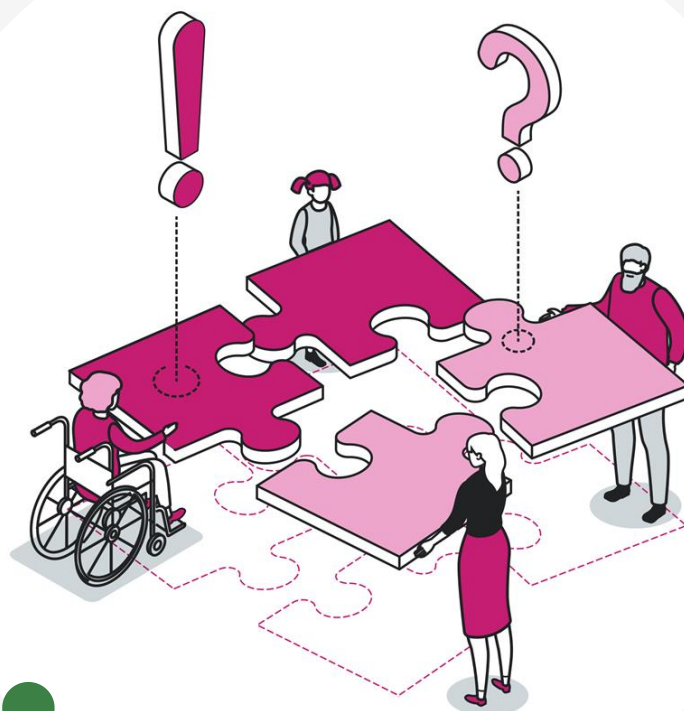




Henriette Rutjes

Offenheit in partizipativen Prozessen

Ausgewählte Forschungsergebnisse
zum Handlungsfeld Partizipation

GEFÖRDERT VOM

VERBUNDPARTNER



Partizipation – Wozu braucht es das?

Der Fokus des BNE-Handlungsfeldes „Partizipation“ liegt auf der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und ihren Interessen an kommunalen Entscheidungs- und Aushandlungsprozessen (vgl. Artmeier et al. 2023; Wegner 2014). Dabei sind sie nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten beziehungsweise Zielgruppe von BNE-Angeboten. Sie sind auch eine diverse Gruppe mit unterschiedlichen Anliegen, deren Ideen von der Kommunalverwaltung gezielt gefördert und deren Wissensstände genutzt werden sollten. So können gleichberechtigte Möglichkeitenräume für Bildung geschaffen werden. Zudem erhoffen sich BNE-Akteurinnen und -Akteure aus den Kommunalverwaltung durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern eine stärkere Unterstützung und Identifikation mit den kommunalen BNE-Prozessen, da diese durch Beteiligungsstrukturen besser nachvollzogen und mitgestaltet werden können. In der Folge werden dadurch nicht nur demokratische Strukturen, Vertrauen in Verwaltung und Politik, Ergebnisqualität und höhere Passgenauigkeiten gefördert, sondern auch der Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene beschleunigt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011, Bertelsmann Stiftung 2007).

Dieser Text zeigt auf, wie in den Modellkommunen des Projektes „Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune: BNE-Kompetenzzentrum für Prozessbegleitung und Prozessevaluation“ (kurz: BNE-Kompetenzzentrum) das Handlungsfeld Partizipation (Vgl. [Partizipation](#)) angegangen wurde und welche Erkenntnisse sich aus den Erfahrungen ziehen lassen. Dazu werden wesentliche Ergebnisse aus den qualitativen und quantitativen Erhebungen¹, die im Rahmen des Projektes stattfanden, zusammengetragen.

