



Universität Potsdam

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/  
Lydia Hajasch (Hrsg.)

## Partizipation in der Bürgerkommune



Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hrsg.)  
Partizipation in der Bürgerkommune



*Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hrsg.)*

# Partizipation in der Bürgerkommune

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2017**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533/Fax: -2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **KWI-Schriften** wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1867-951X

ISSN (online) 1867-9528

ISBN 978-3-86956-371-8

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-101601>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-101601>

# Inhaltsverzeichnis

Editorial	7
Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen in der Bürgerkommune <i>Hartmut Bauer/Lydia Hajasch</i>	15
Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung <i>Uwe Lübking</i>	33
Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur <i>Ursula Stein</i>	45
Bürgerpartizipation – Stärkung oder Aushöhlung kommunaler Demokratie? <i>Roland Roth</i>	57
Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung <i>Hanns-Jörg Sippel</i>	81
Erfolgsbedingungen kommunaler Bürgerbeteiligung: Perspektiven, Chancen und Fallstricke in der Praxis <i>Stephanie Bock</i>	103
Aktivierung von beteiligungsschwachen Gruppen in der Stadt- und Quartiersentwicklung <i>Frank Friesecke</i>	117
Neue Wege in die Beteiligungskommune: Strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam <i>Heinz Kleger</i>	139
Partizipation über und durch das Netz <i>Gerhard Vowe</i>	159
Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Stadtteilentwicklung <i>Stephanie Sophia Utz</i>	173
Miteinander gehen: Förderung der deliberativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung in demografisch sensiblen ländlichen Räumen <i>Madeleine Buchmann/Roland Löffler/Johanna Zielske</i>	185





# Editorial

Konzepte, nach denen sich die demokratische Mitwirkung der Bürger vornehmlich in Wahlen erschöpft, gehören spätestens seit „Stuttgart 21“ der Vergangenheit an. Indes ist die Bürgerbeteiligung auch jenseits solcher Großprojekte längst zu einem beherrschenden Thema der Zeit herangewachsen. Das gilt zumal für die kommunale Ebene. Dort werden traditionsreiche Partizipationsformen nicht nur intensiv genutzt, sondern zunehmend um neue Beteiligungsvarianten ergänzt und in innovativen Modellprojekten fortentwickelt. Dabei treten zwei Antriebskräfte besonders hervor. Zum einen fordern die Bürger nach den Maximen „Mitmachen, Mitwirken, Mitentscheiden“ deutlich verbesserte Partizipationsmöglichkeiten ein. Zum anderen setzen die Kommunen verstärkt auf bürgerschaftliches Engagement zur Erschließung von Ressourcen privater Akteure für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Übergreifende Perspektive ist die Ausbildung einer Neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune zur Optimierung des Gemeinwohls.

Die Aspekte von Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung verknüpfende Modernisierungsstrategie verfolgt viele Ziele. Dazu gehören die Verbreitung der Informationsgrundlagen für Verwaltungsvorgänge, die transparente Gestaltung von Entscheidungsprozessen mit Elementen kooperativer oder gar mediativer Konfliktbearbeitung, die legitimationsfördernde Erhöhung der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen und die verwaltungsentlastende Einbindung von Kapazitäten der Bürgerschaft für öffentliche Leistungserbringung. Die Einsatzfelder sind breit. Sie reichen vom „Bürgerhaushalt“ über die Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels sowie der Stadt- und Stadtteilentwicklung bis hin zu eher kleineren Projekten wie der Neugestaltung einer Dorfstraße oder der Errichtung eines Kinderspielfeldes. Allerdings ist die Neue Partizipationskultur im herkömmlichen demokratischen Legitimationskonzept nicht frei von Gefahren namentlich für die Tätigkeit kommunaler Mandatsträger.

Für die kommunale Praxis ist das partizipationsgestützte Miteinander von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft in Systementwürfen, Leitbildern, Organisations- und Verfahrensmodellen sowie lokalen Beteiligungsformaten konkretisiert. Doch verbinden sich mit den alten und neuen Ansätzen der Bürgerbeteiligung noch eine ganze Reihe offener Fragen – so etwa nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen

der neuen kommunalen Beteiligungskultur, nach Erfolgsbedingungen und konkreten Erfahrungen mit der Umsetzung von Partizipationsmodellen.

Hier setzt die 21. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam an. Sie behandelt Schlüsselthemen der Neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune, namentlich der normativen Rahmenbedingungen, politischen Direktiven, Modernisierungsimpulse und Aktivierungsstrategien, Erfolgsbedingungen und spezifische Problemlagen einschließlich der Fallstricke in der Praxis und nicht zuletzt ausgewählter Einsatzfelder mit den dazugehörigen Erfahrungen.

*Hartmut Bauer*, Ordinarius für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam und Vorstandsmitglied des KWI, wirft zusammen mit *Lydia Hajasch* zunächst Schlaglichter auf Partizipationsprozesse. Der Beitrag spannt den Bogen vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen und zeigt die Entwicklungen der Bürgerpartizipation im Konzept der Bürgerkommune, in der weitere Elemente plebiszitärer und partizipativer Demokratie gelebt werden, auf. Vor allem im kommunalen Bereich stehen seit langem zahlreiche Teilnehmungsformen bereit, die in jüngerer Zeit beträchtlich ausgebaut wurden und werden. Dies zum Anlass nehmend, wirft der Aufsatz Schlaglichter auf das Spektrum einer auf bürgerschaftliche Partizipation setzende Demokratie „von unten“.

*Uwe Lübking*, Beigeordneter und Leiter des Dezernats für Recht, Personal und Organisation, Sozial- und Jugendpolitik, Schule, Kultur und Sport des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht, setzt sich mit den rechtlichen Voraussetzungen, Grundlagen und Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene auseinander. Basierend auf dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zeigt er formelle und informelle Partizipationsmöglichkeiten auf, wobei er einen Schwerpunkt auf die gesetzlich verankerten Teilnehmungsformen legt. Dabei stellt er überblicksartig die in den Fachgesetzen und den Kommunalverfassungen niedergelegten Instrumente dar. Sodann geht er auf ausgewählte, in den Gemeindeordnungen geregelte Teilnehmungsformen ein, um diese kritisch zu hinterfragen und zu bewerten.

*Ursula Stein*, Honorarprofessorin für Kommunikation in der Planung an der Universität Kassel, Fachbereich Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung und Inhaberin des Büros Stein+Schulz Stadt-, Regional- und Freiraumplaner in Frankfurt a. M., geht der Frage nach, ob eine erfolversprechende Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur erfolgen kann. Ausgehend von der Prämisse des Arbeitens auf Augenhöhe und des Verständnisses des Bürgers als Partner stellt sie Methoden und Instrumente der Partizipationsprozesse vor. Hierzu behandelt sie ein neues Kooperationsmodell, befasst sich mit den Herausforderungen der Partizipation und der erforderlichen Kommunikation und arbeitet entsprechende Leitlinien heraus. Sie schließt ihren Beitrag mit dem Ergebnis, dass eine in den Kommunen lebendige und erlebbare Partizipation weniger durch, als vielmehr mit einer Änderung der Verwaltungskultur erfolgt.

*Roland Roth*, ehemaliger Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal, Mitglied in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen sowie Mitbegründer des „Komitees für Grundrechte und Demokratie“ und des „DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration“, untersucht, ob die Bürgerpartizipation eine Stärkung oder Aushöhlung kommunaler Demokratie ist. Seinen Artikel eröffnet er mit der Darstellung der wellenförmigen Entwicklung kommunaler Beteiligungsformen seit den 1960er Jahren, wobei die gegenwärtige – vierte – Beteiligungswelle, welche u. a. durch das Bemühen um Institutionalisierung der Beteiligungsansprüche und -garantien, das Streben nach Professionalisierung und Qualitätssicherung, internationalen Einflüssen sowie einer vermehrten Internetkommunikation geprägt ist, nähere Erörterung erfährt. Außerdem beleuchtet *Roth*, ob die Bürgerbeteiligung Segen oder Alptraum ist. Hierbei erläutert er die konträren Ansichten, die von einer „Mitmachfalle“ und „Mogelpackung“ bis zur Abwehr der Forderung nach mehr kommunaler Bürgerbeteiligung reichen. Um die Frage nach der Stärkung oder Schwächung der Demokratie zu beantworten, verweist *Roth* auf empirische Befunde zum Stand der Bürgerbeteiligung, denen zu entnehmen ist, dass es eine hohe Wertschätzung erweiterter Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten gibt, wenngleich die Kluft zwischen Beteiligungswünschen und Beteiligungsgelegenheiten groß ist. Da neuere Studien belegen, dass keine negativen Rückwirkungen auf repräsentative Strukturen durch verstärktere Formen der Beteiligung festgestellt werden konnten, ist die Sorge des „Alptraumes Partizipation“ und die

„Demontage repräsentativer Institutionen“ mitunter überzogen. Zu einer Beschädigung der kommunalen Demokratie durch eine Beteiligungskultur kann es nach Meinung *Roths* jedoch kommen, wenn sich Bürger, Verwaltungsstellen, Politik und Kommunen nicht den in seinem Beitrag aufgezeigten Herausforderungen stellen.

*Hanns-Jörg Sippel*, geschäftsführender Vorsitzender des Vorstands Stiftung Mitarbeit, zeichnet in seinem Aufsatz den Weg zu einer (neuen) politischen Beteiligungskultur. Er geht auf die Entwicklung der Beteiligungskultur in Deutschland in den zurückliegenden Jahren und die Möglichkeiten der Bürger, sich in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen, ein und analysiert, ob die direktdemokratischen, partizipativen, dialogorientierten Mitgestaltungsmöglichkeiten die stark repräsentativ geprägte parlamentarische Demokratie ergänzen und stärken. Einen Schwerpunkt legt *Sippel* auf die Institutionalisierung der dialogorientierten Teilnahmeverfahren sowie der Leitidee der Demokratieentwicklung „von unten“ und zeigt die in den letzten Jahren entstandenen Initiativen, partizipative Verfahren rechtlich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu regeln und entsprechende Qualitätskriterien für eine verlässliche Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Gemeinderäten und Verwaltungsstellen festzulegen, auf. In diesem Zusammenhang macht *Sippel* deutlich, dass gute Bürgerbeteiligung zudem die Selbstorganisation der Bürgerschaft und dessen Engagement voraussetzt sowie die Inklusion beteiligungsschwacher Gruppen. Des Weiteren stellt er dar, dass es vielerorts am politischen Willen, die gestiegenen Mitgestaltungsansprüche der Bürgerschaft zu akzeptieren, fehlt. Deshalb ist es trotz zahlreicher Initiativen noch ein weiter Weg, die neuen Formen der Aushandlung, Mitentscheidung und Mitgestaltung allen Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen.

*Stephanie Bock*, Planungswissenschaftlerin und Geographin sowie Projektleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, skizziert die Erfolgsbedingungen, Chancen, Risiken, aber auch Fallstricke kommunaler Teilnahmeprozesse in der Praxis. Hierfür wertet sie zunächst auf Grundlage der derzeit belastbaren Studien den vorhandenen Erfahrungsstand mit Teilnahmeprozessen aus und deckt deren Schwächen und Mängel auf. Auf dieser Grundlage arbeitet *Bock* die Bausteine und Stolpersteine einer Beteiligungskultur heraus. Da es teilweise am politischen Willen und zureichenden Umsetzungsmöglichkeiten fehlt, gilt es die Rollen zwischen regieren-

den und regierten Bürgern und das Verhältnis zwischen repräsentativer und deliberativer Demokratie auf lokaler Ebene zu klären. Bürgerbeteiligung als Baustein der demokratischen Mitwirkung kann nach Ansicht *Bocks* nur dann breite Bevölkerungskreise erreichen, wenn demokratisches Lernen und mehr Bildung mitgedacht werden.

*Frank Friesecke*, Lehrbeauftragter an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen und an der Hochschule für Technik Stuttgart, widmet sich in seiner Untersuchung der Aktivierung beteiligungsschwacher Gruppen in der Stadt- und Quartiersentwicklung. Diesbezüglich erörtert er, welche Bevölkerungsgruppen bei Beteiligungsprozessen unterrepräsentiert sind und welche Gründe dies hat. Dabei fällt bereits auf, dass die Bereitschaft, sich zu beteiligen, steigt, je höher die Bildung, das Einkommen, das Vertrauen, die Kompetenzen und das positive Politikverständnis sind, wohingegen Menschen in prekären Lebenslagen sich eher weniger bis gar nicht engagieren und beteiligen. Den Schwerpunkt seines Beitrages bilden daher die Entwicklung eines Lösungsansatzes und die Darstellung von Methoden, mittels derer die „schweigenden“ Bevölkerungsgruppen in die Stadt- und Quartiersentwicklung einbezogen werden können, da deren Belange in Planungsprozessen kaum berücksichtigt werden. Von zentraler Bedeutung für das Gelingen sind in diesem Zusammenhang Vertrauen und Respekt, weil sie „die wichtigste Währung in Beteiligungsprozessen“ sind.

*Heinz Kleger*, Ordinarius für Politische Theorie an der Universität Potsdam, schildert den Weg der strukturierten Bürgerbeteiligung in der Stadt Potsdam. Damit berichtet er über praktische Erfahrungen im Umgang mit Partizipationsprozessen in der Kommune. Ausgehend von der Darstellung der wichtigsten Eckpfeiler für die Entwicklung der Bürgerkommune als Beteiligungskommune demonstriert *Kleger* das im Jahr 2011 verabschiedete „Neue Konzept“ mit seinen wesentlichen drei Bestandteilen „Grundsätze der Bürgerbeteiligung“, „Büro für Bürgerbeteiligung“ und „Beteiligungsrat“. Aus den bisher gewonnenen praktischen Erfahrungen zieht er eine Zwischenbilanz, untersucht spezifische Problemfelder und hinterfragt kritisch, ob es eine neue Partizipationskultur gibt. Auf diesem Fundament entwirft er sodann einen Baukasten der demokratischen Regierbarkeit der Partizipationskultur.

*Gerhard Vowe*, Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikations- und Medienwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine

Universität Düsseldorf und Sprecher der DFG-Forschergruppe „Politische Kommunikation in der Online-Welt“, setzt sich mit der Partizipation über und durch das Netz auseinander. Hierzu legt er die Veränderungen des politischen Kommunikationsverhaltens durch das Internet auf der Mikro-, Meso- und Makroebene dar und gibt einen Überblick über die Verbreitung der Internetnutzung. Hiernach widmet sich *Vowe* der mit Beginn der 2000er Jahre neu auftauchenden Gruppe der Digital Citizens. Diese neue Elitengruppe nutzt die veränderten Rahmenbedingungen im verstärkten Maße und bildet dadurch ihre eigenen Verhaltensweisen, indem sie das Politische in die Online-Welt einbettet. Neben der Netzaffinität zeichnet diese Gruppe ein gesteigertes politisches Interesse aus. Des Weiteren veranschaulicht *Vowe* die durch die verstärkte Internetnutzung entstandene neue Medienlogik, die durch Volatilität, Viralität und Pluralität geprägt ist und dadurch die politische Kommunikation verändert. Als Resümee zieht er den Schluss, dass obgleich zunehmender Intensität der politischen Beteiligung durch das Internet (bisher) nicht von einer breiten Mobilisierung durch das Netz ausgegangen werden kann, da der Großteil der Akteure den gewohnten Verhaltensweisen trotz geänderter Rahmenbedingungen treu bleibt.

*Stephanie Sophia Utz*, selbständige Planerin und Beraterin für Planungsprozesse, strategische Stadtentwicklung, Moderation und Mediation in ihrer eigenen Firma „SINNWERKSTADT“ in Regensburg, berichtet in ihrem Beitrag aus ihrer Arbeit als Begleiterin von Partizipationsprozessen in der Stadt- und Stadtteilentwicklung. Damit erläutert sie sozusagen aus erster Hand praktische Erfahrungen im Umgang mit Partizipationsprozessen. Sie gibt einen Überblick über mögliche Anwendungsbereiche und Formen der Bürgerbeteiligung. Ausgehend davon behandelt *Utz* die Potenziale der Bürgerbeteiligung in derartigen Planungsprozessen und erklärt die Faktoren für ein erfolgreiches Gelingen.

*Roland Löffler*, Leiter der Geschäftsstelle der Herbert Quandt-Stiftung in Berlin mit dem Themenfeld „Bürger und Gesellschaft“, befasst sich zusammen mit *Madeleine Buchmann* und *Johanna Zielske* in seinem Aufsatz mit der Förderung der deliberativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung in demografisch sensiblen ländlichen Räumen. Die Autoren skizzieren anfänglich den Begriff der Bürgergesellschaft und definieren ihn als partizipative Öffentlichkeit. Anschließend beleuchten die Verfasser empirische Befunde über die Einstellung der Bürger zur Bürgerbeteiligung und zum bürgerschaftlichen Engagement. Anhand

zweier Projektbeispiele in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen zeigen sie auf, wie Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum gelingen kann, und illustrieren, welchen Einfluss Stiftungen hierauf nehmen und wie sie unterstützend tätig werden können. Bei der Darstellung der Projektentwicklungen decken die Autoren die Faktoren zur Stärkung der Bürgergesellschaft auf und arbeiten mögliche Problempunkte und Lösungsmöglichkeiten heraus. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Methode der Bürgerbeteiligung im Grunde ganz einfach ist: Es ist nichts anderes als zunächst das Miteinander-Reden, aus dem dann das Miteinander-Gehen folgt.

*Potsdam, Mitte 2016*

*Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Lydia Hajasch*





# Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen in der Bürgerkommune

Einleitende Problemskizze

Hartmut Bauer/Lydia Hajasch\*

## I. Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen

„Der Bürger spricht sein Wort zu den Entscheidungen der Staatsgewalt in der Wahl und durch das Parlament –, der Rest ist schweigen-der Gehorsam.“<sup>1</sup> Diese apodiktische Feststellung findet sich in einer mit „Staatsgewalt und Untertanengehorsam“<sup>2</sup> überschriebenen Textpassage. Sie ist knapp 50 Jahre alt und der Zweitaufgabe einer Allgemeinen Staatslehre entnommen, in der auch sonst viel und pointiert vom Untertan<sup>3</sup> die Rede ist. Hinter dem Leitbild des Untertanen stehen ältere Konzeptionen eines obrigkeitsfixierten allgemeinen Gewaltverhältnisses, mit deren Überwindung sich die Staatsrechtslehre lange Zeit schwer getan hat – und zwar bis ins ausgehende letzte Jahrhundert hinein, teilweise sogar noch darüber hinaus.<sup>4</sup> In dieser Tradition des (prinzipiell) schweigend gehorsamen, passiven Untertanen steht auch die Zurückhaltung der klassischen Staatsrechtslehre gegenüber Vorstößen, die sich über die herkömmlichen Formen repräsentativer Demokratie hinaus für weitere Elemente namentlich plebiszitärer und partizipativer Demokratie stark machen. Nicht zufällig blieb das erwähnte Zitat mit seinem extrem konservativen Tenor deshalb in späteren Par-

---

\* Für die hilfreiche Unterstützung bei der Drucklegung dieses Bandes danken die Verfasser ihren Mitarbeiterinnen *Maria Augustin* und *Denise Herzmann*.

1 *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 893.

2 *Krüger*, Staatslehre (Fn. 1), S. 818 ff.

3 Frühe Kritik bei *Badura*, Die Tugend des Bürgers und der Gehorsam des Untertanen, JZ 1966, S. 123 ff.

4 Vgl. nur *Martens*, Der Bürger als Verwaltungsuntertan?, KritV 1986, S. 104 ff.; *Bauer*, Subjektive öffentliche Rechte des Staates, DVBl. 1986, S. 208 (210 ff.); *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 2006, S. 93 ff. m. w. N.

tizipationsdebatten teils ausdrücklich, zumindest aber gedanklich präsent.<sup>5</sup>

Doch war diese konservative Grundhaltung nie unangefochten. Spätestens mit „Stuttgart 21“ haben die Forderungen nach einer sehr viel weiter gehenden Partizipation endgültig den Ballast früherer Verfassungsepochen abgeworfen und die „Mitsprache 21“<sup>6</sup> zu einem beherrschenden Thema gemacht. Das gilt sowohl für den politischen Diskurs im Allgemeinen als auch für den juristischen Diskurs im Besonderen:

*Politisch* steht Stuttgart 21 – schlagwortartig verkürzt – für eine tatsächliche oder vermeintliche „Legitimationskrise der Demokratie“<sup>7</sup>. Jedenfalls sensibilisiert Stuttgart 21 für mögliche Legitimationsdefizite der Repräsentativorgane, auf die nicht zuletzt die Aktionen von enttäuschten Staatsbürgern, leidenden Aktivbürgern und entfesselten Wutbürgern<sup>8</sup> aufmerksam gemacht haben. Den hohen Stellenwert, den solche Vorgänge für die aktuellen Demokratiedebatten haben, bestätigt die Gesellschaft für deutsche Sprache, die bekanntlich im sprachlichen Jahresrückblick 2010 „Wutbürger“ und „Stuttgart 21“ auf den Plätzen 1 und 2 der Wörter des Jahres<sup>9</sup> platziert hat. Die politischen Proteste und Auseinandersetzungen sind nicht wirkungslos geblieben. Inzwischen haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern darauf reagiert und sich gleichsam um normative „Deeskalation“ und Konfliktentschärfung bemüht.<sup>10</sup> Auch die Ministerialverwaltungen sind nicht untätig geblie-

- 
- 5 Vgl. nur aus der Partizipationsdebatte in den 70er Jahren *Schmidt*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), S. 183 (210ff.), außerdem die Berichte von *Walter* und *Schmitt Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 147 ff., 179 ff.; ferner *Bartlsperger*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), S. 221 ff. Cursorischer Überblick zu späteren Debatten über die repräsentative Demokratie als „notwendige Grundform der Demokratie“ (*Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, S. 31 [32]) und deren Herausforderung durch andere Formen demokratischer Legitimation im Vor- und Umfeld von Stuttgart 21 bei *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, S. D 19 ff.
- 6 *Schmehl*, „Mitsprache 21“ als Lehre aus „Stuttgart 21“? Zu den rechtspolitischen Folgen veränderter Legitimationsbedingungen, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Bull, 2011, S. 347 ff.
- 7 *Röper*, Stuttgart 21 ist überall. Von der Petition zum Runden Tisch – Legitimationskrise der Demokratie, in: Bockhofer (Hrsg.), Demokratie fällt nicht vom Himmel!, 2014, S. 72 ff.
- 8 Zu dieser Einteilung *Schmehl*, Mitsprache 21 (Fn. 6), S. 350 ff.
- 9 <http://gfds.de/aktionen/wort-des-jahres/> (20.10.2016).
- 10 Vgl. zu den Bestrebungen zur Verankerung der Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen nur die Initiativen des Netzwerks Bürgerbeteiligung, Netzwerkimpuls zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen, im Internet

ben und haben Handbücher für eine „gute“ oder „bessere“ Bürgerbeteiligung vorgelegt.<sup>11</sup>

*Juristisch* steht Stuttgart 21 als Chiffre für eine mittlerweile in Gänze nicht mehr überschaubare rechtswissenschaftliche und rechtspraktische Beschäftigung mit dem Thema „Bürgerbeteiligung“ – zusätzlich befeuert durch juristische Großereignisse wie den Deutschen Juristentag 2012 in München<sup>12</sup> und die Kieler Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im selben Jahr<sup>13</sup>. Dementsprechend findet sich heute eine fast bibliothekenfüllende Literatur zur Bürgerpartizipation. Sie handelt im Kern von dem Citoyen im demokratisch verfassten Gemeinwesen, der aktiv am politischen Geschehen teilnimmt und das Gemeinwesen in demokratischen Prozessen mitgestaltet.

## II. Partizipation im Konzept der Bürgerkommune

Allerdings konzentrieren sich die Stellungnahmen und Untersuchungen oftmals auf „Großvorhaben“ und „Großprojekte“. <sup>14</sup> Besondere Aufmerksamkeit ziehen daher vornehmlich raumbedeutsame Projekte<sup>15</sup>

---

abrufbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Netzwerkimpuls\\_BB\\_in\\_GO/nwbb\\_endfassung\\_impuls\\_BB\\_in\\_gemeindeordnungen\\_stand\\_jan\\_2014.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Netzwerkimpuls_BB_in_GO/nwbb_endfassung_impuls_BB_in_gemeindeordnungen_stand_jan_2014.pdf) (20.10.2016). Beispielhaft für die gesetzgeberischen Bestrebungen zur Verankerung der Bürgerbeteiligung auf landesverfassungs- und kommunalrechtlicher Ebene sei hier das am 1.1.2015 in Kraft getretene Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg, mittels dessen die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich verbessert werden soll, genannt. In dieselbe Richtung zielte die Gesetzeskonsultation im Wege des Online-Dialogs zur Änderung der Kommunalverfassung Baden-Württemberg, vgl. dazu III. 2. b).

- 11 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, März 2014, [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile) (20.10.2016); auf der Länderebene etwa für Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, 2. Aufl. 2012, [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/partizipation/download/Handbuch\\_Partizipation.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf) (20.10.2016).
- 12 Siehe dazu insb. das Gutachten von *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5).
- 13 Siehe dazu die Berichte von *Waechter* und *Mann* zum Thema „Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat“, *VVDStRL* 72 (2013), S. 499 ff., 544 ff., ferner ergänzend zum Thema „Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive“ die Berichte von *Möstl* und *Schuler-Harms*, *VVDStRL* 72 (2013), S. 355 ff., 417 ff.
- 14 Exemplarisch sind der Titel des in Fn. 11 erwähnten bundesministeriellen Handbuchs und die Themen der beiden bei Fn. 12 f. erwähnten Großereignisse.
- 15 Vgl. *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 10 ff.; *Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung (Fn. 13), S. 501 f.; *Mann*, Großvorhaben als Herausforderung (Fn. 13), S. 547 f.

auf sich, in Sonderheit verkehrliche Infrastrukturvorhaben sowie industrielle Großanlagen. Die spezifisch kommunale Bürgerbeteiligung grenzt dieses Segment nicht aus, setzt aber andere Akzente. Sie nimmt nämlich das gesamte lokale Aufgabenspektrum in den Blick und zielt darauf ab, die Bürgerschaft potentiell in allen Bereichen an kommunalen Entscheidungen sowie deren Vorbereitung und Umsetzung dauerhaft und nachhaltig zu beteiligen.<sup>16</sup> Dabei geht es nicht allein um responsive, dialogische, kommunikative und kooperative Beteiligung in demokratischen Entscheidungsprozessen, die in governance-geprägten Netzwerkstrukturen auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen kann. Vielmehr setzt das populäre Leitbild der Bürgerkommune auf bürgerschaftliches Engagement auch zur Erschließung von Informationen und Ressourcen von privaten Akteuren sowie von Akteuren aus dem Dritten Sektor (Vereine, Verbände, Kirchen etc.) für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen.<sup>17</sup> Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung verbinden sich hier zu einer übergreifenden Modernisierungsstrategie, die auf die Ausbildung einer neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune zur Optimierung des Gemeinwohls zielt.

