



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Gemeindekongress 2014

Fachforum „Bürgerbeteiligung und neue Medien“

T H E S E N

Bürgerbeteiligung - formell wie informell - und die gezielte Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements sind unverzichtbarer Bestandteil einer lebendigen lokalen Demokratie. Sie sind sinnvolle Ergänzung und Bereicherung der parlamentarischen Entscheidungsprozesse im repräsentativen System, können diese aber nicht ersetzen.

Kooperative Bürgerbeteiligung fördert die Demokratie im Sinne der Kultur gemeinsamer Verantwortung von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft für die Entwicklung ihrer Kommune.

Eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung benötigt Leitlinien, die den Mitgestaltungsrahmen festlegen sowie Verlässlichkeit und Transparenz garantieren.

Verwaltung und Politik müssen darauf hinwirken, dass Bürgerbeteiligung fair und demokratisch abläuft. Um soziale Selektion und Ungleichheit in Beteiligungsprozessen gering zu halten, müssen Zugänge für alle Bevölkerungsgruppen eröffnet werden und vielfältige Beteiligungsmethoden zum Einsatz kommen.

Online-Medien und insbesondere soziale Netzwerke bieten vielfältige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die von den Kommunen nach dem Stand der Technik einzusetzen sind. Dabei müssen auch Bürgerinnen und Bürger, die keine digitalen Medien nutzen, die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Die repräsentative Demokratie, sofern sie die Anregungen der Bürgerbeteiligung berücksichtigt, bietet die Gewähr für ausgewogene Entscheidungen. Ein adäquater Ersatz in Gestalt digitaler Abstimmungsverfahren ist derzeit nicht erkennbar.

PROBLEMAUFRISS

I. Einleitung

Bürgerbeteiligung ergänzt die repräsentative Demokratie. Die Bürgerschaft hat heute ein anderes Verständnis von Demokratie. Wo früher energische und charismatische Führung des Stadtoberhauptes erwartet wurde und in der Regel ausreichte, um für kommunale Vorhaben Zustimmung im Rat und Akzeptanz in der Bürgerschaft zu erzeugen, ist nun - vor allem bei Großvorhaben - eine breit angelegte Information und Moderation bei der Entscheidungsfindung notwendig. Dabei gilt es, unter bisweilen höchst divergierenden Meinungen zu vermitteln, um letztlich einen guten Kompromiss zu finden.

Die Globalisierung und die rasante Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnik prägen und verändern auch das Zusammenleben in der örtlichen Gemeinschaft. Die Bürgerinnen und Bürger können sich mit Hilfe moderner Medien über kommunalpolitische Vorhaben vielfältig informieren. Sie können sich auf diesem Weg ohne großen Aufwand über alle Vorhaben austauschen und ihre Meinung abstimmen, um das Gewicht ihrer Auffassung in der politischen Auseinandersetzung zu erhöhen.

Die Städte und Gemeinden müssen auf diesen Wandel reagieren und die kommunale Demokratie modernisieren. Zwar gibt es seit jeher gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren insbesondere im Planungsrecht, aber auch seit vielen Jahren in der Gemeindeordnung (z.B. Einwohneranträge bzw. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid). Immer größere Bedeutung gewinnt jedoch die informelle Bürgerbeteiligung. Städte und Gemeinden müssen ihre Bürgerschaft noch frühzeitiger, stärker und differenzierter als bislang bereits in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Entsprechend wird unter Bürgerbeteiligung eine sich in unterschiedlichen Formen vollziehende Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in staatliche und kommunale Entscheidungsprozesse verstanden.

Der stetige politische Dialog zwischen Gemeinderat und Stadtverwaltung muss sich bei bedeutenden Vorhaben zu einem Austausch zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat und Stadtverwaltung entwickeln, der das Wissen und die Expertise möglichst vieler Menschen einbezieht. Dabei müssen die Stadtverwaltungen über wichtige Vorhaben und deren Fortschritte mittels aller geeigneten Informationskanäle frühzeitig, permanent und umfassend unterrichten. Jedermann soll nachvollziehen können, wann von wem welche Voten getroffen worden und noch zu treffen sind. Nur umfassende Transparenz schafft und erhält breites Vertrauen in der Bevölkerung für die Rats- und Verwaltungsarbeit. Darüber hinaus fördert sie die Identifikation der Bürgerschaft mit der Stadt und ihrer Politik. Von herausragender Bedeutung für den Erfolg der Bürgerbeteiligung ist dabei die Haltung des Gemeinderats und der Stadtverwaltung.

