

Prof.Dr.Helmut Klages, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Eingangsstatement zur öffentlichen Sitzung des Unterausschusses
„Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen Bundestages am 25.Juni
2008**

Frage 1a: Worin sehen Sie die Hauptgründe für die bisher eher schwache Nutzung der vielfältigen Beteiligungsformen in Deutschland?

Antwort:

Die Frage nach den Ursachen der Geringfügigkeit der Bürgerbeteiligung wird in der Politikwissenschaft sehr häufig - zumindest auch - mit dem Hinweis auf eine mangelnde Gemeinwohlorientierung und Demokratie-Reife der Bürger/innen beantwortet. Selbst hochengagierte Bürgerbeteiligungs-Verfechter meinen, die Bürger/innen würden mehrheitlich eines fundamentalen Nachhilfeunterrichts in Sachen Demokratie und Bürgertugend bedürfen und seien in ihrer übergroßen Mehrzahl - schon von ihrem unentwickelten Kenntnisstand her - nicht unmittelbar beteiligungsfähig. Es gibt sogar die resignative Auffassung, dass ein solcher Nachhilfeunterricht zwecklos sei, da der gesellschaftliche Modernisierungsprozess einen individualistischen Menschentypus hervorbringe, der von selbstbezogenen Interessen geleitet und somit beteiligungsunwillig sei und an dem Appelle zu einer über diese Interessen hinauszielenden bürgerschaftlichen Beteiligung wirkungslos abprallen würden.

Diese bürgerskeptischen Auffassungen führen meiner Ansicht nach jedoch - teils aufgrund mangelnder empirischer Kenntnisse über den realen Bürger - in die Irre. Sie verfehlen oder vernachlässigen den massiven gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte, zu dem nach einem eindeutigen Befund der empirischen Sozialforschung ein tiefgreifender gesellschaftlicher *Wertewandel* gehört. Dieser führt zwar zu einem Bürger, der in mancher Hinsicht sehr viel „schwieriger“ geworden ist als der in traditionale Denk- und Handlungsbahnen eingebundene Bürger früherer Zeiten. Dieser Bürger lässt sich aber keinesfalls als ein selbstsüchtiger „homo oeconomicus“ beschreiben, der Fragen und Problemen der gesellschaftlichen und politischen Gestaltung, die ihn nicht unmittelbar tangieren, taub und unmotiviert gegenübersteht. Im Gegenteil ist im Wertewandel - vielen Vorurteilen zuwiderlaufend - nicht nur die Engagementbereitschaft, sondern in Verbindung damit auch die Gemeinwohlorientierung der Bürger/innen sehr deutlich angewachsen: Nach den Ergebnissen des Freiwilligenreports 2004 haben 66 % der ehrenamtlich Engagierten „voll und ganz“ und zusätzliche 29% „teilweise“, zusammengenommen also 95% von ihnen den Wunsch, „die Gesellschaft wenigsten im Kleinen mitzugestalten“. Sie offenbaren damit eine enorm eindeutige Gemeinwohlorientierung allgemeinerer Art, die über einen auf das individuelle Eigeninteresse beschränkten privatbürgerlichen Horizont mit großer Entschiedenheit weit hinauszielt.

Zwar kontrastieren solche Umfrageergebnisse krass mit der Alltagserfahrung vieler Praktiker, die erleben, dass Beteiligungsangebote nur auf eine schwache und je nach Themenstellung wechselnde Resonanz stoßen und dass sich eine permanente Beteiligungsbereitschaft nur bei einer Minderheit „üblicher Verdächtiger“ findet, die aber eher bestimmten Teilgruppen der Bevölkerung entstammt, somit für die Gesamtheit der Bürger nicht zuverlässig repräsentativ ist und diese nicht mit einem ausreichenden Legitimitätsanspruch vertreten kann. Die Ursache hierfür kann jedoch nicht auf einen Mangel an gesellschaftlicher Beteiligungsmotivation zurückgeführt werden. Vielmehr kommt man einer weiterführenden Ursachenaufklärung nur dann näher, wenn man erkennt, dass es in weiten Teilen unserer heutigen Gesellschaft gerade umgekehrt ein stark angewachsenes politikrelevantes Motivationspotenzial gibt, das aber nicht zur Austragung gelangen kann, weil es blockiert ist, weil ihm, genauer gesagt, diejenigen institutionellen Austragungsbedingungen fehlen, die dem „schwierigen“ Bürger angemessen wären. Kurz gesagt stößt die Engagementbereitschaft im Bürgerbeteiligungsbereich auf *institutionelle Hemmnisse*, die motivationsabweisend wirken, so dass sie überwiegend in barrierefreie Bereiche *umgeleitet* wird. Wir haben, mit anderen Worten, nicht eine Motivationslücke, sondern eine Institutionenlücke.

