

Beteiligung – Hoffnungsträger für eine zukunftsfähige Entwicklung?

Michael Lederer

Ist Beteiligung Hoffnungsträger für die Demokratie und Schlüsselfaktor für die Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, denen wir als globale, regionale oder lokale Gesellschaft gegenüberstehen? Derzeit ist Beteiligung wohl zweierlei: einerseits Methadonprogramm (1), das die Legitimation der Entscheidungen herstellen soll sodass auch einer schnellstmöglichen, kosteneffizienten Umsetzung nichts mehr im Wege steht. Andererseits ist Beteiligung demokratiepolitische Notwendigkeit – ein zentrales Element einer gelebten Demokratie und die große Chance qualitätsvolle Lösungen auf Basis des Prinzips der »Weisheit der Vielen« (2) zu entwickeln. Vielfalt, Heterogenität und unterschiedliche Lebenswelten bekommen in diesem Zusammenhang eine ganz andere Bedeutung und werden zu einer wichtigen Ressource zeitgemäßer Politik.

Nicht nur die Demokratie, sondern die Politik allgemein kämpft mit dem gesellschaftlichen Wandel und den daraus resultierenden Herausforderungen. Gesellschaft ist schneller, individueller und multioptional geworden – vielfach fehlen Orientierungsmöglichkeiten sowohl für die Bürgerinnen und Bürger, als auch für die Politik, die immer komplexeren Problemen gegenübersteht.

Eine lebendige, partizipative Gesellschaft wird in diesem Zusammenhang vielfach als Antwort hierauf gesehen. Folgende drei Entwicklungen bzw. Diskursstränge innerhalb der Sozialwissenschaften, lassen sich als Voraussetzung für ein neues Verständnis von Politikgestaltung und Partizipation festhalten (3):

- **Steuerungskrise:** Die politische Steuerung und neue Formen des Regierens fallen in diesen Bereich. Aspekte wie »Good Governance« oder »Regional Governance« spiegeln die Bestrebungen wider, gute dezentrale und partizipative Steuerungs- und Entscheidungsformen zu finden.
- **Nachhaltigkeitskrise:** Wie ist eine umfassende und zukunftsfähige Politikgestaltung möglich? Welche politischen Entscheidungen sind auch für kommende Generationen gut? Dies sind die zentralen Fragen, bei einer normativen Herangehensweise der Betrachtung von Politik und den erzielten Wirkungen.
- **Selbstbestimmungskrise:** Demokratie und Bürgergesellschaft gehören zusammen, sofern man das Politik- und Menschenbild seit der Antike und vor allem der Aufklärung betrachtet. Partizipation muss aus diesem Hintergrund nicht »zweck-funktional« (4) begründet werden, sondern ist vielmehr ethischer Selbstzweck und fördert Empathie.

Im Umkehrschluss sind folgende Erwartungen an die Politik aus den eben skizzierten Entwicklungen zu formulieren:

- **Funktionales und weitsichtiges Regieren:** Wie können neue Herausforderungen angegangen werden? Welche Akteure sind in Entscheidungsprozesse einzubinden und wie kann ich neue Formen des Regierens finden? Es geht darum die politische Steuerung und das Regieren den neuen Herausforderungen anzupassen.
- **Normative Visionen:** Neben der pragmatischen Funktion des guten Regierens geht es hierbei um die normativen Anforderungen einer Politik für zukünftige Generationen. Die Verankerung einer Nachhaltigkeitsstrategie und einer Politik für Nachhaltigkeit ist hierfür grundlegend.
- **Vertrauensvolle Beziehungen:** Aktive Bürger und Bürgerinnen sind eine wertvolle Komponente einer lebendigen Demokratie. »Das empathisch aufgeladene Menschenbild des Zoon Politikon (der politische Mensch), fordert Partizipation als Bedingung für gutes Leben« (5). Partizipation ist als selbstverständlich und Teil der politischen Kultur anzusehen und bedarf keinerlei Rechtfertigung.

