

Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Stefan Kaletsch

Informelle Bürgerbeteiligung genießt bei den zuständigen Verwaltungsmitarbeiter/innen deutscher Kommunen einen hohen Stellenwert. Dabei hat die Kommunengröße und Ausstattung der Verwaltung erheblichen Einfluss auf Relevanz, Akzeptanz und Selbstverständlichkeit informeller Bürgerbeteiligungsangebote. Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Studie der Beratungsunternehmen Neuland-Quartier und pollytix. An der Studie teilgenommen haben Verwaltungsmitarbeiter/innen von Kommunen mit einer Größe über 20.000 Einwohner/innen, die schwerpunktmäßig mit dem Thema Bürgerbeteiligung befasst sind. Die Online-Befragung mit anschließenden qualitativen Tiefeninterviews fand im Zeitraum August bis Dezember 2017 statt. Insgesamt nahmen 124 Kommunen (97 West, 27 Ost) teil.

Wie stehen Kommunalverwaltungen zum Thema Bürgerbeteiligung?

In den Interviews stuften alle Kommunen die informelle Bürgerbeteiligung als wichtig ein. Dabei wurden drei Aspekte hervorgehoben: Demokratisches Gebot, Qualitätssteigerung und Akzeptanzerhöhung. Für viele der Befragten gehört es zu einer lebendigen Demokratie, die Bürger/innen an Gestaltungsprozessen zu beteiligen. Die Beratschlagung mit den Bürgerinnen und Bürgern erhöht in ihren Augen zudem – durch die Erweiterung der Perspektive und der Expertise – die Qualität der Ergebnisse. Und schließlich erfährt nach Einschätzung der Befragten eine geplante Maßnahme eine höhere Akzeptanz, wenn sie transparent und bürgernah durchgeführt wird.

Die Tiefeninterviews offenbarten aber auch eine skeptische beziehungsweise vorsichtige Haltung vieler Kommunen. Durch eine erfahrungsgemäß selektive Annahme der Einladungen zur Beteiligung seitens der Bürger/innen kommt es nach Ansicht der Befragten zu einer Verzerrung der Interessenvertretung. Außerdem sehen sie eine ausgeglichene Berücksichtigung der Interessen dadurch gefährdet, dass »Normalbürger/innen« der Überblick und die fachliche Expertise bei komplexen Fragestellungen fehlten.

Vor allem auf mittlerer Führungs- und Referentenebene herrschte – nach Angaben der Interviewpartner/innen – anfänglich die Ansicht vor, man brauche solche Verfahren nicht, da bereits durch gutes Fachpersonal alle relevanten Aspekte abgewogen würden. Zudem wird häufig die für Beteiligungsverfahren zuständige Person auf der Hierarchiestufe eines/r Sachbearbeiter(s) angesiedelt, wo das Thema nach Ansicht der Befragten nicht die notwendige Aufmerksamkeit erlange. Doch diese verwaltungsinternen Widerstände sehen manche Interviewpartner als Generationenproblem, da jüngere Kolleg/innen den informellen Beteiligungsverfahren

von vornherein meist aufgeschlossener gegenüber stünden. Viele berichteten, dass die Situation sich ändere, wenn die kommunalpolitischen Führungsämter an Jüngere übertragen werden.

Größere Kommunen lassen eher mitentscheiden

90% der befragten Kommunen bieten bereits informelle Beteiligungsverfahren an, im Durchschnitt 7,7 pro Jahr. Allerdings ist die Verteilung keinesfalls gleichmäßig. Die Studie bestätigte die naheliegende Vermutung, dass die durchschnittliche Anzahl jährlich durchgeführter Verfahren mit zunehmender Größe ansteigt. So besitzen Städte ab 100.000 Einwohner/innen bereits ausnahmslos Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen, von denen sie im Durchschnitt 16,7 pro Jahr durchführen, während die kleinsten Kommunen mit 20.000 bis 25.000 Einwohner/innen nur zu 79% eine Beteiligungspraxis haben und im Durchschnitt lediglich 4 Verfahren realisieren. Bei Kommunen zwischen 25.000 und 50.000 Einwohner/innen und einer Anwendungsquote von 90% – d.h. 90% der befragten Kommunen bieten bereits informelle Beteiligungsverfahren an – sind es 5,2 und zwischen 50.000 und 100.000 bei 91% 8,1 Verfahren pro Jahr.