Der Ausgleich zwischen repräsentativer Demokratie, also den gewählten Räten und Bürgermeister*innen, und dem Willen der Bürgerschaft ist nicht immer leicht zu finden. Nicht minder schwer ist zu klären, was dem Gemeinwohl dient und was dem Privatinteresse von Einzelnen. Kommunalpolitik darf nicht die bevorzugen, die sich am lautesten zu Wort melden, die Stimmungen am geschicktesten ausnutzen, oder ihre Interessen am gewandtesten in der Öffentlichkeit präsentieren.

II. Formen der Beteiligung

Die aktive Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen Geschehen ist Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung. Um dieses Grundanliegen möglichst effektiv verwirklichen zu können, enthalten die Gemeindeordnungen

der Länder vielfältige unterschiedlich ausgestaltete Partizipationsrechte in Form von Informations-, Beteiligungs-, Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechten, welche teilweise den Einwohnern, teilweise nur den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde zustehen:

Das aktive und passive Wahlrecht ist das zentrale Mitwirkungsrecht der Bürger in der Kommune. Parallel zu den Wahlen der Räte und Kreistage finden seit 1999 die Direktwahlen der (Ober-) Bürgermeister/innen und Landräte/innen in NRW statt. Das Wahlalter wurde auf 16 Jahre herabgesetzt. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen zeigen jedoch, dass die offenbar große Beteiligungs- und Mitwirkungsbereitschaft in der Bevölkerung sich nicht in den Beteiligungsquoten kommunaler Wahlen und Abstimmungen widerspiegelt. Die Wahlbeteiligung lag 1994 bei den kreisfreien Städten bei 81 % und fiel 1999, als erstmals nicht nur der Rat, sondern auch der Bürgermeister in Urwahl gewählt wurde, auf 50,6 %.

Das Tableau der gesetzlich verankerten Mitwirkungsmöglichkeiten ist breit gefächert:

- Aktives und passives Wahlrecht - § 42 Abs. 1 GO i.V.m. KWahlG
- Allgemeines Unterrichtsrecht - § 23 GO
- Einwohnerversammlung - § 23 GO
- Anregungen und Beschwerden - § 24 GO
- Einwohnerantrag - § 25 GO
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - § 26 GO
- Integrationsräte - § 27 GO
- Öffentlichkeit der Ratssitzungen/Einwohnerfragestunde - § 48 GO
- Mitwirkung in Ratsausschüssen - § 58 GO
- Einwendungen gegen die Haushaltssatzung - § 79 GO
- Stellungnahmen zur Bauleitplanung - § 3 BauGB

Nicht ausdrücklich normiert, aber vielfach vorhanden sind:

- Kinder-/Jugendparlamente
- Seniorenbeiräte

Die Frage nach dem praktischen Stellenwert der einzelnen Beteiligungsinstrumente aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist damit allerdings noch nicht beantwortet.

III. Bürgerbeteiligung im Sinne des Leitbildes der Bürgerkommune

Neben den gesetzlich geregelten Beteiligungsmöglichkeiten sind neue Formen der Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung gefragt. Angestrebt wird nicht einfach eine Ausweitung von Beteiligungsangeboten, sondern die Entwicklung zur Bürgerkommune, in der Bürger ein höheres Maß an Verantwortung für ihre Lebens- und Umweltgestaltung übernehmen. Damit einher geht das Interesse von Bürgern an einer eigenen Mitgestaltung der Beteiligung und von Entscheidungsprozessen. Bürgerbeteiligung muss daher frühzeitig einsetzen und nicht erst, wenn bereits politische Entscheidungen getroffen worden sind, die nur schwer zu korrigieren sind.

