

Der Weg zu erfolgreicher Beteiligung

Frank Frick

Mit dem Reinhard Mohn Preis 2011 hat die Bertelsmann Stiftung weltweit nach vorbildlichen beteiligungsorientierten Projekten gesucht, die die Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen stärken und gleichzeitig zu einer nachhaltigen Lösung konkreter Probleme beitragen. Die Übertragbarkeit der Projekte auf Deutschland hat dabei eine wichtige Rolle gespielt. In diesem Beitrag werden ausgewählte Ideen und Methoden der Finalisten vorgestellt. Wie könnten diese Beispiele die politische Kultur der Beteiligung in Deutschland stärken, verändern, gestalten?

Hampton, USA: Citizen Engagement – »It's the way we do business«

Hampton, eine Stadt mit ca. 140 000 Einwohnern an der Ostküste der USA, stand Ende der 1980er Jahre vor einer Vielzahl von Herausforderungen: schwächelnde wirtschaftliche Entwicklung, Anstieg der Arbeitslosigkeit und Drogenprobleme – insbesondere bei Jugendlichen. Die Stadtverwaltung antwortete mit einer radikalen Änderung ihres Selbstverständnisses; alle relevanten Gruppen in der Stadt sollten in die Suche nach Lösungen einbezogen werden, Verantwortung und zum Teil die Umsetzung der Lösungsvorschläge übernehmen. Nach über zwanzig Jahren ist die breite Einbeziehung ein zentraler Teil der Kultur Hamptons geworden, mit positiven Auswirkungen auf die Beteiligung am repräsentativen System: die Wahlbeteiligung der jungen Erwachsenen (18-29) lag bei den Präsidentschaftswahlen 2004 in Virginia im Durchschnitt bei 43 Prozent - in Hampton hingegen bei 80 Prozent.

Die Wege, über die Bürger in die Lösungssuche einbezogen werden, sind vielfältig und umspannen alle Themen der Stadt: ob eine Nachbarschaft eher einen Kinderspielplatz oder ein neues Schwimmbad braucht (und wie die Finanzierung und Trägerschaft organisiert werden), über die Form des Unterstützungsangebotes für Eltern, bis hin zur Priorisierung der Haushaltsmittel. Die Bürger finden überall Wege, sich produktiv einzubringen und erfahren, dass ihre Meinung ernst genommen wird. Dieses findet bei Stadtteilfragen in Neighborhood Commissions (Nachbarschaftskommission) und der Unity Commission (Einheitskommission) statt, die zu Rate ge-

zogen werden, wenn es Probleme zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gibt. Die Stadt investiert in die Kompetenzen ihrer Bürger. Über civic education in den Schulen, Diversity and Neighborhood Colleges, eine Police Academy sowie weitere Maßnahmen erfahren Bürger ihre Stimme einzubringen. Gleichzeitig lernen die Bürger sich sowie die Stadtverwaltung und ihre Abläufe besser kennen – die Distanz verringert sich.

Die Bürgerbeteiligung ist ein zentraler Baustein der Art, wie in Hampton entschieden und gehandelt wird. Daher ist es jedoch kaum möglich, eine konkrete Angabe zur Teilnehmerzahl oder auch zu dem für die Bürgerbeteiligung verwendeten Budget zu machen; Bürgerbeteiligung ist ein integraler Bestandteil der Prozesse in Hampton und kann gar nicht mehr »rausgerechnet« oder besonders ausgewiesen werden.

Deutlich wird dieses besonders gut in der Beziehung zwischen den Jugendlichen und der Stadtverwaltung. Statt Jugendliche als ›Problem‹ wahrzunehmen, fokussierte die Stadt auf deren Potenzial und bindet sie über verschiedene Kanäle ein. Das beste Beispiel ist die Hampton Youth Commission. Vertreter der Jugendlichen sind über diese Institution in alle politischen Prozesse der Stadt eingebunden, verwalten ein eigenes Budget zur Förderung von jugendfreundlichen Projekten und vertreten insgesamt die Interessen der Jugendlichen. Zusätzlich stellt das Planning Department, in dem alle Planungsaktivitäten der Stadt ablaufen, jedes Jahr zwei Youth Planner ein. Sie bekommen ein Gehalt und arbeiten einige Stunden in der Woche dafür, dass die Interessen der Jugendlichen gehört werden. So wurde im Jahr 2009 ein Jugendzentrum eröffnet, das von den Youth Plannern mit konzipiert wurde und nun von Jugendlichen selber geführt wird. Die Stadtverwaltung wirkt dabei nur unterstützend und stellt die finanziellen Mittel bereit. Überall in Hampton finden sich Beispiele für Veränderungen, die durch die Beteiligung der Jugendlichen die Lebensqualität in der Stadt verbessert haben: Z. B. gibt es nun sichere Bürgersteige auf allen Schulwegen. Das haben die Jugendlichen den Youth Plannern zu verdanken, da die autofahrenden Erwachsenen diese Maßnahme nicht auf ihrer Prioritätenliste hatten.

