



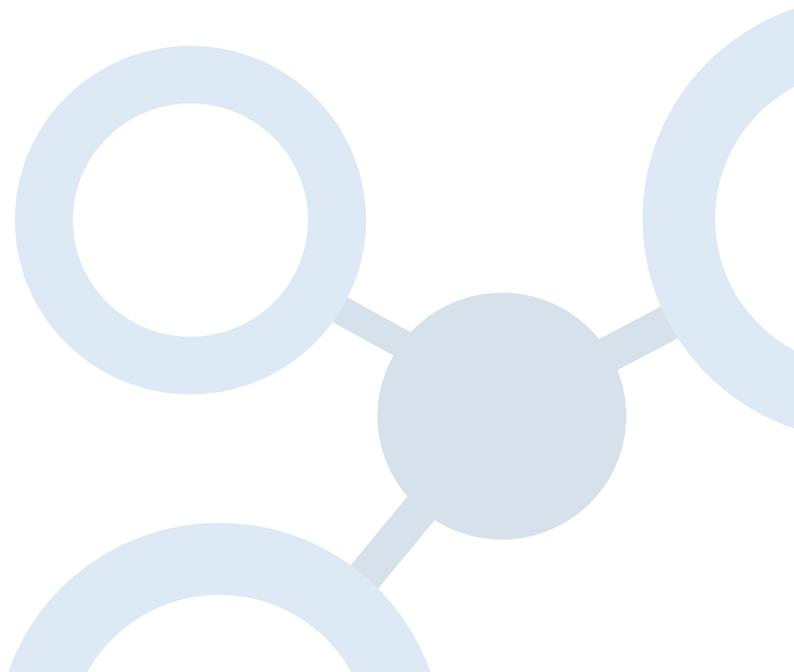
**Berlin Institut
für Partizipation**



GUTE BETEILIGUNGSKULTUR

**AUF DEM WEG ZU EINEM PRAXISORIENTIERTEN QUALITÄTSMANAGEMENT
IN DER BÜRGERBETEILIGUNG**

Autoren: Jörg Sommer, Hans Hagedorn



DIE AUTOREN



JÖRG SOMMER ist Sozialwissenschaftler, Publizist und Gründungsdirektor des Berlin Institut für Partizipation. Er beschäftigt sich seit über 30 Jahren mit dem Design demokratischer Prozesse, ist Herausgeber des KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG und Autor zahlreicher Fachbücher.



HANS HAGEDORN arbeitet seit rund 20 Jahren im Feld der Bürgerbeteiligung und hat zwei Unternehmen im Bereich der Online-Partizipation aufgebaut. Er ist Leiter der AG „Evaluation“ des Berlin Institut für Partizipation und wurde vom Nationalen Begleitgremium kürzlich zum Partizipationsbeauftragten im Suchverfahren eines Endlagers für hoch radioaktive Abfallstoffe berufen.

Jörg Sommer, Hans Hagedorn

GUTE BETEILIGUNGSKULTUR – AUF DEM WEG ZU EINEM PRAXIS-ORIENTIERTEN QUALITÄTSMANAGEMENT IN DER BÜRGERBETEILIGUNG

„Erfolgreiche Bürgerbeteiligung macht Lust auf mehr,“ schreibt die Allianz Vielfältige Demokratie in ihrer Ende 2017 erschienenen Broschüre „Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern“¹ und weiter: „Bürger, Politiker, Verwaltungsmitarbeiter: Alle sind zufriedener, wenn wichtige politische und stadtplanerische Entscheidungen im Dialog gereift sind, hohe Qualität besitzen und breit akzeptiert werden. Gelungene Bürgerbeteiligung wirkt sogar über das konkrete Projekt hinaus, weil sich eine neue Kultur des Miteinanders entwickelt.“

WANN ABER IST BÜRGERBETEILIGUNG „ERFOLGREICH“ ODER „GELUNGEN“?