Diese Institutionenlücke findet sich sowohl auf Seiten der Kommunen (vgl. unten), wie auch bei den Beteiligungsverfahren selbst. *Indizien* für die Existenz dieser institutionellen Hemmnisse lassen sich ohne Schwierigkeit auffinden. Sie sind - im *kommunalen* Bereich – u.a. an der bisherigen Geringfügigkeit von infrastrukturellen Arrangements der Beteiligungsförderung, wie auch an einer weit verbreiteten Skepsis kommunaler Verwaltungen und Mandatsträger gegenüber der Bürgerbeteiligung ablesbar. Die bisherige Praxis der *Bürgerbeteiligung* konzentriert sich u.a. - oft in Verbindung mit der schon angesprochenen Skepsis hinsichtlich der Beteiligungsfähigkeit und -motivation der Bevölkerungsmehrheit – meines Erachtens allzu häufig auf Kleingruppenkonzepte, die zwar einer Minderheit besonders aktiver Menschen Gelegenheit zur Pflege einer hochsensiblen „Diskurskultur“ und zu weiterführenden „Lernprozessen“ geben, die aber die scheinbar einem individualistischen Eigeninteresse verfallene und beteiligungsunwillige Mehrheit der „normalen“ und „durchschnittlichen“ Bürger/innen außen vor lässt.

Frage 1b: Warum werden hier (in Deutschland) die in anderen Ländern seit längerem erfolgreich praktizierten Methoden wie Citizen’s Panel und Community Organizing vergleichsweise wenig adaptiert?

Antwort:

Das *Citizen’s Panel* (deutsch: *Bürgerpanel*), auf das ich mich konzentrieren will, gelangte in Großbritannien auf dem Hintergrund des Local Government Act 1999 zur Verbreitung. In diesem Gesetz wurde von der Ebene der Zentralregierung her den Kommunen die Auflage gemacht, regelmäßig einen Nachweis für die effektive Erzeugung von „best value“ aus der Bewertungsperspektive der Bürger/innen zu erbringen. Einen solchen verbindlichen Anstoß „von oben“ gab es in Deutschland nicht.

Ein großer Teil der britischen Kommunen reagierte auf die Herausforderung mit der Einführung eines lokalen „*Citizen’s Panel*“, für das es Vorbilder in einigen anderen Ländern (z.B. Holland) gab. Im Kern handelt es sich hierbei um die relativ häufige und kontinuierliche, d.h. 3-4 mal in Jahr erfolgende, Durchführung von *Bürgerbefragungen* bei jeweils 500 - 1000 *repräsentativ* ausgewählten Bürgern, denen neben der wiederholten Beantwortung allgemeiner und spezieller Zufriedenheitsfragen die Chance der Stellungnahme zu aktuellen Entscheidungsfragen gegeben wird, die auf der kommunalen Agenda stehen.

Dabei wurde im Ansatz eine *Hemmschwelle gegenüber der Bürgerbefragung* überschritten, die in Deutschland vielfach noch als kostspielig und schwierig gilt, deshalb überwiegend nur in größeren Städten - und auch hier sehr viel seltener als im Rahmen des Citizen's Panel - praktiziert wird und aufgrund ihrer „administrativen“, rein der Informationsgewinnung dienenden Handhabung nicht den Charakter einer Bürgerbeteiligung besitzt.

Im deutschen *Beteiligungsdiskurs* kam es bisher noch kaum zu definitiven Stellungnahmen zum Bürgerpanel. Hemmschwellen gegenüber diesem innovativen und in wesentlicher Hinsicht weiterführenden Ansatz (vgl. unten) könnten dort vermutet werden, wo die im Zentrum des Ansatzes stehende Bürgerbefragung - unter Zugrundelegung der bisher noch vorherrschenden restriktiven deutschen Befragungspraxis und in weitgehender Unkenntnis des Citizen's Panel - fälschlicherweise als „nicht dialogisch“ eingeschätzt wird.

