

Bürgerbeteiligung in der Ländlichen Entwicklung dauerhaft und wirksam gestalten

Exitstrategien der Verwaltung für Ländliche Entwicklung für die Zeit danach

Nina Kiehlbrei und Holger Magel



Bürgerbeteiligung auf dem richtigen Weg?

In vielen ländlichen Kommunen ist die Wirkkraft von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement sichtbar und spürbar. Die Sensibilisierung für Probleme und Herausforderungen führen zu einem veränderten Verantwortungsbewusstsein und wachsender Eigenverantwortlichkeit vieler Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Räume. Bürgerinitiativen, Genossenschaften, Dorfvereine und „Einzelkämpfer“ setzen sich vermehrt erfolgreich für ihre Heimat ein, um die Lebensqualität vor Ort zu erhalten und zu steigern. Die Bandbreite der Aktionsfelder und Interessensgebiete ist äußerst facettenreich, wie beispielsweise Tätigkeiten im Bereich erneuerbare Energien, Nahversorgung und Soziales zeigen. Sie sind von einer großen Dynamik gekennzeichnet. Dabei werden vielfältige Visionen, Zielsetzungen, Ideen und Vorstellungen gemeinsam entwickelt und umgesetzt – trotz einer großen Meinungsvielfalt und unterschiedlichster Präferenzen. Auch eine gezielte mediale Berichterstattung über erfolgreiche, innovative und kreative Bürgerprojekte und deren „Macher“ greifen diese neuen Gestaltungsmöglichkeiten auf, transportieren sie einer breiten Öffentlichkeit und verankern sie dadurch fester im Bewusstsein. Sie verleihen diesen Themen eine wachsende Aufmerksamkeit und Gewichtung.



Im politischen Bewusstsein scheint das Thema Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement einen Bedeutungszuwachs und erhöhten Stellenwert erhalten zu haben. Der Ruf nach Mitwirkung der Bürger wird lauter, und die Hinwendung zu den Bürgern scheint wichtiger zu werden. Aktive Bürgergesellschaft, Bürgerkommune und neue Verantwortungsgemeinschaft sind die neuen Paradigmen, die es mit Leben zu füllen gilt (vgl. Glück 2006, vgl. Glück, Magel 2000). Es gilt heute das Leitbild der Bürgerkommune. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat, die Gemeindeverwaltung und auch die Bürger als gleichwertige Partner handeln. Dies beinhaltet darüber hinaus, dass Bürger auch zusehends öffentliche Aufgaben übernehmen sollen. Der Weg zum Leitbild des „Aktivierenden Staates“ war lange und ist bis heute noch nicht vollständig umgesetzt.

Zuerst galt das Leitbild „Vater Staat“, in dem der Bürger als Untertan und die Kommune als Obrigkeit begriffen wurde, welches sich zum Leitbild „Unternehmer Staat“ weiterentwi-

ckelte, in dem der Bürger als Kunde und die Kommune als Dienstleister begriffen wurde, eine weitere Entwicklungsstufe ist das heutige und auch künftige Leitbild „Aktivierender Staat“, in dem der Bürger Partner der Kommune ist. Bürgermeister, Gemeinderat, Gemeindeverwaltung und die Bürger sind gleichgewichtige Akteure zwischen denen ein ständiges Geben und Nehmen stattfindet. So sollte und muss bei allen Akteuren ein Umdenken stattfinden (vgl. Henkel, 2012) (vgl. Abb. 1).

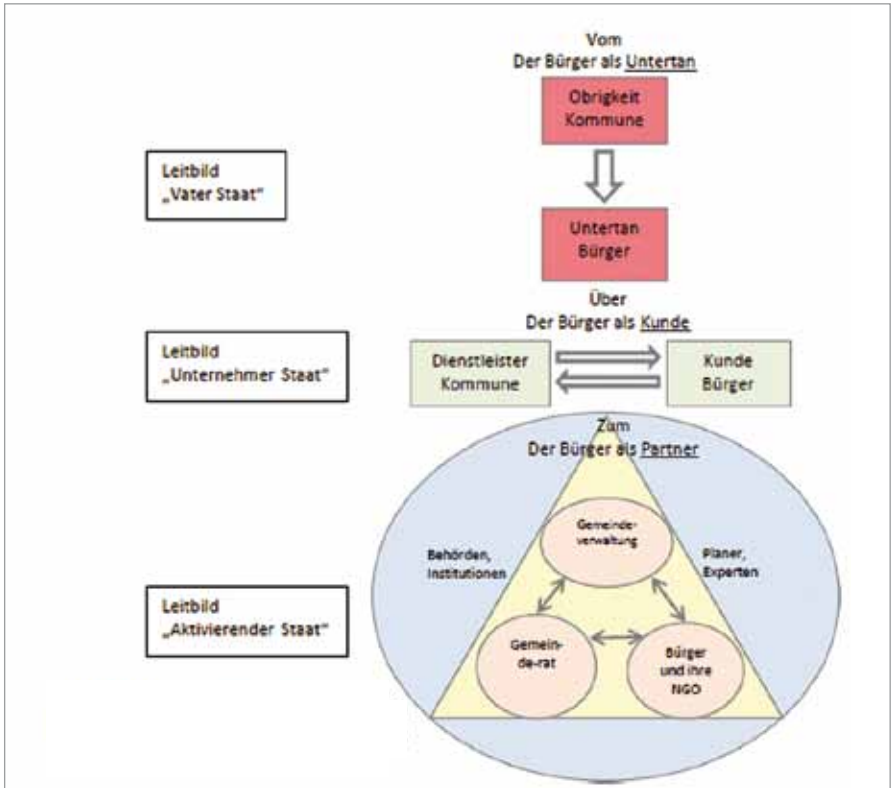


Abbildung 1: Nachhaltige Bürgerkommune im Zeichen der aktiven Bürgergesellschaft Copyright Magel, 2005

Aber nicht nur national, sondern auch international werden Wege für ein kooperatives und kommunikatives Miteinander im Sinne einer Local Governance mehr und mehr erarbeitet und erprobt (vgl. Magel 2012).

