
Stärkung der Bürgerbeteiligung durch kommunale Leitlinien

Netzwerkimpuls des Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung«

Thomas Ehrler • Theresa Lotichius

Vorschläge für den Leitlinienprozess

Die Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung machen deutlich: Bürgerbeteiligung braucht eine klare, verbindliche und verlässliche Ziel- und Rahmensetzung. Bürgerbeteiligung ist dabei als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Grundlage von »guter« Bürgerbeteiligung sind sorgfältig und kompetent gestaltete Beteiligungsprozesse. Politik, Verwaltung und Bürgerschaft brauchen Klarheit darüber, in welchen Projekten und in welcher Form Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene möglich ist. Leitlinien – bzw. kommunale Regelwerke oder Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung – definieren »Leitplanken« und die damit einhergehenden Gestaltungsspielräume. Sie beschreiben Qualitätsanforderungen und klären, wie das Angebot des »Mitmachens« in einer Kommune geregelt ist.

Leitlinien...

- ... definieren die Spielregeln von Bürgerbeteiligung (Möglichkeiten und Grenzen).
- ... strukturieren Bürgerbeteiligungsprozesse (Verfahren und Abläufe).
- ... geben einen institutionellen Rahmen vor (Standards).

Die kommunalen Regelwerke bewegen sich innerhalb gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen. Leitlinien sind weder dafür gedacht, demokratische politische Prozesse auszusparen, noch können sie über konkrete Inhalte für Bürgerbeteiligung entscheiden. Die Erarbeitung und Implementierung von Leitlinien erfordert zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen. In der Folge stärken Leitlinien die kommunale Beteiligungskultur.

Leitlinien schaffen eine stärkere Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligung, führen zu mehr Information, Transparenz und Mitwirkung und bilden eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit. Außerdem ermöglichen sie eine präzise Zieldefinition und Regelsetzung, geben Orientierung und sind die Basis für eine Regelmäßigkeit sowie Mitwirkungschancen für alle (bürgerfreundlich, verständlich, zielgruppenspezifisch). Sie sorgen im Idealfall für eine angemessene Finanzierung und Ressourcenausstattung, eine Rechenschaftspflicht und liefern Kriterien zur Evaluation von Bürgerbeteiligungsprozessen.

Kommunale Regelwerke für Bürgerbeteiligung sollten nicht »von oben« verordnet werden, sondern gleichermaßen die Belange und Bedarfe der Einwohner/innen, der Politik und der Verwaltung berücksichtigen. Die in den Leitlinien beschriebenen Spielregeln und Standards sollen letztendlich von allen akzeptiert, umgesetzt und gelebt werden. Dies funktioniert am besten, wenn die Regelwerke von Anfang an in einem kommunikativen Austausch auf Augenhöhe von allen Akteuren gemeinsam verhandelt und erarbeitet werden. Leitliniendokumente sollten das Ergebnis von Zusammenarbeit und Diskussion zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft sein. Darum muss der Leitlinienprozess – die Erarbeitung und Einführung der Regelwerke – gut geplant und konzeptioniert sein.

Ein guter Leitlinienprozess...

- **... wird von einer dialogischen Zusammenarbeit getragen:** Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sollten das neue Regelwerk gemeinsam aushandeln und erarbeiten. Die inhaltliche Arbeit am Leitliniendokument kann in der Regel aus organisatorischen Gründen nicht fortlaufend in großer Runde mit allen Interessierten geleistet werden. Meist findet die Erarbeitung der Inhalte daher in einem kleineren Arbeitskreis statt, in dem Vertreter/innen aller Akteursgruppen aktiv sind. Dabei ist darauf zu achten, dass über die Arbeitsgruppe hinaus in jedem Prozessschritt zwischen allen Interessierten ein gemeinsames Verständnis über die gewünschten Ziele und den Weg dorthin vorherrscht. Entscheidungsspielräume, aber auch entsprechende Grenzen sollten von Anfang an klargestellt und offen kommuniziert werden. Feedback- bzw. Rückkopplungsschleifen zwischen Arbeitsgruppe und der Öffentlichkeit müssen eingeplant werden.
- **... profitiert von kommunalen Vorreiter/innen und dreht zur Berücksichtigung lokaler Besonderheiten zugleich an geeigneten Stellschrauben:** Die Erarbeitung von Leitlinien richtet sich immer nach den Gegebenheiten und Anforderungen einer Kommune. Jeder Leitlinienprozess gestaltet sich im Detail individuell. Nichtsdestotrotz lassen sich allgemeingültige Empfehlungen treffen, die ein Muster – eine »Blaupause« – eines teilweise standardisierten Leitlinienprozesses abbilden. Dies ermöglicht es Kommunen, einerseits auf bewährtem Weg kostengünstig und ressourcenschonend eigene Regelwerke zu erarbeiten, andererseits aber auch die Anpassungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um der eigenen, ganz spezifischen Beteiligungskultur gerecht zu werden.