### III. Zum Spektrum bürgerschaftlicher Partizipation

Obschon von Stuttgart 21 wichtige Impulse für die aktuellen Partizipationsdebatten ausgegangen sind, ist die Bürgerbeteiligung kein Novum. Vielmehr war schon im Vorfeld der Auseinandersetzungen über dieses Großprojekt das Terrain durch viele anderweitige Initiativen und

16 Instrukтив *Franzke*, Engagierte Bürger und lokale Macht. Verändert Partizipation städtische Herrschaft?, in: D'Amato/Karolewski (Hrsg.), Bürgerschaft und Regierbarkeit in Deutschland und Europa, 2014, S. 235 ff.

17 Vgl. *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 922 ff. Das Anliegen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bürger (wieder) an das Gemeinwesen heranzuführen und für das Gemeinwohl zu aktivieren, hat eine lange Tradition, die sich – freilich fernab eines egalitär-demokratischen Verständnisses und mit gewissen weiteren Vorbehalten – nicht zuletzt auch in den preußischen Reformen ausmachen lässt; vgl. *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 13. Aufl. 2014, S. 111. Siehe zum Modell der Bürgerkommune auch *Bogumil/Holtkamp*, Die kommunale Ebene, in: Olk/Klein/Hartnuß (Hrsg.), Engagementpolitik, Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, 2010, S. 385 ff. (388 ff.); *dies.*, Bürgerkommune, in: Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl. 2011, S. 177 ff.; *Weiß*, Die Bürgerkommune aus dem Blickwinkel ihrer demokratischen Legitimation, ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 151 ff.; *Gotzen*, Brauchen wir noch eine Reform? – Einige Anmerkungen zum Modell Bürgerkommune, VR 2002, S. 220 ff. (221); *Winkel*, Das Leitbild der Bürgerkommune – Von der Reformrhetorik zur Reformpraxis, in: Böttcher/Kühnle/Prümm (Hrsg.), Verwaltung, Recht und Gesellschaft, Festschrift für Peter Heinrich zum 65. Geburtstag, 2006, S. 81 ff. (81).

Vorstöße gut aufbereitet.<sup>18</sup> Auch stehen namentlich im kommunalen Bereich seit langem zahlreiche Beteiligungsformen bereit, die in jüngerer Zeit beträchtlich ausgebaut wurden und von denen schon jetzt absehbar ist, dass sie künftig weiter ausgebaut werden. Inhaltlich beschäftigen sich die kommunalen Partizipationsbereiche mit fast allen gemeindepolitischen Fragestellungen – Bauleitpläne, Bereichspläne (Bildung), Bauprojekte, Kriminalprävention, Umweltschutz, Spielplätze, Kindergärten, Straßenausbau, öffentliche Einrichtungen, öffentlicher Personenverkehr, Grünflächen, Energie, Nachhaltigkeit, Mobilität bis hin zum Einsatz öffentlicher Mittel.<sup>19</sup> Die Bandbreite ist so umfangreich wie die unterschiedlichen Beteiligungsformen. Voran gestellt sei, dass mit den Begriffen Bürgerpartizipation, Bürgerbeteiligung, Bürgerengagement etc. ganz unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind, sie neben den politischen Beteiligungsmöglichkeiten auch das gemeinwohlorientierte, ehrenamtliche Engagement der Bürger umfassen<sup>20</sup> und daher in der Praxis variantenreiche Formen aufweisen.<sup>21</sup> Es ist hier nicht der Ort für eine umfassende Präsentation des gesamten Spektrums gesetzlich verankerter formeller<sup>22</sup> und informeller<sup>23</sup> Bürgerbeteiligung. Stattdessen sind nur einige besonders signifikante Beteiligungsarten hervorzuheben.

18 Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 9.

19 Siehe zu den einzelnen Einsatzfeldern nur die Beiträge bei *Olk/Hartnuß* (Hrsg.), Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, 2011, S. 233 ff.

20 *Dienel*, Bürgerbeteiligung, in: *Olk/Hartnuß* (Hrsg.), Handbuch (Fn. 19), S. 203 ff. (203).

21 Siehe hierzu und den Definitionsbemühungen nur *Igl*, Bürgerengagement und Recht, in: *Olk/Klein/Hartnuß* (Hrsg.), Engagementpolitik (Fn. 17), S. 175 ff. (176). Instruktiver Überblick über mögliche Beteiligungsformen in den Kommunen bei *DStGB Dokumentation No 117, Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben in der Stadtentwicklung*, 2013, S. 6 ff.

22 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 203. Die Instrumente der formellen Bürgerbeteiligung können wiederum in verpflichtende und fakultative Partizipationsformen unterschieden werden. Gesetzlich verpflichtende Beteiligungsformen sind u. a. in den Vorschriften zur Bauleitplanung, des Raumordnungsverfahrens, der Landes- und Regionalplanung oder auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zu finden, vgl. dazu nur §§ 3 ff. BauGB; § 10 ROG. Mitunter werden die fakultativ gesetzlichen Beteiligungsformen ebenso als informelle Bürgerbeteiligung bezeichnet, vgl. dazu *Albrecht/Grüttner/Lenk/Lück/Rottmann*, Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, 2013, S. 44, 54, im Internet abrufbar unter [http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user\\_upload/KOZE/Downloads/Optionen\\_moderner\\_Bu%CC%88rgerbeteiligungen\\_bei\\_Infrastrukturprojekten.pdf](http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten.pdf) (20.10.2016).

23 Informelle Partizipationsformen zeichnen sich zum einen durch ihre fehlende gesetzliche Fixierung sowie zum anderen durch die Elemente der Freiwilligkeit und Eigeninitiative der Verwaltung und der Bürgerschaft aus. Im Fokus steht die dialogorientierte Auseinandersetzung auf Augenhöhe zwischen Verwaltung, Kommune und Bürgern zur Entwicklung

## 1. Formelle Beteiligungsformen

Anreize für bürgerschaftliches Engagement kann auch das Recht setzen, indem es u. a. Bürgerbeteiligung vorschreibt, Bürgerengagement ermöglicht, Schutz bei Betätigungen im Ehrenamt gewährleistet oder Nachteilsausgleichsmechanismen vorsieht.<sup>24</sup> Darüber hinaus enthält der Großteil der Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen formelle Partizipationsformen, welche von der Information, Unterrichtung bis hin zu Entscheidungsbefugnissen der Bürger reichen.

Unmittelbare direktdemokratische Einflussmöglichkeiten haben die Bürger im Rahmen des Einwohner- bzw. Bürgerantrages, der Petition und des Bürgerbegehrens sowie des Bürgerentscheids. Mittels des Einwohnerantrags können die Einwohner bewirken, dass die Vertretungskörperschaft über eine bestimmte Angelegenheit des Wirkungskreises der Kommune berät und entscheidet.<sup>25</sup> Ein Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung geht mit dieser Befassungskompetenz indes nicht einher, da die Entscheidungskompetenz bei der Vertretungskörperschaft bleibt.<sup>26</sup> Gleiches gilt für die den Bürgern in Art. 17 GG sowie

---

gemeinsamer Lösungen, *El Bureiasi*, Rechtliche und praktische Aspekte der informellen Bürgerbeteiligung, DVP 2013, S. 424 ff. (424 f.); *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 204.

24 Siehe hierzu *Igl*, Bürgerengagement und Recht (Fn. 21), S. 177 ff., 204 ff. Allerdings weist *Igl* darauf hin, dass das Recht in Bezug auf das Bürgerengagement bisher eher als Kulturfolger denn als Kulturvorbereiter anzusehen ist, da es den Entwicklungen des Bürgerengagements bislang hinterher hinkt. Zudem werde der bürgerschaftlich Engagierte vom Recht weitgehend allein gelassen, da es an einheitlichen und zu überblickenden Rechtsvorschriften mangle – es fehle an einer „Metastruktur“ (*Igl*, a. a. O. S. 206).

25 Die Einwohner bzw. Bürger haben somit die Möglichkeit, auf die Tagesordnung des Gemeinderates Einfluss zu nehmen. Voraussetzung hierfür ist das Erreichen eines bestimmten Einwohnerquorums und dass die zu behandelnde Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich der Vertretungskörperschaft fällt. Bis auf Hessen ist dieses Institut in allen Gemeindeordnungen verankert, vgl. § 20b GO BW; Art. 18b BayGO; § 44 BezVwG BE; § 14 BbgKVerf; § 18 KV MV; § 31 NdsKomVG; § 25 GO NRW; § 17 GO RP; § 21 SaarlKVG; § 23 SächsGO; § 25 KVG LSA; § 16f GO SH; § 16 ThürKomO. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Befassungspflicht der zuständigen Gemeindeorgane auch für die im Rahmen der Einwohnerversammlung (dazu sogleich) getätigten Vorschläge und Anregungen vor, § 20a Abs. 4 GO BW; Art. 18 Abs. 4 BayGO; § 22 Abs. 4 SächsGO; § 16b Abs. 2 GO SH.

26 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 9 Rn. 26 m. w. N.

teilweise in den Landesverfassungen<sup>27</sup> und teilweise in den Gemeindeordnungen eröffnete Petitionsmöglichkeit gegenüber der Gemeinde.<sup>28</sup>

Die „Krone der plebiszitären Möglichkeiten auf Gemeindeebene“<sup>29</sup> stellen das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid<sup>30</sup> dar. Als „[d]ie stärkste [...] Form [...] kommunaler Beteiligung“<sup>31</sup> haben die Bürger weitreichende Entscheidungs- und Einflussbefugnisse, da die im Rahmen eines Bürgerentscheids getroffene Entscheidung an die Stelle eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft tritt<sup>32</sup>; die Bürger dezidieren selbst über eine Angelegenheit der Kommune. Diese Partizipationsform höhlt die repräsentative Demokratie nicht aus<sup>33</sup> oder ersetzt sie. Im Gegenteil, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid führen zu einem „Mehrwert unmittelbarer Demokratie“<sup>34</sup> und stehen mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG auf einem verfassungsrechtlich gesicherten Fundament.<sup>35</sup>

- 
- 27 Art. 2 Abs. 1 BWVerf i.V.m. Art. 17 GG; Art. 115 BayVerf; Art. 1 Abs. 2 VerfBE i.V.m. Art. 17 GG; Art. 24 BbgVerf; Art. 16 HessVerf; Art. 10 VerfMV; Art. 3 Abs. 2 VerfNds i.V.m. Art. 17 GG; Art. 35 SächsVerf; Art. 19 LSAVerf; Art. 3 VerfSH i.V.m. Art. 17 GG; Art. 11 VerfRP; Art. 14 VerfThür. Zwar ist in diesen Normen mitunter lediglich die Rede von Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen oder Volksvertretungen. Allerdings zählen nach überwiegender Auffassung zu den Volksvertretungen alle direkt vom Volk gewählten Repräsentativorgane und damit auch die Gemeinderäte, vgl. dazu nur *Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 17 GG Rn. 10 m. w. N. Zumindest aber ist die Kontroverse hierüber im Ergebnis unergiebig, da die Kommunen und die Gemeinderäte zumindest zuständige Stellen sind, *Pagenkopf* a. a. O. m. w. N.
- 28 Vgl. nur Art. 56 Abs. 3 BayGO; § 16 BbgKVerf; § 14 Abs. 1 S. 1 KV MV; § 34 Abs. 1 S. 1 Nds-KomVG; § 24 Abs. 1 S. 1 GO NRW; § 12 Abs. 1 S. 1 SächsGO; § 16e GO SH; § 16b GO RP. Mitunter sehen die Gemeindeordnungen hierfür nicht einmal eine bestimmte Formvorgabe vor, vgl. nur Art. 56 Abs. 3 BayGO; § 16 BbgKVerf; § 12 SächsGO.
- 29 *Burgi*, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 11 Rn. 33.
- 30 § 21 GO BW; Art. 18a BayGO; §§ 45 ff. BezVwG BE; § 15 BbgKVerf; § 8b HessGO; § 20 KV MV; §§ 32 f. NdsKomVG; § 26 GO NRW; § 17a GO RP; § 21a SaarlKSVG; §§ 24 f. SächsGO; §§ 26 f. KVG LSA; § 16g GO SH; § 17 ThürKomO.
- 31 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 27.
- 32 Siehe zur Sicherung kommunaler Bürgerbegehren *Unger*, Sicherung kommunaler Bürgerbegehren, Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene, AöR 139 (2014), S. 80 ff.
- 33 Siehe zu den Bedenken an deren verfassungsrechtlicher Zulässigkeit nur *Blümel*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36 (1978), S. 171 ff. (229) m. w. N.
- 34 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 29 m. w. N.; *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NJW-Beil. 2012, S. 91.
- 35 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 29 ff. m. w. N. Insofern sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid teilweise auch in den Landesverfassungen garantiert, Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BayVerf; Art. 22 Abs. 2 S. 1 BbgVerf; ansatzweise Art. 64 S. 2 SaarlVerf.

Demgegenüber dienen die Unterrichtung der Einwohner<sup>36</sup>, die Einwohner<sup>37</sup> bzw. Bürgerversammlungen<sup>38</sup> und Einwohnerfragestunden<sup>39</sup> lediglich der Information. Im Rahmen dieser Veranstaltungen werden keine Entscheidungen getroffen. Vielmehr können die Bürger Vorschläge oder Anregungen vortragen. Zwar besteht in einigen Gemeindeordnungen mitunter eine Pflicht zur Durchführung.<sup>40</sup> Andererseits folgen aus der Unterlassung der Unterrichtung oder der Durchführung der Einwohnerversammlung keinerlei Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit einer Gemeindeentscheidung.<sup>41</sup>

Daneben sehen die Gemeindeordnungen weitere gruppenspezifische Beteiligungsmöglichkeiten vor, indem sie bestimmten Interessensvertretern Anhörungs-, Rede- und Vorschlagsrechte im Gemeinderat einräumen.<sup>42</sup> Hierdurch sollen deren schutzwürdige Belange bei

---

Siehe hierzu und den Grenzen direktdemokratischer Elemente auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene *Guckelberger*, Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen, Teil I: De constitutione und de lege lata, *VerwArch* 106 (2015), S. 1 ff.

- 36 § 20 Abs. 1 GO BW; § 41 BezVwG BE; § 13 BbgKVerf; § 16 Abs. 1 S. 1 KV MV; § 85 Abs. 5 S. 1 NdsKomVG; § 23 GO NRW; § 15 Abs. 1 GO RP; § 20 Abs. 1 S. 1 SaarlKSVG; § 11 Abs. 1 SächsGO; § 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA; 16a Abs. 1 S. 1 SH GO; § 15 Abs. 1 S. 1 ThürKomO.
- 37 § 42 BezVwG BE; § 13 S. 2 Var. 2 BbgKVerf; § 16 Abs. 1 KV MV; § 85 Abs. 5 S. 4 NdsKomVG; § 23 Abs. 2 GO NRW; § 16 GO RP; § 20 Abs. 1 S. 2 SaarlKSVG; § 22 SächsGO; § 28 Abs. 1 KVG LSA; § 16b Abs. 1 GO SH; § 15 Abs. 1 S. 2 ThürKomO.
- 38 § 20a GO BW; Art. 18 BayGO; § 8a HessGO.
- 39 Vgl. § 33 Abs. 4 GO BW; § 43 BezVwG BE; § 13 S. 2 Var. 1 BbgKVerf; § 17 Abs. 1 KV MV; § 62 Abs. 1 NdsKomVG; § 16a GO RP; § 20a SaarlKSVG; § 44 Abs. 3 SächsGO; § 28 Abs. 2 KVG LSA; § 16c Abs. 1 GO SH. Bei der Einwohnerfragestunde bestimmen die Einwohner die Themen, über die im Gemeinderat gesprochen werden soll, selbst. Hiermit korrespondiert eine Antwortpflicht der Kommunalverwaltung, siehe dazu auch *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 589.
- 40 Danach muss das Kommunalvertretungsorgan auf Antrag einer bestimmten Mindestzahl von Bürgern innerhalb einer bestimmten Frist eine solche abhalten. Gleiches gilt bei einem entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung, vgl. dazu nur § 20a Abs. 2 GO BW; Art. 18 Abs. 2 S. 1 HS 1 BayGO; § 42 S. 2 BezVwG BE; § 22 Abs. 2 SächsGO; § 16b Abs. 1 S. 2 GO SH.
- 41 § 85 Abs. 5 S. 6 NdsKomVG; § 23 Abs. 3 GO NRW; *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 20.
- 42 Z. B. Bezirksräte: §§ 64 ff. GO BW; §§ 81 ff. HessGO; §§ 90 ff. NdsKomVG; § 71 SächsGO; § 83 KVG LSA; § 47a ff. GO SH. Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte: § 32 BezVwG BE; §§ 84 ff. HessGO; § 56 GO RP; § 19 BbgKVerf; § 27 GO NRW; § 50 SaarlKSVG; § 80 KVG LSA; § 26 Abs. 4 ThürKomO. Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche: § 41a GO BW; § 33 BezVwG BE; §§ 4c Abs. 1 S. 1, 8c HessGO; § 36 NdsKomVG; §§ 16c, 56b GO RP; § 49a SaarlKSVG; § 47f GO SH. Beteiligungsmöglichkeiten für ältere Menschen: § 50a SaarlKSVG; § 56a GO RP. Beteiligungsmöglichkeiten für behinderte Menschen: § 50a SaarlKSVG; § 56a GO RP; §§ 41a, 118a KV MV. Vgl. dazu im Allgemeinen *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 15 f.



einer gesamtgemeindlichen Willensbildung berücksichtigt werden.<sup>43</sup> Über die in den Gemeindeordnungen konkret geregelten Interessensgruppen hinaus, können die Gemeinden durch Satzung Beiräte für weitere gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bilden.<sup>44</sup> All diesen Möglichkeiten ist gemein, dass sich die Funktion der privaten Akteure und Interessensvertreter auf eine Beratungsfunktion beschränkt, Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse gehen damit hingegen nicht einher, weshalb sie „eher stumpfe Waffen“ der formellen Beteiligungsformen sind<sup>45</sup>.

Eine Zwitterstellung zwischen rechtlicher Verbindlichkeit und rechtlicher Unverbindlichkeit der von den Bürgern vorgetragenen Ideen nimmt die in einigen Gemeindeordnungen vorgesehene Bürgerbefragung ein. Ziel der Bürgerbefragung ist es, vor der Abstimmung im Gemeinderat ein Meinungsbild der Bevölkerung einzuholen.<sup>46</sup> Das durch die Bürgerbefragung gefundene Ergebnis hat zwar keinen verbindlichen Charakter für die kommunale Vertretungskörperschaft.<sup>47</sup> Allerdings dürfte auf die Volksrepräsentanten in den Gemeinderäten bei einem Abweichen vom Meinungsbild ein erhöhter Begründungsaufwand zukommen, sodass dem Ergebnis der Bürgerbefragung zumindest tatsächliche Bindungswirkung zukommt.<sup>48</sup>

## 2. Informelle Beteiligungsformen

Eine jenseits organisationsrechtlicher Regelungen erfolgende Beteiligung kann ebenso das hoheitliche Handeln beeinflussen.<sup>49</sup> Insofern steht es den Gemeinden frei, neben den gesetzlich verankerten formellen Beteiligungsmöglichkeiten weitere Beteiligungsformen zu eröffnen. Infolgedessen haben sich zahlreiche „andere [informelle] Wege [...], die Bürgerschaft aktiv in das Leben einer Kommune einzubinden“<sup>50</sup>, entwickelt. Die kommunale Ebene ist der Ort, an dem informelle Beteiligung

43 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 2.

44 Vgl. dazu nur § 19 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf; § 47 SächsGO; § 79 KVG LSA; § 47d GO SH; § 56a GO RP.

45 *Winkel*, Leitbild Bürgerkommune (Fn. 17), S. 84.

46 § 35 NdsKomVG; § 20b SaarlKSVG; § 28 Abs. 3 KVG LSA; § 16c Abs. 3 GO RP.

47 *Schmidt*, Kommunalrecht (Fn. 39), Rn. 599a; *Schellenberger*, Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, VBIBW 2014, S. 46 ff. (47) m. w. N.

48 *Schmidt*, Kommunalrecht (Fn. 39), Rn. 599a. Zu den damit einhergehenden Problemen, ebenda.

49 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 173.

50 *Zinell*, Perspektive Bürgergesellschaft, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173).

am häufigsten ausgeübt wird und vornehmlich stattfindet.<sup>51</sup> Voraussetzung ist aber, dass die „Re-Politisierung der Bürger, damit sie sich direkt (nicht nur repräsentativ) produktiv einmischen“<sup>52</sup>, politisch gewollt ist und von der Kommune glaubhaft und administrativ unterstützt wird.<sup>53</sup> Gemessen an den Funktionsweisen<sup>54</sup> und der Mitwirkungsintensität<sup>55</sup> seien im Folgenden nur einige informelle Beteiligungsformen genannt.

#### a. *Interesse wecken – Ideen sammeln*

Um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ein Thema zu lenken, kann eine Open Space Konferenz<sup>56</sup> erfolgen. Bei der einer großen Kaffeepause ähnelnden Konferenz bestimmen die Teilnehmer selbst Inhalte, Richtung und Verlauf. Insofern stehen weniger Entscheidungen im Vordergrund als die Sammlung neuer Ideen und Anregungen. Derartige Konferenzen sind in Deutschland durchaus verbreitet.<sup>57</sup> Im Jahr 2011 wurde in Potsdam eine Open Space Konferenz durchgeführt, um Ideen für die Entwicklung eines Konzepts zur Stärkung der Beteiligung von Potsdamern und Potsdamerinnen zu sammeln.<sup>58</sup>

Um sich ein Bild über das Meinungsspektrum innerhalb der Bürgerschaft zu verschaffen, bieten sich Bürgerpanels<sup>59</sup> an. Dabei werden über einen bestimmten Zeitraum hinweg regelmäßig 500 bis 2500 repräsentativ ausgewählte Bürger zu aktuellen kommunalen Themen

51 *El Bureiasi*, DVP 2013, S. 424 ff. (425).

52 *Kegelmann*, Die Organisation des bürgerschaftlichen Engagements – Quadratur des Kreises?, Das Wissensmagazin 1/11, S. 5.

53 *Zinell*, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173).

54 Instruktiver Überblick über die informellen Beteiligungsformen bei *Nanz/Fritsche* (Hrsg.), Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012. Siehe zu den Funktionsweisen ebenda, S. 119 ff.

55 So die Differenzierung bei *Weißer*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 172 ff.

56 Hierbei handelt es sich um ein eher zufällig entstandenes Instrument. Der amerikanische Organisationsberater Harrison Owen stellte fest, dass bei Konferenzen die interessantesten und beflügelndsten Gespräche und Ergebnisse in den Kaffeepausen zustande kamen, vgl. *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 211.

57 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 211.

58 Siehe hierzu die Zusammenfassung der Ergebnisse der Open Space Konferenz „Bürgerbeteiligung in Potsdam“ v. 29.10.2011 im Bürgerhaus am Schlaatz, im Internet abrufbar unter [https://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/auswertung-open-space\\_0.pdf](https://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/auswertung-open-space_0.pdf) (20.10.2016).

59 *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 49; *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel, im Internet abrufbar unter <http://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/meinungen-einholen-buergerinnen-und-buerger-aktivieren/das-buergerpanel/> (20.10.2016).

befragt.<sup>60</sup> Da die Fragebögen im Internet abrufbar sind, können hierüber auch beteiligungsschwache Bevölkerungsgruppen erreicht werden.<sup>61</sup>

### b. *Beratung der Entscheidungsträger*

Durch Planungszellen kann sich die Bürgerschaft an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen und in Form eines Bürgergutachtens Ideen, Empfehlungen und Lösungskonzepte zu einer bestimmten Frage abgeben und somit die Entscheidungsträger beraten.<sup>62</sup> Da die Teilnehmer der Planungszelle zufällig ausgewählt werden<sup>63</sup>, kann dem mitunter gegenüber der Bürgerbeteiligung erhobenen Vorwurf, wonach nur „die gehobenen Mittelschichten“ ihre Einzelinteressen gegenüber dem Gemeinwohl durchsetzen und es so zu einer „(Selbst-)Exklusion von Minderheiten und sozialen Schwachen“ komme<sup>64</sup>, begegnet werden.<sup>65</sup>

Ein weiteres Beteiligungsverfahren, mittels dessen die Bürgerschaft Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben kann, ist die Bürgerkonferenz bzw. Konsensuskonferenz.<sup>66</sup> Im Unterschied zur Planungszelle nehmen an der Konferenz, neben zufällig ausgewählten Bürgern, auch Vertreter der Wissenschaft und Praxis teil. Im Rahmen der Konferenz erstellen sie gemeinsam ein Schlussdokument, welches ihre Ideen und Begründungen zu einem bestimmten behandelten Themenkomplex beinhaltet. Die erste in Deutschland abgehaltene Bürgerkonferenz fand im Jahr 2001 im Deutschen Hygienemuseum Dresden mit dem Thema „Streitfall Gendiagnostik“ statt.<sup>67</sup>

---

60 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 49; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel (Fn. 59).

61 Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel (Fn. 59).

62 Vgl. dazu Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 180 ff.; Brunnert, Bürgerbeteiligung fördert und fordert das Engagement der Bürger – Mut zum Mitmachen, BWGZ 2011, S. 849 f. (850); Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208 f.; Gesellschaft für Bürgergutachten, im Internet abrufbar unter <http://www.buergergutachten.com/buergergutachten/> (20.10.2016).

63 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 41; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

64 Franzke, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 247. Vgl. auch Gotzen, VR 2002, S. 220 ff. (222).

65 In dieselbe Richtung tendierend Bogumil/Holtkamp, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 182.

66 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 59; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 210 f.

67 Siehe hierzu Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 59; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 210 f. m. w. N.

Ein Modell, das „zum Mitreden und Mitmachen ermuntern [...], die repräsentative Demokratie stärken“<sup>68</sup> und Entscheidungsträger beraten soll, ist der BürgerInnenrat.<sup>69</sup> Strittige Themen und dringende Probleme werden hierbei zunächst mit nach dem Zufallsprinzip ausgewählten 8 bis 12 Teilnehmern aus der Bürgerschaft erörtert. Am Ende dieses Prozesses steht eine gebündelte gemeinschaftliche Problemlösung, die der Öffentlichkeit präsentiert und diskutiert wird.<sup>70</sup> Erst im Anschluss an diesen Dialog setzen sich die Verwaltung und die politisch Verantwortlichen mit den gefundenen Ergebnissen auseinander.<sup>71</sup> Eine von April bis Dezember 2013 durchgeführte Evaluation des BürgerInnenrates hat ergeben, dass dieses Instrument als erfolgreiches Modell gilt, da es kommunalpolitische Mitwirkung im Gemeinwesen v. a. auch von bisher nicht aktiven Bürgern aktiviert.<sup>72</sup>

Eine weitere Möglichkeit, vor allem auch beteiligungsschwache oder politisch weniger interessierte oder aktive Personen zur Beteiligung zu motivieren, stellen die Zukunftswerkstatt<sup>73</sup> und deren „kleinerer Bruder“ Zukunftskonferenz<sup>74</sup> dar. Die von einem Projekt konkret Betroffenen sollen mittels der Zukunftswerkstatt in den drei Phasen, namentlich der Kritik-, Fantasie- und Realisierungsphase, selbst Lösungen erarbeiten und sich sodann für die Umsetzung selbst engagieren.<sup>75</sup>

Inhaltlich kann sich die informelle Bürgerbeteiligung, die auf eine Beratung der Entscheidungsträger zielt, auch auf gesetzgeberische

68 *Altpeter*, zitiert nach Roland Muschel, Bürgerräte sollen Kommunalpolitik beraten, Badische Zeitung v. 5.1.2012, im Internet abrufbar unter <http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/buergerraete-sollen-die-kommunalpolitik-beraten--54422805.html> (20.10.2016).