Frage 2: Wir schätzen Sie in diesem Zusammenhang das Verhältnis von demokratisch gewählten, zumeist ebenfalls ehrenamtlich tätigen, lokalen Mandatsträgern und Verwaltung einerseits und engagierten Bürgerinnen und Bürgern andererseits ein, die die Instrumentarien der Bürgerbeteiligung nutzen?

Antwort:

Aufgrund ihrer Alltagserfahrung (vgl. oben) stehen sehr viele kommunale Praktiker der Bürgerbeteiligung heute noch zurückhaltend, skeptisch oder ablehnend gegenüber. Es gibt bisher nur eine begrenzte Zahl von sog. „Bürgerkommunen“, in denen die Überwindung dieser Einstellungsbarriere und die institutionelle Förderung der Bürgerbeteiligung zum Programm erhoben sind. Der empirische Sozialforscher steht in Anbetracht der bisher noch vorherrschenden Skepsis vor der komplizierten Situation, den kommunalen Praktikern klarmachen zu müssen, dass sie das Phänomen einer mangelnden oder wechselnden und sozial selektiven Resonanz der Bürger auf Beteiligungsangebote, mit dem sie sich alltäglich konfrontiert sehen, und das sie - ihrer Meinung nach - zur Bürgerskepsis veranlasst und berechtigt, zum guten Teil im Sinn einer „*self fulfilling prophecy*“ selbst produzieren. Es muss den kommunalen Praktikern intensiver als bisher vermittelt werden, dass die in der Tat beobachtbare Zurückhaltung der Bürger/innen ihnen gegenüber eine wesentliche Ursache in einem mangelnden Vertrauen in ihre eigene Bereitschaft zur Ableitung von praktischen Folgerungen aus den Ergebnissen von Bürgerbeteiligungen und zu deren praktischer Umsetzung besitzt. Die Crux ist dabei, dass sich dieses mangelnde Vertrauen der Bürger/innen in die kommunalen Entscheider genauso aus der Alltagserfahrung heraus rechtfertigen lässt, wie - von der anderen Seite her gesehen - die Skepsis der kommunalen Entscheider gegenüber den Bürgern.

Die Bürgerbeteiligung in Deutschland ist, so betrachtet, in einem *Teufelskreis*, in einem „Circulus Vitiosus“ (in einem „vicious circle“, einer „Rationalitätenfalle“) gefangen: Die Skepsis der Entscheider nährt die Skepsis der Bürger/innen und umgekehrt, wobei sich jede Seite auf Erfahrungen mit der anderen Seite stützen kann, welche die eigene Zurückhaltung fundieren und „rational“ erscheinen lassen. Es lässt sich der Schluss ziehen, dass die *Durchbrechung* dieses Circulus Vitiosus eine unvermeidliche und zentrale Voraussetzung des Weiterkommens im Bereich der Bürgerbeteiligung darstellt. Unter der Voraussetzung, dass diese Durchbrechung gelingt, öffnet sich allerdings - angesichts der in der Bevölkerung vorhandenen Potenziale an gemeinwohlorientierter Engagementbereitschaft - der Ausblick auf ungeahnte Erfolge, konkret: auf die Realisierung einer „breiten“ Bürgerbeteiligung, die viele heute noch als Utopie abtun.

Frage 3a: Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit künftig breitere Bevölkerungsgruppen als bisher für die Nutzung von neuen Beteiligungsformen angesprochen werden können

Antwort:

Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass es gelingt,, den Teufelskreis wechselseitiger Mißtrauenshaltungen im Verhältnis zwischen den kommunalen Entscheidern und den Bürger/innen (vgl. oben) zu durchbrechen.

Die *Bürger/innen* müssen die Gewähr haben, bei einem Engagement im Bürgerbeteiligungsbereich nicht auf eine „Spielwiese“ geführt, sondern ernst genommen zu werden und „Gehör“ zu finden. Seitens der Entscheider bedarf es hierzu einer nachdrücklichen und glaubwürdigen Bekundung des Interesses an bürgerschaftlicher Mitwirkung. Hierzu reichen öffentliche Absichtserklärungen nicht aus. Vielmehr bedarf es erstens einer Intensivierung praktischer Initiativen und Hilfestellungen, so insbesondere des Ausbaus einer engagementfördernden Infrastruktur (vgl. hierzu z.B. die Einrichtungen der Stadt Nürtingen),. Es bedarf zweitens aber auch institutioneller Absicherungen, durch welche die Bereitschaft zur Herstellung von Verbindlichkeit für alle sichtbar demonstriert und verlässlich gewährleistet wird (vgl. unten).