¹ zu den Erhebungen vgl. [Methodenbericht: Quantitative Erhebung](#) und [Methodenbericht: Qualitative Expertenbefragung](#)



Partizipationsmomente in den Kommunen

In 26 von 47 der vom BNE-Kompetenzzentrum begleiteten Modellkommunen sind laut dem Durchschnitt der Befragten der quantitativen Expertenerhebung (eher) keine freiwilligen Verfahren zur Bürgerbeteiligung im Bereich BNE etabliert. Welche Formate in den restlichen 21 Kommunen vorhanden sind, konnte nicht erhoben werden. In der ergänzenden qualitativen Befragung jedoch kann anhand von 15 Modellkommunen gezeigt werden, wie Beteiligung und Partizipation ausgestaltet ist.

Dabei kann die Partizipationspyramide (vgl. Artmeier et al. 2023 nach Straßburger & Rieger 2014) als Grundlage genutzt werden, um die verschiedenen (Vor-)Formen der Partizipation und ihren Beteiligungsgrad zu verorten (siehe Abbildung 1).

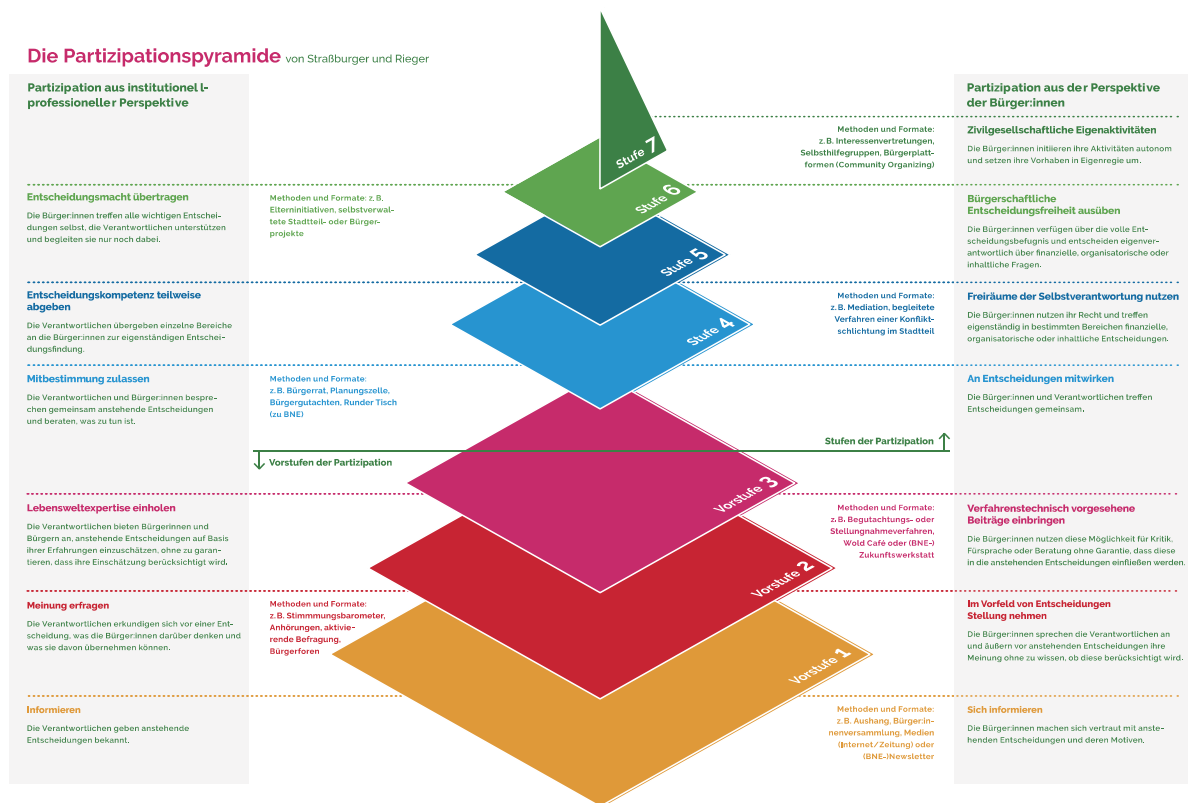


Abbildung 1: Partizipationspyramide (Artmeier et al. 2023, 114f. nach Straßburger & Rieger 2014.)