69 Auch „Wisdom Council“ genannt. Entwickelt wurde dieses Beteiligungsverfahren ursprünglich von Jim Rough; vgl. *Lederer*, Der BürgerInnen-Rat als Instrument für mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation bei politischen Entscheidungsfindungsprozessen, im Internet abrufbar unter <https://www.vorarlberg.gv.at/pdf/buergerinnenratundpoliti.pdf> (20.10.2016).

70 Mit diesem soll eine Möglichkeit der Zusammenarbeit von Verwaltung, Gemeinderat und Bürgerschaft erprobt werden, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Der Bürgerrat, im Internet abrufbar unter <http://www.buergerbeteiligung.lpb-bw.de/buergerrat0.html> (20.10.2016); *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 50f.

71 *Zinell*, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173 f.).

72 *Helmer-Denzel/Weber*, BürgerInnenräte in Baden-Württemberg, Evaluation für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren in Baden-Württemberg, v. 1.12.2013, S. 19, im Internet abrufbar unter [http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_B%C3%BCrgerengagement/BuergerInnenraete-in-BW\\_Evaluation\\_2013.pdf](http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_B%C3%BCrgerengagement/BuergerInnenraete-in-BW_Evaluation_2013.pdf) (20.10.2016).

73 *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 81 ff.; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849f. (849f.); *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

74 *Ebenda*, S. 79 ff.

75 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

Aktivitäten beziehen. Als Beispiel hierfür sei die im Rahmen der „Politik des Gehörtwerdens“<sup>76</sup> vom baden-württembergischen Gesetzgeber durchgeführte Gesetzeskonsultation zur Änderung der Kommunalverfassung genannt.<sup>77</sup>

### c. *Bürgerschaftliche Mitentscheidung*

Ein informelles Instrument, welches bürgerschaftliche Mitentscheidung eröffnet, ist der Bürgerhaushalt.<sup>78</sup> Zwar hat die Satzungshoheit über den Gemeindehaushalt der Gemeinderat, sodass die Kommunalgesetze der Länder hierbei keine plebiszitären Elemente vorsehen. Jedoch kann die Bürgerschaft durch einen Bürgerhaushalt bei der Entscheidung über die Verwendung und den Einsatz öffentlicher Gelder einbezogen werden, indem sie entsprechende Ideen und Vorschläge vorträgt.<sup>79</sup> Zwar liegt das Letztentscheidungsrecht weiterhin bei den die Finanzhoheit innehabenden Verantwortungsträgern. Allerdings müssen diese über das Ergebnis der Befragungen Rechenschaft ablegen und begründen, welche Ideen der Bürger verwirklicht werden bzw. welche warum nicht.<sup>80</sup> Dies soll die Akzeptanz und Legitimation fiskalpolitischer Maßnahmen auf lokaler und kommunaler Ebene steigern.<sup>81</sup> Im Mai 2005 führte die Stadt Potsdam den Bürgerhaushalt ein<sup>82</sup> und hält an diesem Instrumentarium bis heute fest. So entschied die Potsdamer

---

76 Zinell, VBIBW 2012, S. 171 ff. (171).

77 Dieser hat den Gesetzesentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung veröffentlicht und interessierte Bürger gebeten, diesen bis zum 27.3.2015 auf dem Beteiligungsportal der Landesregierung Baden-Württemberg zu kommentieren. Abrufbar im Internet unter <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/lp-15/kommunalverfassung/> (20.10.2016).

78 Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 186 ff. Siehe mit Bezug zur Landeshauptstadt Potsdam auch Kleger, Neue Wege in die Beteiligungskommune: Strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam, in diesem Tagungsband.

79 Siehe dazu u.a. Thormann, Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie – Möglichkeiten und Grenzen der Online-Partizipation –, DÖV 2013, S. 325 ff. (328 ff.); Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 187. Allgemein dazu Franzke/Kleger, Kommunalen Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars, 2006.

80 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 46 m.w.N.; Was ist ein Bürgerhaushalt, im Internet abrufbar unter [http://www.buergerhaushalt.org/faq\\_bhh#n63](http://www.buergerhaushalt.org/faq_bhh#n63) (20.10.2016).

81 Ebenda.

82 Franzke/Kleger, Kommunalen Bürgerhaushalt (Fn.79), S. 2.

Stadtverordnetenversammlung in ihrer Sitzung bis zum 4. März 2015 über den Bürgerhaushalt 2015/2016.<sup>83</sup>

### 3. Onlinebasierte Partizipation

Neben diesen informellen Beteiligungsformen eröffnet die zunehmende Bedeutung des Internets zahlreiche weitere Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsplattformen.<sup>84</sup> Instrumente einer solchen E-Partizipation sind u. a. die E-Mail, Mailing-Lists<sup>85</sup>, Internetforen, soziale Netzwerke, Onlinebefragungen, virtuelle Besprechungen mit Interessenvertretern oder auch die Online-Dialoge.<sup>86</sup> Ein praktisches Beispiel hierfür ist die erst jüngst abgeschlossene Internetbefragung über die zukünftige Nutzung des Tempelhofer Feldes in Berlin. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eröffnete hierfür in einer ersten Phase einen „Online-Dialog“, bei dem die Bürger ihre Vorschläge über die Gestaltung der Grünflächen des Tempelhofer Feldes bis 14. März 2015 einstellen konnten.<sup>87</sup>

Vorteil der onlinebasierten Beteiligung ist, dass grundsätzlich jeder Zugang hat, Informationen erhält und sich beteiligen kann.<sup>88</sup> Auf der anderen Seite eröffnet dies aber nicht zwangsläufig mehr Partizipation. In dieser Hinsicht erfordern die internetbasierten Beteiligungsmechanismen nicht nur technische Einrichtungen und technisches

83 Bürgerbeteiligung Potsdam, Bürgerhaushalt Potsdam 2015/2016 beschlossen, im Internet abrufbar unter <https://buerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-potsdam-201516-beschlossen> (20.10.2016). Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zum Bürgerhaushalt 2015/2016, im Internet abrufbar unter [https://buerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/150305\\_beschluss-svv-buehh201516\\_details.pdf](https://buerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/150305_beschluss-svv-buehh201516_details.pdf) (20.10.2016).

84 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 88. Siehe dazu auch den Beitrag von Vowe, in diesem Tagungsband.

85 Jasper/Rehrl/Rohwedder, Studie Partizipation und Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung, erarbeitet im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des kommunalpolitischen forums (Berlin) e. V., 2002, S. 25 f., im Internet abrufbar unter <http://www.brangsch.de/partizipation/dateien/Studie-unique.pdf> (20.10.2016).

86 Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 171.

87 In einer zweiten Phase werden die Vorschläge diskutiert und überprüft, ob diese mit dem Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes vereinbar sind. In einer dritten Phase wird hierauf aufbauend ein Entwicklungs- und Pflegeplan erarbeitet, der der Berliner Öffentlichkeit vorgestellt wird, vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, im Internet abrufbar unter <https://tempelhofer-feld.berlin.de/> (20.10.2016).

88 Jasper/Rehrl/Rohwedder, Studie Partizipation (Fn. 85), S. 25; Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 89f.

Knowhow im Umgang mit den neuen Medien, sondern auch ein gewisses Engagement der Bürgerschaft.<sup>89</sup> Der Einsatz elektronischer Abstimmungs- und Kommunikationsmittel kann mitunter auch Manipulationsmöglichkeiten eröffnen, da keine Gewähr dafür besteht, dass sich tatsächlich nur Bürger und Einwohner der Kommune beteiligen. Dies kann zu skurrilen Ergebnissen führen.<sup>90</sup> In der Verwaltung erfordert eine onlinebasierte Partizipation zudem eine Funktions- und Kompetenzflechtung, wenn es nicht nur darum gehen soll, bestehende Prozesse elektronisch und transparent abzubilden.<sup>91</sup>

#### 4. Mentale Hürden

Neben den Hürden, die eine onlinebasierte Beteiligung mit sich bringen kann, müssen in Bezug auf alle Partizipationsformen allerdings auch mentale Stolpersteine überwunden werden. Hierfür ist es erforderlich, das Rollenverständnis zwischen Politik, Kommune und Bürgerschaft neu zu definieren, Ressortgrenzen zu überwinden<sup>92</sup> und die Verantwortung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu teilen.<sup>93</sup> Die Einbindung und Heranziehung privater Akteure sollte nicht als Konkurrenzveranstaltung<sup>94</sup>, als Rationalisierungsstrategie zum Personalabbau durch „bürgerschaftliche Privatisierung“ oder als mangelnde Wertschätzung der vormals „nur“ der Verwaltung anvertrauten Aufgaben gedacht werden.<sup>95</sup> Vielmehr erfordert die Umsetzung des Leitbildes der Bürgerkommune ein gemeinsames parteiübergrei-

89 Siehe dazu auch den Beitrag von Vowe, in diesem Tagungsband. Siehe zu möglichen sozialen Schiefenlagen *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 90.

90 Angesprochen sei hier nur der Bud Spencer Tunnel bzw. das Bud Spencer Schwimmbad in Schwäbisch Gmünd. Siehe dazu die Ausführungen bei *Wohlfarth*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung bei Groß- und Kleinvorhaben, LKRZ 2013, S. 138 ff. (142) m. w. N.

91 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 171.

92 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 170; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 179; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849); *Gotzen*, VR 2002, S. 220 ff. (221).

93 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 168 m. w. N.; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 181; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849); *Gotzen*, VR 2002, S. 220 ff. (221). Siehe dazu auch *Kleger*, Bürgerbeteiligung zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung: Ergebnisse eines Forschungsseminars, 2015; *ders.*, Beteiligungskommune (Fn. 78). Mit Bezug zu Großprojekten *Brennecke*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Rechtsvorschrift und Selbstregulierung – Die neue Richtlinie VDI 7000, *VerwArch* 106 (2015), S. 34 ff. (52 ff.).

94 *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 183; *dies.*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 399; *Tabatt-Hirschfeldt*, Public Management, Schwerpunkt: Sozialverwaltung in Kommunen, 2012, S. 132.

95 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 395.

fendes Interesse, große kommunale Handlungsspielräume und einen langfristigen Blick, sodass trotz leerer Haushaltskassen und Konsolidierungsdruck nicht nur die Beteiligungsinstrumente herangezogen werden, die einen sofortigen Einspareffekt versprechen.<sup>96</sup> Zudem führt ein unreflektierter Einsatz verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten nicht zwangsläufig zu mehr und zu einer besseren Bürgerbeteiligung. Die Instrumente im Rahmen eines Partizipationsmanagements sollten eher sachkundig und gründlich ausgewählt werden.<sup>97</sup> Außerdem ist eine Verantwortungsübernahme und entsprechendes Engagement durch die Bürger notwendig.<sup>98</sup> Die Gefahr der Durchsetzung nur einzelner privater Partikularinteressen kann dadurch entschärft werden, dass das Letztentscheidungsrecht bei den Trägern der Kommunalverwaltung bleibt.<sup>99</sup>

#### IV. Auf dem Weg in eine zeitgemäße Beteiligungskultur: Partizipation 21

Die Schlaglichter auf das Spektrum einer auf bürgerschaftliche Partizipation setzenden Demokratie „von unten“ zeigen eine beachtliche Bandbreite und Vielfalt formeller und informeller Formen der Bürgerbeteiligung. Sie legen einen Ausbau partizipativer Beteiligungsoptionen nahe, der längst in Angriff genommen und noch lange nicht abgeschlossen ist. Freilich verbinden sich damit nicht nur Chancen mit legitimationsfördernden Funktionen, sondern auch Gefahren wie etwa die soziale Selektivität der Bürgerbeteiligung mit ihrer Tendenz zu Repräsentationsdefiziten<sup>100</sup>. Hinzu kommen noch nicht abschließend gelöste Probleme wie die Einrichtung dauerhaft vernetzter, über die herkömmlich anlass- bzw. projektbezogene Mitwirkung hinausgehender Strukturen mit der lokalen Zivilgesellschaft im Modell der Bürgergemeinde<sup>101</sup>. Mit hierher gehört auch die konventioneller rechtlicher Betrachtung so schwer fallende Blickerweiterung über gesetzlich eingeräumte oder vorgesehene Beteiligungsformen und deren rein

96 Siehe hierzu und weiteren Konfliktpunkten *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 395 ff., 399; *dies.*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 183.

97 *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 180.

98 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 170; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 181; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849).

99 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 393.

100 Vgl. etwa *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 24 f.; *Franzke*, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 247.

101 *Franzke*, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 248.



juristische Handhabung hinaus auf den „Kommunikations-Stil“ und den Umgang mit den Bürgern „auf Augenhöhe“, die letztlich auf das Problem einer Änderung der überkommenen Kommunikationskultur auf der lokalen politischen Ebene verweist.<sup>102</sup> Hier liegen wichtige Arbeitsfelder für ein kommunales Partizipationsmanagement, das mit der Aufbereitung und Umsetzung der neuen Partizipationskultur noch einen langen Weg vor sich hat. Der Weg zielt auf eine zeitgemäße Beteiligungskultur im 21. Jahrhundert, auf Partizipation 21.

*Professor Dr. Hartmut Bauer* ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam, ordentliches Mitglied des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer und Mitglied des Vorstands des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

*Lydia Hajasch* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.

---

102 Vgl. zu diesem Aspekt frühzeitig *Wulfhorst*, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, S. 581 ff.; *Schmehl*, Mitsprache 21 (Fn. 6), S. 348 f., 363 (Erweiterung der Rechtsaktsperspektive um die Kommunikationsperspektive).



# Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung

*Uwe Lübking*

## I. Bürgerbeteiligung ist Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung

Bürgerbeteiligung ist kein Modephänomen, sondern ein Grundprinzip der Kommunalpolitik. Die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist Grundlage und gelebte Praxis kommunaler Selbstverantwortung. Nur so lassen sich die Herausforderungen in den Kommunen bewältigen. Eine Stadtentwicklung, die an den Menschen vorbeiplant und deren Meinungen und deren Wissen nicht einbezieht, kann und wird nicht funktionieren. Demokratie lebt vom Mitmachen.

Eine umfassende und qualitätsvolle Beteiligung der Bürgerschaft ist mehr denn je der Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen (Energiewende etc.). Aber auch ansonsten gilt: Nur wenn Bürgerinnen und Bürger ihre eigenen Vorstellungen mit in die Planungs- und Umsetzungsprozesse kommunaler Vorstellungen einbringen können, trägt dies in der Folge zur Identifikation mit ihrer Stadt und Gemeinde bei. Denn gerade Städte und Gemeinden werden von der breiten Zustimmung ihrer Bewohner getragen. Die Einbeziehung der Bürgerschaft in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist Kern kommunaler Selbstverwaltung.

### 1. Kommunale Selbstverwaltung

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen selbst bürgerschaftlich organisiert sind. Hervorzuheben sind die rund 200.000 Vertreterinnen und Vertreter in kommunalen Vertretungskörperschaften, ohne die die kommunale Selbstverwaltung nicht möglich wäre. Zu oft wird vergessen, dass die Kommunen nicht nur von einer hauptberuflichen Verwaltung geleitet werden. Vielmehr sind ein Teil dieser Verwaltung die ehrenamtlich tätigen Mitglieder in den kommunalen Gremien, die von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar gewählt werden. Bei der

Diskussion um die Engagementförderung und dem Ausbau der Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Entscheidungsprozessen darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass dies zunächst eine Aufgabe dieser gewählten Gremien ist. Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie hat sich auch auf der kommunalen Ebene bewährt. Dies heißt nicht, in den Städten und Gemeinden die Möglichkeiten, Wissen und Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit den lokalen Gestaltungschancen und Herausforderungen zu aktivieren und zu nutzen. Auf der kommunalen Ebene sind Strategien zu entwickeln, die eine Kooperation von Verwaltung und Kommunalpolitik mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und örtlichen Unternehmen ausbauen und verstärken.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss des Zweiten Senats vom 19. November 2014 noch einmal deutlich hervorgehoben: „Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren“<sup>1</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss weiter aus: „Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht. Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung.“<sup>2</sup>

Diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist ein klarer Hinweis an den Bund und insbesondere die Länder, den Kommunen nicht nur einen ausreichenden Bestand an örtlichen Angelegenheiten zur eigenständigen Aufgabenerfüllung zuzuweisen, sondern auch die Möglichkeit, diese Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen zu können

---

1 BVerfG, B.v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 Rn. 52 (zitiert nach juris).

2 BVerfG, B.v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 Rn. 52 (zitiert nach juris).

– also eine ausreichende Finanzausstattung. Denn wenn die Kommunen aufgrund der Finanznot immer mehr freiwillige Aufgaben zurückfahren oder gar nicht mehr wahrnehmen können, dann laufen die kommunalen Selbstverwaltungen und letztlich auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ins Leere.

## 2. Formelle und informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Grundsätzlich entscheiden die örtlichen Entscheidungsträger über Art und Umfang der Bürgerbeteiligung. Die Kommunalverfassungen und Fachgesetze normieren aber bestimmte Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft und sehen unter den dort genannten Voraussetzungen konkrete Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf die politische Willensbildung im Interesse der unmittelbaren Demokratie vor.

Neben den klassischen oder formellen Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung gewinnen informelle Beteiligungsmöglichkeiten, wie Bürgerversammlungen, Bürgerausstellungen, Planungszellen, Zielkonferenzen, Zukunftswerkstätten, Bürgerpanel, zunehmend an Bedeutung. Die informellen Möglichkeiten unterscheiden sich von den gesetzlich normierten Verfahren dadurch, dass weder das „Ob“ noch das „Wie“ gesetzlich festgeschrieben sind. Mit Blick auf ein wirksames Teilnahmeverfahren bleibt festzuhalten, dass die Kommunen Verfahren der Bürgerbeteiligung wählen sollten, die ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid vermeiden. Dafür eignen sich besonders die genannten informellen Teilnahmeformen.

Zusammenfassend fordert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht. Besonders hervorzuheben sind hierbei folgende Punkte:

- Gemeindliche Verwaltung beruht im Wesentlichen auf dem bürgerschaftlichen Ehrenamt.
- Dazu gehört auch die aktive Einbeziehung der Bürgerschaft in kommunale Entscheidungen.
- Zum Selbstverwaltungsrecht gehört grundsätzlich auch, dass über den konkreten Umfang einer Bürgerbeteiligung allein von den örtlichen Entscheidungsträgern eigenverantwortlich zu entscheiden ist.

- Repräsentative Demokratie und direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung ergänzen sich. Ziel einer modernen Bürgerbeteiligung sollte ein möglichst breiter Konsens im Vorfeld wichtiger Entscheidungen sein.

## II. Rechtlich normierte Verfahren

### 1. Fachgesetze

Zunächst sehen Fachgesetze förmliche Beteiligungsverfahren vor, z. B. die Bauleitplanung. Die Erfahrungen mit diesen frühzeitigen, breit und ergebnisoffen angelegten Beteiligungsverfahren sind grundsätzlich positiv und es ist zu überlegen, ob derartige Vorverfahren auch im sonstigen Planungs- und Verfahrensrecht vorgesehen werden sollten. So könnte die Notwendigkeit eines Projekts besser und frühzeitig kommuniziert und zum Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion gemacht werden.

### 2. Kommunalverfassungen

In der Regel finden sich die gesetzlich normierten Beteiligungsverfahren in den Kommunalverfassungen der Länder, wobei sich diese in Details unterscheiden. Dies gilt insbesondere für die nähere Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren. So wird häufig weder das „Ob“ noch das „Wie“ gesetzlich vorgeschrieben, zum Teil nur das „Ob“. Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden finden sich detaillierte rechtliche Vorgaben.

### 3. Petition und Mitarbeit als sachkundiger Bürger in Ausschüssen

Vorab soll auf folgende Beteiligungsmöglichkeiten hingewiesen werden: Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an die Vertretungskörperschaft zu wenden (sog.

Petitionsrecht).<sup>3</sup> Der Antragsteller ist über die Stellungnahme zu den Anregungen und Beschwerden zu unterrichten.

Zu Mitgliedern der Ausschüsse können neben den gewählten Mandatsträgern auch sog. sachkundige Bürger, die der Vertretungskörperschaft angehören können, bestellt werden.<sup>4</sup> Zur Übernahme der Tätigkeit als sachkundiger Bürger ist niemand verpflichtet. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen.<sup>5</sup> Ziel der Regelung ist es, Personen mit besonderer Sachkunde in die in der Regel vorbereitende Arbeit der Ausschüsse einzubinden und damit auch auf das Fachwissen der Bürgerschaft zurückzugreifen. Als Mitglieder mit beratender Stimme können nach den Bestimmungen einzelner Kommunalverfassungen den Ausschüssen auch volljährige sachkundige Einwohner angehören.<sup>6</sup> Damit wird denjenigen eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt, die nicht in die Vertretungskörperschaft gewählt werden können – insbesondere ausländische Einwohnerinnen und Einwohner. Die Kommunalverfassungen sehen darüber hinaus in unterschiedlicher Art und Weise insbesondere mit Blick auf die verbindliche Implementierung die Bestellung von Beauftragten oder die Schaffung spezieller Gremien wie Ausländer- oder Integrationsbeiräte vor.<sup>7</sup>

#### 4. Überblick ausgewählter gesetzlich normierter Beteiligungsformen

Im Folgenden soll ein Überblick über die unterschiedlichen Beteiligungsformen gegeben werden, wobei zwischen den eher informellen und den direkt demokratischen Mitwirkungsrechten unterschieden werden muss.

---

3 Z. B. § 16 BbgKVerf; § 34 NKomVG; § 24 GemO NRW; § 12 SächsGemO.

4 Z. B. § 40 GemO BaWü; § 43 Abs. 4 BbgKVerf; § 58 Abs. 3 GemO NRW.

5 Siehe Fn. 4.

6 Z. B. § 41 GemO BaWü; § 58 Abs. 4 GemO NRW.

7 Z. B. Gleichstellungsbeauftragte: § 18 BbgKVerf; §§ 5 f. NKomVG; § 5 GemO NRW; Beiräte: § 19 BbgKVerf; § 27 GemO NRW; § 47 SächsGemO.

### a. *Bürgerversammlungen/Einwohnerversammlungen*

Die Einwohner-/Bürgerversammlungen<sup>8</sup> dienen der Information, der Meinungsbildung und dem Meinungsaustausch der Einwohner mit den gewählten Repräsentanten der Kommune. Hier können wichtige kommunale Angelegenheiten erörtert werden. Ein weiteres Mitwirkungsrecht wird den Einwohnern über dieses Rechtsinstitut nicht gewährt. Eine Instrumentalisierung dieses Instituts zu Wahlkampfwzwecken seitens der Kommunalorgane oder einzelner Organmitglieder ist nicht zulässig. Teilnahmeberechtigt sind grundsätzlich alle Einwohner. Die Versammlung darf z. B. nicht dazu genutzt werden, ein Plebiszit über eine Gemeindeangelegenheit herbeizuführen. Die dialoggeneigte Information kann im Übrigen bereits eine Konsensfindung mit den Einwohnern im Stadium der Planung eines Vorhabens ermöglichen und so auch zur Befriedigung der Diskussion beitragen.

### b. *Einwohnerfragestunde*

Die Vertretungskörperschaft kann bei öffentlichen Sitzungen den Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Gemeindeangelegenheiten zu stellen.<sup>9</sup> Fragestunden dienen im Wesentlichen der Information der Einwohner über wichtige Angelegenheiten.

### c. *Anhörungs- und Unterrichtungspflicht*

Die Vertretungskörperschaft ist verpflichtet, die Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten.<sup>10</sup> Die Verpflichtung trifft die Vertretungskörperschaft in ihrer Gesamtheit, nicht bestimmte Teile des Rates, z. B. Fraktionen oder einzelne Mitglieder. Dadurch wird verhindert, dass durch einzelne Teile der Vertretungskörperschaft manipulativ Einfluss auf die Einwohnerschaft genommen werden kann. Die Unterrichtungspflicht besteht gegenüber allen Einwohnern der Gemeinde, also auch gegenüber ausländischen Staatsangehörigen oder Minderjährigen.

Allgemein und bedeutsam sind alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht nur unerhebliche, vorübergehende und geringfügige Auswirkungen auf das Leben innerhalb oder auf die Entwicklung der Gemeinde

8 Z. B. §§ 20f. GemO BaWü; Art. 18 GO Bayern; § 13 BbgKVerf; § 23 Abs. 2 GemO NRW.

9 Z. B. § 13 BbgKVerf.

10 Z. B. § 20 GemO BaWü; § 13 BbgKVerf; § 23 GemO NRW.



haben. Dazu gehören z.B. alle wichtigen Planungen und Vorhaben, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind bzw. das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohner nachhaltig berühren. Die Form der Unterrichtung wird in den Kommunalverfassungen in der Regel nicht verbindlich vorgeschrieben. Teilweise sind detailliertere Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. Eine Möglichkeit der Unterrichtung sind die bereits genannten Einwohnerversammlungen.

#### *d. Bürgerantrag/Einwohnerantrag*

Der Einwohnerantrag<sup>11</sup> eröffnet eine im Vergleich zum Bürgerbegehren in der Praxis nicht so häufig genutzte Möglichkeit zur unmittelbar-demokratischen Einflussnahme der Einwohnerschaft. Der Einwohnerantrag hat zum Inhalt, dass die Vertretungskörperschaft auf Veranlassung eines Teils der Gemeindebevölkerung über eine bestimmte Angelegenheit, die in die gesetzliche Zuständigkeit des jeweiligen Gremiums fällt, berät und gegebenenfalls entscheidet. Das Entscheidungsrecht bleibt aber bei der Vertretungskörperschaft. Dies bedeutet, dass die Vertretungskörperschaft auch eine Beschlussfassung in der Sache ablehnen kann. Über einen zulässigen Einwohnerantrag hat die Vertretungskörperschaft innerhalb einer vorgegebenen Frist, in der Regel spätestens in ihrer nächsten ordentlichen Sitzung zu beraten und zu entscheiden.<sup>12</sup> Der Vertrauensperson des Einwohnerantrags soll Gelegenheit gegeben werden, den Einwohnerantrag in der Sitzung der Vertretungskörperschaft zu erläutern. Beim Einwohnerantrag handelt es sich also in Abgrenzung vom Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht um eine Entscheidungsinitiative, sondern um eine Form der Beratungsinitiative mit dem Ziel, dass die Vertretungskörperschaft in der genannten Angelegenheit aktiv wird.

#### *e. Ratsbürgerbescheid*

Einige Kommunalverfassungen sehen vor, dass die Vertretungskörperschaft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen kann, dass über eine Angelegenheit der

---

11 Z.B. § 20b GemO BaWü; Art.18b GO Bayern; §14 BbgKVerf; § 25 GemO NRW; § 23 Sächs-GemO.

12 Siehe Fn. 11.

Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.<sup>13</sup> Diese Regelungen sind nicht unumstritten, da die Vertretungskörperschaft gerade dafür gewählt wurde, im Rahmen der repräsentativen Demokratie über die wichtigen Gemeindeangelegenheiten zu entscheiden. Der sog. Ratsbürgerentscheid darf nicht dazu führen, dass die Vertretungskörperschaft sich bei unpopulären Entscheidungen aus der Verantwortung zieht.