Trotz vieler guter Beispiele und fundiertem Wissen sind jedoch die Hürden und Anforderungen, einen langfristig wirksamen und dauerhaft ausgerichteten Beteiligungsprozess anzustoßen und zu fördern, immer noch groß.

Bürgerbeteiligung als essenzieller Baustein der Ländlichen Entwicklung

Die Akteure aus Bürgerschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Planung müssen als Träger systematisch gefördert, aktiviert und beraten werden. Es gilt, neue methodische und strategische Lösungsansätze zu finden, die flexibel an die jeweiligen Situationen vor Ort angepasst werden können, um die Kommunen auf ihrem Weg zu einer aktiven Bürgergesellschaft anzuleiten und zu unterstützen.

Aus einer langen Tradition heraus, leistet die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung bereits heute wichtige Beiträge zu einer neuen Verantwortungsgemeinschaft und nachhaltigen Bürgerkommune. Durch den zielgerichteten Einsatz ihrer unterschiedlichen Verfahren und Instrumente kann sie auf die Probleme und Herausforderungen der ländlichen Räume reagieren. Ihr „Werkzeugkasten“ ist umfassend und ermöglicht großteils einen bedarfsgerechten und je nach räumlicher Ebene angepassten Umgang mit der Situation vor Ort. Dennoch zeigt sich ein Optimierungsbedarf.

Versteht sich die Bayerische Verwaltung für Ländlichen Entwicklung als „Entwicklungsagentur für den ländlichen Raum und seine Kommunen“ (vgl. Brandl 2008), so ist es ihre Aufgabe nachhaltige Kommunalentwicklungen zu fördern und somit langfristig wirksame und dauerhaft ausgerichtete Prozesse zu gestalten. Jedoch erweist sich dies in der Praxis zumeist als schwierig; die derzeit eingesetzten Methoden und Arbeitsweisen stoßen oft an ihre Grenzen, zeigen Hemmnisse auf, führen nicht zu den angestrebten Zielen oder können nicht langfristig gestaltet werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie sind beispielsweise in einem sich verstärkenden Personalmangel oder einem fehlenden Unterstützungs- und Begleitauftrag für die Zeit nach dem Abschluss eines förmlich geleiteten Verfahrens zu suchen und zu finden.

Bedarf erkennen, aufgreifen und umsetzen – Aufbau und Ziele des Forschungsvorhabens

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Nachhaltige und effiziente Beteiligungs- und Prozesstrukturen in der Ländlichen Entwicklung“ im Auftrag der Verwaltung für Ländliche Entwicklung war die Zielsetzung, Strategien für nachhaltige und effiziente Beteiligungsstrukturen in den behördlich geleiteten Verfahren der Ländlichen Entwicklung zu erarbeiten. Hierbei sollte weniger der Verfahrensverlauf fokussiert werden, sondern vielmehr auch die Schaffung und Erhaltung der Beteiligungsstrukturen über ein förmliches Verfahren der Ländlichen Entwicklung hinaus. Es ging also um Exitstrategien, die man rechtzeitig vor Abschluss des Verfahrens seitens der Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeiten sollte.

Um Antworten und Lösungswege aufzeigen zu können, hat der TUM Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung (Prof. Magel) eine umfassende empirische Untersuchung unterschiedlicher Best-Practice-Bespiele durchgeführt.

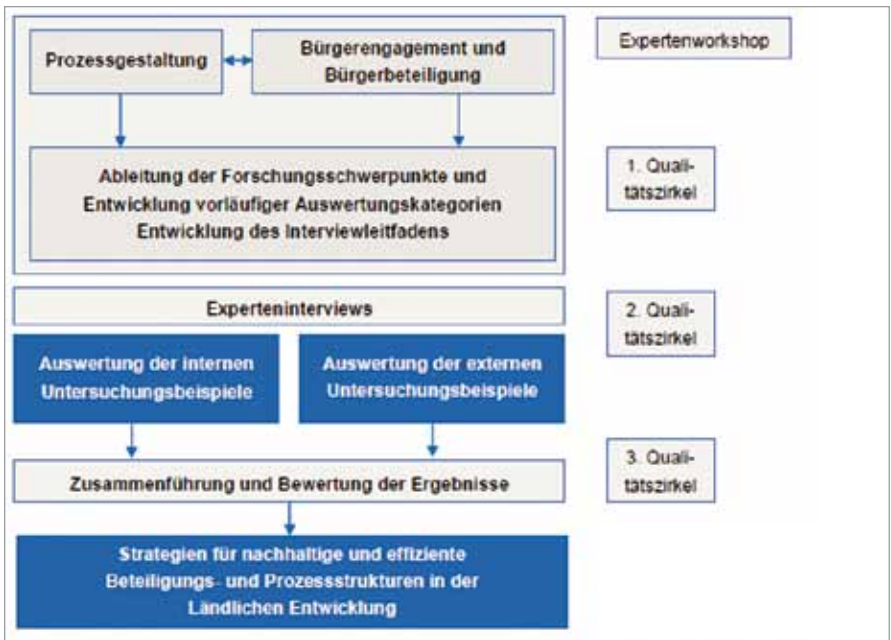


Abbildung 2: Schematischer Aufbau der Forschungsprojekte
Quelle: Eigene Darstellung