Der zentrale Ansatz Hamptons, zum einen über geänderte Prozesse und Strukturen und zum anderen über den Kompetenzaufbau ihrer Bürger einen Kulturwandel voranzutreiben, hat große Wirkung entfaltet. An vielen Beispielen zeigt sich, dass knappe Finanzmittel zielgerichteter und besser eingesetzt werden, die Problemlösungen besser auf die Bürger abgestimmt sind, das Vertrauen in die Politik gestiegen ist und die Bindung der Bürger an ihre Stadt im regionalen Vergleich sehr hoch ist. Das Vertrauen in und die Zustimmung zur Politik sind über alle Bevölkerungsgruppen hinweg, unabhängig vom Einkommen oder der sozialen bzw. ethnischen Herkunft, hoch. Das Potenzial und die mögliche Bedeutung dieses Beispiels für Deutschland scheint klar:

Auch hier könnten neue Prozesse und eine neue Kultur des Umgangs mit Bürgern auf lokaler Ebene eine ähnlich positive und durchschlagende Wirkung entfalten. Es braucht dazu den Willen der Stadt – sowohl der gewählten Vertreter im Stadtrat als auch der Verwaltungsmitarbeiter.

Recife, Brasilien: Stadt- und Schulentwicklung per Bürgerhaushalt

Recife ist die Hauptstadt des Bundesstaates Pernambuco an der Nordostküste Brasiliens und hat rund 1,5 Millionen Einwohner. Sie ist eine Stadt der sozialen Gegensätze: Lange Strände mit exklusiven Hotels stehen Slum-Gebieten gegenüber, in denen mehr als 50 Prozent der Bevölkerung leben. Die Stadt Recife bindet ihre Bürger seit 2001 in die Weiterentwicklung ihrer Stadt ein. Mehr als 100.000 Erwachsene und Jugendliche beteiligen sich jährlich an Versammlungen und über das Internet. Sie bringen Vorschläge für städtebauliche Maßnahmen ein, begleiten deren Umsetzung und bestimmen Prioritäten in verschiedenen Politikbereichen. Die Stadtverwaltung ist dazu in den einzelnen Stadtvierteln präsent. Hierfür hat sie ein weites Netzwerk aus Haupt- und Ehrenamtlichen aufgebaut, das die Bürger das ganze Jahr über in Entscheidungen und deren Umsetzung einbezieht.

Das Beteiligungsmodell in Recife besteht aus drei Instrumenten: einem Prozess zur regionalen Stadtentwicklung, themenorientierten, stadtweiten Foren und einem Beteiligungsprozess an Schulen.

Im Zentrum des Beteiligungsmodells steht die jährliche *regionale Stadtentwicklung*, in deren Rahmen Bürger Vorschläge für städtebauliche Maßnahmen erarbeiten, auswählen und deren Umsetzung begleiten. Das Stadtgebiet Recifes wird für diesen Prozess in sechs Regionen und 18 Mikroregionen unterteilt, sodass jeder Stadtteil seine eigenen Bedürfnisse und Prioritäten definieren kann. Um die Bevölkerung über den Ablauf zu informieren, verteilen rund 70 Mitarbeiter der Stadtverwaltung – unterstützt von 80 ehrenamtlichen Helfern – Handzettel in allen Stadtbezirken. Außerdem organisieren sie jedes Jahr hunderte informelle Treffen und öffentliche Versammlungen.

