

Bürgerbeteiligung ist der Motor einer starken partizipativen Demokratie.

1. Eine starke partizipative Demokratie braucht eine breite gesellschaftliche Debatte.

Es ist an der Zeit, die Förderung einer starken partizipativen Demokratie längerfristig auf die politische Agenda zu setzen. Bund, Länder und Kommunen sind aufgefordert, gemeinsam mit allen Akteuren eine breite gesellschaftliche Debatte anzustoßen. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert die Länderparlamente und den Deutschen Bundestag deshalb auf, dem Vorbild von Rheinland-Pfalz zu folgen und Enquete-Kommissionen zur Demokratieförderung einzusetzen. Die Arbeit der Enquete-Kommissionen selbst soll partizipativ ausgerichtet sein – z. B. durch Demokratie-Audits, Demokratiebilanzen, Bürgerforen und Bürgerräte – und der lokalen Bevölkerung und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Im Ergebnis sollen politische Handlungsstrategien erarbeitet werden, die auf allen föderalen Ebenen die Demokratie stärken und beleben.

Auch auf kommunaler Ebene gilt es, die Bürgerbeteiligung und die partizipative Kultur zu stärken. In einem breiten Diskurs zwischen den Einwohner/innen und den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft müssen Vereinbarungen über die nachhaltige Etablierung der Bürgerbeteiligung als Handlungsprinzip in der Kommune gefunden werden.

2. Eine starke partizipative Demokratie braucht die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen.

In einer Gesellschaft wachsender Ungleichheit und vielfältiger Ausgrenzungen bedarf es besonderer Anstrengungen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe sicherzustellen und bestehende politische Ungleichheit soweit wie möglich zu verringern. Bürgerbeteiligung braucht die Mitwirkung aller relevanten Akteursgruppen, um ihrem Anspruch nach demokratischer Mitgestaltung gerecht zu werden und zu fundierten, tragfähigen und zukunftssträchtigen Ergebnissen zu gelangen. Wir brauchen auch die Meinungen derjenigen, die nicht so leicht zu erreichen sind und die sich aufgrund ihrer Lebenssituation, ihrer Bildung oder gesellschaftlichen Stellung nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden um z. B. Migrant/innen, perspektivlose Jugendliche und Erwachsene, die am Rande unserer Gesellschaft leben, für Beteiligung zu gewinnen und sie dabei zu unterstützen, ihre Interessen zu artikulieren. Erforderlich sind innovative Forschungsprojekte, eine nachhaltige Förderung inklusiver Formen der Beteiligung sowie Investitionen in eine niederschwellig angelegte Beteiligungsinfrastruktur. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert, dass hierfür entsprechende Förderprogramme für eine inklusive Beteiligungspraxis aufgelegt werden.

3. Eine starke partizipative Demokratie braucht fundiertes Wissen zum Thema »Partizipation«.

Der Wissensstand zum Thema »Partizipation« ist lückenhaft und unbefriedigend. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert deshalb, eine forschungspolitische Agenda zu entwickeln und die notwendigen Ressourcen zu ihrer Umsetzung zur Verfügung zu stellen. Vordringlich sind in einem ersten Schritt die systematische Bestandserhebung in Form eines »Beteiligungssurveys« und die Auswertung der Akzeptanz und Wirksamkeit bestehender Beteiligungsverfahren – insbesondere auf kommunaler Ebene.

4. Eine starke partizipative Demokratie lebt von den demokratischen Handlungs- und Beteiligungskompetenzen der beteiligten Akteure.

Die Entwicklung einer partizipativen Demokratie ist ein offener gesellschaftlicher Lernprozess. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert, allen beteiligten Akteuren – in Parteien und Parlamenten, in öffentlichen Verwaltungen, in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in Unternehmen und in der engagierten Bürgerschaft – die Möglichkeit zu eröffnen, entsprechende demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen aufzubauen. Es geht darum, Wissen über die Umsetzung von Beteiligungsprozessen zu bündeln und in den Kommunen eine entsprechende Beteiligungs- und Engagementinfrastruktur (z. B. Demokratiebüros) zu etablieren. Dabei bedarf es einer klaren Handlungsgrundlage auf Basis von allseits anerkannten Qualitätskriterien. Ein aktives, beteiligungsorientiertes Demokratieverständnis muss zudem Leitbild der Arbeit aller Bildungsinstitutionen und öffentlichen Einrichtungen sein.

