
Wie wird mit Interessenkonflikten umgegangen?	Ausschluss oder Einschüchterung von Beteiligten	ignoriert	in einen anderen Prozess ausgelagert	als nicht lösbar festgehalten, mit Empfehlungen zur anderweitigen Lösung	geschlichtet und teilweise im Ergebnis berücksichtigt	einvernehmlich gelöst und im Ergebnis voll berücksichtigt
Wie werden Meinungsverschiedenheiten ausgetragen, wie verhalten sich die Beteiligten zueinander?	Lagerbildung, Erzeugung von Feindbildern, Verhöhnung ...	auf- oder abwertend, verallgemeinernd	sachlich, präzisierend	Vereinbarung von Umgangsregeln, respektvoll, Austausch auf gleicher Augenhöhe	voneinander lernend	wohlwollende Interpretation, emphatisch, aufeinander zugehend
Sofern vorhanden: Welche Rolle nimmt die Moderation ein?	inhaltlich parteiisch, mit eigenen inhaltlichen Einlassungen, Redebeiträge bewertend	selektiv im Zulassen von Rednern, bzw. Redner-Reihenfolge, bzw. Umfang von Redebeiträgen	inhaltlich absolut neutral, ohne eigene inhaltliche Beteiligung	konsequente Beschränkung auf effiziente Durchführung des vereinbarten Verfahrens, Protokollierung u.ä.	das „Gefälle“ zwischen Laien und Experten ausgleichend	eine konstruktive Zusammenarbeit der Beteiligten fördernd, auf gleichwertige Einbringung aller Interessen achtend

Fortsetzung 2.4. Steuerung des Verfahrensverlaufs, „Prozessqualität“

Ausprägung des Kriteriums Kriterium	schwach ...	...	...	...	...	... stark
Wird das Zustandekommen von Ergebnissen festgehalten?	nein, Nachvollziehbarkeit spielt keine Rolle	Zwischenergebnisse werden festgehalten	auch der/die Wege zu einem Ergebnis wird/werden festgehalten	Zwischenergebnisse werden in der weiteren Ausarbeitung berücksichtigt	Kriterien zur Bewertung der Ergebnisse werden gemeinsam definiert	alle Lösungsvarianten werden den gemeinsam erarbeiteten Prüfkriterien unterzogen
Wird festgehalten, wieviele das Ergebnis mittragen bzw. wer zu dem Ergebnis steht?	nein, ohne Abfrage oder Abstimmung	Abfrage per Akklamation	Abfrage der Zufriedenheit mit dem Verfahren (z.B. Smiley, Punkte)	Abstimmung mit Zählung der Stimmen	namentliche Abstimmung	namentliche Abstimmung, mit Begründung für die jeweilige Meinung
Ist klar, wie (Zwischen-) Ergebnisse an die Öffentlichkeit bzw. in den politischen Prozess gelangen sollen?	nein					gemeinsam wird ein/e Sprecher/in bestimmt und dessen/deren Befugnisse festgelegt

Frage an kritische Leserinnen und Leser: Fehlen noch wichtige qualitätsbestimmende Kriterien (welche)?



### 3. Hinweise auf manipulative Praktiken bei BürgerInnenbeteiligungen:

Wird eine gute BürgerInnenbeteiligung gar nicht angestrebt, dürften viele der Kriterien unter Punkt 2 nur schwach ausgeprägt bzw. erfüllt sein.

Dann stellen sich die Fragen, ob diese BürgerInnenbeteiligung nur eine „Alibi-Funktion“ erfüllen soll (Wer profitiert anstelle der Bürgerinnen und Bürger davon?), ob sich diese Mängel noch beheben lassen oder das Verfahren insgesamt angeprangert (oder gar abgebrochen) werden müsste.