Projektvorschläge einzelner Bürger müssen von mindestens zehn Personen unterstützt werden – erst dann werden sie akzeptiert und auf technische und finanzielle Umsetzbarkeit geprüft. Auf öffentlichen Foren werden alle eingereichten Vorschläge vorgestellt. Die Teilnehmer dürfen zehn Projektvorschläge pro Mikroregion auswählen. Bürger, die nicht an den Foren teilgenommen haben, können ihre Favoriten über das Internet und elektronische Wahlurnen bestimmen.

Auf den öffentlichen Foren werden zudem für jede Mikroregion Delegierte gewählt, die in Haushaltsfragen geschult werden und die Projektvorschläge im Rahmen monatlicher Treffen weiter ausarbeiten. Die Delegierten bestimmen wiederum pro Mikroregion zwei Personen aus ihrer Mitte, die einen Haushaltsrat bilden. Dieser

diskutiert die Projektvorschläge mit dem Stadtrat, der die Umsetzung der Maßnahmen verabschieden muss. Der so beschlossene Haushaltsplan wird in den einzelnen Mikroregionen auf Veranstaltungen präsentiert. Die Bewohner der jeweiligen Mikroregion wählen dann Vertreter, die die Umsetzung der Projekte begleiten und überwachen. Das jeweilige Budget für die ausgewählten Maßnahmen wird erst im Nachhinein festgelegt, da in vielen Fällen zusätzlich zu den städtischen Mitteln weitere Geldgeber gewonnen werden können (u. a. Bund, Weltbank).

Zusätzlich zum Bürgerhaushalt werden *stadtweite, themenorientierte Versammlungen* zu 15 Politikbereichen wie Kultur, Bildung, Frauen, Alter und Jugend eingerichtet. Auf diesen Treffen können die Bürger Probleme diskutieren, Prioritäten festlegen und Maßnahmen entwickeln. Auch hier wählen die Teilnehmer Delegierte, die die Ergebnisse in monatlichen Foren diskutieren und je zwei Mitglieder in den stadtweiten Bürgerrat entsenden.

Um auch Jugendliche einzubinden, führt die Stadt alle zwei Jahre einen *Beteiligungsprozess an den öffentlichen Schulen* durch. Die Schüler können im Laufe des Prozesses Verbesserungsvorschläge für ihre Schule einbringen und deren Umsetzung begleiten. Jede Schule entsendet zwei Schüler in einen Schülerrat, der die Vorschläge der Schüler mit der Stadtverwaltung diskutiert.

Die Prozesskosten für alle drei Beteiligungsinstrumente werden von der Stadtverwaltung auf 385.000 Euro pro Jahr geschätzt. Durch die Präsenz der Mitarbeiter des Bürgerhaushaltes in den einzelnen Stadtvierteln, durch die Einrichtung thematischer Foren und mit Hilfe der Beteiligungsprozesse an Schulen gelingt es der Stadt nachweisbar, auch traditionell politisch ausgeschlossene Teile der Bevölkerung zu beteiligen.

Die Zahl der Teilnehmenden an den Bürgerforen auf Stadtteil- und Bezirksebene ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Gegenwärtig liegt sie bei etwa 45.000. Die Teilnahmezahlen bei den thematisch orientierten Versammlungen steigen weiter. Im Jahr 2009 beteiligten sich 44.000 Menschen auf 72 Bürgerforen direkt an dem Abstimmungsprozess auf Stadtteilebene. 74.000 beteiligten sich über das Internet oder die elektronischen Wahlurnen. Rund 2.400 Delegierte wurden im Rahmen des regulären Bürgerhaushaltes und der thematischen Plenarforen gewählt, 446 Delegierte in den Schülerrat entsandt.

Seit Einführung des Bürgerhaushaltes im Jahr 2001 wurden knapp 5.000 Maßnahmen von den Bürgern beschlossen. Bis 2010 wurden über die drei Säulen des Bürgerhaushaltes rund 220 Millionen Euro in Projekte und Aktivitäten investiert. Ein Großteil der Investitionen floss in die ärmeren Regionen der Stadt. Nach Aussage der Einwohner hat sich die Situation – insbesondere in den ärmeren Regionen der Stadt – durch den Beteiligungs-

prozess deutlich verbessert. Die Stadt Recife zeigt mit ihrem Beteiligungsprozess, wie die Distanz zwischen Politik und Bürgern durch konsequentes »Vor-Ort-Sein« abgebaut wird und ein Großteil der Bevölkerung nachhaltig in politische Entscheidungen einbezogen werden kann.

