

Demokratie 4.0: Bürgerbeteiligungsverfahren – ein Praxisbeispiel aus Deutschland

Dr. Birgit Böhm

Bürger und Bürgerinnen beteiligen sich in Deutschland durch gesetzlich geregelte Wahlen und Bürger- und Volksentscheide, aber auch durch deliberative, d.h. empfehlende Verfahren, die nicht gesetzlich geregelt sind. Dieser deliberative Verfahrenstyp umfasst vielfältige Beteiligungsmethoden, die Information, Diskussion und Abgabe von Empfehlungen ermöglichen. Dabei findet Beteiligung als „Demokratie 4.0“ unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien statt. Der Artikel stellt deliberative Beteiligung vor und erläutert sie am Praxisbeispiel „Stuttgart 21“.

Unter Bürgerbeteiligung oder Partizipation versteht man die „aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen bei der Erledigung der gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten“ und ihre Teilhabe „an politischen Willensbildungsprozessen, insbesondere an Wahlen und Referenden“ (1). In der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland basiert die Beteiligung auf dem parlamentarischen, direktdemokratischen und deliberativen Verfahrenstyp (Abb. 1). Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht zur Beteiligung verpflichtet.

Der **parlamentarische Verfahrenstyp** umfasst Wahlen und der **direktdemokratische Verfahrenstyp** ermöglicht Bürger- und Volksentscheide als Abstimmungen zu konkreten Vorhaben unabhängig von Wahlen. Beide Verfahrenstypen sind formal gesetzlich geregelt, Politik und Verwaltung müssen die Wahl- und Abstimmungsergebnisse verbindlich umsetzen. Außerdem gibt es weitere gesetzliche Beteiligungsvorgaben, z.B. die im Sozialgesetzbuch VIII mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgesehene Beteiligung (2), oder die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen, die im Baugesetzbuch vorgeschrieben ist (3). Dabei ist oft gesetzlich vorgegeben dass, aber nicht genau, wie Beteiligung stattfinden soll.

Der **deliberative Verfahrenstyp** umfasst beratende, diskursive Beteiligungsmethoden und ist nicht gesetzlich geregelt. Er wird deshalb auch als „informelle“ Beteiligung bezeichnet. Politik und Verwaltung sind nicht verpflichtet, die in diesen Verfahren von Bürgerinnen und Bürgern erarbeiteten Empfehlungen umzusetzen. Die Beteiligung oder Einflussnahme findet bei diesem Verfahrenstyp auf verschiedenen Stufen, von informativer über konsultativer bis zu kooperierender, also mitbestimmender Beteiligung, statt (Abb. 2).

Es gibt in Deutschland viele verschiedene deliberative Beteiligungsmethoden, z.B.

- Runder Tisch,
- Bürgerversammlung,
- Bürgerdialog,
- Bürgerausstellung,
- Bürgerbefragung,

- Open Space,
- World Café,
- Zukunftswerkstatt.

Die Hauptelemente dieser Methoden sind Information, Diskussion und die Abgabe von Empfehlungen. Eingeladen sind Betroffene, Öffentlichkeit oder bestimmte Interessengruppen. Bei der Methode Planungszellen/Bürgergutachten wird eine Zufallsstichprobe aus der Bevölkerung gezogen (Abb. 3). Die Methodenbezeichnungen sind nicht gesetzlich geschützt, die meisten Methoden sind auch nicht standardisiert. Die Methodenvielfalt ermöglicht eine Anpassung an die Besonderheiten, Zielgruppen und Ressourcen eines Beteiligungsvorhabens. Es gibt eine ganze Reihe von Veröffentlichungen und Plattformen, die verschiedene Beteiligungsmethoden beschreiben und Anwendungsbeispiele vorstellen, wie z.B. den „Beteiligungskompass“ der Bertelsmann Stiftung (4) oder den „Wegweiser Bürgergesellschaft“ der Stiftung Mitarbeit (5). Die Methoden lassen sich nach Verfahrenszielen (Abb. 4), aber auch nach anderen Kriterien wie Inklusion, Empowerment oder Transparenz auswählen.

Wenn Bund, Land, Kommune, Ministerium oder eine andere Institution deliberative Beteiligung durchführen will, wird in der Regel ein Auftrag für die Durchführung ausgeschrieben, um den sich dann neutrale Organisationen bewerben. Diese Organisationen müssen Qualifizierungen und Erfahrungen vorweisen, aber nicht in besonderer Weise zertifiziert sein. Erwartet wird, dass die Beteiligung nach öffentlich transparenten Qualitätsstandards (6) professionell durchgeführt wird, dazu gehört z.B., dass

- Ziele und Entscheidungsspielraum für die Beteiligten transparent sind,
- verständlich informiert und gleichberechtigt kommuniziert wird,
- die Methoden zielgruppenangemessen sind,
- ausreichend Ressourcen für die Beteiligung zur Verfügung stehen,
- die Ergebnisse dokumentiert und zeitnah umgesetzt werden.

