

# Erfolgsbedingungen kommunaler Bürgerbeteiligung: Perspektiven, Chancen und Fallstricke in der Praxis

*Stephanie Bock*

## I. Einführung

Auch wenn die Konflikte um Stuttgart 21 nicht mehr die Schlagzeilen prägen, hat sich seit der Auseinandersetzung um den Abriss und Neubau des Bahnhofs in Stuttgart vieles verändert. Der sich an diesem und anderen Großprojekten entzündete Ruf nach mehr und v. a. einer anderen Beteiligung der Menschen an der Planung dieser Projekte ist nicht verhallt. Die wachsende Kritik der Bevölkerung an Planungsvorhaben, die ihre Wohn- und Lebensbedingungen nachhaltig verändern, und die dabei deutlich vorgetragene Forderung nach mehr und einer anderen Mitwirkung und Mitgestaltung haben ebenso wie die durch die Proteste verursachten Verzögerungen und teilweise auch das Scheitern insbesondere von Großprojekten in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit auf die vorgelagerten und begleitenden Beteiligungsprozesse gelenkt. Dabei sind nicht nur die Projekte in den Fokus geraten, die sich eindeutig negativ auf die Umwelt- und Lebensbedingungen auswirken, wie z. B. große Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur, sondern auch Projekte, die die Umwelt als Bausteine der Energiewende nutzen, aber gleichzeitig neue Konflikte mit der Umwelt hervorrufen, wie z. B. Stromtrassen und Windenergieanlagen. Bürgerbeteiligung wird aber auch zu einem Thema bei Projekten, die Städte und Gemeinden nicht mehr alleine bewerkstelligen können, wie z. B. beim Umgang mit der wachsenden Zahl an Flüchtlingen.

Die Auseinandersetzungen um große aber auch kleinere Projekte der Stadtentwicklung scheinen die eingespielten Routinen des Miteinanders von Stadt und Bürgerschaft, von städtischer Verwaltung und Politik mit organisierter Stadtgesellschaft sowie mit einzelnen Bürger/innen zunehmend in Frage zu stellen. Die intensiven Debatten um

umfassendere und intensivere Mitwirkungsmöglichkeiten der letzten Jahre legten Defizite der bisherigen Beteiligungspraxis offen und machten Bürgerbeteiligung zu einem heiß diskutierten Thema. Vieles scheint seit den Konflikten um den Stuttgarter Bahnhof in Bewegung gekommen zu sein. Tagungen und Workshops zum Thema finden beinahe wöchentlich statt, Checklisten und Handbücher zu Formen und Methoden sind zahlreich erschienen und mittlerweile unübersichtlich geworden, und in nicht wenigen Kommunen stehen die Angebote zur Bürgerbeteiligung auf dem Prüfstand.

Die in diesen Prozessen zu beobachtende Dynamik zwischen der in zahlreichen Untersuchungen festgestellten Vertrauens- und Legimitationskrise von Verwaltung und Politik auch auf kommunaler Ebene und einem gleichzeitig zu beobachtenden steigenden Interesse eines zunehmenden Teils der Bürgerinnen und Bürger an der direkten Mitgestaltung der Zukunft der Stadt bilden den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen. Dieses Auseinanderdriften hat erhebliche Konsequenzen für alle beteiligten Akteure (Stadtgesellschaft, Vorhabenträger, Verwaltung und Politik) und für das zukünftige Miteinander der Akteure. Es erfordert eine kritische Reflexion der Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten auch und gerade auf kommunaler Ebene, und zwar nicht nur in Hinblick auf unterschiedliche Erwartungen, Ziele und Rollen, sondern v. a. auch auf die Konzeption und Organisation von Beteiligungsprozessen.

## II. Bürgerbeteiligung: Worum geht es?

Bürgerbeteiligung ist vielfältig und reicht von formalisierten Verfahren der klassischen repräsentativen Demokratie (Wahlen, Parteien) über rechtlich geregelte Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bis zu – oftmals den formalen Verfahren zugeordneten – informellen Beteiligungsprozessen. Sie umfasst aber auch direktdemokratische Möglichkeiten wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Demonstrationen und andere öffentlichkeitswirksame Aktionen. Selten wird der Begriff eindeutig definiert und abgegrenzt, so dass sich hinter der Bezeichnung Bürgerbeteiligung häufig verschiedene Stufen und Ziele von Beteiligung verbergen. Diese unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten führen zu unterschiedlichen Erwartungen und bergen somit die Gefahr von Missverständnissen. In einem engen Verständnis wird Bürgerbeteiligung auf formelle Verfahren der Beteiligung reduziert, am anderen Ende des Spektrums stehen Definitionen, die