British Columbia, Kanada: Bürgerversammlung entwickelt neues Wahlrecht

Die Bürgerversammlung in British Columbia, eine Provinz in Kanada mit ca. 4 Millionen Einwohnern, wurde 2004 vom Parlament ins Leben gerufen. Die Bürger sollten einen Vorschlag für ein neues Wahlrecht erarbeiten.

Die Bürgerversammlung war auf die Unzufriedenheit mit dem geltenden Wahlrecht zurück zu führen. In dem Mehrheitswahlssystem (single member plurality – SMP) wird jeder Wahlbezirk von dem einen Delegierten im Parlament vertreten, der die meisten Wählerstimmen erzielt hat. Dies führt zu einer nicht proportionalen Sitzverteilung im Parlament. So war zum Beispiel die Grüne Partei, die regelmäßig über 10 Prozent der Stimmen gewann, nie im Parlament vertreten. Nach der Wahl 1996 verfügte die Regierung über eine Mehrheit im Parlament, obwohl die Opposition 3% mehr Wählerstimmen erhalten hatte. Der Oppositionsführer Gordon Campbell versprach daraufhin, etwas gegen dieses Problem zu unternehmen, sollte er an die Macht kommen. Bei der Wahl 2001 erlangte er mit 57% der Wählerstimmen weit über 90% der Parlamentssitze. Im Jahr 2004 löste er sein Versprechen mit der Einberufung der Bürgerversammlung ein.

Die 160 Teilnehmer der Bürgerversammlung wurden zufällig und repräsentativ (nach Wohnort, Alter und Geschlecht) ausgewählt. Die Arbeit der Versammlung verlief in drei Phasen: in der *Lernphase* vertieften die Mitglieder ihr Wissen über verschiedene Wahlsysteme, deren Vor- und Nachteile und auf welchen Werten sie basieren. Dazu trafen sie sich an sechs Wochenenden in Vancouver, hörten Professoren und Praktikern zu, lernten gemeinsam in kleinen und großen Gruppen, debattierten und tauschten sich aus. In der *Anhörungsphase* hielten die Mitglieder der Bürgerversammlung Treffen in ihren Heimat-Wahlbezirken ab, um allen Bürgern die Chance zu geben, ihre Meinung einzubringen und sich über die Arbeit der Bürgerversammlung zu informieren. Gestützt auf diese beiden Phasen des Lernens und Zuhörens begann im Herbst 2004 eine *Deliberationsphase*. Die Mitglieder der Versammlung trafen sich wieder in Vancouver, um eine gemeinsame Empfehlung zu formulieren. Sie entschieden sich letztlich dafür, ein neues Wahlsystem vorzuschlagen, das die Prinzipien Proportionalität, lokale Repräsentation und Auswahl stärker berücksichtigt.

Eine Entscheidung fällen durfte die Bürgerversammlung jedoch nicht. Ihre Empfehlung wurde den wahlberechtigten Bürgern der Provinz vorgelegt. Als doppelte Hürde war vorgesehen, dass mindestens 60 Prozent der Wähler und 48 der 79 Wahlkreise zustimmen mussten, um das neue Wahlsystem wirksam werden zu lassen. In

77 von 79 Wahlbezirken sprach sich eine Mehrheit der Bürger für das neue Wahlsystem aus. Der Vorschlag der Bürgerversammlung erhielt jedoch »nur« 57,4 Prozent der Wählerstimmen, sodass er nicht angenommen wurde. Viele führen dieses Ergebnis darauf zurück, dass das Thema nicht in die breite Öffentlichkeit getragen werden konnte. Denn die Abstimmung fand parallel zu den nächsten Parlamentswahlen statt.

Dennoch kann die Arbeit der Bürgerversammlung als ein Erfolg gewertet werden: die gesetzten Ziele wurden in der vorgegebenen Zeit und mit dem zur Verfügung stehenden Budget von ca. 4 Mio. Euro erreicht. Weiterhin hat die Bürgerversammlung bewiesen, dass auch einfache Bürger in der Lage sind, komplexe politische Themen zu bearbeiten und adäquate Entscheidungen zu treffen, die von ihren Mitbürgern als legitim angesehen werden. Denn die Bürger, die für das neue Wahlsystem stimmten, taten dies meist, weil sie der Bürgerversammlung zutrauten, einen guten Vorschlag erarbeitet zu haben.