Es wird dabei unterschieden, welche Möglichkeiten kommunale Akteurinnen und Akteure für Beteiligung schaffen und ob die Bürger:innen politisch (mit-)entscheiden können. Erst wenn bürgerschaftliches Mitwirken an BNE-Entscheidungen möglich ist, sprechen die Autorinnen von Partizipation. Die **drei Vorstufen** der Partizipation bestehen aus 1. Stufe (sich) informieren, 2. Stufe Meinungen erfragen/einbringen und 3. Stufe Lebensweltexpertise erfragen/einbringen. Die **vier Stufen der Partizipation** können als 4. Stufe Mitbestimmung zulassen/mitwirken, 5. Stufe Freiräume für Entscheidungen zur Verfügung stellen/nutzen und 6. Stufe



Entscheidungsmacht übertragen/ausüben beschrieben werden. Die 7. Stufe hat einen besonderen Stellenwert: sie kann nur von Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt werden und beschreibt die zivilgesellschaftliche Eigeninitiative, in denen Aktivitäten autonom initiiert und „in Eigenregie um[gesetzt werden]“ (Artmeier et al. 2023: 115). Diese Formate können als Bottom-Up-Partizipation verstanden werden. Im Gegensatz dazu können die anderen (Vor-)Stufen von Partizipation als ein Top-Down-Prozess verstanden werden, da die Kommunalverwaltung die Möglichkeitsräume für Beteiligung bzw. Partizipation festlegt.

Partizipation findet somit nur statt, wenn Bürger:innen die Möglichkeit haben, an Entscheidungen beteiligt zu sein. Die Vorstufen von Partizipation bilden ab, wie und in welchem Kontext ihre Meinungen und Wünsche sowie ihr Wissen abgefragt werden, wenn sie keine eigene Entscheidungsmacht haben (vgl. ebd.).

Welche Beteiligungs- und Partizipationsformaten im Kontext von BNE-Angeboten und -Prozessen in den befragten Kommunen vorhanden sind, soll im Folgenden gezeigt werden:

Vorstufe 1 – (Sich) Informieren: Zu dieser Stufe zählen Formate, bei denen Entscheider:innen anstehende Prozesse und Entscheidungen bekanntgeben bzw. sich Bürger:innen damit vertraut machen (vgl. ebd.). In den befragten Kommunen werden dabei Informationsveranstaltungen z.B. zu BNE-Angeboten und BNE-Preisausschreibungen, und generell eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit, um z.B. auf BNE-Veranstaltungen hinzuweisen (Vgl. dazu [Sichtbarkeit und Kommunikation](#)) genannt. Diese schaffen, wie es eine interviewte Person aus einer Kommunalverwaltung betont, eine wichtige Voraussetzung, um Wissen über BNE-Angebote zu verbreiten und diese zu etablieren.

Vorstufe 2 – Meinungen erfragen/einbringen: In der zweiten Vorstufe informieren die Entscheider:innen nicht nur, sondern sie befragen Bürger:innen zu ihren Meinungen, bevor die Entscheidung getroffen wird. Zusätzlich können Bürger:innen auch die Kommunalverwaltung ansprechen und ihre Meinung zu Entscheidungen und Prozessen äußern. Bürger:innen konnten in den befragten Kommunen, Ideen zur Landesgartenschau äußern oder die personelle Zusammensetzung des Klimarates vorschlagen. Die endgültigen Entscheidungen im Kontext dieser Formate werden jedoch von der Kommunalverwaltung und der Politik getroffen. Die Wünsche und Meinungen aus der Zivilgesellschaft abzufragen, wird als Mehrwert von einer interviewten Person aus der Kommunalverwaltung geäußert. Eine Person aus der Zivilgesellschaft kritisiert jedoch, dass es den Mitarbeiter:innen der Kommunalverwaltung schwer fallen würde, die Kontrolle über die Entscheidungen abzugeben.