Die Forschungsarbeit gliederte sich in drei eng verknüpfte Teilbereiche (vgl. Abb. 2). Der erste Teilbereich umfasste eine intensive theoretische Erarbeitung der zwei Schwerpunkte Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement als unabdingbare Elemente einer neuen Verantwortungsgemeinschaft und nachhaltigen Bürgerkommune einerseits, und die Gestaltung von Prozessen einschließlich ihrer Teilschritte andererseits. So konnten die Handlungs- und Problemfelder eines umfassenden Beteiligungsprozesses und die Forschungsschwerpunkte abgeleitet werden.

Um die theoretischen Erkenntnisse mit praktischen Erfahrungen abzugleichen und Lerneffekte erzielen und berücksichtigen zu können, wurden ausführliche Leitfadeninterviews mit lokalen Schlüsselakteuren wie z. B. externen Fachexperten, politischen Entscheidungsträgern und Prozessverantwortlichen in zwölf Untersuchungsgemeinden und -projekte erarbeitet. Dazu zählten sowohl verwaltungsinterne Kommunen, das heißt von der Verwaltung für Ländliche Entwicklung begleitete und betreute Prozesse (vgl. Abb. 3, grün dargestellt) als auch externe Gemeinden und Projekte (vgl. Abb. 3, blau dargestellt). Es wurden sowohl Beispiele auf europäischer als auch auf nationaler und bayernweiter Ebene untersucht, die sich nicht nur in ihren Ansätzen, sondern auch in ihrem räumlichen Aktionsradius voneinander unterscheiden.

Basierend auf dem theoretischen und empirischen dialogorientierten Erkenntnisgewinn

wurden Strategien abgeleitet und entwickelt, die den Aufbau und die Sicherung von nachhaltigen und effizienten Beteiligungsstrukturen in der Ländlichen Entwicklung, auch über ein behördlich geleitetes Verfahren hinaus gewährleisten.

Das gesamte Forschungsvorhaben wurde zudem durch einen Expertenworkshop und drei Qualitätszirkel, welche mit erfahrenen und anerkannten Experten besetzt waren, praxisbezogen begleitet und beraten (vgl. Abb. 2).



Abbildung 3: Räumliche Verteilung der Untersuchungsgemeinden und -projekte
Quelle: Eigene Darstellung

Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Nachhaltige und effiziente Beteiligungs- und Prozessstrukturen in der Ländlichen Entwicklung“

Abgeleitet aus dieser umfassenden Forschung wurden zunächst fünf Leitstrategien aufgestellt, die aus Sicht der Gutachter einen wesentlichen und wichtigen Beitrag zur Erreichung der gesetzten Ziele leisten können. Zudem wurde in einem weiteren Schritt ein Maßnahmenkatalog erarbeitet, welcher fünf Schwerpunktbereiche umfasst.

Paradigmenwechsel für die Ländliche Entwicklung anstreben, aber wie?

Partizipation wird nicht nur immer komplexer und wichtiger, sondern auch zu einem unabdingbaren Erfolgsfaktor für gutes Verwaltungshandeln. Getragen werden muss dies zukünftig noch mehr durch eine Verantwortungsgemeinschaft zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgerschaft. Und setzt ein verändertes Verständnis voraus.

Dies bedeutet auch für die Verwaltung für Ländliche Entwicklung einen angepassten Paradigmenwechsel. Die fünf Leitstrategien, welche im Rahmen des oben beschriebenen

Forschungsprojektes entwickelt wurden, zeigen einen möglichen und gangbaren Weg zu diesem veränderten Selbstverständnis auf (vgl. Abb. 4).

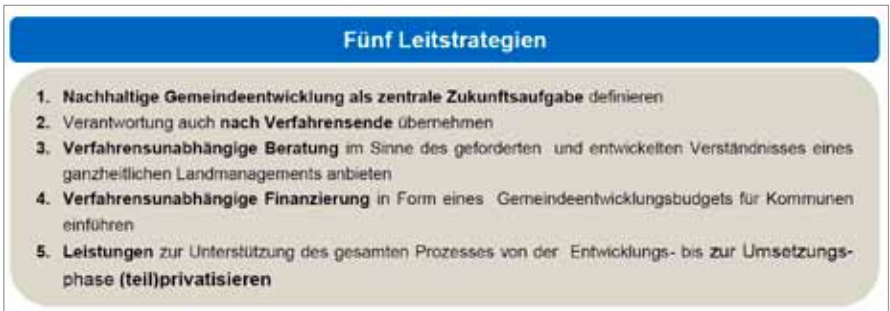


Abbildung 4: Leitstrategien in der Übersicht

Quelle: Eigene Darstellung

Leitstrategie 1:

Nachhaltige Gemeindeentwicklung als zentrale Zukunftsaufgabe definieren

Die Gemeindeentwicklung als Ausgangspunkt nahezu aller Verfahren der Ländlichen Entwicklung, zumindest aber der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE), sollte als ein umfassendes Konzept wie auch als ständiger Prozess verstanden werden. Dies bedingt eine Neugestaltung der inhaltlichen und methodischen Vorgehensweise. Die unterschiedlichen Maßnahmen wie ILE, Dorferneuerung, einzelne Dorferneuerungsmaßnahmen oder Flurbereinigung in unterschiedlicher Ausprägung sollten bedarfsgerecht für und zielgerichtet an die Gemeindeentwicklung(en) knüpfen und eingesetzt werden. Dadurch erwächst auch der Bedarf für die Entwicklung einer gemeinsamen Leit(bild)idee aller Ortsteile, mit der sich alle am Prozess beteiligten Akteure identifizieren können. Hierbei ist aber auch zu beachten, dass durch die Fokussierung eines entsprechend abgesteckten räumlichen Bezugsrahmens sich die „Akteurs“konstellationen und der Aufbau der Organisationsstrukturen in ihrer Gesamtheit verändern.

Leitstrategie 2:

Verantwortung auch nach Verfahrensende übernehmen

Die Prozessphase nach dem förmlichen Verfahrensende sollte zu einem zentralen Kernabschnitt des Gesamtprozesses werden, um diesen langfristig wirksam und dauerhaft ausgerichtet steuern zu können, ohne aber den beteiligten Akteuren ihre Selbstverantwortung und Selbstverpflichtung abzunehmen. Da die derzeitige Verfahrenspraxis der Ländlichen Entwicklung die Entwicklungs- und Umsetzungsphase fokussiert, nicht oder aber zu wenig die Weiterführungsphase, sollte ein bewusstes Umdenken angestoßen werden, welches eng mit einem erweiterten Verantwortungsverständnis einhergeht. Da der Beteiligungsprozess sich ständig weiterentwickelt und immer wieder vor neue Aufgaben und Herausforderungen gestellt wird, benötigen Kommunen auch nach Abschluss der Verfahren thematische und methodische Unterstützung sowie Impulse und Rat durch externe Experten.

Leitstrategie 3:

Verfahrensabhängige Beratung für Kommunen anbieten

Die qualifizierte Beratung und Begleitung für Kommunen durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung sollte zukünftig im Sinne der Münchner Pentaphonie des Landmanagements alle Phasen einer Gemeindeentwicklung, auch die Phase nach Verfahrensabschluss, einbeziehen (vgl. Abb. 5). Dies stellt nicht nur eine große Herausforderung für die Verwaltung dar, sondern erfordert auch ein politisches Bekenntnis und eine verbindliche Grundsatzentscheidung. Eine mögliche Neuausrichtung der Ämter für Ländliche Entwicklung auf eine verfahrensunabhängige, flächendeckende Beratung entspricht dem Verständnis als „Entwicklungsagenturen und Kompetenzzentren für ländliche Räume“ zu handeln. Dies geht eng mit dem Bekenntnis zu einem Engagement in der Phase nach Verfahrensende einher. Durch ein solches Engagement, insbesondere durch das Beratungsangebot für Kommunen, können die Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit der eigenen Arbeit sowie aller ländlichen Entwicklungsprozesse unterstützt werden.



Abbildung 5:
Münchner Pentaphonie des
Landmanagements
Copyright: Magel 2011

Leitstrategie 4:

„Gemeindeentwicklungsbudget“ als verfahrensunabhängige Finanzierung einführen

Für eine umfassende und dynamische Weiterentwicklung des Beteiligungsprozesses muss eine verfahrensunabhängige Prozessfinanzierung gewährleistet werden. Dazu kann ein sog. „Gemeindeentwicklungsbudget“ dienen, das nicht starr an ein förmliches Verfahren gekoppelt ist, sondern Unterstützungsleistungen wie Moderation und Monitoring des Prozesses sollten den Finanzierungsschwerpunkt des Budgets darstellen. Ein Gemeindeentwicklungsbudget kann damit einen wichtigen Beitrag leisten und zu einem Stabilitätsgaranten für die langfristig wirksame Sicherung der Entwicklungsprozesse werden. Es kann dazu beitragen, Anreize für die Gemeinde zu schaffen, um die weiterhin notwendigen Steuerungsprozesse für eine zukunftsfähige und nachhaltige Entwicklung zu garantieren. Das Budget sollte möglichst durch Mittel unterschiedlicher Förderprogramme formal gespeist und kombiniert werden und insbesondere durch eine kommunale

Ko-Finanzierung ergänzt werden. Eventuell könnte das Gemeindeentwicklungsbudget eine degressive Abstufung der Förderung beinhalten, um die Gemeinde an eine eigene dauerhafte Finanzierung heranzuführen.

Leitstrategie 5:

Unterstützungsleistungen des Gesamtprozesses (teil)privatisieren

Vor dem Hintergrund des Personalabbaus erweist es sich bereits heute und in Zukunft für die Ämter für Ländliche Entwicklung (ÄLE) als immer schwieriger ihre vielfältigen Dienstleistungen im vollen Umfang selbst zu erbringen und anzubieten. Um einen Attraktivitätsverlust zu vermeiden und zugleich den hohen Bedarf seitens der Kommunen zu entsprechen sind eine weitere Auslagerung und Teilprivatisierung von Leistungen in jeder einzelnen Phase eines Verfahrens unausweichlich.