Bei diesen Themen zeigt sich auch das Potenzial für einen Einsatz in Deutschland. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene stehen Gerichtsurteile im Raum, die zu einer Überarbeitung des Wahlrechts auffordern. Auch Gebietsreformen und die Zusammenlegung von Bundesländern stehen auf der Agenda. Eine Bürgerversammlung könnte in diesen Fragen ein hilfreiches Instrument sein, um zu besseren und breiter akzeptierten Lösungen zu kommen.

Sechs Lehren für Deutschland

- ***Erfolgreiche Beteiligung setzt an den Problemen des alltäglichen Lebens an – aber nicht nur.***

Welche Schulformen sollten zukünftig in welcher Verteilung im Stadtgebiet vorhanden sein? Welchen Einfluss hat die Gemeinde auf die Energie- und Wasserversorgung sowie deren Preise? Schon die Definition der Beteiligungsthemen ist ein Politikum und sollte nicht ohne die Bürger erfolgen.

- ***Dabei sollte es gelingen, nicht nur die Bildungsbürger zu beteiligen, sondern Menschen aus allen Schichten der Gesellschaft.***

Die Bürger – gerade die sozial schwächeren – haben das Gefühl, dass mit dem Bürgerhaushalt ihre Probleme gelöst wurden. Verbunden mit der angemessenen Ansprache der Zielgruppe – nicht alle lesen die lokale Tageszeitung! – lassen sich auch angeblich politikferne Bevölkerungsgruppen erreichen.

- ***Kein Thema ist zu komplex, als das die Bürger sich nicht einarbeiten und bemerkenswerte qualitative Abwägungen treffen könnten.***

Wenn zufällig ausgewählte Bürger in British Columbia sich über ein ganzes Jahr durch eines der schwie-

rigsten Felder der Regierungslehre kämpfen und ein neues Wahlsystem entwickeln, greift das Argument »fehlendes Expertenwissen« nur noch selten.

- ***Das optimale Verfahren existiert nicht, vielmehr ist nach Zweck und Aufwand zu differenzieren.***

Dafür sind jeweils angemessene und differenzierte Verfahren zu kombinieren. Letztlich geht es aber um den Aufbau einer Beteiligungskultur, in der ein gestuftes Sortiment an Beteiligungsmöglichkeiten bereit steht.

- ***Beteiligung bedeutet Teilen von Macht und Einfluss und je nach Anlass eine Mischung direktdemokratischer, repräsentativer und deliberativer Elemente.***

Durch eine Selbstverpflichtung der Politik kann erreicht werden, dass von den im Beteiligungsprozess entwickelten Vorschlägen nur in sehr gut begründeten Fällen abgewichen und der Bürgerschaft über die Gründe Rechenschaft gegeben wird. Das Teilen von Macht ist anscheinend selbst bei außerordentlich wichtigen Fragen wie einer Wahlrechtsreform oder Haushaltsentscheidung möglich und verbessert augenscheinlich die Qualität der Problemlösungen.

- ***Bürgerbeteiligung muss frühzeitig, kontinuierlich und im gesamten Entscheidungsprozess erfolgen.***

Politische Entscheidungen werden v.a. dann nicht akzeptiert, wenn die Öffentlichkeit erst einbezogen wird, wenn eine effektive Einflussnahme entweder nicht mehr möglich oder mit hohen Kosten verbunden ist. Erfolgreiche Beteiligungsprojekte beziehen die Bürger frühzeitig und kontinuierlich in die Politikgestaltung ein. Die Erfahrungen der Finalisten des Reinhard Mohn Preises geben hierzu viele Anregungen für die Entwicklung von Institutionen, Verfahren und politischer Führung. Sie sind ohne Ausnahme und ohne Abstriche auf Deutschland übertragbar.

Autor

Frank Frick leitet das Programm Good Governance bei der Bertelsmann Stiftung und ist in diesem Zusammenhang verantwortlicher Ansprechpartner für den Reinhard Mohn Preis 2011

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-CD7A59Do-Bo47CD12/bst/hs.xsl/prg_93897.htm

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-CD7A59Do-Bo47CD12/bst/hs.xsl/101086.htm>

Kontakt:

Frank Frick

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh

Telefon: (0 52 41) 81 81 253

E-Mail: frank.frick@bertelsmann.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de