5. Eine starke partizipative Demokratie braucht eine moderne Planungspraxis.

Für eine moderne Planungspraxis, die sowohl dem breiten Beteiligungswunsch als auch den Effizienzanforderungen politischer Entscheidungsfindungsverfahren Genüge tut, braucht es mehr als neue gesetzliche Regelungen. Formelle Verfahren müssen durch informelle Verfahren ergänzt und von einer neuen Planungskultur getragen werden, die sich in veränderten Routinen, Werten und Stilen der Interaktion und Konfliktbewältigung unter den beteiligten Akteuren niederschlägt. Im Kontext der politischen Reformen müssen auch Überlegungen angestoßen werden, bei wem die Entscheidung über Beteiligung liegt, wie man Beteiligung verbindlicher gestaltet und wie die aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger gefestigt werden kann.

Stand: 06. Juni 2013

Die Aufbaugruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung

Vertiefende Texte zur politischen Agenda des Netzwerks Bürgerbeteiligung

1. Eine starke partizipative Demokratie braucht eine breite gesellschaftliche Debatte.

Es ist an der Zeit, die Förderung einer starken partizipativen Demokratie längerfristig auf die politische Agenda zu setzen. Bund, Länder und Kommunen sind dazu aufgefordert, gemeinsam mit allen Akteuren eine breite gesellschaftliche Debatte anzustoßen. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert die Länderparlamente und den Deutschen Bundestag deshalb auf, dem Vorbild von Rheinland-Pfalz zu folgen und Enquete-Kommissionen zur Demokratieförderung einzusetzen. Die Arbeit der Enquete-Kommissionen selbst soll partizipativ ausgerichtet sein – z. B. durch Demokratie-Audits, Demokratiebilanzen, Bürgerforen und Bürgerräte – und der lokalen Bevölkerung und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Im Ergebnis sollen politische Handlungsstrategien erarbeitet werden, die auf allen föderalen Ebenen die Demokratie stärken und beleben.

Auch auf kommunaler Ebene gilt es, die Bürgerbeteiligung und die partizipative Kultur zu stärken. In einem breiten Diskurs zwischen Einwohner/innen und den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft müssen Vereinbarungen über die nachhaltige Etablierung der Bürgerbeteiligung als Handlungsprinzip in der Kommune gefunden werden.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht vielfältige gesellschaftliche Potentiale demokratischer Beteiligung. Neue Formen der Beteiligung sind entstanden, die Bereitschaft der Bevölkerung, sie auch zu nutzen, wächst. Politisches Interesse, Engagement in Initiativen und sozialen Bewegungen – bürgerschaftliches Engagement insgesamt – nehmen zu.

Zu konstatieren ist auch eine Vielfalt von Suchbewegungen, die eine Qualitätssteigerung der demokratischen Prozesse anstreben. Dies gilt z. B. für den Ausbau direktdemokratischer Verfahren auf allen föderalen Ebenen, der keineswegs abgeschlossen ist. Das Streben nach mehr Deliberation und Partizipation, im Sinne rationaler, argumentativ begründeter Entscheidungsfindung, ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen zu spüren. Bürgerkommune, Bürgerhaushalt, Demokratie-Bilanz, Demokratie-Audit, die verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (Wahlalterabsenkung bis zur Ausgestaltung von Beteiligungsrechten in Schulen und Gemeinden) und die politischen Mitwirkungsrechte von Zuwanderern aus Drittstaaten sind einige Stichworte dieser Bewegung in Richtung »mehr Demokratie«.

