

Leitlinien in der Umsetzung – Erfahrungen aus der Erprobungsphase der »Leitlinien für Bürger/innenbeteiligung bei Vorhaben der Stadt Graz«

Thomas Drage • Wolf-Timo Köhler • Franz Brunner

Graz hat eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung, welcher im September 2012 mit einem einstimmigen Grundsatzbeschluss zur »Erarbeitung von Leitlinien für die BürgerInnenbeteiligung in Graz« eine neue Facette hinzugefügt wurde. Nachdem der Gemeinderat im März 2013 den Weg zur Erstellung einer Systematik zur Bürgerbeteiligung mit der Projektgenehmigung einstimmig bestätigt hatte, erfolgte die Erarbeitung der Leitlinien in einem partizipativen Prozess, an dem Vertreter/innen aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung in verschiedenen Phasen (Informations-, Konsultations- und Feedbackphasen) mitgewirkt haben. Von April 2013 bis Mai 2014 waren an der Erstellung der Grazer »Leitlinien für BürgerInnenbeteiligung« insgesamt rund 370 Personen aktiv beteiligt.

Die Verantwortung für die Durchführung dieses Prozesses lag beim »Referat für BürgerInnenbeteiligung« der Stadt Graz, welches von einer externen Prozessbegleitung unterstützt wurde. Das Ergebnis wurde im Mai 2014 von allen im Gemeinderat vertretenen Fraktionen beschlossen (1). Die »Leitlinien für die BürgerInnenbeteiligung bei Vorhaben der Stadt Graz« werden seit Januar 2015 von den Verwaltungsmitarbeiter/innen der Stadt Graz im Zusammenspiel mit Politiker/innen und Bürger/innen angewendet und erprobt. Das Regional Centre of Expertise – Education for sustainable Development Graz-Styria (2) evaluiert die Erprobungsphase der Leitlinien. Die wissenschaftliche Evaluierung dient dazu, die Eignung des Instruments zur Erreichung der definierten Ziele zu überprüfen und das Instrument in der Erprobungsphase entsprechend anzupassen.

Die zahlreichen Erkenntnisse und Erfahrungen, die in vielen Bürgerbeteiligungsprozessen in Graz gesammelt werden konnten, allen voran die stadtweite Planungswerkstatt »Zeit für Graz«, die in den Jahren 2006 / 2007 durchgeführt wurde, unterstreichen die Meinung von Vetter, Klages und Ulmer (2013), die Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung brauche Verstetigung und Verlässlichkeit (3). Diese Verstetigung von Bürgerbeteiligung durch die Grazer Leitlinien zielt darauf ab, transparent und möglichst frühzeitig über Vorhaben zu informieren, eine verbindliche Vorgehensweise in Beteiligungsprozessen zu gewährleisten und dabei eine qualitätsvolle Bürgerbeteiligung sicherzustellen. Die Leitlinien sollen einen Beitrag zu einer Dialogkultur leisten. Bei der Umsetzung der Leitlinien soll aber auch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung im Blick behalten werden (4). Voraussetzung für die Anwendung der Leitlinien ist das Vorhandensein einer Entscheidungskompetenz eines Organs der Stadt entsprechend den Zuständigkeiten, die das Statut der Landeshauptstadt Graz (»Stadtverfassung«) vorsieht.

Der Begriff »Bürgerbeteiligung« kann sehr unterschiedlich verstanden und ausgelegt werden (5). Bürgerbeteiligung bei Vorhaben der Stadt Graz meint, bei einem Vorhaben der Stadt gibt es einen Gestaltungsspielraum, und die Stadt lädt Bürgerinnen und Bürger ein, in der Vorbereitung von Entscheidungen mitzureden und ihre Sichtweisen und Anliegen einzubringen. Die Entscheidungen selbst müssen dann von den politischen Gremien nach den Regeln des Statutes der Stadt Graz getroffen werden (6).

Erfahrungen aus der Erprobungsphase der Leitlinien 2015

Die Leitlinien beinhalten im Kern die drei Bereiche: Information über eine Vorhabenliste, Vorbereitung und Durchführung von Beteiligung basierend auf Beteiligungskonzepten und Anregung von Bürgerbeteiligung durch das Instrument der formalen Anregung. Diese Elemente werden nachfolgend gesondert betrachtet.

