

Im Unterauftrag:



Dr. Minu Hemmati Consulting

Prozessdesign • Moderation
Nachhaltige Entwicklung • Klima • Gender



Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz

Erkenntnisse und Ergebnisse
aus dem Vorhaben Klima-KomPakt

Autorinnen:
Dr. Minu Hemmati, Celia Schmidt
Berlin, März 2020

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen des Projektes „Klima-KomPakt: Bedarfserfassung, Beteiligung und Verstetigung im Kommunalen Klimaschutz“ erstellt (Laufzeit: 2017 bis 2020).

Projektteam:

ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung
Heidelberg GmbH (Hauptauftragnehmer),
www.ifeu.de

Deutsches Institut für Urbanistik,
www.difu.de

nextpractice GmbH,
www.nextpractice.de

Dr. Minu Hemmati Consulting
www.minuhemmati.net

1. Einführung	4
1.1 Überblick	4
1.2 Der Prozess-Wegweiser	5
2. Grundlagen	7
2.1 Bürgerbeteiligung	9
2.2 Akteursbeteiligung	9
2.3 Intensität und typische Phasen von Beteiligung und Mitwirkung	10
3. Die Vielfalt von Formaten und Methoden	14
3.1 Informelle und formelle Verfahren	14
3.2 Vorhandene Instrumente, Leitfäden und Handbücher	15
4. Nutzen und Risiken von Beteiligung und Mitwirkung	18
4.1 Potentieller Nutzen von Beteiligung und Mitwirkung	18
4.2 Potentielle Risiken von Beteiligung und Mitwirkung	20
5. Erfahrungen und Erfolgsfaktoren für die Beteiligung und Mitwirkung von Bürger*innen und Akteuren	21
5.1 Erfahrungen mit Beteiligung und Mitwirkung	21
5.2 Erfolgsfaktoren in der Bürgerbeteiligung	25
5.3 Erfolgsfaktoren in der Zusammenarbeit mit Akteuren	26
Literatur	28
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Begriffe im Zusammenhang mit Beteiligung und Mitwirkung	7
Abbildung 2: Relevante Akteursgruppen im kommunalen Klimaschutz	10
Abbildung 3: Prozessphasen aus dem MSP Guide	11
Abbildung 4: Beteiligungspyramide	12
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Vorhandene Leitfäden und Wegweiser	15

Einführung

1.1 Überblick

Beteiligung und Mitwirkung aller relevanten Akteure und Bürger*innen ist für eine wirkungsvolle Klimaschutzpolitik in Kommunen unabdingbar. Dementsprechend ist in der Kommunalrichtlinie im Rahmen der Erstellung und Umsetzung von kommunalen Klimaschutzkonzepten eine angemessene Information und Beteiligung vorgesehen, ebenso wie in anderen Förderangeboten und Vorhaben im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) des Bundesumweltministeriums. Die Kommunen sind aufgefordert, Bürger*innen und andere Akteure über ihr Klimaschutzengagement zu informieren und sie aktiv mit in die Formulierung und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen einzubeziehen.

Klimaschutz und Nachhaltigkeit erfordern eine grundlegende Transformation, die einzelne Akteure nicht alleine erarbeiten, beschließen oder umsetzen können. Regierungen und andere Akteure experimentieren daher zunehmend mit neuartigen Methoden, erweiterten Beteiligungsprozessen und konkreter Zusammenarbeit.¹ Das langfristige und übergeordnete Ziel ist die Entwicklung einer Kultur der Beteiligung und der Zusammenarbeit im kommunalen Klimaschutz.

Bei Prozessen der Beteiligung und Mitwirkung geht es immer auch darum, Dinge anders anzupacken als bisher – in der Hoffnung, neue und erfolgreiche Lösungen für drängende Probleme zu finden.² Idealerweise führt ein Beteiligungsprozess zu einem praktischen Ergebnis, das breitere und stärkere Akzeptanz findet, und das besser umgesetzt werden kann, weil alle Beteiligten mehr Verantwortung übernehmen, als wenn sie nicht beteiligt gewesen wären.

Erfolgreiche Beteiligungsprozesse beruhen auf sorgfältigen Zielgruppen- bzw. Akteurs-Analysen und der Auswahl geeigneter Wege der Ansprache und Interaktion. Für die Transformation hin zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit sind frühzeitige und (mindestens teilweise) ergebnisoffene Beteiligungsverfahren entscheidend. Die transparente Einbindung aller relevanten Akteure auf Augenhöhe und der produktive Umgang mit Vielfalt sind zudem Schlüssel zur Außenwahrnehmung eines glaubwürdigen, sinnvollen Beteiligungsprozesses.

Im Vorhaben Klima-Kompakt wurden u. a. bestehende Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse analysiert sowie Modelle und Werkzeuge für mögliche Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse entwickelt und erprobt.

¹ S. z.B. Scharmer 2007; Pruitt & Thomas 2007; Hemmati 2007a, b; Narval 2018.

² S. z.B. Scharmer 2007; Pruitt & Thomas 2007; Lederach 2003; Hemmati 2007a; Hemmati & Rogers 2015.

Die vorliegende Publikation fußt auf folgenden Grundlagen:

- **Zusammenfassung aktueller Forschungsliteratur** zu Fragen der Beteiligung und Mitwirkung;
- **Analyse existierender Handbücher und Leitfäden** zum Thema;
- **Empirische Untersuchung bestehender Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse** im kommunalen Klimaschutz im Vorhaben Klima-Kompakt, und zwar in einer quantitativen Fragebogenstudie und einer qualitativen Interview-Studie;
- **Interviews mit acht Expert*innen** im Bereich Beteiligung bzw. kommunaler Klimaschutz, die die Ergebnisse der empirischen Untersuchung kommentierten und Fragen nach wichtigen Lernerfahrungen und nützlichen Instrumenten beantworteten;³
- Erfahrungen in der **Zusammenarbeit mit Modellkommunen** im Vorhaben Klima-Kompakt⁴: über 9-18 Monate wurden Kommunen und Landkreise in Beteiligungsprozessen zu unterschiedlichen Themen begleitet: das Spektrum reichte von der Veranstaltung einer Konferenz der Akteure über einen Generationendialog mit Schüler*innen bis hin zur Bearbeitung von verwaltungsinternen Konflikten.
- zwei bundesweite **Workshops** mit Modellkommunen und Mitgliedern des Steuerungskreises des Vorhabens Klima-Kompakt,⁵ bei denen sich Erfahrungen ausgetauscht und die notwendige Unterstützung von Beteiligungsprozessen diskutiert wurde;
- der Arbeit am **web-basierten Prozess-Wegweiser** für Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz (s. 1.2), der im Rahmen des Vorhabens entwickelt wurde: viele Elemente und Darstellungen wurden wiederholt Mitgliedern der Zielgruppen vorgestellt und deren Feedback bei der Fertigstellung berücksichtigt.

Der vorliegende Bericht wendet sich an Klimaschutzmanager*innen, Beteiligungsmanager*innen und Berater*innen von Kommunen, die im kommunalen Klimaschutz Beteiligung und Mitwirkung gestalten, umsetzen und/oder evaluieren. Zunächst werden die wichtigsten Begriffe erläutert und Bürgerbeteiligung in Abgrenzung zu Akteursbeteiligung diskutiert. Anschließend werden typische Ebenen und Phasen von Beteiligung und Mitwirkung skizziert. Einer kurzen Übersicht von Formaten und Methoden folgt die Darstellung der Nutzen und Risiken von Beteiligungsprozessen. Anschließend werden Erfahrungen und Erfolgsfaktoren aus der Praxis der Beteiligung und in der Zusammenarbeit mit Akteuren diskutiert.

1.2 Der Prozess-Wegweiser

Wir möchten hier auch auf den Prozess-Wegweiser hinweisen, der im Projekt Klima-Kompakt entwickelt wurde: Dies ist das erste web-basierte Instrument, das speziell Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz unterstützt (www.prozess-wegweiser.de). Der Wegweiser bietet praktische Hilfestellung und Anregung für alle, die Klimaschutz in Kommunen vorantreiben wollen, sich mit typischen Herausforderungen konfrontiert sehen und auf der Suche nach neuen Ideen und Inspiration sind. Die Materialien wurden nutzerfreundlich strukturiert, aufbereitet und verlinkt. Es gibt eine Einführung; eine interaktive Komponente für individuelle Empfehlungen; typische Prozessverläufe für verschiedene Zwecke; Praxisbeispiele; eine Methodensammlung und eine Bibliothek mit weiterführender Literatur, Links und Glossar.

Im Sinne einer kollaborativen Demokratie wird die Beteiligung von Bürger*innen und Akteuren nicht nur als Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme oder Konsultationsmechanismus, sondern vielmehr als gemeinsamer Gestaltungsprozess verstanden.⁶

³ Die Expert*innen sind Kolleg*innen im Klima-Kompakt-Vorhaben sowie andere im Rahmen der NKI Engagierte: wir danken Helmut Bauer, Miriam Dingeldey, Hans Hertle (ifeu), Franziska Wittkötter (difu), Andrea Steckert (Pestel-Institut), Dr. Marcus Andreas, und Julia Schirrmacher (Europa-Universität Flensburg) für ihre Zeit und Expertise.

⁴ Zu den Modellkommunen gehörten: Bühl, Landkreis Heilbronn, Landkreis Lüchow-Dannenberg, Norderstedt, Potsdam, Rehfelde, Rietberg, Schwetzingen, Singen. Die Stadt Schwetzingen war dankenswerterweise auch Gastgeber bei einem der bundesweiten Workshops.

⁵ Mitglieder des Steuerungskreises waren: T. Brenner, BMU; P. Busch, Landeshauptstadt Potsdam; N. Eichler, BMU; J. Hagelstange, difu / SK:KK; M. Haufe, Hansestadt Greifswald; R. Joswig, Com-Consult, Lemgo; L. Judick, Bundesverband Klimaschutz; C. Lippert, Landeshauptstadt Potsdam; Dr. T. Mertins, Deutscher Landkreistag; T.H. Munoz, Bundesverband Klimaschutz; Dr. P. Pichl, UBA; D. Raphael, Deutscher Städtetag; O. Reif-Dietzel, difu / SK:KK; S. Schäfer, difu / SK:KK; J. Schirrmacher, Klimaschutzregion Flensburg; L. Sieck, UBA; A. Steckert, Pestel-Institut; T. Steidle, KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg; D. Willeke, Bundesverband Klimaschutz, Dr. B. Wittmann, PtJ

⁶ Krause 2013: 2; Narval 2018

Dementsprechend sollen Kommunen ermutigt und unterstützt werden, über das reine Informieren und Öffentlichkeitsarbeit hinauszugehen, mit Bürger*innen und Akteuren den Austausch auf Augenhöhe zu suchen und verschiedene informelle Formen des gemeinsamen Entscheidens und der konkreten Zusammenarbeit auszuprobieren.

Während viele Kommunen bereits über Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit und Akzeptanzförderung verfügen, hat sich gezeigt, dass insbesondere Verfahren zur Mitentscheidung und Mitgestaltung bislang eher selten eingesetzt werden.⁷

**Prozess-Wegweiser
Kommunalen Klimaschutz**

PROZESS-WEGWEISER ERKLÄRVIDEOS DAS PROJEKT IMPRESSUM

DER PROZESS-WEGWEISER

INDIVIDUELLER PLANUNGSPROZESS

TYPISCHE PROZESSVERLÄUFE

PRAXIS BEISPIELE

BIBLIOTHEK UND METHODEN

Herzlich Willkommen zum Prozess-Wegweiser

Beteiligung im kommunalen Klimaschutz

Klimaschutz ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Deshalb ist die Beteiligung und Mitwirkung von Bürger*innen und Akteuren auch im kommunalen Klimaschutz unverzichtbar. Doch ist dies nicht immer einfach: Wer einen Beteiligungsprozess anstoßen möchte, braucht oft viel Selbstbewusstsein, Rückenwind von Kolleg*innen und Vorgesetzten und Überzeugungsarbeit.

[mehr erfahren](#)

Wie nutzt man den Prozess-Wegweiser?

Zunächst geht es darum, die Situation in der eigenen Kommune möglichst gut zu kennen: welche Akteure sind wichtig, was wollen sie (oder nicht), welche Themen treiben die Leute um, welche Konflikte gibt es, welche Prozesse und Prozeduren muss man beachten? Diese Informationen sind wichtig, wenn man Beteiligung und Kooperation anstößt und gestaltet. Obwohl jede Situation letztlich einzigartig ist, gibt es typische Elemente von Beteiligungsprozessen – je nachdem, was man erreichen möchte. Der Prozess-Wegweiser hilft ihnen, die richtigen Elemente auszusuchen und Vorschläge für verschiedenste

Webseite: www.prozess-wegweiser.de

⁷ Landua et al. 2013: 12

Grundlagen

Beteiligung von Bürger*innen und Akteuren ist ein breites und vielfältiges Feld, und es ist aktuell: Bürger*innen, Expert*innen, Verwaltungen, Unternehmen und viele andere diskutieren darüber. In Abbildung 1 sind einige der gängigen Begriffe im Kontext von Beteiligung, Multi-Akteurs-Partnerschaften und verwandten Prozessen zusammengestellt.

