

# Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung

Lebendige Quartiere – starke Stadt

Zusammenleben – aber wie?

## Lebendige Demokratie braucht Mitwirkung und Bürgerbeteiligung

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats und des Ortschaftsrats aller Sulzer Gemeinden,  
sehr geehrte Bürgerinnen und Bürger,  
sehr geehrte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung,

in den Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung werden die Erfahrungen der vergangenen Jahre in der Stadt Sulz am Neckar zusammengefasst und weiterentwickelt. Anliegen der „Empfehlungen“ ist vor allem eine lebendige Auseinandersetzung zur Beteiligung in der Stadt anzustoßen und zu führen.

Augenhöhe und gegenseitige Wertschätzung sind in der Bürgerbeteiligung Schlüsselbegriffe zur Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung. Sulzer Beteiligungsprozesse sollen „maßgeschneidert“ und so transparent als möglich sein. Je nach Anlass, Inhalt und Zweck werden diese geplant und umgesetzt. Die jeweilige Beteiligungsform und Beteiligungsmöglichkeit wird vorab festgelegt. Das konkrete Zusammenwirken von Bürgerbeteiligung und Jugendbeteiligung soll gezielt gefördert und am Ende des Dialogprozesses, im Frühjahr 2019, vereinbart werden. Der Generationendialog soll auch hier ausgebaut werden.

Ich lade Sie herzlich ein, in **Ihrer** Stadt mitzuwirken, sich zu beteiligen, zu engagieren und mitzugestalten.

Die vorliegenden Empfehlungen wurden vom Sulzer Gemeinderat beraten und am 19.03.2018 verabschiedet. Sie sollen bis März 2019 in allen Stadtteilen mit der Bürgerschaft, den Mitgliedern der Ortschaftsräte und Verwaltung diskutiert werden. Formulierten Anliegen werden mit einer Expertenmeinung gemeinsam mit den Gremien, der Bürgerschaft und der Verwaltung abschließend bewertet und verabschiedet.

Sulz am Neckar, den 21.03.2018



Gerd Hieber  
Bürgermeister

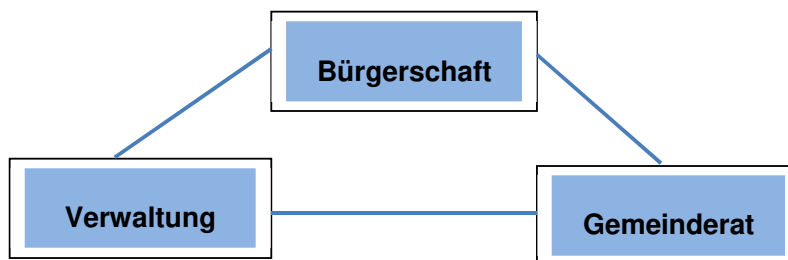
### Inhalt

- 01 Einleitung
- 02 Ziele - Vertrauen stärken
- 03 Bürgerbeteiligung ist Bereicherung
- 04 Nutzen der Bürgerbeteiligung
- 05 Argumente zur Bürgerbeteiligung
- 06 Drei Stufen der Beteiligung
- 07 Qualität - 10 Grundsätze
- 08 Meilensteine im Prozess
- 09 Grundsätze der Beteiligung
- 10 Beispiele der Bürgerbeteiligung in Sulz
- 11 Methoden
- 12 Förderung von Bürgerbeteiligung
- 13 Anhang

Herausgeber  
Stadt Sulz am Neckar  
-Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung-  
Obere Hauptstraße 2  
72172 Sulz a. N.

## 02 Ziele

### Vertrauen stärken zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung



Vielfältige Formen der Bürgermitwirkung sollen für die Kommunikation und dem Austausch zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung neue Möglichkeiten eröffnen. Herkömmlichen Ebenen und Wege sind für einen Teil der Bürgerschaft nicht nutzbar oder nicht ansprechend. Diese Dreieckskommunikation wird „Triolog“<sup>1</sup> genannt. Auch bislang passive, skeptische oder desinteressierte Bürgerinnen und Bürger sollen dadurch für eine aktive Rolle in der Kommunalpolitik motiviert werden.