jedwede Form bürgerschaftlichen Engagements als Bürgerbeteiligung verstehen; wiederum andere interpretieren Bürgerbeteiligung als umfassenden Ansatz lokaler Demokratie. In diesem Beitrag werden unter Bürgerbeteiligung die Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten an planerischen Vorhaben und an politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen jenseits der Parteienpolitik zusammengefasst, d.h. es geht um die vielfältigen Angebote formalisierter und nicht-formalisierter (informeller) Beteiligungsverfahren. Reine Informationsangebote auf der einen Seite sowie bürgerschaftliches Engagement im Sinne eines freiwilligen Engagements auf der anderen Seite werden nicht betrachtet.<sup>1</sup>

### III. Zwischen Politikverdrossenheit und neuen Artikulationsformen

Bei der Suche nach den Ursachen für die wachsende Bedeutung von Bürgerbeteiligung stößt man auf den scheinbaren Widerspruch zwischen einer wachsenden Unzufriedenheit der Bürger/innen mit den etablierten Formen politischer Teilhabe und einer verstärkten Bereitschaft, sich für die eigene Nachbarschaft und die eigene Stadt einzusetzen und für konkrete Projekte zu kämpfen. Begangen werden dabei politische Wege jenseits von Parteien und organisierter Kommunalpolitik. Untersuchungen belegen das seit Jahren zurückgehende Vertrauen der Menschen in die Leistungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz der Parlamente. Sie konstatieren eine wachsende Kluft zwischen einem eigenen Verständnis von Politik und dem Gefühl, in den vorhandenen Strukturen nur äußerst geringen politischen Einfluss zu haben. Dies führe zu einem wachsenden Misstrauen gegenüber politischen Parteien und zur Suche nach neuen Wegen der aktiven Artikulation.<sup>2</sup>

Repräsentative Studien zeigen zudem, dass eine große Mehrheit der deutschen Bevölkerung (81 %) sich mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess wünscht. 60 % der Befragten sind bereit, in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Allerdings

---

1 Die Verknüpfung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement stellt mit Blick auf die Möglichkeiten, unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und einbeziehen zu können, einen wichtigen Diskussionsstrang dar. Diese Perspektive kann an dieser Stelle aufgrund des reduzierten Platzes nicht weiterverfolgt werden.

2 Vgl. Zürn, Perspektiven demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert und die Rolle der Politikwissenschaft, Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 4/2012, S. 179ff. (180).

erklärt nur jeder Zehnte, bereits an solchen direkten Verfahren teilgenommen zu haben.<sup>3</sup> Ausgeprägt ist das Interesse der Bürgerschaft an großen Infrastrukturmaßnahmen wie etwa Bauprojekten: 68 % der Bürger würden bei derartigen Projekten gern mitentscheiden.<sup>4</sup> Der erklärte Wunsch und das Interesse von Bürger/innen, sich stärker in die lokalen Politik- und Planungsprozesse einzubringen, scheint somit nicht ganz zu dem gleichzeitig beobachteten Rückgang der Wahlbeteiligung und dem sinkenden Interesse an einer Mitarbeit in politischen Parteien – beides diskutiert unter der Überschrift der Politikverdrossenheit – zu passen. Dies wirft Fragen nach dem Verhältnis von Interessen, Mitwirkungsbereitschaft und Beteiligungsangeboten auf.

Zu beobachten ist jedoch gleichzeitig die Bereitschaft vieler Menschen, sich auch dann zu beteiligen, wenn sie nicht unmittelbar betroffen sind und wenn das Projekt „über den eigenen Hinterhof hinausreicht“. Das bedeutet, dass Erklärungsansätze, die die sinkende Zustimmung zu einzelnen Projekten alleine mit dem Stellenwert der jeweiligen persönlichen Betroffenheit begründen und auf das sogenannte NIMBY-Prinzip („Not in my Backyard“) verweisen, nicht ausreichen. Betroffenheit und „Nein“-Stimmung sind sicherlich eine wichtige Voraussetzung, sich mit Projekten vor der Haustür kritisch zu befassen; die Ablehnung konkreter Projekte ist jedoch, wie Studien aufzeigen, auf vielfältigere Ursachen zurückzuführen. Es zeigt sich, dass sich Menschen auch in Projekte jenseits des persönlichen Lebensumfeldes einmischen.<sup>5</sup> Politikverdrossenheit als einzige Motivation zur Beteiligung heranzuziehen und diese als überwiegend „destruktiv“ wahrzunehmen, greift demnach zu kurz; geht es vielen „Mutbürger/innen“ doch auch um neue Artikulationsformen jenseits von Parteien und organisierter Kommunalpolitik für ihre Vorstellungen zum Leben in der Stadt. „Nicht Politikverdrossenheit, sondern Politikbereitschaft und Repräsentationsverdrossenheit prägen das Bild“<sup>6</sup>.