Die Fülle an Begriffen zeigt, wie viele verschiedene Disziplinen sich damit beschäftigen – u. a. die Politikwissenschaft, die Verwaltungswissenschaft, die Rechtswissenschaft, die Soziologie und die Psychologie.



Abbildung 1 Begriffe im Zusammenhang mit Beteiligung und Mitwirkung

Definitionen zu Beteiligung und Demokratie

Partizipation	Partizipation heißt (politische) Teilhabe. Die Teilnahme am politischen Prozess bedeutet, dass man bei Entscheidungsprozessen beteiligt ist, von denen man indirekt oder direkt betroffen ist. Partizipation kann Unterstützung für die Regierenden oder Protest gegen sie bedeuten. Je mehr Menschen sich aktiv an Politik beteiligen, desto sichtbarer werden deren Interessen auch für politische Parteien und Politiker*innen. ⁸
Partizipative Demokratie	Partizipative Demokratie - oder partizipatorische Demokratie (von <i>Partizipation</i> : Teilhaben, Teilnehmen und <i>Demokratie</i> : Volksherrschaft) bezeichnet die politische Mitwirkung möglichst vieler in möglichst vielen Bereichen, sowie deren praktische Umsetzung. Die Legitimität einer Demokratie wird dementsprechend über die Beteiligung an und Einflussnahme auf Entscheidungen auf verschiedenen politischen Ebenen und in der Zivilgesellschaft gewährleistet. ⁹
Kollaborative Demokratie	Kollaborative Demokratie ermöglicht Prozesse der demokratischen Zusammenarbeit und lässt sich dabei von Ansätzen moderner Informationstechnologien inspirieren, die zeigen, dass auf vielfältige Weise Kommunikation und Zusammenarbeit organisiert werden kann. [...] Die Kollaborative Demokratie ist keine explizit neue virtuelle Netzdemokratie. Sie versucht im Gegenteil die Akteure räumlich, zeitlich und inhaltlich so nah miteinander in Beziehung zu setzen wie möglich. ¹⁰
Direkte Demokratie	Eine Form der Demokratie, in der die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar selbst die politischen Entscheidungen fällen und dies nicht gewählten Vertreter*innen (Repräsentant*innen) überlassen. Beispiele für direkte Demokratie in der Gegenwart sind Volksentscheide und Referenda. Der Gegensatz ist die Repräsentative Demokratie. ¹¹
Repräsentative Demokratie	Im Gegensatz zur direkten Demokratie treffen die Bürger*innen politische Entscheidungen nicht direkt selbst, sondern überlassen sie -auf Zeit- gewählten Vertreter*innen (Repräsentant*innen), die für sie stellvertretend tätig sind. ¹²
Bürgergesellschaft	Eine starke, auf Freiwilligkeit beruhende Bürgergesellschaft kann und soll die parlamentarische Demokratie ergänzen. Kern der solidarischen Bürgergesellschaft ist zudem, staatliche Angebote zu bereichern, ohne sie abschaffen zu wollen. Auch spielt hier die Möglichkeit zur Selbsthilfe eine Rolle. ¹³
Beteiligungskultur	Eine „Beteiligungskultur“ bedeutet, dass Beteiligung nicht nur punktuell ermöglicht wird, sondern zu einem dauerhaften und verlässlichen Bestandteil der kommunalen Entscheidungsprozesse gemacht wird und hierfür ein Rahmen geschaffen wird. Dies als „Kultur“ zu sehen bedeutet, den Zusammenhang zwischen Regeln, Gewohnheiten und Haltungen der Akteure in den Blick zu nehmen. ¹⁴

⁸ <http://www.politik-lexikon.at/partizipation/>, s. auch Walz et al. 2011: 19ff.; Kallen 1996: 9

⁹ https://de.wikipedia.org/wiki/Partizipatorische_Demokratie

¹⁰ <https://de.partizipativ-gestalten.de/kollaborative-demokratie-konzeptionelle-grundlagen>

¹¹ <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-politik/16390/direkte-demokratie>

¹² <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-politik/16544/repraesentative-demokratie>

¹³ <https://fes-online-akademie.de/wissenssnack/was-ist-die-solidarische-buergergesellschaft/>

¹⁴ <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Beteiligungskultur>

2.1 Bürgerbeteiligung

Kommunaler Klimaschutz ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Daher ist es unerlässlich, ausreichend Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger*innen zu schaffen. Bürgerbeteiligung ist zwar keine Neuheit, spielt jedoch bei der Umsetzung einer erfolgreichen kommunalen Energie- und Klimaschutzpolitik eine immer entscheidendere Rolle.¹⁵

In Deutschland wurde Bürgerbeteiligung seit den 1990er Jahren immer mehr als Querschnittsaufgabe in den Kommunalverwaltungen verankert. In einer idealtypischen „Bürgerkommune“ werden Bürger*innen in Entscheidungen eingebunden und politisch Interessierte erreicht und zum Mitwirken aktiviert. Dabei handelt es sich weniger um ein klar definiertes Ziel, als um eine Haltung und einen fortwährenden Prozess.¹⁶

Die Beteiligung von Bürger*innen umfasst jede Form der Einbeziehung in politische Entscheidungen und deren Umsetzung. Dabei ist entscheidend, dass Bürger*innen nicht ausschließlich passive Empfänger*innen von Informationen oder Kampagnen sind, sondern aktiv mitgestalten und auch mitbestimmen können. Zudem sollten geeignete Prozesse von Politik und Verwaltung initiiert und begleitet werden, sodass die Anbindung an offizielle, formale Entscheidungswege erkennbar ist. So können nicht nur die Bedürfnisse und Probleme der Bürger*innen identifiziert, sondern auch Ideen entwickelt und Maßnahmen gemeinsam geplant werden. Außerdem können gute Beteiligungsprozesse das Potential für Konflikte vermindern und die Akzeptanz von Entscheidungen stärken.¹⁷

Im Folgenden wird Bürgerbeteiligung deshalb von der Öffentlichkeitsarbeit abgegrenzt, bei der die Kommunikation meist nur in eine Richtung verläuft: die Kommune informiert die Bürger*innen und Akteure. Das **Ausmaß an Mitwirkung und Mit-Entscheidung** ist aber ein zentrales Kriterium für wahrgenommenen Nutzen und Erfolg von Beteiligung.

Hinzu kommt die **Verbindlichkeit der Ergebnisse** von Beteiligungsprozessen: je intensiver die Bürgerbeteiligung desto verbindlicher die Ergebnisse für die Kommune und andere Entscheidungsträger*innen.¹⁸

Im Idealfall führt Bürgerbeteiligung zu einer aktivierten und selbstbewussten Bürgerschaft und stärkt den lokalen Zusammenhalt. Um die Verantwortungs- und Mitwirkungsbereitschaft von Beteiligten zu aktivieren, kann eine Kommune neben gesetzlich geregelten Formen der Beteiligung auf eine Reihe wirkungsvoller Kommunikations- und Partizipationsformen zurückgreifen.¹⁹

2.2 Akteursbeteiligung

Während im aktuellen Diskurs über Beteiligung meist (nur) *Bürger*-Beteiligung gemeint ist, wird hier explizit auch die Beteiligung und Mitwirkung von *Akteuren* behandelt. Zur Kooperation mit Akteuren liegen weniger Erfahrungen und Empfehlungen vor, gleichzeitig wird dies aber immer wichtiger.

Akteure sind Personen oder Institutionen, die ein direktes oder indirektes Interesse an einer Entscheidung oder einem Projekt haben, als Individuen oder als Repräsentant*innen einer Gruppe oder Organisation. Dazu gehören Akteure, die eine Entscheidung beeinflussen oder beeinflussen können; solche, die für die Umsetzung zentral sind und/oder solche, die von einer Entscheidung betroffen sind.²⁰ Oft werden drei **Sektoren gesellschaftlicher Akteure** unterschieden: **Öffentlicher Sektor, Privatsektor und Zivilgesellschaft**. Manche Autor*innen fügen die **Wissenschaft als vierten Sektor** hinzu.²¹ In vielen Prozessen sollten Akteursgruppen aber stärker differenziert werden, um eine nützliche Grundlage für Strategieentwicklung und Planung zu schaffen.

¹⁵ Bunzel et al. 2011: 143

¹⁶ Fiedler 2015; Granzow & Horst 2015, Deutscher Städtetag 2013; Bunzel et al. 2011: 131; Zoellner et al. 2011

¹⁷ <http://www.beteiligungskompass.org/pages/index/about#was>; Zoellner et al. 2011; Narval 2018.

¹⁸ Walz et al. 2011: 29

¹⁹ Bunzel et al. 2011: 143, Kallen et al. 1998

²⁰ nach Hemmati 2002: 2

²¹ z.B. Brouwer et al. 2015

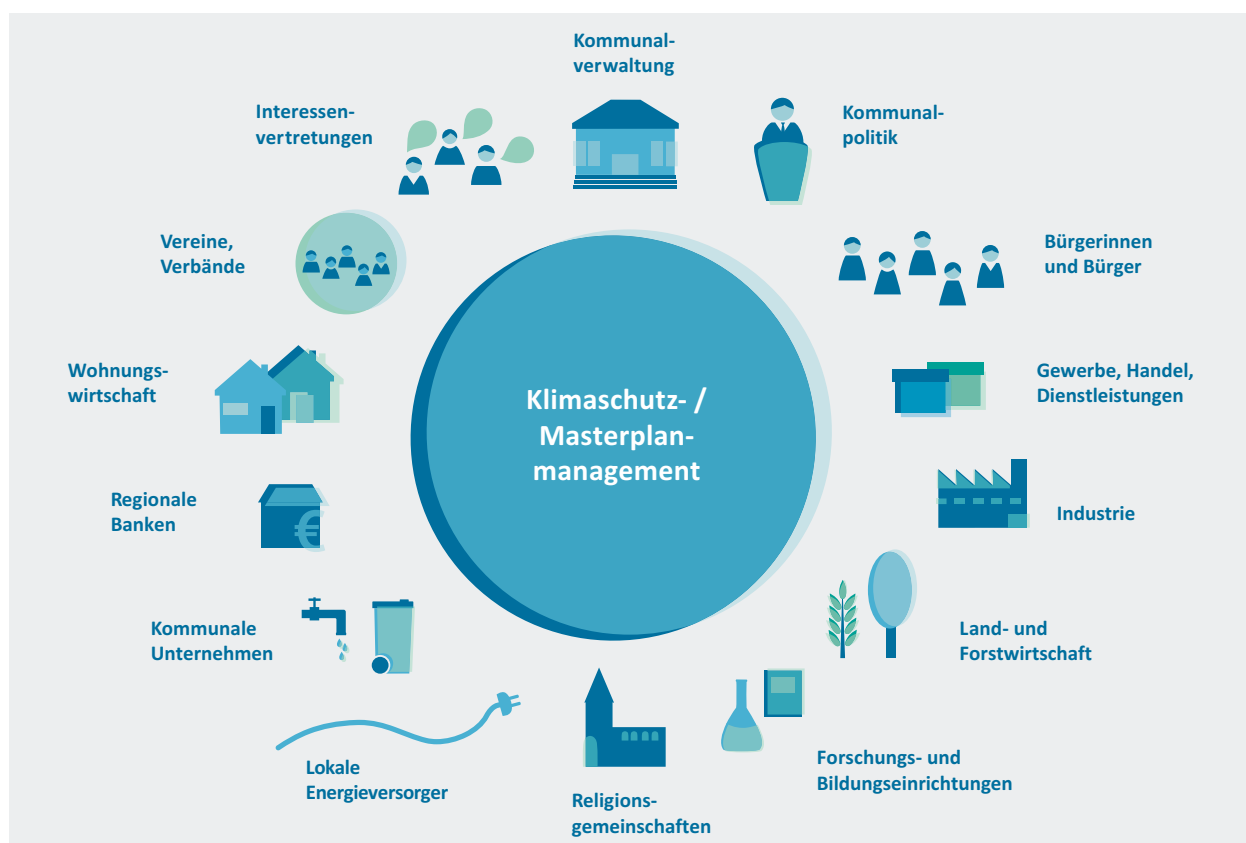


Abbildung 2 Relevante Akteursgruppen im kommunalen Klimaschutz (Quelle: SK:KK/Difu)

Abbildung 2 zeigt relevante Akteure im kommunalen Klimaschutz: Verwaltung, Politik, Bürger*innen, Gewerbe, Handel, Industrie, Landwirtschaft, Forschung, Religionsgemeinschaften, lokale Energieversorger, kommunale Unternehmen, regionale Banken, Wohnungswirtschaft, Vereine/Verbände sowie Interessensvertretungen. Seit dem Erstarken von *Fridays for Future* sollte man zusätzlich auch Schüler*innen, Jugendliche und Studierende und als eigene Akteursgruppe in die Betrachtung aufnehmen.