Vorstufe 3 – Lebensweltexpertise erfragen/einbringen: In Abgrenzung zur Vorstufe 2 von Partizipation beschreibt die Vorstufe 3, dass Bürger:innen speziell nach ihrem Wissen und ihrer Lebensweltexpertise aufgrund von z.B. Erfahrungen oder lokalen Verortungen im Stadtteil gefragt werden beziehungsweise diese einbringen können. So gab es Möglichkeiten der Beteiligung im Rahmen von durch die Kommunalverwaltung koordinierenden bzw. steuernden Formaten wie z.B. das Erfragen von möglichen inhaltlichen Schwerpunkten bei einer Klimaschutzkonferenz, als Zero Waste City oder für fußgänger:innen-freundliche Schulwege. Welche inhaltlichen Schwerpunkte gesetzt wurden, oblag jedoch der Kommunalverwaltung.

Stufe 4 – Mitbestimmung zulassen/mitwirken: Erst wenn Verantwortliche aus der Kommunalverwaltung oder Politik Mitbestimmung zulassen und gemeinsam



mit Bürger:innen Entscheidungen aushandeln und treffen (ab Stufe 4), spricht man von Partizipation (vgl. ebd.). Für Partizipationsformate in diesem Kontext konnten jedoch in den vorliegenden Erhebungen nur wenige Beispiele gefunden werden. Zukunftswerkstätten zählten dazu. Darin waren Bürger:innen an Entscheidungen z.B. zu Schwerpunkten, Zielen und Maßnahmen im Kontext von BNE im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie beteiligt.

Stufe 5 – Freiräume für Entscheidungen zur Verfügung stellen/nutzen: In der 5. Stufe werden Kompetenzen für Entscheidungen in bestimmten Bereichen von der Kommunalverwaltung auf Bürger:innen übertragen. Sie treffen in diesen einzelnen Teilbereichen finanzielle, organisatorische und inhaltliche Entscheidungen eigenständig (vgl. ebd.). Formate aus den interviewten Kommunen sind auch hier rar. In einer Kommune durften Bürger:innen und Bildungsinstitutionen im Rahmen der Organisation einer Gartenschau bestimmte Aspekte (z.B. Bildungs- und BNE-Projekte und Veranstaltungen) selbst planen, budgetieren und umsetzen. Es wurden dafür ein Beteiligungsrat gegründet und Stadtteilkonferenzen durchgeführt.

Stufe 6 – Entscheidungsmacht übertragen/ausüben: Diese Stufe der Partizipation zeichnet sich dadurch aus, dass organisatorische, finanzielle und inhaltliche Kompetenzen nicht nur für einzelne Teilaufgaben, sondern für umfangreichere Entscheidungen von der Kommunalverwaltung auf Bürger:innen übertragen werden und Verantwortliche nur unterstützen (vgl. ebd.) (z.B. die komplette Planung einer Gartenschau durch Bürger:innen). Dafür fanden sich jedoch in den empirischen Daten keine Beispiele.

Stufe 7 – Zivilgesellschaftliche Eigeninitiative: Wie beschrieben, zeichnet sich die 7. Stufe dadurch aus, dass partizipative Prozesse von Bürger:innen autonom initiiert, maßgebend bestimmt und ausgeübt werden. So wurde ein BNE-Stammtisch als Netzwerktreffen von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren mit Bezug zu BNE u.a. gemeinsam mit organisierter Zivilgesellschaft und Bildungsinstitutionen etabliert. Diese entscheiden über, organisieren und setzen BNE-Angebote um und werden mittlerweile von der Kommunalverwaltung in diesem Unterfangen unterstützt. Eine BNE-Plattform, die von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren geschaffen wurde, informiert Bürger:innen über laufende BNE-Initiativen. Es können mithilfe dieser Plattform ebenso neue BNE-Projekte geschaffen und umgesetzt werden.