3 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Umfrage: Bürger wollen sich an Politik beteiligen, Pressemitteilung vom 20.3.2011, im Internet abrufbar unter <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/umfrage-buerger-wollen-sich-an-politik-beteiligen/> (4.4.2016).

4 Bertelsmann Stiftung, Bürger fordern direkte Beteiligung, Pressemitteilung vom 13.6.2011, im Internet abrufbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/buerger-fordern-direkte-beteiligung/> (4.4.2016).

5 Vgl. *Wunderlich*, Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien, Erkenntnisse aus Akzeptanz- und Partizipationsforschung, in: Agentur für erneuerbare Energien e.V. (Hrsg.), 2012.

6 *Lietzmann*, Auf zum nächsten Level! Bürgerbeteiligung im Wandel der Zeit, in: oekom e.V. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung 3.0. Zwischen Volksbegehren und Occupy-Bewegung, 2011, S. 28 ff. (34).

Die Wünsche nach mehr Mitwirkung, mehr Qualität, mehr Demokratie und nach grundlegenden Veränderungen können deshalb nicht alleine mit einem erweiterten Angebot an erprobten Beteiligungsformaten, mit weiteren Einladungen zu Dialog und Austausch sowie mit den zahlreich erschienenen Handreichungen und Leitfäden gelöst werden. Die Welle der Empörung wird ohne eine tiefergehende kritische Auseinandersetzung mit den bewährten Formen der Mitwirkung und deren Weiterentwicklung nicht abebben. Die Menschen wünschen sich nicht nur ein Mehr an Beteiligung (Quantität), sondern v. a. eine andere Form der Beteiligung (Qualität). Ihre Forderungen nach frühzeitiger und umfassender Information und Einbindung, nach anderen informellen und interaktiven Beteiligungsformen verknüpfen sie mit dem Anspruch an eine ergebnisoffene Entwicklung von Lösungen und an Entscheidungsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen. Kritisch reagieren die Akteure der Stadtgesellschaft v. a. auf als unbeweglich wahrgenommene Planungen und auf das Festhalten an einmal getroffenen Entscheidungen, v. a. dann, wenn diese trotz veränderter Bedingungen unwiderruflich und „alternativlos“ weiterverfolgt werden. Die Bürgerschaft erwartet Korrekturen und Anpassung an veränderte Ansprüche, Transparenz und Verbindlichkeiten und eine glaubhafte Haltung zur Bürgerbeteiligung. Diese Aspekte werden als Voraussetzung zukunftsfähiger Planung interpretiert, so dass nur substanzielle Veränderungen in der Kommunikation und den Möglichkeiten der Mitwirkung Bürgerbeteiligung als unverzichtbaren Baustein lokaler Demokratie stärken können.

#### IV. Zahlreiche Beteiligungserfahrungen und Inseln guter Praxis

Auch wenn die gegenwärtigen Diskussionen auf wichtige Fehlstellen hinweisen, so ist Bürgerbeteiligung doch v. a. in den Städten und Gemeinden eine lang erprobte Praxis. Formelle und informelle Beteiligung ist bereits seit vielen Jahren Bestandteil der Bauleit- und anderer Planungsverfahren, Dialoge zu Konzepten und Leitbildern stehen vielerorts auf der Tagesordnung und in zahlreichen Städten wird seit vielen Jahren die Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte durch intensive Partizipationsprozesse begleitet. Kommunale Erfahrungen mit Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung liegen entsprechend vielfältig und fundiert vor. Informelle Methoden wie Zukunftswerkstätten, Workshops oder Planungszellen gehören zu einem

„guten“ Planungsprozess und dienen der Vorbereitung weitreichender und strategischer Entscheidungen – insbesondere über für die Stadtentwicklung bedeutsame Projekte. Kommunen verstehen sich dabei als Lernfelder der Demokratie. So verweist der Mannheimer Oberbürgermeister *Kurz* darauf, dass es „keinen besseren Ort als die Kommune [gibt], um Demokratie erfahrbar zu machen und zu lernen“<sup>7</sup>.