Weltweit werden heute zwischen 60 und 100 demokratische Erfindungen beschrieben, weit überwiegend handelt es sich um deliberative Verfahren und Konsultationen. Noch eher vereinzelt wird auch in der Bundesrepublik von diesem Instrumentarium Gebrauch gemacht. Ein Beispiel ist der Großversuch in Rheinland-Pfalz, eine Kommunal- und Verwaltungsreform auf Bürgerbeteiligung zu stützen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in Sachen Demokratie heute mehr möglich ist. Es geht um eine »Intensivierung«, »Stärkung« oder »Vertiefung« der Demokratie, die mit unterschiedlichen Begründungen, Anregungen und Perspektiven gefordert wird.

Die oft vorgebrachte Sorge, dass eine solche Vitalisierung der Demokratie die Substanz repräsentativer Demokratie bedrohen könne, ist unbegründet. Es geht um ihre Stärkung und Entlastung von überbordenden Erwartungen. Bereits heute haben wir es im Alltag mit einer Mischung vielfältiger demokratischer Formen zu tun, die erst in ihrer Kombination wirksam werden. Verschiedene Gesetze und Vorhaben haben das demokratische Gefüge bereits in den letzten Jahrzehnten verändert, z. B. Referenden auf kommunaler Ebene oder die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement auf allen föderalen Ebenen. Was zu einer Verbesserung der repräsentativen

Demokratie beitragen könnte, verlangt besonders gründliche Überlegungen, weil wir uns unter heutigen Bedingungen kein demokratisches Gefüge vorstellen können, das auf starke Elemente von Repräsentation verzichten könnte.

Enquete-Kommissionen haben die Aufgabe, grundlegende und längerfristige gesellschaftliche und politische Problemlagen aufzuarbeiten und politische Lösungswege vorzuschlagen, die den Zeithorizont einer Legislaturperiode überschreiten. Zur Einsetzung wird die Unterstützung von einem Viertel der Bundestagsabgeordneten benötigt (gegenwärtig 156 Stimmen). Auch wenn der Aufwand einer mehrjährigen intensiven Mitarbeit weder für die Mitglieder des Bundestags noch für die von ihnen nominierten Sachverständigen unterschätzt werden sollte, liegt der mögliche Nutzen eines solchen Vorhabens auf der Hand. Enquete-Kommissionen ermöglichen und fördern

- eine längerfristige Themensetzung,
- eine breite gesellschaftliche Debatte (durch Anhörungen, Medienresonanz etc.),
- die vertiefte wissenschaftliche Beschäftigung (durch Gutachten und Studien),
- die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren,
- themenbezogene Vernetzungen sowie
- die Ausarbeitung von politischen Handlungsstrategien bis hin zu konkreten Gesetzesvorlagen, die weit über die Bundesebene hinausreichen können.

Um diese Aufgaben in überzeugender Weise auszufüllen, sollte die Arbeit der Enquete partizipativ angelegt sein. Durch Demokratie-Audits, Demokratie-Bilanzen und Bürgerforen könnte die Bevölkerung breit in die Debatte einbezogen werden. Dass dazu auch die intensive Nutzung neuer Medien gehören muss, versteht sich von selbst.

2. Eine starke partizipative Demokratie braucht die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen.

In einer Gesellschaft wachsender Ungleichheit und vielfältiger Ausgrenzungen bedarf es besonderer Anstrengungen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe sicherzustellen und bestehende politische Ungleichheit soweit wie möglich zu verringern.

Bürgerbeteiligung braucht die Mitwirkung aller relevanten Akteursgruppen, um ihrem Anspruch nach demokratischer Mitgestaltung gerecht zu werden und zu fundierten, tragfähigen und zukunftssträchtigen Ergebnissen zu gelangen. Wir brauchen auch die Meinungen derjenigen, die nicht so leicht zu erreichen sind und die sich aufgrund ihrer Lebenssituation, ihrer Bildung oder gesellschaftlichen Stellung nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen.

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden um z. B. Migrant/innen, perspektivlose Jugendliche und Erwachsene, die am Rande unserer Gesellschaft leben, für Beteiligung zu gewinnen und sie dabei zu unterstützen, ihre Interessen zu artikulieren. Erforderlich sind innovative Forschungsprojekte, eine nachhaltige Förderung inklusiver Formen der Beteiligung sowie Investitionen in eine niederschwellig angelegte Beteiligungsinfrastruktur. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert, dass hierfür entsprechende Förderprogramme aufgelegt werden.

Demokratien versprechen politische Gleichheit: Alle Bürgerinnen und Bürger sollen die gleiche Chance haben, sich in die gemeinsamen Angelegenheiten einzumischen. Nur so können die vielfältigen Interessen, Sichtweisen und Projekte, die in einer Gesellschaft vorhanden sind, auch Berücksichtigung finden. Klasse, Stand, Geschlecht und andere Geburtsrechte sollen keine prägende Rolle mehr spielen. Politische Gleichheit soll stattdessen fortbestehende gesellschaftliche Ungleichheiten überwinden helfen.

Doch das Versprechen der politischen Gleichheit scheint zur Illusion zu werden. Die Wahlbeteiligung, überragendes Symbol gleicher politischer Rechte, ist in den letzten Jahrzehnten deutlich rückläufig. Gerade in den unteren sozialen Schichten wächst das Gefühl, dass Wählen nichts an ihrer Lebenssituation ändern wird. Die Volksparteien verlieren Mitglieder und die Anbindung an große Teile der weniger privilegierten Bevölkerung.

Eine starke partizipative Demokratie muss sich daran messen lassen, ob sie eine Trendumkehr in Richtung politische Gleichheit voranbringt. Dies ist keineswegs ausgemacht. Der immer wieder geltend gemachte Einwand lautet: Mehr partizipative Demokratie bedeute letztlich weniger Demokratie, weil sie den ohnehin durch Zeit, Bildung und Ressourcen Privilegierten nur zu zusätzlichen Einflusschancen ver helfe. Auch wenn dieser warnende Zeigefinder keinen Hinweis auf die Ungleichheitsdynamik der vorhandenen demokratischen Verfahren und deren Überwindung gibt, zeigt er auf die Achillesferse einer partizipativen Erneuerung repräsentativer Demokratien.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung stellt sich die Aufgabe, politische Beteiligung aus einer sozialen Nische herauszuholen und zu einer praktischen Möglichkeit für möglichst alle zu machen. Entsprechend ausgestaltet und öffentlich unterstützt, können auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide repräsentativen Ansprüchen genügen. Es gibt hinreichend Verfahren und Instrumente, die gerade auch »politikferne« Bevölkerungsgruppen für politische Weichenstellungen in ihrem Gemeinwesen zurückgewinnen können. Dies ist in einigen Bürgerhaushalten in lateinamerikanischen Städten ebenso gelungen wie in vielfältigen aufsuchenden Formen der Bürgerbeteiligung, wie sie z. B. im Mannheimer Konversionsprozess genutzt wurden.

Mit Schülerhaushalten können Kinder und Jugendliche ihre Schulen entlang ihrer Alltagswünsche gestalten. In gemeinsam von Kindern, Erziehern und Eltern ausgestalteten Kita-Verfassungen erhalten sogar Vorschulkinder eine Stimme, wenn es um den Alltag in ihrer Einrichtung geht. Die zahlreichen gelungenen Beispiele erweiterter Beteiligung sind ein Auftrag, dafür zu sorgen, dass mehr Beteiligung auch wirklich zu mehr Demokratie und politischer Gleichheit beiträgt.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung ist davon überzeugt, dass mehr Demokratie und politische Gleichheit auf Dauer nicht ohne eine Stärkung und Rückgewinnung politischer Gestaltungsräume insgesamt gelingen kann.

3. Eine starke partizipative Demokratie braucht fundiertes Wissen zum Thema »Partizipation«

Der Wissensstand zum Thema »Partizipation« ist lückenhaft und unbefriedigend. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert deshalb, eine forschungspolitische Agenda zu entwickeln und die notwendigen Ressourcen zu ihrer Umsetzung zur Verfügung zu stellen. Vordringlich sind in einem ersten Schritt die systematische Bestandserhebung in Form eines »Beteiligungssurveys« und die Auswertung der Akzeptanz und Wirksamkeit bestehender Teilnahmeverfahren – insbesondere auf kommunaler Ebene.

Das Wissen zum Thema Partizipation ist unzureichend. Insbesondere angesichts der derzeitigen Aufwertung des Themas in Verbindung mit einer aufflammenden Demokratiedebatte besteht Forschungsbedarf in vielfacher Hinsicht.

Lange Zeit fehlten die elementarsten Kenntnisse darüber, welche Teilnahmekonzepte, -strategien und -konzepte zur Anwendung gelangen. Inzwischen wird das geringe Grundlagenwissen durch eine Umfrage (eingeschränkt) verbessert, die das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) kürzlich bei den deutschen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern durchführte. Allerdings lässt auch diese Studie zentrale Fragen unbeantwortet: Warum schreckt die Mehrheit der Kommunen noch immer vor einer definitiven Entscheidungsbeteiligung der Bürger/innen zurück? Warum neigen die Kommunen dazu, »Bürgerbeteiligung« auf die Information der Bürger/innen über

anstehende oder bereits laufende Vorhaben zu reduzieren? Was sind die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen der »echten« Beteiligungsformate? Welche Wirkungen hat Bürgerbeteiligung in Entscheidungszusammenhängen sowie auf die lokale politische Kultur? Inwiefern beeinflusst sie die »Vitalisierung« der Demokratie im Ganzen?

Betrachtet man den Gewinn, den der »Freiwilligensurvey« für das Verständnis von freiwilligem Engagement in unserer Gesellschaft bietet, so ist es nur logisch, dass auch Fragen der Beteiligung über ein solches Instrument erforscht werden sollten. Aus dem »Freiwilligensurvey« sind die Fragen, die sich im engeren Sinne auf die »Bürgerbeteiligung« beziehen, ausgeklammert. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung tritt deshalb dafür ein, diese Lücke mit Hilfe eines »Beteiligungssurveys« zu schließen.

Die methodische Grundlage eines solchen Beteiligungssurveys könnte – ähnlich wie beim Freiwilligensurvey – eine repräsentative Bevölkerungsumfrage sein, die in bestimmten Abständen wiederholt wird. Bei ihrer Planung muss berücksichtigt werden, dass derzeit vor allem Kommunen, die über eine entsprechend entwickelte Beteiligungsagenda verfügen, für die Untersuchung infrage kommen. Es bietet sich eine »geschichtete« Stichprobe an, in welche ausgewählte Kommunen als lokale »Cluster« mit einem erhöhten Auswahlatz eingehen sollten. Unter dieser Voraussetzung könnte die Fallzahl der Stichprobe deutlich kleiner als beim Freiwilligensurvey sein. Dies reduziert die Kosten des Beteiligungssurveys und dürfte die Entscheidung über die Durchführung des Projekts u. U. maßgeblich erleichtern.

In Ergänzung zu der repräsentativen Bevölkerungsumfrage sollten in den ausgewählten Kommunen kommunale Schlüsselakteure befragt werden. Das Befragungsprogramm muss mit dem Befragungsprogramm der Bevölkerungsumfrage abgestimmt werden. Unter dieser Voraussetzung ist es möglich, die Informationsbarrieren und -verzerrungen im Verhältnis von Bürger/innen und Entscheider/innen und die daraus resultierenden Missverständnisse analytisch in den Griff zu bekommen.

4. Eine starke partizipative Demokratie lebt von den demokratischen Handlungs- und Beteiligungskompetenzen der beteiligten Akteure

Die Entwicklung einer partizipativen Demokratie ist ein offener gesellschaftlicher Lernprozess. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung fordert, allen beteiligten Akteuren – in Parteien und Parlamenten, in öffentlichen Verwaltungen, in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in Unternehmen und in der engagierten Bürgerschaft – die Möglichkeit zu eröffnen, entsprechende demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen aufzubauen. Zudem geht es darum, Wissen über die Umsetzung von Beteiligungsprozessen zu bündeln und in den Kommunen eine entsprechende Beteiligungs- und Engagementinfrastruktur (z. B. Demokratiebüros) zu etablieren. Dabei bedarf es einer klaren Handlungsgrundlage auf Basis von allseits anerkannten Qualitätskriterien. Ein aktives, beteiligungsorientiertes Demokratieverständnis sollte zudem Leitbild der Arbeit aller Bildungsinstitutionen und öffentlichen Einrichtungen werden.

Bildung und freie Zeit sind zentrale Voraussetzungen für politische Beteiligung, wie Jürgen Habermas bereits zu Beginn der 1960er Jahre festgestellt hat. Zumindest in der Dimension tertiäre Bildung hat sich seither ein grundlegender Wandel vollzogen. Waren damals rund 5 Prozent eines Jahrgangs an Hochschulen anzutreffen, so sind es heute in der Bundesrepublik rund 50 Prozent. Entsprechend ist auch das politische Kompetenzbewusstsein gestiegen. Die Bevölkerung ist in Teilen anspruchsvoller, zum »kritischen Bürger« oder zur »kritischen Bürgerin« geworden. Entscheidungen werden selbstbewusst auf ihre Gemeinwohlqualitäten befragt und nicht länger fraglos hingenommen. Hinzu kommt die Ausbreitung der »Verhandlungsfamilie«:

Kinder lernen von klein auf, dass sie etwas zu sagen haben und mitbestimmen können. Nicht zu unterschätzen sind auch die erweiterten Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten durch Internet und soziale Netze.

Zentrale gesellschaftliche Institutionen (von den Bildungseinrichtungen über die Arbeitswelt bis zur Politik) gehen nur zögerlich auf diese veränderten Beteiligungspotentiale ein. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht in ihnen eine Chance zur beteiligungsorientierten Vitalisierung der Demokratie. Mehr und fundierte politische Beteiligung ist heute für gesellschaftliche Mehrheiten im Prinzip möglich. Einen Vorgeschmack geben z. B. die Alternativentwürfe zu »Stuttgart 21« oder die zahlreichen Energiegenossenschaften, in denen Bürgerinnen und Bürger die Energiewende in die eigenen Hände genommen haben.

Dennoch gibt es viel zu tun, um allen die Chance zu geben, die Beteiligungs- und Handlungskompetenzen zu erwerben und praktisch zu erproben, die eine partizipative Demokratie abverlangt. Wenn sich pädagogische Einrichtungen und Kommunen in ihrem Alltag stärker an Beteiligung orientieren und entsprechende Kompetenzen stärken, sind wichtige Schritte getan. Auch Verwaltung und Politik müssen sich verstärkt für Beteiligung öffnen, wenn sie nicht Protest oder Apathie ernten wollen. Es braucht insgesamt mehr Gelegenheiten, um die »Beteiligungsmuskeln« zu erproben.

Attraktiv wird die neue demokratische Beteiligungskultur allerdings nur dann, wenn sie Bürgerinnen und Bürger nicht permanent überfordert. Leitbild könnte ein »stand by«-citizen sein, der politisches Interesse aufbringt und sich fallweise entlang des Lebenslaufs engagiert. Damit dies auch möglich ist, braucht es politische und gesellschaftliche Institutionen, die für überraschendes politisches Engagement offen sind und es fördern. Über den erwartbaren politischen Nutzen wurde bereits im klassischen Griechenland nachgedacht: Die Weisheit und das Wissen der Vielen macht Demokratien stark.

5. Eine starke partizipative Demokratie braucht eine moderne Planungspraxis.

Für eine moderne Planungspraxis, die sowohl dem breiten Beteiligungswunsch als auch den Effizianzforderungen politischer Entscheidungsfindungsverfahren Genüge tut, braucht es mehr als neue gesetzliche Regelungen. Formelle Verfahren müssen durch informelle Verfahren ergänzt und von einer neuen Planungskultur getragen werden, die sich in veränderten Routinen, Werten und Stilen der Interaktion und Konfliktbewältigung unter den beteiligten Akteuren niederschlägt. Im Kontext der politischen Reformen müssen auch Überlegungen angestoßen werden, bei wem die Entscheidung über Beteiligung liegt, wie man Beteiligung verbindlicher gestaltet und wie die aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger gefestigt werden kann.

Die Bürgerinnen und Bürger fordern mehr Mitspracherechte. Die bestehenden Regelungen zur Information und Anhörung im Rahmen der gesetzlichen Planungsverfahren sind für viele nicht zufriedenstellend. Die Bürger/innen fühlen sich bei der Planung von Infrastrukturvorhaben nicht ausreichend gehört und schlecht informiert.

Es bedarf deshalb einer Erneuerung und Modernisierung der Planungspraxis. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung sieht hierfür verschiedene Ansatzpunkte. Hierzu gehören die Reform der rechtlich-formellen Verfahren, die Verknüpfung von formellen mit informellen Verfahren, die Steigerung der Verbindlichkeit der Verfahren und die kulturelle Fundierung der geforderten neuen Planungspraxis.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung begrüßt vor diesem Hintergrund die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Entwurf zum Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vorgesehen ist. Es geht darum, »durch

die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Vorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und damit die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen zu fördern« (vgl.: Drucksache 17/9666, S. 1). Die zuständigen Behörden werden hierdurch verpflichtet, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens hinzuwirken.

Dies bietet die Möglichkeit, den Planungsprozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen, die Belange der Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und – soweit sie nicht berücksichtigt werden können – dies in den Antragsunterlagen darzustellen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich mit dieser Regelung eine befriedigende Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung einstellen wird oder ob der Gesetzgeber zu verbindlicheren Maßnahmen greifen muss.

Der Entwurf des PIVereinHG bestimmt nicht, wie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist; somit besteht Spielraum für die verschiedenen Instrumente informeller Beteiligungsverfahren. Solche Verfahren ermöglichen einen größeren Gestaltungsspielraum und können damit besser auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse und die spezifischen Rahmenbedingungen eingehen. Welche Themen und Fragestellungen behandelt werden und welche Informationsgrundlagen hierfür notwendig sind, kann beispielsweise weitgehend selbst bestimmt werden.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung schlägt vor, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, z. B. im Rahmen eines Scoping-Termins, durchzuführen. In allen Vorhaben, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss, findet regelmäßig ein solcher Scoping-Termin statt. Dabei werden Gegenstand und der Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt.

Eine solche Verzahnung informeller Verfahren mit den formellen Verfahrensschritten kann Verzögerungen vorbeugen, indem für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ein weiterer, vorgelagerter Verfahrensschritt eingeführt werden muss. Die Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten im förmlichen Verfahren ermöglicht es den Bürger/innen, inhaltliche Vorschläge zum Vorhaben und zum Verfahren, wie auch zum Gegenstand der UVP einzubringen. Der so begonnene Dialog mit der Öffentlichkeit kann parallel zu den weiteren Verfahrensschritten vertieft werden.

Dabei sollte die Art und Weise informeller Beteiligungsverfahren nicht in einem formellen Sinne eng mit den Trägerverfahren verbunden werden. Vielmehr sind beide Elemente so zu verzahnen, dass die informellen Verfahren flexibel einsetzbar bleiben. Gesetzliche Regelungen müssen vor allem verdeutlichen, wann im Prozess weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen soll und wie die Ergebnisse in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sie sollen aber nicht die informellen Verfahren durch gesetzliche Vorschriften de facto formalisieren.

Die Etablierung einer modernen Planungspraxis verbindet sich mit der Forderung nach einer »neuen« Planungskultur. Soll das politische Projekt einer »neuen Öffentlichkeitsbeteiligung« gelingen, sind die zentralen Akteure gefordert, ihre Routinen, Werte, Orientierungen, Kommunikations- und Konfliktbewältigungsstile zu überdenken und zu verändern. Zentrales Element einer neuen Planungskultur ist die Aufwertung der Bürgerrolle im Sinne einer »active citizenship«.

Diese neue Planungskultur hat nur eine Zukunft, wenn sie in eine alltägliche Beteiligungskultur eingebunden wird. Eine gestärkte Bürgerrolle muss von allen Beteiligten gewollt und geschätzt werden. Dies setzt entsprechende kulturelle Wandlungsprozesse in Politik, Verwaltung, bei den Medien, bei Experten und bei privaten Vorhabenträgern und Unternehmen voraus.