Dem wachsenden Anspruch zur Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gemäß bedarf es einer verstärkten interdisziplinären Zusammenarbeit der ÄLE mit externen Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen. Zudem bedarf es verstärkt ressortübergreifender Kooperationen, Vernetzungen und interdisziplinärer Netzwerke.

Maßnahmenbündel zur Gestaltung nachhaltiger Beteiligungs- und Prozesstrukturen

In Zukunft sollten diese Leitstrategien durch ein umfassendes strategisches und methodisches Maßnahmenbündel ergänzt und umgesetzt werden (vgl. Abb. 6). Dieses erfüllt den ganzheitlichen Anspruch zur Entwicklung und zum Aufbau dauerhafter Beteiligungs- und Prozesstrukturen in der Ländlichen Entwicklung. Dabei ist darauf zu achten, die einzelnen Elemente des Maßnahmenkatalogs entsprechend der Situation vor Ort, den Akteuren und den Rahmenbedingungen miteinander zu kombinieren und bedarfsgerecht anzuwenden. Im Folgenden wird die Liste der entwickelten Maßnahmen aufgezeigt.

Maßnahmenkatalog	
Akteure als Träger des Entwicklungsprozesses	<ul style="list-style-type: none"> • Akteursakquise und –bindung vor Ort systematisch beginnen • Nutzen für alle bieten • Verantwortungsteilung zwischen Politik und Zivilgesellschaft unterstützen • Interdisziplinäres Arbeiten fördern • Rolle der Verwaltung für Ländliche Entwicklung konsequent an die neuen Herausforderungen ausrichten
Beteiligungsmethoden in ihrer vollen Vielfalt einsetzen	<ul style="list-style-type: none"> • Adressatengerechte und aktive Informationspolitik fördern • Methodenspektrum der Beteiligung erweitern
Qualifizierungsmaßnahmen zur Professionalisierung und Qualitätssteigerung verstärken	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifizierungsmaßnahmen für alle Akteure konsequent anbieten • Methodenkompetenz fördern, Fachwissen erweitern • Erfahrungsbörse aufbauen
"Lernende Organisationsstrukturen" zur Optimierung des Zusammenwirkens	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsstrukturen je nach Entwicklungs-, Umsetzungs- und Weiterführungsphase konzipieren • Koordinierung und Kooperation zum festen Bestandteil der Strukturen machen • "Regelwerk" (Handbuch) zur Optimierung und Langfristigkeit der Prozessgestaltung erarbeiten • Unterschiedliche Organisations- und Rechtsformen berücksichtigen • Evaluierung und Monitoring sollten ein fester Bestandteil der Strukturen werden • Mechanismen der Anerkennung und Motivation etablieren
Aktive Gestaltung der Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Zukünftige und aktuelle Herausforderungen als Ansatzpunkt des Beteiligungsprozesses erkennen • Umsetzung, aber auch Prozessbetreuung finanzieren • „Fördertopfmanager“ der unterschiedlichen Förderprogramme qualifizieren • Zeitfaktor beachten • Personalabbau gezielt gestalten

Abbildung 6: Maßnahmenkatalog in der Übersicht
Quelle: Eigene Darstellung

Akteure als Träger des Entwicklungsprozesses gewinnen

Die Akteure bilden für einen dauerhaft ausgerichteteten und langfristig wirksamen Entwicklungs- und Beteiligungsprozesses das zentrale und zugleich entscheidende Element; denn sie sind die Träger des Prozesses. Dabei ist es wichtig, alle für den Prozess relevanten Akteure aus Kommunalpolitik und -verwaltung, Bürgerschaft, Planungsbereich, Fachbehörden, Wirtschaft sowie Institutionen, Organisationen und Verbände unterschiedlicher

fachlicher Ausrichtungen einzubinden (vgl. Abb. 7). Sie müssen als gleichwertige Partner im Sinne einer nachhaltigen Bürgerkommune zusammenarbeiten, d. h. eine von allen getragene und geteilte Verantwortung übernehmen.



Abbildung 7: Möglicher Akteurskreis eines Beteiligungsprozesses

Zu Beginn des Prozesses ist es erforderlich, die Akteursakquise und -bindung vor Ort systematisch zu beginnen und alle für einen Entwicklungs- und Beteiligungsprozess relevanten Akteure zu berücksichtigen. Für den gesamten Beteiligungsprozess erweist es sich als unerlässlich, lokales Wissen zu nutzen, von vorhandenen Potenzialen und Erfahrungen der lokalen Akteure zu profitieren und auf bereits bestehende Strukturen aufzubauen und diese auch in den Prozess zu integrieren.

Während des Prozesses sollten die Akteure je nach Thematik und Kontext von der Entwicklungs- bis zur Weiterführungsphase eingebunden werden können.

Ein langfristig wirksamer und dauerhaft ausgerichteter Beteiligungsprozess kann nur erreicht werden, wenn alle am Prozess beteiligten Akteure einen persönlichen Nutzen erkennen und ihn zum eigenen Vorteil verwerten können. Der individuelle Nutzen sollte für die Beteiligten erkennbar und kommunizierbar sein, d. h. Win-Win-Situationen sollten in jeder Prozessphase geschaffen und dargestellt werden. Hierbei ist zu beachten, dass sich der jeweilige Nutzen sehr unterschiedlich – von immateriell bis materiell – gestalten kann. Selbstverpflichtung, Selbstverantwortung und Selbstständigkeit sowie ein Bekenntnis zu Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung sollten zu Leitmotiven aller am Prozess beteiligten Akteure werden. Als Grundvoraussetzung sollten Bereitschaft zur Verantwortungsannahme durch engagierte Bürger und die Bereitschaft zur Verantwortungsabgabe durch politische Entscheidungsträger thematisiert, gefördert und praktiziert werden. Bürgermeister und Gemeinderäte sollten aktive Akteure, Motivatoren und Multiplikatoren des Beteiligungsprozesses werden.

