

## Beteiligungskultur im Ländlichen Raum

*Gero Wieschollek*

Bürgerbeteiligung ist neuerdings in aller Munde. Dabei geht es in der Diskussion meist um einzelne, größere Bauprojekte wie aktuell in Berlin Autobahnen oder Startbahnen wie in München. Auch der Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien ist zunehmend im Fokus der Berichterstattung. Aber nicht jedes Projekt ist gleich ein "Stuttgart 21" und nicht jede Beteiligung ist automatisch von großen Konflikten geprägt. Allerdings entsteht der Eindruck, dass Interessenkonflikte und Beteiligungsprozesse nur in (sub-) urbanen Räumen auftreten. Bürgerbeteiligung ist neuerdings in aller Munde. Dabei wird übersehen, dass auch in ländlichen Regionen Fragestellungen für Bürgerbeteiligung auftreten, nur sind diese meist kleiner dimensioniert und nicht so spektakulär. Die Bürger in den Dörfern und kleinen Gemeinden beteiligen sich häufig in vielfältiger Form an Entwicklungsprozessen, Projekten und am Gemeindeleben. Bei genauer Betrachtung bleibt festzustellen, dass es dabei Unterschiede gibt zwischen kleinräumig stattfindenden Beteiligungsprozessen in Gemeinden und Dörfern und den großen in (Groß-) Städten.

### Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum

Die Beteiligung im ländlichen Raum hat in mancherlei Hinsicht Eigenheiten, die nicht oder nicht in dieser Ausprägung auf urbane Räume zutreffen. Beispielsweise zeichnen sich dörfliche Strukturen im Unterschied zu urbanen durch eine gewisse Kleinräumlichkeit und Übersichtlichkeit aus, die in komplexen Städten oder gar Agglomerationen so nicht vorkommen. Die zu behandelnden Themen im ländlichen Raum sind häufig andere als in den Städten. Die persönliche Nähe zu dörflichen Themen ist durch diese Übersichtlichkeit (noch) gegeben, wie beispielsweise beim Thema Nahversorgung mit der Frage der Ansiedlung oder Nichtansiedlung eines Supermarktes. Die Leerstandsproblematik in kleinen Dörfern spielt zunehmend eine Rolle, wie auch die ‚Neubürger‘-Problematik, Neuhinzugezogene, die in entsprechend neu angelegten Vierteln oft unter sich bleiben und kaum mit den Altbewohnern interagieren. Die Betroffenheit bzw. das Interesse für kommunale Projekte stellt sich somit – natürlich themenabhängig – oft schneller ein, als in der Großstadt.

Ein Megathema unserer Zeit ist der demografische Wandel, der naturgemäß die gesamte Gesellschaft betrifft und nicht nur von Kommune zu Kommune sondern auch zwischen Stadt und Land sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Es gibt sowohl Abwanderungs- als auch Zuwachsgemeinden und -regionen. Jedoch können die negativen Auswirkungen in Dörfern vergleichsweise verheerender sein, als in Städten: Wenn in einer Gemeinde die letzte Schule geschlossen wird, ist diese verloren. Darunter leiden das dörfliche soziokulturelle Leben und auch das Selbstbewusstsein der Einwohner des Ortes. Darüber hinaus ist dieses Faktum ein Malus für den Ort, weil

sich junge Familien dann eher nicht dort nieder lassen werden. Damit fehlen dauerhaft auch Aktive, die bereit wären, sich für den Ort zu engagieren.

Viele der aktiven Bürgerinnen und Bürger in den Dörfern, Gemeinden und Städten in ländlichen Gebieten engagieren sich, weil sie gerne dort leben. Sie engagieren sich nicht nur, weil akute Standortprobleme gelöst werden müssen sondern auch, weil der persönliche Gestaltungswille sie dafür motiviert. Das vielfältige Engagement hat seine Wurzeln in einer hohen Identifikation mit der Gemeinde bzw. Region in der man lebt. Das soziale Leben und die zivilgesellschaftliche Struktur in ländlichen Regionen werden dabei stark vom Vereinsleben geprägt. Das gilt nach wie vor, auch wenn hier Veränderungen zu beobachten sind, wonach die Menschen zum Beispiel zunehmend projektbezogen arbeiten wollen, anstatt sich dauerhaft an Vereine zu binden. Viele Vereins-Aktive sind parallel auch in Beteiligungsprozessen aktiv. Das unterstreicht zum einen deren persönliches Engagement, zum anderen besteht dadurch auch ein einfacher Zugang zu anderen Netzwerken, die für die Umsetzung eines Beteiligungsprojektes nützlich sein könnten.