#### *f. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide<sup>14</sup> sind die wesentlichen Instrumente der direkten Demokratie. Über eine Gemeindeangelegenheit, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretungskörperschaft liegt, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Damit ist dieses Bürgerbegehren (1. Stufe) als Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids (2. Stufe) gerichtet. Im Wesentlichen lassen sich die Voraussetzungen und das Verfahren wie folgt skizzieren:

##### Bürgerbegehren (1. Stufe):

- Antrag der Bürgerschaft,
- Antrag mit konkreter Fragestellung (ja oder nein),
- Begründung,
- Finanzierungsvorschlag,
- Quorum,
- Frist bei Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft.

##### Bürgerentscheid (2. Stufe):

- Zulässigkeit des Bürgerbegehrens,
- Keine Entscheidung über ausgeschlossene Angelegenheiten, z. B. keine Selbstverwaltungsaufgabe, Abgaben und Entgelte, Bauleitpläne, Verfolgung gesetzwidriger Ziele,
- Gemeindevertretung entspricht nicht dem Bürgerbegehren,
- Durchführung des Bürgerentscheids mit notwendiger Mehrheit.

13 Z.B. § 21 Abs. 1 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 26 Abs. 1 GemO NRW; § 24 SächsGemO. Bürgerbefragung: § 35 NKomVG.

14 Z.B. § 21 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 15 BbgKVerf; §§ 32f. NKomVG; § 26 GemO NRW; §§ 24f. SächsGemO.

Die genauen Verfahrensregeln, z. B. bezüglich der einzuhaltenden Fristen oder hinsichtlich der Zahl der zu sammelnden Unterschriften für ein Bürgerbegehren, sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie finden sich in den jeweiligen Kommunalverfassungen. Vielfach sind die Quoren nach der Zahl der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde gestaffelt.<sup>15</sup> Danach benötigen Großstädte ein geringeres Quorum. So müssen etwa in München oder Köln sowie in anderen bayerischen oder nordrhein-westfälischen Städten mit über 500.000 Einwohnern nur 3 % der Wahlberechtigten unterschreiben, um eine Abstimmung herbeizuführen.<sup>16</sup> Hingegen sind etwa in einer Gemeinde in Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die unter 10.000 Einwohner hat, 10 % der Wahlberechtigten für ein Bürgerbegehren erforderlich. In Rheinland-Pfalz oder Sachsen besteht ein Quorum aus 10 bis zu 15 % der Wahlberechtigten.<sup>17</sup>

Das Bürgerbegehren muss grundsätzlich die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Ist es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens gelungen, die notwendige Anzahl von Unterschriften zu sammeln, wird das Begehren zunächst durch die Verwaltung auf seine formale Zulässigkeit geprüft und dann der Vertretungskörperschaft zur Beratung vorgelegt. Diese hat danach die Möglichkeit, in einer bestimmten Frist über die Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens zu entscheiden.<sup>18</sup> Damit entfällt der Bürgerentscheid.

Lehnt die Vertretung das Bürgerbegehren mehrheitlich ab, kommt es zum Bürgerentscheid. Die Kommunalverfassungen normieren, dass über bestimmte Angelegenheiten kein Bürgerentscheid stattfinden darf.<sup>19</sup> Dazu zählen in der Regel:

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,
- Fragen der inneren Organisation der Kommunalverwaltung,
- die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
- die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,

---

15 Siehe Fn. 14.

16 Art. 18a Abs. 6 GO Bayern; § 26 Abs. 4 GemO NRW.

17 § 17a Abs. 3 GemO RhPf; § 25 Abs. 1 SächsGemO.

18 Z. B. § 21 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 15 BbgKVerf; § 23 NKomVG; § 26 GemO NRW; §§ 25 f. SächsGemO.

19 Siehe Fn. 14.

- Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe,
- die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtabschlusses,
- Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,
- Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,
- Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen sowie
- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 BauGB und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist.

Formale Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids ist weiter, dass die zur Abstimmung gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann und sich in der Zuständigkeit der Kommune, also der örtlichen Gemeinschaft (eigener Wirkungskreis), bewegt.

Für Bürgerentscheide besteht in allen Bundesländern mit Ausnahme von Hamburg ebenfalls ein Quorum für die Zustimmung.<sup>20</sup> Für die erfolgreiche Annahme ist somit nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden, sondern zusätzlich die Zustimmung eines bestimmten Anteils aller Wahlberechtigten erforderlich. So beträgt das Quorum in Rheinland-Pfalz 20 % der Wahlberechtigten<sup>21</sup>, in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 25 % der Wahlberechtigten<sup>22</sup> sowie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, abhängig von der Größe der Gemeinde, 10 bis 20 % der Wahlberechtigten<sup>23</sup> und in Schleswig-Holstein 8 bis 20 %<sup>24</sup>. Werden dieses Quorum und die erforderliche Mehrheit erreicht, sind Bürgerentscheide verbindlich und stehen einem Entschluss der gewählten kommunalen Vertretung gleich.<sup>25</sup> Diese Verbindlichkeit verhindert aber nicht, dass die kommunale Vertretung zu einem späteren Zeitpunkt und nach Ablauf jeweils im Einzelnen vorgegebener Fristen einen neuen Beschluss fasst, der das Ergebnis des Bürgerentscheids abändert oder aufhebt.

20 Siehe Fn. 14.

21 § 17 Abs. 7 GemO RhPf.

22 § 21 Abs. 6 GemO BaWü; § 15 Abs. 4 BbgKVerf; § 8b Abs. 6 HGO; § 20 Abs. 6 KV MV; § 33 Abs. 4 NKomVG; § 24 Abs. 3 SächsGemO; § 27 Abs. 3 KVG LSA.

23 Art. 18a Abs. 12 GO Bayern; § 26 Abs. 7 GemO NRW; § 17 Abs. 6 ThürKO.

24 § 16g Abs. 7 GO SH.

25 Siehe Fn.14.

### III. Kritik und Bewertung

Die Form der politischen Willensvermittlung und die Struktur der Gemeindeorgane orientieren sich im Grundsatz am Modell der repräsentativen Demokratie. Auch die Kommunalpolitik ist dadurch charakterisiert, dass Meinungen und Wünsche nicht unmittelbar, sondern nur durch rechtsförmige Entscheidungen der jeweiligen Mandatsträger verwirklicht werden können. Das Modell der repräsentativen Demokratie hat nach wie vor viele Gründe für sich, z. B. ein Höchstmaß an Stabilität und Kontinuität der Verwaltungstätigkeit. Gleichwohl erweist sich die Einführung von Elementen der unmittelbaren Demokratie auch im kommunalen Bereich – wie dargelegt – als sinnvoll und praktikabel. Sie bieten unter bestimmten Voraussetzungen den Bürgern die Möglichkeit, sich mit wichtigen Gemeindeangelegenheiten auseinanderzusetzen, stärken die Akzeptanzbereitschaft und erhöhen die Bürgernähe. Voraussetzung bleibt aber, dass die repräsentative Demokratie nicht ausgehöhlt wird und ins Leere läuft.

Die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erfahren teilweise Kritik. So sollen die Ausschlussgründe für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gestrichen werden. Im Wesentlichen soll der gesamte Zuständigkeitskatalog der Gemeindevertretung einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid offen stehen. Darüber hinaus soll der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft, die Einreichungsfrist gestrichen und die Quoren mit dem Ziel verändert werden, die Unterschriftenhürden auf 3–10% abzusenken sowie die Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden ganz abzuschaffen. Die Mehrheit würde dann entscheiden.

Diese Forderungen sind abzulehnen. Der Ausnahmekatalog ist sinnvoll, weil die dort genannten Angelegenheiten im Sinne des Interessenausgleichs durch die dem Gemeinwohlinteresse verpflichteten Mandatsträger zu entscheiden sind. Mindestbeteiligungen von Bürgerentscheidungen müssen sicherstellen, dass sich nicht lediglich Interessen einer Minderheit durchsetzen. Es scheint nämlich das Missverständnis vorzuherrschen, dass Bürgerinnen und Bürger sich nur aus Gründen des Gemeinwohls engagieren. Dass auch hier Einzelinteressen verfolgt werden, steht außer Frage, ist auch nicht verwerflich, bedeutet aber, dass Entscheidungen, die eine Abwägung zwischen den Einzelinteressen und dem Allgemeininteresse erfordern, von der Vertretungskörperschaft zu treffen sind. Es müssen Ausgleiche zwischen Einzelinteressen und dem Gemeinwohl gefunden werden. Formen der Bürgerbeteiligung ersetzen nicht die repräsentative Demokratie,

sondern ergänzen sie. Für eine effiziente Bürgerbeteiligung ist es erforderlich, unter Wahrung der repräsentativen Demokratie eine frühe, umfassende, transparente und aktiv gestaltete Beteiligungskultur zu entwickeln.

#### IV. Fazit

Die Herausforderungen in den Kommunen können nur gemeinsam mit der Bürgerschaft bewältigt werden. Die repräsentative Demokratie hat sich auch auf der lokalen Ebene bewährt; es müssen Ausgleichs zwischen Einzelinteressen und dem Gemeinwohl gefunden werden. Formen der Bürgerbeteiligung ersetzen nicht die repräsentative Demokratie, sondern ergänzen sie. Für eine effiziente Bürgerbeteiligung ist es erforderlich, unter Wahrung der repräsentativen Demokratie eine frühe, umfassende, transparente und aktiv gestaltete Beteiligungskultur zu entwickeln. Mindestbeteiligungen von Bürgerentscheidungen müssen sicherstellen, dass sich nicht lediglich Interessen einer Minderheit durchsetzen.

*Uwe Lübking* ist Beigeordneter und Leiter des Dezernats für Recht, Personal und Organisation, Sozial- und Jugendpolitik, Schule, Kultur und Sport des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht, Mitglied im Stiftungsrat der Bundeskulturstiftung und Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Jugendinstituts sowie Vizepräsident des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

# Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur

Ursula Stein

Der Beitrag spiegelt die Sicht einer Beraterin und Moderatorin wider, die selbst keine Verwaltungsspezialistin ist, aber seit fast 30 Jahren im stetigen Kontakt mit Verwaltungen auf Orts-, Regional-, Landes- und Bundesebene arbeitet.

1. „Etwas ganz Wichtiges vorneweg:  
Wir arbeiten wirklich auf Augenhöhe!“

Dieses Zitat stammt von *Christine Baumann*, die sich im Seniorenbüro der Stadt Landau engagiert und Mitglied des Arbeitskreises war, der 2015 die Leitlinien für den „Landauer Weg der Bürgerbeteiligung“ erarbeitet hat. Sie stellte es ihren Ausführungen bei der Vorstellung des Zwischenstands im Stadtrat Landau voraus. Damit hat sie einen Grundsatz auf den Punkt gebracht, der heute für alle Formen der Partizipation gelten kann: Arbeiten auf Augenhöhe, mit gleichberechtigten Partnern, die ihre jeweiligen Kompetenzen einbringen, um die bestmögliche Lösung für eine Aufgabe oder ein Problem zu finden. Dem können Konflikte ebenso gut wie Herausforderungen an Kreativität, Ressourcen und Netzwerkbildung zugrunde liegen.



Abb. 1: Augenhöhe  
Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

## II. Partizipation in der Bürgerkommune

Schaut man sich das Tagungs- und das Vortragsthema aus der Perspektive der beiden genannten Akteursgruppen – Verwaltung und Bürger – an, deutet sich im Begriff „Bürgerkommune“ eine deutliche Veränderung der zugrunde liegenden Leitbilder an. Wenn sich Verwaltung v. a. als Behörde und Vertreterin der Obrigkeit versteht, kommt dem Bürger die Rolle des Untertans zu. Für die Kommune als Dienstleisterin (oder auch als Unternehmerin, wie in den 80er Jahren durch den damaligen Bundesbauminister *Oskar Schneider* persönlich propagiert) ist der Bürger ein Kunde, der sich anderen Dienstleistern – sprich Wohnorten – zuwendet, wenn die Kommune nicht gut genug „liefert“. Wenn heute von Bürgerkommune die Rede ist, so unterstreicht dies, dass der Bürger als Partner gesehen wird.

### Leitbild Bürgerkommune

Obrigkeitskommune/Behörde: Bürger als Untertan

Dienstleistungskommune: Bürger als Kunde

Bürgerkommune: Bürger als Partner

Abb. 2: Leitbild Bürgerkommune

Dies ist nicht Philanthropie, sondern Notwendigkeit: Globaler Wettbewerb um niedrige Steuern und schlanken Staat, strukturelle Defizite der kommunalen Haushalte, Personalabbau: Kommunen sind angewiesen auf die Ressourcen der Akteure, die aber auch ihre eigenen Agenden einbringen, nicht (mehr) auf Control and Command reagieren und obrigkeitliches Verhalten ignorieren, wenn nicht bekämpfen. Governance-Konzepte beschreiben diesen Umstand.<sup>1</sup>

Mit den Leitbildern von Kommunen hat sich auch der Charakter von Bürgerbeteiligung verändert. Anfangs wurde ein Mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung<sup>2</sup> quasi „gewährt“ und damit ein hierarchisches Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern beibehalten. Heute erwarten Bürger und andere Akteure z. B. aus der Wirtschaft neben dem Gespräch auf Augenhöhe auch, dass die Ergebnisse beachtet und umgesetzt werden. Dies bedeutet für die Verwaltung mehr Verbindlichkeit in einem zugleich weniger „steuerbaren“ Umfeld. Partizipation im Sinne von Beteiligung wandelt sich zu kooperativen Planungsprozessen.

1 Vgl. dazu *Stein*, Lernende Stadtregion, Verständigungsprozesse über Zwischenstadt, 2006, S. 59f.

2 Vgl. Beitrag von *Lübking*, Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung, in diesem Band.

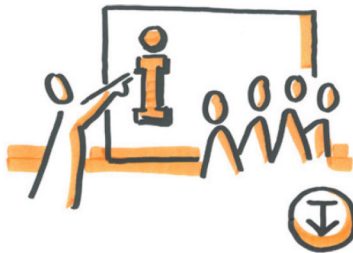


### III. Methoden und Instrumente der Partizipationsprozesse

Für die Ausgestaltung von Partizipationsprozessen steht eine Vielzahl von Methoden und Instrumenten zur Verfügung, die man zu unterschiedlichen Intensitäten von Einbeziehung nutzen kann.

#### 1. Informieren

Bürgerinnen und Bürger möchten wissen, was geschieht und warum. Als Anlieger haben sie besondere Einspruchsrechte im Bauleitplanverfahren, als Geschäftsinhaber oder Mieter müssen sie sich auf Veränderungen einstellen. Zu spät oder in unzureichender Breite zur Verfügung



gestellte Information fördert Missmut und Misstrauen. Andererseits ist da, wo z. B. eine Mitwirkung aus gesetzlichen Gründen nicht möglich ist oder nicht in der Hand der lokalen Verwaltung liegt, auch für Bürger nachvollziehbar, dass Mitwirkung oder Kooperation nicht versprochen werden kann.

Abb. 3: Informieren

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

#### 2. Mitwirken

Mitwirken bedeutet, dass den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich gestaltend in Planungsprozesse einzubringen. Ihre Ideen und Präferenzen sind gefragt und werden im Planungsprozess sowie im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt. Das bedeutet, dass die engagierten Bürger Gelegenheit zum Austausch untereinander haben müssen, um ihre eigene Perspektive in einen größeren Kontext setzen zu können und mit anderen Argumenten weiter entwickeln zu können. Planer/-



Abb. 4: Mitwirken

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

innen und Politiker/innen müssen Kenntnisse und Argumente einbringen, und es muss Gelegenheit für gemeinsame Lernprozesse geben. Mitwirkung bedeutet nicht immer eine 1:1 Umsetzung, weil es ja gerade Aufgabe eines Gemeinderats ist, gesamtstädtische Aspekte im Blick zu behalten und die Entscheidung zu verantworten.

### 3. Kooperieren

Kooperationen zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen, die zur Realisierung eines Vorhabens gebraucht werden, setzt bei den unterschiedlichen Beteiligten genau dieses Bewusstsein des Die-Andere-



nen-Brauchens voraus. Werden z. B. von den Bürgern nicht „nur“ Ideen und Kommentare gebraucht, sondern auch deren Arbeitskraft, Grundstücke, Genehmigungen, Geld oder ähnliches, so ist es sinnvoll, die Entscheidungsgrundlagen gemeinsam zu erarbeiten und verbindlich den Planungs- und Entscheidungsprozessen zugrunde zu legen.

Abb. 5: Kooperieren

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

Alle Intensitäten haben ihr Recht! Nicht in jedem Fall ist Kooperieren das angemessene Ziel eines Beteiligungsprozesses. Und in allen Formen der Beteiligung kann das Prinzip „auf Augenhöhe“ umgesetzt werden: Durch Ernstnehmen und Sorgfalt beim Umgang mit Informationsbedürfnissen, durch offene Verständigungsversuche in den richtigen Momenten eines transparent durchgeführten Planungsprozesses oder durch Anerkennen der unterschiedlichen Beiträge in der Kooperation.

Partizipation muss also weit über das freundlich gewährte „Vermitteln“ von Planungsinhalten und „Akzeptanz schaffen“ für Entscheidungen und Projekte hinausgehen. Sie führt zur Ko-Kreation von Stadt und Region, in die sich Bürger gestaltend einbringen wollen. Ko-kreative Prozesse stiften Bekanntschaften sowie Mit-Eigentümerschaften an den Ergebnissen von Planungsprozessen. Sie wecken und stärken das Potenzial einer Kommune oder Region, weil sie passgenaue Lösungen erleichtern (Bürger sind Experten für ihre Orte), weil sie zu einem

günstigen Zeitpunkt auf Probleme aufmerksam machen und für eine Anreicherung der Perspektiven sorgen, und weil sie zu mehr Zufriedenheit, Engagement und Identifikation der Bürger beitragen können.



Abb. 6: Masterplan Pforzheim 2030, Mitwirkende der Zukunftswerkstatt „Wirtschaft, Arbeit und Finanzen“ aus Bürgerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung im Jahr 2011

Quelle: Michael Strohmayer, Stadt Pforzheim

Aus Sicht der Verwaltung (und der Politik!) verlangt dies u. a. ein Anerkennen von Kompetenzen, die passende Zeitplanung von Planungsprozessen und die Bereitstellung von Ressourcen. Dazu sei aber darauf hingewiesen, dass die Ressourcen sonst später beim Umgang mit Klagen, Widerständen und Verzögerungen eingesetzt werden müssen.

#### IV. Ein neues Kommunikationsmodell

Dass Partizipation Inhalte vermitteln oder Akzeptanz schaffen soll, baut auf ein bestimmtes Verständnis von Kommunikation auf, das Mitte des 20. Jahrhunderts von *Shannon* und *Weaver*<sup>3</sup> formuliert wurde. Vereinfacht sieht es so aus:

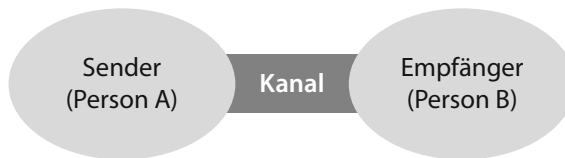


Abb. 7: Sender-Empfänger: Das klassische Modell der Kommunikation

Quelle: Ursula Stein, eigene Darstellung nach Schmid 2006

Zu diesem Modell sagt *Schmid*, der hier den Sender als Person A und den Empfänger als Person B bezeichnet: „Das klassische Sender-Kanal-Empfänger-Modell der Kommunikation geht von einem prinzipiell berechenbaren Austausch von Botschaften aus. Wenn die Botschaft

<sup>3</sup> *Shannon/Weaver*, The mathematical theory of communication, 1949.

richtig gesendet und der Kanal in Ordnung ist, muss sie identisch beim Empfänger ankommen. Dies erwartet man als Normalfall. Tritt dieser nicht ein, geht man von zu beseitigenden Kommunikationsstörungen aus. Implizit erwartet A meist auch, durch richtige Instruktion B zu dem beabsichtigten Verständnis und oft auch zum gewünschten Verhalten veranlassen zu können.“<sup>4</sup>

Dass Kommunikation heute so nicht mehr funktioniert, wie es das Sender-Empfänger-Modell beschreibt, und auch im kommunalen Kontext aufgrund der Vielzahl von Sendern, Empfängern, Botschaften und Interessen nicht funktionieren kann, ist längst klar geworden.

Ein systemisches Modell der Kommunikation<sup>5</sup> kommt der Realität näher.

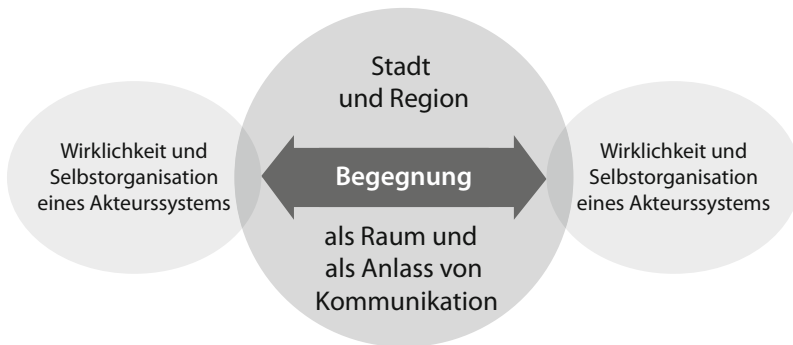


Abb. 8: Stadt und Region im systemischen Kommunikationsmodell für die räumliche Planung  
Quelle: Stein (Fn. 5), in Anlehnung an das Modell der „Kulturbegennung“ von Schmid, Tuning (Fn. 4).

Es geht davon aus, dass Kommunikation eine Begegnung zwischen Akteurssystemen ist, die sich zunächst einmal selbst organisieren und eine eigene Wahrnehmung von Wirklichkeit haben. Wenn sie sich aber gemeinsam mit der Stadt oder ihrer Region auseinandersetzen, dann kann die Stadt sowohl der Anlass als auch der Ort der Kommunikation sein. Hier kann man Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Wahrnehmung entdecken und Anlässe für Begegnung, Koordination oder Kooperation finden.

4 Schmid, Tuning into background levels of communication – Communication Models at ISB, Papers of the Institute of Systemic Consultancy (ISB), S. 71.

5 Stein, Ein systemisches Kommunikationsmodell für die räumliche Planung, pnd | online Nr. 1/2014, im Internet abrufbar unter [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1\\_2014/stein\\_ursula.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2014/stein_ursula.pdf) (31.8.2015).

Dies zu ermöglichen und zu fördern, ist die Aufgabe kommunikativer Planungsprozesse, die einen wesentlichen Teil der Partizipation ausmachen: Eine einzigartige Chance, zur Entstehung und Erneuerung stadtgemeinschaftlicher Netzwerke beizutragen.

Änderung der Verwaltungskultur heißt hier, hierarchische Vorstellungen von Kommunikation aufzugeben. Einbeziehen von Stadt und Region als Ort und Anlass der Kommunikation bedeutet, sich aus dem Rathaus oder dem städtischen Veranstaltungszentrum heraus zu begeben und vor Ort zu arbeiten, damit der Ort die Kommunikation inspirierend unterstützen kann. Und im Kulturhaus des Stadtteilvereins ist die Verwaltung ebenso zu Gast wie die Bürger – das Gefühl, „auf Augenhöhe“ zu sein, wird gestärkt.

## V. Herausforderungen durch Partizipation und Kommunikation

Verwaltungen stehen dadurch, dass Partizipation und Kommunikation intensiver werden, vor einer Reihe unterschiedlicher Herausforderungen.

### 1. Mangelnde Kalkulierbarkeit

Partizipation ist nicht gut kalkulierbar. Sie wird breit eingefordert, aber von der Bürgerseite sehr unterschiedlich wahrgenommen – mal mit überraschend starker Resonanz, die sofortigen Extra-Einsatz erfordert, mal mit erstaunlich geringer Resonanz. Das bedeutet teilweise schwer vorhersehbaren Geld- und Personaleinsatz und das Umgehen mit Engpässen und Enttäuschungen.

### 2. Keine Garantie für Anerkennung

Es gibt dabei keine Garantie für Anerkennung für die Bemühungen. Soziale Medien und Internet erlauben schnelle Kritik, aber auch mal ein Dankeschön, das früher per Brief oder Telefonanruf nicht auf den Weg gekommen wäre. Auch die Verwaltung kann besser darstellen, was sie alles tut – und das über den aktuellen Artikel in der Tageszeitung hinaus auf den Internet-Angeboten der Stadt oder der Behörde.

### 3. Umgang mit Vorwürfen

Oft wird in den Partizipationsprozessen Frust über frühere Entscheidungen oder aus ganz anderen Politikbereichen mit „bearbeitet“. Hier gilt es, die Nerven zu bewahren, sich aber bei ungerechtfertigten oder fehlplatzierten Beschimpfungen auch mal mit klaren und höflichen Worten zur Wehr zu setzen.

### 4. Ehrliche Darstellungen

Partizipation und Kommunikation verlangen, komplexe Sachverhalte gut strukturiert und ohne zu viel Fachvokabular erläutern zu können. Grafische Darstellungen sollen das unterstützen und nichts beschönigen – Bürgerinnen und Bürger reagieren allergisch auf Verschleierversuche verbaler und grafischer Art.

### 5. Vielfalt der Informationsquellen

Die Kommunikation wird v. a. durch die neuen Medien insgesamt erheblich schneller. Dabei sind Verwaltungen derzeit meist deutlich im Hintertreffen, weil sie technisch nicht up to date sind, nicht über die nötigen Personalressourcen verfügen oder in ihren internen Abstimmungsprozessen zu langsam sind. Das Amtsblatt ist weiterhin Vorschrift und wird meistens elektronisch, nur noch im Ausnahmefall gedruckt angeboten. Bürger erwarten immer noch Gedrucktes, aber v. a. eine gut strukturierte Internetseite, auf der sie aktuelle Informationen und vertiefende Angebote leicht finden (diese Transparenz stützt das Arbeiten auf Augenhöhe!). Manche Zielgruppen erreicht man nur noch über soziale Medien wie Facebook und Twitter, die dialogisch angelegt sind. Dort muss der Dialog auch betreut werden. Mit der Einhaltung von fünf Abstimmungsebenen bei jeder Äußerung gelingt das nicht, und eine zentrale Pressestelle wird nicht sämtliche laufenden Diskussionen fachlich souverän und im jeweiligen Fall gut orientiert begleiten können. Die Verantwortung für Kommunikation wird dezentralisiert und verstärkt auf kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt werden müssen. In Arnshausen beispielsweise twittert ein Mitarbeiter des Fachbereichs Planen|Bauen|Umwelt völlig selbständig zum Thema „Baukultur in Arnshausen“.<sup>6</sup>

---

6 Siehe dazu die Internetseite [https://twitter.com/klaus\\_froehlich](https://twitter.com/klaus_froehlich).

## 6. Eigene Medienarbeit

Das Internet macht Informationen für jeden verfügbar – damit haben Verwaltungen und Fachleute kein Informationsmonopol in Partizipationsprozessen mehr. Diskussionspartner verfügen über eigene Kommunikationskanäle wie Blogs, Netzwerke usw. Für Verwaltung und Fachleute gilt es also, sich mit der eigenen Medienarbeit in einer vielfältigen Welt von Informationen und Meinungen zu bewegen, selber sichtbar zu werden und Informationen transparent und attraktiv anzubieten.