Eine Kommune sollte sich zu Beginn ihres Leitlinienprozesses – spätestens nach dem Zusammenfinden von Organisations- und Entwicklungsteam – darüber im Klaren sein und entsprechend aushandeln, inwiefern bei der Entwicklung von Leitlinien auf kommunale Vorreiter zurückgegriffen wird und an welchen Stellen Fragestellungen losgelöst von Vorerfahrungen bearbeitet werden, um unabhängige und individuell passende Schlussfolgerungen zu ziehen.

- **... benötigt Zeit und Ressourcen:** Die Zeitspanne zwischen der Willensbekundung der Politik zur Erarbeitung von Leitlinien und der abschließenden politischen Beratung über den finalen Leitlinien-Entwurf beträgt in der Regel mindestens ein Jahr. Der Arbeitsauftrag zur Erarbeitung von Leitlinien fällt für gewöhnlich der Verwaltung zu. Diese muss in der Folge über einen längeren Zeitraum entsprechende zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen einbringen.

Die notwendigen finanziellen Aufwendungen zur Durchführung eines Leitlinienprozesses unterscheiden sich je nach Prozess von Kommune zu Kommune und sind ohne vorherige Aufstellung eines individuellen Entwicklungsprogramms schwer zu beziffern. Für einen Leitlinienprozess angemessenen Umfangs sollte jedoch auf jeden Fall mit Gesamtkosten im unteren bis mittleren fünfstelligen Bereich kalkuliert werden. Folgende Kostenfaktoren sind unter anderem zu berücksichtigen: Dauer des Leitlinienprozesses, Anzahl und Art der (öffentlichen) Veranstaltungen, Größe des Entwicklungsteams und Anzahl der Arbeitsgruppentreffen, Einbezug eines externen Dienstleisters (Beratung, Moderation, Online-Beteiligung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit).

Im deutschsprachigen Raum entscheiden sich immer mehr Kommunen für die Erarbeitung und Einführung von Leitlinien. Inzwischen haben mehr als 70 Kommunen gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Regelwerke zur »guten« Bürgerbeteiligung entwickelt. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung begleitet die Entwicklung...

- ... **wissenschaftlich-analytisch:** Die Sammlung von Regelungen und Handlungsempfehlungen zur kommunalen Bürgerbeteiligung wird weiterhin permanent aktualisiert und erweitert. [Die aktuelle Übersicht ist hier zu finden.](#) Neben der fortlaufenden Bestandsaufnahme wird im Rahmen der Netzwerktreffen und auf der Internetseite des Netzwerks ein kontinuierlicher Austausch von Interessierten angestrebt. Die Vernetzung und der Erfahrungsaustausch unterstützen das gegenseitige Lernen und sollen eine Hilfestellung bei der Einführung und Weiterentwicklung von Leitlinien bieten. Zudem werden auch in Zukunft neue Entwicklungen bei kommunalen Leitlinienprozessen beobachtet und gegebenenfalls dokumentiert. Darin spiegelt sich das Grundverständnis von Leitlinien wider: Leitlinienprozesse werden nicht abgeschlossen. Leitliniendokumente sind lebende Dokumente, die einer permanenten Überprüfung bedürfen. Sind die neuen Regelwerke erst einmal eingeführt, sollte eine stetige Evaluation und Weiterentwicklung des kommunalen Beteiligungsprozesses fester Bestandteil sein.
- ... **praktisch:** Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht in Leitlinien eine klare, verbindliche und verlässliche Grundlage für informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Gleichzeitig kann die Erarbeitung, die Einführung sowie die spätere Weiterentwicklung von Leitlinien in einer Kommune eine Herausforderung für Politik, Verwaltung und Bürgerschaft darstellen. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung möchte mit seinem praktischen Know-how und seinen Praxiserfahrungen kommunale Leitlinienprozesse fördern und unterstützen. Dieses Impulspapier, [weitere Newsletterbeiträge](#) und zusätzliches Infomaterial sollen praktisches Wissen bündeln und Orientierung geben.