## In Dörfern und Gemeinden fehlen häufig Fachleute

Der persönliche Kontakt spielt in ländlichen Gebieten immer noch eine große Rolle. Politische Entscheidungsträger, wie zum Beispiel der Bürgermeister, sind einem persönlich bekannt. Insbesondere in kleinen Einheiten, also Dörfern und Gemeinden, genießt der Bürgermeister üblicherweise ein hohes Ansehen. Sein Wort hat hier noch Gewicht. In den kommunalen Entscheidungsprozessen im Gemeinderat hat er auch eine Art ‚Richtlinienkompetenz‘. In den letzten Jahren allerdings sind die Problemlagen komplexer und der Entscheidungsdruck auf die Gemeinderäte und Bürgermeister größer geworden: Der Strukturwandel der Landwirtschaft, der demografischer Wandel oder die Frage, welcher erneuerbare Energieträger wo in der Gemeinde angesiedelt werden soll, erfordern umfangreiche fachliche und juristische Kenntnisse als Entscheidungsgrundlage. In den Gemeindeverwaltungen sitzen (kaum) Fachleute, die diese Grundlage bereitstellen könnten, zumal die Verwaltungen in den kleinen Gemeinden kleine administrative Einheiten sind, in denen entsprechend ausgebildete Personen allein die Verwaltungsabläufe sicher stellen. Ausgesprochene Fachleute (z. B. im Umweltbereich) sind dagegen rar. In größeren Städten gibt es hingegen eigene Fachreferate, in denen zumindest die Leiter eine einschlägige Qualifikation nachweisen (müssen). Dieser Vorteil wird z. B. in Planungsprozessen deutlich.

Viele kommunale Entscheidungsträger kommen deshalb zu der Erkenntnis, dass sie zur Diskussion und Lösung von Problemen die Bürger mitnehmen also beteiligen müssen. Dabei geht es Gemeinden häufig so, wie es auch einzelnen Menschen geht: Sie fühlen sich überfordert. Es entsteht ein Gefühl des Ausgeliefertseins, im Stich gelassen zu sein, von Landes- und Bundespolitik und der EU. Dies äußert sich nicht zuletzt in fehlenden finanziellen Mitteln, um Gesetze die von den Ländern oder vom Bund verabschiedet wurden, umzusetzen. „Von oben“ wird dann kaum mehr Hilfe erwartet. Allerdings: Neben Resignation kann dies im Idealfall zum Vorteil werden, indem ein ‚Jetzt erst Recht‘-Zustand einsetzt. Und dieser sorgt dafür, dass man sich wieder auf eigene Stärken und Eigeninitiative besinnt, die in verstärkt gemeinsamen Engagement von Lokalpolitik und Bürgern in Beteiligungsprozessen münden können.

## Was bedeutet Beteiligungskultur?

In einigen ländlichen Gemeinden oder Regionen haben breiter angelegte Beteiligungsprozesse mittlerweile eine gewisse Tradition. Was ist in diesem Kontext mit „Tradition“ gemeint? Häufig wurden die ersten Ansätze dazu in der Dorferneuerung Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre gelegt und dann fortgeführt. Eine Rolle spielen auch (erfolgreiche) Agenda-21-Initiativen, von denen auch einige bis heute überlebt haben. Diese „Tradition“ der aktivierenden und systematischen Einbindung (von Teilen) der Bevölkerung in die konkrete bauliche Gestaltung des Ortes oder die Entwicklungsprozesse ist Teil der Beteiligungskultur. Beteiligungskultur meint hier,

