

Was kostet Bürgerbeteiligung?

Gesine Schulze • Susanne Walz

Es ist unbestritten, dass die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an wichtigen Fragen und Entscheidungen ein grundlegender demokratischer Wert ist. Zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Aufwand die Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, stellt sich dabei schon als schwierigere Frage dar. Oft stehen die Kosten des Beteiligungsverfahrens im Mittelpunkt. Natürlich kostet Beteiligung Geld, aber sie kostet auch – und dies ist nicht zu unterschätzen – Zeit, Engagement und Kraft bei allen Akteuren des Beteiligungsprozesses.

Im „Handbuch zur Partizipation“, das wir im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erarbeitet haben, werden die Chancen und Grenzen von Partizipation anhand von Berliner Praxisbeispielen dargestellt. Die Frage nach den Kosten der Beteiligungsprozesse wurde mit den Akteuren der Fallbeispiele diskutiert und bei dem Methodenüberblick grob geschätzt. Eine pauschale Antwort – so viel sei vorweggenommen – lässt sich darauf nicht finden. Jedoch haben wir Rahmenbedingungen ausgemacht, die wesentlichen Einfluss auf die Kosten nehmen.

Direkte und indirekte Kosten realistisch einschätzen

Die Kosten in einem Beteiligungsverfahren sind vielfältig: Es entstehen Kosten für die Beauftragung von Beratungsleistungen und Gutachten, einer externen Moderation, für die Öffentlichkeitsarbeit, aber auch kleinteilige Kosten wie die Miete von Räumen vor Ort sowie notwendige Technik und für Getränke und Snacks, um nur einige aufzuführen. Zusätzlich entstehen indirekte Kosten, die sich vor allem in der Arbeitszeit und Arbeitskraft aller Beteiligten bemessen. Beteiligungsverfahren brauchen eine kontinuierliche Betreuung und Koordination, zuverlässige Ansprechpartner, die außer ihrer Arbeitszeit auch eine gute Portion persönliches Engagement mitbringen müssen.

Die Durchführung und Steuerung von Beteiligungsprozessen ist nicht „nebenbei“ zu den vorhandenen Arbeitsbereichen zu bewältigen. Auch bei externer Moderation und Prozesssteuerung müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung für die Teilnahme an Beteiligungsprozessen entsprechend entlasten bzw. freigestellt werden. Bei größeren und langfristigeren Verfahren ist es angebracht, die Verantwortung an ein Team zu übertragen. Aber auch auf der Seite der sich beteiligenden Akteure entstehen indirekte Kosten durch ihr oftmals unentgeltliches Engagement. Hier steht die Zeit im Mittelpunkt, in der die Beteiligten ihr Wissen, ihre Positionen und Meinungen in das Verfahren einbringen. In beiden Fällen gilt: Die notwendigen Kapazitäten und daraus folgenden möglichen Kosten müssen bereits zu Beginn des Verfahrens eingeschätzt werden. Falsche Vorstellungen führen zu Überforderung und Frustration, bei allen Beteiligten.

Lenkt man den Blick auf die reinen Kosten für Moderations- und Beteiligungsmethoden, zeigen diese eine hohe Bandbreite: von 100,- Euro für einfache Moderationsmethoden, die mit geringem materiellen Aufwand auf Veranstaltungen selbstständig angewandt werden können, bis hin zu 100.000,- Euro für längerfristige und technisch aufwändige Methoden, wie z. B. Online-Dialoge oder Bürgerpanels.

Verschiedene Faktoren nehmen Einfluss auf Umfang und Kosten

Wie viel ein Beteiligungsverfahren genau kostet, hängt davon ab, wie lange es dauert, welche Methoden zur Beteiligung gewählt werden und welchen Umfang es haben soll. Der Umfang bemisst sich beispielsweise an der Komplexität und Vielfalt der Fragestellungen, die es zu bearbeiten gilt. Dazu müssen möglichst frühzeitig die Rahmenbedingungen geklärt werden, die Einfluss auf den Aufwand haben werden:

Welches Ziel wird verfolgt?

Handelt es sich vorrangig um die Information über ein Vorhaben, sind womöglich eine einzelne Veranstaltung und gute Materialien zur Öffentlichkeitsarbeit ausreichend. Geht es hingegen um die Aushandlung von Nutzungskonflikten, die Entwicklung kreativer Gestaltungsvorschläge oder sogar den langfristigen Aufbau von ehrenamtlichen Verantwortungsstrukturen, ist der Aufwand ungleich größer: Hier sollte ein guter Methodenmix aus verschiedenen, sich ergänzenden Methoden zusammengestellt und ausreichend Zeit für die Entwicklung des Gesamtprozesses angesetzt werden.

Welche Akteure sollen eingebunden werden?

Oft gibt es verschiedene Verwaltungsabteilungen und Akteure vor Ort, die mit ihrem fachlichen oder lokalen Wissen das Verfahren unterstützen können und deshalb in die Organisation eingebunden werden sollten. Abhängig von der Anzahl der Akteure sind zusätzliche Abstimmungen, Gremien und Foren notwendig, die ebenfalls organisiert und koordiniert werden müssen.

Welche Zielgruppen sollen erreicht werden?

Die Zielgruppen sind abhängig von dem Beteiligungsanlass. In der Regel soll ein repräsentativer Querschnitt aller Bevölkerungsgruppen, die im unmittelbaren Umfeld leben bzw. die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer zu den Beteiligungsverfahren eingeladen werden. Dabei ist festzustellen, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen die gleichen Möglichkeiten oder das gleiche Interesse haben, sich zu beteiligen. Spezifische Zielgruppen benötigen eine spezielle Ansprache und Betreuung, z. B. Kinder- und Jugendliche oder Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen, aber auch ältere Menschen und Geschäftsleute. In diesen Fällen ist eine gezielte Ansprache und Öffentlichkeitsarbeit mit einem höheren Aufwand notwendig.