Viele Akteure sind unmittelbar relevant für Entscheidungen oder Umsetzungsprojekte: Sie sind von Entscheidungen direkt betroffen, können personelle oder finanzielle Ressourcen beisteuern, bringen wertvolles Wissen und Erfahrungen mit, können aufgrund ihres Ansehens andere mobilisieren und/oder die Aktivitäten entsprechen ihrem Geschäftsinteresse. Es kommt jeweils darauf an, um was es geht und welche Ziele verfolgt werden.

Ein weiteres Beispiel ist der politische Rückhalt für Klimaschutzaktivitäten: Parallel zur verwaltungsinternen Abstimmung sollten hierbei auch Stadtparlamente, Landkreistage oder andere politische Entscheider*innen an der Entwicklung beteiligt werden. Durch den Austausch über verschiedene Interessen können frühzeitig Konfliktpotentiale erkannt, Lösungsansätze entwickelt und das weitere Vorgehen geplant werden, damit Verwaltung und Politik an einem Strang ziehen.²²

2.3 Intensität und typische Phasen von Beteiligung und Mitwirkung

In der Literatur finden sich zahlreiche Kategorisierungen der vielfältigen Formen von Partizipation - so zum Beispiel anhand der Intensität von Beteiligung und Engagement, die oft als Pyramide dargestellt wird. Intensität reicht vom unidirektionalen Informieren über das Konsultieren und den Dialog bis hin zum gemeinsamen Gestalten, auch in Multi-Akteurs-Partnerschaften.^{23 24 25}

²² Difu 2018: 33

²³ Krause 2013: 6-10

²⁴ <http://www.bpb.de/lernen/grafstat/partizipation-20/163706/m-02-09-intensitaetsgrade-von-partizipation>

Analog hat Bauer (2014) sechs Ebenen der Beteiligung im Klimaschutz beschrieben: Sie reichen vom Informieren (Ebene 1, bzw. *Information/Transparenz*), bis zum Dialog (Ebene 2 – hier *Kommunikation*), Austausch und Diskussion (Ebene 3 – *Vernetzung*), über die gemeinsame Erarbeitung von Ergebnissen (Ebene 4 – *Konsultation*) bis hin zur Mitentscheidung (Ebene 5) und der kritischen Begleitung der Umsetzung (Ebene 6) – hier *Beteiligung*. Die letzten beiden Ebenen (also die Spitze der „Beteiligungs-Pyramide“) werden in der Praxis nur selten erreicht und meist auch nicht angestrebt. Das hat zur Folge, dass Bürger*innen nur selten mitentscheiden oder bei der Umsetzung direkt mitwirken.²⁶

Aus Sicht der Kommunen hat Beteiligung insgesamt sowohl auf Verwaltungs- als auch auf der politischen Ebene einen hohen Stellenwert.²⁷ Laut aktuellen

Studien sehen Kommunen die Information der Bürger*innen, die Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen sowie die Förderung von Transparenz als bedeutsam an.²⁸

Von Seiten der Bürger*innen wird zunehmend die **Forderung nach stärkerer Einbindung und Mitwirkung** laut. Laut einer Umfrage in 2011²⁹ wünschen sich 81 Prozent der deutschen Bürger*innen Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess. 60 Prozent sind darüber hinaus bereit, sich in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Auch wenn im Einzelfall abzuwarten bleibt, ob diese hohe Bereitschaft wirklich in die Tat umgesetzt wird, zeigt sie doch deutlich, dass eine Verständigung über neue Formen lokaler Demokratie und Beteiligungskulturen notwendig ist.³⁰

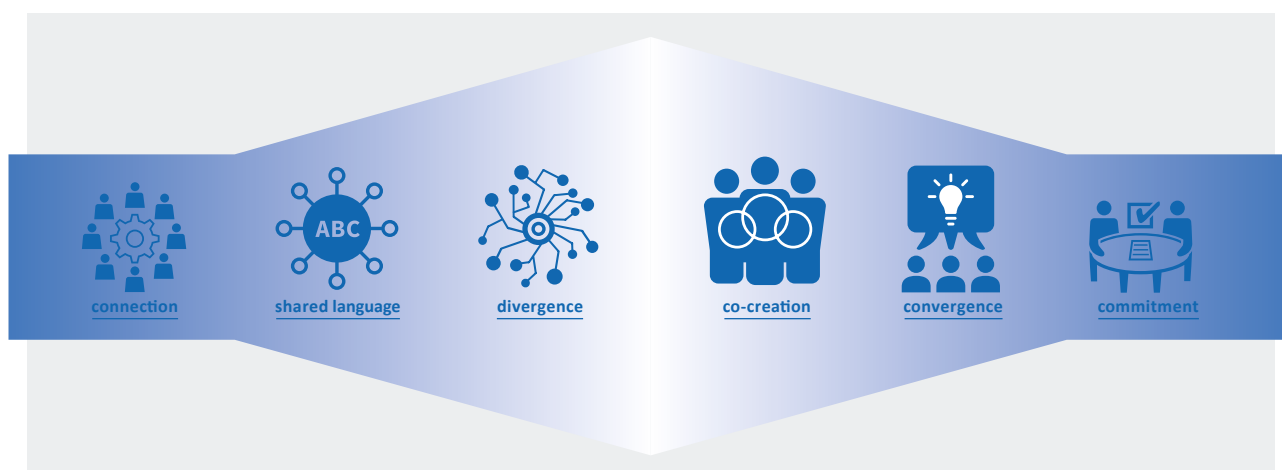


Abbildung 3 Typische Phasen von Multi-Akteurs-Prozessen: Verbindung; gemeinsame Sprache; Vielfalt; Ko-Kreation; Einigung; „Commitment“ (s. Brouwer et al. 2015)

Man kann auch verschiedene typische Phasen eines (Beteiligungs-)Prozesses unterscheiden (s. Abb. 3): Egal ob es sich um einen eintägigen Workshop oder um einen mehrwöchigen Prozess handelt, steigen Intensität und Mitwirkung über die dargestellten Phasen hinweg an. Abb. 4 stellt die Beteiligungs-pyramide, die Ebenen der Beteiligung sowie die typischen Phasen von Multi-Akteurs-Partnerschaften vergleichend nebeneinander.³¹

Vor allem **intensivere Formen von Beteiligung und Mitwirkung**, wie etwa Multi-Akteurs-Partnerschaften, sind vielen Kommunen noch nicht vertraut. Um die Transformation zu erreichen, wird es aber in einer wachsenden Zahl von Prozessen darum gehen müssen, mehr Akteure in das Klimaschutz-Handeln einzubinden, auch in partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Das geht über Öffentlichkeitsarbeit und Austausch hinaus und hier benötigen Kommunen Information, Anregung und Begleitung.

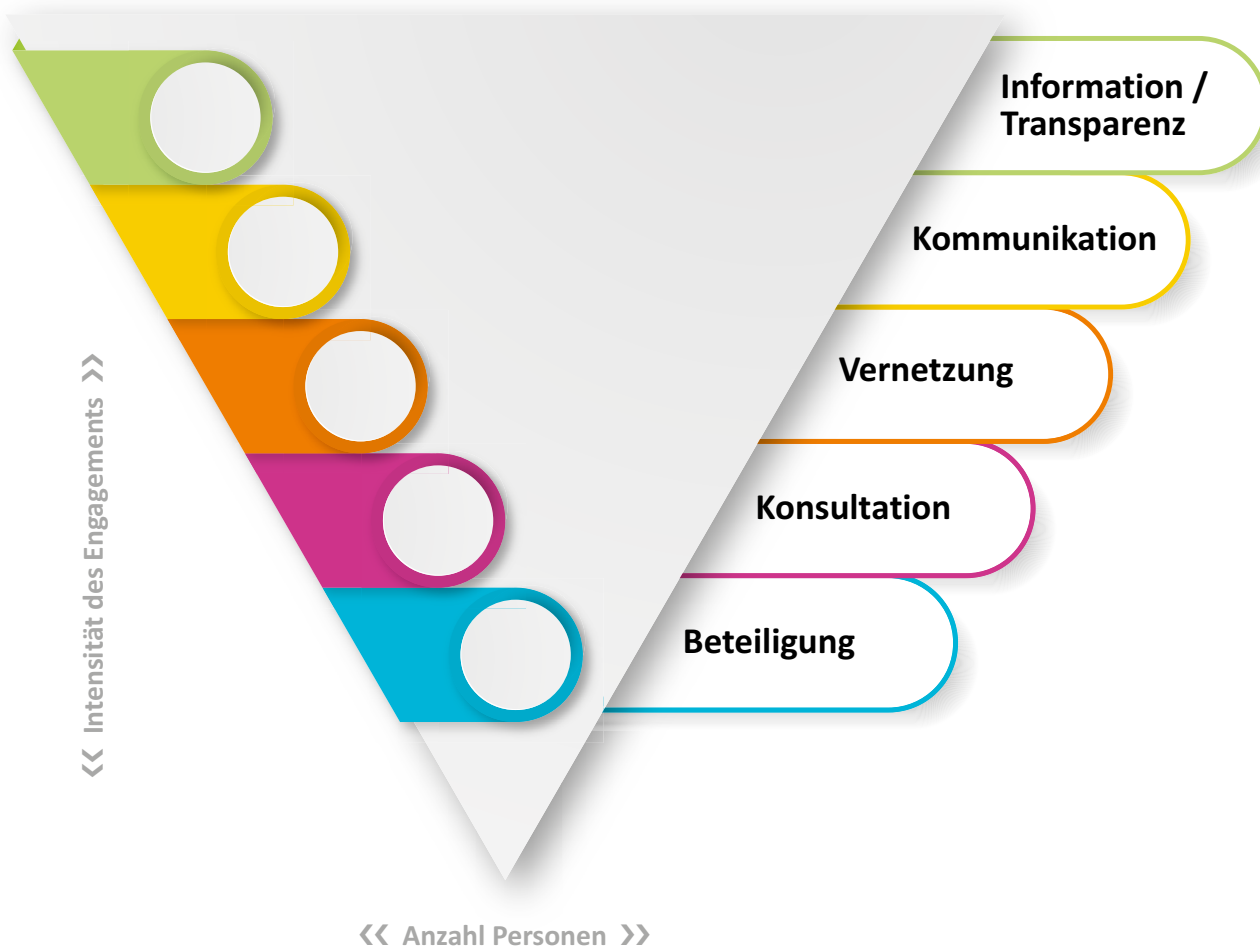
²⁵ Andere Autor*innen entwerfen andere Stufenmodelle, die unterschiedliche Intensitäten des Engagements differenzieren, s. z.B. bei: Stufen der Partizipation (Berliner Senatsverwaltung 2016); Partizipationsstufen (Walz et al. 2011, S. 28), Stufenmodell der Akteursbeteiligung im aktuellen Leitfadens Kommunaler Klimaschutz (2018, S. 36) oder Beteiligungsformen geordnet nach der Intensität der Zusammenarbeit (ebd. S. 40). Vgl. auch die Entwicklungsstufen der Beteiligung bei Kallen (1996, S. 11) und die Beteiligungsleiter in Nanz & Fritzsche (2012, S. 23) und die damit verbundenen unterschiedlichen Rollen und Positionen von Bürger*innen (ebd., S. 125).

²⁶ Bauer 2014: 28 ²⁷ Landua et al. 2013 ²⁸ Landua et al. 2013: 25

²⁹ <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/umfrage-buerger-wollen-sich-an-politik-beteiligen/>

³⁰ Deutscher Städtetag 2013: 8

³¹ Brouwer et al. 2015: The MSP Guide. - Ähnliche Phasenmodelle finden sich z.B. bei Krause 2013: 39ff, Hemmati 2007a: 349f, Tennyson 2003.



Beteiligungspyramide (eigene Darstellung angelehnt an <http://www.stadtmarketing.eu/lebenswerte-staedte/gebaeude/>)

Abbildung 4: Beteiligungspyramide, Ebenen der Beteiligung und Typische Phasen von Multi-Akteurs-Partnerschaften

Ebene 1 Informieren:

Ohne umfassende, ehrliche Informationen seitens der Verwaltung ist Mitsprache und Mitwirken nicht möglich. Probleme, Vorhaben und Ziele aus Verwaltungssicht sind verständlich und transparent darzustellen.

Ebene 2 Dialog:

die Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen der Beteiligten einholen und ernst nehmen.

**Ebene 2:
Phase Verbindung****Ebene 3 Austausch und Diskussion:**

gemeinsam Ziele festlegen, gemeinsam gestalten und planen, gemeinsam Kriterien entwickeln.

**Ebene 3:
Phase gemeinsame
Sprache**

**Ebenen 2-4:
Phase Vielfalt**

Ebene 4 Ergebnis erarbeiten:

Konsens-Lösungen entwickeln, Pläne, Prozesse oder Projekte gemeinsam planen.

**Ebene 4:
Phasen Ko-Kreation
& Einigung****Ebene 5 Mitentscheiden:**

In angemessener und legitimer Weise bei der Entscheidungsfindung und beim Entscheidungsprozess mitwirken.