Die Motivlage für Bürgerinnen und Bürger, sich zu engagieren, ist äußerst differenziert. Wissenschaftliche Untersuchungen haben folgende Faktoren herauskristallisiert, die für die Entscheidung eines Engagements maßgeblich sind:

- Selbstentfaltung (Fähigkeiten einbringen und weiterentwickeln, eigene

Interessen durchsetzen, Menschen kennenlernen, Lösungswege für eigene Probleme finden, Interessantes erleben),

- Aktiv sein (aktiv halten, aus dem eigenen Umfeld herauskommen, neben Beruf und Freizeit mehr ausgelastet sein),
- Gemeinschaftsorientierung (anderen helfen, Nützliches für das Allgemeinwohl und mehr für den Zusammenhalt der Menschen tun, praktische Nächstenliebe),
- Bürgerpflicht (der Bürgerpflicht nachkommen, soziales Ansehen erwerben, öffentliches Geld einsparen helfen),
- Bevorzugung des Engagements in konkrete Projekte, zeitlich limitiert (keine feste Bindung an Institutionen, Parteien oder Vereine),

Das Leitbild der Bürgerkommune steht auf den Säulen: Kundenorientierung, Auftraggeberrolle, Mitgestalterrolle.

Die Kundenorientierung war bereits Gegenstand der Reform von der Behörde hin zum Dienstleistungsunternehmen. Das Verständnis der Kommune als reines Dienstleistungsunternehmen war aus der Sicht des Bürgers und Kunden zu verstehen. Daraus sind verschiedene Formen der Bürgermitwirkung, etwa durch Bürgerbefragungen bei der Definition der Produkte und Servicequalität entstanden. In den Bürgerämtern werden den Bürgerinnen und Bürgern Leistungen für einheitliche Sachverhalte aus eigener Hand angeboten.

Verschiedene Städte praktizieren ein aktives Beschwerdemanagement und nutzen auf diese Weise das bei der Erstellung ihrer Leistungen anfallende Kunden- und Bürgerwissen. Hinzu kommt eine größere Information über E-Government, in unterschiedlicher qualitativer Ausgestaltung. Die Palette reicht von der bloßen Information über die Bereitstellung von Formularen bis hin zur interaktiven Kommunikation. Hinzuweisen bleibt auch auf die verschiedenen Ansätze im Rahmen eines interkommunalen Wettbewerbs (Vergleichsringe), die eigene Effizienz und Effektivität zu messen an entsprechenden Lösungen anderer Städte und Gemeinden.

Im Zusammenhang mit der Rolle des Bürgers als Auftraggeber sind zu erwähnen: Kommunen binden Bürgerinnen und Bürger zunehmend in Planungs- und Entwicklungsprozesse ein. So erfahren Rat und Verwaltung frühzeitig deren Meinungen und Argumente und können sich damit z.B. in einem Flächennutzungsplanverfahren auseinandersetzen, bevor Vorentscheidungen oder Festlegungen getroffen werden. Zu den in der kommunalen Praxis bereits erprobten Beteiligungsformen gehören z.B.:

- Planungszellen/Bürgergutachten
Eine repräsentativ oder funktional (Multiplikatoren, Vereine) getroffene Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet auf Einladung der Kommune unter externer Moderation eigenständig Bewertungen/Empfehlungen zu aktuellen Entwicklungen in der Gemeinde. Soweit die Thematik später auch in einem förmlichen Verfahren behandelt wird, fließen die Empfehlungen in diese Beratungen ein. Eine rechtliche Bindung für den Rat entsteht nicht.
- Runder Tisch
Bei einem Runden Tisch handelt es sich um ein Verfahren zur Mitgestaltung durch Erörterung eines kommunalen Themas. Dabei wird ein möglichst breites Spektrum betroffener Organisationen und Interessen einbezogen. Die Verfahrensregeln werden jeweils gesondert vereinbart.
- Perspektivenwerkstatt
Dabei handelt es sich um ein für jedermann offenes Forum zur Vorstellung, Diskussion und Erarbeitung von Entwicklungsplanungen für die Kommune.

Die Veranstaltung wird von neutralen Moderatoren begleitet, die die Ergebnisse strukturieren und zusammenfassen.

- Zukunftskonferenz
Ausgewählte Bürger, Vereine und Vertreter - z.B. aus Wirtschaft und Politik - beraten gemeinsam über die Entwicklungsziele und über notwendige Veränderungen in einer Kommune. Daraus können Initiativen für konkrete Projekte entstehen.
- Bürgerhaushalt
In Erprobung befindet sich die Aufstellung eines sog. Bürgerhaushaltes. Hierunter versteht man die Erstellung eines laienverständlichen Haushaltsplanes. Dieser soll im Rahmen von Einwohnerversammlungen erläutert und hinsichtlich der bestehenden Handlungsspielräume mit den Einwohnern diskutiert werden. Bürgervoten zu einzelnen Haushaltspositionen sollen in die Haushaltsplanberatungen einfließen.