Ob und, wenn ja, wie als Reaktion auf die gestiegene Kritik an der gängigen Beteiligungspraxis in den Kommunen entsprechende Anpassungs- und Handlungsbedarfe wahrgenommen werden, war u. a. Gegenstand einer Studie, die das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) 2012 in über 450 Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern durchgeführt hat. Befragt nach den vorhandenen Formen der Bürgerbeteiligung und den entsprechenden kommunalen Erfahrungen, wurden nicht nur die in den Städten und Gemeinden eingesetzten Methoden und Verfahren der Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung und -mitentscheidung erfasst, sondern auch erste Einschätzungen zum Stand der jeweiligen Beteiligungskultur erhoben.<sup>8</sup>

### Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in den Kommunen

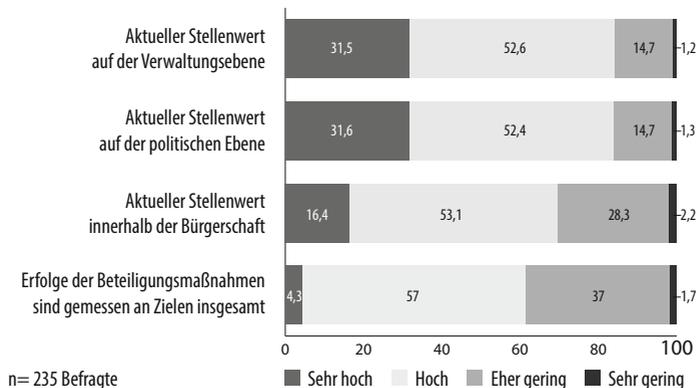


Abb. 1: Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in den Kommunen

Quelle: Landua/Beckmann/Bock/Reimann, *Auf dem Weg* (Fn. 8), S.9

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ nimmt, so die Ergebnisse der Studie, aus Sicht der befragten Fachkräfte in den Kommunalverwaltungen

7 *Kurz*, *BürgerMachtStadt* – Kommunen als Rettungsanker der Demokratie? Editorial, vhw 4/2012, S. 169.

8 Vgl. *Landua/Beckmann/Bock/Reimann*, *Auf dem Weg*, nicht am Ziel, Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Difu-Papers, 2013.

sowohl auf der Verwaltungs- als auch auf der politischen Ebene einen hohen Stellenwert ein.<sup>9</sup> Deutlich geringer wird das Interesse der Bürgerschaft eingeschätzt. Diese positive Selbstwahrnehmung könnte darauf zurückzuführen sein, dass mehrheitlich diejenigen den Fragebogen ausfüllten, die in der Verwaltung für Bürgerbeteiligung zuständig sind und damit als Beteiligungsexpertinnen und -experten über entsprechende Erfahrungen verfügen. Sie bewerten die Aktivitäten als positiv und erfolgreich. Die Einschätzung, dass Verwaltung und Politik ein größeres Interesse als die Bürgerschaft haben, erstaunt angesichts der anfangs beschriebenen Forderungen einer aktiven Bürgerschaft nach mehr Mitwirkung. Hier scheinen die Interpretationen auseinanderzulaufen. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass die an der Befragung mitwirkenden Beteiligungsexpertinnen und -experten die Erfahrung machen mussten, dass sich an ihren Teilnahmeangeboten immer die „Gleichen“ beteiligen, dass kommunale Angebote oft nur unzureichenden Zuspruch finden und dass das Interesse an Beteiligung in vielen Fällen gering ist. Es ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass die von Seiten der Kommunalverwaltungen bemängelte fehlende Motivation der Bürgerschaft in Teilen auf unzureichende Formen der Ansprache und ungeeignete Teilnahmeansätze zurückzuführen ist.

### Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Erreichen kommunaler Ziele

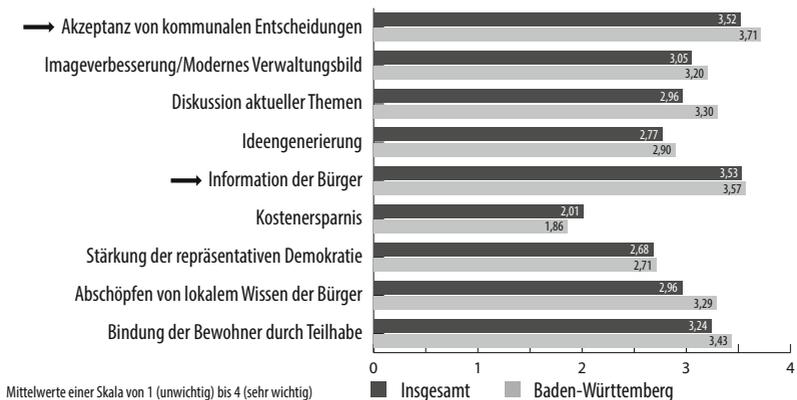


Abb. 2: Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Erreichen kommunaler Ziele  
Quelle: Landua/Beckmann/Bock/Reimann, Auf dem Weg (Fn. 8), S. 10