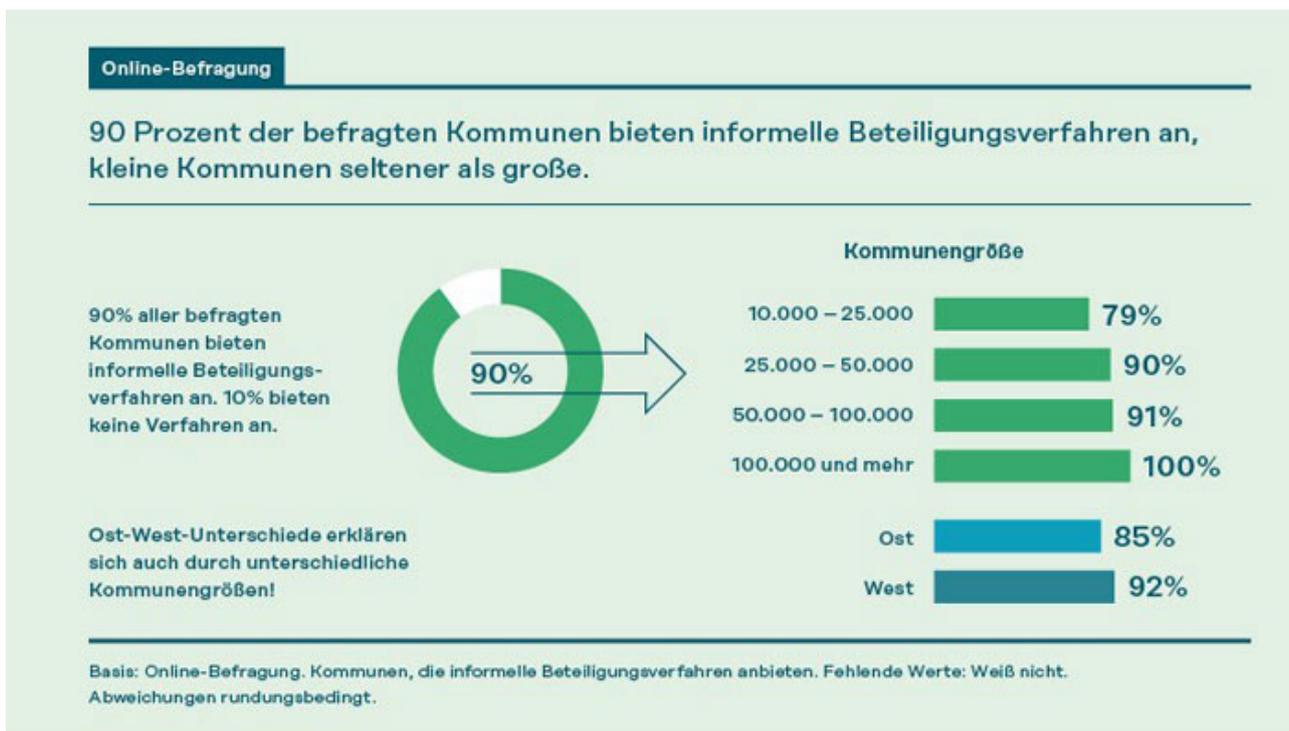


Abbildung 1: Online-Befragung, Studie Neuland-Quartier und pollytix 2018

Die Konsultation der Bürger/innen steht im Mittelpunkt

Obwohl die reine Informationsveranstaltung offenbar noch die meiste Verbreitung unter den Beteiligungsverfahren besitzt, sah die überwiegende Mehrheit der Befragten (71%) die Bürger/innen als Ratgeber, während die wenigsten (13%) den Bürger/innen bloß die Rolle der Informationsempfänger/innen zuerkannten. Fast ebenso gering ist allerdings der Anteil derjenigen Kommunen (16%), welche »in der Regel« Bürger/innen als Mitent-

scheider/innen sehen, was der intensivsten Partizipation entspricht. Offenbar möchten die meisten Kommunen das Zepter nicht ganz aus der Hand geben.