## 7. Organisation der Verwaltung

Nicht zuletzt entsteht aus Partizipation und Kommunikation eine Herausforderung an die Organisation der Verwaltung. Sie muss Zuständigkeiten erkennbar und Gesprächspartner für die Kooperationspartner erreichbar machen, und sie muss zugleich der Falle der permanenten Erreichbarkeit entgehen, damit Gespräche ungestört geführt werden können und Sacharbeit erledigt werden kann.

## VI. Strukturierte und vereinbarte Beteiligung

Die gemeinschaftliche Arbeit an der Stadt<sup>7</sup> auf Augenhöhe braucht

- *Information:* Um was geht es? Was können die Wirkungen sein? Wann und wie kann ich Interessen und Meinungen einbringen?
- *Transparenz:* Wer entscheidet wann? Welche Gründe sprachen für diese Entscheidung?
- *Rückmeldung:* Wie gehen wir mit Ihrer Anregung/Ihrem Argument um?

Viele Städte arbeiten deshalb mit bzw. an Leitlinien für die Bürgerbeteiligung. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung umfasst derzeit 32 Beispiele aus der Bundesrepublik.<sup>8</sup> Leitlinien sollen dabei helfen, geklärte und

---

7 Zum Thema „Stadt als Gemeinschaftsaufgabe“ siehe das Buch von Selle, Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, 2013.

8 Netzwerk Bürgerbeteiligung, im Internet abrufbar unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/) (31.8.2015).

vereinbarte Wege in der Partizipation zu gehen, so dass Bürgerinnen und Bürger nicht mehr von der „gewährten“ Beteiligung der Alleinhaber von Information abhängig sind. Sie können auch selbst Anregungen zur Durchführung und Gestaltung von Beteiligungsverfahren geben.

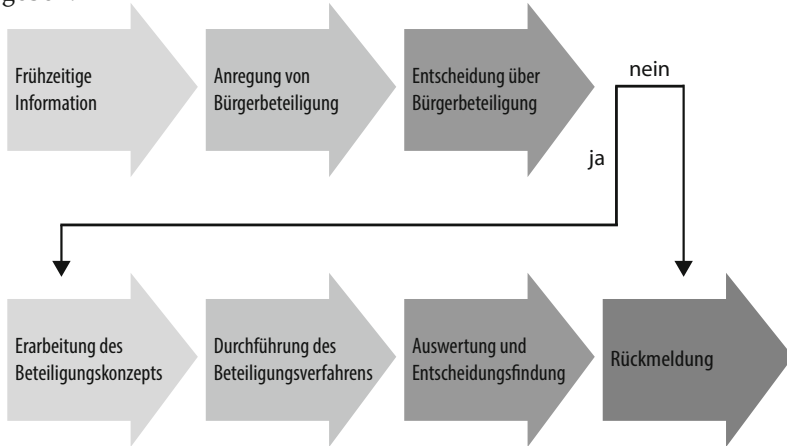


Abb. 9: Ablaufschema aus dem Leitfaden Bürgerbeteiligung der Stadt Pforzheim

Quelle: Stadt Pforzheim, Leitfaden Bürgerbeteiligung, im Internet abrufbar unter [https://di0pda1wg490s.cloudfront.net/fileadmin/user\\_upload/hauptamt/masterplan/dokumentationen/leitfaden\\_buergerbeteiligung.pdf](https://di0pda1wg490s.cloudfront.net/fileadmin/user_upload/hauptamt/masterplan/dokumentationen/leitfaden_buergerbeteiligung.pdf), S. 9 (31.8.2015)

Zentrale Elemente dieser Leitlinien sind meist:

- Eine Vorhabenliste über die absehbar anstehenden Projekte und Themen – dies erleichtert den frühzeitigen Informationszugang und stellt Transparenz her.
- Eine Koordinationsstelle, die für alle Involvierten Zugänge öffnet und Beratung anbietet sowie den Beirat in seiner Arbeit unterstützt.
- Ein Beteiligungsbeirat mit Personen aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – auch hier wieder: „Augenhöhe“ herstellen, modellhaft zusammenarbeiten, transparent Entscheidungen finden, Rahmen für konkrete Verfahren setzen!

Aus Sicht der Verwaltung entsteht durch die Pflege der Vorhabenliste, die Beteiligung am Beirat und die Verpflichtung zu Rückmeldungen ein Mehraufwand, dem jedoch auch einige Chancen gegenüberstehen:



- Der Aufwand wird transparent, ein Mehrbedarf an Personal/Geld begründbar,
- die Bürger tragen Mit-Verantwortung,
- die vereinbarte Partizipation wird weniger angreifbar als „gewährte“ und
- Interessen kommen auf den Tisch.

Ein Problem von Partizipation können auch Leitlinien nicht ändern: Beteiligung ist sozial selektiv. Eingefordert und gelebt wird sie am ehesten von denen, die ohnehin sprachfähig sind und im politischen Diskurs gehört werden. Das Ansprechen und Aufsuchen beteiligungsferner Gruppen wie z. B. Arme, Migrant\*innen, Jugendliche oder auch temporärer Bürger einer Stadt aus gehobenen Milieus bleibt eine besondere Aufgabe gerade der Verwaltung. Beteiligungsgerechtigkeit ist notwendige Detailarbeit.

## VII. Fazit

Partizipation in der Bürgerkommune braucht v. a. eine veränderte Haltung. Sie beinhaltet, dass „auf Augenhöhe“ zu kommunizieren nicht nur Aufwand bedeutet, sondern auch bessere Lösungen hervorbringen kann und einem veränderten Rollenspiel zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern Rechnung trägt. Partizipation als Mitsprache und Mitentscheidung steht heute an einem Punkt der Neu-Definition der Balance zwischen den Aufgaben von Politik, Bürgern und Verwaltung im Rahmen der Verständigung über eine Planungskultur, die allseitigen Respekt aufbauen hilft.

Kooperatives Handeln einschließlich Partizipation verlangt von allen Akteursgruppen Bewusstsein und Engagement. Es wird also weniger *durch* eine Änderung der Verwaltungskultur als vielmehr nur *mit* einer Änderung der Verwaltungskultur zu einem lebendigen Bestandteil zukunftsfähiger Kommunen!

*Prof. Dr.-Ing. Ursula Stein* ist Honorarprofessorin für Kommunikation in der Planung an der Universität Kassel, Fachbereich Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung und Inhaberin des Büros Stein+Schultz Stadt-, Regional- und Freiraumplaner in Frankfurt am Main.



# Bürgerpartizipation – Stärkung oder Aushöhlung kommunaler Demokratie?

*Roland Roth*

## I. Kommunen und Bürgerbeteiligung – ein Evergreen

Bürgerbeteiligung gehört zum Traditionsbestand kommunaler Selbstverwaltung. Die aktuelle Debatte kann sich auf historische Vorläufer beziehen wie den Kommunalismus in ländlichen Räumen der frühen Neuzeit<sup>1</sup> oder die vielfältigen Traditionen der europäischen Stadt<sup>2</sup>. Selbst in Preußen gab es im Allgemeinen Landrecht des 18. Jahrhunderts Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung etwa im Kontext des Wasserrechts<sup>3</sup>. Mit den Stein-Hardenberg'schen Reformen und insbesondere der Preussischen Städtereform von 1808 wurde Bürgerbeteiligung in Gestalt der Honoratiorenselbstverwaltung zum Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. Bis zur Etablierung demokratischer Verfassungen im 20. Jahrhundert lässt sich für die deutschen Verhältnisse jedoch feststellen, dass die dezentrale Bürgerbeteiligung v. a. als „Kompensation für die verspätete Demokratie in Deutschland“ ausgebaut wurde<sup>4</sup>.

Kommunale Bürgerbeteiligung und Demokratie sind somit keineswegs identisch, sondern Formen der Bürgerbeteiligung gibt es auch in vordemokratischen und autoritären Regimen – erinnert sei nur an das Eingabewesen in der DDR oder Konsultationen mit handverlesenen Untertanen in totalitären Gesellschaften. Bürgerbeteiligung kann ein Klassen- und Elitenprojekt sein, wie die Honoratiorenselbstverwaltung des 19. Jahrhunderts. Auch aktuell macht z. B. eine wachsende Zahl von kommunalen Bürgerdialogen und Bürgerhaushalten in China deutlich, dass Beteiligungsformate auch ohne demokratische Rahmung eingesetzt werden können. Gerade das von der Weltbank und

---

1 *Blickle*, Kommunalismus, Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, 2 Bände, 2000.

2 *Siebel*, Die europäische Stadt, 2004.

3 *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, S. 10 ff.

4 *Fisahn*, Demokratie (Fn. 3), S. 10.

anderen internationalen Organisationen propagierte Modell des Bürgerhaushalts, der 1989 erstmals im brasilianischen Porto Alegre als Mittel der Demokratisierung und des sozialen Ausgleichs entwickelt wurde, macht deutlich, dass Bürgerbeteiligung auch anderen Zielen dienen kann als denen der demokratischen Teilhabe. Gutes Regieren (good governance), Auf- und Ausgabenkontrolle, Rechenschaftslegung (accountability) und Korruptionsvermeidung gehören zu den funktionalen Erwartungen an Bürgerhaushalte, die auch in autoritären Regimen nachgefragt werden.<sup>5</sup> Viele der zahlreichen Beteiligungsformate, die heute um die Welt wandern, verändern und reduzieren auf diesem Wege ihre demokratische Substanz und werden in die jeweilige politische Kultur eingepasst.

Dass konsultative und dialogorientierte Formen der Partizipation auch heute noch als Kompensation für vorenthaltene politische Bürgerrechte herhalten müssen, macht die Integrationspolitik in Deutschland deutlich. Im Kontrast zur Mehrzahl der europäischen Länder wird hierzulande nach wie vor Drittstaatenausländern das Kommunalwahlrecht vorenthalten. Als „Ersatz“ fungieren lokale Ausländer- und Integrationsräte, diverse Beratungs- und Beteiligungsgremien für Migrantenorganisationen und andere Formen des bürgerschaftlichen Engagements von und für Zuwanderer.<sup>6</sup>

Auch das strukturelle Verhältnis von Bürgerbeteiligung und Demokratie ist in der Bundesrepublik weniger eindeutig als oft unterstellt wird. Zwar enthält Art. 28 Abs. 2 GG sehr weitgehende Garantien für die kommunale Selbstverwaltung (Allzuständigkeit, Aufgabensfindungsrecht, Finanzgarantie etc.), aber im föderalen Gefüge gelten die Kommunen als „unechte“ dritte Ebene ohne eigene Vertretung im Bund. Diese Einschränkung wird auch für die kommunalen Vertretungsorgane geltend gemacht, die zwar als Parlamente dem repräsentativen Grundmuster der Verfassung genügen müssen, aber vielfach als unterstes Verwaltungsorgan eingestuft werden, dem v. a. die Aufgabe obliegt, Landes- und Bundesgesetze an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Unabhängig von dieser verfassungs- und kommunalrechtlichen Kontroverse<sup>7</sup> sorgen die Tendenzen zur Überregelung und zur finanziellen Fesselung dafür, dass Kommunalparlamente aufgrund

5 Zur weltweiten Verbreitung und der unterschiedlichen Ausgestaltung von Bürgerhaushalten vgl. *Herzberg* u. a., Bürgerhaushalte weltweit, aktualisierte Studie, 2014.

6 *Gesemann/Roth*, Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, 2. überarb. Aufl. 2015.

7 *Wollmann*, Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: ders./Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, 1999, S. 50 ff.

ihrer kleiner werdenden Spielräume im Bereich der freiwilligen Aufgaben überwiegend als ausführendes Staatsorgan agieren. Trotz Selbstverwaltungsgarantie reduziert sich Bürgerbeteiligung unter diesen Bedingungen oft auf die Anpassung gesetzlicher Vorgaben und Programme an die besonderen lokalen Bedingungen, indem die Ortsexpertise genutzt, Ideen eingesammelt und das freiwillige Engagement der Einwohnerschaft stimuliert werden. Von einer emphatischen demokratischen Selbstverwaltung mit gut bemessenen eigenen Gestaltungsspielräumen für die örtliche Gemeinschaft ist diese Beteiligungspraxis jedoch mehr oder weniger weit entfernt. Dennoch gilt gerade Bürgerbeteiligung in ihren unterschiedlichen funktionalen Ausprägungen (von Beratung über Koproduktion und bürgerschaftliches Engagement bis zur Mitentscheidung und Entscheidung) besonders in Krisenzeiten als wichtige Ressource zur Sicherung von politischen Gestaltungsspielräumen auf lokaler Ebene.

Demokratie ist zwar ohne Bürgerbeteiligung nicht denkbar, aber diese Hinweise machen deutlich, dass Bürgerpartizipation nicht notwendig in demokratische Verhältnisse eingebunden ist und sie befördern muss. Sie kann auch als Ersatz für vorenthaltene demokratische Bürgerrechte dienen.

## II. Kommunale Beteiligungswellen seit den 1960er Jahren

So kann es nicht verwundern, dass es keine geradlinige Entwicklung zu mehr Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik gegeben hat, sondern eher wellenförmige Bewegungen und Konjunkturen.<sup>8</sup>

Den ersten breiteren Aufschwung erlebte die Bürgerbeteiligung Mitte/Ende der 1960er und in den frühen 1970er Jahren: Vor und mit den Protestbewegungen der Außerparlamentarischen Opposition formierte sich bürgerlicher Widerstand und der Begriff „Bürgerinitiative“ wurde erfunden – zunächst als Initiative einzelner Aktivbürger, dann als Form kollektiven Handelns in informellen Gruppen oder eingetragenen Vereinen. Schon zuvor löste die „moderne Art zu leben“ und die „Unwirtlichkeit unserer Städte“<sup>9</sup> intellektuellen Widerspruch aus. Das bis dahin unhinterfragte Leitbild der „autogerechten Stadt“ bekam erste Risse. In Stadtteilforen und an Volkshochschulen wurde

8 Details und Nachweise bei Roth, Lokale Demokratie „von unten“, Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik (Fn. 7), S. 2 ff.

9 Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1965.

in einigen großen Städten über Alternativen in der Stadtentwicklung debattiert. Hausbesetzungen, Rote-Punkt-Aktionen und Mietstreiks radikalisierten den Widerspruch und wurden zu einem Ausgangspunkt für die Wiederbelebung der Innenstädte. Mit der Wiederentdeckung des innerstädtischen Wohnens war eine Abkehr von Suburbia und vom städtebaulichen Funktionalismus verbunden. Verbunden mit den Nutzungskonflikten wurden erstmals in der Nachkriegszeit wieder Machtfragen gestellt: „Wem gehört die Stadt?“ und eine rasante Parteilopolitisation der Kommunalpolitik setzte ein. Auf den ersten Entwurf der Jungsozialisten unter der Überschrift „Kommunalpolitik für wen?“ folgten weitere Kommunalprogramme der politischen Parteien. Mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1971 erstmals Bürgerbeteiligung in Sanierungsgebieten obligatorisch.

Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre setzte eine zweite Phase verstärkter Bürgerbeteiligung ein, die von den basisdemokratischen Ansprüchen der neuen sozialen Bewegungen (v.a. der Ökologie-, Frauen- und Friedensbewegung) geprägt war. Ihre erste institutionelle Ausdrucksform waren bunte und grün-alternative Listen in Kommunalparlamenten, die unter der Überschrift „Alternative Kommunalpolitik“ alle lokalen Handlungsfelder einer Inspektion entlang der Bewegungsthemen unterzogen. Da mehr direkte und unmittelbare Demokratie als übergreifendes gemeinsames Thema galt, zogen nun neue Akteure in die Gemeinde- und Stadträte ein, für die ein partizipatives Politikverständnis selbstverständlich war.

Eine dritte Welle setzte Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre ein. „Bürgerkommune“, Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und ein neues Steuerungsmodell für die Kommunalverwaltung lauteten die Eckpunkte dieser neuen kommunalen Reformbewegung. Auf ihrem Höhepunkt erarbeiteten 30 regionale und überregionale Netzwerke von Pionierkommunen mit Unterstützung von Stiftungen und Gewerkschaften Qualitätsbausteine für eine bürger- und beteiligungsorientierte Kommunalpolitik. Am bekanntesten wurden „Civitas“ und das „Netzwerk Kommunen der Zukunft“, die z. B. Bürgerhaushalte, lokale Demokratiebilanzen, aber auch neue Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung erprobten und die Erfahrungen in Handreichungen veröffentlichten. Das Civitas-Netzwerk wurde 2004 beendet; seither gibt es lediglich ein Botschafterprogramm der übrig gebliebenen Modellkommunen.

Wie Bürgerinitiativen oder die „Alternative Kommunalpolitik“ der Grünen verdeutlichen, sind einige der in diesen Phasen praktizierten Beteiligungsformate erhalten geblieben. Andere sind in den

Hintergrund getreten, wie z.B. die lokalen Alternativkulturen der 1970er Jahre, die auf dem Berliner Tunix-Kongress ihren programmatischen Höhepunkt hatten. Auch die kommunalpolitischen Beteiligungsformate der DDR-Bürgerbewegungen, allen voran die kleinen und großen „runden Tische“, hatten nach dem Beitritt nur eine kurze Halbwertszeit.

### III. Kennzeichen der gegenwärtigen Beteiligungswelle

Aktuell erleben wir eine vierte Beteiligungswelle, die zu Beginn des Jahrzehnts mit massiven Bürgerprotesten einsetzte (Stuttgart 21, Flughafen-Gegner in Berlin und anderswo, Proteste gegen die Privatisierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen etc.). Ein gemeinsamer Antrieb von Bürgerinitiativen und „Wutbürgern“ sind jenseits der konkreten Anlässe gestiegene Beteiligungsansprüche, die sich heute – im Unterschied zu früheren Beteiligungswellen – auf demoskopische Mehrheiten in der Bevölkerung berufen können. Exemplarisch sei auf eine repräsentative Forsa-Umfrage vom April 2015 verwiesen, nach der sich lediglich 24 % der Befragten mit ihren kommunalen Einflussmöglichkeiten zufrieden zeigen, während 58 % mehr Beteiligung einfordern. In Großstädten über 100.000 Einwohner ist der Abstand noch größer. Hier sind nur 19 % zufrieden, während zwei Drittel der Befragten mehr Einflussmöglichkeiten wünschen.<sup>10</sup>

Der Ausbau kommunaler Beteiligungsangebote erscheint heute vielen kommunal Verantwortlichen als intelligente Antwort auf unterschiedlichste Herausforderungen. Ein aktuelles Beispiel ist der neu geschaffene „Tag der Städtebauförderung“, eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern, Deutschem Städtetag und Deutschem Städte- und Gemeindebund auf Initiative der Bauministerkonferenz. Dieser Tag hat erstmals am 9. Mai 2015 in 583 Kommunen mit dem erklärten Ziel stattgefunden, Bürgerbeteiligung zu stärken. Ein umfangreiches Handbuch begleitet dieses Vorhaben und verweist auf Formate und Handlungsansätze.<sup>11</sup>

Nachdem es um die Modellkommunen der letzten Phase ruhig geworden ist, erleben wir aktuell eine Wiederbelebung des Leitbilds

10 Forsa, Meinungen zum Thema Bürgerbeteiligung, 8.4.2015, S.5, im Internet abrufbar unter [www.bmbf.de/de/mehrheit-der-deutschen-wuenscht-mehr-einfluss-in-ihrer-stadt-978.htm](http://www.bmbf.de/de/mehrheit-der-deutschen-wuenscht-mehr-einfluss-in-ihrer-stadt-978.htm) (15.4.2015).

11 Vgl. [www.tag-der-staedtebaufoerderung.de](http://www.tag-der-staedtebaufoerderung.de).

„Bürgerkommune“.<sup>12</sup> Im Jahr 2014 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement einen aktualisierten Bericht zum Thema vorgelegt.<sup>13</sup> Er hebt erneut Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung als Kernelemente der Bürgerkommunen hervor und entwickelt detaillierte Beteiligungsstandards. Neu ins Spiel gebracht werden Transparenz (open government) und die Kooperation in Netzwerken („Kollaboration“), um kommunale Aufgaben angemessen lösen zu können. All dies erfordert die Öffnung der Kommunen hin zu einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur<sup>14</sup>, die es gelernt hat, kooperativ und auf gleicher Augenhöhe mit einer aktiven Bürgerschaft umzugehen und sich Zivilität bzw. civiness als Handlungsmaxime zu eigen macht.

Ein weiteres Merkmal der gegenwärtigen Beteiligungswelle ist die digitale Unterstützung von Beteiligungsverfahren (open government, Internetplattformen, e-democracy etc.). Die intelligente Verknüpfung von on- und offline-Verfahren gehört heute zu den weitgehend selbstverständlichen Erwartungen.<sup>15</sup> Einen großen Dämpfer haben jedoch sehr viel weitergehende internetbasierte Demokratisierungserwartungen erfahren. Mit dem NSA-Skandal sind die dunklen Seiten der Internetkommunikation überdeutlich geworden, und das Schicksal der Piratenpartei hat daran erinnert, dass Vertrauen und Kooperation als zentrale Grundlagen gemeinsamen Handelns nicht allein durch „liquid democracy“ gestiftet werden können. Da besonders die jüngeren Generationen als „digital natives“ aufwachsen, wäre es jedoch verfehlt, auf die Nutzung digitaler Möglichkeiten in Beteiligungsprozessen gänzlich verzichten zu wollen.

Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase ist das Bemühen, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien zu kommen.<sup>16</sup> Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Beteiligten, nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten können, dass wichtige Entscheidungen nur mit Bürgerbeteiligung gefällt werden. Es geht um einen Weg aus einer weit verbreiteten Misstrauenskultur zwischen (Teilen

12 Vgl. *Roß/Roth*, Bürgerkommune, Expertise für den 2. Engagementbericht der Bundesregierung, 2015.

13 KGSt, Leitbild Bürgerkommune, KGSt-Bericht Nr. 3/2014.

14 Vgl. *König/Krob/Kuhlmann* u.a. (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, 2014.

15 So z.B. *Winkel*, Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government, dms – der moderne staat 2011, S. 381 ff.

16 So auch *Klages*, Entwicklungsperspektiven der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 1/2014 v. 10.4.2014, im Internet abrufbar unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung) (15.4.2015).



der) Bürgerschaft einerseits, Politik und Verwaltung andererseits, der durch eine verlässliche und wirksame Beteiligungspraxis eröffnet werden soll.

Dazu dienen v.a. kommunale Beteiligungssatzungen, Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung und verbesserte rechtliche Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung der Hürden für direktdemokratische Beteiligungsformen und neue Transparenzgesetze). Ein Beispiel für diesen Trend gibt die Kommunalpolitische Erklärung 2014 von Bündnis 90/Die Grünen Sachsen. Dort heißt es: „Mit verbindlichen Rechten und niedrigen Quoren wollen wir allen ermöglichen, sich aktiv einzumischen. Dafür schlagen wir die Einführung von Beteiligungssatzungen vor, mit denen die Menschen ihre Beteiligungsrechte gegenüber der Verwaltung tatsächlich durchsetzen können. Sachsens Rathäuser und Räte müssen zudem transparenter werden. Das setzt den Zugang aller Menschen zu umfassenden Informationen voraus“.

Eng mit dieser Entwicklung verknüpft ist auch das verstärkte Streben nach Professionalisierung und Qualitätssicherung in Beteiligungsprozessen. Bislang kann jedoch in der Bundesrepublik von einer „Beteiligungsindustrie“ im Sinne einer Dominanz professioneller Dienstleister – ein Trend, der für die USA berichtet wird<sup>17</sup> – nicht die Rede sein.

Neu ist auch die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung keine neuen großen Infrastrukturprojekte durchsetzbar sind. Begleitet wird diese Entwicklung auch von wichtigen Berufsverbänden. So hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) 2014 zwei einschlägige Richtlinien<sup>18</sup> erarbeitet.

Verbessert haben sich auch die Rahmenbedingungen einer beteiligungsorientierten Kommunalpolitik. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik haben zwei Bundesländer (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) programmatisch mit einer partizipativen Landespolitik begonnen. Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg hat der Bürgerschaft eine „Politik des Gehörtwerdens“ versprochen und durch zahlreiche Maßnahmen und Beteiligungsinitiativen versucht, diesem Ziel näherzukommen. Dazu gehört u. a. eine verbindliche Richtlinie zur frühzeitigen und verlässlichen Bürgerbeteiligung

17 Lee, Do-It-Yourself Democracy, The Rise of the Public Engagement Industry, 2015.

18 VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ und VDI 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“.

bei allen Infrastrukturvorhaben des Landes, die auch den Kommunen als Vorbild dienen soll. Beteiligungsmodulare sind systematisch in die Aus- und Weiterbildung für die öffentliche Verwaltung eingebaut worden. Eine breit aufgestellte „Allianz für Beteiligung“ sorgt für neue Impulse aus der Zivilgesellschaft. In diesem Jahr erschien erstmals ein Demokratie-Monitoring, das den Weg zu einer neuen Beteiligungskultur begleiten soll.<sup>19</sup> Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte diesem Thema eine mehrjährige und ertragreiche Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ gewidmet. Gemeinsamer Nenner ist eine beteiligungsorientierte Neubegründung der Landespolitik. Dazu gehören neue Informationsrechte und Transparenzregeln ebenso wie eine partizipative und inklusive Kommunikations- und Entscheidungspraxis in politischen Prozessen sowie ein verändertes Selbstverständnis von politischer Repräsentation. Ob und in welchem Umfang eine institutionelle Stabilisierung und Verankerung von Bürgerbeteiligung auf Landesebene gelingt, lässt sich gegenwärtig nicht absehen. In beiden Pionierländern haben sich die kommunalen Spitzenverbände eher als Bremser erwiesen, wenn es um die Ausweitung von Beteiligungsrechten und -gelegenheiten für die Bürgerschaft durch reformierte Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen geht.

Innovative Ansätze lassen sich auch in einzelnen Politikfeldern der Länder feststellen, die damit für die lokale Ebene Anreize schaffen oder Partizipation obligatorisch machen. Schleswig-Holstein steht für eine Tradition vorbildlicher Kinder- und Jugendbeteiligung, Berlin und Nordrhein-Westfalen haben mit ihren Integrations- und Partizipationsgesetzen besondere Anstrengungen für die politische Inklusion von Migranten vorzuweisen, das Hamburger Transparenzgesetz hat einen neuen Standard gesetzt, dies gilt auch für die direkte Demokratie in bayerischen Kommunen. Zurzeit lässt sich sogar ein Wettbewerb, um bessere Beteiligungskonzepte und deren Realisierung beobachten.<sup>20</sup>

Schließlich ist die aktuelle Beteiligungswelle stärker als zuvor von einer internationalen Konjunktur neuer Beteiligungsformate gekennzeichnet. Ein weltweiter demokratischer Experimentalismus hat zu einer beachtlichen Repertoireerweiterung der partizipativen Verfahren

19 Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014, Studien zu Demokratie und Partizipation, 2015.