9 Vgl. Abb. 1.

Einen weiteren Hinweis auf die Ursachen für mögliche Missverständnisse und unterschiedliche Interpretationen der Beteiligungsangebote zeigt sich bei der Frage nach den Zielen der Beteiligungsprozesse<sup>10</sup>. Bei den Antworten werden mit der Information der Bürger und der Akzeptanz kommunaler Entscheidungen zwei Ziele besonders hervorgehoben, die mit Blick auf die Einflussmöglichkeiten am unteren Ende der Beteiligungsstufen zu verorten sind. „Bindung der Bewohner durch Teilhabe“ oder „Stärkung der lokalen Demokratie“ werden seltener genannt. Dies lässt darauf schließen, dass Bürgerbeteiligung in der kommunalen Praxis häufig mit Information gleichgesetzt wird und die weitergehenden Ziele von Konsultation und Mitbestimmung nachrangig verfolgt werden.

Die kommunale Beteiligungskultur in der eigenen Stadt oder Gemeinde wird von mehr als drei Viertel der Befragten gegenwärtig als „gut“ bzw. „sehr gut“ bewertet. Der Ausblick fällt gleichfalls insgesamt positiv aus. Dies lässt zunächst darauf schließen, dass die im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren erkennbaren Enttäuschungen und die Unzufriedenheit seitens der Bürgerinnen und Bürger von vielen kommunalen Akteuren offenbar kaum in Zusammenhang mit dem eigenen Beteiligungsansatz oder -verständnis gebracht werden. Veränderungen und Handlungsbedarfe scheinen aus dieser Perspektive kaum notwendig, da der Status quo der Bürgerbeteiligung in den Kommunen – grob zusammengefasst – zumindest von den kommunalen Akteuren selber überwiegend positiv bewertet wird. Ein mögliches Fazit, das auch bei kommunalen Veranstaltungen zu hören ist, lautet demnach: Alles ist weitgehend gut, die aktuellen Diskussionen sind übertrieben, Bürgerbeteiligung ist in den Kommunen auf dem richtigen Wege und die Anpassungsnotwendigkeiten sind gering.

---

10 Vgl. Abb. 2.

## Umsetzungsschwierigkeiten von aktuellen Beteiligungsverfahren

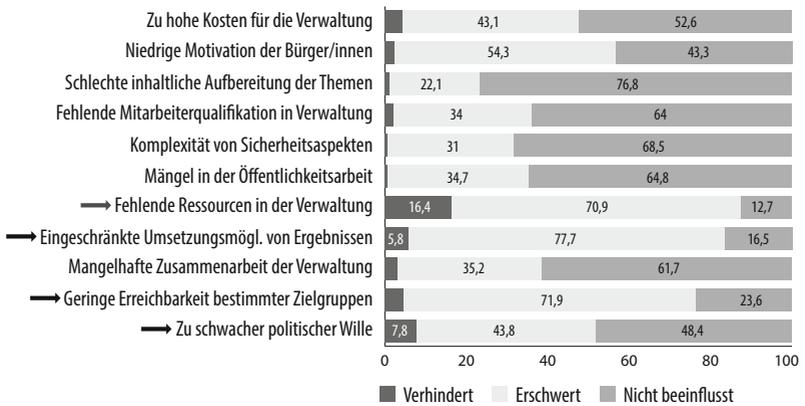


Abb. 3: Umsetzungsschwierigkeiten von Beteiligungsverfahren

Quelle: Landua/Beckmann/Bock/Reimann, *Auf dem Weg* (Fn. 8), S. 14

Die Ergebnisse der Befragung gehen jedoch einen Schritt weiter und weisen auf Schwächen und Mängel der aktuellen Beteiligungspraxis hin.<sup>11</sup> Befragt nach den Gründen für vorhandene Umsetzungsschwierigkeiten und für die Verhinderung von aktuellen Beteiligungsverfahren werden neben fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen in der Verwaltung ein zu schwacher politischer Wille für die Umsetzung von Ergebnissen, die eingeschränkten Umsetzungsmöglichkeiten von Beteiligungsergebnissen sowie die geringe Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen genannt. V. a. der fehlende politische Wille und die unzureichenden Umsetzungsmöglichkeiten verweisen auf Stolpersteine der Beteiligung hin, die von den Initiatoren der Beteiligung selbst beeinflusst werden könnten. Diese Punkte können mit Blick auf die wachsende Komplexität von Planungsprojekten und die mit ihnen verbundenen politischen Entscheidungsprozesse als Indizien für eine notwendige und durchaus kritische Weiterentwicklung vorhandener Formen der Bürgermitwirkung stehen. Bürgerbeteiligung durchzuführen, ohne die Umsetzungsmöglichkeiten von Beginn an miteinzubeziehen und die Prozesse entsprechend zu gestalten, erscheint fahrlässig und unprofessionell. Die politischen Entscheiderinnen und Entscheider als „Bremse“ bei der Umsetzung wahrzunehmen, weist auf deutlich zu verbessernde Kommunikationsprozesse zwischen Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft hin.