»Zusammenfassend lässt sich sagen, ..., dass effektive, nachhaltige und legitime Problemlösung prinzipiell nur noch unzureichend top-down, zentralistisch, bürokratisch und nationalstaatlich gelingt. Dagegen partizipative, subsidiäre und dezentrale Verfahren und Nichtstaatliche, in sich selbstorganisierenden Netzwerken agierenden Akteuren wichtiger werden (müssen)« (6). Denn die gesteigerte Komplexität unserer Gesellschaft erfordert neue Lösungsmöglichkeiten, die in Zusammenarbeit unterschiedlicher gesellschaftlicher (Interessens-)Gruppen und den Bürgerinnen und Bürgern gelingen kann.

Neben diesen drei skizzierten Entwicklungen geht es in diesem Artikel vor allem um die Darstellung der Situation in Vorarlberg: Welchen Stellenwert hat Bürgerbeteiligung und wie gelingt eine gute Praxis? Letzteres soll vor allem anhand einer konkreten Methode, die des Bürger/innen-Rats, näher erläutert werden.

Es braucht eine neue Kultur des Miteinanders

Gemeinsam ist beiden Zugängen, wenn auch überspitzt dargestellt, die Suche nach tragfähigen, nachhaltigen Lösungen für eine zukunftsfähige Entwicklung. Und hier wird es nun entscheidend: die Grundhaltung, wie Bürgerbeteiligung angegangen wird und welche Rolle und Funktion Bürgerbeteiligung in unserer Gesellschaft haben soll, ist wesentlich für eine qualitätsvolle Umsetzung. Dies spiegelt sich meist auch in der Intensität und Qualität des Prozesses wider.

Unsere Gesellschaft braucht Menschen, die sich den Problemen und Herausforderungen unserer Zeit annehmen, diese benennen und für den Lösungsprozess Verantwortung übernehmen. Anders formuliert: Engagierte Menschen, die vertrauensvoll kooperieren und langfristig denken und handeln, machen einen Ort und eine Region erst lebendig und lebenswert. Partizipation bietet in diesem Sinne die Möglichkeit, Menschen zu aktivieren und für ein Thema zu begeistern – für mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation. Die Herausforderung aber liegt in der Gestaltung qualitätsvoller Beteiligungsprozesse.

Partizipation ist ein Lernprozess

Einen Beteiligungsprozess zu organisieren ist nicht ganz einfach und es braucht in jedem Fall Zeit und Geld. Verantwortungsvolle, nachhaltige Entscheidungen, die auf Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung stoßen, sind aber das erklärte Ziel, wenn es um Beteiligungsprozesse geht. Dass gut organisierte Beteiligungsprozesse dies leisten können, wird durch zahlreiche Beispiele mehrfach bestätigt. Dass Beteiligung immer auch einen Lernprozess für alle Beteiligten bedeutet, ist unumstritten. Entscheidend sind also die Rückschlüsse und Lernlektionen, die alle Beteiligten aus dem Prozess ziehen. Im Kern heißt das: Partizipation ist ein Ort des Lernens und bietet die Chance, gesellschaftliche Entwicklungsprozesse neu zu gestalten und im Sinne nachhaltiger Lernprozesse (Bewusstseinsbildungsprozesse) umzusetzen (7). Bürgerbeteiligungsverfahren sind hierfür ein wesentliches Instrument, der Blick auf den Prozess bzw. aufs Ganze die notwendige Voraussetzung.

Rollentausch? Oder: Lernen, für eine neue Kultur des Miteinanders

Lernen bedeutet aber auch immer sich auf etwas Neues einzulassen, nicht zu wissen was »am Ende« raus kommt. In diesem Zusammenhang haben unterschiedliche Rollen und die damit verbundenen Erwartungshaltungen eine wichtige Funktion. Jahrzehntlang war in der Politik der Macher-Typ, also ein Manager und Entscheider, gefragt. Mit diesem Rollenbild ist es aber nur schwer vereinbar, sich auf einen offenen Lernprozess, wie es viele Beteiligungsprozesse nun einmal sind, einzulassen. Wäre es manchmal nicht hilfreicher wichtige Entscheidungen intensiver unter Einbindung möglichst vieler unterschiedlicher Perspektiven vorzubereiten?