Diese Frage treibt Praktiker wie Sozialwissenschaftler gleichermaßen um. Beteiligter in den Kommunen wollen nicht nur wissen, ob einzelne Beteiligungsverfahren qualitativ positiv zu bewerten sind, sondern haben ein großes Interesse daran, bereits im Vorfeld von Beteiligungsvorhaben einschätzen zu können, wie sie diese aufsetzen müssen, um „gute“ Beteiligung zu generieren. Denn ebenso wie gelingende Beteiligung „Lust auf mehr“ macht, so können Beteiligungsprozesse, die misslingen und frustrieren nachhaltig die Beteiligungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigen und auch die Akzeptanz in Verwaltung und politischen Gremien gefährden.

Wir benötigen also nicht nur mehr „gute“ Beteiligung, sondern auch eine entsprechende Selbstvergewisserung der Akteure. Sie müssen überzeugt davon sein, dass sie mit ihren Mitteln und Ansätzen gute Beteiligung sicherstellen können. Und sie brauchen Instrumente, um – im Idealfall nicht nur im Nachhinein, sondern schon während der Prozessplanung – deren Qualität beurteilen und ggf. nachjustieren zu können.

WISSENSCHAFTLICHE EVALUATIONS-ANSÄTZE SIND HILFREICH, ABER NICHT UMFASSEND

Sozialwissenschaftler beschäftigen sich seit mehreren Jahren mit der Evaluation von Beteiligung, allerdings existieren in etwa ebenso viele Ansätze, wie es seriöse Institute gibt. Aus rein pragmatischen Gründen steht dabei in der Regel die Evaluation einzelner Veranstaltungen sowie einzelner Verfahren im Fokus. Häufig wird insbesondere die subjektive Wahrnehmung der Beteiligten abgefragt.

Eine Evaluation der langfristigen Wirkung von Beteiligung unterbleibt oft schon allein aus Zeitgründen, auch gibt es hierzu bislang wenig methodische Erfahrungen. Letztlich ist aber wirkungslose Beteiligung wertlose Beteiligung – und deshalb die Frage der Wirksamkeit elementar für die Einschätzung, ob Beteiligung als „gut“ zu bewerten ist.

Hinzu kommt, dass aus methodischen Gründen – in der Regel mittels komplexer Fragebögen und/oder Interviews – meist eine Postevaluation stattfindet. Die Ergebnisse liegen also erst geraume Zeit nach Abschluss der betrachteten Verfahren vor und können bestenfalls zur Ergebnislegitimation bzw. zur Planung folgender Prozesse herangezogen werden.

In der Planungsphase sind sie deshalb eben so wenig hilfreich wie zur Prozessoptimierung in Echtzeit.

NORMEN UND STANDARDISIERUNG HELFEN WENIG

Ein Weg, der bereits in der Planung Hilfestellung geben und auch die Durchführungsphase qualitativ unterstützen soll, ist die Normierung.

Der Verband Deutscher Ingenieure (VDI) hat hier mit seiner Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ ein normierendes Regelwerk² erarbeitet, das die Beteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements betrachtet:

„Inhaltlich bildet die VDI 7000 einen idealtypischen Verlauf des Management-Prozesses von der Initiierung eines Projektes über dessen Planung, Genehmigung bis zur Realisierung ab [...] Die operative Umsetzung wird in der VDI 7000 in einzelnen Schritten dargestellt. Ein strukturiertes Vorgehen des Vorhabenträgers, welches zeitlich und inhaltlich gut vorbereitet werden muss, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Trotz aller aktuellen Anforderungen im Alltag bedarf es eines »Fahrplans« mit dem genauen Wissen über die vielen »Haltestellen«“.³

Grundsätzlich ist dieses „technische Regelwerk“ durchaus hilfreich. Es ermöglicht den Entscheidern im Kreis der Vorhabenträger ein Verständnis von Beteiligung, das an die tradierten betriebswirtschaftlichen Strukturen und insbesondere ingenieurstypischen Denk- und Planungsprozesse anschlussfähig ist. Es motiviert so zum Einlassen auf frühe Beteiligungsangebote und kann deshalb zu mehr, früherer und damit potentiell erfolgreicher Beteiligungskultur bei Infrastrukturvorhaben beitragen.