11 Vgl. Abb. 3.

Zusammenfassend zeigt die Studie, dass Bürgerbeteiligung an Stadtentwicklungsprozessen sowohl im Rahmen formeller Verfahren als auch bei informellen Verfahren langjährige Praxis ist und überwiegend als Erfolg eingeschätzt wird. Frühzeitige Beteiligung, kreativer Methodeneinsatz und transparente Planungsprozesse sind projektbezogen mehr oder weniger Standard, insbesondere wenn Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozesse die Quartiersebene betreffen. Da es sich bisher überwiegend um eine gute Beteiligungspraxis in einzelnen Projekten handelt, kann von Inseln guter Praxis gesprochen werden. Die durchaus engagierten und guten Aktivitäten einzelner Verwaltungsressorts werden nur selten verwaltungsübergreifend abgestimmt und koordiniert, so dass die Ansätze bislang zumeist unverbunden nebeneinanderstehen und auch nicht immer den relevanten Fachabteilungen bekannt sind. Gleichzeitig machen Bürgerinnen und Bürger die Erfahrung, dass „die Stadt“ selten mit einer Stimme spricht, oft nicht weiß, was die anderen machen und auch nicht über eine Person oder Einrichtung angesprochen werden kann. Von einer umfassenden guten Praxis und einer bundesweit verbreiteten neuen Beteiligungskultur kann – zumindest bisher – nicht gesprochen werden, da diese Inseln gemessen an den Forderungen der engagierten Stadtgesellschaft zu wenig sind.<sup>12</sup> Ebenfalls kaum betrachtet wird bisher das ungeklärte Verhältnis zwischen gewählter Politik und Bürgerschaft, zwischen repräsentativer Demokratie und deliberativer Demokratie. So fühlen sich die regierenden Bürger/innen (Stadtparlament) durch den Wunsch nach mehr/anderer Bürgerbeteiligung entmachtet und sind nur am Rande in die Beteiligungsaktivitäten ihrer Verwaltung eingebunden.

## V. Kommunale Beteiligungskultur

Kommunale Beteiligungskultur ist – im Unterschied zu einzelnen Beteiligungsprojekten – ein strategischer und umfassender Ansatz zur Mitwirkung und Mitgestaltung kommunaler Planungs- und Politikprozesse, die gebündelt unter dem Dach einer kommunalen Beteiligungskultur einen grundlegenden Baustein lokaler Demokratie bilden.<sup>13</sup>

12 Vgl. *Bock/Reimann*, Neue Qualitäten der Bürgerbeteiligung oder alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Beckmann (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung in Kommunen*, Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, 2011, S. 13 ff. (13).

13 *Bock/Reimann/Beckmann*, *Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen, Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik*, 2013.

Eine so verstandene Beteiligungskultur setzt sich aus grundsätzlichen Regeln der Bürgerbeteiligung sowie verbindlichen Vorgaben für die Durchführung von Beteiligungsprozessen zusammen. Leitlinien, Grundsätze oder Standards der Beteiligung gewährleisten Verbindlichkeit und Transparenz im Hinblick auf Zuständigkeiten, Prozessverläufe und die Umsetzung der Ergebnisse. Gleichzeitig sind sie eine Voraussetzung für Verlässlichkeit und die Entwicklung von Vertrauen durch die Verstärkung dieser kooperativen Prozesse. Beteiligungskultur definiert somit die Leitplanken für einzelne Verfahren und Prozesse.