Aber auch die Bürgerinnen und Bürger sehen sich neuen Rollen- und Verhaltensmustern gegenüber. Die Praxis der Bürger/innen-Räte – ein Verfahren, welches wir hier in Vorarlberg derzeit sehr stark anwenden und lernen – zeigt, dass sie es nicht gewohnt sind, so intensiv in Entwicklungsprozesse eingebunden zu werden. Sie sind erstaunt und überrascht, gleichzeitig aber auch erfreut darüber, gehört zu werden. Dieser Umstand allein ist Ausdruck von Anerkennung und Wertschätzung.

Für diese neuen Rollen einen geschützten Rahmen zu bieten, der einen Perspektivenwechsel ermöglicht und somit ein Denken in größeren Zusammenhängen unterstützt, darin liegt die Herausforderung bei qualitätsvollen Beteiligungsprozessen. Denn nur so gelingt es dem Hin- und Herschieben von Verantwortlichkeiten, populistischer Argumentation und der Instrumentalisierung des Prozesses durch Einzelne entgegenzuwirken. Ziel ist eine qualitätsvolle Kommunikation auf Augenhöhe und eine Verantwortungsgemeinschaft von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürger/innen (8).

Beteiligung in der Praxis: Der Bürger/innen-Rat

Beteiligung ist eine entscheidende Komponente bei der Frage, wohin wir uns als Gesellschaft entwickeln möchten. Was ist uns wichtig? Und welcher Beitrag kann jede/r Einzelne leisten?

Um diese Fragen qualitativ zu erörtern, braucht es einen Rahmen. Eine zentrale Herausforderung ist: Wie gelingt es, heterogene Gruppen in einer zunehmend diversen Gesellschaft zu befähigen, gemeinsam handlungsfähig zu werden? Die Methode des Bürger/innen-Rats ist ein solches Gefäß und findet im Rahmen eines Forschungsprojekts in Vorarlberg und darüber hinaus vielfältige Anwendung.

In Vorarlberg wird seit dem Jahr 2004 in den unterschiedlichsten Kontexten mit diesem Ansatz. Die bisherigen Erfahrungen bestärken uns, weiterhin intensiv mit dieser Methode zu arbeiten.

Ablauf

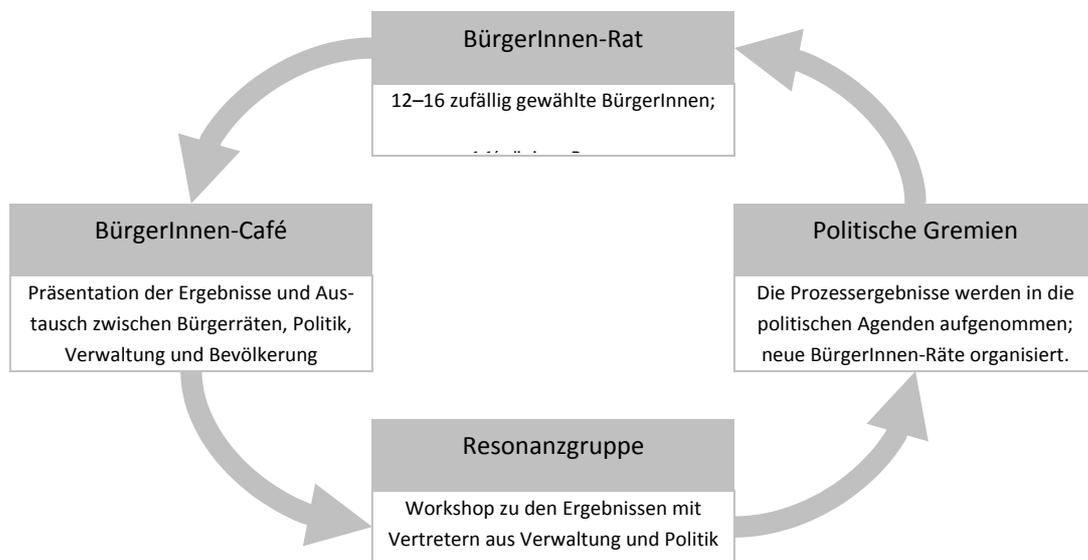
Der Bürger/innen-Rat ist ein Beteiligungsverfahren, das von Jim Rough (USA) (9) entwickelt wurde und sich im englischen Original »Wisdom Council« nennt. Es ist eine einfache, kostengünstige und rasche Möglichkeit, Selbstorganisation und Eigenverantwortung in der Bevölkerung zu stärken. Nach dem Zufallsprinzip werden zwölf bis fünfzehn Bürgerinnen und Bürger eines Ortes oder einer Region ausgewählt, die an eineinhalb Tagen miteinander arbeiten. Aufgrund der Zufallsauswahl handelt es sich bei den Teilnehmern um »normale« Leute, die über keinerlei spezielles Vorwissen oder spezielle Qualifikationen verfügen. Insbesondere vertreten sie dadurch keine Interessengruppen, sondern ihre persönliche Meinung.