Die Unterstützung des Prozesses durch externe Fachkräfte ist in jeder Phase von großer Bedeutung. Externe Fachexperten sollten als thematische und methodische Unterstützer und Inputgeber je nach Themen- und Problemstellung in den gesamten Prozess gezielt eingebunden werden. Dem Prozess ist ein interdisziplinärer Ansatz zugrunde zu legen. Dies bedeutet, dass interdisziplinäre Expertenteams gebildet werden sollten.

Beteiligungsmethoden in ihrer vollen Vielfalt einsetzen

Der kompetente, flexible und situationsbezogene Einsatz aller bestehenden Beteiligungsmethoden soll gezielter zur Akzeptanzsteigerung, Akteursbindung und Nachhaltigkeit der Ergebnisse und Prozesse beitragen. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, steht ein umfangreiches Methodenspektrum bereit, das nur genutzt werden muss.

Der Ausgangspunkt und zugleich der wichtigste Baustein eines erfolgreichen Beteiligungsprozesses ist die Information. Sowohl die Information der aktiven, als auch der inaktiven Bürger, die häufig eine „schweigende“ Mehrheit bilden, ist zu beachten und in einem umfassenden Kommunikationskonzept festzuschreiben. Hierzu sollten unterschiedliche Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten genutzt werden, um unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wie ältere Mitbürger, Jugendliche und Migranten anzusprechen und einzubinden. Zukünftig sollten das Internet und seine Möglichkeiten eine stärkere Beachtung finden und zu einem festen Bestandteil des Kommunikationskonzeptes werden („Generation facebook“). Der hohe Stellenwert der sozialen und nachbarschaftlichen Netzwerke sollte gezielt gefördert und in den Beteiligungsprozess einbezogen werden. Dadurch kann auch das Spannungsfeld zwischen Meinungsvielfalt und Meinungsführern frühzeitig erkannt und vermieden werden.

Ein vielfältiges Methodenspektrum von der Information bis zur Verantwortungsabgabe und -annahme ist entsprechend der Bevölkerungsgruppen frühzeitig einzusetzen. Dadurch können nicht nur eine breite Öffentlichkeit angesprochen, sondern auch die Transparenz des gesamten Prozesses gesteigert und gesichert werden. Dabei muss beachtet werden, dass das Methodenspektrum differenziert nach seinen Zielsetzungen Information, Dialog, Kooperation und Verantwortungsübernahme gestaltet wird (vgl. Abb. 8).



Abbildung 8: Stufen des kommunalen Beteiligungsprozesses
Quelle: Eigene Darstellung verändert nach BISCHOF ET AL. 2007

Zur Erreichung der angestrebten verstärkten Verantwortungsübernahme und -abgabe zwischen Staat und Bürgerschaft ist aus dem gesamten Methodenspektrum ein sich ergänzendes und der Situation vor Ort angepasstes Methodenkonzept zu entwickeln. Das heißt, es muss systematisch erfasst und umgesetzt werden, welche Ziele angestrebt, wel-

che Akteure gezielt eingebunden und wie die Situation vor Ort gestaltet werden soll. Ein solches Methodenkonzept, welches an die Ansprüche und Wünsche der Akteure angepasst ist und je nach Bedarf ergänzt und verändert werden kann, trägt insgesamt zu einer Vertrauensbasis zwischen den einzelnen Akteuren auf politischer und bürgerschaftlicher Ebene bei. Letztlich kann die Anwendung unterschiedlichster Methoden der Beteiligung auf allen Stufen zu einer stärkeren Aufgabenabgabe bzw. -übernahme an und durch die Bürger führen.

Professionalisierung und Qualitätssteigerung durch Qualifizierung verstärken

Die Qualifizierung (sog. Capacity Building) aller am Prozess mitwirkenden Akteure sollte zukünftig zu einem festen Bestandteil des Beteiligungsprozesses werden, die über die Bewusstseinschaffung und Sensibilisierung hinaus zu einer methodischen und fachlichen Kompetenzerweiterung führt. Dies steigert die Professionalität und Qualität des Gesamtprozesses.

Es sollten verstärkt bedarfsgerechte und akteurspezifische Qualifizierungsmaßnahmen für alle infrage kommenden Personen angeboten und genutzt werden. Eine regelmäßige Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen sollte zu einem verbindlichen Selbstanspruch und Leitgedanken für alle am Prozess Beteiligten werden.

Die Qualifizierung von Bürgern, Organisationen, Initiativen und Verbänden soll vor allem einen Beitrag zur persönlichen Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung und Identifikation sowie zur Förderung des Bürgerengagements und ggf. Verantwortungsübernahme leisten. Hinzu kommt das Ziel, soweit möglich und sinnvoll fachliche und methodische Kompetenzen zu vermitteln, wie dies auch Ziel der Schulen für Dorf- und Landentwicklung (SDL) ist.

Die Qualifizierungsanforderungen an alle am Prozess beteiligten Akteure sind hoch, daher sollen die einzelnen Akteursgruppen sowohl im thematischen als auch im methodischen Bereich spezifisch qualifiziert werden.