Kommunen hilft die VDI 7000 dagegen nicht.

Zum einen fokussiert die VDI 7000 auf Öffentlichkeitsbeteiligung, d. h. insbesondere auf die Beteiligung von mehr oder weniger professionellen Stakeholdern – während kommunale Beteiligung weit überwiegend Bürgerbeteiligung ist. Zum anderen versteht sie Beteiligung als Projektmanagement. Genau das ist kommunale Bürgerbeteiligung aber nicht. Insbesondere dann nicht, wenn sie gut und damit bürgerorientiert sein soll.

Das Wesen einer dynamischen Beteiligungskultur ist gerade das Nicht-Planbare. Es ist die Herausforderung, sich in Methoden und Prozessen immer wieder neu auf die Beteiligten einzustellen, den Prozess ggf. gemeinsam nachzuschärfen, sich an den Menschen und ihren Beiträgen zu orientieren, anstatt aufeinanderfolgende Projektmeilensteine abzuhaken.

Moltkes legendäres Bonmot „Kein Plan überlebt die Begegnung mit der Realität“⁴ gilt nirgends so uneingeschränkt wie in Beteiligungskontexten: Gute Beteiligung profitiert von Standards, ist aber nicht normierbar.

Dies gilt im Übrigen auch für einzelne Prozessbestandteile und Formate. Kein spezifisches Beteiligungsformat, ob Barcamp oder Planungszelle, ist per se eine Garantie für gute Beteiligung. Auswahl der Beteiligten, Input durch den Beteiligter, professionelle Moderation, Umgang mit Konflikten im Verfahren, neutrale Ergebnissicherung und deren Rezeption durch Verwaltung und politische Gremien sind nur einige Faktoren, die sich elementar auf die Qualität der Beteiligung auswirken. Die Durchführung bewährter Formate durch kompetente Dienstleister ist ein wertvoller, aber nicht zwangsläufig ein hinreichender Baustein für gute Beteiligung. Die beste Methode nutzt nichts, wenn sie zum Beispiel die falschen Akteure beteiligt oder ihre Ergebnisse keinerlei weitere Berücksichtigung erfahren.

LEITLINIEN SIND HILFREICH, ABER NICHT GENÜGEND

Eine besondere Form der Standardisierung ist der Beschluss kommunaler Leitlinien oder gar Satzungen für Bürgerbeteiligung. Hier gibt es nicht nur zahlreiche herausragende Beispiele wie u. a. die bereits sehr früh entwickelten Leitlinien der Stadt Heidelberg.⁵ Solche Leitlinien sind besonders dann zu begrüßen, wenn sie nicht einfach von einer anderen Kommune abgeschrieben, sondern in einem intensiven beteiligungsorientierten Prozess mit allen Beteiligten (Bürger, Verwaltung, Mandatsträger) erarbeitet werden. Letztlich geht es darum, verlässliche Regeln aufzustellen, die von allen Akteuren akzeptiert und beachtet werden. Mit einem solchen rechtlich-organisatorischen Rahmen schafft eine Kommune dreierlei, wie die Allianz Vielfältige Demokratie herausgearbeitet hat:

„Erstens existiert damit für jedes konkrete Beteiligungsverfahren ein verbindliches und verlässliches Gerüst. Das gibt Sicherheit und spart Arbeit. Zweitens sendet eine Kommune das Signal aus, Beteiligung dauerhaft ermöglichen zu wollen. Das ist psychologisch wertvoll, weil es die Bürgerschaft generell zur Teilnahme am Gemeinwesen motiviert und eine Kommune über ihre Grenzen hinaus attraktiv macht. Und drittens institutionalisiert eine Kommune die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Das ist eine Veränderung der DNA einer Kommune, denn die Verankerung von Bürgerbeteiligung in den Strukturen der repräsentativen Demokratie kommt einer Selbstverpflichtung zum Kulturwandel gleich – Rückenwind auf dem Weg zur Bürgerkommune.“⁶

Zum Selbstläufer werden Beteiligungsverfahren durch eine solche Verankerung freilich nicht. Denn der versprochene Kulturwandel muss

auch eingelöst werden. Leitlinien und Satzungen wollen mit Leben gefüllt werden. Ohne gemeinsame Werte und Normen, ohne eine gemeinsame Haltung aller Beteiligten funktioniert ein Beteiligungsprojekt nicht, selbst wenn alle formalen Punkte eingehalten werden.