Die Teilnehmenden des Bürger/innen-Rats werden dazu motiviert, Themen und Anliegen ihrer Wahl an diesen eineinhalb Tagen zu diskutieren. Aufgrund der auswahlbedingt vielfältigen Zusammensetzung der Gruppe geht es mit ziemlicher Sicherheit um Fragen, die viele Menschen in der Gemeinde bewegen. Zu diesen Themen diskutiert der Bürger/innen-Rat Thesen, Sichtweisen, Lösungsideen und Empfehlungen.

Der Bürger/innen-Rat wird mit »Dynamic Facilitation« (DF) moderiert. Mit dieser Moderationstechnik können Ideen entstehen, die über bekannte oder nahe liegende Lösungsansätze hinausgehen. Das Verfahren eignet sich daher gerade bei schwierigen oder konfliktbehafteten Themen. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass die Diskussion mittels der Rubriken »Probleme«, »Lösungen«, »Bedenken« und »Daten«, strukturiert und nachvollziehbar gemacht wird. Die Methode leistet also einen entscheidenden Beitrag, die Diskussion voranzutreiben und ermöglicht es gleichzeitig, gezielt die grundsätzlichen Probleme zu besprechen.

Prozess

Mindestens ebenso wichtig wie der reibungslose Ablauf des Bürger/innen-Rates, ist die Einbindung in den politischen Prozess: Zentral hierbei ist eine transparente Kommunikation darüber, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird und in welcher Form diese im politischen Entscheidungsfindungsprozess berücksichtigt wurden. Dadurch erfahren die Teilnehmenden Wertschätzung und Anerkennung für ihr Engagement und sind durch diese positive Erfahrung eher gewillt, sich weiterhin zu engagieren bzw. diese Erfahrungen weiterzugeben. Wie bei jeder Bürgerbeteiligungsmethode ist es daher wesentlich, den Nutzen und den Prozessablauf für alle Beteiligten transparent zu gestalten. Der Bürgerbeteiligungsprozess soll für alle Akteure eine positive Erfahrung sein!



Ziel

Am Ende des Bürger/innen-Rats soll eine gemeinsame Erklärung verfasst werden. Wichtig ist, dass sich die ganze Gruppe auf diese Erklärung einigt, die dann in einem zweiten Schritt der Öffentlichkeit präsentiert wird. Dies kann etwa in Form eines Bürger/innencafés geschehen, zu dem es keine Zugangsbeschränkung gibt. Alle interessierten Bürgerinnen und Bürger können hier teilnehmen. Wichtig ist, dass die richtigen Ansprechpersonen aus Politik oder Verwaltung anwesend sind.

Bei der Präsentation sollen jedoch nicht nur Thesen und Lösungsideen vorgestellt werden. Neben den Inhalten geht es auch um die Atmosphäre im Bürger/innen-Rat, den Prozess und mögliche Aha-Effekte, die zu einem Durchbruch in der Diskussion geführt haben. Nach der Präsentation sind alle Beteiligten aufgefordert, für sich selbst und im eigenen Umfeld das Ergebnis zu reflektieren und gegebenenfalls Konsequenzen zu ziehen: Die politisch Verantwortlichen, die Verwaltung, sonstige beteiligte Institutionen und natürlich die Bürgerinnen und Bürger.