Zukünftig sollten ggf. zertifizierte Qualifizierungspakete zusammen mit Partnern wie den Schulen der Dorf- und Landentwicklung bzw. der Schule der Dorf- und Flurentwicklung (SDL/SDF), Staatlicher Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAK), Bayerischer Akademie Ländlicher Raum, Architektenkammer, Sparkassenakademie, Kommunaler Werkstatt, Hochschulen entwickelt und gemeinsam angeboten werden, um ein umfassendes und akteursgerechtes Capacity Building zu gewährleisten.

„Lernende Organisationsstrukturen“ zur Optimierung des Zusammenwirkens

Das Arbeiten in „lernenden Organisationsstrukturen“, d. h. die Entwicklung bedarfsgerechter, themen- und projektbezogener, aber stets flexibel gehaltener Organisationsstrukturen, sollte möglichst die Leitidee und Vorgehensweise im Prozess sein. Solche dynamischen Strukturen optimieren das Zusammenwirken der Akteure und führen zu einem erfolgreichen Prozessverlauf, der dann auch einen beständigen Beteiligungs- und Umsetzungsprozess sichern kann.

Koordinierung und Kooperation werden zu Schlüsselbegriffen des Prozesses, da sie es ermöglichen, die Vielzahl der Akteure zu leiten, zu steuern und vor allem zu vernetzen. Es ist wichtig, langfristig eine Vernetzungskultur zu etablieren. Gefestigt werden sollte diese durch eine permanente Rückkopplung der einzelnen Akteursgruppen. Dazu bedarf es eines stetigen Informationsflusses, Dialogs und Meinungsaustausches. Bestehende Netzwerke sollten gefördert und neue Netzwerke gebildet werden, die die unterschiedlichen Interessensgruppen zusammenführen.

Die klare Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Akteure ist von großer Bedeutung. Diese sollte durch ein „Regelwerk“ formuliert werden, das die Rechte und Pflichten auf der politischen wie der bürgerschaftlichen Ebene genau festsetzt. Ein solches Regelwerk kann aber erst im Verlauf eines Prozesses in Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure erarbeitet werden. Ein mögliches Regelwerk stellt eine sog. Beteiligungssatzung dar, die rechtsverbindlich in den Geschäftsablauf der Gemeinde integriert werden sollte. Je nach Thema und Projekt sollten geeignete Organisations- und Rechtsformen entwickelt und verankert werden, um eine dauerhafte Beteiligung zu sichern. Denkbar sind hier Genossenschaften, Aktiengesellschaften, (Bürger)Vereine oder Stiftungen, welche für Interessierte nicht nur eine materielle, sondern auch eine immaterielle Form der Beteiligung bieten können.

Um den Prozess nachhaltig und effizient gestalten zu können, sollten in regelmäßigen Abständen Erfolgs- und Qualitätskontrollen durchgeführt werden. Federführend sollten diese von der Gemeinde selbst angestrebt, aber von der Verwaltung für Ländliche Entwicklung gefordert werden. Diese sollten die Inhalte, Vorgehensweisen, Zielsetzungen und Akteure hinterfragen und überprüfen. Als ergänzendes Instrument bietet sich auch ein Evaluierungsnetzwerk zur wechselseitigen Evaluierung, Monitoring und Benchmarking der Gemeinden an.

Anerkennung und Motivation sind unabdingbare Elemente, um den Beteiligungsprozess zu verstetigen, aber auch immer wieder neu zu bereichern. Es sollte eine Anerkennungskultur gelebt werden, die auf unterschiedliche Art und Weise gefördert werden kann. Insbesondere (frühzeitig) Erfolge sichtbar zu machen, kann sich als motivationsfördernd erweisen.

Aktive Gestaltung der Rahmenbedingungen

Die internen und externen Rahmenbedingungen können den Prozess fördern oder hemmen. Daher ist eine sorgsame Gestaltung dieser von großer Bedeutung.

Für den Entwicklungs- und Beteiligungsprozess ist es wichtig, einen breiten Gestaltungsansatz zu ermöglichen, um die Lebensqualität vor Ort gestalten und sichern zu können. Insbesondere der Einstieg in die Verfahren der Ländlichen Entwicklung und somit in den Beteiligungsprozess sollte weit gefasst und Themen- und Handlungsfelder sollten nicht ohne eine Prüfung nach ihrer Relevanz ausgeschlossen werden. Die örtliche Ist-Situation sollte detailliert mit den Akteuren vor Ort analysiert werden. Daraus kann der örtliche Bedarf hinsichtlich der zu bearbeitenden Themen abgeleitet werden. Dies zeigt zugleich ihre Relevanz und Betroffenheit auf. In einem weiteren Schritt sollte die Aktualität der

Themen analysiert und priorisiert werden, um zu Beginn des Prozesses viele interessierte und engagierte Bürger anzusprechen und mitnehmen zu können.