Ziel ist es, in einem Dialog unterschiedliche Interessen, Bedarfe und Perspektiven zu formulieren. Lösungen sollen mit Sach- und Fachverstand der Beteiligten aufgezeigt und ausgehandelt werden. Diese Vorgehensweise ist auch dann sinnvoll, wenn kein Konsens erreicht wird. Die unterschiedlichen Positionen werden sichtbar gemacht. Dies trägt ebenfalls dazu bei, die Entscheidung des Gemeinderates vorzubereiten. Anliegen ist, die bestmögliche Akzeptanz für Ergebnisse zu erzielen.

Zum Gelingen des Prozesses tragen alle Beteiligten bei und übernehmen gemeinsam die Verantwortung hierfür. Gerade auch unterschiedliche Interessen benötigen für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure einen Umgang auf „Augenhöhe“. Dies beinhaltet Wertschätzung, Akzeptanz, Offenheit, Toleranz und Fairness<sup>2</sup>.

Die Abwägung des Gemeinwohls und der Eigeninteressen, wechselseitige Überzeugungen und die Diskussion von Handlungsalternativen sind beständig Gegenstand von Beteiligungsprozessen. In allen Phasen achten die Beteiligten darauf, dass die Ergebnisse von allen respektiert werden, um auf einer gemeinsamen Basis weiterarbeiten zu können.

## 03 Bürgerbeteiligung ist Bereicherung

Die Bürgerbeteiligung in Sulz am Neckar steht für die Begegnung auf „Augenhöhe“ der Bürgerinnen und Bürger mit Politik und Verwaltung. Das lebendige Demokratie<sup>3</sup> Bürgerbeteiligung braucht ist eine Grundüberzeugung, für die die folgenden „Empfehlungen der Bürgerbeteiligung“ in Sulz am Neckar steht.

Neben der gesetzlich geregelten Beteiligung der Öffentlichkeit und den direktdemokratischen Verfahren – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – gibt es in Sulz am Neckar weitere Formen der Beteiligung, die von der Stadtverwaltung initiiert, von Einwohnerinnen und Einwohnern angeregt und/oder vom Gemeinderat beantragt und beschlossen werden.

<sup>1</sup> Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in Kommunen, Städtetag Baden-Württemberg, Stuttgart, 2012

<sup>2</sup> <https://www.tuebingen.de/21150.html>

<sup>3</sup> [https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationendesbuerosfue/handbuchbuergerbeteiligung.htm](https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationendesbuerosfue/handbuchbuergerbeteiligung.htm)

Es ist eine Bereicherung<sup>4</sup> für die Politik, wenn die Menschen sich einmischen. Manchmal ist das anstrengend und stellt auch nicht immer alle zufrieden. Aber am Ende sorgt mehr Mitsprache dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger besser informiert sind, neue Ideen einbringen und politische Entscheidungen an Akzeptanz gewinnen.

Bürgerbeteiligung ist ein selbstverständlicher Teil der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung in Sulz am Neckar. Bürgerinnen und Bürger können sich frühzeitig einbringen. Prozesse und Entscheidungen sind transparent.

Damit eine informelle Beteiligung zu einem formalen Beschluss des Gemeinderates führen kann benötigt es vereinbarte Grundsätze, die nachvollziehbar und transparent sind. Allen Einwohnerinnen und Einwohnern soll die gleichberechtigte gesellschaftliche und politische Teilhabe ermöglicht werden.

Die Sulzer Empfehlungen zu Grundsätzen der Bürgerbeteiligung dienen zur Orientierung

- dem Gemeinderat
- den Bürgerinnen und Bürgern (der Öffentlichkeit)
- den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung
- zur Entscheidung über Beteiligungsverfahren, der systematischen Planung, Durchführung, Auswertung und Dokumentation von Bürgerbeteiligungsverfahren.