Wirkung

Der Bürger/innen-Rat trifft keine politischen Entscheidungen, hat aber dennoch eine große Wirkung in der Gemeinde. Dadurch, dass die Überlegungen und Empfehlungen öffentlich präsentiert werden, entsteht in der Gemeinde ein Bewusstsein für die Herausforderungen und für notwendige Entwicklungen.

Der Bürger/innen-Rat ist ein Mittel, sich intensiv mit gesellschaftlichen Problemen und ihrer Komplexität auseinanderzusetzen. Er schafft eine Form des kommunikativen Austauschs und leistet somit auch ein Stück weit politische Bildung (10). Die Teilnehmenden leisten qualitativ hochwertige Arbeit während der Diskussion: es geht darum, gesellschaftliche Probleme zu erkennen und in ihrer Komplexität und Gesamtheit zu analysieren.

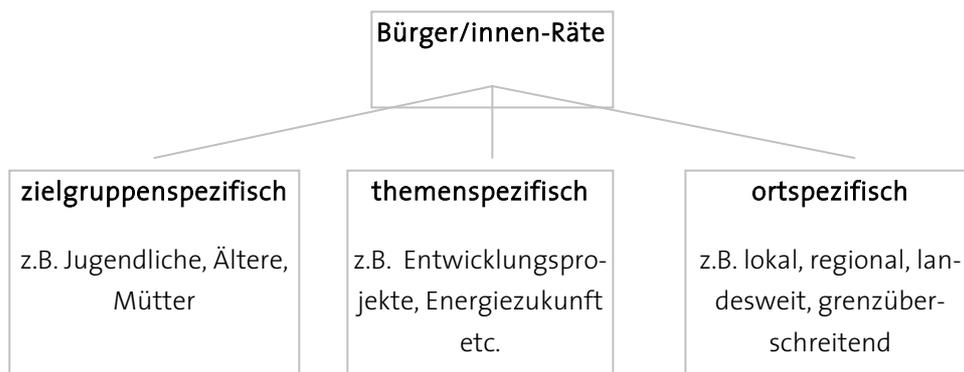
Dementsprechend ist es notwendig, Prioritäten zu setzen und die Bedeutung einzelner Themen herauszuarbeiten. Genau so entscheidend sind aber auch soziale Kompetenzen, wie etwa die Auseinandersetzung mit anderen Standpunkten und Meinungen innerhalb der Diskussion.

Ziel ist es, Menschen durch die Teilnahme am Bürger/innen-Rat dazu zu befähigen, sich eigenverantwortlich mit den Problemen ihrer Lebenswelt zu beschäftigen und selbst nach möglichen Lösungen zu suchen. Das als Empowerment bezeichnete Konzept der »Selbstbefähigung« ist ein wesentlicher Moment gesellschaftlicher Selbstorganisation. Dies wird in Zukunft noch weiter an Bedeutung gewinnen (11).

Der Bürger/innen-Rat ist in diesem Sinne ein gelebtes Beispiel partizipativer Demokratie und zeigt einen neuen Weg in der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und den Bürger/innen. Er hat wesentlichen Einfluss auf die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Gemeinde und den Herausforderungen, denen sich die Verwaltung und Politik gegenüber sieht.

Anwendungsfelder

Bürger/innen-Räte können für eine bestimmte Zielgruppe, zu einem bestimmten Thema oder in unterschiedlichen räumlichen Zonen durchgeführt werden.



Bürger/innen-Rat	
Was?	Etwa 15 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger entwickeln in ca. zwei Tagen Lösungs- und Verbesserungsvorschläge zu Themen, die sie interessieren. Sie fassen die Ergebnisse in einem gemeinsam getragenen Statement zusammen. Dieses Statement wird im Anschluss öffentlich diskutiert. Alle Teilnehmenden sprechen für sich selbst und nicht als Vertretung anderer.
Für wen?	für bis zu 20 Personen nach Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, möglichst vielfältig in Alter, Geschlecht, Beruf
Stärken	Die Themen bestimmt die Gruppe selbst. Es wird über das gesprochen, was die Teilnehmenden am meisten bewegt. Ideal, um in einer kleinen Gruppe Ideen zu sammeln und Visionen zu entwickeln, Schwerpunkte oder Entwicklungsrichtungen zu definieren, um Projekte zu diskutieren und zu verbessern.
Grenzen	Bringt Ideen, aber keine fertig ausgearbeiteten Maßnahmen
Erreichbares Ergebnis	Ideen, Visionen, Vorschläge aus der gemeinsamen Sicht einer kleinen Gruppe, die Ergebnisse können danach detaillierter ausgearbeitet werden
Tipp	Die Ergebnisse sollen anderen Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern persönlich präsentiert werden.
Dauer	1-2 Tage, 1 Wochenende bis längerfristig
Mehr Infos	www.wisedemocracy.org ; www.dynamicfacilitation.com Der Prozess wird mit einer speziellen Moderationsmethode, »Dynamic Facilitation« genannt, begleitet. Diese Methode gibt der Eigendynamik der Gruppe breiten Raum.