Auf der anderen Seite müssen *die kommunalen Entscheider* die Gewähr haben, dass die Bürgerbeteiligung kein Nullsummenspiel auf ihre Kosten ist, das sie zur Hinnahme von Legitimitätseinbußen, von Arbeitserschwerungen ohne Gegenwert, oder zu einer Machtaufgabe zu Gunsten anderer veranlasst. Sie müssen in die Lage versetzt werden, die Bürgerbeteiligung als einen Gewinn auch für sich selbst zu sehen, als „attraktiv“ zu bewerten und ihre Verwirklichung - auch im eigenen Interesse - zu wünschen.

Dieses Ziel muss *erstens* in die Gestaltung der *institutionellen Absicherung* (vgl. unten) eingehen. *Zweitens* bedarf es zu seiner Erreichung aber unabdingbar auch bestimmter Qualitäten und Leistungen der zur Anwendung gelangenden *Beteiligungsverfahren*.

Diese müssen - nicht unbedingt in allen ihren Einzelansätzen, jedoch zusammengenommen, d.h. im Rahmen des jeweiligen kommunalen *Beteiligungskonzepts* - den folgenden *Kriterien* gerecht werden:

Sie müssen vor allem - wo immer es um die Geltendmachung von Ideen, Präferenzen, Meinungen, Wünschen oder Problemwahrnehmungen der Bürger/innen im Rahmen von Entscheidungsprozessen geht - einem Erfordernis der *Transparenz* Rechnung tragen. Dies bedeutet im Idealfall, dass den Entscheidern ein „*repräsentatives*“ *Bild* des Bürgerwillens zur Verfügung stehen muss. Bei diesem darf es sich allerdings nicht um die Abbildung eines fiktiven, in der Wirklichkeit gar nicht existenten „Durchschnittsbürgers“ handeln. Vielmehr ist entscheidend, dass die Vielfalt, ggf. auch die Widersprüchlichkeit der Facetten des Bürgerwillens realistisch, d.h. unter Sichtbarmachung seiner gesellschaftlichen Standorte und Schwerpunkte, für die Entscheider erkennbar und abschätzbar werden. Das Erfordernis von Transparenz schließt ein, dass die ggf. sehr verschiedenartigen *Gründe* für Wünsche, Stellungnahmen und Meinungen erkennbar werden, zu denen u.U. auch Informationsdefizite hinzugehören, die Anlass zu intensiverer Wissensvermittlung und Aufklärung bieten

Die Entscheider müssen, kurz gesagt, lernen, von den Bürger/innen insgesamt zu erfahren, was diese erwarten, erhoffen und fürchten und wo „sie der Schuh drückt“. (Vgl. hierzu das Leistungsprofil des Bürgerpanels – siehe unten) Wo die Entscheider mit spontanen

Beteiligungsaktionen einzelner Gruppen konfrontiert werden, muss ihnen klar sein oder werden, mit wem sie es zu tun haben und welchen Ausschnitt aus der Stadtbevölkerung die Akteure repräsentieren (vgl. hierzu z.B. die Beteiligungsgeschäftsordnung der Stadt Filderstadt).

In Verbindung hiermit kommen die folgenden *weiteren Kriterien* ins Spiel:

- Fähigkeit des Beteiligungskonzepts, ein „verlässliches“, über den jeweiligen Augenblick hinaus aussagekräftiges Bild der Bürgerwünsche und -meinungen hervorzubringen, das nicht den Gesetzmäßigkeiten der so genannten „Stimmungsdemokratie“ unterliegt;
- Fähigkeit zur Hervorbringung qualifizierter / realisierbarer Stellungnahmen und Vorschläge;
- Fähigkeit zur Kenntlichmachung konfliktfreier Handlungspfade im Umgang mit den Bürger/innen;
- Fähigkeit zur Sichtbarmachung von Informationsbedarf bei den Bürger/innen;
- Fähigkeit zur Sichtbarmachung von Handlungsbedarf aufgrund von Problemwahrnehmungen bei den Bürger/innen;
- Fähigkeit zur Unterstützung von Planungen;
- Fähigkeit, Beiträge zur Verwaltungsmodernisierung zu leisten;
- Fähigkeit, Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.