Die häufigsten Themenbereiche und Beteiligungsformate

Mit 91% konnten die meisten Kommunen Beteiligungserfahrungen im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung vorweisen. Es folgten unter den Top 5 die Kinder- und Jugendarbeit (68%), Infrastruktur (63%), öffentlicher Verkehr (54%) sowie Bildung und Kultur (51%). Auf die Frage, welches Beteiligungsformat schon einmal genutzt wurde, entfiel der höchste Anteil mit 94% auf die reine Informationsveranstaltung. Zu den Top 5 gehören des weiteren Workshops (71%), Arbeitskreise (71%), runde Tische (64%) und Zukunftswerkstätten (62%). Online-Dialoge belegen mit 41% den achten Platz. Deren zunehmende Nutzung wird von einigen Interviewpartner/innen kritisch gesehen. So würden insbesondere ältere Menschen tendenziell von der Teilnahme ausgeschlossen. Zudem berichteten viele Interviewpartner/innen, dass die Online-Plattform fast immer von bestimmten, nicht repräsentativen Akteur/innen »gekapert« und beispielsweise von rechtsextremen Gruppierungen mit Fake-News stark emotionalisiert werden. Man müsse den Online-Dialog daher gut moderieren, wofür gerade kleineren Kommunen häufig das Personal fehle.

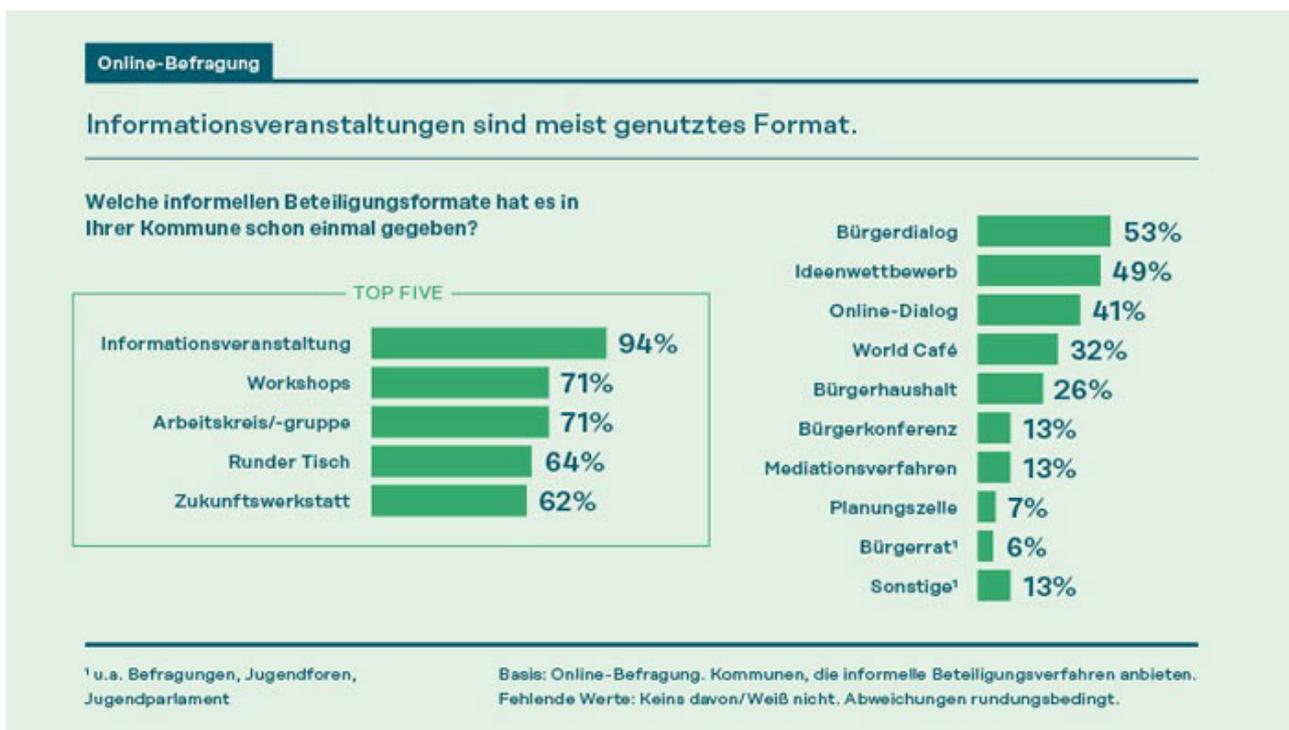


Abbildung 2: Online-Befragung, Studie Neuland-Quartier und pollytix 2018

Externe Unterstützer/innen nehmen spezielle Rolle ein

Die interviewten Verwaltungsangestellten sehen auch die Notwendigkeit, zur Bewältigung des neuen Aufgabengebietes externe Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Erstens könne nicht jede/r Verwaltungsangestellte »plötzlich« ein guter Moderator werden. Zweitens würden sich Externe nicht in einem unverständlichen

Fachjargon verfangen. Drittens habe man mit der neutralen Position externer Moderator/innen gute Erfahrungen gemacht. Viertens sei es nicht sinnvoll, permanent Kapazitäten für gelegentliche große Verfahren vorzuhalten. Fünftens hätten Externe grundsätzlich mehr Chancen, alle in der Verwaltung Beteiligten mit ins Boot zu holen und sie zu motivieren. Sechstens erhoffe man sich auch von den Erfahrungen externer Spezialisten zu profitieren und sich an Best Practice Fällen zu orientieren. Allerdings erwarte man keine »Schema-F-Beratung«, sondern individuelle Lösungsansätze, die der jeweils spezifischen Situation voll gerecht würden.