Vorhabenliste

Basis für jeden Dialog ist Information. Mit einer Vorhabenliste möchte die Stadt Graz Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig über »wichtige« Vorhaben der Stadt informieren. Es geht um Vorhaben, die »viele Menschen betreffen«, die »Symbolbedeutung haben«, »hohen öffentlichen Finanzbedarf erfordern« und/oder einen »wesentlichen Umwelteingriff bedeuten bzw. die Wohnsituation betreffen...« (7). Die Vorhabenliste an sich ist noch kein Angebot zur Bürgerbeteiligung, sondern eine Informationsplattform, auf der unter anderem Auskunft darüber gegeben wird, wo die Stadt Beteiligung anbietet und wo nicht. Die Veröffentlichung der Liste erfolgte Mitte Januar 2015 auf www.graz.at/vorhabenliste. Seitdem wird die Liste sukzessive befüllt (im Dezember 2015 waren es 35 Vorhaben, im Mai 2016 bereits 52 Vorhaben). Die Vorhaben können nach Bezirk oder Thema sortiert und aufgerufen werden. Die Reihung erfolgt nach Erstellungs- bzw. Aktualisierungsdatum.

In der Praxis zeigt sich, dass die Vorhaben vollständig (inhaltliche Beschreibung, politische Beschlusslage, Zeitrahmen, Kosten, aktueller Stand, Thema, Erläuterung zur Bürgerbeteiligung, Ziel und Ansprechperson) beschrieben und jeweils übersichtlich dargestellt werden. Bei der Beschreibung der Vorhaben wird versucht, sich an Kriterien für verständliches Formulieren zu orientieren (Satzlänge, Satzstellung, einfache Worte, weniger Hauptworte, Abkürzungen vermeiden, etc.). Das »Referat für BürgerInnenbeteiligung« der Stadt Graz unterstützt bei der Formulierung. Vorhaben aus dem Bereich der Stadtplanung überwiegen (etwa zwei Drittel). Die Themenbandbreite der Stadt Graz ist auf der Vorhabenliste (noch) nicht vollständig abgebildet.

Vor diesem Hintergrund wurde seitens der Evaluierung empfohlen, die Leitlinien insbesondere durch gezielte Sensibilisierung und laufenden, regelmäßigen Informationsaustausch mit Ansprechpersonen als besondere Kompetenz-träger/innen in allen relevanten Verwaltungsabteilungen der Stadt Graz noch stärker zu verankern. Bei der überwiegenden Anzahl der Vorhaben ist Bürgerbeteiligung möglich. Die Vorhabenliste wird von Bürger/innen, Politik und Verwaltung als wertvolle Informationsmöglichkeit eingeschätzt, welche zu frühzeitiger Information und erhöhter Transparenz bei Vorhaben der Stadt Graz beiträgt.

Beteiligungskonzept – Planung zur qualitätsvollen Vorbereitung und Durchführung (Phasenplanung)

Ein zweites Kernelement der Leitlinien befasst sich mit der Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbeteiligung. Qualitätsvolle Beteiligung braucht von der Vorbereitung bis zur Durchführung klare, transparente und verlässliche Rahmenbedingungen für alle Akteur/innen (8).

Sie sind hier: Startseite | Rathaus + Politik | Bürgerbeteiligung | Vorhabenliste

VORHABEN LISTE

Mit der Vorhabenliste möchte die Stadt Graz Sie möglichst frühzeitig über anstehende große Vorhaben informieren. Die Abteilungen des Magistrates beginnen ab Mitte Jänner 2015 damit, entsprechende Vorhaben der Stadt in die Vorhabenliste einzutragen. Die Einträge werden bei wesentlichen Änderungen des Projektstandes aktualisiert.

Die Vorhabenliste ist ein Kernelement der „Leitlinien für die BürgerInnenbeteiligung bei Vorhaben der Stadt Graz“. In der Vorhabenliste wird daher auch darüber informiert, ob jeweils Angebote zur Beteiligung von BürgerInnen gemacht werden können oder nicht.