Weiter richten sich an das Verfahrenskonzept der Bürgerbeteiligung aber auch Anforderungen, die ihre *Zugänglichkeit und Attraktivität für die Bürger/innen* selbst gewährleisten. Hierbei handelt es sich vor allem um die folgenden Kriterien:

- Offenheit des Zugangs: Das Verfahrenskonzept sollte - in Verbindung mit dem Repräsentativitätsprinzip (vgl. oben) - grundsätzlich die Einbeziehung möglichst aller Bürger/innen ermöglichen.
- Chance der Kontinuität der Tätigkeitsausübung: Den Bürger/innen sollten Beteiligungschancen nicht nur in seltenen Ausnahmesituationen oder in großen zeitlichen Abständen angeboten werden, sondern in Entsprechung zu ihren eigenen Wünschen und Bereitschaften, d.h. ggf. auch häufig oder fortwährend. Diese Wünsche und Bereitschaften sollten abgefragt, registriert und mit Angeboten beantwortet werden (vgl. hierzu das Bürgerpanel und z.B. die Praxis der Stadt Nürtingen).
- Niederschwelligkeit des Zugangs (vgl. hierzu das Bürgerpanel), Flexibilität des Zeitrahmens;
- Chance zur Entwicklung intrinsischer Motivation (einfacher ausgedrückt: Chance „Spaß“ zu haben);
- Chance des Einsatzes eigener Kompetenz und ihrer Weiterentwicklung durch Qualifizierungsangebote;
- Selbstgestaltungschance, Spielraum für eigenständiges, selbstverantwortliches Handeln;
- Chance zur Erfahrung eigener Wirksamkeit u. Effektivität.

Frage 3b: Wo liegen in diesem Zusammenhang die Stärken und Schwächen der Beteiligungsinstrumente Bürgerpanel, Planungszelle/Bürgergutachten und Bürgerhaushalt?

Zum lokalen Bürgerpanel:

Das lokale Bürgerpanel wurde auf die möglichste Erfüllung sämtlicher Kriterien hin konzipiert. Konsequenterweise weist es von diesen Kriterien her beurteilt - jedenfalls auf der konzeptionellen Ebene - eine lückenlose Folge von Stärken auf. Unter Hervorhebung einiger besonders wichtiger Punkte lässt sich hierzu folgendes feststellen:

- Das Bürgerpanel verspricht *erstens* schon im numerischen Ansatz den Ausbruch der Bürgerbeteiligung aus dem bisherigen Minderheiten-Ghetto, wobei von Bedeutung ist, dass zu dem im Zentrum stehenden Methodenkonzept der *Bürgerbefragung* (vgl. oben) verschiedene Möglichkeiten der weiteren Ausweitung der Zahl der Beteiligten hinzuzurechnen sind, so insbesondere die parallele Durchführung von Online-Befragungen und die Einräumung der Möglichkeit zur freiwilligen Fragebogenausfüllung auch ohne Zugehörigkeit zur „Stichprobe“.
- Das Bürgerpanel-Konzept stellt *zweitens* aber auch den Ausbruch aus dem dargestellten Teufelskreis in Aussicht, indem es in Anbetracht seiner methodischen Konstruktion und seiner institutionellen Einbettung *uno actu* Vertrauensgrundlagen sowohl in Richtung der Entscheider, wie auch in Richtung der Bürger/innen anbietet. Für die Entscheider ergibt sich dies vor allem aus dem zugrunde gelegten *Repräsentationsprinzip*, das die Bürgeräußerungen dem Odium der Intransparenz, Zufälligkeit und potenziellen Manipuliertheit enthebt und ihnen die Qualität von verlässlichen Performance-Meßziffern und Orientierungsgrößen für die kommunale Maßnahmenplanung und -bewertung vermittelt, sodass eine „Beteiligungs-Rendite“ außer Frage steht. Gleichzeitig stellt aber für die Bürger/innen die Bereitschaft der kommunalen Entscheider zur regelmäßigen Berücksichtigung der Bürgermeinung im Entscheidungsprozess und zur Rechenschaftslegung (vgl. unten) eine ausgesprochen „starke“ Garantie dafür dar, „Gehör“ zu finden.
- *Drittens* kann den Bürger/innen mit dem Bürgerpanel eine „niederschwellige“ Beteiligungsform angeboten werden, die ihnen eine relativ hohe Effektivität in Verbindung mit einem geringfügigen bzw. den eigenen Möglichkeiten und Bereitschaften variabel anpassbaren Zeit- und Energieeinsatz in Aussicht stellt.
- *Viertens* kann mit dem Bürgerpanel gleichzeitig allen Beteiligten eine zwanglose - d.h. von der Eingehung von „Nachhilfe“-Verpflichtungen, von „Tugend“-Nachweisen und der Einhaltung von Gruppenstandards unabhängige - Möglichkeit der Einübung bürgerschaftlicher Beteiligungsmotivation und -fähigkeit angeboten werden. Den in der Bevölkerung vorhandenen Beteiligungspotenzialen (vgl. oben) kann somit eine relativ spontan nutzbare, wenngleich institutionell gestützte Aktualisierungs- und Entfaltungschance vermittelt werden.
- *Fünftens* vermag das Bürgerpanel dies alles auf einem sehr niedrigen Niveau finanzieller Aufwendungen und Anforderungen an professionellen Sachverstand zu leisten, das weit unter gängigen Vermutungen liegt. Der erforderliche Aufwand für externe Expertise hält sich - unter Zugrundelegung Speyerer Erfahrungen - in verhältnismäßig engen Grenzen.