**Ebenen 5 und 6:
Phase
„Commitment“**

Ebene 6 Umsetzung:

Kritisches Begleiten und/oder aktive Mitwirkung bei der Umsetzung von Maßnahmen oder bei der Durchführung von Projekten; Mitfinanzierung von Projekten.

Ebenen der Beteiligung (nach Bauer, 2014: 28)

Typische Phasen von Multi-Akteurs-Partnerschaften
(Brouwer et al 2016)

Die Vielfalt von Formaten und Methoden

Für Kommunen in Deutschland gehört die Beteiligung von Bürger*innen, Akteuren und Interessensgruppen zu einem immer stärker genutzten Instrumentarium, das den Einsatz immer wieder unterschiedlicher und den Bedürfnissen angepasster Formen und Methoden verlangt. Grundsätzlich lassen sich Beteiligungsverfahren in zwei Kategorien einteilen: in formelle, also gesetzlich vorgegebene und administrativ verankerte Verfahren und informelle, freiwillig durchgeführte und nicht formal geregelte Verfahren. In der Praxis sind auch Kombinationen formeller und informeller Verfahren möglich.³²

3.1 Informelle und formelle Verfahren

Zu den informellen Formaten und Methoden der Bürgerbeteiligung gehören beispielsweise:

- Informationsschriften, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen
- Informationsveranstaltungen, Aktionstage
- Ausstellungen und Exkursionen
- Bürgerversammlungen, Bürgerbüros
- Arbeitskreise, (Bürger-)Foren, Runde Tische
- Öffentliche Energie- und Klimaschutzforen

- World Café, Open Space, Zukunftswerkstätten, Ideenwettbewerbe
- Planungswerkstätten
- Planungszellen und Bürgergutachten
- Beiräte, Befragungen
- Online-Formate (Online-Befragungen, Online-Foren...)³³

Zu den formellen (vorgeschriebenen) Verfahren gehören u. a.:

- Öffentlichkeitsbeteiligung (Bebauungs- und Genehmigungsverfahren)
- Verfahren der direkten Demokratie (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, Volksbegehren und -entscheide, Volksinitiativen)

Frühe informelle Beteiligung ist ein immer wichtigeres Instrument geworden und auch die Verzahnung mit formellen Verfahren wird vermehrt in den Blick genommen. Öffentlichkeitsbeteiligung kann wesentlich dazu beitragen, Bürger*innen und Träger*innen öffentlicher Belange auf formelle Beteiligungsverfahren durch die Genehmigungsbehörde vorzubereiten.³⁴ Um die Verwechslung mit der formalen

³² Vorwerk 2015: 6-7

³³ Digitale Formate werden immer wichtiger und stehen nicht im Gegensatz zu analogen Formaten; vielmehr sollte man über zweckdienliche Kombinationen analoger und digitaler Formate nachdenken, z.B. Online-Befragungen im Vorfeld von Konsultationen; oder die digitale Fortführung von kleineren Arbeitsgruppen von Beteiligten, die sich bereits persönlich kennen.

³⁴ <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/oeffentlichkeitsbeteiligung-beim-netzausbau-mit-informeller-beteiligung-das-formelle-verfahren-vorb/>

Öffentlichkeitsbeteiligung³⁵ bei Genehmigungsverfahren zu vermeiden, wird statt „Bürgerbeteiligung“ oftmals auch der Begriff „Bürgerdialog“ verwendet. Dieser dient oft dazu, ein sich eventuell anschließen- des formelles Verfahren zu unterstützen.

3.2 Vorhandene Instrumente, Leitfäden und Handbücher

Im Folgenden ist eine Auswahl von Publikationen aufgeführt, die praxisrelevantes Wissen, Beispiele und Anleitungen zur Gestaltung und Umsetzung der

Beteiligung von Bürger*innen und Akteuren enthalten. Diese Leitfäden und Wegweiser werden von Praktiker*innen im kommunalen Klimaschutz ebenso verwendet wie in Trainings und Weiterbildungen von Klimaschutzmanager*innen, anderen Verwaltungsmitarbeiter*innen, Beratungsbüros, Bürger*innen und Akteuren.

³⁵ In der Literatur gibt es zu „Öffentlichkeitsbeteiligung“ keine einheitliche Begriffsklärung oder Abgrenzung formeller und informeller Verfahren. So fassen Bock et al. (2017, S. 33) auch informelle Verfahren unter (Öffentlichkeits-) Beteiligung und meinen mit Öffentlichkeit nicht nur Bürger*innen, sondern z.B. auch Verbände.

Tabelle 1 - Vorhandene Leitfäden und Wegweiser (Teil 1)

Titel	Kurzbeschreibung
Praxisleitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ (3. Auflage 2018)	Der Praxisleitfaden unterstützt Kommunen bei einem strukturierten Vorgehen im Klimaschutz und dient als Arbeitshilfe für die Initiierung und Durchführung von Klimaschutzaktivitäten. Der Leitfaden bietet Grundlagenwissen sowie eine Vielzahl von sinnvollen Handlungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Teilbereichen des kommunalen Klimaschutzes. Den individuellen Bedürfnissen und Kapazitäten der Kommunen entsprechend, werden verschiedene Herangehensweisen thematisiert. Dies wird ergänzt durch zahlreiche Praxisbeispiele, die zur Nachahmung inspirieren sollen. https://leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de
Prozess-Wegweiser Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz Vorhaben Klima-Kompakt des BMU, 2020	Das erste web-basierte Instrument, das speziell Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz unterstützt. Praktische Handreichung mit Einführung; interaktiver Komponente für individuelle Empfehlungen; typischen Prozessverläufe für verschiedene Zwecke; Praxisbeispiele; Methodensammlung und Bibliothek mit weiterführender Literatur, Links, Glossar. www.prozess-wegweiser.de
Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten (2013)	Der Praxisleitfaden von „Impuls – Agentur für angewandte Utopien e.V., Berlin“ stellt Grundprinzipien, Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung vor, gibt Orientierung beim Umgang mit unterschiedlichen Situationen und vermittelt praktische Tipps für die verschiedenen Phasen der Umsetzung eines Beteiligungsprozesses. http://www.leitfaden-buergerbeteiligung.de/
Handbuch Partizipation L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung (2. Auflage 2012)	Der Berliner Senat zeigt anhand zahlreicher Praxisbeispiele, wie mannigfaltig Partizipationsprozesse sein können. Verwaltungsmitarbeiter*innen erhalten einen Überblick über die wichtigsten Definitionen und Rahmenbedingungen, lernen konkrete Methoden kennen und erhalten nützliche Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung und Durchführung von Beteiligungsprozessen. Themenbereiche: Stadt- und Freiraumplanung, Bürgerhaushalt, Stadtteilbudgets, Netzwerke und bürgerschaftliches Engagement, Kinder- und Jugendbeteiligung und E-Partizipation. Mit theoretischen Erkenntnissen, Fallbeispielen aus Berlin und Handlungsempfehlungen. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf

Tabelle 1 - Vorhandene Leitfäden und Wegweiser (Teil 2)

Titel	Kurzbeschreibung
Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung	Ein umfangreiches Instrument mit Basiswissen, Praxisbeispielen, Methoden und zahlreichen Leitfäden, u. a. zur gemeinsamen Gestaltung der Energiewende. Zudem gibt es die Möglichkeit, eigene Vorhaben zu planen. Anhand verschiedener Kriterien (Budget, Zielgruppe, Thema etc.) werden passende Methoden, Experten und Praxisbeispiele vorgeschlagen; ergänzt durch zahlreiche Erklär-Videos. www.beteiligungskompass.org
Wegweiser Bürgergesellschaft	Ein Projekt der Stiftung Mitarbeit: Hier finden sich nützliche Tools, Leitfäden, Praxishilfen und Methoden in den Bereichen „Mitgestalten“, „Mitentscheiden“, „Mitteilen“. https://www.buergergesellschaft.de/
Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch (2018)	Überblick über dialogische Bürgerbeteiligung und Demokratie. Die Autor*innen stellen sowohl erprobte und geläufige als auch weniger bekannte Methoden, Formate und Verfahren vor; abgerundet durch Praxisbeispiele. https://www.mitarbeit.de/publikationen/shop/buergerbeteiligung_in_der_praxis/
Leitfaden „Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln“ der Stadt Wien	Der Leitfaden baut auf der Breite und Vielfalt internationaler und Wiener Erfahrungen auf, und fasst Methoden und Maßnahmen zusammen, die für Beteiligungsprozesse benötigt werden. Herzstück ist ein Prozessplaner, der der Verwaltung als Leitfaden bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen dient. https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html
Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen (2012)	Umfassende Informationsquelle sowie praxisnaher Einstieg: das Handbuch diskutiert dialogorientierte Bürgerbeteiligung in der modernen Demokratie und gibt einen Überblick über die prominentesten Verfahren sowohl der klassischen Präsenz- als auch der internet-gestützten Beteiligung. Es gibt Informationen zu Dauer, Zielgruppe, geeigneten Themen, Herausforderungen, relevanten Akteuren und Organisationen. Eine vergleichende Bewertung hilft bei der Auswahl der besten Verfahren für verschiedene Situationen. https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung
Procedere - Verbund für Procedurale Praxis: Toolpool	Darstellung von Methoden und Formaten zur politischen Prozessbegleitung, die nach einer Reihe von Kriterien kategorisiert wurden. http://procedere.org/?p=608
Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung	Praktische Checkliste des Netzwerks Bürgerbeteiligung („10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung“), die gemeinsam mit Netzwerker*innen erarbeitet wurde. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de
Leitfaden Online-Konsultation - Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet	Aufgrund der Analyse von Erfahrungen mit Beteiligung über das Internet wurden Handlungsempfehlungen für die Praxis erarbeitet, inklusive der Diskussion typischer Fragen und Herausforderungen sowie Checklisten für verschiedene Methoden. Möglichkeiten und Grenzen von Online-Beteiligung werden aufgezeigt und bieten Hilfestellung bei der Planung und Umsetzung, v.a. durch öffentliche Verwaltungen, die noch keine Erfahrung mit solchen Prozessen und Methoden haben. http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/leitfaden-online-konsultation/

Tabelle 1 - Vorhandene Leitfäden und Wegweiser (Teil 3)

Titel	Kurzbeschreibung
Liquid Democracy - Think & Do Tank	Der gemeinnützige Verein Liquid Democracy beschäftigt sich mit Verbesserungsmöglichkeiten der Demokratie. Eine dazugehörige Plattform ermöglicht Kommunen, ihre Bürger*innen online zu beteiligen. https://liqd.net/de/ und https://www.beteiligung.in/
The MSP Guide – How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships (2015)	Ein umfassender und praktischer Leitfaden für die Gestaltung und Moderation von Multi-Akteurs-Prozessen und -Partnerschaften, inklusive der Darstellung von Zielen und Zwecken, Prinzipien, nötigen Kapazitäten, Prozessphasen, Methoden, und einer Fülle praktischer Beispiele. http://www.mspguide.org
The MSP Tool Guide. Sixty Tools to Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships (2017)	Bezugnehmend auf den MSP Guide und die 4 Phasen liefert dieser Leitfaden einen praktischen Rahmen für die Planung und Durchführung von Prozessen mit Akteuren aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Der Leitfaden stellt Ideen zur Durchführung von Workshops bereit und gibt 60 praktische partizipative Tools in den Bereichen Analyse, Planung und Entscheidungsfindung an die Hand. http://www.mspguide.org/resource/msp-tool-guide
International Association of Facilitators (IAF): Knowledge Centre	Webseite des internationalen Berufsverbands der Moderator*innen, inklusive einer Methoden-Datenbank, die man nach verschiedenen Kriterien durchsuchen kann. https://www.iaf-world.org/site/home/knowledge-centre
National Coalition for Dialogue and Deliberation: Resource Center	Webseite eines internationalen Netzwerks von Profis und Laien, die sich mit Dialog und Debatte beschäftigen, inklusive einer Methoden-Datenbank, die man nach verschiedenen Kriterien durchsuchen kann. http://ncdd.org/rc/

Nutzen und Risiken von Beteiligung und Mitwirkung

Durch Beteiligung und Mitwirkung können **Nutzen** erzielt werden, die Verwaltungen nicht alleine erreichen. Gleichzeitig sind Prozesse der Beteiligung und Mitwirkung mit **Risiken** verbunden, deren Management für den Erfolg mitentscheidend ist. Im Folgenden sind Erkenntnisse zu Nutzen und Risiken zusammengefasst.