Es braucht zudem Strukturen, Zuständigkeiten, Ressourcen und Prozesse in der Verwaltung, die dafür sorgen, dass die Anforderungen der Leitlinien auch im alltäglichen Verwaltungshandeln Eingang finden.

Leitlinien sind also – insbesondere als Ergebnis eines beteiligungsorientierten Prozesses – eine große Hilfe auf dem Weg zu einer gelebten Beteiligungskultur. Sie sind ein Regelwerk für Qualität, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Um Leitlinien mit Leben zu füllen und gute Beteiligungspraxis dauerhaft zu etablieren, braucht es mehr.

Es braucht ein Qualitätsmanagementsystem, das Beteiligungsanlässe erkennt, die nötigen Prozesse anstößt, die Qualität der Beteiligung überwacht und ggf. in Echtzeit nachsteuert. Auf diese Weise kann es dafür sorgen, dass die Ergebnisse nicht nur in das Handeln der Kommune einfließen, sondern dass diese Wirksamkeit auch für alle Beteiligten transparent erfahr- und nachvollziehbar wird.

QUALITÄT MANAGEN – EIN BLICK IN DIE WIRTSCHAFT

Hier hilft ein Blick in die Wirtschaft, in der die Qualität von Dienstleistungen und Produkten schon immer ein ganz entscheidendes Erfolgskriterium ist, das über Aufschwung und Niedergang auch großer Unternehmen bestimmt. Seit vielen Jahren gibt es die internationale ISO 9001 Zertifizierung. Sie ist ein weltweit anerkannter Standard, der Anforderungen an ein wirksames Qualitätsmanagement in einem Unternehmen definiert.

Die ISO 9001 legt die Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem fest, denen eine Organisation zu genügen hat, um Produkte und Dienstleistungen bereitstellen zu können, welche die Kundenerwartungen sowie behördliche Anforderungen erfüllen.

WAS LEISTET EIN QUALITÄTSMANAGEMENTSYSTEM?

Qualitätsmanagementsysteme stellen sicher, dass die System-, Prozess- sowie Produktqualität in einer Organisation geprüft und verbessert wird. Das System ist dabei grundsätzlich anwendbar auf alle Organisationsgrößen und -strukturen. Ziel eines Qualitätsmanagementsystems ist eine dauerhafte Verbesserung der Organisationsleistung. Das System beschreibt die Methodik und liefert das Handwerkzeug, nach dem die Mitarbeiter und Einheiten im Qualitätsmanagement einer speziellen Organisation ihre individuellen Verfahren zur Sicherung und Verbesserung der Qualität ausrichten.

EIN QUALITÄTSMANAGEMENTSYSTEM FÜR BETEILIGUNG

Im Berlin Institut für Partizipation arbeitet seit Mitte 2017 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe aus erfahrenen kommunalen Praktikern, Dienstleistern und Wissenschaftlern an der Entwicklung eines Qualitätsmanagementsystems für gute Beteiligung.

Qualitätsmanagementsystem in der Bürgerbeteiligung bedeutet, den Fokus nicht auf die rückwirkende Evaluation von Einzelprozessen zu legen. Auch geht es nicht darum, komplexe Anforderungen an zukünftige Partizipationsverfahren zu stellen. Vielmehr soll der Blick darauf gelenkt werden, wie die Organisation sicherstellt, dass die handelnden Akteure optimale Voraussetzungen dafür haben, um die Öffentlichkeit an den Entscheidungen einer Organi-

sation einzubinden. Der Ansatz beruht darauf, dass nur ein adäquater Handlungsrahmen dauerhaft gute Partizipation ermöglicht.