Im Idealfall soll in Deutschland eine Beteiligungskultur entstehen, in der politische, aber auch sozialalltagsweltliche Beteiligung in den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger zur Selbstverständlichkeit wird.

Demokratie 4.0

Beteiligung findet heute offline oder analog, also vor Ort, und online oder digital, also im Internet, statt. Über Apps auf dem Smartphone ist auch mobile Beteiligung möglich. In Anlehnung an den Begriff „Industrie 4.0“, der den Wandel zu industrieller Produktion mit Vernetzung von Mensch, Maschine und Produkt durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien bezeichnet, lässt sich „Demokratie 4.0“ als umfassende Beteiligung unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien beschreiben. Sie soll den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess transparenter machen und Bürgerinnen und Bürger einbeziehen. Online-Partizipationsplattformen, Offline-Veranstaltungen sowie mobile Beteiligungsmöglichkeiten werden kombiniert.

Viele Kommunen, wie z.B. Mannheim oder Berlin, haben Partizipationshandbücher online gestellt, die über Möglichkeiten und Methoden deliberativer Beteiligung informieren (7, 8). In den letzten Jahren haben mehrere Kommunen in Deutschland, wie z.B. Heidelberg oder Wolfsburg, Leitlinien für Bürgerbeteiligung entwickelt, ein Trend, der sich fortsetzt (9, 10). Solche Leitlinien sind eine Selbstverpflichtung der Kommune, frühzeitig und verständlich über Vorhaben zu informieren, Beteiligung mit unterschiedlichen Methoden und zielgruppenangemessen zu erleichtern und zu nachvollziehbaren Entscheidungen zu kommen. Die Leitlinien verpflichten aber nicht dazu, Beteiligungsergebnisse direkt umzusetzen.

Beispiel Projekt Stuttgart 21

In Deutschland gibt es spätestens seit den Bürgerprotesten gegen das Projekt „Stuttgart 21“, den Umbau des Hauptbahnhofes in Stuttgart von einem Kopfbahnhof zu einem großen unterirdischen Durchgangsbahnhof, eine Diskussion darüber, wie man Bürgerbeteiligung so gestalten kann, dass es zu akzeptierten Lösungen kommt und Eskalation verhindert wird. 2007 war ein Bürgerbegehren gegen das Projekt „Stuttgart 21“ abgelehnt worden. Vorschläge zu Veränderungen des Projekts wurden nicht berücksichtigt. 2010 kam es zu starken Protesten vieler Bürgerinnen und Bürger und heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei. In einem Volksentscheid, der dann zugelassen wurde, lehnte aber 2011 trotz der vorangegangenen Proteste eine Mehrheit der Bevölkerung den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung des Projekts ab, so dass der Umbau weitergeführt wurde.

Bei der oft langfristigen Planung, die z.B. der Bebauung einer Fläche in einer Stadt vorausgeht, treten Aufmerksamkeit, Interesse und Engagement bei den Bürgerinnen und Bürgern oft erst dann ein, wenn die Planung schon weiter fortgeschritten ist und ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt sind. Dieses Phänomen nennt man **Partizipationsparadox**. Wenn den Leuten dann bewusst wird, dass ein Vorhaben sich auf ihr Lebensumfeld auswirken wird, setzt oft auch das ein, was als **Nimby-Phänomen** (not in my backyard, nicht in meinem Hinterhof), bezeichnet wird: sie wollen zwar Veränderungen, z.B. den Bau von Windrädern zur Produktion umweltfreundlicher Energie oder von Stromtrassen zur Weiterleitung dieser Energie in entferntere Landesteile. Sie wollen aber nicht, dass diese in ihrem unmittelbaren Umfeld gebaut werden.

Tipps für Verwaltungen

Politik und Verwaltung müssen frühzeitig über Planungen informieren und aktiv auf die Betroffenen und die Allgemeinbevölkerung zugehen, um sie an der Planung zu beteiligen und ihre Interessen zu berücksichtigen. Sie müssen aber auch irgendwann zu verbindlichen Entscheidungen kommen, um Planungen zu Ende zu führen.