Der Leitlinienprozess

Die empirische Untersuchung aller bislang im deutschsprachigen Raum eingeführten kommunalen Leitlinien durch das Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung« (Stand Juli 2018) unter Leitung von Thomas Ehrler und Theresa Lotichius belegt die Individualität jedes einzelnen kommunalen Leitlinienprozesses. In jeder Kommune finden sich kleine oder auch größere Unterschiede in Hinblick auf Prozess und inhaltliche Strukturierung, um bei der Erarbeitung der Leitlinien die spezifischen Besonderheiten und Gegebenheiten vor Ort zu berücksichtigen. Trotz allem lassen sich anhand der Analyse des Thementeam auch typische Elemente identifizieren, die so oder ganz ähnlich in allen oder zumindest den meisten Leitlinienprozessen vorkommen. Die folgenden Etappenschritte können als »Blaupause« sowie als strukturierende Elemente verstanden werden:

Auftaktphase

- **Politischer Beschluss zum Leitlinienprozess:** Aus Gründen der politischen Verbindlichkeit und Akzeptanz sollte zu Beginn eines Leitlinienprozesses immer eine Willensbekundung der Politik zur Erarbeitung von Leitlinien vorliegen.

Die Ergebnisse der Analyse des Thementeam zeigen, dass der Wunsch und der Anstoß zur Erarbeitung von Leitlinien meist direkt aus der Politik heraus erfolgt. Auch die Verwaltung tritt häufiger als Initiator auf.

- **Aufstellung Organisationsteam:** Die Politik erteilt der Verwaltung einen Arbeitsauftrag. Diese muss das Projekt federführend vorantreiben und ist für die Organisation und Koordination des Leitlinienprozesses verantwortlich.
- **(Auftakt-) Veranstaltungen mit Politik, Verwaltung und Bürgerschaft:** Diese dienen der Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses. Im Mittelpunkt stehen die Information und die Verständigung über Ziele, Abläufe und Grenzen des Leitlinienprozesses.

Beispielsweise können während einer ersten gemeinsamen öffentlichen Veranstaltung das Grundverständnis für Bürgerbeteiligung, die Erwartungen an den Leitlinienprozess sowie die Zusammensetzung des Entwicklungsteams geklärt werden. Zusätzliche Workshops mit der Politik oder der Stadtverwaltung ermöglichen die Klärung spezifischer Herausforderungen.

- **Aufstellung Entwicklungsteam:** Dieser häufig auch als Arbeitskreis oder Arbeitsgruppe bezeichnete Zusammenschluss von Vertreter/innen aus Bürgerschaft, Verwaltung und Politik erarbeitet im weiteren Prozessverlauf gemeinsam die Inhalte der Leitlinien (trialogisches Gremium).