Grundlage für die Entwicklung des Qualitätsmanagementsystems sind dabei folgende Prämissen:

1. Ein praxisorientiertes Qualitätsmanagementsystem für kommunale Beteiligung gibt Verwaltungen und Mandatsträgern eine verlässliche Antwort auf die Frage: **Machen wir es gut?** Und: Wie können wir es besser machen?
2. **Universelle Qualitätskriterien** stellen das Fundament dar. Sie brauchen jedoch stets einen Handlungsrahmen, innerhalb dessen sie zur Anwendung kommen. Organisationen wie Kommunen, Ministerien oder Vorhabenträger brauchen konkrete Abläufe und Strukturen, um die Leitlinien in ihrer Arbeit nutzbar zu machen. Beispielsweise braucht es Routinen, um Beteiligungsthemen rechtzeitig zu identifizieren.
3. Das zu etablierende Qualitätsmanagementsystem wird mit einer **Zertifizierung** verbunden. Dies schafft Anreiz und Vergleichbarkeit.
4. Die Zertifizierung findet auf Grundlage einer qualifizierten **Fremdevaluation** durch einen Auditor statt und beinhaltet einen detaillierten Abschlussbericht, in dem sämtliche Verbesserungspotentiale benannt und mögliche Handlungen vorgestellt werden.
5. Durch eine regelmäßige **Folgeevaluation** wird eine ständige Weiterentwicklung und Verbesserung der Beteiligungskultur ermöglicht.
6. Der gesamte Zertifizierungsprozess ist **skalierbar** und damit attraktiv für Kommunen jeder Größenordnung.

7. Vor Beantragung einer Zertifizierung ist eine einfache online-basierte Selbstevaluation möglich und empfohlen. Dies ermöglicht einen niederschweligen Einstieg und klärt mit wenig Aufwand die Chancen auf eine erfolgreiche Zertifizierung.

KLARE KRITERIEN – INDIVIDUELLE UMSETZUNG

Der Handlungs- und damit auch Zertifizierungsrahmen des Qualitätsmanagementsystems gliedert sich dabei in drei Blickwinkel:

1. Wie handlungsfähig und offen ist die **Institution**, um mit ihren Strukturen, Abläufen und Ressourcen Partizipation zu ermöglichen?
2. Wie effektiv sind die **Prozesse** für Partizipationsprojekte, um ein Optimum aller betroffenen Interessen zu berücksichtigen?
3. Wie hoch ist die **Relevanz** der Partizipationsergebnisse, um sich gegenüber anderen Einflüssen durchzusetzen?

Für jeden Blickwinkel werden dabei jeweils sieben Partizipationsgrundsätze formuliert, die wesentliche Erfolgsbedingungen für gute Partizipation sind.

Diese 21 Grundsätze (=Leitfragen) werden jeweils nach einem einheitlichen Punktesystem bewertet und so letztlich der Gesamtwert der Evaluation ermittelt. Dabei helfen etwa 80 bis 90 Indikatoren, die vergleichsweise einfach und objektiv beantwortet werden können. Jeder Grundsatz ist dabei als offenes Ziel zu verstehen, das von den zu zertifizierenden Organisationen auf individuellen Wegen erreicht werden kann. Die entsprechenden Regeln und Strukturen werden vor Ort in einem Auditoren-Interview geprüft, ggf. anhand von Unterlagen verifiziert und in begleitenden Interviews mit Akteuren außerhalb der Verwaltung bestätigt.

Beispiel: Leitfragen zum Blickwinkel „Institution“

- Wie wird sichergestellt, dass die Organisation intern unterschiedliche Interessen verarbeiten und abwägen kann?
- Wie wird sichergestellt, dass die Leitung die Partizipationsqualität analysieren und kontinuierlich verbessern kann?
- Wie wird sichergestellt, dass finanzielle und personelle Ressourcen für Partizipation zur Verfügung stehen?
- Wie wird sichergestellt, dass Mitarbeiter sich über partizipative Vorgehensweisen austauschen und individuell weiterqualifizieren können?
- Wie wird sichergestellt, dass Beteiligungsanlässe frühzeitig identifiziert und konkret verfolgt werden?
- Wie wird sichergestellt, dass Beteiligung ergebnisoffen ist und Einfluss entfalten kann?
- Wie wird sichergestellt, dass eine langfristig gedachte Kultur der Partizipation entsteht?