Personalmangel und wenig Budget

Fragt man nach den Herausforderungen, welche die Verwaltungen in der neuen Beteiligungskultur sehen, stößt man überall auf dieselben Probleme: Personalmangel und zu wenig Budget. Fast alle Befragten berichten von einem anhaltenden Sparzwang, der zu einer Konzentration auf die gesetzlich unumgänglichen Aufgaben führe.



Abbildung 3: Online-Befragung, Studie Neuland-Quartier und pollytix 2018

Nur knapp ein Drittel der Kommunen stellt ein eigenes Budget für Bürgerbeteiligung. Und lediglich ein Viertel verfügt bislang über Leitlinien. Gerade kleinen Kommunen fällt es schwer, für die informelle Bürgerbeteiligung feste Strukturen aufzubauen. Größtenteils müssten sich Mitarbeiter/innen nebenbei darum kümmern, was schnell zur Überlastung führe. Große Kommunen haben hingegen einen Personalpuffer und können eine tiefere Arbeitsteilung mit speziellen Fachabteilungen realisieren. Feste Ansprechpartner/innen oder gar »Beauftragte« sowie externe Dienstleister/innen existieren vor allem in Kommunen mit über 100.000 Einwohner/innen. Eigene Abteilungen, die dem Thema eine größere Geltung verleihen, findet man nur in Großstädten.

Von vielen Kommunen wird aber auch die geringe Teilnahmebereitschaft der Bürger/innen sowie deren fehlendes Durchhaltevermögen bei lang anhaltenden Partizipationsverfahren beklagt. Außerdem beteiligten sich häufig immer nur dieselben, was dem Sinn einer Bürgerbeteiligung zuwider läuft. Inwiefern auch hier der Personal- und Budgetmangel eine Rolle spielt, weil entsprechende Verfahren nicht in angemessener Geschwindigkeit, Attraktivität und Qualität konzipiert und durchgeführt werden können, bleibt Spekulation.

Fazit

Festzuhalten ist, dass sich das Selbstbild der Verwaltung nach Aussagen der Studienteilnehmer/innen in den letzten Jahren gewandelt hat und mehr Beteiligungsverfahren ermöglicht. Die politische Kultur und somit das Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Verwaltungsakteuren befindet sich im Wandel. Man kann davon ausgehen, dass Bürgerbeteiligungsverfahren in der Verwaltung bekannter und als selbstverständlicher wahrgenommen werden. Ob diese Einschätzung auch die Bürgerschaft teilt, muss allerdings offen bleiben.

Anmerkungen

Die Studie kann hier heruntergeladen werden: <https://www.neulandquartier.de/produkte/studie-buergerbeteiligung-auf-kommunaler-ebene>

Dieser Beitrag erschien zuerst im eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2018 vom 13.07.2018: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/eneNewsletter/eneNewsletter-2018/eneNewsletter-nr-22018/>

Autor

Dr. Stefan Kaletsch unterstützt seit 20 Jahren Führungspersonlichkeiten und Organisationen aus Wirtschaft und Politik in allen Angelegenheiten interner und externer Kommunikation. Der promovierte Volkswirt verbindet tiefe interdisziplinäre Kenntnisse aus Ökonomie, Psychologie, Soziologie und Politik mit klar formulierten, gut begründeten Botschaften. Kaletsch veröffentlicht seit vielen Jahren im Internet eine Kolumne in eigener Sache, in der er originelle Thesen zu aktuellen Themen vertritt.

Kontakt

NeulandQuartier GmbH

Humboldtstraße 15

04105 Leipzig

Telefon +49 341 2310 900

E-Mail: info@neulandquartier.de

Web: www.neulandquartier.de

pollytix strategic research gmbh

Dolziger Straße 7

10247 Berlin

Telefon +49 30 6098 565 20

E-mail: info@pollytix.de

Web: www.pollytix.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de