Arbeitsphase

- **Arbeitstreffen:** In ca. 6-12 Arbeitsgruppentreffen findet die eigentliche inhaltliche Arbeit am Leitliniendokument statt. Dabei werden verschiedene Aspekte und Fragestellungen rund um die neuen Regelungen zur Bürgerbeteiligung möglichst breit diskutiert und Festlegungen getroffen. Ziel ist es, einen eigenen Leitlinien-Entwurf zu erstellen.
- **Rückkopplung:** Da in der trialogischen Arbeitsgruppe nur eine begrenzte Teilnehmerzahl gleichzeitig am Leitliniendokument arbeiten kann, sind weitere Maßnahmen zur Einbindung aller Interessierten und verschiedener Zielgruppen notwendig. Durch unterschiedliche Beteiligungsformate wie z. B. Bürgerwerkstätten oder Bürgerworkshops, Vor-Ort-Diskussionsrunden oder eine Online-Kommentierung des Leitlinien-Entwurfs werden wichtige inhaltliche Ergänzungen und Rückmeldungen aus Reihen der Bürgerschaft gewonnen. Darüber hinaus stellen diese Veranstaltungen und Kommunikationskanäle sicher, dass sich all diejenigen am Leitlinienprozess beteiligen können, die dies möchten.
- **Überarbeitung des ersten Leitlinien-Entwurfs:** Anschließend müssen die Rückmeldungen im Rahmen der finalen Arbeitsgruppentreffen diskutiert, geprüft und gegebenenfalls in das Leitliniendokument eingearbeitet werden.

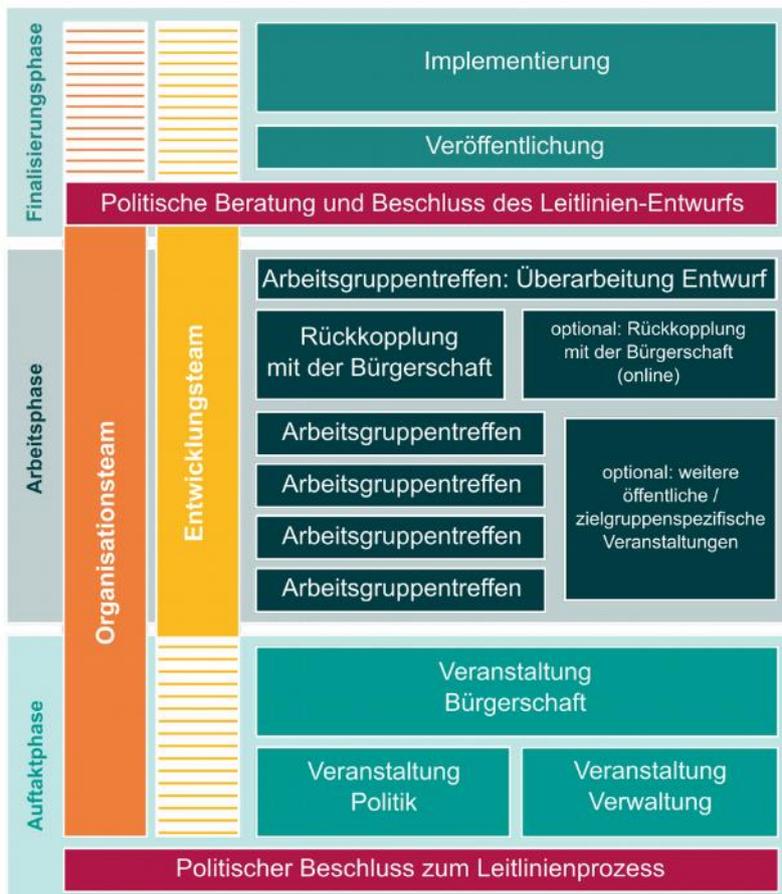


Abb. 1: Idealtypischer Ablauf eines kommunalen Leitlinienprozesses, Quelle: wer denkt was GmbH

Finalisierungsphase

- **Politische Beratung und Beschluss des Leitlinien-Entwurfs:** Der überarbeitete und finale Entwurf wird politisch beraten und – in der Regel – beschlossen. Zu inhaltlichen Änderungswünschen kommt es nur noch selten, da die Politik in der Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung des zu beschließenden Entwurfs vertreten ist.

Der Beschluss zur Annahme des Leitlinien-Dokuments stellt in jedem Fall eine politische Entscheidung dar und muss entsprechend durch die politisch gewählten Vertreter erfolgen.