- dass auf regionale und lokale Schlüsselpersonen zurückgegriffen werden kann, die mit ihrer Fachkenntnis oder durch ihr Ansehen den Beteiligungsprozess unterstützen können;
- dass diese bereit sind, sich zum wiederholten Mal in einem lokalen oder regionalen Beteiligungsprozess zu engagieren. Somit entfallen die Reibungsverluste und der Anlaufaufwand, Akteure zu überzeugen, sich für ein Thema oder die Region aktiv zu engagieren und einzubringen;
- dass die angesprochenen Akteure gewohnt sind, mit bestimmten Methoden zu arbeiten z. B. mit Moderationsmethoden oder in Zukunftswerkstätten;
- dass ein gewisses vorhandenes Maß an Vertrauen zwischen Bürgern, Verwaltung und Gemeinderat bzw. Bürgermeister dafür unbedingt notwendig ist;

Zwei Dinge sind für das Entstehen einer solchen Beteiligungskultur sehr wichtig:

- eine kontinuierliche Kommunikation bzw. ein nie abbreißender Kontakt von Kommunalpolitik und Verwaltung (bzw. Regionalmanagements) zu den regionalen Akteuren, auch in ruhigeren Zeiten zwischen den Projekten
- Es darf keine Überforderung durch zu häufiges Konsultieren der Bürger durch die Kommunalpolitik erfolgen. Der Gemeinderat bleibt das demokratisch legitimierte Entscheidungsgremium. Es gilt, das richtige Maß für die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger zu finden. Dieses Maß ist von Thema zu Thema, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich und nicht pauschal zu definieren und hat auch mit dem Geschick der Verantwortlichen zu tun.

Das Beispiel des Landkreises Neumarkt in der Oberpfalz zeigt die Beteiligungskultur anhand der vielen Projekte und Prozesse, die seit Ende der 90er Jahre in der Region in Gang gesetzt wurden (Auswahl):

- Kreisleitbild 1998
- Regionales Entwicklungskonzept 2000/2001 (LEADER+)
- Leitbild der Großen Kreisstadt Neumarkt 2004

- Seniorenleitbild 2004/5
- Dorf Engelsberg: von den Bewohnern gemeinsam realisierte Heizanlage für alle 27 Haushalte 2005
- Gemeindeentwicklung Markt Pyrbaum 2006
- Regionales Entwicklungskonzept 2007 (LEADER)
- auch einige Lokale Agenda 21-Arbeitskreise in verschiedenen Gemeinden haben ‚überlebt‘.

## Wodurch ist die Beteiligungskultur in der Region Neumarkt charakterisiert?

Seit ca. 1998 engagieren sich zwischen 15 und 50 Bürgerinnen und Bürger allein im Themenbereich erneuerbare Energien/Klimaanpassung. Auf Zuruf (also zu bestimmten Projekten) oder kontinuierlich, zum Teil auch aus beruflichem Interesse: die Aktivierung ist somit unproblematisch. Gegründet wurde auch ein „Erneuerbare Energien Verein“ und zunächst gab es auch ein für jedermann offenes „Energieplenum“, das allerdings nach einigen Jahren wieder eingeschlafen ist. Ein Merkmal dieser Kultur ist, dass die Hinzuziehung von neutralen Moderatoren und eine damit verbunden strukturierte und ergebnisoffene Vorgehensweise bei den mitmachenden Beteiligten bekannt sind. Die dadurch über die Jahre entstandene, meist gute Kommunikation sorgt somit für gegenseitiges Vertrauen als wichtige Arbeitsgrundlage.