Mit den Ergebnissen wird die Erkenntnis bestätigt (vgl. ebd.), dass Kommunen vor allem Beteiligungsformate organisieren, die als Vorstufen von Partizipation verstanden werden können. Bürger:innen haben in diesen keine eigene Entscheidungsmacht. Dennoch haben auch diese ihren Mehrwert (z.B. Abfragen und die Möglichkeit der Einbindung von Meinungen und Expertise) und sollten als wichtige Beteiligungsmomente verstanden werden, sowie gleichzeitig Formate mit Partizipationscharakter zusätzlich fokussiert werden.



Wie kann man partizipative Formate umsetzen?

In 38 der 47 Modellkommunen, die vom BNE-Kompetenzzentrum im Rahmen des Modellprojektes begleitet wurden, wird der Handlungsbedarf laut Durchschnitt der Befragten zur Berücksichtigung der Meinungen von Bürger:innen bei Entscheidungen zu BNE als (sehr) groß eingestuft, und in 39 von 47 Kommunen sieht der Durchschnitt der Befragten einen (sehr) großen Handlungsbedarf bei der Etablierung von Verfahren zur Bürgerbeteiligung an BNE. Die qualitativen Ergebnisse bieten wertvolle Einblicke in die Herausforderungen sowie die Bedingungen, die für eine erfolgreiche Partizipation von den Interviewpersonen als wesentlich erachtet werden. Wichtig ist also folgendes:

Offen für Überraschungen sein

Die Beteiligten müssen mit den Ergebnissen – auch den Überraschungen – im Kontext der partizipativen Formate umgehen können, auch wenn diese beispielsweise den Vorstellungen des BNE-Prozesses der Mitarbeiter:innen in den Kommunalverwaltungen entgegenstehen. Wenn dies nicht der Fall ist und Entscheidungen ausschließlich in letzter Instanz von der Kommunalverwaltung getroffen werden, kann dies zu Frustration innerhalb der Zivilgesellschaft führen. Wenn die Kommunalverwaltung vor allem ihre eigene Agenda umsetzen (und bestätigt wissen) möchte und keine Ergebnisoffenheit besteht, werden solche Verfahren von den interviewten Personen als „Feigenblattfunktion“ (interviewte Person aus öffentlicher Bildungseinrichtung) als „Farce“ bzw. „Pro-forma-Beteiligungsverfahren“ (interviewte Person aus der Zivilgesellschaft) bezeichnet. So sollte generell davon ausgegangen werden, dass Partizipation eine große Bandbreite an möglichen Abläufen und Ergebnissen hat, mit dem nicht jede:r Beteiligte zufrieden sein kann. Dies sei vor allem der Fall, wenn die Themen, über die gemeinsam entschieden werden soll, emotional besetzt sind, wie es eine interviewte Person aus einer Kommunalverwaltung beschreibt. Dann ist es wichtig, die Wünsche der Teilnehmenden zu hören, auf diese zu reagieren und eine gleichwertige Behandlung aller Beteiligten zu gewährleisten. Dafür braucht es gegenseitigen Respekt und die Einstellung, dass alle Beiträge gleich wichtig sind.

Erwartungsmanagement - Transparenz der Kommunalverwaltung durch klare Kommunikation herstellen

Befragte Personen aus Bildungseinrichtungen und Zivilgesellschaft bemängeln die fehlende Transparenz der Kommunalverwaltung im Kontext von Partizipations- und Beteiligungsprozessen, z.B. nach der Durchführung von Veranstaltungen oder anderen partizipativen Formaten. Es ist den Teilnehmenden unklar, wie die Ergebnisse von der Kommunalverwaltung genutzt werden, wie Entscheidungen in dem Kontext getroffen werden oder wie weiter vorgegangen wird. Transparenz kann vor allem durch zielgruppenorientierte, verständliche und regelmäßige Kommuni-



kation hergestellt werden. Beispiele dafür sind regelmäßige Updates zum Umsetzungsstand nach der Durchführung der partizipativen Formate oder auch mithilfe von Webseiten, auf denen weitere Informationen zum Beteiligungsverfahren, den Ergebnissen und dem weiteren Vorgehen präsentiert werden (Vgl. [Sichtbarkeit und Kommunikation](#)). Es wird somit ein umfängliches Erwartungsmanagement durch die Kommunalverwaltung erwartet und gefordert.