Das Bürgerpanel steht dennoch *nicht in Konkurrenz* mit anderen Verfahrensansätzen, da es problemlos mit allen anderen Ansätzen kombinierbar ist. Darüber hinaus erzeugt es Motivation, die es nicht selbst verbraucht, und die somit überwiegend als ein „Antriebsüberschuss“ für freibleibende Zwecke zur Verfügung steht. Es vermag von daher gesehen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Bürgerbeteiligung als „Humusboden“ zu wirken. Weiter lässt sich die These aufstellen, dass das Bürgerpanel angesichts der

Leistungsmerkmale der repräsentativen Bürgerbefragung eine inhaltliche Funktion erfüllen kann, die bei entsprechender Gestaltung des kommunalen Gesamtkonzepts der Bürgerbeteiligung ebenfalls unmittelbar sämtlichen eingesetzten Beteiligungsformen und -ansätzen zugute kommt: Das Bürgerpanel vermag als einzige Beteiligungsform „*demokratische Legitimität durch Verfahren*“ zu erzeugen, indem es das Meinungs- und Willensspektrum der gesamten Bürgerschaft unter Einbeziehung auch schwer erreichbarer Teilgruppen transparent zu machen vermag. Auf diesen Hintergrund können ggf. auch die Ergebnisse von Versammlungen, Foren und Gruppenprozessen im Hinblick auf ihre sozialkulturelle und -strukturelle Fundierung im Gesamtfeld der gesellschaftlichen Willens- und Meinungsströmungen und -milieus evaluiert und ggf. verifiziert werden. Die Voraussetzung ist natürlich, dass das Bürgerpanel und die anderen Beteiligungsformen, um die es jeweils geht, in einen direkten Rückkopplungszusammenhang gebracht werden, d.h. dem Bürgerpanel eine übergreifende Legitimationsfunktion im Rahmen des jeweiligen Gesamtansatzes zugeordnet wird.

Zur Planungszelle/Bürgergutachten:

Kurz gesagt vermögen „Stuhlkreisverfahren“ wie die **Planungszelle/das Bürgergutachten für sich allein betrachtet** einer Reihe von wichtigen Kriterien - beginnend bei der fehlenden Offenheit des Zugangs - nicht gerecht zu werden. Sie kommen deshalb nur als Elemente eines umfassenderen Beteiligungskonzepts infrage, können sich bei entsprechender Einbettung aber als sehr ertragreich oder sogar unverzichtbar erweisen.

Zum Bürgerhaushalt:

Der **Bürgerhaushalt** stellt genau genommen kein gesondertes Beteiligungsverfahren dar, sondern verkörpert vielmehr die Anwendung möglicherweise sehr verschiedenartiger Verfahrensansätze auf ein zentrales *Sachgebiet* der kommunalen Agenda (Haushaltsaufstellung). Grundsätzlich sollte dieses Sachgebiet in der Liste der für die Bürgerbeteiligung in Frage kommenden Sachgebiete (vgl. unten) nicht fehlen. Dem „Bürgerhaushalt“ sollte hier vielmehr auf alle Fälle eine Vorzugsposition zukommen, weshalb alle in diese Richtung laufenden Experimente sehr zu begrüßen sind. Von den jeweils angewandten Verfahren her gesehen - bisher gibt es leider noch keine alle in Deutschland praktizierten Ansätze vergleichende Evaluation - bestehen große Qualitätsunterschiede. Wir selbst konnten bei einer von uns durchgeführten Einzelevaluation dem ersten Durchlauf des Bürgerhaushalts des Berliner Bezirks Lichtenberg ein sehr hohes - wenngleich in mancher Hinsicht noch verbesserungsfähiges - Qualitätsniveau bescheinigen.