Beteiligungskultur verknüpft als „Mehrfachdialog“ Einzelaktivitäten strategisch und nachhaltig. Dabei umfasst sie nicht nur Themen und Projekte der Stadtentwicklung und nicht nur Angebote „von oben“. Beteiligungskultur beinhaltet in der praktischen Umsetzung projektbezogene Beteiligungsangebote von Foren und Diskursen, informelle Verfahren und Netzwerke bis hin zu Events und Aktionen, die sich mit dem breiten Spektrum aller kommunalen Themen befassen. Eine kommunale Beteiligungskultur bietet den Vorteil, dass frühzeitig Kommunikationsprozesse initiiert werden können, um Konflikte und Krisen, aber auch latente Interessen und Bedürfnisse zu erkennen und somit Projekte zu identifizieren, die öffentlichen Protest und Widerstand hervorrufen. Vorhersehbare Konflikte entstehen „vor allem durch die weitgehende Nichtbeachtung von Widersprüchlichkeiten und unterschiedlichen Rationalitäten in Planungsprozessen sowie die eher zögerliche Anpassungsfähigkeit oder -bereitschaft [...] auf veränderte Rahmenbedingungen einzugehen“<sup>14</sup>. Erst wenn eine Stadt mögliche Krisen rechtzeitig erkennen kann, lassen sich für diese Form der Konflikte möglicherweise veränderte Beteiligungsprozesse entwerfen. Eine übergreifende Beteiligungskultur kann hierzu wichtige Rahmenbedingungen festsetzen, die berücksichtigen, dass in Zukunft Stadtentwicklung in einem Miteinander der unterschiedlichen Gruppen Verwaltung, Politik, Bürgerschaft, Vorhabenträger und Medien organisiert und gestaltet werden sollte.<sup>15</sup>

Der Kommunalverwaltung kommt hierbei eine Schlüsselfunktion zu, denn hier werden im Auftrag der politischen Leitung die Beteiligungsprozesse initiiert und zentrale Weichen für die inhaltliche und prozessuale Ausgestaltung gestellt. Die Verwaltung konzipiert und

---

14 *Gancarczyk/Othegrafen*, Sehenden Auges in die Krise? – Stadtplanung und der Umgang mit öffentlichem Protest und Widerstand – am Beispiel von Hamburg, *RaumPlanung* 164/5-2012, S. 24 ff. (26).

15 Vgl. *Vetter*, Kommunen im Stress – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung?, *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 4/2014, S. 170 ff.

organisiert Beteiligungsprozesse und sollte ihre Rolle und Routinen reflektieren. Darüber hinaus stellt die Verankerung einer Beteiligungskultur Anforderungen an die interne Organisation: D.h. die Ziele, Prinzipien und Strategien, die Strukturen, die Organisation und das Vorgehen der Verwaltung selbst werden Gegenstand der Betrachtung und Ausgangspunkt für Lernprozesse. Zudem setzen Aufbau und Durchsetzung bzw. Pflege einer kommunalen Beteiligungskultur innerhalb der Verwaltung eine entsprechende Haltung zur Bürgerbeteiligung voraus.

Eine Qualifizierung der Bürgerbeteiligung in Richtung einer kommunalen Beteiligungskultur kann jedoch nur dann gelingen, wenn auch die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde- und Stadträte ihre Rolle und ihre Aufgaben reflektieren und ggf. neu ausrichten. Dies bedeutet für Stadt- und Gemeinderäte, dass sie stärker als bislang reflektieren und berücksichtigen müssen, dass ihre Politik nicht losgelöst der Bürgerbeteiligung geschieht, sondern Teil des Prozesses ist und somit gleichfalls einem Wandel unterliegt. Es bedarf einer Rollenklärung zwischen regierenden und regierten Bürgern und einer Klärung des Verhältnisses zwischen repräsentativer und deliberativer Demokratie auf lokaler Ebene. Beteiligungsprozesse sind kein Ersatz für demokratische Entscheidungsprozesse, sondern dienen der qualifizierten Entscheidungsvorbereitung. Dazu bedarf es gleichfalls der Festlegung von Spielregeln zum Zusammenwirken. Das Bekenntnis zu und die Umsetzung einer kommunalen Beteiligungskultur beinhalten neben der Integration formeller und informeller Formen der Beteiligung auch direktdemokratische Bausteine, so dass kommunale Politik in diesem Rahmen auch ihr Verhältnis zu direktdemokratischen Verfahren reflektieren sollte.

Die Stadtgesellschaft als dritte Akteursgruppe setzt sich aus Menschen mit unterschiedlichen Interessen, Kompetenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten zusammen. Jene Bevölkerungsgruppen, die als „artikulationsschwach“ bzw. ressourcenarm gelten, sind bei Beteiligungsprozessen nicht oder zu wenig präsent. Zwar trifft dies zuweilen auch auf „besonders artikulationsstarke“ und wohlhabende Bevölkerungsgruppen zu; diese sind in der Regel jedoch darin geübt, ihre Interessen auf anderem Weg einzubringen. Das Spektrum der Bürger/innen, die sich artikulieren und beteiligen, ist daher in der Regel nicht repräsentativ.<sup>16</sup> Um die soziale Selektivität und Ungleichheit in Beteiligungsprozessen möglichst gering zu halten, können und müssen

<sup>16</sup> Vgl. Bock, Gleiche Teilhabe für alle? – Partizipation aus Genderperspektive, in: Beckmann (Hrsg.), Bürgerbeteiligung (Fn. 12), S. 19ff. (20); Klatt, Partizipation. Ein erstrebenswertes Ziel politischer Bildung, APuZ 46-47/2012, S. 3ff. (6).