Zeitaufwand lohnenswert machen

Als größte Herausforderung von Beteiligungs- und Partizipationsformaten wird der benötigte Zeitaufwand genannt. Aufgrund unterschiedlicher Wissensstände bei den Beteiligten braucht es Zeit, die Informationen im Kontext der partizipativen Formate zu verstehen. Es wird betont, dass sich dieser Aufwand lohnt, wenn einerseits der Nutzen der partizipativen Prozesse deutlich gemacht wird und andererseits eine zuverlässige Umsetzung der Entscheidungen, Vorschläge und Ideen gegeben ist.

Eigeninitiative der Kommunalverwaltung durch Orientierungsphase fördern

In den Interviews wird betont, dass es der Kommunalverwaltung an Eigeninitiative fehle, Beteiligungs- und Partizipationsformate auszuprobieren und umzusetzen. Die Kommunalverwaltung betont, dass auch sie erst in solche Prozesse hineinwachsen müsse. Eine mit den Bürgerinnen und Bürgern gut kommunizierte Orientierungsphase im Kontext von partizipativen Prozessen könnte helfen, diesen Freiraum zu schaffen und die Kommunalverwaltung zum Ausprobieren anzuregen.

BNE-Stabstelle um verschiedene Zuständigkeiten zu überbrücken

Zusätzlich bringen auch die verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung Schwierigkeiten bei der Durchführung von partizipativen Prozessen als auch bei der Umsetzung der Entscheidungen, die während der Prozesse getroffen wurden. In diesem Zusammenhang wird von einer interviewten Person aus einer Kommunalverwaltung empfohlen, eine BNE-Stabstelle einzuführen, die ebenso für demokratische und nachhaltige Bürgerbeteiligungsprozesse zuständig ist und diese federführend durchführt. So könnten die verschiedenen Zuständigkeiten überbrückt werden. Die in der Stabstelle arbeitende Person kennt einerseits die Prozesse innerhalb der Verwaltung und sollte andererseits alle Beteiligten – auch die verschiedenen Beteiligten innerhalb der Kommunalverwaltung – auf einen gleichen Wissenstand zu Abläufen, Prozessen und Entscheidungen bringen. Ihre Aufgabe besteht auch darin, alle Antworten, Vorschläge und Entscheidungen zu filtern, aufzuarbeiten und zu kommunizieren.



Prozesse inklusiv gestalten

Partizipation ist laut den interviewten Personen voraussetzungsvoll: Es brauche z.B. Wissen über die Prozesse, über die entschieden werden sollen. So ist es beispielsweise aufgrund des Wissenstandes oder der zeitlichen Ressourcen für einige Personengruppen schwieriger, sich zu beteiligen. Es ist aufgrund dessen notwendig, partizipative Formate barrierearm zu gestalten. Erklärungen müssen beispielsweise in einfacher Sprache schon in der Ankündigung als auch während und nach der Veranstaltung erfolgen. Weiterhin helfen Angebote mit Kinderbetreuung sowie Barrierefreiheit der Veranstaltungsorte, so eine Person aus der Kommunalverwaltung, die Prozesse so inklusiv wie möglich zu gestalten. Wichtig ist dabei, dass die Prozesse so bürgernah wie möglich organisiert werden, sodass ein „Mitmachen und Einbringen“ (interviewte Person aus einer öffentlichen Bildungseinrichtung) aller Bürger:innen ermöglicht werden kann.