Die Grundsätze regeln, wann und wie Beteiligungsprozesse eingerichtet werden, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind.

Jeder Beteiligungsprozess ist von Form, Inhalt, Umfang und Zeitverlauf anders. Deshalb gilt es jeden Prozess neu zu entscheiden und „maßgeschneidert“ zu planen. Aufgezeigt werden soll, welche Aspekte der Planung für einen gelingenden Prozess zu berücksichtigen sind.

## 04 Nutzen der Bürgerbeteiligung

### Stimmen von Bürgerinnen / Gemeinderät/innen

Der wesentliche Nutzen besteht darin, Argumente auszutauschen und eine gemeinschaftliche sowie konsensorientierte Meinungs- und Willensbildung zu entwickeln um die Frage zu beantworten: Zusammenleben – aber wie?

Bürgerbeteiligung trägt dazu bei, dass

- besser und tragfähiger entschieden wird,
- eine engere Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Einwohner geschaffen wird,
- die politische Bildung und das Verständnis für Demokratie gestärkt werden,
- das Gemeinsame in den Vordergrund gestellt wird.

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Einwohnern schafft Vertrauen und gibt Einblicke in die Sichtweisen und Probleme der Anderen. Die Entscheidungen und Beschlüsse des Gemeinderats werden auf diese Weise noch intensiver und umfassender vorbereitet.

<sup>4</sup> <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/buergerbeteiligung/>

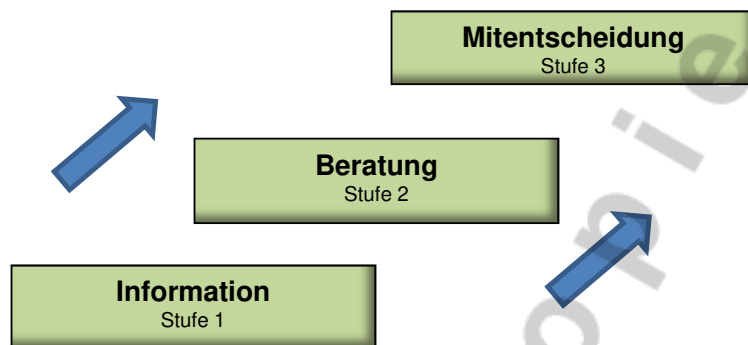
## 05 Argumente zur Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung kann<sup>5</sup> ....

- 1 .... durch den Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen die vorhandene Wissensbasis erweitern. Neben dem Expertenwissen kann das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein.
- 2 .... wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln.
- 3 .... als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen.
- 4 .... als ein Wettstreit guter Argumente angesehen werden.
- 5 .... als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden.

Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen.

## 06 Drei Stufen der Beteiligung



Drei Stufen<sup>6</sup> der Beteiligung werden unterschieden. Um Enttäuschungen vorzubeugen ist es wichtig, den Rahmen (worum geht es überhaupt?), innerhalb dessen die Beteiligung stattfinden soll, so klar wie möglich zu definieren.

Die Stufe der Beteiligung wird je nach Sachverhalt und Themenstellung für den Prozess abgestimmt.

Information: Über ein Thema informieren bzw. informiert werden.  
Möglichkeit Fragen zu stellen.

Beratung: Über ein Thema oder ein Projekt beraten, es erörtern und Einfluss nehmen oder Varianten bewerten. Stellungnahmen abgeben.

Mitentscheidung: z.B. in Form einer Empfehlung, eines Meinungsbildes oder einer Stimmabgabe.

<sup>5</sup> [http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Auftaktvortrag%20Ortwin%20Renn\\_Skript.pdf](http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Auftaktvortrag%20Ortwin%20Renn_Skript.pdf)  
<sup>6</sup> (Neu)Land gestalten, Allianz für Beteiligung e.V., Stuttgart 2016

## 07 Qualität - 10 Grundsätze für Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung muss gut gemacht sein, wenn sie erfolgreich sein will. Die Grundsätze geben Orientierung und Sicherheit für Beteiligungsprozesse und richten sich an Initiatoren und Organisatoren sowie an Moderatoren und alle anderen Mitwirkenden.