Alle 21 Grundsätze beziehen sich ausdrücklich nicht auf einzelne Beteiligungsprojekte oder Veranstaltungen. Sie ermitteln stattdessen Stand und Potential der kommunalen Beteiligungskultur, indem sie den Blick auf Strukturen, Regeln, Prozesse und Ressourcen richten sowie diese mit der tatsächlichen Praxis abgleichen.

BERATUNGSORIENTIERTE ZERTIFIZIERUNG

Am Ende entsteht eine verlässliche Einschätzung dazu, wie beteiligungsorientiert die entsprechende Organisationseinheit⁷ tatsächlich ist. Sie verdeutlicht, welche konkreten Verbesserungspotentiale identifiziert wurden und inwiefern die etablierten Beteiligungsstrukturen

und -formen als qualitativ hochwertig angesehen werden können.

Um den Anreiz und die Wirkung des Qualitätsmanagementsystems zu erhöhen, werden alle erfolgreich vergebenen Zertifikate auf einer zentralen Internetseite veröffentlicht.

SKALIERBAR FÜR KOMMUNEN JEDER GRÖSSENORDNUNG

Grundsätzlich ist das QMS-Projekt gemeinnützig aufgesetzt, d. h. es besteht seitens der Zertifizierungsstelle kein kommerzielles Interesse. Die Zertifizierungsgebühren werden je nach Aufwand (d. h. Größe der Kommune) so gestaffelt, dass das Vorhaben dauerhaft kostendeckend ist. Entsprechend wird auch der Aufwand für die zu zertifizierende Kommune je nach Größe unterschiedlich sein. Bei kleineren Kommunen ist von einem ein- bis zweitägigen Prozess auszugehen.

AKTUELLER STAND DES PROJEKTES

Aktuell (Frühjahr 2019) ist die Konzeptionsphase des QMS-Projektes weitestgehend abgeschlossen. Sämtliche Grundsätze und Leitfragen sind formuliert, die Kriterien operationalisiert, der vollständige Zertifizierungsprozess ist definiert. Aktuell werden die Audit-Fragebögen ausformuliert. In den kommenden Monaten wird die Projektseite inkl. einer Gelegenheit zu einem eigenen Online-Voraudit erstellt. Parallel dazu werden erste Pilotaudits durchgeführt und erste Auditoren werden qualifiziert. Im Herbst 2019 soll das Audit für alle interessierten Kommunen angeboten werden.

FAZIT: GUTE BÜRGERBETEILIGUNG BRAUCHT ZERTIFIZIERTES QUALITÄTSMANAGEMENT

Das hier skizzierte Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren für gute Beteiligung erkennt und fördert lokale Potenziale. Sowohl die Anstrengungen als auch die Erfolge einer Kommune lassen sich damit neutral messen und vergleichen. Dabei werden individuelle Wege zur Erreichung des Zieles gefördert und honoriert. Durch das beratende Zertifizierungsverfahren liegt der Schwerpunkt nicht nur auf dem Erreichten, sondern auf dem Erreichbaren. So werden hohe Qualitätsstandards nicht nur gesichert, sondern kontinuierlich weiterentwickelt. Kommunale Entscheider bekommen auf diese Weise Gewissheit, dass ihre Anstrengungen lohnenswert sind und auch in Zukunft Früchte tragen werden.

Letztlich steht das zertifizierte Qualitätsmanagementsystem deutschlandweit für gute Beteiligung und einen für jede Kommune maßgeschneiderten Weg dorthin.