Generell wird in den empirischen Daten deutlich, dass es für Beteiligung und Partizipation neben einem gemeinsamen Ziel, vor allem Offenheit füreinander, Vertrauen und Möglichkeiten im Austausch miteinander zu bleiben, braucht. Darüber hinaus sind Verlässlichkeit und Reflexivität eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von partizipativen Prozessen.



Fazit

Die empirischen Daten zeigen, dass freiwillige Verfahren zur Bürgerbeteiligung im Bereich BNE in den vom BNE-Kompetenzzentrum begleiteten Modellkommunen (eher) weniger vorhanden sind und gleichzeitig ein großer Bedarf gesehen wird, diese stärker zu etablieren. Die in den qualitativen Interviews genannten Formate können überwiegend den Vorstufen von Partizipation zugeordnet werden. Es wurden nur einige wenige Beispiele von partizipativen Formaten genannt, in denen die Bürger:innen (anteilig) Entscheidungsmacht haben. Die Umsetzung von partizipativen und beteiligenden Formaten hat laut den Interviewpersonen einige Herausforderungen und Gelingensbedingungen, die beachtet werden müssen. Hier werden vor allem Aspekte genannt, die einerseits die Einstellung der durchführenden Personen gegenüber dem Partizipationsprozess (z.B. Offenheit für Überraschungen, Transparenz in der Kommunikation, sowie durch Zuverlässigkeit den großen Zeitaufwand lohnenswert zu machen) und andererseits die organisatorischen Besonderheiten betreffen. Zu letzteren zählen beispielsweise die Etablierung einer Orientierungsphase für die Kommunalverwaltung, die Einführung einer BNE-Stabstelle sowie die inklusive und barrierearme Gestaltung von Beteiligungs- und Partizipationsprozessen.



Literatur

Artmeier, L., Farke, T., Mögling, T. (2023). *Partizipation – Wie kann Beteiligung organisiert werden?* In: Autorengruppe BNE-Kompetenzzentrum (Hrsg.): Praxishandbuch. Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Kommune gestalten. München. Online: https://www.bne-kompetenzzentrum.de/sites/default/files/2023-06/BNE-Praxishandbuch_WEB.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2024).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007). *Mehr Partizipation wagen*. Online: https://www.waehlenab16-bw.de/fileadmin/Abteilung_III/jugend/pdf/ws_beteiligung_dings/2018/ws1_18/handlungsempfehlungen_kommunen_bertelsmann_stiftung.pdf (letzter Zugriff: 21.10.2024).

Stadtverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin. Online: https://www.berlin.de/raum-fuer-beteiligung/links-downloads/handbuch_partizipation.pdf (letzter Zugriff: 18.12.2024).

Straßburger, G., Rieger, J. (2014). *Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe*. Weinheim/Basel.

Wegner, M. (2014). *Engagement und Partizipation*. In: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft, Nr. 24 vom 05.12.2014, S. 1–8. Online: https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_wegner_141205.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2024).



Impressum

Zitiervorschlag: Rutjes, Henriette: Offenheit in partizipativen Prozessen. Ausgewählte Forschungsergebnisse zu Partizipation. München.

© 2025 Deutsches Jugendinstitut e. V.

Nockherstraße 2
81541 München

Außenstelle Halle:
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle
www.dji.de

Dieses Werk ist lizenziert unter Creative Commons „Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland (CC BY SA 3.0 DE).“



Titelgrafik: DITHO Design

Das dieser Publikation zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01JE20A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.

Die Publikation wurde im Rahmen des Projektes Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune: BNE-Kompetenzzentrum für Prozessbegleitung und Prozessevaluation erstellt. Es wird umgesetzt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Jugendinstituts e.V. (DJI), des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung GmbH (UFZ) und des Trägervereins Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement Niedersachsen e.V.

Kontakt

BNE-Kompetenzzentrum

www.bne-kompetenzzentrum.de
info@bne-kompetenzzentrum.de