4.1 Potentieller Nutzen von Beteiligung und Mitwirkung

Qualität von Entscheidungen: Verschiedene Akteure und Bürger*innen haben unterschiedliche Sichtweisen und Kenntnisse. Die Expertisen und Perspektiven einer Reihe von Fachgebieten und Arbeitsbereichen zusammenzubringen kann ein besseres Verständnis von Problemsituationen und Herausforderungen ermöglichen, als wenn nur wenige Fachgebiete vertreten sind. Es gibt zudem positive Auswirkungen von Vielfalt auf Kreativität und Innovation. In einem guten Beteiligungsprozess kann die Verschiedenheit der Teilnehmer*innen dazu beitragen, die Kreativität der Gruppe zu erhöhen³⁶. Außerdem steigert die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Themen die Kompetenzen der Beteiligten, denn alle lernen voneinander, zumal wenn sie beginnen, sich zu ver-

ständigen. Diese Lernprozesse helfen auch dabei, eigene Interessen zu artikulieren, diese zu vertreten und Verantwortung zu übernehmen³⁷. Der Mehrwert von Beteiligungsprozessen wird auch von den Kommunen häufig darin gesehen, dass mehr Aufmerksamkeit und neue Perspektiven hinzukommen. Der Austausch mit neuen Akteuren erleichtert die Entwicklung einer ganzheitlichen Sicht auf ein Thema; die Kenntnis des gesamten Systems kann bessere Entscheidungen ermöglichen.

Glaubwürdigkeit und wahrgenommene Legitimität von Entscheidungen: Zu wissen, dass verschiedene Interessen ausbalanciert oder integriert wurden, erhöht die wahrgenommene Glaubwürdigkeit und Legitimität von Entscheidungen. Die Menschen wissen, dass Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen schwierig ist, und dass dabei aber auch Gemeinsamkeiten, Vertrauen und Kompromisse entstehen können. Dies macht Ergebnisse glaubwürdiger als Bemühungen einer einzelnen (Interessen-) Gruppe. Indem unterschiedliche Interessen und daraus resultierende Zielkonflikte im Prozess der Mitgestaltung für alle Beteiligten transparent werden, kann Beteiligung die repräsentative Demokratie stark bereichern³⁸.

³⁶ zusammenfassend Enayati 2002 ³⁷ Deutscher Städtetag 2013: 11 ³⁸ Deutscher Städtetag 2013: 12

Partizipative und kommunikative Ansätze können die Überzeugung und Akzeptanz unter Bürger*innen erhöhen³⁹. Breite und effektive Beteiligungsprozesse werden zunehmend als grundlegende demokratische Erfordernisse verstanden; viele Bürger*innen wünschen sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten⁴⁰. Es wird in der Öffentlichkeit positiv wahrgenommen, wenn die Verwaltung, die sonst oft nur als Ordnungsbehörde gesehen wird, Beteiligungsprozesse anstößt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass aus Sicht von Kommunen die Steigerung von Akzeptanz und Identifikation die Hauptziele von Beteiligungsverfahren sind⁴¹. Man hat also häufig eine unidirektionale Beeinflussung im Sinn. Dem gegenüber steht der Wunsch vieler Bürger*innen und Akteure nach einem „Dialog auf Augenhöhe“, bei dem alle Beteiligten zuhören, lernen, und ggf. ihre Meinung ändern⁴². Die Glaubwürdigkeit von Prozessen hängt u. a. davon ab, dass den Beteiligten klar ist, dass und wie ihre Beiträge tatsächlich in Entscheidungen eingehen.

Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Entscheidungen: Qualität und Glaubwürdigkeit von Entscheidungen steigern auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese tatsächlich umgesetzt werden. Wenn Lösungen auf den Beiträgen einer Vielzahl von Akteuren und deren Kenntnis praktischer Bedingungen und Erfordernisse beruhen, besteht eine größere Wahrscheinlichkeit, dass sie realistisch und umsetzbar sind. Zudem steigert es das „Commitment“, weil Beteiligte sich mit einer getroffenen Entscheidung stärker und leichter identifizieren können als Unbeteiligte⁴³. „Commitment“ ist ein zentraler Begriff und Faktor im Zusammenhang mit Beteiligung. Es bedeutet soviel wie „Selbstverpflichtung“ oder „freiwillige Bindung“ und spielt in Prozessen der Entwicklung und Veränderung eine entscheidende Rolle⁴⁴. Durch Engagement und Mitgestalten wächst das „Commitment“ zum Prozess, zu den Entscheidungen und zu den Umsetzungsergebnissen.

Akteursnetzwerke als Multiplikatoren: Durch die Beteiligung von Akteursgruppen, Netzwerkvertreter*innen und anderen Multiplikatoren*innen kann man potentiell viel mehr Bürger*innen und Akteure erreichen als unmittelbar bei Veranstaltungen anwesend sind. Das kann man nutzen, um noch mehr Personen und Organisationen indirekt um Ideen, Meinungen und Unterstützung zu bitten. Es ist aber auch ein Weg, eine Vielzahl von Personen und Organisationen frühzeitig zu informieren und bspw. darauf vorzubereiten, dass eine Entscheidung gemeinsam umgesetzt werden soll. Auch dies trägt dazu bei, die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung zu erhöhen, denn man kann letztlich auf mehr Personen und Organisationen zählen, als direkt beteiligt sind.

Positive Beeinflussung gesellschaftlicher Beziehungen: In Prozessen der Beteiligung und Mitwirkung treffen Bürger*innen und Akteure aus verschiedenen Bevölkerungsschichten, Organisationen und gesellschaftlichen Sektoren zusammen. Diese haben oft ganz unterschiedliche „Kulturen“ der Kommunikation und Interaktion, Arbeitsabläufe und Geschwindigkeiten der Entscheidungsfindung und Umsetzung. Häufig bestehen auch stereotype Vorstellungen über Angehörige bestimmter Gruppen, z. B. von gemeinnützigen Vereinen über Wirtschaftsvertreter*innen oder von Verwaltungsmitarbeiter*innen über Mitglieder von Bürgerinitiativen.

Ein häufiger Effekt von Beteiligung und Mitwirkung ist dann die Erkenntnis dieser Unterschiede, aber auch vieler Gemeinsamkeiten, und dass man überall Menschen finden kann, mit denen man produktiv zusammenarbeiten kann. Mittel- und langfristig können diese Erfahrungen im Kontakt und noch mehr in der erfolgreichen Zusammenarbeit dazu beitragen, Stereotype und Vorurteile zu überwinden, sozialen Zusammenhalt über sektorale Grenzen hinweg zu stärken, Konflikte zu überwinden und damit auch Grundlagen für größere Veränderungen zu schaffen, die nur gemeinsam erreicht werden können (Stichwort: Transformation)⁴⁵.

³⁹ Deutscher Städtetag 2013; Bunzel et al. 2011: 131; Zoellner et al. 2011

⁴⁰ <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/umfrage-buerger-wollen-sich-an-politik-beteiligen/>

⁴¹ Landua et al. 2013

⁴² Narval (2018, S. 59) bringt diesen Aspekt folgendermaßen auf den Punkt: „Menschen brauchen die Gewissheit, dass jene, die die Entscheidungen treffen, auch ein Stück in ihren Schuhen gelaufen sind.“

⁴³ Renn et al. 2013: 280; Walz et al. 2011: 58-60; Enayati 2002

⁴⁴ Es gibt keinen knappen deutschen Ausdruck, der die gesamte Bedeutung von „Commitment“ widerspiegelt, deshalb wird hier dieser englische Begriff verwendet.

⁴⁵ s. Walz et al. 2011: 58-60; Enayati 2002; Hemmati 2007b

4.2. Potentielle Risiken von Beteiligung und Mitwirkung

Unangemessener Einfluss von Akteuren: Wenn demokratisch gewählte Regierungen, ihre Organe und deren Mitarbeiter*innen andere einladen, an ihren Entscheidungen und Projekten mitzuarbeiten, kann man fragen, wie repräsentativ-demokratisch ein solches Vorgehen ist: Gewinnen die Akteure dabei nicht unangemessen starken Einfluss auf Politik und Projekte? Warum brauchen wir Runde Tische im Kanzleramt, wenn die Ministerien und Behörden selbst die Expertise zur Bearbeitung der Probleme haben sollten?

Um das Risiko zu begrenzen, dass durch solche Einwände Prozesse der Beteiligung und Mitwirkung illegitim erscheinen, bedarf es solider, transparenter Argumentation: Warum kann man mit diesem Prozess mehr und besseres erreichen als ohne ihn? Wie stellt man sicher, dass gewählte Regierungen nicht an Macht verlieren und ihre Pflichterfüllung nicht gefährdet wird? Solche Prozesse bedürfen klarer Rahmenbedingungen, die seitens der gewählten Vertreter*innen vorab definiert werden. Zudem sollten diese Fragen auch im Prozess kommuniziert und diskutiert werden. Oftmals können Beteiligte den Prozess unterstützen, indem sie außerhalb von Treffen davon berichten und den Mehrwert klarstellen.

Auch Personen und Institutionen, die bisher Entscheidungen allein vorbereitet, getroffen und umgesetzt haben, können den Einfluss anderer Akteure als riskant ansehen. Sie erleben einen Verlust an Kontrolle und Einfluss und können durchaus der Meinung sein, dass die Expertise oder Perspektiven anderer unzulänglich sind. Hier bedarf es oft der Überzeugungsarbeit sowie expliziter Anweisungen und Anreizsysteme, um Beteiligung und Mitwirkung zu ermöglichen oder durchzusetzen.

Unausgewogener Einfluss von Akteuren: Beteiligung muss gleichberechtigt und gleichwertig sein, sonst können Beobachter*innen den Eindruck haben, dass einzelne Gruppen unangemessen großen Einfluss gewinnen und dafür sorgen, dass ihre Partikularinteressen besondere Berücksichtigung finden. Gleichwertigkeit hängt davon ab, dass alle gleich anerkannt

und gleich gehört werden, aber auch davon, dass sie gleiche Kapazitäten haben, sich einzubringen⁴⁶. In vielen Prozessen muss man daher zunächst in den Aufbau notwendiger Kapazitäten investieren oder die Beteiligung einzelner Gruppen gezielt unterstützen⁴⁷.

Intransparenz von Entscheidungsprozessen: Viele Prozesse der Beteiligung und Mitwirkung können völlig transparent und offen stattfinden; es wird darüber in der örtlichen Presse berichtet, und es herrscht Transparenz über die Abläufe. Das ist entscheidend für die wahrgenommene Legitimität von Entscheidungen oder Projekten, die in solchen Prozessen entstehen. Man sollte also stets so transparent wie möglich vorgehen, um Misstrauen über unbotmäßigen Einfluss, Mauseheleien oder Bevorzugung im Keim zu unterbinden.

Es kann allerdings Situationen geben, in denen eine gewisse Vertraulichkeit notwendig ist. Dies trifft insbesondere auf langfristige Multi-Akteurs-Partnerschaften zu, in denen gemeinsam Entscheidungen getroffen werden und gemeinsam gehandelt und evaluiert wird, in denen Verträge über die Verteilung von Investitionen und Gewinn geschlossen werden, o. ä.

Risiken eines suboptimalen Prozesses: Schließlich bringt die Durchführung von mangelhaften Beteiligungsprozessen Risiken mit sich, zum Beispiel für die Reputation der Kommune, aber auch Frustration und Rückzug seitens der Beteiligten, oder Konflikte mit Beteiligten oder zwischen kommunalen Ressorts, die dann wiederum bearbeitet und überwunden werden müssen.

Deshalb sollte ein Beteiligungsprozess generell nur dann unternommen werden, wenn man davon ausgehen kann, dass genügend Ressourcen, Kapazitäten und politischer Wille vorhanden sind, um einen wirklich guten Prozess gestalten und umsetzen zu können.

⁴⁶ Walz et al. 2011: 62

⁴⁷ Brouwer et al. 2015; dazu gehören u.U. auch eigene, vorbereitende Prozesse in einzelnen Gruppen, oder die Erstattung von Reisekosten u.ä.

Erfahrungen und Erfolgsfaktoren für die Beteiligung und Mitwirkung von Bürger*innen und Akteuren

5.1 Erfahrungen mit Beteiligung und Mitwirkung

Im Folgenden sind einige Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Forschung und Praxis von Prozessen der Beteiligung und Mitwirkung zusammengefasst, die für den kommunalen Klimaschutz besonders relevant sind. Es wird empfohlen, diese Punkte zu bedenken, wenn man Beteiligungsprozesse plant, durchführt, beauftragt oder evaluiert:

Einzigkeitigkeit der Prozesse

Prozesse der Beteiligung und Mitwirkung sind nicht standardisiert, sondern müssen je nach Zielen, Kontext, Gruppe der Beteiligten und Möglichkeiten individuell gestaltet werden. Jede Kommune ist einzigartig, sodass Beteiligungsprozesse **nicht nach „Schema F“** ablaufen können, sondern möglichst passgenau und flexibel entwickelt werden müssen. Verschiedene Intensitätsgrade erfordern verschiedene Verfahren, und in unterschiedlichen Phasen eines Prozesses sind verschiedene Methoden angemessen und erfolgversprechend. Verfahren sollten im Verlauf auch sich entwickelnden Zielen und Dynamiken angepasst werden.