Innerhalb einer scheinbar gelingenden BürgerInnenbeteiligung können jedoch auch weitere manipulative Elemente enthalten sein:

- Einflussnahme auf die Beteiligung (Zahl der Bürgerinnen und Bürger, Zusammensetzung), z.B. durch Wahl des Zeitpunktes und des Ortes.
- Einflussnahme auf die Motivation von Beteiligten, z.B. durch parallele Aktivitäten (in der Öffentlichkeitsarbeit, durch die Vergabe von Aufträgen oder Initiierung anderer gemeinsamer Projekte, korruptive Einflussnahme, direkte und indirekte Bestechung).
- Szenarienbildung: Der Vorhabenträger bzw. Investor (oder auch andere Beteiligte) baut ein abschreckende Szenario auf, das so niemand haben will, welches aber das eigentlich angestrebte Ergebnis im harmlosen Mittelfeld erscheinen lässt (z.B. Baumasse, Gebäudehöhe, Verkehrsauswirkungen ...).
- Gekaufte Gutachten bzw. „Gefälligkeitsgutachten“.
- Geschönte Visualisierungen (z.B. falsche Maßstäblichkeiten, oder unrealistisch viel „Grün-Dekoration“ um Gebäude herum, damit diese kleiner, gegliederter erscheinen oder sich in die Umgebung besser einfügen).
- Einseitige Bewertung verschiedener Lösungsmöglichkeiten (z.B. weil versäumt wird, gemeinsam Prüfkriterien zu vereinbaren, oder diese Prüfkriterien nicht angewendet werden, oder von vorneherein lückenhaft oder einseitig gewichtet sind).
- Äußerung (und Billigung) manipulativer Äußerungen, beispielsweise: „Der Geschäftsführer macht sich ja strafbar, wenn er das Grundstück unter dem Bilanzwert entwickelt.“ „Das mag ja schön sein, aber das baut doch niemand, bleibt mal realistisch.“ „Das muss sich rechnen, oder wollt Ihr jahrzehntelang eine Brache?“ „Wenn Ihr das nicht hier bei Euch wollt, dann profitieren eben andere davon.“
- Hinterzimmergespräche: Parallel zum offiziellen Beteiligungsverfahren werden heimlich Gespräche mit einzelnen Beteiligten durchgeführt und Entscheidungsträger vorzeitig auf ein Ergebnis festgelegt.
- Angemaßte Sprecherrolle in der Öffentlichkeit: Unabgestimmte Verlautbarungen und damit Fixierung von (Zwischen-)Ergebnissen gegenüber der Presse.
- Unklarheit über die Akzeptanz des Ergebnisses: Wenn es am Ende der BürgerInnenbeteiligung keine Klärung gibt, wie viele bzw. welche Beteiligten das Ergebnis mit tragen, ist das Risiko hoch, dass sich ein/e Beteiligte/r die Entscheidung anmaßt (z.B. indem eine „gefühlte Mehrheit“ festgestellt wird, oder ein „Schlichterspruch“ gefällt wird). Das Verfahren, welches ursprünglich der Verständigung zwischen den Beteiligten dienen sollte, löst dann weiteren Streit aus.
- Ausspielen des öffentlichen Wohls gegenüber Einzelinteressen.  
Beispielsweise hinterfragen weder Politik noch Verwaltung in Stuttgart, ob es für bestimmte Nutzungen überhaupt örtlichen bzw. regionalen Bedarf gibt, siehe Leerstand bei Gewerbeimmobilien (Einzelhandel, Büros); die so genannte „Planungserfordernis“ ist häufig nicht gegeben.  
Außerdem wird nur selten betrachtet, welche Entwicklungen ein Vorhaben in seinem Umfeld anstößt (Aufwertung, Abwertung; Preisentwicklung, Leerstände, Lebensqualität der Anwohner, Verbesserung kritikwürdiger Zustände oder weitere schleichende Verschlechterung ? ...).

Oft werden auch Folgekosten verschwiegen und damit auf die öffentliche Hand verschoben (z.B. für die Erschließung, den Unterhalt von Einrichtungen). Es wird nicht ehrlich abgewogen: Was wird künftig für wen (und wieviele) besser, was wird für wen (und wieviele) schlechter?