Wählen Sie einen der Bezirke aus
 [Alle Vorhaben als PDF ansehen](#)

Vorhaben	Gebiet	Themen	Stand
Neugestaltung Griesplatz - Vorbereitende Maßnahmen mehr dazu »	V. Gries	Bauen/Wohnen Mobilität/Verkehr Stadtplanung/Stadtentwicklung Wirtschaft/Tourismus Soziales	13. 05. 2016
Schulhausbauprogramm 2014 - 2018 mehr dazu »	V. Gries VI. Jakomini VII. Liebenau	Bauen/Wohnen Bildung/Wissenschaft/Kultur Kinder/Jugend/Familie/Senioren	12. 05. 2016

Abbildung 1: Vorhabenliste der Stadt Graz (Stadt Graz 2016)

In den Leitlinien wird in fünf Phasen definiert, welche Schritte in der Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbeteiligung gesetzt werden müssen. Insbesondere müssen Gestaltungsspielräume als Voraussetzung für Bürgerbeteiligung geprüft werden. Gibt es einen Gestaltungsspielraum, ist ein Beteiligungskonzept für das jeweilige Vorhaben zu erstellen, in dem u. a. Ziele, Zielgruppen, Methoden und Zeitplan des Beteiligungsprozesses genannt werden. Eine vom »Referat für BürgerInnenbeteiligung« entworfene Vorlage bietet beim Erstellen eines Beteiligungskonzeptes einen wichtigen Rahmen zur Orientierung.

Um möglichst viele Perspektiven in die Vorbereitung einzubinden, werden die Beteiligungskonzepte den jeweiligen Bezirksvertretungen, Beiräten und Beauftragten der Stadt mit der Bitte um eine Stellungnahme übermittelt. Nach diesem Konsultationsschritt wird das Beteiligungskonzept den zuständigen politischen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt (9). Bisher wurden drei Beteiligungskonzepte im Austausch mit dem »Referat für BürgerInnenbeteiligung« erstellt. Aus Sicht der Evaluation sollten alle Akteur/innen die in einem beschlossenen Beteiligungskonzept festgelegten Inhalte beachten, um Verlässlichkeit und Verbindlichkeit als wesentliches Element der angestrebten Verstetigung von Bürgerbeteiligung zu erreichen. Das Unterscheiden zwischen Prozesszufriedenheit und Ergebniszufriedenheit stellte sich als eine Herausforderung dar, ist im Sinne einer fairen, konstruktiven und konsensorientierten Dialogkultur aber unerlässlich. Auf Grund der Beobachtungen kann festgehalten werden, sowohl das Erstellen eines Beteiligungskonzeptes und das damit verbundene frühzeitige Planen eines Beteiligungsprozesses, als auch das Einbinden von zusätzlichen Perspektiven im Rahmen der Konsultation (beides auch bei kleinen Beteiligungsprozessen) fördern eine qualitätsvolle Beteiligung.

Formale Anregung von Bürgerbeteiligung

Ein weiteres wesentliches Element der Leitlinien ist die Möglichkeit, einen Dialog über Bürgerbeteiligung zu initiieren. Dort, wo die Stadt nicht bereits Beteiligung vorsieht, können mindestens zwei von vier definierten Gruppen gemeinsam (Bürger/innen, Bezirksvertretungen, Gemeinderät/innen und der Migrantenbeirat) die Stadt auffordern erneut zu prüfen, ob es nicht doch Gestaltungsspielräume bei einem Vorhaben gibt und ob entgegen erster Überlegungen Bürgerbeteiligung angeboten werden kann. Die formale Anregung kann somit einen Dialog in Gang bringen, gemeinsam über Ansätze zur Beteiligung von Bürger/innen bei einem Vorhaben der Stadt nachzudenken (10).

Im Jahr 2015 sind drei formale Anregungen beim »Referat für BürgerInnenbeteiligung« eingegangen, die nach den Regelungen der Leitlinien ausreichend unterstützt wurden. In zwei Fällen wurde die Anregung zu Bürgerbeteiligung von den politisch zuständigen Stadtsenatsreferenten aufgegriffen, d.h. Bürgerbeteiligung wurde angeboten bzw. vorgesehene Angebote wurden erweitert. Aus Sicht der Evaluierung waren die Dialoge mit den Anreger/innen jeweils von einer wertschätzenden Kommunikation und einem konstruktiven Austausch von Argumenten geprägt. Die Schritte einer formalen Anregung – zukünftig auch etwaige Abweichungen – werden auf www.graz.at/buergerinnenbeteiligung unter »eingelangte Anregungen« dokumentiert, um Transparenz zu gewährleisten.