Anmerkungen

Dieser Beitrag setzt sich aus verschiedenen Beiträgen des Autors zusammen, ergänzt durch neue Aspekte und Beobachtungen, die durch die praktische Arbeit, bei der Begleitung von Beteiligungsprozessen auftauchen. Siehe auch: www.vorarlberg.at/beteiligung oder www.partizipation.at/standpunkt-lederer.html

(1) wie es Thomas Leif auf der Tagung »Die Zukunft der Bürgerbeteiligung« in Loccum, September 2010 bezeichnet hat

(2) Surowiecki, James: Die Weisheit der Vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne. C.Bertelsmann, 2005.

(3) Vgl. dazu: Fuhrmann, Raban Daniel: Verfahrenstheoretische Positionierung der Gemeininn-Werkstatt. Konstanz/Litzelstetten: 2004. www.procedere.org

(4) Ebenda, S. 15

(5) Ebenda, S. 15f

(6) Ebenda, S. 16

(7) Vgl. dazu: Stoltenberg, Ute: Gesellschaftliches Lernen und Partizipation. In: Jonuschat, Helga/u.a. (Hrsg.): Partizipation und Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. München: Ökom Verlag, 2007.

(8) Vgl. dazu: Klages, Helmut/Masser, Kai: Das Leitbild Bürgerkommune mit Leben erfüllen: Durch regelmäßige Konsultation der Bürgerinnen und Bürger. In: BBE-Newsletter 22/2008. www.b-b-e.de/newsletter.html

(9) Siehe: www.tobe.net oder www.wisedemocracy.org

(10) Vgl. dazu: Lederer, Michael: Der BürgerInnen-Rat als Instrument für mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation bei politischen Entscheidungsfindungsprozessen. 2009 Online unter: www.vorarlberg.at/pdf/buergerinnen-ratundpoliti.pdf

(11) Vgl. dazu: Arbter, Kerstin/Handler, Martina/ Purker, Elisabeth/Tappeiner, Georg/Trattnigg, Rita: Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien: Jänner, 2005. www.partizipation.at/handbuch-oeff.html oder Feindt, Peter/Newig, Jens (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis Verlag, 2005

Autor

Michael Lederer ist im Büro für Zukunftsfragen, Stabstelle der Vorarlberger Landesregierung, für den Bereich Bürgerschaftliches Engagement verantwortlich. Er widmet sich dabei schwerpunktmäßig dem Thema Beteiligung. Insbesondere im Hinblick auf die Koordination und Durchführung von BürgerInnen-Räten. Michael Lederer studierte Soziologie und Politikwissenschaft in Wien. Schwerpunkte während seines Studiums lagen im Bereich der Organisationstheorie, sozialer Nachhaltigkeit und Partizipation.

Kontakt:

Mag. Michael Lederer, Bakk. B.A.
Büro für Zukunftsfragen (ZuB),
Präsidialabteilung Regierungsdienste (PsR)
Fachbereichsleiter Bürgerschaftliches Engagement

Amt der Vorarlberger Landesregierung
Jahnstraße 13 - 15
A-6901 Bregenz
Telefon: +43(0)5574/511- 20614
E-Mail: michael.lederer@vorarlberg.at
www.vorarlberg.at/zukunft
www.vorarlberg.at/beteiligung
groups.to/zukunftsbuero/
zukunftsfragen.vorarlblog.at/

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de