Die Finanzierung des Prozesses kann zu einem limitierenden Faktor werden. Es ist wichtig, die organisatorische und fachliche Prozessbegleitung sowie die Beteiligung der lokalen Akteure in jeder Phase des Prozesses sicherzustellen. Daher ist es in Zukunft wichtig, ein flächendeckendes verfahrensunabhängiges Gemeindeentwicklungsbudget als Anschub- und als Unterstützungsfinanzierung zu kreieren. Insbesondere in der Weiterführungsphase und in der Phase vor der formalen Anordnung eines Verfahrens kann sich dieses als eine wichtige Finanzierungsmöglichkeit erweisen und den Beteiligungsprozess sichern. Die Anwendungsbereiche der Prozessfinanzierung sollten Koordinierungsleistungen, Prozessmanagement, fachliche und methodische Beratung und Begleitung, Evaluierung und Monitoring durch externe Fachkräfte berücksichtigen und Förderhorizonte festschreiben, die Planungssicherheit geben. Ein weiteres wichtiges Finanzierungsmittel während eines Beteiligungsprozesses ist das sog. „Beteiligungsbudget“, welches den Arbeitskreisen seitens der Gemeinde zur Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt wird. Es kann eine Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme durch die bürgerschaftlichen Akteure schaffen.

Vor, während und nach den Verfahren der Ländlichen Entwicklung ist der Zeitfaktor auf zwei unterschiedliche Arten zu berücksichtigen. Einerseits sollte der richtige Zeitpunkt gefunden werden, Akteure gezielt anzusprechen und einzubinden, Beteiligungsmethoden einzusetzen, Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten und Organisationsstrukturen zu entwickeln und zu etablieren. Andererseits sollte dem Entwicklungsprozess Zeit gegeben werden. Das bedeutet auch, ggf. mehr Zeit zu gewähren und Pausen bspw. nach einem erfolgreichen Projektabschluss zu zulassen.

Auf dem Weg zu einer Entwicklungsagentur für ländliche Gemeinden

Diese vorgestellten Maßnahmen des Maßnahmenbündels für die Verwaltung für Ländliche Entwicklung zeigen die vielfältigen Einflussfaktoren für erfolgreiche Beteiligungsprozesse auf und wie mit ihnen nachhaltig umgegangen werden sollte. Die konsequente Berücksichtigung der fünf Leitstrategien und des detaillierten Maßnahmenkatalogs tragen ohne Zweifel bei der Verwaltung für Ländliche Entwicklung zu einem Paradigmenwechsel bei, der künftig noch akteurs- und kontextgerechter zu einer Neugestaltung des Beteiligungsprozesses mit dem Ziel seiner Weiterführung führt. Denn es muss das Ziel der Verwaltung sein, dass der angestoßene Beteiligungsprozess erfolgreich weitergeführt wird. Es muss ausgeschlossen werden können, dass gerade die in der Dorferneuerung oder in der ILE angestoßenen Beteiligungsprozesse nach Abschluss der förmlichen Verfahren nach mehr oder weniger langer Zeit erliegen und damit auch viel Arbeit und Mühen der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung zunichtemachen. Es gibt aber noch einen anderen Grund: Dorferneuerung und ILE sind immerwährende Prozesse, die nie abgeschlossen sind. Selbst bei maximaler Zielerreichung und Maßnahmenbefüllung bleiben Dorferneuerung und ILE nach Förderende ein permanenter Prozess und Auftrag an die Kommunen. Dies zu verstehen, bedarf es einerseits der Einsicht der Kommunen selbst, andererseits aber auch der Einsicht der Verwaltung. Deshalb sollte es in ihrem Interesse

liegen, dass es im Sinne der angestoßenen, zeitweise begleiteten Prozesse und Projekte weitergeht.

Wenn das verstanden und akzeptiert wird, kommen wir letztlich wieder zu dem zurück, was seit Jahren – leider politisch noch immer nicht aufgenommen – das neue Selbstverständnis der Verwaltung sein sollte: eine Entwicklungsagentur für alle Gemeinden im ländlichen Raum zu sein. Diese trägt zeitlos und projektungebunden Verantwortung für „ihre“ Gemeinden, so wie das Amt für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft oder das Wasserwirtschafts- und Straßenbauamt auch einen permanenten Beratungs- und Pflegeauftrag für Land- und Forstwirte oder für Wasser und Straßen haben. Verantwortung also vor, während und natürlich auch nach den Verfahren – das muss der Zukunftsauftrag für die Verwaltung für Ländliche Entwicklung sein (so sinngemäß auch Ewald, 2012)!

Literatur

Bischof, A. et al (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund.

Brandl, U. (2008): Gedanken über Landesentwicklungsbehörden 2020 – aus Sicht der Kunden. „Ländliche Räume – Stiefkinder in einer Republik von Stadtregionen!“ – Zur Rolle und Aufgabe der deutschen Landentwicklungsbehörden. Dokumentation der 10. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 10. und 11. März 2008.

Ewald H.-G. (2012): Entwicklung des Ländlichen Raums – Zukunftsaufgaben der Planung. Präsentation beim Kolloquium „Planung im ländlichen Raum“, Hochschule Weihenstephan – Triesdorf, 5. Oktober 2012.

Glück, A.; Magel, H. (2000): Neue Wege in der Kommunalpolitik. Durch eine Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft. München.

Glück, A. (2006): Stark + Solidarisch: Die solidarische Leistungsgesellschaft. Glück, A., Vogel, B., Zehetmair, H. (Hrsg.): Solidarische Leistungsgesellschaft: Eine Alternative zu Wohlfahrtsstaat und Ellbogengesellschaft. Freiburg, Basel, Wien, S. 9-49.

Henkel, G. (2012): Das Dorf: Landleben in Deutschland – gestern und heute. Darmstadt.

Magel, H. (2012): Local Governance, Civic Engagement and the Role of Academia. Keynote bei der Summer School 2012 der TSU in Tiflis, Georgien (www.landentwicklung-muenchen.de)