Es gibt also kein Patentrezept, welche Methode für welchen Fall am besten ist.⁴⁸ Bei der Entwicklung eines Beteiligungsprozesses sollten u. a. folgende Fragen bedacht werden:

- Was findet vor Ort bereits statt? Woran kann man anknüpfen und was sind traditionelle Veranstaltungsorte? Mit welchen Netzwerken kann man zusammenarbeiten?
- Wo gibt es ein konkretes Anliegen bzw. konkreten Handlungsbedarf?
- Wie kann man aktuelle Diskussionen im Bereich Klimaschutz in die Breite tragen?
- Wie kann man alle Bürger*innen der Kommune ansprechen und das Thema so einladend gestalten, dass die Beteiligten sich gern aktiv in Projekten engagieren?
- Welche Elemente dienen dem Austausch auf Augenhöhe und der Entwicklung einer nachhaltigen „Beteiligungskultur“?
- Welche Ressourcen sind notwendig, und müssen sie erst beschafft werden, z. B. durch externe Förderung? Wird externe professionelle Unterstützung benötigt?

⁴⁸ Vorwerk 2015: 9, Kallen 1996: 19; Nanz & Fritzsche 2012: 129

Der wachsende Stellenwert von Beteiligung

Wie aktuelle Zahlen aus der Fragebogen-Studie im Vorhaben Klima-Kompakt bestätigen⁴⁹, spielt Beteiligung für Kommunen eine immer größere Rolle. So ist der Stellenwert von Beteiligung aus Sicht der Kommunen in den letzten zehn Jahren von 18 % auf 53 % gestiegen. Gleiches gilt für den Stellenwert von zukünftiger Beteiligung (von 5 % auf 28 %). Gleichzeitig gibt es aber noch viele praktische Hürden bei der Durchführung von Beteiligungsprozessen, von der Finanzierung über die Mobilisierung einiger relevanter Akteure und der nicht-aktiven, aber interessierten Bürgerschaft.

Auch Expert*innen sind sich einig: Beteiligung ist nichts Neues, doch ist sie in Zeiten von Politikverdrossenheit und Zukunftsängsten **relevanter denn je** und muss immer wieder neu gedacht und gestaltet werden – vor allem für den Klimaschutz⁵⁰.

Die Durchführung von Beteiligungsformaten hängt weniger von der Größe und dem Budget einer Kommune ab, als davon, wie hoch der **Stellenwert des Themas Klimaschutz** in der Kommune insgesamt ist und ob politischer Wille vorhanden ist. Ist Klimaschutz in der Verwaltungsspitze „verwurzelt“, sind auch strukturverändernde Verfahren und Ideen denkbar.

Verfahren, Methoden und Formate in der Praxis

Die in der Praxis **weit verbreiteten Beteiligungsverfahren** bewähren sich auch im Bereich Klimaschutz. Besonders häufig sind Informationsveranstaltungen und Aktionstage, Arbeitskreise, (Bürger-)Foren und Runde Tische, Beiräte, Ideenwettbewerbe, Befragungen, Perspektiven- und Planungswerkstätten, Planungszellen und Bürgergutachten, World Café und Zukunftswerkstätten. Diese Verfahren werden anteilig am häufigsten von den antwortenden Kommunen über 50.000 Einwohner angewandt. Kleinere Kommunen bis 50.000 Einwohner haben eher wenige Erfahrungen mit (innovativen) Beteiligungsverfahren. Überdies handelt es sich bei den Verfahren Ideenwettbewerbe, Befragungen und Open Space sowohl bei den Landkreisen als auch den Städten/

Gemeinden unter 50.000 Einwohnern vorrangig um einmalige und projektgebundene Aktionen, während die anderen Verfahren regelmäßig angewandt werden.⁵¹ Expert*innen beobachten eine Zunahme offener Formate im Rahmen von Großveranstaltungen wie z. B. Zukunftswerkstätten und Open Space Konferenzen.

Online-Plattformen zur **Visualisierung und Vernetzung lokaler Akteure** und Initiativen werden immer öfter eingesetzt. Neben der Programmierung ist aber immer auch eine Person zur kontinuierlichen Betreuung notwendig, sonst verebben solche Projekte. Analoge und digitale Verfahren müssen dabei nicht als Alternativen gesehen werden, sondern können sich effektiv ergänzen.

Kommunen mit viel Erfahrung im Bereich Beteiligung sind häufig offen für neue Herangehensweisen. **Kleine Kommunen** unter 10.000 Einwohner*innen haben weniger Bedarf und weniger Kapazitäten für komplexere Prozesse der Beteiligung und Mitwirkung. So wird in Umfragen der Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in kleineren Städten (20.000 - 50.000 Einwohner*innen) bereits niedriger eingestuft, als in großen Metropolen.⁵² Man kann deshalb annehmen, dass Beteiligung in sehr kleinen und kleinen Kommunen auf der Straße, über den Gartenzaun und beim Austausch in der Dorfkneipe stattfindet, wenn Bürgermeister*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen mit Bürger*innen und Akteuren ins Gespräch kommen.⁵³

Beteiligungsprozesse sind langwierig, Erfolge sind nicht kurzfristig messbar. Somit stehen diese Prozesse oft der Projektlogik mit terminiertem Anfang und Ende gegenüber. Dies schafft leider gegenüber Außenstehenden oft ein Rechtfertigungsproblem, die sich fragen, warum bestimmte Prozesse so lange dauern. Doch vertraute Kommunikation und verlässliche Beziehungen entstehen nur, wenn man die nötige Arbeit und Zeit investiert.

Die Bedeutung **personeller Kontinuität** für erfolgreiche Beteiligung und Mitwirkung ist kaum zu über-

⁴⁹ Bongers-Römer et al 2018; Schomburg et al 2018

⁵⁰ Aus den Expert*innen-Interviews im Vorhaben Klima-Kompakt.

⁵¹ Bongers-Römer et al 2018

⁵² Landua et al. 2013: 25

⁵³ Formale und informelle Beteiligungsprozesse unterscheiden sich, ebenso wie Beteiligung und Mitwirkung Besonderheiten aufweisen. So gelten Aussagen über Kommunengrößen nicht oder nur eingeschränkt für formale Bürgerentscheide, bei denen mit steigender Einwohnerzahl die durchschnittliche Beteiligung sinkt (s. z.B. Mehr Demokratie e.V. 1998; Rehmet 2016: 30).

schätzen. Befristete Verträge, Personalwechsel und Projekt-/Förder-Logik können die Verstetigung von Prozessen behindern. Beispielsweise muss man auch nach Veranstaltungen die Kommunikation aufrechterhalten und sicherstellen, dass Vereinbarungen eingehalten und beschlossene Maßnahmen umgesetzt werden.

Schließlich hängen Beteiligungsprozesse auch vom **verfügbaren zeitlichen und finanziellen Budget** ab. Wenn mehr Ressourcen vorhanden sind, sind komplexere Prozesse möglich. Zu den Kostenfaktoren zählen u. a. die Dauer des Prozesses, die Anzahl beteiligter Personen, die Moderation durch externe Fachkräfte, der Einsatz aufwendiger Verfahren wie *Graphic Recording*, aber auch die Intensität der Beteiligung: das gemeinsame Erarbeiten von Visionen, Plänen und Projekten ist aufwendiger als Information und Austausch.

Die Arbeit mit bestimmten Akteuren

Die Einbeziehung von Politik- und Verwaltungsspitze sowie weiteren **Schlüsselakteuren** wird von vielen Kommunen als zentral erachtet. Vor allem im Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistung ist es nötig, zielgruppen-gerechte Ansprache zu entwickeln. Teils gibt es auch rechtliche oder finanzielle Hürden, die Akteure zu mobilisieren und mit ihnen zusammenzuarbeiten.

In vielen Kommunen gibt es einzelne Zielgruppen oder „Schlüsselakteure“, die besonders bedeutsam, aber auch besonders schwierig zu erreichen und einzubeziehen sind. Dabei sind **alle gesellschaftlichen Gruppen** für den kommunalen Klimaschutz wichtig. Wirklich alle zu erreichen und einzubeziehen ist allerdings sehr aufwendig – während die Effekte nicht unbedingt oder zumindest nicht schnell und einfach messbar sind.

Zu den bisher eher wenig beteiligten Gruppen gehören auch: Schüler*innen und Jugendliche; Unternehmen; Akteure in der Landwirtschaft; und Bürger*innen mit Migrationshintergrund. Umgekehrt sind es die älteren Bürger*innen, die Zeit haben, sich zu beteiligen, da Familie und Arbeit nicht mehr im Zentrum ihres Lebens stehen.

Oft wird bei Beteiligung „nur“ an die Bürger*innen gedacht, aber auch die kommunalpolitischen Akteure sind wichtig. So können sich beispielsweise Workshops mit Fachexpert*innen und Kommunalpolitiker*innen sowie Veranstaltungen mit Bürger*innen gegenseitig ergänzen.

Stets sollte man mit **bestehenden Netzwerken** arbeiten. Unternehmen sind beispielsweise häufig in Energieeffizienz-Netzwerken engagiert. Viele Bürger*innen sind Mitglieder in (Sport-)Vereinen, dem Landfrauen-Verband oder vernetzen sich bei Tages-Aktivitäten in Seniorenheimen oder Jugendhäusern. Vor allem auf dem Land spielen solche Strukturen eine besonders große Rolle.

Es gibt verschiedenste Methoden, Bürger*innen und Akteure für Beteiligung und Mitwirkung zu gewinnen. **Eine gründliche Akteursanalyse** ist ein gutes Fundament, und sie kann ständig verfeinert werden: jede Kommunikation mit potentiell Beteiligten ergänzt die Erkenntnisse. Dabei sollte man stets versuchen herauszufinden, auf welche Themen die gewünschten Personen positiv reagieren und sie fragen, wie ein Prozess aussehen muss, bei dem sie dabei sein wollen?

Es gibt **typische Probleme** im Zusammenhang mit Beteiligung von Akteuren: Dies sind einerseits die „alten Bekannten“ (Akteure, Bürger*innen), die immer dabei sind und stets das Wort ergreifen. Gerade Kommunen mit viel Beteiligungs-Erfahrung haben oft einen festen Kreis an immer gleichen Akteuren, mit denen sie in Beteiligungsprozessen zusammenarbeiten.

Außerdem gibt es oft „Störer“, die nur etwas los werden oder „Dampf ablassen“ möchten. Häufig wird auch deshalb die Zeit für den Austausch knapp bemessen und viel Information in kurzer Zeit vermittelt, sodass es kaum zu einem echten Austausch kommt. Die Vielfalt der Perspektiven verschiedener Akteure kann dann nicht zutage treten und der Nutzen des Prozesses wird begrenzt sein.

Bei der Beteiligung von Bürger*innen gehört **mangelnde Repräsentativität** zu den größten Herausfor-

⁵⁴ Bongers-Römer et al 2018

derungen. Hierbei ist es entscheidend, dass möglichst viele Bürger*innen erreicht werden können, damit grundsätzlich alle die gleichen Zugangschancen haben - vor allem diejenigen, die sich gerne aktiv beteiligen möchten, dies aber aufgrund verschiedener Barrieren bisher nicht konnten.⁵⁵ Ebenso gilt es, jene zu motivieren, die viel beitragen könnten, sich aber bisher zurückhalten. Dies ist häufig bei Wirtschaftsunternehmen der Fall, die besonders effizient mit ihren Ressourcen umgehen müssen. Hier gilt es, Akteure motivierend anzusprechen und herauszufinden, welche Faktoren für ihre Teilnahme entscheidend sind.⁵⁶

Häufig fehlt **eine klare Zieldefinition** seitens der Veranstalter von Beteiligungsverfahren. Erst auf dieser Basis können aber Methoden und Formate sinnvoll ausgewählt werden. Auch ist eine Akteursanalyse im Vorfeld unerlässlich, wird aber oft nur unzureichend vorgenommen. Dies führt häufig dazu, dass ein professioneller und umsichtiger Umgang mit Erwartungen, Ängsten oder Vorbehalten der Beteiligten nur begrenzt möglich ist.

Sichtbare Auswirkungen von Beteiligung

Für Bürger*innen und Akteure ist es verständlicherweise frustrierend, wenn die Ergebnisse der Beteiligung nicht umgesetzt werden oder werden können. Das kann insbesondere dann geschehen, wenn die Beteiligung zu spät eingesetzt hat oder es kaum Spielraum für alternative Entscheidungen gibt. Zudem muss bereits in der Anfangsphase einer Bürgerbeteiligung klar sein, wie die Impulse später verarbeitet werden.

Auch kann Beteiligung **Befürchtungen in der Verwaltung** hervorrufen: Wie viel kann man „aus der Hand“ geben? Wann werden Prozesse durch Beteiligung blockiert oder gelähmt? Gleichzeitig gilt: Je aktiver die Beteiligten sind, desto mehr sollten sie auch mit Befugnissen ausgestattet werden. So sollten Bürger*innen ihre Beiträge auch in Ratsbeschlüssen wiederfinden können.