Von der Evaluierung wurde die Empfehlung ausgesprochen, dass die definierten Vorgaben und Abläufe unbedingt von allen Beteiligten ernst genommen werden müssen, um dem dialogischen Charakter der formalen Anregung gerecht zu werden. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass bei einer formalen Anregung in einem inhaltlich komplexen Themenbereich von einem zuständigen Stadtsenatsreferenten mit Verweis auf einen bereits vorliegenden Gemeinderatsbeschluss zu keinem Gesprächstermin eingeladen wurde.

Bereits im Vorfeld einer Anregung sollte das Beratungsangebot des »Referats für BürgerInnenbeteiligung« in Anspruch genommen werden, auch um zu klären, ob es sich bei dem Gegenstand der geplanten formalen Anregung tatsächlich auch um ein Vorhaben der Stadt handelt. Aus Sicht der Evaluierung gilt es weiterhin kritisch zu betrachten, warum das Instrument der formalen Anregung nicht häufiger von Bürger/innen verwendet wird.

Zwischenbetrachtung der Erprobungsphase aus Sicht der Evaluierung

Die Erkenntnisse aus der Erprobungsphase und begleitender Evaluierung wurden im November 2015 einem Lenkungsausschuss (bestehend aus Vertreter/innen aus Bürgerschaft, allen im Gemeinderat vertretenen politischen Fraktionen sowie Verwaltungsmitarbeiter/innen) und im Dezember 2015 dem Grazer Gemeinderat präsentiert. In der Erprobungsphase 2015 hat die Anwendung der Leitlinien funktioniert, demnach leisten die Grazer »Leitlinien für BürgerInnenbeteiligung« einen Beitrag zur Erreichung der selbst gesteckten Ziele (Information, Kommunikation, Transparenz, Verbindlichkeit). Als essentiell für das Funktionieren der Leitlinien muss die »Kümmererfunktion« des »Referats für BürgerInnenbeteiligung« herausgestrichen werden. Des Weiteren ist es für die nachhaltige Verankerung der Systematik zur Bürgerbeteiligung entscheidend, dass definierte Vorgaben und Abläufe von allen Beteiligten eingehalten werden.

In der Erprobungsphase hat sich jedoch auch gezeigt, dass Leitlinien Meinungsverschiedenheiten nicht verhindern oder Interessensunterschiede nicht auflösen können. Leitlinien tragen jedoch dazu bei, diese frühzeitiger zu erkennen und einen speziellen Fokus auf deren Sichtbarmachung und Aufarbeitung zu legen. Folglich sind Leitlinien als Qualitätssicherungsmaßnahme ein Schritt in Richtung eines offenen und transparenten Dialoges auf Augenhöhe zwischen Bürger/innen, Politik und Verwaltung (Dialog) zu sehen (11). Einschränkend wurde im Dezember 2015 festgehalten, dass die Anzahl an Anwendungsfällen noch keinen abschließenden Rückschluss auf ein funktionierendes Gesamtsystem zulässt. Komplexere Beteiligungsprozesse werden 2016 stattfinden, für die Evaluierung ist die Einschätzung der Teilnehmer/innen von großer Bedeutung. Die Erprobungsphase mit begleitender Evaluierung wird daher 2016 mit Beschluss des Grazer Gemeinderats fortgesetzt.

Diese verlängerte Erprobungsphase wird 2016 Aufschlüsse geben, ob die Leitlinien auch die Qualität von einzelnen Bürgerbeteiligungsprozessen positiv beeinflussen können. Insbesondere gilt es kritisch zu betrachten, wie sich die Anzahl der Vorhaben sowie die Themenbandbreite der Vorhabenliste entwickeln wird, ob sich alle Akteur/innen an die Vorgaben der Leitlinien halten werden und wie zukünftig die Leitlinien auch in den Beteiligungen der Stadt Graz (Unternehmensbeteiligungen) implementiert werden. In Übereinstimmung mit den Erkenntnissen von Klages 2015 stellt sich auch für die zukünftige Entwicklung der systematischen Bürgerbeteiligung in Graz die Frage, wie es gelingen wird, die Leitlinien durch eine kooperative Beteiligungskultur mit Leben zu füllen.

Anmerkungen

Dieser Beitrag erschien zuerst in eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2016 vom 15.07.2016.

(1) vgl. Stadt Graz 2014

(2) Hierbei handelt es sich um ein UN-zertifiziertes Forschungszentrum für Nachhaltigkeit an der Karl-Franzens-Universität Graz.

(3) vgl. Partizipation & Nachhaltige Entwicklung in Europa, o.J.