- **Veröffentlichung:** Nach dem politischen Beschluss erfolgt die Veröffentlichung der Leitlinien. Oftmals findet die Veröffentlichung nur online in einer nicht sonderlich verständlichen Form statt. Nur wenige Kommunen haben bislang ihre Leitlinien in einer bürgerfreundlichen Kurzfassung, in Leichter Sprache, in Fremdsprachen oder in einer barrierefreien Darstellung (Screenreader) bereitgestellt. Hier sieht das Thementeam noch deutliches Verbesserungspotenzial, um die Ergebnisse des ressourcenintensiven Prozesses auch denjenigen zugänglich zu machen, die davon in besonderem Maße betroffen sind: den Bürgerinnen und Bürgern.

Daher sollte im Rathaus, im Bürgerbeteiligungsbüro und online als Download-Möglichkeit eine Druckversion der Leitlinien – auch eine entsprechende Kurzfassung – bereitgestellt wer-

den. Beliebte, publikumsstarke Veranstaltungen vor Ort wie etwa Gemeinde- oder Bürgerfeste stellen eine Gelegenheit dar, um die Leitlinien bekannt zu machen.

- **Implementierung:** Abschließend ist die Verwaltung damit beauftragt, die Leitlinien umzusetzen. Dies geht meist mit der Einrichtung einer Stelle für Bürgerbeteiligung einher, falls diese vorher noch nicht vorhanden ist. Für die zahlreichen Anforderungen und Aufgabenbereiche werden weitere personelle und finanzielle Mittel benötigt.

Zu den Inhalten von Leitliniendokumenten

Analog zu den Etappenschritten von Leitlinienprozessen kann das Thementeam anhand seiner empirischen Untersuchung auch klare Strukturen und weitestgehend ähnliche inhaltliche Elemente in kommunalen Leitliniendokumenten feststellen. Auch hier gilt, dass sich die Inhalte jedes einzelnen Dokuments unterscheiden. Nichtsdestotrotz lässt sich ein Muster für die Inhalte von Regelwerken zur Bürgerbeteiligung identifizieren. So sind fünf inhaltliche Themenblöcke identifizierbar, die sich in ähnlicher Art und Weise in der Mehrzahl der Dokumente wiederfinden und eine typische Strukturierung vorgeben:

Präambel

- **Ausgangslage:** In einem einleitenden Kapitel wird in der Regel eine Bestandsaufnahme vorgenommen, die auf vorherige Erfahrungen im Bereich der Bürgerbeteiligung sowie auf bislang durchgeführte Verfahren und die dazugehörigen Abläufe eingeht.
- **Ziele:** Weiterhin werden die Ziele erörtert, die mit der Einführung der Leitlinien verbunden sind: Hauptanliegen ist oftmals eine transparente, dialogorientierte Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe. Auch Grundprinzipien wie Verbindlichkeit, Vertrauen, Akzeptanz, Identifikation und Zusammengehörigkeit werden häufig genannt.
- **Prozessbeschreibung:** Sinnvoll ist es zudem, in aller Kürze die Entwicklungsgeschichte des vorliegenden Dokuments zu beschreiben, um damit transparent zu dokumentieren, wie die Leitlinien erarbeitet wurden.

Gegenstand

- **formelle – informelle Bürgerbeteiligung:** Um deutlich zu machen, auf welche Art von Bürgerbeteiligungsprojekten die Leitlinien abzielen, wird der Unterschied zwischen der bereits gesetzlich geregelten formellen Bürgerbeteiligung sowie der freiwilligen, zusätzlichen, informellen Beteiligung häufig grundlegend erörtert.
- **Geltungsbereich:** Die Leitlinien sollten ausführen, welche Themen und Projekte vom vorliegenden Dokument konkret betroffen sind. Kriterien, die normalerweise hier herangezogen werden, sind die Gemeinwohlorientierung, die Zuständigkeit der Kommune und eine allgemeine Betroffenheit der Einwohnerschaft.
- **Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung:** Eine zentrale Aufgabe des Leitlinienprozesses ist die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Bürgerbeteiligung. Die mit der Erarbeitung der Leitlinien befassten Akteure müssen Kriterien entwickeln, die »gute« Bürgerbeteiligung in der Kommune definieren und fassbar machen. Dabei sind spezifische Gegebenheiten

ten vor Ort zu berücksichtigen. Die aufgestellten Kriterien sind im Leitliniendokument entsprechend festzuhalten.