### Gute Bürgerbeteiligung<sup>7</sup>

- ... lebt von der Bereitschaft zum Dialog.
- ... beachtet die Themen, die Akteure und die Rahmenbedingungen.
- ... braucht klare Ziele und Mitgestaltungsmöglichkeiten.
- ... beginnt frühzeitig und verpflichtet alle Beteiligten.
- ... braucht ausreichende Ressourcen.
- ... ermöglicht vielfältige Mitwirkung.
- ... erfordert die gemeinsame Verständigung auf Verfahrensregeln.
- ... braucht eine sorgfältige und kompetente Prozessgestaltung.
- ... basiert auf Transparenz und verlässlichem Informationsaustausch.
- ... lernt aus Erfahrung.

## 08 Meilensteine im Prozess der Bürgerbeteiligung

Ein beispielhafter Ablauf<sup>8</sup> für einen Beteiligungsprozess könnte so aussehen:

### Auftrag

Mit der Erteilung eines Auftrags zur Durchführung beginnt der Beteiligungsprozess.

### Ausgestaltung

Die Ausgestaltung zum Beteiligungsprozess ist zwischen der Kommune als Auftraggeberin und den Prozessbegleiter/innen abgestimmt.

### Gemeinsamer Fahrplan

Gemeinsam wurden die zentralen Themen weiter präzisiert und Verabredungen zum weiteren Beteiligungsprozess getroffen (Akteurskreis, Formate und Frequenz der Treffen).

### Auftakt

Weitere Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Auftaktveranstaltung.

### Faktencheck und alternative Lösungen

Im Arbeitsprozess und Dialog entsteht eine vertrauensvolle Basis mit geteiltem Faktenwissen, einem gemeinsamen Verständnis über die Knackpunkte und alternativen Lösungsvorschläge.

### Zielgerade, Ergebnisse und Abschluss

Als Endpunkt des Beteiligungsprozess liegt ein Ergebnisdokument vor. Lösungen sind übersichtlich und präzise dargestellt. Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Abschlussveranstaltung.

### Abschluss

mit der Aufnahme der Ergebnisse aus dem informellen Beteiligungsprozess in formelle Verfahren und Beschlüsse endet der Beteiligungsprozess.

---

<sup>8</sup> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/ergebnisse-allianz-vielfaeltige-demokratie/themenseite-qualitaet/>

<sup>8</sup> [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/Bilder/Publikationen/praxisleitfaden\\_buergerbeteiligung\\_energiewende\\_gem\\_gestalten\\_mai\\_2013.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/Bilder/Publikationen/praxisleitfaden_buergerbeteiligung_energiewende_gem_gestalten_mai_2013.pdf)

## 09 Die vier Grundsätze<sup>9</sup> der Beteiligung

### Frühzeitige Information

Die Einwohnerinnen und Einwohner von Sulz werden zu einem Zeitpunkt in kommunale Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen, zu dem die wesentlichen Weichen noch nicht gestellt sind und noch Gestaltungsmöglichkeiten bestehen.

### Beteiligungskonzept

Ein „maßgeschneidertes Konzept“ wird für jeden Beteiligungsprozess erstellt. Es enthält bestehende Festlegungen und zeigt die Gestaltungsmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner auf: Wer kann sich wie beteiligen, wer moderiert und wie sehen die Prozessphasen aus?

Zu Beginn werden der Beteiligungsgegenstand, die Ziele des Beteiligungsprozesses sowie die Rahmenbedingungen formuliert. Es wird aufgezeigt, welche Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume vorhanden sind und welche Vorfestlegungen bereits getroffen wurden. Im Rahmen dieser Vorgaben ist das Ergebnis des Beteiligungsprozesses offen.