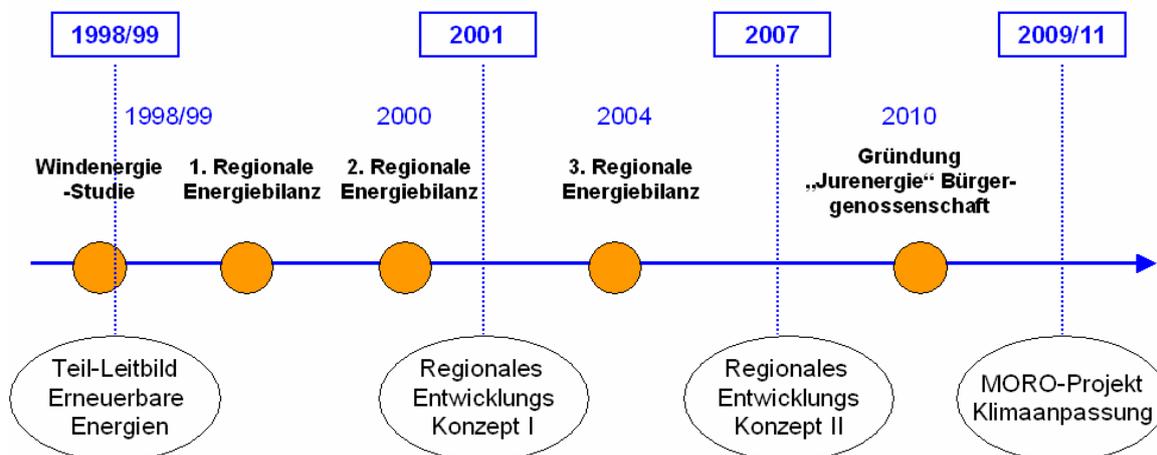


Abb.: Überblick über wichtige Eckpunkte und Projekte im Themenfeld erneuerbare Energien, in denen Bürgerinnen und Bürger sich seit 1998 engagieren.

## Projektbeispiele aus dem Landkreis Neumarkt in der Oberpfalz

(Die Projektbeispiele werden hier nur angerissen. Nähere Informationen und Kontaktdaten sind über die angegebene Web-Adresse zu erfahren.)

### *Projektbeispiel 1: Klimaanpassungsstrategien im Landkreis Neumarkt*

An diesem Projekt, einem „Modellvorhaben der Raumordnung“ (Moro) haben sich zwischen 2009 und 2011 ca. 60 Bürgerinnen und Bürger in je drei Workshops in den Themengruppen

- Land- und Forstwirtschaft, Tourismus
- Siedlung, Infrastruktur, Bauen
- Energien engagiert.

Einbezogen waren neben dem Energiebüro des Landratsamtes Neumarkt auch die Universität der Bundeswehr für die wissenschaftliche Begleitung, das Regionalmanagement für die Moderation sowie eine Firma für die Öffentlichkeitsarbeit. Die Gemeinden des Landkreises haben ebenfalls teilgenommen. Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger brachte nicht nur direkte Ergebnisse in den Workshops; diese werden – in Verbindung mit den Auswertungen der Wissenschaftler – auch in die Regionalplanung einfließen. Konkrete Maßnahmen in den Gemeinden werden in Zusammenarbeit mit dem Energiebüro ausarbeitet und umgesetzt. Das Projekt ist somit ein Beispiel für die Zusammenarbeit verschiedener Akteure aus der Verwaltung, Kommunalpolitik und Bürgerschaft, wobei letztere früher bei diesen Themen kaum beteiligt worden wäre. ([www.klimaanpassung-landkreis-neumarkt.de](http://www.klimaanpassung-landkreis-neumarkt.de))

### *Projektbeispiel 2: Gemeindeentwicklungsprozess Berggau*

In der ländlichen Gemeinde Berggau leben ca. 2500 Einwohner auf 27 Quadratkilometern. Die Gemeinde grenzt an die 39 000 Einwohner zählende Große Kreisstadt Neumarkt in der Oberpfalz. Der Gemeinderat hat zusammen mit den Bürgern im Jahr 2008/2009 einen Gemeindeentwicklungsprozess durchgeführt. In vier thematischen Arbeitskreisen mit insgesamt ca. 60 Teilnehmern wurde eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt, eine Vision entwickelt und konkrete Ziele und Projekte abgeleitet. Der partizipative Entwicklungsprozess hatte folgende Arbeitsschritte:

- Gebietsbefahrung und Bestandsanalyse durch den Gemeinderat
- Einbinden von Bürgerinnen und Bürgern:
  - Stärken-Schwächen-Analyse
  - Bearbeitung der Handlungsfelder

- Formulieren gemeinsamer Entwicklungsziele
  - Erstellen eines Projektspeichers
  - Weiterentwicklung erster Projektansätze
- Zusammenführen der Handlungsfelder: Erkennen von Schnittpunkten
  - Befragung
  - Projektumsetzung, soweit möglich auch schon während des Prozesses

Die Prozessergebnisse wurden im Rahmen des jährlichen Dorffestes vorgestellt und diskutiert.  
([www.berngau.de](http://www.berngau.de))

### ***Projektbeispiel 3: Die Jurenergie Bürgergenossenschaft***

Derzeit werden vielerorts Bürgergenossenschaften gegründet, so auch in der Region Neumarkt. Angestoßen vom Regionalmanagement Regina GmbH und mit Unterstützung der Abteilung Regionalentwicklung des Landratsamtes entstand im Frühjahr 2010 die ‚Jurenergie‘-Genossenschaft. 79 GründerInnen fanden sich April 2010, im September 2011 hatte die Genossenschaft bereits 371 Mitglieder. Das gezeichnete Kapital lag zu diesem Zeitpunkt bei 2,6 Mio. Euro (+ 1,2 Mio. Fremdkapital). ([www.jurenergie.de](http://www.jurenergie.de))

Diese die Projekte zeigen, dass es nicht um reine Bottom-up Prozesse handelt, sondern um eine Kombination aus Top-down (Gemeinderat, Regionalplanung) und Bottom-up (Bürger). Diese Zusammenarbeit ist in Anbetracht der komplexen Aufgabenstellungen und Entscheidungswege auch notwendig. Ohne die Bürger gibt es zu wenig Vielfalt, Lösungsansätze und Akzeptanz; ohne die Gemeinden bzw. fehlt die demokratische Legitimierung.

### **Wie kann die Bürgerbeteiligung gestärkt werden?**

Es sollte eine Binsenweisheit sein: Bürgerinnen und Bürger müssen frühzeitig in kommunale Planungs- bzw. Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Dies gilt sicher generell für Städte und ländliche Gemeinden. Allerdings ist in kleineren Gemeinden darauf zu achten, dass die starke Position des Bürgermeisters nach dem Motto ‚Ich habe meine Gemeindeentwicklung schon im Kopf!‘ die Partizipationsbemühungen nicht untergräbt bzw. verhindert. Leider hängt eine stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger immer noch vom politischen Willen der Entscheidungsträger ab.

Die formellen, vom Gesetz vorgesehenen Planungssysteme in Deutschland sind sehr ausgefeilt, unübersichtlich und überlappend. Auf verschiedenen Ebenen sind alle möglichen Sachverhalte bis ins Detail geregelt. Nur die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist dabei unterentwickelt. Es reicht heutzutage nicht mehr aus, dass z. B. ein Flächennutzungsplan zwei Wochen ausliegt, und nur dann die Möglichkeit besteht, ihn einzuse-

hen. Deshalb ist es wünschenswert, dass informelle Beteiligungsverfahren, also Verfahren mit aktivierenden Beteiligungsmethoden, die ‚formal‘ bisher kaum oder nicht in kommunalen oder regionalen (Planung-) Prozessen vorgesehen sind, obligatorisch werden und das Bottom-up-Prinzip umsetzen. Auch wenn dafür Gesetze und Vorschriften geändert werden müssen: Es ist notwendig um den Ansprüchen der Gegenwart gerecht zu werden. Auch ist für Beteiligungsprozesse das notwendige vielfältige Methodenspektrum längst vorhanden. Etwas mehr Mut zur Änderung der gesetzlichen Planungsvorschriften in dieser Hinsicht ist wünschenswert.