Die [Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung](#) können hier zur Hilfe herangezogen werden.



Abb. 2: Verallgemeinertes, idealtypisches Inhaltsverzeichnis kommunaler Leitlinien, Quelle: wer denkt was GmbH

Information

Damit sich Einwohner/innen einbringen, müssen sie sich zunächst informieren können. Daher stellt das Kapitel »Information« einen zentralen Baustein der Leitlinien dar.

- Vorhabenliste:** Die Vorhabenliste ist in allen untersuchten Dokumenten ein fester Bestandteil von Leitlinien. Es handelt sich dabei um eine aktuelle Übersicht aller relevanten Projekte einer Kommune, die gerade in Planung sind oder durchgeführt werden. Einwohner/innen erfahren so frühzeitig, welche Planungen von der Kommune verfolgt werden. Eine Vorhabenliste setzt sich für gewöhnlich aus einer Übersichtsliste und einzelnen »Steckbriefen« zusammen, die von den Fachämtern zusammen mit der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung erarbeitet werden. Die Veröffentlichung bzw. Aktualisierung erfolgt regelmäßig und meist online.

- **Kommunikationskanäle + Beteiligungsmöglichkeiten:** Die Bürgerinnen und Bürger müssen nicht nur wissen, wo und wie sie sich informieren können, sondern auch, wie sie sich für und innerhalb von Beteiligungsprozessen einbringen können. Dementsprechend müssen die zur Verfügung stehenden Kanäle definiert und beschrieben werden. Darüber hinaus definieren viele Kommunen in ihren Leitlinien, wann und wie zu den Vorhaben aus der Vorhabenliste Bürgerbeteiligung angeregt werden kann (falls eine solche nicht vorgesehen ist).

Umsetzung

- **Ressourcen – Verantwortlichkeiten – Zuständigkeiten:** Damit die Leitlinien nicht nach der Erarbeitung ohne Konsequenzen in einer Schublade verschwinden, muss definiert werden, wie die Leitlinien vor Ort eingeführt und umgesetzt werden sollen. So sind finanzielle und personelle Ressourcen, aber häufig auch die kommenden Schritte grob skizziert. Zudem werden hier Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geklärt.

Ausblick

- **Evaluation & Weiterentwicklung:** Leitlinien erfordern eine permanente Überprüfung und ggf. eine entsprechende Anpassung. Bereits im Leitliniendokument sind Aussagen und Festlegungen darüber zu treffen, wann und in welcher Form das Regelwerk evaluiert und weiterentwickelt werden soll. Hierfür kann in der Folge wiederum ein triologisch besetzter Arbeitskreis gebildet werden, der sich häufig zumindest in Teilen aus den Reihen ehemaliger Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Leitlinie rekrutieren lässt. Dieser Arbeitskreis übernimmt die Aufgabe der permanenten Evaluation.

Autor/innen

Thomas Ehrler ist seit 2017 als Projektmanager für Bürgerbeteiligung bei der wer denkt was GmbH tätig. Schwerpunktmäßig befasst er sich mit der Erarbeitung und Umsetzung individueller Lösungen für verschiedene Beteiligungsprojekte und leitet die Analyse des Thementeam Leitlinien. Zuvor absolvierte er seinen Masterstudiengang Politische Kommunikation in Düsseldorf und eine Weiterbildung zum Online-Redakteur.

Theresa Lotichius, Abteilungsleiterin für Bürgerbeteiligung bei der wer denkt was GmbH, beschäftigt sich seit ihrem Bachelor-Studium mit verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung. Seit Abschluss des Masterstudiums Kommunikationsmanagement begleitet sie seit mehr als fünf Jahren Kommunen in ganz Deutschland bei der Konzeption, Einführung und Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren.

Kontakt

Thomas Ehrler, Projektmanager wer denkt was GmbH
Robert-Bosch-Straße 7, 64293 Darmstadt
Tel.: +49 6151 62915-58, E-Mail: ehrlert@werdenktwas.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67, 53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de