IV. Organisation der Bürgerbeteiligung

Zunehmend kommt die Mitgestalterrolle von Bürgerinnen und Bürgern in den Blick von Rat und Verwaltung. Eine kooperative Bürgerbeteiligung verlangt die frühzeitige Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner in wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde, wie z.B. in den Bereichen Stadtplanung und Stadtbau, Kultur, Soziales, Handel und Gewerbe, die unmittelbar raum- und entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerschaft nachhaltig berühren.

Eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung benötigt klare Regeln, die den Mitgestaltungsrahmen festlegen sowie Verlässlichkeit und Transparenz garantieren. Dabei können verbindliche Spielregeln und Qualitätsstandards in sogenannten „Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ niedergelegt werden. Diese ergänzen die bestehenden gesetzlichen Regeln. Die Zuständigkeiten des Rates und der Verwaltung bleiben unberührt. Die Entscheidung über die Durchführung von Bürgerbeteiligungen zu gemeindlichen Vorhaben treffen dementsprechend der Rat und die Verwaltungsspitze im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit. Dabei ist es ganz wichtig, vorab den Zweck, die Dauer sowie die rechtlichen und finanziellen Grenzen der Bürgerbeteiligung zu definieren.

Der Schlüssel aller Bürgermitwirkung ist die Information aller Beteiligten. Denn Information macht überhaupt erst mitwirkungsfähig. Dabei hat sich die frühzeitige Information der Öffentlichkeit über Vorhaben und Projekte von Rat und Verwaltung über eine sog. Vorhabenliste bewährt. Die Vorhabenliste wird vom Rat beschlossen und auf der Website der Gemeinde veröffentlicht und in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben.

Jedes konkrete Bürgermitwirkungsverfahren besteht aus einer Reihe von unterschiedlichen Schritten, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Vorbereitung

- Erstellung der Vorhabenliste mit Kurzbeschreibung der Vorhaben durch die Verwaltung, Einbringung in den Rat und Veröffentlichung auf der Homepage
- Ggfs. Aufnahme weiterer Anregungen/ Vorschläge (Projekte/Bürgerbeteiligung)
- Erörterung und Einarbeitung
- Beschluss der Vorhabenliste durch den Rat sowie über die Projekte, bei denen ein Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt werden soll

Durchführung von Beteiligungsprozessen

- Information der Bürgerschaft über die relevanten Punkte des Projekts durch das Fachamt
- Erstellung eines Beteiligungskonzeptes: Wer soll wann, in welcher Form, woran, mit welchem Ziel beteiligt werden? Wer organisiert den Beteiligungsprozess? Welche (rechtliche) Verbindlichkeit haben die Ergebnisse der Beteiligung? Wie ist der Zeitplan und welche Kosten entstehen?
- Identifizieren und Einladen der Teilnehmenden
- Durchführung von Beteiligungsveranstaltungen
- Dokumentation des Ablaufs und der Ergebnisse.

Rückmeldung/ Rückkopplung

- Öffentliche Darstellung der Ergebnisse (Rückmeldung)
- Ausnahmsweise weitere Diskussion und Vorschläge (Rückkopplung)
- Beurteilung und Einarbeitung der Vorschläge

Beschluss des Rates

- Erstellung einer Ratsvorlage
- Beratung und Beschluss des Vorhabens im Rat

Qualitätssicherung des Beteiligungsverfahrens

- Beurteilung der Zielerreichung
- Verbesserungsvorschläge

Umsetzung des Vorhabens

V. Einfluss der Online-Medien

In den zurückliegenden zehn Jahren haben die Online-Medien - Kommunikation über das Internet - einen enormen Aufschwung genommen. Die Möglichkeiten, Information der Kommune unter der Bürgerschaft zu verbreiten, aber auch Rückmeldung von Bürgern und Bürgerinnen zu empfangen, sind um ein Vielfaches gewachsen. Dies verändert die etablierten Formen der Bürgerbeteiligung und bringt sogar neue Formen der Bürgerbeteiligung hervor. Insofern beginnt mit der Etablierung der Online-Medien eine neue Epoche in der Beziehung der Kommunen zu ihren Bürgern und Bürgerinnen.