Besonderheiten auf Landkreis-Ebene

Während man auf kommunaler Ebene schneller an konkreten Projekten arbeiten kann, sind Landkreise eher koordinierend und vernetzend tätig. Der Mehrwert liegt im hohen Potential der Ausstrahlung auf eine Gruppe von Kommunen und dem möglichen Kontakt zu mehr Bürger*innen und Akteuren als in einer einzelnen kleinen Kommune.

Ein Klimaschutzbeirat, in dem Verwaltung und Akteure vertreten sind, kann auf Landkreisebene gute strategische Arbeit leisten. Auch hier gilt allerdings: „Nur so viel Struktur wie nötig“. Oft ist der Organisationsgrad bereits sehr hoch und Aktivitäten und Initiativen benötigen keinen zusätzlichen Verbund. Regelmäßige Netzwerktreffen zum Erfahrungsaustausch können ausreichend sein.

Beteiligungskultur

Im Prozess-Wegweiser wird als ein „typischer Prozessverlauf“ der Aufbau einer kommunalen **„Beteiligungskultur“** skizziert.⁵⁷ Dieser enthält eine Fülle möglicher Elemente, Aktivitäten, Formate und Methoden, die alle dazu dienen können, langfristig die Kultur einer Kommune (oder eines Stadtteils) so weiter zu entwickeln, dass die Beteiligung und Mitwirkung von Bürger*innen und Akteuren zur Norm wird, sich weiterverbreitet und intensiviert. Eine solche kommunale Beteiligungskultur wird in Zeiten des Klimawandels immer wichtiger werden, denn die nötige fundamentale Transformation zur Nachhaltigkeit wird anders kaum entwickelt und geleistet werden können.

In Beteiligungsprozessen sollte es möglich sein, Dinge auszuprobieren, mit Methoden und Formaten zu experimentieren und diese an die eigenen Bedürfnisse anzupassen. Dem steht entgegen, dass in Verwaltungen oft eine geringe **„Lern- und Fehlerkultur“** und wenig Risikobereitschaft herrscht – aber auch dies gehört zur Entwicklung einer Beteiligungskultur.

⁵⁵ Deutscher Städtetag 2013: 11-12 ⁵⁶ Brouwer et al. 2015 ⁵⁷ www.prozess-wegweiser.de

Die Prozesse der Beteiligung und Kooperation, die von der Verwaltung initiiert werden, stehen im **Rahmen aller Partizipationsprozesse in einer Kommune** neben solchen, die von Bürger*innen und Akteuren initiiert werden. Letztere können mehr oder weniger offen, umfangreich, langfristig und themenspezifisch sein. Idealerweise ergeben die verschiedenen Formen und Prozesse gemeinsam ein Gesamtbild, das die oben diskutierten Nutzen von Beteiligung und Kooperation erhöht und die Risiken minimiert. Dazu ist es nützlich, wenn alle – Verwaltung, Akteure, und Bürger*innen – wissen, wie dieses Gesamtbild zu einem bestimmten Zeitpunkt aussieht, und offen dafür sind, verschiedene Initiativen, Projekte und Prozesse auch miteinander zu kombinieren, wenn dies nützlich erscheint. Auch in dieser Hinsicht ist der offene Austausch über alles, „was läuft“ und geplant ist, entscheidend.

Externe Unterstützung

Externe, professionelle Unterstützung durch Moderator*innen, Organisations-Entwickler*innen, Kommunikations-Expert*innen und/oder Spezialist*innen für Multi-Akteurs-Partnerschaften kann Aufgaben der Gestaltung, Durchführung und Evaluation von Beteiligung und Mitwirkung übernehmen. Dabei kann die Unterstützung direkt und vor Ort stattfinden und/oder von Ferne im Sinne von Coaching und fortlaufender Beratung und Reflexion.

Je **intensiver** die Beteiligung oder Zusammenarbeit, je **konfliktträchtiger** die Themen und je komplexer die Prozesse (mit vielen Themen, Akteuren, Formaten), umso hilfreicher ist externe Unterstützung. Sie kann dazu beitragen, die Qualität von thematischer und Akteurs-Analyse und die Qualität von Kommunikation und Interaktion zu steigern, um die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen. Dazu gehört auch die Anwendung und individuelle Anpassung von neuen Methoden und Formaten, v.a. intensiverer Beteiligung und Mitwirkung bzw. Zusammenarbeit mit Akteuren. Das Verständnis für die Dauer und Komplexität von Beteiligung und Mitwirkung sollte gesteigert werden, auch um Problemen der Messbarkeit und der Rechtfertigung zu begegnen.

Handbücher, Leitfäden und ähnliches sind kein Allheilmittel. Eine ergänzende Begleitung ist oft notwendig, um Fachkenntnisse und Erfahrungen einzubringen, zu neuen Formaten zu ermutigen, die Erfahrungen reflektieren zu helfen und um neutrale Prozessgestaltung und Moderation sicherzustellen.

Externe Begleitung ist allerdings für Kommunen recht teuer. Viele Kommunen benötigen auch deshalb **finanzielle Unterstützung** für Beteiligungsverfahren (81 %, s. Bongers-Römer et al 2018).

Zudem wurden der Austausch mit anderen Kommunen (62 %) sowie Beratung/Coaching/Mentoring (58 %) häufig als wichtige Unterstützung genannt. Lern- und Austausch-Netzwerke von Klimaschutzmanager*innen, die sich auch mit Themen der Beteiligung und Mitwirkung befassen, können den Erfahrungsaustausch und die regelmäßige Reflektion unter Kolleg*innen unterstützen.

5.2 Erfolgsfaktoren in der Bürgerbeteiligung

In der Literatur findet sich eine Reihe von Listen von Erfolgsfaktoren für die Beteiligung von Bürger*innen, oder Qualitätsstandards für Beteiligungsprozesse.⁵⁹ Im Folgenden werden einige Faktoren beschrieben, die im kommunalen Klimaschutz besonders bedeutsam sind:

Qualität der Analyse: Eine gute Akteursanalyse ist ebenso wichtig wie die Kenntnisse über Inhalte, wissenschaftliche Grundlagen und technische Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine Fragestellung, die Thema eines Beteiligungsprozesses werden soll. Die Akteursanalyse wird möglichst gemeinsam mit Kolleg*innen und Bürger-Vertreter*innen durchgeführt. Je besser das Verständnis für die Akteure, ihre Sichtweisen, Interessen und Fähigkeiten im Hinblick auf die jeweilige Thematik, sowie ihre Beziehungen untereinander, desto bessere Voraussetzungen bestehen dafür, einen Beteiligungsprozess erfolgreich gestalten und umsetzen zu können.

⁵⁸ Siehe z.B. Difu Leitfaden (2018); Deutscher Städtetag 2013 (19ff); Nanz & Fritsche 2012 (128ff); Walz et al. 2011 (125-130), Narval 2018

⁵⁹ Bps. Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013)

Die **Qualität von Kommunikation und Interaktion** ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg von Beteiligungsprozessen. Gute Prozesse befolgen unter anderem die folgenden Prinzipien:

- Organisator*innen zeigen **Fähigkeit zum Dialog**: sie hören gut zu. Sie arbeiten gemeinsam mit den Beteiligten an Lösungen. Sie kommunizieren auf Augenhöhe, gleichen Machtgefälle aus und ermöglichen, dass Bürger*innen eigene Vorschläge einbringen.
- Der Prozess ist **vorhersagbar, verbindlich und verlässlich**; es gibt transparente Informationen über Ziele, Schritte, Entscheidungswege und Rahmenbedingungen.
- **Die Mitwirkung aller** wird ermöglicht; es werden also auch diejenigen angesprochen und unterstützt, die nicht so leicht zu erreichen sind.
- Beteiligungsprozesse werden in eine **lokale Beteiligungskultur** eingebettet, die darauf abzielt, ein aktives Demokratieverständnis und die Bereitschaft zur Teilnahme unter den Bürger*innen kontinuierlich zu stärken.⁶⁰

Flexibilität und Prozess-Kompetenz: Da jede Kommune und jeder Prozess einzigartig ist, sollte Beteiligung flexibel, passgenau, und sorgfältig gestaltet werden. Da viele Kolleg*innen in Kommunen nur mit wenigen Formaten und Methoden vertraut sind, ist Unterstützung in Form von externer Beratung und Moderation, aber auch Weiterbildung und die Verwendung von geeigneten Hilfsmitteln sehr wichtig. Unterschiedliche Beteiligungsformate einzusetzen und neutral zu moderieren befördert auch den Austausch auf Augenhöhe und das Voneinander-Lernen.⁶¹

Handbücher, Leitfäden oder der Prozess-Wegweiser sind nützlich, aber kein Allheilmittel. Eine ergänzende Begleitung durch fachkundige Externe kann Fachkenntnisse und Erfahrungen einbringen, zu neuen Formaten ermutigen und die Erfahrungen reflektieren helfen, sowie neutrale Prozessgestaltung und Moderation sicherstellen.

Zeitliche Ressourcen und Abläufe: Beteiligungsprozesse sind langwierig, und ihre Erfolge sind nicht kurzfristig messbar. Vertrauensvolle Kommunikation und verlässliche Beziehungen entstehen nur, wenn man die nötige Arbeit und Zeit investiert.

Die zeitliche Belastung durch Beteiligung ist für viele Bürger*innen zu viel oder auf Dauer zu viel. Sie benötigen ggf. Unterstützung, z. B. indem sie durch Kinderbetreuung oder Catering entlastet werden.

Informelle Bürgerbeteiligung sollte rechtzeitig durchgeführt werden, also sobald erste Informationen vorliegen, die für die Öffentlichkeit relevant sind, und um noch über mögliche Alternativen verhandeln zu können. Zudem sollten **informelle und formelle** Prozesse möglichst eng miteinander verzahnt werden.⁶²

Beteiligung als Lernprozess: In Beteiligungsprozessen sollte es möglich sein, Dinge auszuprobieren, mit Methoden und Formaten zu experimentieren und diese an die eigenen Bedürfnisse anzupassen. Jeder Beteiligungsprozess sollte von Anfang an als Lernprozess angesehen werden. Auch eine Reflexion über den Prozess gemeinsam mit den Beteiligten kann sehr nützlich sein, Ideen generieren und Vertrauen schaffen. Gleichzeitig ist prozessbegleitende, externe Evaluation eine wichtige Quelle von wertvollem Feedback. Beides bildet eine gute Grundlage dafür, die Prozesse in Zukunft noch besser zu gestalten und noch mehr „Commitment“ unter den Beteiligten zu erzeugen.

5.3 Erfolgsfaktoren in der Zusammenarbeit mit Akteuren

Im kommunalen Klimaschutz zählen Kooperationen zu den wichtigen Instrumenten, **Lösungsansätze für Problemstellungen** zu entwickeln: „Sie können als Chance gesehen werden, um den kommunalen Einflussbereich im Klimaschutz zu erweitern, Investitionsmittel zu generieren, die Effizienz von Klimaschutzaktivitäten zu steigern, Wissenslücken zu schließen und Unterstützung auszubauen, durch Nachahmung einen Multiplikator-Effekt zu erreichen, Ressourcen für Projekte und Maßnahmen gemeinschaftlich zu teilen oder die Akzeptanz bei potenziellen Skeptikern zu erhöhen“. Dabei sollte man möglichst bestehende Netzwerke nutzen und es wird geraten, „Kooperationen langfristig anzulegen und kontinuierlich auszubauen.“⁶³

⁶⁰ Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013

⁶¹ Bock et al. 2017: 11-19; Narval 2018: 97

⁶² Bock et al. 2017: 11-19

⁶³ Difu 2018: 42

Im Vorhaben „Partnerschaften 2030“ der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) wurden folgende **zentrale Erfolgsfaktoren für Multi-Akteurs-Partnerschaften** identifiziert:⁶⁴

Gemeinschaftliche Strategie & Zukunftsplanung:

Ziele sollten gemeinsam entwickelt werden, und die Initiative sollte gemeinsam geführt und verantwortet werden. Hochrangige Unterstützung und eine Kombination von „top-down“ und „bottom-up“ Entwicklung sind Erfolgsfaktoren.