Kommunen, die Interesse daran haben, bereits in der Pilotphase mitzuwirken und sich als eine der ersten Kommunen Deutschlands zertifizieren zu lassen, sind herzlich zur Kontaktaufnahme eingeladen:

*Berlin Institut für Partizipation
Projekt Qualitätsmanagement
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
E-Mail: qms@bipar.de
Telefon: 030 12082613*

ANMERKUNGEN

¹ Allianz Vielfältige Demokratie: „Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern“, 2017

² www.vdi7000.de

³ Volker Brennecke: Richtlinie VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten«, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2015 vom 08.10.2015

⁴ Eigentlich: „Kein Operationsplan reicht mit einiger Sicherheit über das erste Zusammentreffen mit der feindlichen Hauptmacht hinaus“. – In: „Über Strategie“, 1871

⁵ <https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>

⁶ Allianz Vielfältige Demokratie: „Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern“, 2017

⁷ Das QMS-System konzentriert sich zunächst auf Kommunen. Es ist aber so angelegt, dass auch andere Gebietskörperschaften, Institutionen, Organisationen und Vorhabenträger von einer Implementierung profitieren könnten.

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

Rawpixel, Jörg Sommer, Hans Hagedorn

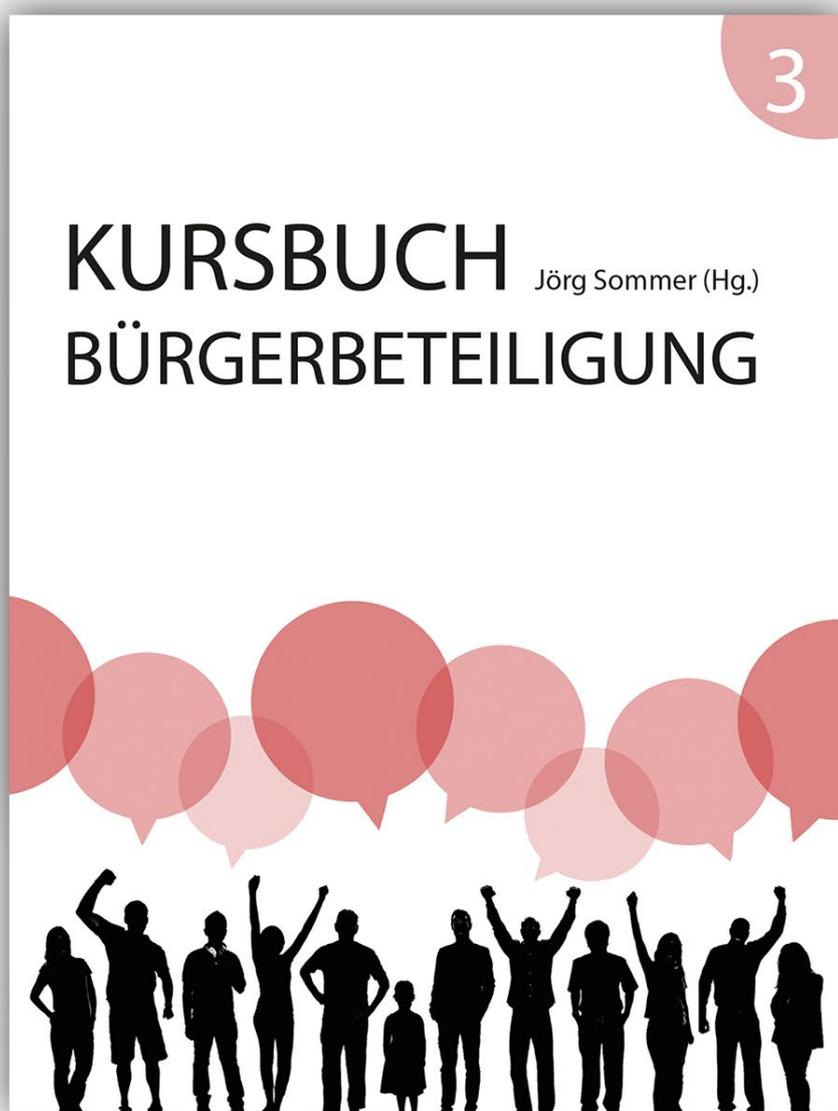
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-36-3

© Dezember 2019, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)

KURSBUCH

BÜRGERBETEILIGUNG #3

380 Seiten, Berlin, 2019

ISBN 978-3942466-370

€ 24,80

www.kursbuch.info

Eine Publikation des



**Berlin Institut
für Partizipation**

JETZT BESTELLEN!