Die Frage wie Entscheidungen zustande gekommen sind, welche Gründe es dafür gab und wie damit umgegangen wird, ist eine uralte. Gerade in ländlichen Gemeinden macht es wegen der persönlichen Nähe zu den Gemeinderäten und dem Bürgermeister kaum Sinn, geheimniskrämerisch mit Sachverhalten oder Entscheidungen umzugehen. Im Gegenteil: Eine offene Herangehensweise fördert das Vertrauen und die Motivation der Bürgerinnen und Bürger und führt zu dauerhaft abgesicherten Entscheidungen im Gemeinderat – auch bei aller Notwendigkeit einer kontroversen Diskussion. Die Beteiligung der Bürger bedeutet nicht nur, ihr Wissen anzupapfen und sie dann wieder in ihr Leben zu entlassen. Soll in einer Gemeinde etwas bewegt werden, so gehört dazu auch eine verantwortungsvolle Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Das bedeutet, dass diese ebenso ihren Beitrag leisten können, sich dem Projekt oder Prozess zugehörig fühlen, damit eine effektive und vertrauensvolle Zusammenarbeit möglich wird. Das fängt bei der Selbstorganisation von Arbeitskreisen an und geht bis zur Projektumsetzung, bei der die Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich mitarbeiten, z. B. bei Nachbarschaftshilfen oder Baumaßnahmen.

Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger steht und fällt auch mit der Offenheit des Bürgermeisters und der Räte. Was bei dem einen über Jahre hinweg funktioniert hat, muss bei dem anderen neu Gewählten nicht wieder so sein. Ebenso wie die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung informeller Beteiligungsprozesse ist es deshalb wichtig, auch in den Gemeinden die Beteiligungsprozesse, mit klaren Spielregeln zu institutionalisieren. Dies kann zum Beispiel durch die Erstellung einer Satzung geschehen, wie das Beispiel der Gemeinde Weyarn in Oberbayern zeigt ([www.weyarn.de](http://www.weyarn.de)). Ein anderes Beispiel ist die Gründung eines Dorfvereins, wie in der Gemeinde Ascha in Niederbayern ([www.ascha.de](http://www.ascha.de)).

Die mitunter geäußerte Angst vieler Gemeinderäte vor dem Verlust der Macht bzw. Entscheidungshoheit ist unbegründet, da keine kommunal relevante Entscheidung, schon gar keine Budgetentscheidungen, am Gemeinderat vorbeigehen dürfen. Für die Beteiligung von Bürgern ist ein Mindestmaß an Vertrauen notwendig, das gegenseitig entgegen gebracht wird. Das gilt selbstverständlich auch innerhalb des Gemeinderats, in dem ein konstruktives Arbeitsklima herrschen sollte. Natürlich sind die (meisten) Gemeinderatsmitglieder in Parteien aktiv, die zum Teil unterschiedliche Ziele verfolgen. Und je größer die Einheit (Bezirk, Land, Bund), desto mehr spielen parteipolitische Interessen eine Rolle. Aber für eine effektive Zusammenarbeit zum Wohl der Gemeinde ist es unerlässlich, dass vertrauensvoll zusammengearbeitet wird. Im Grunde genommen ist für sture Parteipolitik in einem ländlichen Gemeinderat kein Platz.

Alle Positivbeispiele belegen, dass Kommunen weiter kommen und mehr erreichen, wenn konstruktiv, über Parteigrenzen, zusammengearbeitet wird. Eine Gemeinde, in der auf die Arbeit des Gemeinderates wegen

mangelnder Zusammenarbeit ein schlechtes Licht fällt, wird sich vom Bürger fragen lassen müssen, weshalb dieser sich konstruktiv engagieren und beteiligen soll, wenn nicht einmal die gewählten Vertreter dies tun.

## Autor

---

**Gero Wieschollek** ist Geograf und seit 2001 freiberuflicher Regionalentwickler, Prozessmoderator und Regionalmanager.

### Kontakt:

Gero Wieschollek

Geografie & Service

Margaretenstr. 11

93047 Regensburg

Telefon: (09 41) 64 660 280

E-Mail: [gerowie@web.de](mailto:gerowie@web.de)

<http://www.geografieundservice.de>

## Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)