(4) vgl. Stadt Graz, 2014

(5) vgl. Brunner / Drage, 2016

(6) vgl. Stadt Graz, 2014

(7) vgl. Stadt Graz, 2014

(8) vgl. Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013

(9) vgl. Stadt Graz 2014

(10) vgl. Stadt Graz, 2014

(11) vgl. Klages / Ulmer / Vetter, 2012

Literatur

Brunner, Franz / Drage, Thomas (2016): Nachhaltigkeit in der Stadt – von Herausforderungen, Partizipation und integrativen Konzepten. In: Zimmermann, Friedrich M. (Hrsg.) Nachhaltigkeit wofür? Von Chancen und Herausforderungen für eine nachhaltige Zukunft, Springer Verlag, Berlin Heidelberg, S. 113-147

Klages, Helmut / Ulmer, Frank / Vetter, Angelika (2012) Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Grundlagen einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg. In: vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Heft 2/2012 Städtenetzwerk Lokale Demokratie – Zwischenbilanz, S. 106-111

Klages, Helmut (2015): Systematische Bürgerbeteiligung – Was heißt das? Und: Welche Voraussetzungen sind dafür zu erfüllen, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04 / 2015, online unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/?id=514#c2361> (Zugriff: 5 / 2016)

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Beteiligung, online unter http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf (Zugriff 05 / 2016)

Partizipation & Nachhaltige Entwicklung in Europa (o.J.): Planungswerkstatt. Zeit für Graz, online unter <http://www.partizipation.at/693.html> (Zugriff: 5 / 2016)

Stadt Graz (2014): Leitlinien für BürgerInnenbeteiligung. Online unter <http://www.graz.at/cms/ziel/4894233/DE/> (Zugriff: 5 / 2016)

Stadt Graz (2015): Gemeinderatsbericht »Leitlinien für die BürgerInnenbeteiligung bei Vorhaben der Stadt Graz«: Fortführung der Erprobung im Jahr 2016 mit begleitender Evaluierung«, online unter http://www.graz.at/cms/dokumente/10260302_410977/668e1057/Top14%2BABAEND%2BZUS.pdf (Zugriff: 5 / 2016)

Stadt Graz (2016): Vorhabenliste. Online unter <http://www.graz.at/cms/ziel/5961549/DE/> (Zugriff: 5 / 2016)

Vetter, Angelika / Klages, Helmut / Ulmer, Frank (2013): Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, online unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/13121> (Zugriff: 5 / 2016)

Autoren

Thomas Drage arbeitet seit 2012 als Operativer Leiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am RCE Graz-Styria. Nach Abschluss des Studiums der Umweltsystemwissenschaften mit Schwerpunkt Geographie und Raumforschung an der Universität Graz war er in der außeruniversitären Forschung im Bereich nachhaltiger Mobilität sowie bei der Stadt Graz im Referat für BürgerInnenbeteiligung tätig. Für sein Dissertationsvorhaben forscht er zum Thema BürgerInnenbeteiligung vor dem Hintergrund von Governance.

Wolf-Timo Köhler leitet seit 2010 das Referat für BürgerInnenbeteiligung in der Stadtbaudirektion der Stadt Graz. Projekte zur strategischen Weiterentwicklung der BürgerInnenbeteiligung stehen ebenso auf der Agenda des Referates wie die Unterstützung städtischer Abteilungen bei Beteiligungsprozessen. Allgemeine Zielset-

zung ist, einen konstruktiven Dialog zwischen aktiven BürgerInnen, der Verwaltung und der Politik zu ermöglichen und zu unterstützen.

Ass. Prof. Dr. Franz Brunner ist Assistenzprofessor am Institut für Geographie und Raumforschung der Universität Graz. In Forschung und Lehre ist er im Bereich der nachhaltigen raumbezogenen Entwicklung tätig. Im Besonderen sind dies Themen wie raumbezogene Konflikte und raumbezogene partizipative Prozesse in Städten/Gemeinden und Regionen. Seit 2014 ist Franz Brunner Mitglied des Beirats für BürgerInnenbeteiligung der Stadt Graz.

Kontakt

Thomas Drage
Universität Graz
Institut für Geographie und Raumforschung
Heinrichstraße 36
A-8010 Graz
Tel. +43 316 380 - 8824
E-Mail: thomas.drage@uni-graz.at
Web: www.rce-graz.at

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de