### Transparente Prozessgestaltung

Alle wesentlichen Informationen werden den beteiligten Akteuren, dem Gemeinderat und der Öffentlichkeit übersichtlich, nachvollziehbar und in bürgerfreundlicher Sprache übermittelt und regelmäßig aktualisiert.

### Umgang mit den Ergebnissen

Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung stellen Empfehlungen oder Entscheidungsgrundlagen dar. Die Verwaltung und der Gemeinderat setzen sich mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung auseinander. Sie würdigen das Ergebnis, wägen alle Gesichtspunkte für eine künftige Entwicklung ab und prüfen sorgfältig die Handlungsalternativen.

### Dokumentation und Evaluation

Es findet eine kontinuierliche, prozessbegleitende Auswertung, Dokumentation und Reflexion der Beteiligungsprozesse statt. Beteiligungsprozesse werden auf diese Weise optimiert und an Veränderungen angepasst.

## 10 Beispiele der Bürgerbeteiligung in Sulz am Neckar

Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK), 2014

Familienfreundliche, bürgeraktive und demografiesensible Kommune (Kommunales Managementverfahren), 2015

Jugendbeteiligung, seit 2016

Unechte Teilortswahl, 2016

Partizipative Quartiersentwicklung (Quartier 2020), seit 2017

<sup>9</sup> <https://www.tuebingen.de/21150.html>

## 11 Methoden der Bürgerbeteiligung

Die Methoden werden dem Auftrag und Inhalt für jeden Prozess der Bürgerbeteiligung angepasst. Folgenden „Formate“ haben sich bewährt: Bürgerversammlung, Stadtspaziergang, Workshops, BürgerDialog, Open-Space, Runder Tisch, World-Café, Zukunftswerkstatt, BürgerInnen-Rat. Formate der „aufsuchenden Bürgerbeteiligung“ in Quartieren werden besonders gefördert.

Übersicht zu beispielhaften Methoden und Formaten<sup>10</sup>

Bezeichnung	Beteiligungsstufe	Teilnehmer – wer?	geeignet – wofür?
<b>Beteiligungsstufe 1</b> Informieren, Themen identifizieren			
<b>Aktivierende Befragung</b>	1 2	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen	Sichtweisen, Interessen und Bedürfnisse von Menschen in einem bestimmten Wohngebiet erfahren
<b>Biking und Hiking mit BM Hieber</b>	1 Themen identifizieren	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen, Teilnehmende an einem Beteiligungsverfahren	Ortsbegehung, Information zu Planungen, Teilnehmende formulieren Anliegen, Perspektiven und Ideen
<b>Einwohner-versammlung</b>	1	Eventuell Expert/innen interessierte Einwohner/innen, Vertretungen von Interessensgruppen	Interessierte und Betroffene informieren, Aspekte eines Vorhabens erörtern
<b>Stadtspaziergang</b>	1 Themen identifizieren	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen, Teilnehmende an einem Beteiligungsverfahren	Ortsbegehung, Information zu Planungen, Teilnehmende formulieren Anliegen, Perspektiven und Ideen
<b>Wertschätzende Interviews</b>	1 Themen identifizieren	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen	Anliegen und Lebenslagen verdeutlichen, Erkenntnisgewinn, gemeinsame Perspektiven entwickeln
<b>Beteiligungsstufe 2</b> Beraten, Stellungnahmen, Themen identifizieren			
<b>Open-Space</b>	1 2 Themen identifizieren	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen	Auftakt für ein Vorhaben, auf breiter Basis Themen zu einem Leitthema sammeln, die von besonderem Interesse sind
<b>Runder Tisch</b>	1 2 Themen identifizieren	Betroffene, Vertretungen von Interessensgruppen, evtl. Expert/innen	Intensive Auseinandersetzung über komplexe, konfliktgeladene und themenübergreifende Beteiligungsgegenstände, gemeinsam getragene Lösung erarbeiten
<b>Befragung</b>	2	Schlüsselpersonen, Expert/innen, nach dem Zufallsprinzip oder repräsentativ ausgewählte Einwohner/innen	Bandbreite von Meinungen und Einschätzungen erfassen, Mehrheiten erkennen
<b>Bürgergutachten</b>	2	Repräsentativ ausgewählte Einwohner/innen, evtl. Expert/innen	Ausformulierte, ausführliche Stellungnahme zu einem klar umgrenzten und genau beschriebenen Thema erarbeiten
<b>Jugendhearing</b>	1 2	Jugendliche Klassenstufe 8 der weiterführenden Schulen 1x jährlich	Kommunale Jugendbeteiligung nach §41 a GEMO
<b>Salz &amp; Suppe</b>	2	Per Zufallsauswahl gebildete Gruppe von Einwohner/innen, bewerten / entwickeln einer Entwicklung im Quartier	Offener, strukturierter Entwicklungsprozess, niederschwelliger, aufsuchender Zugang (mit Imbiss)
<b>World-Café</b>	1 2	Interessierte oder direkt betroffene Einwohner/innen	Austausch fördern, Wissen im Dialog zu einem übergeordneten Thema sammeln, Zukunftsthemen bearbeiten
<b>Zufallsauswahl</b>		per Zufallsauswahl gebildete Gruppe von Einwohnerinnen und Einwohnern diskutiert ein (Konflikt-) Thema	eigene Sichtweisen, Ideen und Empfehlungen zu einem aktuellen (Konflikt-) Thema erhalten/entwickeln, evtl. Beratung mit Experten, Lösungsansätze aufzeigen.
<b>Zukunftswerkstatt</b>	1 2 Themen identifizieren	Möglichst große Vielfalt unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen, interessierte Einwohner/innen, Interessensvertretungen, evtl. Expert/innen	Phantasievoll, ungewöhnliche Lösungen zu aktuellen Fragestellungen Erarbeiten, Visionen entwickeln, anregen zu Engagement