Das Internet ist mittlerweile die zentrale Kommunikationsplattform zwischen Kommunen und Bürgerschaft. Es bietet eine kostengünstige Möglichkeit, große Mengen an Information bereitzustellen sowie Meinungen der Bürger und Bürgerinnen einzuholen und kann daher zu mehr Bürgernähe und Kundenzufriedenheit beitragen. Das Internet ist zentrales Medium für das so genannte Open Government, das auf drei Säulen ruht:

- Open Data: möglichst viel Information über das Verwaltungshandeln der Öffentlichkeit aktiv zur Verfügung stellen
- E-Partizipation: Bürger und Bürgerinnen stärker in die Planung neuer Projekte einbeziehen
- E-Kollaboration: Bürger und Bürgerinnen zu Mithandelnden im öffentlichen Leben machen

Mit dem Ausbau der kommunalen Internet-Plattformen wachsen die Erwartungen der Bürger und Bürgerinnen, was die Vielfalt der bereitgestellten Daten und die nutzerinnengerechte Aufbereitung angeht. Zunehmend werden auch Informationen in Echtzeit gewünscht, etwa die Live-Übertragung von Ratssitzungen über das Internet. Den Kommunen stellt sich dabei eine Fülle von rechtlichen, technischen und finanziellen Problemen. Gleichwohl liegt es in ihrem eigenen Interesse, den Erwartungen der Bürger und Bürgerinnen Schritt für Schritt entgegenzukommen.

Neben dem Abruf von Information geht der Trend immer stärker in Richtung Rückmeldung. Bürger und Bürgerinnen wollen das, was sie im Kommunalportal vorfinden, kommentieren oder Anfragen an die Verwaltung richten. Dabei erwarten sie eine Reaktion innerhalb weniger Stunden. Dazu kommt, dass sich durch die Online-Medien der Kommunikationsstil verändert - weg vom korrekt-umständlichen Verwaltungsdeutsch hin zur Umgangssprache. Dieser Trend wird verstärkt durch die zunehmende Verwendung von Mobilgeräten wie Smartphones oder Tablet-PC's.

Innerhalb des Internets gehören Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Youtube oder Flickr für viele Menschen privat wie beruflich zum kommunikativen Alltag. Social Media erlauben die Bildung von Netzwerken, in denen jedes Mitglied quasi gleichzeitig alle Nachrichten erhält, die von einem Mitglied hochgeladen werden. Das schafft Streuwirkungen, wie sie konventionelle Internetseiten nicht erreichen können. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Schnelligkeit und Originalität einer Nachricht (Text, Foto, Video), nicht auf der technischen Qualität oder der Wahrheitstreue.

Allerdings sind bei Sozialen Netzwerken viele Fragen des Datenschutzes ungeklärt, da diese von kommerziellen Unternehmen außerhalb Europas betrieben werden. Gleichwohl bieten Soziale Netzwerke den Kommunen die Möglichkeit, mit Bevölkerungsschichten oder Altersgruppen in Kontakt zu treten, die mit konventionellen Medien einschließlich des kommunalen Internetauftritts nicht erreichbar wären. Ihre Nutzung für die kommunale Kommunikation ist nach Ansicht vieler Jurist(inn)en vertretbar, wenn bestimmte Regeln beachtet, die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt sowie die Mitarbeiter/innen entsprechend angeleitet werden.

Perspektive E-Voting

Mittelfristig wird die wachsende Vertrautheit der Menschen mit Online-Medien sowie deren technische Optimierung den Wunsch aufkommen lassen, nicht nur die eigene Meinung kundzutun, sondern selbst per PC oder Mobilgerät in Einzelfragen politisch zu entscheiden. Technisch ist das so genannte E-Voting bereits möglich und wird in manchen Ländern wie etwa Estland in bestimmten Fällen eingesetzt. Dann stellt sich allerdings die Frage, wie die kommunale Entscheidungsbefugnis aufzuteilen ist zwischen den gewählten Vertreter/innen im Rat und der gesamten Bürgerschaft, die ihre Stimme jederzeit online abgeben kann.