Welche Ressourcen stehen zur Verfügung?

Für alle Maßnahmen, die geplant sind, werden konkrete Ressourcen und Kapazitäten benötigt. Es lohnt zu prüfen, welche davon extern einkauft werden müssen oder ob auf kostengünstige eigene Ressourcen zurückgegriffen werden kann, z. B. auf Veranstaltungsräume, Expertinnen und Experten, Moderation, Layout-, Druck- und Verteilungsmöglichkeiten.

Sind die Rahmenbedingungen geklärt, lässt sich frühzeitig ein Zeitplan mit den notwendigen einzelnen Maßnahmen und entsprechenden Kostenschätzungen erstellen.

Und was ist der Nutzen ?

Schauen wir erneut auf die Seite der indirekten Kosten, so fragen sich die Akteure: Lohnen sich die Zeit und das Engagement, die wir einbringen, und: Was bringt uns die Beteiligung? In einer betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung würde die Summe der Kosten dem Nutzen gegenübergestellt werden, um zu erfahren, ob sich das Vorhaben lohnen wird. Wie aber wird der Nutzen eines Beteiligungsprozesses bemessen?

Häufig wird argumentiert, dass eine gute Beteiligung Kosten spart, weil durch fundierte Vor-Ort-Kenntnisse Planungsfehler vermieden werden. Es kann sicher gestellt werden, dass Planungen den tatsächlichen Bedarfen vor Ort entsprechen und z. B. keine neue Skaterbahn in einer voranging von älteren Menschen besuchten Umgebung gebaut wird. Eine langfristige Kostenersparnis ergäbe sich auch dann, wenn das Beteiligungsverfahren so gut war, dass spätere Konflikte und Proteste, die oft zu Bauverzögerungen, teuren Schlichtungsprozessen und Entschädigungen führen, ausblieben. Beides sind wichtige Chancen von Beteiligungsverfahren und wichtige Gründe, diese durchzuführen.

Auch wenn der tatsächliche Erfolg sich in der Praxis nur schwer in Zahlen erheben lässt und die tatsächlichen Kostenersparnisse letzten Endes nicht einschätzbar bleiben, kann davon ausgegangen werden, dass eine frühzeitige und transparente Diskussion einen gefundenen Kompromiss stärkt. Eine breite Öffentlichkeit und starke lokale Meinungsträgerinnen und -träger, die hinter einem erarbeiteten Konsens stehen, sind eine gute Unterstützung, um diesen später auch gegen weitere Kritikerinnen und Kritiker verteidigen zu können.

Beteiligungsverfahren öffnen Türen

Danach gefragt, warum wir Beteiligungsverfahren für so wichtig halten, argumentieren wir mit einer Reihe von Chancen, die sich ergeben können:

- Die Nutzung lokalen Wissens führt zu einer Verbesserung der Planungen und zu einer effektiveren Nutzung öffentlicher Gelder.
- Das frühzeitige Erkennen von Konfliktpotentialen ermöglicht Klärungsversuche zu einem Zeitpunkt, zu dem noch genügend Alternativen gefunden werden können.
- Die Stärkung der Legitimation und Akzeptanz von Planungen lässt auf eine erhöhte Aufmerksamkeit, Nutzung und Verantwortungsübernahme hoffen.
- Der Aufbau von Identifikation, bürgerschaftlichem Engagement und sozialem Kapital führt nachhaltig zu mehr Verantwortungsgefühl und Integration.

- Die Herstellung eines konstruktiven Dialogs zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft verbessert das Verständnis für unterschiedliche Sichtweisen.
- Die Stärkung der demokratischen Kompetenz, z. B. von Kindern und Jugendlichen stärkt die Gesellschaft ganz allgemein.

Keine dieser Chancen kann in einem Beteiligungsverfahren garantiert werden. Und auch keine dieser Chancen kann in einen geldwerten Vorteil umgerechnet werden. Und womöglich ist das auch gar nicht schlimm. Vielleicht sollte die Frage nicht „Was kostet Bürgerbeteiligung?“ sondern vielmehr „Was ist uns Bürgerbeteiligung wert?“ lauten. „Demokratie ist eben nicht umsonst!“ antwortete eine Mitarbeiterin der Berliner Verwaltung, auf die Frage nach den Kosten eines von ihr koordinierten Beteiligungsverfahrens. Diese Aussage trägt etwas Wichtiges in sich: Bürgerbeteiligung ist ein Angebot zum Dialog, zur Mitsprache und zur Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes und stellt damit einen Grundbaustein einer demokratischen Gesellschaft dar, auf den wir keinesfalls aus Kostengründen verzichten können!

Autorinnen

Susanne Walz ist Geschäftsführerin, **Gesine Schulze** Projektmitarbeiterin der Berliner L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, die sich für eine Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, des Wohnumfelds und der Arbeitssituation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen einsetzt. Darüber hinaus haben sie sich als Koautorinnen am »Handbuch zur Partizipation« beteiligt, das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin im Juni 2011 herausgegeben wurde. Das Handbuch ist online verfügbar unter:

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

Kontakt:

Susanne Walz
Geschäftsführerin L.I.S.T. GmbH
Prinz-Eugen-Straße 1
13347 Berlin
Telefon: (030) 478 69 459
Fax: (030) 478 69 333
E-Mail: swalz@list-gmbh.de
www.list-gmbh.de

Redaktion Newsletter

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