20 Vgl. Roth, Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation, in: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Partizipation im Wandel, unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 233 ff.; ders., Wie die Länder zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können, 2015, im Internet abrufbar unter [www.gutvertreten.boell.de](http://www.gutvertreten.boell.de) (15.9.2015).

beigetragen. Die große Mehrzahl der – je nach Zählung – zwischen 80 und 180 Beteiligungsformate<sup>21</sup> wird auf lokaler Ebene eingesetzt und kommt aus den Ländern des globalen Südens, aus Schwellenländern wie Brasilien oder aus der südlichen europäischen Peripherie. Wie die Beispiele Bürgerhaushalte oder Schülerhaushalte zeigen, finden sie auch in den liberalen Demokratien des Nordens einige Resonanz.

Insgesamt lässt sich für die gegenwärtige Phase kommunaler Bürgerbeteiligung festhalten, dass auch dieses Mal Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen und Proteste demokratische Partizipationsansprüche befeuern. Gleichwohl ist die Resonanz deutlich größer. Dies gilt für die mehrheitliche Unterstützung in der Bevölkerung, erste proaktive Landesregierungen und eine internationale Konjunktur partizipativer Politik, die eine Fülle von konkreten Anregungen und Impulsen zu bieten hat. Internetkommunikation unterstützt deren Verbreitung und erleichtert Informationen und Kommunikationen in Beteiligungsprozessen vor Ort. Mit den erkennbaren Bemühungen zu einer Institutionalisierung und Qualitätssicherung könnte es dieses Mal gelingen, so eine verbreitete Erwartung, den Episodencharakter kommunaler Bürgerbeteiligung zu überwinden und sie etwas wetterfester zu machen.

#### IV. Segen oder Albtraum? Kritik der Bürgerbeteiligung

In der aktuellen Beteiligungsdebatte gibt es einen breiten Konsens, dass es v. a. um die Stärkung und Ergänzung repräsentativer Institutionen durch den vermehrten Einsatz von neuen und verbesserten dialogorientierten und direktdemokratischen Formaten geht. Welche Beteiligungsformen bei welchen Themen und in welchen Konstellationen besonders geeignet sind, soll durch ihre praktische Erprobung herausgefunden werden. Grundsätzlich ist die Kombination von unterschiedlichen Elementen demokratischer Beteiligung nicht nur möglich, sondern verspricht auch Zugewinne in der Qualität, Gemeinwohlverträglichkeit, Legitimation und Akzeptanz von politischen Entscheidungen.

Auch wenn Bürgerbeteiligung aktuell hoch im Kurs steht und ihr demokratischer Mehrwert besonders auf kommunaler Ebene weit weniger in Zweifel gezogen wird, als noch in früheren Jahren, bleiben ihre aktuellen bzw. prinzipiell möglichen Wirkungen auf die kommunale

21 Siehe *Smith*, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World*, 2005, sowie die ständig aktualisierten Übersichten auf den Internetseiten [www.participedia.net](http://www.participedia.net) und [www.ncdd.org](http://www.ncdd.org).

Demokratie umstritten. Es kann nicht überraschen, dass die Kritik aus unterschiedlichen Richtungen kommt. Aus linker Perspektive gehen die aktuellen Bemühungen um eine Vertiefung bzw. Vitalisierung liberaler Demokratien nicht weit genug, handelt es sich doch überwiegend um dialogorientierte und konsultative Verfahren, die am Letztentscheidungsprivileg der Parlamente, der Dominanz der repräsentativen Institutionen und der Grundausrichtung neoliberaler Politik nichts ändern. Weil die Mehrzahl der Protagonisten – mit großer Unterstützung in der Bevölkerung – lediglich eine partizipative Stärkung und Ergänzung der repräsentativen Demokratie – und nicht deren Überwindung durch eine wirklich partizipative Demokratie im Sinne von *Carole Pateman*<sup>22</sup> – anstrebt, greifen ihre aktuellen Beteiligungsangebote zu kurz. Sie geraten in den Verdacht folgenloser Symbolpolitik. Von einer „Mitmachfalle“ ist die Rede, in der „Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument“ eingesetzt werde.<sup>23</sup> Gerade die partizipativen Angebote machten Demokratie zur „Mogelpackung“<sup>24</sup>. Beteiligungsverfahren dienten lediglich der „strategischen Einbindung“ und Entschärfung von Protesten.<sup>25</sup> Vor mehr Beteiligung wird gewarnt, weil sie im besten Falle folgenlos bleibt, aber im schlimmeren Falle als herrschaftliche Inszenierung zur Enteignung der ursprünglichen Protest- und Beteiligungsmotive beitragen kann. Der Stadtplaner *Klaus Selle* spricht in diesem Kontext von der Gefahr, dass Beteiligung als „Participation“ endet.<sup>26</sup> Der Architekt *Markus Miessen* spricht gar von einem „Albtraum Partizipation“ und warnt vor dem Ruf nach der Teilhabe aller an allen Entscheidungsprozessen<sup>27</sup>. Diese Kritiken stützen sich nicht zuletzt auf einzelne, oft prominente Beteiligungsverfahren wie die „Schlichtung“ im Konflikt um Stuttgart 21 oder das Mediationsverfahren am Frankfurter Flughafen, die keine substantiellen Veränderungen der Planungen erbrachten, obwohl sie von einer breiten Protestkultur eingefordert wurden. Sie fügen sich in das Gesamtbild von Zeitdiagnosen, die von einer Tendenz in Richtung „simulative Demokratie“<sup>28</sup> oder gleich von

22 Vgl. dazu *Pateman*, *Participatory Democracy Revisited*, *Perspectives on Politics* (10) 1, 2012, S. 7 ff.

23 *Wagner*, *Die Mitmachfalle – Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*, 2013.

24 *Wagner*, *Demokratie als Mogelpackung Oder: Deutschlands sanfter Weg in den Bonapartismus*, 2011.

25 *Wilk/Sahler*, *Strategische Einbindung, von Mediationen, Schlichtungen, runden Tischen ... und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Beiträge wider die Beteiligung*, 2014.

26 *Selle*, *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*, 2013, S. 275 ff.

27 *Miessen*, *Albtraum Partizipation*, 2012.

28 *Blühorn*, *Simulative Demokratie: Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*, 2013.

Postdemokratie<sup>29</sup> sprechen. Bürgerbeteiligung wäre demnach die weitgehend folgenlose und trügerische Inszenierung von demokratischer Einflussnahme in Zeiten, die durch eine Entleerung zentraler Institutionen der repräsentativen Demokratie<sup>30</sup> gekennzeichnet sind. Auf die kommunale Ebene übertragen, ginge es bei der Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung um ein Placebo, das darüber hinwegtäuschen soll, in welchem Umfang die kommunale Selbstverwaltung bereits zur Fiktion geworden ist, weil die entscheidenden Parameter lokaler Politik auf überregionalen Ebenen bestimmt und via föderaler Finanzverfassung und gesetzlichen Vorgaben durchgesetzt werden.

Ganz anders hört sich der Grundton konservativer Abwehr von mehr kommunaler Bürgerbeteiligung an. Getragen wird er von der Überzeugung, dass der bestehende Rahmen repräsentativer Politik genügend Bürgerbeteiligung beinhalte. Zusätzliche Angebote seien nicht nötig und letztlich gefährlich, weil sie privilegierten Bevölkerungsgruppen zusätzliche Einflusskanäle böten, die Gemeinwohlorientierung und die repräsentativen Institutionen schwächten und im Falle von direktdemokratischen Verfahren die Gefahr von politischen Blockaden heraufbeschwören. Zwei Beispiele mögen genügen. Unter der Überschrift „*Michael Müller warnt das Volk*“<sup>31</sup> berichtet eine Hauptstadtzeitung über eine denkwürdige Rede des Regierenden Bürgermeisters: „[A]ls Regierender Bürgermeister [...] erteilt [er] den Bürgerinitiativen, die Bauprojekte an vielen Orten der Stadt verhindern wollen, eine deutliche Absage: Wo im gesamtstädtischen Interesse gehandelt werden müsse, hätten Einzelinteressen zurückzustehen, sagte der Regierende bei einer Diskussion der Industrie- und Handelskammer Berlin (IHK). [...] ‚Meine Sorge ist, dass wir Instrumente der Direkten Demokratie haben, die nicht ein Mehr an Demokratie bedeuten für mehr Menschen, sondern nur mehr Instrumente sind für einige wenige, die sich schon vorher gut artikulieren konnten‘, sagte *Müller*. In diesen Gruppierungen seien einige unterwegs, ‚die haben Zugang zu Medien, zu Geld zu großen Organisationen. Die konnten sich schon vorher bei Wahlen, in Bürgerinitiativen oder auch bei Elternabenden gut Gehör verschaffen.‘ Die seien bestens organisiert und vernetzt – und bekämen jetzt noch die Instrumente der Direkten Demokratie und damit eine zusätzliche Wucht. ‚Da müssen wir aufpassen‘, warnte *Müller*. ‚Weil das

29 *Crouch*, Postdemokratie, 2008.

30 *Mair*, Ruling the Void, the Hollowing of Western Democracy, 2013.

31 *Rogalla*, Michael Müller warnt das Volk, Berliner Zeitung v. 13.5.2015, im Internet abrufbar unter <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/berlins-regierender-buergermeister-michael-mueller-warnt-das-volk,10809148,30690350.html> (13.11.2015).

bedeuten kann, dass diese Gruppen immer mehr nur ihre Eigeninteressen durchsetzen, und nicht die Interessen einer Mehrheit.“<sup>32</sup>

Weitere Argumente bieten Kommunale Spitzenverbände und CDU gegen partizipationsfreudige Veränderungen in der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz auf. In einem „Brandbrief“ der Kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz vom Oktober 2015 heißt es: „Wir sind in der derzeitigen Situation mit dieser ganzen Geschichte nicht glücklich [...] Will die Mehrheit des Landtags auch diese Fragen (der Flüchtlingsunterbringung) direktdemokratischen Entscheidungen unterwerfen?“<sup>33</sup> Und die oppositionelle CDU sekundiert in einer Erklärung vom 26. Oktober 2015: „[E]in Paradigmenwechsel (ist) überhaupt nicht nötig. Das Gesetz ist überflüssig [...]. Es ist zu fürchten, dass auf dem Rücken tausender ehrenamtlicher Ratsmitglieder in den Ortsgemeinden- und Verbandsgemeinderäten sowie Kreistagen eine Nein-sager-Demokratie entstehen würde, in der immer weniger Menschen bereit wären, sich in Räte wählen zu lassen.“<sup>34</sup>

Jenseits der konservativen Rhetorik verweisen beide Interventionen auf Befürchtungen, Spannungen und Ambivalenzen, die es ernst zu nehmen gilt. Sie verweisen auf das Verhältnis der verschiedenen Demokratieelemente untereinander und mögliche nicht intendierte Nebenfolgen. Ist es wirklich so, dass der beteiligungsorientierte Zuwachs an demokratischer Vielfalt in die Paradoxie mündet: Mehr Demokratie führt zu weniger Demokratie? Wird die Minderheitenherrschaft der besser Situierten und Gebildeten durch den Ausbau direktdemokratischer und deliberative Formen begünstigt? Ist mit politischen Polarisierungen zu rechnen, wenn der Weg zu Bürgerentscheiden geebnet wird? Beschädigen sie bei häufiger Anwendung das politische Vertrauen, reduzieren sie das Sozialkapital und tragen sie zum Funktionsverlust der Lokalparteien bei, wie einige Bürgermeister öffentlich beklagt haben?

Unstrittig ist, dass die erhoffte demokratische Mehrheit verstärkter Bürgerbeteiligung nicht zwangsläufig entstehen wird. Dies wird nicht nur von der Qualität der Partizipationsverfahren abhängen. Gefragt sind konzeptionelle Antworten, wie es zu einem produktiven Zusammenspiel von Beteiligungsprozessen, Kommunalverwaltung, Ratsparteien und Gemeinderäten kommen kann. Nicht zuletzt müssen die Partizipationsangebote „von oben“ stets mit Bürgerinitiativen und

32 *Rogalla*, Berliner Zeitung (Fn. 31).

33 Zitiert nach [www.allgemeine-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/buergerbeteiligung-brandbrief-der-kommunen\\_16315755.htm](http://www.allgemeine-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/buergerbeteiligung-brandbrief-der-kommunen_16315755.htm) (Ausgabe vom 24.10.2015).

34 Pressemeldung Nr. 325/2015 vom 26.10.2015 der CDU-Landtagsfraktion ([www.cdu-fraktion-rlp.de](http://www.cdu-fraktion-rlp.de)).

Protesten rechnen, die „von unten“ organisiert werden. Gerade bei solchen Konfliktlagen wird sich die Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit von kommunaler Beteiligungspolitik bewähren müssen, denn sie gehören zur lokalen Engagement- und Beteiligungskultur und lassen sich nur begrenzt durch ein strategisch angelegtes Partizipationsmanagement vermeiden.

## V. Empirische Befunde zum Stand der Bürgerbeteiligung

Um nicht bei Einzelbeispielen und partikularen Erfahrungen stehen zu bleiben, lohnt ein Blick auf die – viel zu spärlichen – Daten und größeren Untersuchungen zum Thema.

Gegen die konservative und linke Verdammung des „Albtraums Partizipation“ gilt es festzuhalten, dass es in der Bevölkerung nach wie vor eine hohe Wertschätzung von erweiterter Bürgerbeteiligung gibt und die Kluft zwischen Beteiligungswünschen und Teilnahmsmöglichkeiten groß ist. Immerhin geben 42 % in der bereits erwähnten Forsa-Befragung an, sich schon einmal beteiligt zu haben. Als Gründe für Nichtbeteiligung werden v. a. benannt, keinen Anlass (55 %) bzw. keine Chance gesehen zu haben, die Entscheidung zu beeinflussen (29 %). Mehr Beteiligung bei Verkehrs- und Bauprojekten (71 bzw. 65 %) stehen an der Spitze der Wunschliste.<sup>35</sup> In diversen Umfragen fordern seit einiger Zeit zwischen 50–80 % der Befragten mehr direkte politische Beteiligung und eine stärkere Berücksichtigung von Vorschlägen aus der Bürgerschaft.

Eine neuere Studie, die auf lokaler Ebene, auf Länderebene und mit internationalen Vergleichen der Frage nachgegangen ist, wie sich verstärkte Formen der Beteiligung auf repräsentative Strukturen auswirken, konnte zumindest keine negativen Rückwirkungen feststellen. Selbst in Ländern mit sehr viel mehr direkter Demokratie (wie der Schweiz) oder mit weit mehr deliberativen Verfahren (wie Kanada und Brasilien) lassen sich keine Funktionseinschränkungen der dominierenden repräsentativen Institutionen feststellen.<sup>36</sup> In diesem Rahmen wurden auch Bürgerinnen und Bürger, Ratsmitglieder und Bürgermeister in 27 Kommunen befragt. Dabei zeigt sich, dass aus der Sicht der Bürgerschaft repräsentative Verfahren und Institutionen ihre

<sup>35</sup> Forsa, Bürgerbeteiligung (Fn. 10), S. 6.

<sup>36</sup> Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, 2014.

Monopolstellung verloren haben. Gefordert werden von mehr als zwei Dritteln der Bürgerschaft mehr direkte Entscheidungsmöglichkeiten, aber nur 38 % der politischen Entscheider sind bereit, diesen Weg mitzugehen. Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Bewertung des freien Mandats, das von 80 % der politischen Führungsgruppen, aber nur von 43 % der befragten Bürgerinnen und Bürger unterstützt wird. Trotz dieser Differenzen zeigt die Studie, dass sich alle Befragtengruppen darin weitgehend einig sind, dass mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl fördern, politische Entscheidungen qualitativ verbessern, Fehlplanungen verhindern, die Demokratiezufriedenheit steigern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen erhöhen kann.<sup>37</sup>

Eine weitere groß angelegte Kommunalstudie verdient in diesem Kontext Aufmerksamkeit.<sup>38</sup> Im Frühjahr 2009 wurden rund 12.000 Bürgerinnen und Bürger ab 15 Jahren in 28 hessischen Gemeinden (mit 5.000 bis 50.000 Einwohnern) umfassend zu Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Vereinsleben an ihrem Wohnort telefonisch befragt. Zusätzlich wurden Strukturdaten – von der Vereinsdichte bis zum Steueraufkommen – für die einzelnen Kommunen erhoben. Zunächst fällt auf, wie unterschiedlich – trotz des Ähnlichkeitsansatzes – die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturdaten für die einzelnen Kommunen ausfallen. So reicht der Schuldenstand pro Einwohner von knapp 200 bis zu fast 4000 Euro, das Gewerbesteueraufkommen von unter 50 bis über 500 Euro pro Einwohner. Auch die Spannen bei den Arbeitslosenzahlen und der Kaufkraft sind erheblich. Selbst die Vereinsdichte – die Einwohnerzahl dividiert durch die Anzahl der Vereine – reicht von 56 bis 282 Einwohnern je Verein.<sup>39</sup> Hier drängt sich bereits das erste Warnzeichen auf. Verallgemeinernde, auf Durchschnittswerte bezogene Aussagen über die Situation der Kommunen (selbst in einem Bundesland) sind mit großer Vorsicht zu betrachten.

Noch größere Unterschiede treten in den Befragungsergebnissen hervor. Die allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde schwankt zwischen 24 und 71 % der Befragten. Gut informiert sehen sich je nach Kommune zwischen 55 und 94 % der Befragten, gut beteiligt an kommunalen Planungen zwischen 30 und 74 % der Bürgerinnen und Bürger. In Sachen kommunaler Bürgerbeteiligung lässt sich aus beiden Studien festhalten, dass Bürgerbeteiligung in der Bürgerschaft

---

37 *Gabriel/Kersting*, Politisches Engagement in deutschen Kommunen, in: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Partizipation (Fn. 20), S. 78 ff., 109.

38 *Van Deth/Tausendpfund*, Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?, 2013.

39 *Van Deth/Tausendpfund*, Politik (Fn. 38), S. 23.



mit großer Wertschätzung und hohen Erwartungen verknüpft ist, in deutlichem Abstand folgen die kommunalen Verwaltungsspitzen und die Ratsmitglieder. Allerdings scheinen die Zeiten vorbei, in denen sich große Mehrheiten der kommunalen Eliten mit Verweis auf die repräsentative Demokratie gegen erweiterte Formen der Bürgerbeteiligung ausgesprochen haben. Dieser Befund wird durch eine Gemeinderatsbefragung von 2007/2008 bestätigt, in der sich bereits eine Mehrheit der kommunalen Mandatsträger selbst als partizipativ einstufte.<sup>40</sup> Allerdings variiert die politische Beteiligungskultur von Ort zu Ort selbst bei gleicher Gemeindegröße und im selben Bundesland erheblich.

Die Daten von Repräsentativerhebungen sagen jedoch wenig über die Entwicklungsdynamik. Haben die zurückliegenden Beteiligungswellen dazu geführt, dass die nächste auf jeweils höherem Niveau einsetzt und neue Wachstumsringe hinzufügt? Wie zufrieden sind die Bürgerinnen und Bürger mit den angebotenen und von ihnen genutzten Teilnahmeverfahren? Ist es wirklich so, dass aktuell jener Zustand überwunden wird, der einmal für die Kinder- und Jugendbeteiligung mit „Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung!“ gekennzeichnet wurde? Die vorliegenden Daten lassen keine eindeutigen Aussagen zu.

Wenn heute von Bürgerbeteiligung die Rede ist, geht es in der Regel um dialogorientierte, überwiegend informelle Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen und direktdemokratischen Verfahren. Konkret lassen sich fünf kommunale Varianten unterscheiden:

- gesetzlich verbindliche Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren,
- informelle Erweiterungen dieser Verfahren: Frühzeitige Beteiligung möglichst noch mit der Null-Option, Ausweitung der Bürgerbeteiligung über einen engen Kreis von unmittelbar Betroffenen hinaus, Offenheit für Alternativen etc.,
- neue dialogorientierte Verfahren: Von den Bürgerforen und Bürgerdialogen zu lokalen Gestaltungsaufgaben etwa zur Willkommenskultur für Flüchtlinge, über die Partizipation an einzelnen Vorhaben und Quartiersprojekten bis zur breiten öffentlichen Debatte über Stadtentwicklungskonzepte (z. B. „Hannover 2030“),
- dauerhafte Teilnahmeformen (Bürgerhaushalte, Jugendbeiräte, Integrationsräte etc.),
- direktdemokratische Verfahren (v. a. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide).

40 Egner/Krapp/Heinelt, Das deutsche Gemeinderatsmitglied, Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis, 2013, S.108 ff.

Zur Mehrzahl dieser Beteiligungsverfahren verfügen wir über keine gesicherten empirischen Informationen, z. B. über ihre Anzahl, die Beteiligten, eingesetzte Formate und Wirkungen. Gegner wie Befürworter argumentieren meist mit Einzelfällen. Vereinzelt haben Kommunen damit begonnen, Beteiligungsprozesse zu begleiten und systematisch auszuwerten. So verweist die Werkstatt für Beteiligung in Potsdam (mit rund 160.000 Einwohnern) im ersten Jahresbericht von 2014 auf 22 kommunale Beteiligungsprozesse. Aktuell (Oktober 2015) wird auf 21 laufende Verfahren hingewiesen. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Deutschlands (was sicherlich fragwürdig ist) können wir bundesweit mit rund 10.000 Beteiligungsverfahren pro Jahr rechnen. Hinzu kommen die Beteiligungsprozesse, die vom Bund und den jeweiligen Bundesländern angestoßen werden. In der Summe wäre dies also eine durchaus eindrucksvolle Zahl. Da es dazu keine systematisierten Daten gibt, handelt es sich um eine Blackbox.

Weit weniger eindrucksvoll sind die Beteiligungsformen, die besondere öffentliche Aufmerksamkeit erfahren und zu denen wir über vergleichsweise exakte Zahlen verfügen:

- Bürgerhaushalte. Der letzte Statusbericht des Portals [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) vom Juni 2015 verzeichnet gerade einmal 71 Bürgerhaushaltsverfahren. Im Jahr davor waren es noch 87. Dieser rückläufige Trend wird nur dadurch etwas relativiert, dass die Zahl der Kommunen, die über die Einführung diskutieren und Vorformen praktizieren, angestiegen ist (in der Diskussion von 75 auf 128, Vorformen von 41 auf 45).
- Kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Der letzte Bürgerbegehrensbericht vom Oktober 2014 verzeichnet für die Zeit von 1956 bis Ende 2013 die stolze Zahl von 6.447 Verfahren, die überwiegend von den Bewohnern initiiert wurden (5.354). 3.177 Begehren führten zu einem Bürgerentscheid. Die auf den ersten Blick groß erscheinende Zahl der Bürgerbegehren relativiert sich jedoch erheblich, wenn die Gemeindezahlen und die unterschiedliche Verteilung auf die einzelnen Bundesländer in den Blick genommen wird. Rund 40% aller Verfahren fanden in Bayern statt. Im Ländervergleich liegen die Stadtstaaten an der Spitze. In Hamburg kann jedes Jahr ein Volksbegehren erwartet werden, in Berlin alle drei Jahre, in Nordrhein-Westfalen alle 13 Jahre, in Bayern alle 16 Jahre. In Mecklenburg-Vorpommern kann in den Kommunen durchschnittlich alle 161 Jahre, in Rheinland-Pfalz sogar nur alle 278 Jahre mit einem Bürgerbegehren

gerechnet werden, wenn sich der gegenwärtige Trend fortsetzt und die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht geändert werden. Immerhin lässt sich eine positive Entwicklung beobachten: Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand zwischen 2003 und 2013 statt. Allein 2013 wurden 365 Verfahren eingeleitet.

Angesichts dieser Zahlen fällt es schwer, die Klage über einen „Albtraum Partizipation“ ernst zu nehmen. Die konservativen Sorgen über eine Demontage repräsentativer Institutionen durch eine wachsende Zahl von Bürgerbeteiligungsverfahren erscheinen ebenso maßlos überzogen, wie die linke Warnung vor symbolpolitischen Täuschungen und strategischen Vereinnahmungen. Gemessen an einer Gesamtzahl von rund 11.000 Kommunen und der Vielzahl der dort zu treffenden Entscheidungen bleibt Bürgerbeteiligung (bislang) eher eine mehr oder weniger seltene Ausnahme. Vor einer Überforderung der Bürgerschaft durch allzu viele Partizipationszumutungen muss jedenfalls nicht gewarnt werden. Die verfügbaren aktuellen Zahlen sprechen nicht dafür, weitgesteckte Erwartungen auf die real praktizierte Bürgerbeteiligung zu projizieren. Ihre Zahl ist vermutlich insgesamt noch immer zu bescheiden, um für eine nennenswerte Stärkung oder auch Schwächung lokaler Demokratie beansprucht zu werden.

Dies gilt selbst für die Kommunen, die sich als selbst deklarierte „Bürgerkommunen“ der ersten Stunde die Bürgerbeteiligung bereits seit mehr als einem Jahrzehnt auf die Fahnen geschrieben haben. Im Sample der 27 Kommunen, die in der Studie von 2013/14 befragt wurden<sup>41</sup>, konnten die „Civitas“-Kommunen keine signifikant besseren Einschätzungen der Bürgerschaft zur lokalen Beteiligungspraxis erzielen – mit einer ländlichen Ausnahme: Der Gemeinde Weyarn in Oberbayern.

In dieses Gesamtbild passt auch, dass eine strategisch orientierte Beteiligungspolitik bislang eine Angelegenheit von sehr wenigen Kommunen ist. Im Oktober 2015 dokumentiert das Netzwerk Bürgerbeteiligung insgesamt 32 kommunale Leitlinien, Grundsätze oder Handlungsempfehlungen zur verlässlichen Bürgerbeteiligung von deutschen Kommunen. Auf der Landkarte des Netzwerks haben sich zum gleichen Zeitpunkt rund 40 kommunale Partizipationsbeauftragte eingetragen.<sup>42</sup> Selbst wenn mehr als doppelt so viele Kommunen in dieser Richtung unterwegs sein sollten, wird deutlich, dass die beteiligungspolitische Pionierphase noch nicht überwunden ist.

41 Nicht veröffentlichte Ergebnisse für die einzelnen Kommunen in der Vergleichsstudie von Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg. Kernergebnisse (Fn. 36).

42 Vgl. [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) (1.12.2015).

## VI. Herausforderungen auf dem Weg zu einer neuen kommunalen Beteiligungskultur

Die vorgestellten Daten legen nahe, Bürgerbeteiligung nicht als einen separaten und eigenständigen Bereich zusätzlicher Aktivitäten zu sehen, sondern den gesamten Kontext lokaler Demokratie in ihren unterschiedlichen Ausdrucksformen im Blick zu behalten. Dabei geht es nicht nur um das Neben-, Gegen- und Miteinander von repräsentativen, direktdemokratischen und dialogorientierten Formen. Vielfältige Demokratie ist gerade auf kommunaler Ebene breiter zu sehen. Protestorientierte Formen der Beteiligung, die entscheidende Impulse für die gegenwärtige Beteiligungsdebatte gegeben haben<sup>43</sup>, aber auch die vielfältigen Formen des bürgerschaftlichen Engagements sollten systematische Beachtung und Anerkennung finden. Selbst bei gut angelegten Beteiligungsprozessen „von oben“ ist mit Widerspruch auf der Straße zu rechnen. Wenn Politik nicht allein auf den Fokus legitimer Entscheidungen reduziert, sondern im Sinne von *Hannah Arendt* als Gestaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten begriffen wird, liegt die demokratiepolitische Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements auf der Hand. Ein aktuelles Beispiel bietet die lokale Flüchtlingspolitik, die in vielen Kommunen wesentlich vom freiwilligen Engagement geprägt wird. Vielfältige kommunale Demokratie besteht heute aus fünf Elementen:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, Verbände etc.). Sie erfahren noch immer hohe Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 % aller Entscheidungen. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch mehr geltend machen, wie die nachlassende Wahlbeteiligung oder die schrumpfende Parteimitgliedschaft verdeutlichen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten.
2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch in bestimmten Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft deutlich größerer Wertschätzung als bei den repräsentativen Entscheidungsträgern.<sup>44</sup>

43 So z.B. die Auseinandersetzungen um „Stuttgart 21“.

44 Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 36), S. 78 ff.

3. Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabensträgern von oben angeboten werden und in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht um Anregungen, neue Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei allen Beteiligten oft mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft. Zu ihnen gehört auch eine sich entwickelnde Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen und Programmen (Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen aber auch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen) und Stiftungen (z. B. Kinderbeiräte).
4. Proteste, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie von unten mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Da dies in wachsender Zahl seit mehreren Jahrzehnten der Fall ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist.
5. Bürgerschaftliches Engagement, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. Im Kleinen etwas gestalten können, lautet der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht.<sup>45</sup> Solche politischen Ansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird.

## 1. Gestaltung der Vielfalt

In der Gestaltung dieser Vielfalt hin zu möglichen Synergien, zumindest der Vermeidung von Blockaden, ist eine zentrale Herausforderung kommunaler Beteiligungskultur zu sehen. Dazu gehört es, die Stärken und Schwächen, die möglichen Beiträge und Grenzen der verschiedenen Elemente zu berücksichtigen. In der aktuellen Situation spricht

<sup>45</sup> Vgl. *Gensicke/Geiss*, *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004, 2009*, Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009, 2010, S. 101.

vieles dafür, den Bereich der dialogorientierten und direktdemokratischen Formen zu stärken, um ihrer Marginalisierung durch die repräsentative Praxis etwas entgegenzusetzen. Wie dies geschehen könnte, machen die „Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik“ des Netzwerks Bürgerbeteiligung deutlich. Vorgeschlagen werden:

- Ratsbeschlüsse zu partizipativen Leitbildern,
- qualitativ ausgewiesene Leitlinien für die Beteiligungspraxis,
- eine beteiligungsorientierte Öffnung von Verwaltung und Politik,
- ein konstruktives Zusammenwirken von repräsentativer Politik einerseits, direktdemokratischen und dialogischen Beteiligungsverfahren andererseits,
- eine Beteiligungspraxis, die in allen kommunalen Handlungsfeldern greift,
- regelmäßige Evaluationen und Bestandsaufnahmen,
- Transparenz, open data,
- inklusive Beteiligung, die auch gezielt beteiligungsferne Gruppen anspricht,
- Unterstützung und Infrastruktur für die Beteiligungspraxis,
- demokratische bzw. demokratiefördernde Praxis in lokalen Institutionen und Einrichtungen – nicht zuletzt den Bildungseinrichtungen.<sup>46</sup>

## 2. Politische Ungleichheit

Eine weitere Herausforderung besteht in der wachsenden politischen Ungleichheit, die alle Elemente vielfältiger Demokratie betrifft. Die Vermutung, dass die neuen Beteiligungsformate v.a. etwas für Gutgebildete, Bessergestellte und Zeitreiche anzubieten haben, ist häufig vorgebracht worden. Aber längst hat die Übersetzung von sozialer in politische Ungleichheit auch die repräsentativen Formate erreicht. Zahlreiche Wahlstudien der jüngsten Zeit haben deutlich gemacht, dass die sinkende Wahlbeteiligung ein klares soziales Profil hat. Nichtwähler sind überproportional in sozial schwächeren Quartieren zu finden.<sup>47</sup> Die Entwicklung hin zu einer „Zweidritteldemokratie“ tritt kommunal besonders dramatisch in Erscheinung. Während die Wahlbeteiligung

46 Siehe dazu [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) (15.9.2015).

47 Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, 2015, S. 147 ff.

in den besseren Quartieren bei Bundestagswahlen bei rund 80 % liegt, sinkt sie in Gebieten der sozialen Stadt zuweilen unter 20 %. Bei Kommunalwahlen ist die Entwicklung noch dramatischer. Bei den jüngsten Oberbürgermeister-Wahlen in Mannheim Anfang Juni 2015 lag die Wahlbeteiligung bei nur 30,7 %, die Spreizung in den Wahlbezirken zwischen 7,2 und 47,6 %. Die Verringerung politischer Ungleichheit ist somit eine Aufgabe, der sich alle Formen der politischen Beteiligung zu stellen haben. Einige der neuen Beteiligungsformate, wie z. B. Bürgerhaushalte und andere Beteiligungsfonds und -budgets, sind ursprünglich mit dieser Zielsetzung entwickelt worden. Es gilt, sich daran in der praktischen Umsetzung zu erinnern.

### 3. Stellung der Kommunen im föderalen Gefüge, in der EU und in transnationalen Kontexten

Die jüngsten Föderalismusreformen haben die Stellung der Kommunen im föderalen Gefüge eher verschlechtert. *Stephan Articus*, Geschäftsführer des Deutschen Städtetags, spricht von „schwerwiegenden unerwünschten Nebenwirkungen“ der föderalen Finanzbeziehungen, die er drastisch als „casino föderal“ charakterisiert, auf die lokale Demokratie, weil sie lokale Transparenz, Zurechenbarkeit und Teilhabe untergraben:<sup>48</sup>

1. „Sie führen zur Aushöhlung kommunaler Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Viele Ratsfrauen und viele Räte haben darunter zum Teil bitter zu leiden. Andere schreckt es ab.
2. Viele Aufgaben können nicht mehr mit den Mitteln und mit den Qualitätsstandards wahrgenommen werden, die dringend notwendig wären, um beispielsweise die gefährdete Chancengleichheit von Kindern zu verbessern.
3. Kommunale Demokratie und kommunale Selbstverwaltung werden unter diesen Bedingungen von der Bürgerschaft mit Argwohn betrachtet. Das führt, je länger es dauert, zu Distanzierung und Misstrauen und am Ende zum Verlust des Vertrauens in die Demokratie und die kommunale Selbstverwaltung“<sup>49</sup>.

48 *Articus*, Demokratie, Demokratie-Defekte und Bürgerbeteiligung, Rede anlässlich der Hauptversammlung des Deutschen Städtetags am 24.4.2013 in Frankfurt am Main, S. 8.

49 *Articus*, Demokratie (Fn. 48), S. 8.

Dass die Schuldenbremse inzwischen Verfassungsrang erhalten hat, dürfte nicht zur Verbesserung der demokratischen Gestaltungsspielräume auf kommunaler Ebene beigetragen haben. Kritische Beobachter sprechen von einem wachsenden „fiskalischen Kontrollföderalismus“<sup>50</sup>. Wenn es nicht gelingt, diese Rahmenbedingungen zu verbessern, droht kommunale Beteiligungspolitik (erneut) zur dezentralen Kompensation für demokratische Substanzverluste auf den höheren Ebenen staatlicher und transnationaler Politik herabzusinken.

#### 4. Arbeit am Leitbild Bürgerkommune

Elemente einer vielfältigen Demokratie sind bislang am gründlichsten in der Debatte über „Bürgerkommunen“ berücksichtigt und zusammengebracht worden.<sup>51</sup> Auch wenn die Rhetorik „Bürgerkommune“ ein umfassendes Leitbild nahelegt, dürfte es bislang nur selten im trisektoralen Konsens von Kommunalpolitik, Verwaltung und Zivilgesellschaft formuliert und in Satzungen festgehalten sein. Erst dann böten sie die Chance eines Zuversicht ausstrahlenden „perspektivischen Inkrementalismus“. Trotz aller strategischen Vorschläge ist die konzeptionelle Verdichtung des Leitbilds noch wenig entwickelt. Die strategische Bindung der Leitbilddebatte an das Neue Steuerungsmodell, wie in der vorangegangenen Phase, war letztlich nicht erfolgreich. Schließlich spricht es nicht für die „Reife“ des Leitbilds Bürgerkommune, wenn es jenseits der gelebten Praxis in einzelnen Modellkommunen bislang keinen Versuch gibt, die Elemente des Leitbilds „Bürgerkommune“ zu einer zeitgemäßen Reform der Kommunalverfassungen zu verdichten.

Zudem fehlt dem Leitbild Bürgerkommune noch eine transnationale Öffnung und Perspektive. Auch wenn sie durch internationale Wettbewerbe angestoßen wurde, verläuft die Debatte über Bürgerkommune bislang weitgehend in nationalen Bahnen. Internationale Impulse, die es für alle Bausteine der Bürgerkommune in großer Zahl gibt, werden kaum aufgegriffen – wenn man einmal vom Format Bürgerhaushalt absieht. Aber es geht nicht nur um gute Praxis in anderen Kommunen weltweit, sondern um eine globale Perspektive für ein kommunales Leitbild. *Benjamin Barber* hat unter dem provozierenden

50 *Scheller*, Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs, dms – der moderne staats 2014, S. 229 ff.

51 *Roß/Roth*, Bürgerkommune (Fn. 12).



Titel: „If Mayors Ruled the World“<sup>52</sup> einen ambitionierten Versuch unternommen, Stadtpolitik in ihrer kosmopolitischen Dimension zu entwerfen und dabei die besonderen Stärken lokaler Demokratie im Sinne von Bürgerkommunen zu bewahren.

## 5. In Beteiligung investieren

Mehr Beteiligung gibt es nicht zum Nulltarif. Der erhoffte Zugewinn an neuen Ideen, Entscheidungsqualität und Legitimation, an Akzeptanz und Koproduktion wird sich nur einstellen, wenn in Beteiligungspolitik entsprechend investiert wird. Für die Kosten der repräsentativen Demokratie – von der Parteienfinanzierung und Wahlkampfkostenerstattung bis zu den Abgeordnetendiäten – ist dies trotz gelegentlicher Kontroversen über deren Höhe weitgehend selbstverständlich. Dies gilt nicht für rechtlich nicht verbindliche dialogorientierte Beteiligungsprozesse, die kommunal bestenfalls zu den „freiwilligen Aufgaben“ gezählt werden und damit in einer wachsenden Zahl von unter Haushaltssicherung stehenden Kommunen kaum zum Zuge kommen können. Angesichts der fiskalischen Zwänge von Ländern und Kommunen droht Bürgerbeteiligung zu einem „nice to have“ zu schrumpfen. In dieser Situation wird nicht selten zu scheinbar kostengünstigen Lösungen gegriffen (einmalige Bürgerversammlungen oder Internetplattformen), die mangels Qualität und Seriosität Beteiligungsprozesse eher in Verruf bringen und kaum in der Lage sind, Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren. Unter diesen Umständen kann Beteiligungspolitik in der Tat kommunale Demokratie beschädigen.

*Prof. Dr. Roland Roth* lehrte Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal, ist Mitglied in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen zu den Themen Kinder- und Jugendbeteiligung, Demokratieentwicklung, Integration und Rechtsextremismus sowie Mitbegründer des „Komitees für Grundrechte und Demokratie“ und des „DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration“.

---

52 Barber, *If Mayors Ruled the World*. Dysfunctional Nations, Rising Cities, 2014.



# Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung<sup>1</sup>

*Hanns-Jörg Sippel*

Die stark repräsentativ geprägte Demokratie Deutschlands ist in den letzten Jahrzehnten durch direktdemokratische und dialogorientierte Verfahren ergänzt worden. Inzwischen sind es gesellschaftliche Mehrheiten, die bei Fragen, die ihr Alltagsleben betreffen, beteiligt werden und auf wichtige politische Entscheidungen Einfluss nehmen wollen. Politik und Verwaltung reagieren und öffnen sich für mehr politische Partizipation. Einige Kommunen haben sich auf den Weg gemacht, die Bürgerbeteiligung ernsthaft zu erproben und in der kommunalpolitischen Praxis zu verankern. Gleichwohl ist die Zahl partizipativer Erfolgsbeispiele überschaubar geblieben. Insgesamt betrachtet fehlt es in Deutschland an einer breiten strategischen und infrastrukturellen Basis für mehr politische Partizipation. Demokratie-Enquetes auf Bundesebene und in den Ländern können ein Instrument sein, um zukunftsweisende Handlungsstrategien zu erarbeiten, wie die Demokratie auf allen föderalen Ebenen gestärkt und belebt werden kann.

## I. Einleitung

Das liberale Demokratiemodell, das in den ersten Nachkriegsjahren das politische Geschehen in der Bundesrepublik bestimmte, setzte beinahe ausschließlich auf politische Repräsentation. Die Bürger/innen konnten zwischen verschiedenen politischen Parteien wählen und waren ansonsten vom direkten Einfluss auf politische Entscheidungen entlastet. Die Bürger/innen machten ihren Einfluss vermittelt über Parteien geltend, politische Entscheidungen wurden für die Bürger/innen getroffen, nicht aber gemeinsam mit ihnen.

---

1 Dieser Beitrag ist bereits in *Sommer* (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung*, 2015, S. 22 ff. erschienen.

Einen ersten Impuls in Richtung auf eine Demokratisierung brachten die bürgerschaftlichen Proteste der späten 1960er Jahre und die Reform des Planungsrechts. In den Kommunen und auf der Länderebene etablierten sich neue Formen der politischen Partizipation. Im Zuge der direktdemokratischen Reformen der 1990er Jahre und der Revitalisierung dialogorientierter Beteiligungsformate verbanden sich partizipative Verfahren zunehmend mehr mit politischen Entscheidungsprozessen. Der Konflikt um den Stuttgarter Bahnhof zeigte schließlich exemplarisch, was geschehen kann, wenn die Kommunikation zwischen Politik und Bürgerschaft scheitert und zu einer tiefen Vertrauenskrise führt. Die Frage nach mehr Bürgerbeteiligung und einer Förderung der politischen Beteiligungskultur rückte in den Fokus der öffentlichen Debatte.

Mehr als drei Viertel der Menschen in Deutschland (76 %) halten es für sehr wichtig, dass sie – bevor die Politik Entscheidungen trifft – generell die Möglichkeit erhalten, ihre Sicht darzulegen und mitzudiskutieren.<sup>2</sup> Die Ansprüche an Transparenz und verantwortliches Regierungshandeln haben erheblich zugenommen. Die grundlegenden Entscheidungen, die in Deutschland im Rahmen der repräsentativen Institutionen getroffen werden, reichen vielen Bürger/innen als Legitimation nicht mehr aus. Die Bürger/innen wollen umfassend und transparent über geplante Vorhaben informiert und bei der Entscheidung beteiligt werden. Sie formulieren den Anspruch, nicht nur an der Frage des „Wie“ sondern auch des „Ob“ eines Vorhabens beteiligt zu werden. Mehr Beteiligung wird in den Augen der Bürger/innen ansonsten schnell zur reinen Symbol-Politik.<sup>3</sup>

Deutschland steht in den kommenden Jahren vor enormen gesellschaftlichen Herausforderungen. Mit dem Transformationsprozess von einem fossilen in ein regeneratives Energiesystem stehen große infrastrukturelle Bauvorhaben an, neue Stromtrassen, regenerative Stromerzeuger und Energiespeicher müssen gebaut werden. Auch andere gesellschaftliche Konflikt-Themen stehen auf der Agenda, die sinnvoll nur gemeinsam mit der Bürgerschaft bewältigt werden können. Beispiele sind die Themen Migration und Zuwanderung oder die großen ökologischen Herausforderungen des Klimawandels.

---

2 Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel, unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, 2014, S. 18.

3 Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 2), S. 40.

Im Folgenden geht es um die Frage, wie sich die Beteiligungskultur in den vergangenen Jahren in Deutschland entwickelt hat. Welche Möglichkeiten haben die Bürger/innen, sich in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen? Befindet sich die stark repräsentativ geprägte Demokratie auf dem Weg hin zu einer Demokratie, in der direktdemokratische und partizipative, dialogorientierte Mitgestaltungsmöglichkeiten die parlamentarische Demokratie ergänzen und stärken?

## II. Politische Repräsentation

Die föderalen Strukturen in Deutschland und die kommunale Selbstverwaltung bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen, die Bürger/innen an den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Strukturen der politischen Teilhabe sind in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gestärkt worden. Die süddeutsche Ratsverfassung mit ihren direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten wurde in den 1990er Jahren in die Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder aufgenommen. Die Wähler/innen können nun in den meisten Bundesländern durch Kumulieren und Panaschieren ihre eigene Wahlliste erstellen, auch freie Wählervereinigungen können sich zur Wahl stellen. Die Bürgermeister/innen werden direkt gewählt und gegebenenfalls auch wieder abgewählt. In einigen Bundesländern können Jugendliche bereits mit 16 Jahren wählen, EU-Bürger/innen sind bei Kommunal- und Europawahlen wahlberechtigt.

Die wichtigste Form der politischen Beteiligung ist die Beteiligung an Wahlen.<sup>4</sup> Die Wahlbeteiligung in Deutschland sinkt seit Jahrzehnten auf allen föderalen Ebenen. Bei der Bundestagswahl 2013 war die Wahlbeteiligung die zweitniedrigste seit Gründung der Bundesrepublik.<sup>5</sup> Fast ein Drittel der Bürger/innen verzichtete darauf, wählen zu gehen. Berücksichtigt man, dass 10 % der Bevölkerung im wahlfähigen Alter nicht wahlberechtigt sind<sup>6</sup> und bei der Bundestagswahl 2013 über 15 % der abgegebenen Stimmen aufgrund der Fünf-Prozent-Hürde nicht

---

4 Fast zwei Drittel (64%) der Bürger/innen in Deutschland halten die Stimmabgabe bei Wahlen weiterhin für die wichtigste Form demokratischer Mitwirkung, vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 2), S. 11.

5 Mit 71,5 % lag die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 um 0,7 % über der niedrigsten Wahlbeteiligung seit Gründung der Bundesrepublik (Bundestagswahl 2009). Von den 61,8 Mio. Wahlberechtigten gingen 17,6 Mio. nicht zur Wahl.

6 Einwohner/innen aus Nicht-EU-Staaten sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.

gezählt wurden, ergibt dies eine Repräsentationsquote von 59,5 % aller Wahlberechtigten und von 53,6 % aller Einwohner/innen im wahlfähigen Alter.<sup>7</sup> Seit den 1980er Jahren wächst der Anteil derjenigen, die dauerhaft nicht mehr zur Wahl gehen.<sup>8</sup>

Zentrale Grundlage der Demokratie ist die Beteiligung möglichst vieler Bürger/innen, im Idealfall der gesamten Bürgerschaft. Alle sollen die Chance haben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen, das ist der normative Kern der Demokratie. Beim Blick auf die niedrige Wahlbeteiligung zeigt sich, dass die politische Ungleichheit in der Praxis massiv zunimmt.<sup>9</sup> Empirische Untersuchungen zur Bundestagswahl 2013 ergeben, dass die Höhe der Wahlbeteiligung von der sozialen Lage der Einwohner/innen bestimmt wird. Je höher der Anteil der Einwohner/innen aus einem sozial schwierigen Milieu ist, je höher die Arbeitslosigkeit und je geringer der formale Bildungsstand, desto geringer ist die Wahlbeteiligung.<sup>10</sup> In der zunehmenden Ungleichheit der Wahlbeteiligung spiegelt sich die soziale Spaltung der Wählerschaft. Die Wahlergebnisse geben immer weniger die Wünsche und Interessen der gesamten Bevölkerung wieder. Überrepräsentiert sind die mittleren und oberen sozialen Milieus der Gesellschaft, deutlich unterrepräsentiert sind die Interessen der Menschen aus den sozial schwierigen Milieus.

Was für die Bundesebene gilt, gilt in vergleichbarer Form auch für die anderen staatlichen Ebenen. Jüngstes Beispiel ist das Ergebnis der Bürgerschaftswahl in Hamburg, bei der die Wahlbeteiligung mit 56,9 % so niedrig wie nie zuvor war. Von den 560.000 Wahlberechtigten, die nicht wählen gingen, kamen überproportional viele aus sozial schwachen Milieus.<sup>11</sup>

---

7 *Vehrkamp*, Bundestagswahl 2013 – warum die niedrige Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, *Einwurf Zukunft der Demokratie* 2/2013, S. 2ff.

8 Von den 17,6 Mio. Nichtwähler/innen bei der Bundestagswahl 2013 haben mehr als zwei Drittel (70 %) auch bei der Bundestagswahl 2009 auf ihr Wahlrecht verzichtet, vgl. *Infra-test-dimap*, *Wahlreport Bundestagswahl, eine Analyse der Wahl vom 22.9.2013*, 2013, S. 16.

9 *Schäfer/Vehrkamp/Gagné*, *Prekäre Wahlen, Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*, 2013, S. 8f.

10 *Schäfer/Vehrkamp/Gagné*, *Prekäre Wahlen* (Fn. 9), S. 10ff.

11 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Prekäre Wahlen – Hamburg, Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 2015*, S. 6.

### III. Direktdemokratische Entscheidungsbeteiligung in den Ländern und Kommunen

Die direkte Demokratie ist die rechtlich verankerte Form der Bürgerbeteiligung: Die Bürger/innen können politische Sachentscheidungen selbst auf die Agenda setzen. Es liegt in ihrer Hand, die abschließende Entscheidung dann selbst zu treffen. Direktdemokratische Entscheidungsverfahren haben in der Bundesrepublik bis in die 1990er Jahre hinein praktisch keine Rolle gespielt. Zwar gab es auf einigen politischen Ebenen direktdemokratische Instrumente<sup>12</sup>, wegen ihrer restriktiven Zulassungs-Regelungen kamen sie aber in der Praxis kaum zur Anwendung.

Im Nachgang der friedlichen Revolution 1989 stand das Thema direkte Demokratie auf der Tagesordnung der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat.<sup>13</sup> Konkret war zu entscheiden, ob künftig auf Bundesebene Volksbegehren und Volksentscheide möglich sein sollten. Verschiedene Gesetzesvorschläge, die aus der Zivilgesellschaft in die Diskussion eingebracht wurden<sup>14</sup>, zielten darauf, die direktdemokratische Teilhabe auf Bundesebene zu ermöglichen. Realisiert ist die Volksgesetzgebung auf Bundesebene bis heute nicht.

Nach der deutschen Wiedervereinigung wurden in die Landesverfassungen aller ostdeutschen Bundesländer Regelungen zur Volksgesetzgebung aufgenommen. Die westdeutschen Bundesländer folgten diesem Vorbild im Laufe der 1990er Jahre, sei es, dass sie ihre restriktiven Regelungen lockerten, sei es, dass sie direktdemokratische Regelungen neu in die Verfassung aufnahmen. Konkrete Ausgestaltung und damit politische Wirksamkeit differieren stark von Bundesland zu Bundesland.

Die direktdemokratischen Regelungen für die kommunale Ebene sind in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen verankert und werden von den Länderparlamenten festgelegt. In fast allen Bundesländern gibt es seit Ende der 1990er Jahre Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Gemeinden, Städten und mit wenigen Ausnahmen auch Landkreisen. Im Jahr 2005 beschloss

---

12 Z. B. in Baden-Württemberg.

13 Die gemeinsame Verfassungskommission hatte den Auftrag, nach der Wiedervereinigung über Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes nachzudenken und entsprechende Vorschläge zu formulieren.

14 Vgl. *Sippel*, Stiftung Mitarbeit: Bürgerbeteiligung und Demokratieentwicklung, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2/2014, S. 19ff. (21 f.).

Berlin als letztes Bundesland entsprechende Regelungen. Die direkte Demokratie in den Kommunen ist seitdem flächendeckend verankert.

Seit Mitte der 1990er Jahre wächst die Zahl der kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in deutschen Gemeinden, Städten und Landkreisen. Laut dem Bürgerbegehrensbericht 2014 fanden in den vergangenen Jahren jährlich zwischen 260 und 365 Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt. Seit 1953 und bis Ende 2013 gab es in deutschen Kommunen insgesamt 6.447 direktdemokratische Beteiligungsverfahren. 83 % dieser Verfahren wurden per Unterschriftensammlung von den Bürger/innen selbst eingeleitet, 17 % vom Gemeinderat initiiert.<sup>15</sup> Die aufgerichteten Hürden (z. B. Quoren, Themenausschlüsse durch Negativlisten) unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland, so dass von den politischen Entscheidungsverfahren zum Teil nur wenig Gebrauch gemacht wird und Initiativen aus der Bürgerschaft von vornherein entmutigt werden oder scheitern. Durchschnittlich 28 % der eingeleiteten Verfahren wurden für unzulässig erklärt, sei es wegen der Überschreitung von Fristen, wegen des Ausschlusses von Themen oder wegen eines fehlenden oder ungenügenden Kostendeckungsvorschlags. Kommt es zu einer Bürgerentscheid, so sind mehr als die Hälfte der Entscheide (52 %) erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Die Beteiligung bei Bürgerentscheiden ist in der Regel abhängig vom jeweiligen Thema sowie der Gemeindegröße. Im Durchschnitt nahmen mehr als die Hälfte der Abstimmungsberechtigten an den Abstimmungen über Bürgerentscheide teil (50,9 %).

Auf der Ebene der Bundesländer fanden von 1946 bis Ende 2014 insgesamt 324 direktdemokratische Verfahren statt. Bei den 299 Verfahren, die von den Bürger/innen durch Unterschriftensammlung initiiert wurden, kam es bei 85 zum Volksbegehren und schließlich bei 22 zum Volksentscheid. Im Jahr 2014 wurden in den Bundesländern zwölf direktdemokratische Verfahren neu gestartet. Der einzige Volksentscheid im Jahr 2014 fand in Berlin statt und erreichte bundesweite Aufmerksamkeit. Er richtete sich gegen die Bebauung des Tempelhofer Flughafensfeldes und war im Sinne des Volksbegehrens erfolgreich.<sup>16</sup>

---

15 Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Bürgerbegehrensbericht 2014, Onlineversion vom 28.10.2014, im Internet abrufbar unter <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf> (18.11.2015).

16 Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Volksbegehrensbericht 2015, Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2014, Onlineversion vom 15.3.2015, S. 5, im Internet abrufbar unter [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2015.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf) (18.11.2015).



Eine bundesweite Bürgerbewegung, die vom Verein Mehr Demokratie e. V. getragen wird, hat sich seit Anfang der 1990er Jahre mit Erfolg für die Ausweitung der direktdemokratischen Abstimmungsrechte auf lokaler und auf der Ebene der Bundesländer eingesetzt. In einigen Bundesländern wie beispielsweise Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein stehen weitere Reformschritte bevor. Die neuen Regelungen in Baden-Württemberg sehen beispielsweise vor, dass für eine Volksinitiative die Unterschriften von 0,5 % der Wahlberechtigten notwendig sind, beim Volksbegehren müssen 10 % der Bürger/innen (bisher 16 %) unterschreiben und das Zustimmungsquorum sinkt von bisher 33 auf 20 %.

#### IV. Bürgerbeteiligung und dialogorientierte Beteiligungsverfahren

Erste Ansätze der bürgerschaftlichen Mitwirkung an politischen Entscheidungen reichen bis in die 1950er Jahre zurück. Es war überwiegend eine Bürgerbeteiligung der Etablierten und der demokratischen Eliten, etwa der Bürgervereine in den Kommunen. Zu einer rechtlichen Verankerung demokratischer Beteiligungsrechte kam es in der Folge der bürgerschaftlichen Proteste der späten 1960er Jahre, deren Ablehnung und Widerspruch sich auch gegen staatliche Planungsvorhaben richtete.