den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Zugänge eröffnet werden und vielfältige Beteiligungsmethoden zum Einsatz kommen. Da „Planungsverfahren [...] lokale Demokratiedefizite nicht ausgleichen“<sup>17</sup> können, ist Beteiligungskultur auch stärker auf Mitwirkungsangebote und -möglichkeiten zu richten, die jenseits punktueller Planungsprojekte und -verfahren eine Kommunikation über andere lebensweltliche Themen der städtischen Entwicklung, wie Kindergärten, Nahversorgung, Bildung, Sicherheit, Gesundheit etc. ermöglichen. In diesen Ansätzen könnte eine Chance liegen, die vorhandene Kluft zwischen lebensweltlichen Interessen und professionellen Interessen der Stadtplanung zu überwinden. Notwendig sind kontinuierliche Kommunikationsprozesse, die an Lebenswelten anknüpfen, und nicht die Vervielfachung von Teilnehmungsangeboten zu Verfahren. Das bedeutet, dass Beteiligungskultur weit über Stadtplanung und Stadtentwicklung hinausreicht.

Jede Stadt muss ihre eigene Beteiligungskultur entwickeln, sie muss auf der Grundlage der lokalen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung und Kommunikation ihren eigenen Weg finden und gehen. Wichtig ist dabei offenzulegen, dass kommunale Beteiligungskultur nicht zur Aufhebung von Konflikten führt, sie trägt vielmehr zur Offenlegung und Transparenz unterschiedlicher Interessen bei und fördert somit Dialog- und Aushandlungsprozesse. Alle beteiligten Akteure müssen sich entsprechend offen zeigen für Lernprozesse.

## VI. Perspektiven und offene Fragen

Die Herausforderungen sind benannt und bekannt, und doch zeigt sich, dass eine ernsthafte Umsetzung kommunaler Beteiligungskultur einen solch grundsätzlichen Haltungs- und Handlungswandel in den Städten und Gemeinden voraussetzt, dass erst wenige den Weg eingeschlagen haben. Bonn, Heidelberg, Köln, Potsdam und Wolfsburg sind einige der engagierten Städte, die derzeit ihre eigene Beteiligungskultur entwerfen, erproben und umsetzen. Die Ergebnisse der ersten begleitenden Evaluationen sind abzuwarten, um bewerten zu können, inwieweit es gelingt, neue Kommunikations-, Dialog- und Trialogverfahren einzuführen und erfolgreich umzusetzen. V.a. das Wissen, dass mehr Beteiligung nicht unbedingt zu mehr Demokratie und nicht zwingend zu besseren Ergebnissen führt, lässt viele städtische Akteure zurück-

17 Selle, Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, 2013, S. 371.

schrecken. Und wenn dann noch die Möglichkeiten einer Verknüpfung von städtischen Initiativen mit bottom-up Aktivitäten erkundet werden sollen, geraten Selbstbilder ins Wanken. Angst vor Macht- und Verantwortungsverlust einiger Akteure stehen neu gewonnene Spielräume für perspektivische und strategische Aufgaben gegenüber.

Mit Blick auf die gegenwärtigen Diskussionen und beginnenden Veränderungen in den Städten lässt sich somit festhalten: Es ist etwas in puncto Beteiligung in Bewegung gekommen. Dabei sind die Ziele und der Ausgang noch offen. Die Diskurse rund um eine veränderte bzw. zu verändernde Bürgerbeteiligung stehen auch für die Suche nach neuen Wegen und städtischen Antworten auf globale Fragen und Krisen. Ein Schlüssel scheint – so legen es die zu beobachtenden Prozesse nahe – in der Haltung der beteiligten Akteure zu liegen. Mehr Experimente, mehr Offenheit sowie Chaos und Spontanität von Prozessen auch als Chance zu begreifen ist dabei sicherlich eine der schwierigsten Aufgaben. Kommunale Beteiligungskultur bietet dafür einen basierten passenden Rahmen und formuliert verbindliche Grundlagen für eine partizipative und mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Bürgerbeteiligung als Baustein der demokratischen Mitwirkung kann nur dann breite Bevölkerungskreise erreichen, wenn demokratisches Lernen und mehr Bildung mitgedacht werden.

*Dr. Stephanie Bock* ist Planungswissenschaftlerin und Geografin und derzeit Projektleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik mit den Arbeitsschwerpunkten Stadt- und Regionalentwicklung, Governance und Bürgerbeteiligung, Gender Mainstreaming, Evaluation und Begleitforschung.