- Ausspielen des unterschiedlichen Status der Beteiligten (z.B. Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen, Zugang zu Medien, Kontakte zu Fürsprechern) und damit Einflussnahme auf die Meinungsbildung innerhalb des Verfahrens oder in der breiten Öffentlichkeit (z.B. mittels Werbeanzeigen in Zeitungen).

#### 4. Umfrage-Ergebnisse

Im Jahr 2011 wurde von ISA e.V. eine schriftliche Befragung in der Stuttgarter Bevölkerung anhand eines zweiseitigen Fragebogens durchgeführt. Die Ergebnisse dürfen nicht als repräsentativ bezeichnet werden, da die Stichprobe zufällig zustande kam und keine demografischen, sozialen oder politischen Merkmale der Antwortenden abgefragt wurden. Sie geben jedoch Hinweise darauf, was Bürgerinnen und Bürger in einem Beteiligungsverfahren für wichtig, und was sie für weniger wichtig halten. Die Ergebnisse wurden in die Darstellung der oben genannten Kriterien mit einbezogen.

#### 5. Quellen, Literatur und weiterführende Hinweise:

##### **Instrumente der BürgerInnenbeteiligung** (Quelle: nach Wikipedia, ergänzt)

Dieses Merkmal weist auf die Zahl der Beteiligten, den öffentlichen Zugang, den Ablauf oder auch den Zweck des Verfahrens hin.

- Bürgerversammlung
- Bürgerhaushalt
- Einwohnerfragestunde
- öffentliche Auslegung von Plänen und Einholung von Stellungnahmen (Anregungen, Bedenken)
- Mediation
- Bürgerforen
- Petition
- Folkehøring
- Open Space, Präsenz oder online
- Planning for Real
- Planungszelle/Bürgergutachten (Laiengruppe entwickelt Lösung/en)
- Zukunftskonferenz
- Zukunftswerkstatt
- öffentliche Gesetzeskonsultation
- World-Café
- Ideenwettbewerb
- Bürgerbegehren
- Volksentscheid, Referendum

## **Grundsätze der Bauleitplanung**

Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sollen

- eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten;
- eine sozialgerechte Bodenordnung gewährleisten,
- eine menschenwürdige Umwelt sichern;
- und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und entwickeln.

Diese Grundsätze müssen in jedem Plan berücksichtigt werden. § 1 BauGB listet in mehr als zehn Unterpunkten noch genauer auf, was alles zu bedenken ist, um wenigstens dem Gesetz zu genügen (Baugesetzbuch, siehe <http://www.gesetze-im-internet.de>). Leider werden oft bereits diese Punkte vernachlässigt, z.B. die Belange von Behinderten nicht bedacht oder die Gestaltung des Landschaftsbilds vergessen.

## **Literatur, weiterführende Hinweise (nicht abschließend)**

- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars: Lars Holtkamp: Das Reformmodell Bürgerkommune - Leistungen - Grenzen - Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin 2003
- Bundeskanzleramt Österreich: Standards in der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis (Wien, 2008)
- Handbuch Erfolgskontrolle, Anhang II, Evaluation Partizipationsprozess: Repräsentativität, Zugang, Interessenvertreter (Eawag, WSL, ETHZ, EPFL, 2005: Integrales Gewässermanagement - Erkenntnisse aus dem Rhone-Thur Projekt <http://www.rivermanagement.ch>.)
- Cimander, Ralf: Bauleitplanung online – Eine Untersuchung aktueller Bauleitplanverfahren im Internet aus dem Blickwinkel der Bürgerbeteiligung (Universität Dortmund, 2001)
- <http://www.partizipation.at>
- <http://www.planungszelle.de>
- <http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de>
- <http://www.datenbank-buergerbegehren.de>
- <http://dispute.resolution.uvic.ca>
- <http://www.democraciaparticipativa.org>
- <http://www.paulofreire.org>