<sup>10</sup> <https://www.tuebingen.de/21150.html>



## 12 Förderung von Bürgerbeteiligung

Anliegen<sup>11</sup> der Allianz für Beteiligung ist es, in Politik, Verwaltung und Wirtschaft ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass gesellschaftliche Herausforderungen mit Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern besser gemeistert werden können.

Erreicht werden soll, dass immer mehr Menschen in ihrem Wohnort zu politischen und gesellschaftlichen Themen mitreden, mitmachen und mitentscheiden. Deshalb legt die Allianz für Beteiligung Förderprogramme auf, bei denen Bürgerinnen und Bürger Unterstützung für ihre Projekte der Bürgerbeteiligung erhalten können.

## 13 Anhang

Adressen und Informationen

Bertelsmann-Stiftung  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Beteiligungsportale Baden-Württemberg  
[www.beteiligungsportale.baden-wuerttemberg.de](http://www.beteiligungsportale.baden-wuerttemberg.de)

Büro für Zukunftsfragen  
[www.voralberg.at](http://www.voralberg.at)

Führungsakademie Baden-Württemberg  
[www.fueak.bw21.de](http://www.fueak.bw21.de)

Initiative Allianz für Beteiligung e.V.  
[www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)

Netzwerk-Bürgerbeteiligung  
[www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

Sozialministerium Baden-Württemberg  
-Engagementstrategie-  
[www.sozialministerium.baden-wuerttemberg.de](http://www.sozialministerium.baden-wuerttemberg.de)

Staatsministerium Baden-Württemberg  
[www.stm.baden-wuerttemberg.de](http://www.stm.baden-wuerttemberg.de)

Stadt Tübingen  
[www.tuebingen.de](http://www.tuebingen.de)

Städtetag-Baden-Württemberg  
[www.staedtetag-bw.de](http://www.staedtetag-bw.de)

Wegweiser Bürgergesellschaft  
[www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

---

<sup>11</sup> <http://allianz-fuer-beteiligung.de/foerderprogramme/>