Frage 4a: Welche institutionelle Absicherung von Beteiligungsformen - etwa in den Gemeindeordnungen - halten Sie für sinnvoll und notwendig?

Antwort: Aus Speyerer Perspektive erwarte ich mir eine Reihe zusätzlicher Institutionalisierungsschritte auf seiten der beteiligten Kommunen, denen eine grundsätzliche Bedeutung zukommt:

- Es erscheint wünschenswert, dass diejenigen *Sachgebiete*, die der regelmäßigen Bürgerbeteiligung unterliegen sollen, auf Satzungsebene festgeschrieben werden, so dass über die Frage „Bürgerbeteiligung – ja oder nein?“ im Einzelfall möglichst nicht lange diskutiert werden muss.

- Dasselbe gilt für die zur Anwendung gelangenden *Formen* der Bürgerbeteiligung und für ihre gegenseitige Verknüpfung. So sollten z.B. Ergebnisse von Bürgerversammlungen, -foren, -workshops, oder -plattformen nicht gleich zur Beschlussfassung in den Rat gehen, sondern erst einem repräsentativen Votum der Bürgerschaft auf dem Befragungsweg zugeführt werden.
- In diesem Zusammenhang sollten die Bedingungen einer ausreichenden - auch zeitlichen - *Koordinierung* zwischen den Verfahrensschritten von Rat, Verwaltung und Bürgerbeteiligung abgeklärt und sichergestellt werden.
- Außerdem erwarte ich mir aber auch Verfahrensfestlegungen, welche die Art der *Behandlung von Bürgervoten in Rat und Verwaltung*, wie auch die Frage der *Rechenschaftslegung* gegenüber der Bürgerschaft betreffen.
- Letztlich gehören hierzu Festlegungen, welche ein minimales Ausmaß von *professioneller Begleitung und Qualitätssicherung*, möglichst durch unabhängige Außenstehende, gewährleisten. Wir selbst bieten z.Zt. gegen einen relativ geringfügigen Selbstkostenersatz die Wahrnehmung dieser Aufgabe an.
- Insgesamt sollte es hinsichtlich der Bürgerbeteiligung möglichst zu einer umfassenden *Verfahrensordnung* kommen, die das Konzept der Bürgerbeteiligung, wie auch dessen Umsetzungsansätze und -schritte verdeutlicht.

Es erscheint mir sehr wünschenswert, dass die **Gemeindeordnungen** der Bundesländer in dieser Richtung einen Ausbau erfahren. Die vorgenannten Gesichtspunkte könnten im Sinn einer Rahmenvorgabe Aufnahme finden, die für die Kommunen einen Gestaltungsspielraum offenlässt.

Frage 4b: Sehen Sie auch Handlungsbedarf von Seiten des Bundes, um die Rahmenbedingung für lokales bürgerschaftliches Engagement zu verbessern?

Antwort: In der Tat wäre es sinnvoll und hilfreich, wenn sich der Bund - in Fortsetzung seiner bisherigen verdienstvollen Bemühungen - hier engagieren würde. Folgende Ansätze /Instrumente würden sich m.E. nahelegen:

- Die Entwicklung einer Modell-Verfahrensordnung für die kommunale Bürgerbeteiligung in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Bundesländern;
- Die Entwicklung eines verbindlichen Kriterienrasters zur Planung und Evaluierung von Bürgerbeteiligungsformen /-konzepten (ebenfalls in Zusammenarbeit mit ...);
- Die Initiierung und Begleitung vergleichender Evaluierungen kommunaler Bürgerbeteiligungskonzepte, ggf. auch in Verbindung mit Wettbewerben;
- Die Förderung von Modellvorhaben zur Erprobung und Weiterentwicklung innovativer Formen bzw. Konzepte der Bürgerbeteiligung.