Kooperationsmanagement: Man sollte alle relevanten Partner einbeziehen, auf der Grundlage einer umfassenden Akteursanalyse. Wertschätzender Umgang miteinander ist ebenso entscheidend wie die Entwicklung einer gemeinsamen „Sprache“ - je diverser die Gruppe, desto notwendiger ist dies.⁶⁵

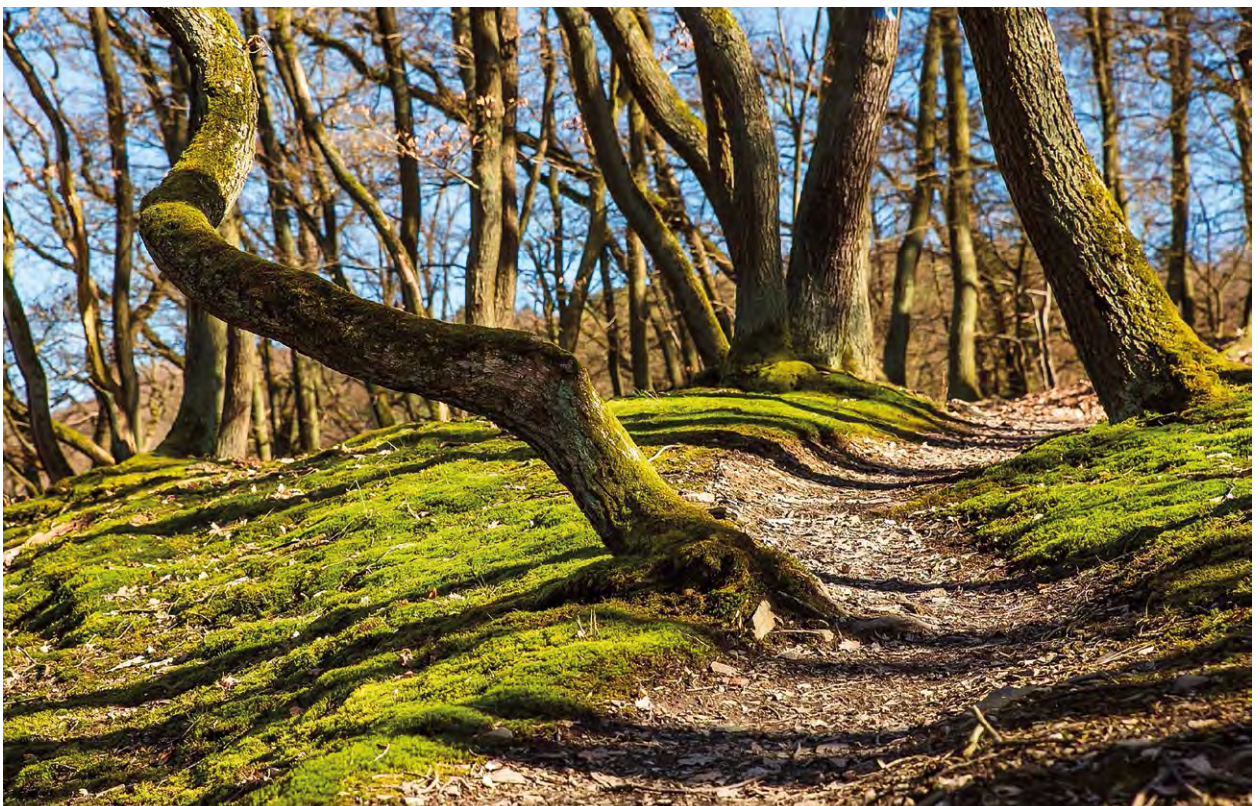
Steuerung & Ressourcen: Ratsam ist häufig eine Kombination eines neutralen Projekt-Sekretariats

mit externer, unabhängiger Unterstützung bei Prozessgestaltung und Moderation. Inklusive und transparente Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen sind genauso wichtig wie eine ausreichende Ausstattung mit Ressourcen.

Prozessmanagement: Klare Rollenverteilung und gemeinsame Ausrichtung auf Ergebnisse fördert die Umsetzung; und es wird eine transparente Strategie für die Kommunikation nach außen benötigt.

Monitoring, Evaluierung und Lernen: Sowohl Prozess- als auch Ergebnis-Monitoring ist wichtig, und das Evaluieren und Berichten gehört zum Lernprozess und zum Kapazitätsaufbau.

Kontext: Der Bezug zum „Großen Ganzen“ (z. B. Klimaziele, Nachhaltigkeitsziele) ist hilfreich; man sollte die Projekte und Partnerschaften in den Kontext nationaler, ggf. auch internationaler Vereinbarungen, Ziele und Netzwerke stellen.



⁶⁴ www.partnerschaften2030.de ist eine aktuelle, hochwertige Quelle relevanter Literatur und Empfehlungen.

⁶⁵ s. z.B. Mori Junior et al. 2016



Literatur und Quellen

Bauer, Helmut (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung auf lokaler Ebene. Die Beteiligungspyramide als Instrument des Bürgerengagements. In: Ökologisches Wirtschaften (29) 1.2014

Bertelsmann Stiftung (2015): <http://www.beteiligungskompass.org>
Bertelsmann Stiftung und Stiftung Mitarbeit, Webseite

Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Abt, Jan; Lettow, Mareike; Vorwerk, Ulrike et al. (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin, Februar, 2017

Bongers-Römer, Sabine; Hagelstange, Julius; Reif-Dietzel, Oliver; Wittkötter, Franziska (2018): Auswertungsbericht zur Befragung „Welche Unterstützung brauchen Kommunen für erfolgreichen Klimaschutz?“. Ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (Hauptauftragnehmer), Deutsches Institut für Urbanistik, Dr. Minu Hemmati und nextpractice GmbH, Köln, 31. Januar 2018

Brouwer, Herman; Woodhill, Jim; Hemmati, Minu; Verhoosel, Karèn, van der Vugt, Simone (2015): The MSP Guide – How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships. Centre for Development Innovation, Wageningen University

Brouwer, Herman; Brouwers, Jan (2017): The MSP Tool Guide. Sixty Tools to Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships. Centre for Development Innovation, Wageningen University.
Online Link: <http://www.mspsguide.org>

Bunzel, Arno; Rösler, Cornelia; Völker, Vera; Wittkötter, Franziska (2011): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik Difu, Berlin. In Kooperation mit Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (ifeu), Klima-Bündnis, Frankfurt/M.

Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Hrsg. Deutscher Städtetag, Berlin und Köln, 2013

Difu - Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.) (2018): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. In Kooperation mit Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu) und Klima-Bündnis. Köln, 3. Auflage

Enayati, Jasmin (2002): The Research: Effective Communication and Decision-making in Diverse Groups. In: M Hemmati, Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict. pp73-95. London: Earthscan

- Fiedler, Christine (2015): Akteursbeteiligung im Zuge der Entwicklung des Heidelberger „Masterplans 100 % Klimaschutz“. In: Service- und Kompetenzzentrum: Kommunal Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (2015): Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Köln, 2015, S. 56-65
- Granzow, Philipp; Horst, Stephan (2015): Viernheim auf dem Weg zu einer „klimafreundlichen Bürgerkommune“. In: Service- und Kompetenzzentrum: Kommunal Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (2015): Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Köln, 2015, S. 22-33
- Hansel, Mareike; Link, Greta; Krüger, Christine; Hübner, Niko; Hörter, Annerose (2017): Akteure im kommunalen Klimaschutz erfolgreich beteiligen. Von den Masterplan-Kommunen lernen. Service- und Kompetenzzentrum: Kommunal Klimaschutz (SK:KK) beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Berlin, Mai 2017
- Hemmati, Minu (2002): Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability - Beyond Deadlock and Conflict. London: Earthscan
- Hemmati, Minu (2007a): Multi-Stakeholder Partnerships. In: Scherr, Sara J.; McNeely, Jeffrey A. (eds.): Farming with Nature. The Science and Practice of Ecoagriculture. Washington, DC: Island Press, S. 344–357
- Hemmati, Minu (2007b): Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All. Report commissioned by UN DESA Department for Social Policy and Development. New York: United Nations
- Hemmati, Minu; Rogers, François (2015): Multi-stakeholder Engagement and Communications for Sustainability. Beyond Sweet-Talk and Blanket Criticism - Towards Successful Implementation. London: CatalySD
- International Association of Facilitators (o.J.): www.iaf-world.org/site/pages/methods-library IAF Webseite
- Kallen, Carlo (1998): Partizipatorische Ansätze in der kommunalen Energiepolitik. In: Annett Fischer und Carlo Kallen (Hrsg.), Bürgerbeteiligung im Klimaschutz. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik, S. 7 – 21
- Krause, Johannes; Pannke, Dominique; Wagner, David (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten. Impuls – Agentur für angewandte Utopien e.V., Berlin
- Landua, Detlef; Beckmann, Klaus J.; Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2013): Auf dem Weg nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Berlin 2013 (Difu-Paper), Deutsches Institut für Urbanistik (difu)
- Lederach, Jean-Paul (2003): The Little Book of Conflict Transformation. GoodBooks Publishing
- Mehr Demokratie e.V. (1998): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern – Auswertung von drei Jahren Erfahrungen, München, November 1998
- Mori Junior, Renzo, Sturman, Kathryn und Imbrogiano, Jean-Pierre (2016): Leveraging greater impact of mining sustainability initiatives: An assessment of interoperability. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Mining Institute, University of Queensland. Brisbane
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Narval, Philippe (2018): Die freundliche Revolution. Wie wir gemeinsam die Demokratie retten. Wien: Molden Verlag
- National Coalition for Dialogue & Deliberation (o.J.). <http://ncdd.org/rc/> NCDD Webseite
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nwbb_qualitaetskriterien_ueberarbeitung_fassung_130222.pdf Netzwerk Webseite

Procedere - Entwicklungs- und Vermittlungsverbund für Prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (o.J.). [Toolpool](#) Procedere Webseite

Pruitt, Bettye; Thomas, Philip (2007): Democratic Dialogue. A Handbook for Practitioners. Stockholm: International IDEA, CIDA, OAS, UNDP

Rehmet, Frank; Mittendorf, Volker; Malci, Ergün; Schmale André (2016): Bürgerbegehrensbericht 2016. Mehr Demokratie e.V., Berlin (Hrsg) in Kooperation mit dem Institut für Demokratie und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg.

Renn, Ortwin; Köck, Wolfgang; Schweizer, Pia-Johanna; Bovet, Johanna; Benighaus, Christina; Scheel, Oliver; Schröter, Regina (2013): Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen. Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben. Mitteilungen der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS, Baden-Baden. Public Participation within the German Energiewende. Policies and Guidelines for Planning Processes. GAIA 22/4 (2013): 279 – 280

Scharmer, Otto (2007): Theory U: Leading from the Future as It Emerges. Cambridge, MA: Society for Organizational Learning

Schomburg, Frank; Bühren, Jan (2018): AP 1.2 - Experteninterviews zum kommunalen Klimaschutz. Ergebnisse der Analyse aus 78 Tiefeninterviews. Präsentation am 9. Mai 2018 im Rahmen des Erweiterten Steuerungskreises im Klima-KomPakt Projekt

Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (2015): Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Köln, 2015

Stiftung Mitarbeit & ÖGUT (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 52 Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn, 2018, 1. Auflage

Tennyson, Ros (2003): The Partnering Toolbook. The International Business Leaders Forum and the Global Alliance for Improved Nutrition, London and Geneva

Vorwerk, Ulrike (2015): Mitwirkung hat Wirkung – Akteursbeteiligung im Kommunalen Klimaschutz. In: Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (2015): Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Köln, 2015, S. 6-11

Walz, Susanne; Kast, Alexandra; Schulze, Gesine; Born, Lukas; Krüger, Katja; Niggemeier, Katja; Jahn, Maria; Leven, Benjamin; Schilling, Petra (2011): Handbuch zur Partizipation. L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. Berlin, Juni 2011, 2. Auflage Februar 2012

Zoellner, Jan; Rau, Irina; Schweizer-Ries, Petra (2011): Zur Akzeptanz von Erneuerbaren Energien. Beteiligungsprozesse und Entwicklungschancen für Kommunen und Regionen. In: Ökologisches Wirtschaften 3.2011

www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/leitfaden-online-konsultation

www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/umfrage-buerger-wollen-sich-an-politik-beteiligen

www.beteiligung.in

www.beteiligungskompass.org

www.beteiligungskompass.org/article/show/238

www.beteiligungskompass.org/pages/index/about#was

www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-politik/16390/direkte-demokratie

www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-politik/16544/repraesentative-demokratie

www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung

www.buergergesellschaft.de

www.climateculture-lab.de

www.energieland2050.de

<https://fes-online-akademie.de/wissenssnack/was-ist-die-solidarische-buergergesellschaft/>

www.fifty-fifty.eu

<https://www.iaf-world.org/site/home/knowledge-centre>

www.kommunalwiki.boell.de/index.php/Beteiligungskultur

www.kreis-steinfurt.de

www.leitfaden-buergerbeteiligung.de

www.leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de

www.liqd.net/de

www.mitarbeit.de/publikationen/shop/buergerbeteiligung_in_der_praxis

www.mspguide.org

www.mspguide.org/resource/msp-tool-guide

www.ncdd.org/rc/

www.netzwerk-buergerbeteiligung.de

www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/oeffentlichkeitsbeteiligung-beim-netzausbau-mit-informeller-beteiligung-das-formelle-verfahren-vorb/

www.partizipativ-gestalten.de/kollaborative-demokratie-konzeptionelle-grundlagen/

www.partnerschaften2030.de

<http://www.politik-lexikon.at/partizipation/>

www.procedere.org/?p=608

www.saicm.org

www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf

www.umweltbundesamt.de/themen/chemikalien/chemikalien-management/saicm

www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html

www.wikipedia.org/wiki/Partizipatorische_Demokratie

www.wuerzburg.de/klima

www.wuerzburg.de/de/themen/umwelt-verkehr/klimaundenergie/klimaschutz-in-wuerzburg/m_415556

www.zebralog.de