Pro und Kontra

Jeder der drei demokratischen Verfahrenstypen hat Vorteile, die es zukünftig zu verbinden gilt (11). Direkte Beteiligung ermöglicht hohen Einfluss auf Entscheidungen durch verbindliche Abstimmung zu konkreten Themen und hat großes Aktivierungspotenzial. Aber die Entscheidung zwischen zwei sich konträr gegenüberstehenden Vorschlägen polarisiert die Bevölkerung und oft mangelt es im Vorfeld der Abstimmung an umfassender, ausgewogener Information (Abb. 5). Deliberative Beteiligung, besonders wenn sie wie das Verfahren Planungszelle/Bürgergutachten mit einer Zufallsauswahl aus der Bevölkerung durchgeführt wird und dadurch den Einfluss von Interessengruppen mindert, gibt der Bevölkerung mehr Zeit und Raum für Information, Diskussion und Meinungsbildung, auf deren Basis ausgewogene Empfehlungen und neue Lösungen entwickelt werden können. Aktuell wird daher eine verbindliche Kombination direkter und deliberativer Beteiligung unter dem Stichwort „hybride Partizipation“ (12) (Abb. 6) diskutiert.

Abbildungen

Abb. 1 Drei demokratische Verfahrenstypen

Parlamentarische Demokratie	Direkte Demokratie	Deliberative Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> Parteien in Parlamente wählen formell, gesetzlich geregelt Sperrklausel/5%-Hürde Bund: alle 4 Jahre Länder und Kommunen: alle 5 Jahre Ergebnis verbindlich 	<ul style="list-style-type: none"> über Vorschlag und Gegenvorschlag zu einem Vorhaben abstimmen formell, gesetzlich geregelt durch Initiative von Bürgerinnen und Bürgern oder Politik unterschiedliche Quoren in den Ländern Ergebnis verbindlich 	<ul style="list-style-type: none"> sich informieren, diskutieren, beraten, Empfehlungen abgeben informell, gesetzlich nicht geregelt meist Angebot von Politik und Verwaltung auch kurzfristig und häufig möglich Ergebnis unverbindlich
Wahlen	Bürgerentscheid und Volksentscheid	verschiedene Methoden

Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 1

Abb. 2 Beteiligungsstufen



Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 2

Abb. 3 Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz erarbeiten 2008 in Planungszellen ein Bürgergutachten



Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 3

Abb. 4 Verfahrensziele und Beispiele für Beteiligungsmethoden

Verfahrensziel:	Beispiele Beteiligungsmethoden:
Meinungen einholen, aktivieren	Bürgerbefragung/Bürgerpanel, Bürgerausstellung
Ideen sammeln	Open Space, World Café
Zukunft entwerfen	Zukunftswerkstatt, Zukunftskonferenz
Konflikte bearbeiten	Konsensuskonferenz, Mediation
Planung anstoßen und begleiten	Planungszelle/Bürgergutachten, Planning for Real
über Vorschläge abstimmen	Informelles Bürgervotum

Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 4

Abb. 5 Demokratiematrix

	Parlamentarische Demokratie	Direkte Demokratie	Deliberative Demokratie
Einfluss auf Entscheidung	mittel	hoch	niedrig
Deliberative Qualität	mittel	niedrig	hoch

Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 5

Abb. 6 Vorteile direkter und deliberativer Beteiligung verbinden



Böhm – Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland – AGREE – 120616 – Abbildung 6

Literatur

- 1 Schubert, K., Klein, M. (2016). Das Politiklexikon. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17998/partizipation.
- 2 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) § 8. www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/__8.html.
- 3 Baugesetzbuch (BauGB) § 3. www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__3.html.
- 4 Bertelsmann Stiftung (2015). Beteiligungskompass. www.beteiligungskompass.org/article/index/method#5928.
- 5 Stiftung Mitarbeit (2015). Wegweiser Bürgergesellschaft. www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/.
- 6 Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013). Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf.
- 7 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011). Handbuch zur Partizipation. www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf.
- 8 Stadt Mannheim (2012). Mannheim gemeinsam gestalten! Bürgerbeteiligung. www.mannheim.de/sites/default/files/page/2616/p_09_handreichung_buergerbeteiligung.pdf.
- 9 Stadt Heidelberg (2012). Leitlinien Bürgerbeteiligung. www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-1999895220/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Broschuere_Buergerbeteiligung_Kurzfassung.pdf.
- 10 Stadt Wolfsburg (2015). Konzept Bürger mit Wirkung. www.wolfsburg.de/leben/buergermitwirkung/konzept-buergermitwirkung-wolfsburg.
- 11 Böhm, B. (2015). Die Kombination ist entscheidend: Wie man die Vorteile deliberativer und direktdemokratischer Partizipationsverfahren nutzen kann. Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte, 10/2015, S. 24 - 26, J. H. W. Dietz. www.frankfurter-hefte.de/upload/Archiv/2015/Heft_10/PDF/2015-10_boehm.pdf.
- 12 Kersting, N. (2013). Hybride Partizipation – Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_kersting_130708.pdf.

Dr. Birgit Böhm

Dr. Birgit Böhm leitet die Akademie für Partizipative Methoden des nexus Instituts für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

© Europäische Akademie Berlin e.V., August 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu