



Ausarbeitung

Bürgerbeteiligung

Best Practice Beispiele



Bürgerbeteiligung

Best Practice Beispiele

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 - 402/10
Abschluss der Arbeit: 20. Oktober 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund	4
2.	Best Practice Beispiele	5
3.	Direkte Demokratie	5
4.	Bürgerbeteiligung	5
4.1.	Bürgerhaushalt	5
4.2.	Online-Konsultation und Online-Brainstorming	6
4.3.	Bürgerpanel	8
4.4.	FixMyStreet – Maerker Brandenburg	8
4.5.	Zukunftswerkstatt – Bürgerwerkstatt	9
4.6.	Kinder- und Jugendparlamente	9
4.7.	Seniorenbeiräte	9
4.8.	Quartiers- und Stadtteilbeiräte	10

1. Hintergrund

Das politische System in Deutschland ist als **repräsentative Demokratie** ausgestaltet. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Das GG selbst sieht Abstimmungen nur in Art. 29 (Neugliederung des Bundesgebietes), Art. 118 (Neugliederung der badischen und württembergischen Länder) und Art. 118a (Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg) vor.

Auf **Landes- und Kommunalebene** spielen Instrumente wie **Volks- bzw. Bürgerentscheide** und **Volksinitiativen** eine deutlich **größere Rolle**, da sie nach den Landes- und Kommunalverfassungen nicht auf einen thematisch eng begrenzten Bereich beschränkt sind.¹

Angesichts zunehmender Politikverdrossenheit der Bürger wird vielfach die Einführung bzw. **Stärkung direktdemokratischer Elemente** sowie eine stärkere **Einbindung der Bürger** in Entscheidungsprozesse **gefordert**.²

Der Begriff **direkte Demokratie** bezeichnet **unmittelbare Beteiligungsformen** des **Volkes** an politischen **Sachentscheidungen**, z.B. Volksabstimmungen und Volksinitiativen.³

Davon abzugrenzen sind Instrumente der **Bürgerbeteiligung**, mit denen Bürger an der **Vorbereitung** von Entscheidungen **beteiligt** werden bzw. in anderer Form **initiativ** oder **konsultativ** an **staatlichem Regierungs- bzw. Verwaltungshandeln** beteiligt werden.

In diesem Zusammenhang wird Instrumenten des **E-Government** bzw. der **E-Democracy** eine wachsende Bedeutung zugesprochen.⁴ Allerdings fehlt es bislang an einer klaren begrifflichen Abgrenzung in diesem Bereich. So wird E-Government teilweise als Oberbegriff zu E-Democracy verstanden⁵, eine Systematisierung, die mit Blick auf die verfassungsrechtliche Bedeutung des Demokratieprinzips und der nur mittelbaren Legitimation des Regierungs- und Verwaltungshandelns problematisch sein dürfte.

1 Näher zu den einzelnen Instrumenten: [REDACTED], Volksbegehren, Volksentscheid, Volksabstimmung: Begrifflichkeiten und Modelle, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 237/09), 2009.

2 Vgl. Der Ruf nach dem Plebiszit, FAZ v. 20.10.2010, S. 5.

3 Walter-Rogg, Direkte Demokratie, in: Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prognose, Politikinhalt, 3. Auflage 2008, S. 237.

4 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Leitfaden für die Online-Konsultation, abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/xcms_bst_dms_31401__2.pdf

5 v. Lucke, Jörn/Reinermann, Heinrich, Speyerer Definition von Electronic Government, 2000, abrufbar unter www.foev-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf; ähnlich: www.e-demokratie.org/was-ist-e-demokratie/

2. Best Practice Beispiele

Der methodische Ansatz, bestimmte Vorgehensweisen als „Best Practice“ zu definieren, stammt aus der Betriebswirtschaftslehre. Durch **Vergleiche** mit anderen Unternehmen sollen die für das eigene Unternehmen **besten Methoden** und **Abläufe** ermittelt werden.

In der Diskussion um Stärkung der **Bürgerbeteiligung** wird der Begriff „Best Practice“ auch für **Methoden** verwendet, die sich in der **Praxis bewährt** haben, auch wenn sie **nicht** nach **strengen Kriterien** als Best Practice ermittelt wurden.⁶ Ein Vergleich unterschiedlicher Best Practice Instrumente der Bürgerbeteiligung ist daher im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht möglich. Dementsprechend beschränkt sie sich auf eine Beschreibung der nicht repräsentativ ausgewählten Best Practice Beispiele zur Bürgerbeteiligung. Sie ist nicht als „Liste der besten Best Practice Beispiele“ zu verstehen.

3. Direkte Demokratie

Instrumente der direkten Demokratie im engeren Sinn wurden bislang offenbar nicht unter Best Practice Gesichtspunkten analysiert bzw. verglichen. Für eine Übersicht über die Ausgestaltung sowie die Vor- und Nachteile direktdemokratischer Instrumente in Deutschland und Europa wird auf die aktuelle Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste „Direkte Demokratie in Europa und der Bundesrepublik Deutschland“ verwiesen.⁷

4. Bürgerbeteiligung

Im Vergleich zu Instrumenten der direkten Demokratie werden Maßnahmen zur Stärkung der Bürgerbeteiligung häufig mit dem Prädikat Best bzw. Good Practice versehen.

Einige dieser Instrumente werden im Folgenden vorgestellt.

4.1. Bürgerhaushalt

Unter dem Schlagwort Bürgerhaushalt werden verschiedene Verfahren zur **Einbindung** der Einwohner einer Kommune in die **Aufstellung** des **Haushaltsplans** zusammengefasst.⁸ Die Idee des

6 Bundesministerium des Innern, Elektronische Bürgerbeteiligung in Deutschland, 2008, abrufbar unter:
http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/CeBIT/elektronische_Buergerbeteiligung_download.pdf?__blob=publicationFile

7 [REDACTED], Direkte Demokratie in Europa und der Bundesrepublik Deutschland, Wissenschaftliche Dienste, 3. September 2010, WD 3 – 3000 – 346/10.

8 Müller, Martin, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 152 ff.; Näheres zur Geschichte des Bürgerhaushalt sowie Informationen über Projekte in Deutschland abrufbar unter www.buergerhaushalt.de

Bürgerhaushalts stammt aus Brasilien. Erstmals wurde 1989 in Porto Alegre ein Haushalt unter Beteiligung der Einwohner aufgestellt.

In Deutschland fand die Idee des Bürgerhaushalts in den letzten 15 Jahren relativ weite Verbreitung. Inzwischen wird der Bürgerhaushalt sowohl in kleinen Kommunen (z.B. Wolgast, 12.000 Einwohner) als auch in Großstädten (z.B. Köln, 1.000.000 Einwohner) praktiziert.⁹

Das Verfahren des Bürgerhaushalts ist in den teilnehmenden Kommunen unterschiedlich ausgestaltet. Im Mittelpunkt steht jedoch bei allen die **Information** über den **gemeindlichen Haushalt** und die **Konsultation** der **Bürger** zu (ausgewählten) Aspekten der anstehenden Haushaltsaufstellung.¹⁰ Dabei ist zu betonen, dass die Ergebnisse dieser Konsultation **keine rechtliche Bindungswirkung** entfalten. Die kommunalen Entscheidungsgremien sind frei darin, Ergebnisse aus dem Prozess des Bürgerhaushalts zu übernehmen oder auch nicht.

4.2. Online-Konsultation und Online-Brainstorming

Zahlreiche **Online-Plattformen** eröffnen Bürgern, die Möglichkeit ihre **Meinungen zu bestimmten Themen** in den Diskussions- oder Planungsprozess einzubringen.¹¹ Begrifflich kann zwischen Online-Konsultationen und Online-Diskursen (z.T. als Online-Brainstorming bezeichnet) unterschieden werden. Erstere beziehen sich auf ein konkretes Vorhaben bzw. Projekt, letztere dienen der Sammlung von Ideen oder Meinungen zu einem bestimmten Thema, um konkrete Maßnahmen zu entwickeln oder ein Politikfeld neu oder näher zu gestalten.

Im **Planungsrecht** ist das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits seit langem verankert, z.B. in § 3 Baugesetzbuch¹². Die daher bei Behörden sowie Raum- und Stadtplanern vorhandenen Erfahrungen mit der Einbindung der Öffentlichkeit haben dazu geführt, dass bereits diverse Online-Konsultationen zu umfangreicheren Projekten außerhalb bzw. vorgelagert zu förmlichen Planungsverfahren durchgeführt wurden. Beispiele sind etwa:

- „Essen soll leiser werden“¹³
- Neunutzung des Flughafengeländes Berlin-Tempelhof¹⁴
- Aufstellung eines Landschaftsplans in Königslutter¹⁵
- Diagonale Barcelona (Neugestaltung der Avenida Diagonal)¹⁶

9 www.wolgast.de/index.php?id=492; <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/>

10 Müller (Fn. 6), S. 182 ff.

11 Zu den Erfolgsbedingungen für Online-Konsultationen Bertelsmann Stiftung (Fn. 4).

12 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

13 www.essen-soll-leiser-werden.de

14 www.berlin.de/flughafen-tempelhof

15 www.koenigslutter.de/landschaftsplan.php

In Hamburg wurde zudem auch die Nutzung einer Online-Plattform im Rahmen der förmlichen Bauleitplanung erprobt.¹⁷

Auch zu **Gesetzentwürfen** wurden vereinzelt Online-Konsultationen durchgeführt:

- Konsultation zum Heimrecht, Sozialministerium Niedersachsen¹⁸
- Konsultation zum Bürgerportalgesetz (inzwischen De-Mail-Gesetz), Bundesministerium des Innern¹⁹

Die Durchführung einer Online-Konsultation geht deutlich über die Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)²⁰ hinaus. Danach besteht zwar die Möglichkeit, einen Gesetzentwurf der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (§ 48 Abs. 3 GGO), dies dient jedoch im Gegensatz zur Online-Konsultation eher der Information und ist – anders als die Beteiligung der Länder und Verbände nach § 47 GGO – in der Regel nicht mit einer Aufforderung verbunden, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Instrument der Online-Konsultation kann darüber hinaus auch im Bereich der **Politikfeldgestaltung** genutzt werden. Beispielhaft zu nennen sind insoweit:

- Dialog Nachhaltigkeit (Diskussionsplattform zur Nachhaltigkeitsstrategie)²¹
- Open Government Dialogue (Konsultation zum Thema Open Government - USA)²²
- Ihre Stimme in Europa (Konsultationsplattform der EU-Kommission, unterschiedliche Themen, vereinzelt auch zu Entwürfen von Richtlinien und Verordnungen)²³
- Your Norfolk, Your Say (Konsultationsplattform der englischen Grafschaft Norfolk)²⁴

Für eine **Ausweitung** der Online-Konsultation in den genannten Bereichen müsste sichergestellt sein, dass **ausreichende personelle Ressourcen** und genügend Zeit vorhanden sind, um die Ergebnisse der **Konsultation auszuwerten** und ggf. in den (Gesetz-)Entwurf einfließen zu lassen.²⁵

16 Ergebnis dieses Beteiligungsprozesses war, dass 79 % der Teilnehmer keine der beiden vorgeschlagenen Varianten zur Umgestaltung der Straße befürworteten. Es sollte der status quo beibehalten werden. Englischsprachiges Blog über das Projekt: <http://diagonalblogbarcelona.wordpress.com/>

17 www.hamburg.de/beteiligung.

18 www.heimgesetz.niedersachsen.de.

19 Das BMI unterhält eine Internetseite, auf der Online-Konsultationen zu Gesetzen oder Themen durchgeführt werden, www.e-konsultation.de.

20 Stand 1. Juni 2009, abrufbar unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html?nn=110430

21 www.dialog-nachhaltigkeit.de.

22 <http://opengov.ideascale.com/>.

23 http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm.

24 www.yournorfolkyoursay.org

25 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Fn. 4) S. 25.

4.3. Bürgerpanel

Ein Instrument, mit dem die **Meinung** der **Bürger** einer Kommune zu bestimmten Themen erfragt werden soll, ist das sog. **Bürgerpanel**. Das Bürgerpanel ist eine **repräsentative Stichprobe** aus der Einwohnerschaft einer Kommune. Die ausgewählten Bürgerinnen und Bürger werden über einen **Zeitraum** von **drei bis vier Jahren regelmäßig** zu aktuellen Themen in der Kommune **befragt**.²⁶ Vorbild für dieses Instrument der Bürgerbeteiligung ist das britische citizens' panel, das in zahlreichen Kommunen des Vereinigten Königreichs Anwendung findet. Ursprünglich sollte das citizens' panel dazu dienen, die Servicequalität der örtlichen Verwaltung zu verbessern, mittlerweile wird es auch eingesetzt, um eine repräsentative Meinung zu anderen Themen der kommunalen Ebene zu erfragen.

4.4. FixMyStreet – Maerker Brandenburg

Ein weiteres Beispiel für die Beteiligung von Bürgern auf kommunaler Ebene stammt ebenfalls aus dem Vereinigten Königreich. Die private Internetseite „FixMyStreet“ bietet seit einigen Jahren die Möglichkeit, **Behörden** auf **Mängel** der **öffentlichen Infrastruktur** (z.B. Schlaglöcher, Graffiti) öffentlich sichtbar **hinzuweisen**.²⁷

Dieses Prinzip liegt auch der Internetseite „Maerker Brandenburg“²⁸ zugrunde, die den deutschen E-Government-Wettbewerb 2010 in der Kategorie innovativstes E-Government-Projekt für gesellschaftliche Lösungen gewonnen hat.²⁹ Die Internetseite Maerker wird vom Land Brandenburg zur Verfügung gestellt. Kommunen des Landes können sich freiwillig an diesem Projekt beteiligen und dadurch Bürgern die Möglichkeit bieten, öffentlich sichtbar auf Mängel hinzuweisen und den Bearbeitungsstand auf der Internetseite nachzuverfolgen.

Maerker Brandenburg verwendet ein Ampelsystem, mit dem die einzelnen Eingaben gekennzeichnet werden. Rot bedeutet: Hinweis wurde bei Maerker eingetragen; Gelb (in Arbeit): es wurden Informationen von der zuständigen Verwaltung eingetragen; Grün (erledigt): der Missstand wurde beseitigt; Grün/Gelb (abschließend bearbeitet): der Missstand kann durch die örtliche Verwaltung nicht beseitigt werden.

Maerker bietet **Bürgern** die Möglichkeit, **gegenüber** der **Verwaltung** **initiativ** zu werden und auf Mängel der öffentlichen Infrastruktur hinzuweisen und dadurch **Verantwortung** für den **öffentlichen Raum** in ihrer Kommune zu **übernehmen**.

26 Ausführlich zu Bürgerpanel-Modellversuchen Kluge, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai, Das Bürgerpanel – Ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung, Speyer, 2008.

27 www.fixmystreet.com.

28 <http://maerker.brandenburg.de>

29 www.egovernment-wettbewerb.de/gewinner/gewinner-2010.html.

4.5. Zukunftswerkstatt – Bürgerwerkstatt

Ein weiteres Instrument der Bürgerbeteiligung, mit dem Meinungen und Ideen der Bürger zu kommunalen Themen erfragt werden können, ist die sog. **Zukunftswerkstatt** bzw. **Bürgerwerkstatt**. Im Kern handelt es sich dabei um einen **moderierten Workshop zu Zukunftsthemen** der Kommune. Thematisch wird häufig an bevorstehende Veränderungen aufgrund des demographischen Wandels angeknüpft.³⁰

4.6. Kinder- und Jugendparlamente

Ein Instrument der **Bürgerbeteiligung** für **junge Menschen** sind sog. Kinder- und Jugendparlamente bzw. Jugendbeiräte.³¹ Die Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Gremien unterscheidet sich von Kommune zu Kommune. Eine Gemeinsamkeit ist jedoch, dass die **Mitglieder** von anderen Kindern und Jugendlichen für einen **bestimmten Zeitraum** als **Delegierte gewählt** werden. Die Kinder- und Jugendparlamente befassen sich in erster Linie mit kommunalen Themen, die Kinder und Jugendliche betreffen, aber auch mit allgemeinen Themen. Die Ergebnisse der Beratungen werden üblicherweise als Anträge an die lokalen Politiker weitergeleitet. Neben der themenbezogenen Arbeit sollen Kinder- und Jugendparlamente junge Menschen an politische Prozesse und Gremienarbeit heranführen.

4.7. Seniorenbeiräte

Im Gegensatz dazu steht bei den Seniorenbeiräten die thematische Arbeit im Mittelpunkt. Diese Beiräte werden ebenfalls für einen gewissen Zeitraum gewählt und sollen durch beratende Tätigkeit die **Berücksichtigung** der **Belange** von **älteren Menschen** fördern. Seniorenbeiräte gibt es sowohl auf **kommunaler** als auch auf **Landesebene**.³²

30 Nähere Beschreibung der Methode unter

<http://blk-demokratie.de/materialien/demokratiebausteine/programmthemen/beteiligung-foerdern-durch-zukunftswerkstaetten-zukunftskonferenzen/beteiligung-foerdern-durch-zukunftswerkstaetten-zukunftskonferenzen.html>;

die Bertelsmann Stiftung hat zahlreiche Projekte zum demographischen Wandel in Kommunen durchgeführt und dabei das Instrument der Zukunftswerkstatt eingesetzt, bspw. im Projekt KOMPASS; www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-42E780B0-4BCD2F2A/bst/xcms_bst_dms_13313_13314_2.pdf

31 Nähere Informationen unter www.kinderpolitik.de/best_practice/kinderpolitik.php; eine Übersicht der Gremien in NRW bietet der Kinder- und Jugendrats NRW unter www.lwl.org/LWL/Jugend/kijurat-nrw/links/.

32 Z.B. Seniorenbeirat der Stadt Arnsberg, www.seniorenbeirat.de; Landesseniorenrat Baden-Württemberg, www.landesseniorenrat-bw.de

4.8. Quartiers- und Stadtteilbeiräte

Ein weitere Form der institutionalisierten Bürgerbeteiligung sind sog. **Quartiers- oder Stadtteilbeiräte**, die in der Regel Teil eines Quartiers- bzw. Stadtteilmanagements sind. Die Mitglieder des Beirats werden von den **Bewohnern** gewählt und entscheiden bspw. über die **finanzielle Förderung** von kleineren **Projekten** in ihrem Quartier (bspw. aus dem Programm Soziale Stadt).³³



33 Darstellung der Arbeit eines Quartiersbeirat unter www.deinkiez.de.