In der Bauleitplanung schlug sich dies in der Institutionalisierung und Regelung individueller Widerspruchsrechte nieder. Diese gesetzlich vorgeschriebenen und standardisierten Beteiligungsverfahren beschränken sich v. a. auf die Beteiligung der Betroffenen<sup>17</sup> und die Regelung von Widerspruchsrechten. Je nach Gegenstand gibt es verbindliche Regelungen zu Fristen und zum Ablauf des Verfahrens, zu den Teilnehmer/innen und ihren Rechten, zu Art und Umfang der Beteiligung, zur Frage der Verbindlichkeit und des Umgangs mit den Ergebnissen.<sup>18</sup> Diese „formellen“, institutionalisierten Beteiligungs-

17 Das Planungsrecht definiert Betroffenheit im § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG: „Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann [...] Einwendungen gegen den Plan erheben.“ Im Baugesetzbuch heißt es in § 4 Abs. 3 S. 4: „[...] Die Einholung der Stellungnahme kann auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt werden.“ Unter „Belang“ wird „jedes in die Abwägung einzustellende, eigene und schutzwürdige Interesse des Betroffenen“ verstanden.

18 Auch den formellen Beteiligungsverfahren wurden seitdem mehr und mehr freiwillige, rechtlich nicht formalisierte Beteiligungsverfahren vorgeschaltet. Das Planungsrecht lässt in dieser Hinsicht große Spielräume. Ein Beispiel ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung (§ 3 Abs. 1 S. 1 BauGB): „Die Öffentlichkeit ist möglichst

verfahren sind detailliert festgeschrieben, offene Fragen durch eine umfangreiche Rechtsprechung geregelt.

Es hat früh Kritik an dieser Form der Widerspruchsbeteiligung gegen staatliche Planungen gegeben. Zu negativ und nur an Betroffeneninteressen orientiert, bietet diese Form der Beteiligung den Einwohner/innen keine positiven Gestaltungsmöglichkeiten. *Robert Jungks* Zukunftswerkstatt<sup>19</sup> oder *Peter C. Dienels* Planungszelle<sup>20</sup> sind Beteiligungsverfahren, die in dieser Zeit entwickelt wurden. Sie verstanden sich auch als Versuche, auf eine konstruktive, gestaltende Bürgerbeteiligung zu setzen.

Vor diesem Hintergrund erweiterte sich in den 1970er Jahren das Angebot demokratischer Beteiligungsinstrumente. Neue Formen der Mitgestaltung und Mitentscheidung wurden erprobt und zum Bestandteil einer gelebten Demokratie. Damit änderte sich auch das Demokratieverständnis vieler Menschen. Eine wichtige Rolle haben dabei soziale Bewegungen und die Bürgerinitiativbewegung gespielt, die in den 1960er und 1970er Jahren die demokratischen Handlungsmöglichkeiten nutzten und entscheidend zu einer neuen demokratischen Beteiligungskultur beitrugen. Die Leitidee einer „Demokratieentwicklung von unten“ zielte darauf, demokratische Gestaltungs- und Teilhaberegeln auch jenseits der traditionellen Sphäre des Politischen zu verankern und zur Grundlage aller gesellschaftlichen Lebensbereiche und Institutionen zu machen. Durch Kritik, Proteste und alternative Praxis gelang es den sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre, in vielen Politikfeldern Alternativen aufzuzeigen. Unberücksichtigte Interessen und Themen gelangten auf die politische Agenda und die Bereiche bewusster politischer Gestaltung wurden ausgeweitet.

Themen, die zuvor als „unpolitisch“ galten, wurden politisiert.<sup>21</sup> Zu denken ist beispielsweise an die Frage der Gleichberechtigung der Frauen oder die Thematisierung der langfristigen ökologischen Risiken als Folge industrieller Wachstumsprozesse. Auf diesem Hintergrund konnten sich Frauen- und Umweltpolitik als neue Politikfelder etablieren. Von besonderem Gewicht war zudem die Suche nach energiepolitischen Alternativen, die mit den Anti-Atom-Protesten in den 1970er Jahren begann.

---

frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentliche unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“

19 *Jungk/Müllert*, Zukunftswerkstätten, Wege zur Wiederbelebung der Demokratie, 1985.

20 *Dienel*, Die Planungszelle, 1993.

21 *Roth/Rucht*, Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945, Handbuch, 2008.

Die friedliche Revolution 1989 und die Beratungen an den Runden Tischen brachten in Westdeutschland eine Rückbesinnung und Wiederbelebung der Bürgerbeteiligungs- und Dialogansätze der 1970er Jahre. Runde Tische wurden als Vorbild für eine neue Form konsensorientierter Politik begriffen und erprobt. Mit den Gesprächen an Runden Tischen verband sich die Erwartung, alle Beteiligten zu umfassenden Beratungen jenseits der Machtstrukturen zusammenzubringen und gemeinsam an konstruktiven gesellschaftlichen Problemlösungen zu arbeiten.<sup>22</sup> Mit konsensorientierten Bürgerbeteiligungs- und Dialogansätzen wie der „Planungszelle“ und der „Politischen Mediation“<sup>23</sup> lässt sich die Vielfalt der Meinungen in der Bürgerschaft abbilden, es lassen sich verschiedene Lösungsalternativen entwickeln oder Konflikte befrieden. Zudem bieten dialogorientierte Beteiligungsprozesse praktikable Optionen zur Inklusion sozial benachteiligter oder schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen.

Die demokratische Perspektive begann sich in der Folge zu verändern. Politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse wurden zunehmend von partizipativen Beteiligungsverfahren begleitet. Kommunen setzen seit dieser Zeit verstärkt auf freiwillige dialogorientierte Beteiligungsangebote.<sup>24</sup> Punktuell finden themenbezogene Bürgerforen, Zukunftskonferenzen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten und Planungszellen statt, regelmäßige Beteiligungsgruppen wie Jugendparlamente, Integrationsräte, Behindertenvertretungen und Seniorenbeiräte dienen der Einbeziehung spezifischer Bevölkerungsgruppen. In Bürgerhaushalten<sup>25</sup> werden die kommunalen Finanzen diskutiert, lokale Demokratiebilanzen<sup>26</sup> ermitteln die Qualität der lokalen Demokratie.

---

22 Sippel, Der Runde Tisch – ein neues Demokratiemodell?, Dokumentation einer Tagung vom 29. November bis 1. Dezember 1991 im Dresdner Rathaus, 1992, S. 15.

23 Besemer et al., Politische Mediation: Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten, 2014.

24 Eine Übersicht verschiedener Ansätze zur Gestaltung von dialogorientierten Bürgerbeteiligungsprozessen findet sich beispielsweise in Ley/Weitz, Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch, 2012.

25 Von 432 erfassten Kommunen führten im Jahr 2014 insgesamt 87 Kommunen einen Bürgerhaushalt ein oder führten ihn fort, vgl. Ruesch/Ermert, 7. Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org, Juni 2014, S. 4, im Internet abrufbar unter [http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/7.\\_Statusbericht\\_2014\\_Buergerhaushalte\\_in\\_Deutschland\\_13062014.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/7._Statusbericht_2014_Buergerhaushalte_in_Deutschland_13062014.pdf) (18.11.2015).

26 Probleme, Schwachstellen und Verbesserungsbedarf der lokalen Demokratie zu erkennen und aufzugreifen, ist das Ziel der lokalen Demokratieberichterstattung. Mit ihrer Hilfe lässt sich die Qualität einer lokalen Demokratie und Beteiligungskultur ermitteln und bewerten. Grundlage ist ein kontinuierlicher Prozess der partizipativen Selbstevaluation, bei

Eine wichtige Rolle bei der Stärkung der lokalen Demokratie spielen auch Impulse aus Bundes- und Länderprogrammen, die das Engagement und die Beteiligung der lokalen Bürgerschaft stärken wollen. Das Programm „Soziale Stadt“ beispielsweise unterstützt die Aktivierung und Beteiligung der Stadtbevölkerung, um auf diesem Weg die Wohn- und Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen zu verbessern. Die Bundesprogramme gegen Rechtsextremismus setzen auf die Stärkung der Bürgergesellschaft durch „Lokale Aktionspläne“. Demokratische Initiativen sind zudem durch transnationale Initiativen angestoßen worden. Beispiele sind der lokale „Agenda 21-Prozess“ im Gefolge der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 oder die Bürgerbeteiligung im Umweltschutz durch das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ im Gefolge der Aarhus-Konvention.<sup>27</sup> Die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen hat die lokalen Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche gestärkt<sup>28</sup>, die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>29</sup> hat die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen verstärkt ins Bewusstsein gebracht.<sup>30</sup>

---

dem der erreichte Grad der Engagement- und Beteiligungsorientierung in einer Kommune ermittelt und dokumentiert wird, die Ergebnisse fließen in einen lokalen Demokratiebericht ein. Auf seiner Grundlage werden dann konkrete Maßnahmen und Projekte zur weiteren Stärkung der lokalen Demokratie entwickelt. Einige Kommunen des CIVITAS Netzwerk Bürgerorientierte Kommunen haben die lokale Demokratiebilanz zur Grundlage kommunaler Reformprozesse gemacht. Als Pilotkommune fungierte Viernheim, später kamen Leipzig, Heidelberg, Nürtingen und Weyarn hinzu. Die Bürgerbefragung 2002 in Viernheim und der Leitfaden „Verwaltungsenquête zur Lokalen Demokratiebilanz“ sind in einer Arbeitshilfe zusammengefasst, vgl. Gemeinschaftsinitiative Civitas Netzwerk und Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Lokalen Demokratiebilanz, 2002.

- 27 *Zschiesche*, Einmischen! Rechtliche Wege der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, 2008.
- 28 Stiftung Mitarbeit/Theodor-Heuss-Stiftung/Forum Bürgerbewegung und Aktion Gemeinsinn (Hrsg.), 50 Jahre Grundgesetz. Die Bürgergesellschaft lebt!, Veranstaltungen und Termine, Woche der Bürgergesellschaft, 8.-22. Mai 1999, 1999, S. 185 ff. (186 ff.).
- 29 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), BGBl II 2008, S. 1419 ff.
- 30 Die UN-Behindertenrechtskonvention (Fn. 29) verpflichtet die Unterzeichnerstaaten sicherzustellen, dass „Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können“ und „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen.“ (Art. 29).

## V. Institutionalisation der Bürgerbeteiligung

Dialogorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren und direktdemokratische Abstimmungen über Sachfragen zielen darauf, die kommunale Demokratie zu stärken. Es geht darum, den Einfluss der Bürgerschaft auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu erhöhen. Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind die Einsatzmöglichkeiten, Verfahrensschritte, Rechte und Pflichten in den Gemeindeordnungen klar geregelt. Die Bürgerschaft kann selbst und unmittelbar über Sachfragen entscheiden.

Anders sieht es bei den dialogorientierten Bürgerbeteiligungsverfahren aus. Ihre Ergebnisse sind in der Regel nicht verbindlich, sie können von den politischen Entscheidungsträgern übernommen werden oder auch nicht. Dialogorientierte Beteiligungsverfahren sind rechtlich nicht verankert, ihre Qualität ist nicht gesichert. Ihre Durchführung liegt in der Hand von Politik und Verwaltung. Nur in ganz wenigen Kommunen gibt es ein Initiativrecht, das es erlaubt, aus der Bürgerschaft heraus ein Beteiligungsverfahren zu einem bestimmten Vorhaben zu initiieren.

Verschiedene politische Initiativen der letzten Jahre zielen darauf, die partizipativen Verfahren rechtlich zu stärken und auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene neu zu regeln. Ein gewisses Interesse an einer solchen Institutionalisation spiegelt sich in verschiedenen Handbüchern zur Partizipation, welche von Landes- und Bundesministerien<sup>31</sup> herausgegeben werden. Der Leitfaden für eine neue Planungskultur in Baden-Württemberg verfolgt das Ziel, „Bürgerbeteiligung in allen relevanten Bereichen fest zu verankern und dafür einen neuen regulatorischen und institutionellen Rahmen zu schaffen“<sup>32</sup>. Die entsprechende Verwaltungsvorschrift enthält verpflichtende Vorgaben zur frühen, verbindlichen und dennoch flexiblen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben des Landes und verpflichtet Genehmigungsbehörden, bei Vorhaben Dritter auf diese im Sinne der Verwaltungsvorschrift einzuwirken. Früh heißt dabei, die Information möglichst schon zu einem Zeitpunkt einzubringen, zu dem es noch möglich ist, über

---

31 Z.B. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Vorhaben im Verkehrssektor, 2012, im Internet abrufbar unter [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile) (18.11.2015); Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, 2013.

32 Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden (Fn. 31), S. 8.

grundsätzliche Alternativen zu diskutieren, also auch die Frage des „Ob“ eines Vorhabens zu erörtern und ernsthaft zu prüfen.<sup>33</sup>

Auch die Reform der rechtlichen Beteiligungsverfahren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von Infrastrukturprojekten aus dem Jahr 2013 zielte in diese Richtung. Das Gesetz sieht vor, dass „die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet [wird] (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.“<sup>34</sup>

Für die Kommunen geben die Kommunalverfassungen den rechtlichen Rahmen der Beteiligung vor. Hier sind die Möglichkeiten und Grenzen der Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene abgesteckt. Dieser Rahmen wird von den Bundesländern gesetzlich festgelegt. In den Verfassungen sind verschiedene Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Bürger/innen geregelt.<sup>35</sup> Regelungen für dialogorientierte und kooperative Verfahren fehlen bisher.

Das bundesweite Netzwerk Bürgerbeteiligung hat einen zukunftsweisenden Vorschlag erarbeitet, wie die Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen verankert werden könnte. Darin wird empfohlen, einen Paragraphen „Bürgerbeteiligung“ in die Gemeindeordnungen aufzunehmen, der verschiedene Beteiligungselemente bereitstellt, die – bei entsprechender Entscheidung der Kommune – ohne weitere Ergänzung anwendbar sind. Ziel ist es, die Schwelle für Beteiligungsverfahren in den Kommunen zu senken. Im Einzelfall soll die Kommune auf erprobte Instrumente und Organisationsformen zurückgreifen können, ohne dass der Handlungsspielraum der Kommune darauf beschränkt ist.<sup>36</sup>

Damit Bürgerbeteiligung die Demokratie stärkt, müssen Beteiligungsprozesse gelingen. Gelingende Beteiligung braucht Qualität und

33 Ziffer 1.3.3 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Verwaltungsvorschrift der Landesregierung Baden-Württemberg zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung).

34 § 25 Abs. 3 PIVereinG.

35 Hierzu zählen insbesondere Anwesenheits- und Anhörungsrechte (z.B. öffentliche Sitzungen von Ausschüssen und Ratsversammlungen, Bürgeranhörungen, Fragestunden), Antrags- und Initiativrechte (Einwohnerantrag/Bürgerantrag, Anregungen und Beschwerden) und die Regelungen zur direktdemokratischen Beteiligung der Bürger/innen.

36 Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.), Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen, 2013, im Internet abrufbar unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/buergerbeteiligung-foerdern/buergerbeteiligung-in-den-gemeindeordnungen](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/buergerbeteiligung-foerdern/buergerbeteiligung-in-den-gemeindeordnungen) (18.11.2015).

Professionalität in der Durchführung und bei den Beteiligungsangeboten. Nur mit qualitativ gut gemachten Beteiligungsverfahren wächst die Zufriedenheit mit der Demokratie. Nur dann wird das Vertrauen in die Institutionen der repräsentativen Demokratie gestärkt.<sup>37</sup> Die Erfahrungen mit dialogorientierten Beteiligungsprozessen haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass verschiedene Vorschläge für Qualitätsstandards guter Bürgerbeteiligung entwickelt worden sind.<sup>38</sup> Das Netzwerk Bürgerbeteiligung hat allgemeine Qualitätskriterien für die Beteiligungspraxis erarbeitet, die es den Akteuren ermöglichen, ihre Beteiligungsprozesse selbst einzuschätzen und zu verbessern.<sup>39</sup>

Die wichtigste Initiative zur Sicherung der Qualität und zur Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung kommt mittlerweile von der kommunalen Ebene. Einige Kommunen in Deutschland haben sich in partizipativen Prozessen ein Regelwerk gegeben, nach dem sie zukünftig Beteiligungsprozesse in ihrer Kommune organisieren wollen.<sup>40</sup> Ziel ist es, eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Einwohner/innen, Politiker/innen und Verwaltung zu schaffen. Die Leitlinien sollen sicherstellen, dass Beteiligungsverfahren für Beteiligte zufriedenstellend sind und Enttäuschungen bei den beteiligten Bürger/innen möglichst vermieden werden.

Ein Beispiel ist die Bundesstadt Bonn, die in einem partizipativen Beteiligungsprozess die Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn erarbeitet hat.<sup>41</sup> Die Leitlinien bieten einen Rahmen für die künftige Umsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen in Bonn, sie sollen zur Etablierung einer Beteiligungskultur beitragen. Ihre wichtigsten Prinzipien und Gestaltungsmerkmale sind:

---

37 Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 2), S. 31 ff.

38 Eine Übersicht findet sich auf der Website des Netzwerks Bürgerbeteiligung unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> (8.3.2016).

39 Netzwerk Bürgerbeteiligung, Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung, 2013, im Internet abrufbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb\\_qualitaetskriterien\\_stand\\_februar2013.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf) (8.3.2016).

40 Das Netzwerk Bürgerbeteiligung hat eine Sammlung kommunaler Leitlinien zur Bürgerbeteiligung zusammengestellt, die kontinuierlich fortgeschrieben wird, vgl. Netzwerk Bürgerbeteiligung, Kommunale Leitlinien Bürgerbeteiligung, im Internet abrufbar unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (8.3.2016).

41 Die AG Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn bestand aus 23 Mitgliedern: acht durch Losverfahren zufällig ausgewählte Einwohner/innen, acht Vertreter/innen der Ratsfraktionen und sieben Mitarbeiter/innen aus unterschiedlichen Dezernaten der Verwaltung.

- Die Stadt informiert die Einwohner/innen frühzeitig über ihre Vorhaben (Vorhabenliste).
- Jede Einwohnerin/jeder Einwohner kann Bürgerbeteiligung zu Vorhaben der Stadt anregen und sich beteiligen.
- Qualitätskriterien guter Bürgerbeteiligung bilden die Grundlage der Leitlinien. Sie gelten für alle Beteiligungsverfahren in Bonn (formelle und informelle).
- Das Beteiligungskonzept (die Gestaltungsregeln) der einzelnen Beteiligungsverfahren werden kooperativ geplant.
- Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung berät und unterstützt die Bürger/innen.
- Die Ergebnisse und Zwischenstände einer Bürgerbeteiligung werden in die breite Öffentlichkeit rückgekoppelt.
- Ein paritätisch besetztes Gremium aus Politik, Verwaltung und Einwohnerschaft, der Beirat Bürgerbeteiligung, kontrolliert und begleitet die Beteiligungsprozesse in Bonn in allen Phasen, berät in strittigen Fragen und reflektiert die Ergebnisse der Evaluation.
- Die Leitlinien werden auf der Grundlage der Auswertung der Beteiligungsprozesse kontinuierlich weiterentwickelt.<sup>42</sup>

Die Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn sind im März 2014 vom Rat der Bundesstadt Bonn einstimmig verabschiedet worden und damit im Bonner Ortsrecht verankert.

Die Stadt Heidelberg hat ihre Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in einer Beteiligungssatzung und Verwaltungsvorschrift festgeschrieben, seit dem Jahr 2012 werden die Leitlinien in der Praxis erprobt. Die Ergebnisse der Evaluation der ersten beiden Praxisjahre zeigen, dass die Bürgerbeteiligung in der Bevölkerung Heidelbergs auf große Zustimmung stößt. 92 % der Bürger/innen finden es wichtig oder sehr wichtig, dass sich die Bürgerschaft in Heidelberg an Vorhaben und Projekten der Stadt wie z. B. Runden Tischen oder anderen Veranstaltungen beteiligen kann. Fast genauso viele Heidelberger/innen (91 %) finden, dass eine regelmäßige Bürgerbeteiligung ein guter Weg ist, um das Verhältnis zwischen Bürger/innen und Politik in Heidelberg zu verbessern.

Der mit den Leitlinien Bürgerbeteiligung beschrittene Weg der Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung und der Stärkung dialogorientierter Beteiligungsverfahren wird von einem großen Teil der

42 Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn, 2014, im Internet abrufbar unter [www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien\\_buergerbeteiligung/index.html](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html) (18.11.2015).



Bürgerschaft gewünscht und unterstützt. Ob sich auch die Einstellungen gegenüber Politik und Verwaltung verändert haben, ist offen.<sup>43</sup>

## VI. Selbstorganisation und bürgerschaftliches Engagement

Die demokratischen Handlungs- und Beteiligungskompetenzen der Bürger/innen sind eine wichtige Voraussetzung einer starken Demokratie. Einwohner/innen, die bereit sind, sich einzubringen und mitzugestalten, sind die Voraussetzung für erfolgreiche Beteiligung. Die Bereitschaft zur Beteiligung ist in erheblichem Maße von entsprechenden Beteiligungsangeboten abhängig. Für die Erfahrung, etwas bewegen und verändern zu können, braucht es Freiräume für das eigene Erfahrungslernen, es braucht Angebote zur aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Der beste Lernort, um demokratische Beteiligungs- und Handlungskompetenzen zu erwerben und zu lernen, ist die Praxis des Engagements und der Beteiligung. Empirische Studien zeigen, dass dieser Zusammenhang auch umgekehrt gilt: Demokratische Beteiligungs- und Handlungskompetenzen sind förderlich für das politische Interesse, das demokratische Engagement und die Beteiligung.<sup>44</sup>

Rund zwei Drittel der bürgerschaftlich Engagierten in Deutschland sind in einer bürgergesellschaftlichen Organisation aktiv. Die Zahl gemeinnütziger Organisationen steigt stetig. Jüngere Erhebungen beziffern die Zahl der bei den Registergerichten eingetragenen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf annähernd 620.000, den größten Anteil machen eingetragene Vereine aus (95%).<sup>45</sup> Nicht eingetragene Vereine mit eingerechnet, sind in der Bundesrepublik inzwischen weit über eine Million Organisationen mit Vereinscharakter aktiv. Die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen hat dazu beigetragen, dass auch der Stiftungssektor große Zuwächse verzeichnet, etwa die Hälfte der heutigen Stiftungen wurde zwischen den Jahren

43 Vgl. Evaluationsbericht zu den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg 2014, Zusammenfassung, Ergebnisse des Arbeitskreises zur Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg unter Leitung von Prof. Dr. Helmut Klages und Prof. Dr. Angelika Vetter, 2014, S. 6, im Internet abrufbar unter [https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-711433997/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Evaluationsbericht\\_Gesamtbericht.pdf](https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-711433997/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Evaluationsbericht_Gesamtbericht.pdf) (18.11.2015).

44 Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 2), S. 34.

45 Krimmer/Priemer, ZiviZ-Survey 2012, Zivilgesellschaft verstehen, 2013, S. 16.

2000 und 2010 gegründet. Besonders viele zivilgesellschaftliche Neugründungen gab es seit dem Jahr 2000 im Bereich der Bürger- und Verbraucherinteressen (z. B. Verbraucherschutz, Quartiersmanagement, Stadtteilarbeit, Bürgerinitiativen und Freiwilligenagenturen), im Gesundheitswesen und zum Thema Internationale Solidarität (z. B. Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte, Fair Trade, Länder- und Städtepartnerschaften).<sup>46</sup>

Die weit überwiegende Mehrheit der Vereine in Deutschland ist rein ehrenamtlich organisiert (78 %), 19 % arbeiten mit einer Kombination aus Haupt- und Ehrenamt. Öffentliche Mittel spielen bei der Finanzierung der organisierten Bürgergesellschaft eine geringe Rolle. Nur etwas mehr als ein Drittel der Vereine erhält öffentliche Mittel (37 %), v. a. die großen bürgerschaftlichen Organisationen und Erbringer sozialer Dienstleistungen sind hier zu finden. Die kleinen, ehrenamtlich organisierten Vereine wie beispielsweise Bürger- und Verbrauchervereine kommen zu über 80 % ohne staatliche Förderung aus. Vereine, Stiftungen, Bürgerinitiativen, Genossenschaften und bürgerschaftliche Zusammenschlüsse sind die Orte, an denen gemeinsame Wertvorstellungen erarbeitet werden und ein gemeinsames Selbstverständnis entsteht. In dieser zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit organisieren Bürger/innen freie und offene Aushandlungsprozesse, hier werden Vorschläge und Ideen erarbeitet und Forderungen formuliert, die dann in den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess eingebracht werden. Immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen öffnen sich nach außen und wenden sich mit ihrer Arbeit auch an Nicht-Mitglieder.<sup>47</sup> Die Bürger/innen nehmen die Lösung sozialer Probleme selbst in die Hand, demokratisches Alltags-Handeln wird in einem gemeinsamen Lernprozess entwickelt, gelernt und geübt.

Der Ort aktiver Bürgerschaft sind die Kommunen, fast drei Viertel der Vereine (72 %) sind lokal verankert und vor Ort aktiv. Die Bürger/innen engagieren sich, weil sie greifbare Wirkungen erzielen und Projekte selbst aktiv mitgestalten können. Das Innovationspotential der Bürgergesellschaft entfaltet hier seine Kraft. Viele zivilgesellschaftliche Neugründungen sind vom Wunsch nach gesellschaftlicher Veränderung und Mitbestimmung motiviert. Die Bürger/innen entwickeln mit Kreativität und ihrem Engagement gesellschaftliche Problemlösungen. Problemlösungen, die aus Kooperation, aus wechselseitigem

46 Krimmer/Priemer, ZiviZ-Survey 2012 (Fn. 45), S. 17.

47 Im Jahr 1950 richteten sich 54 % der Angebote und Leistungen der Vereine ausschließlich an die Vereinsmitglieder, nach dem Jahr 2000 waren es noch 15 %, vgl. Krimmer/Priemer, ZiviZ-Survey 2012 (Fn. 45), S. 26.

Vertrauen, aus Wissen, Kompetenz und gemeinsamer Diskussion erwachsen. Insbesondere auf der kommunalen Ebene ist das Terrain offen für politische Lernprozesse und Gestaltungsexperimente, die auf eine neue Kooperations- und Beteiligungskultur mit mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zielen. Hier wird die Demokratie als soziale Lebensform erlebbar.

## VII. Inklusive Formen der Beteiligung

In Deutschland wächst die soziale und politische Ungleichheit und Ausgrenzung. Es bedarf besonderer Anstrengungen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe sicherzustellen. Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft leben, für Beteiligung zu gewinnen und sie dabei zu unterstützen, ihre Interessen zu artikulieren, erfordert eine nachhaltige Förderung inklusiver Formen der Beteiligung. Zentral ist die Frage, wer dazu gehört. Wer kann und soll mitwirken?

Kindern, Jugendlichen, Zugewanderten und Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen wird die Zugehörigkeit und Partizipation oft noch immer erschwert oder verweigert. Zu denken ist beispielsweise an die demokratischen Rechte der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, die von Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen sind.<sup>48</sup> Faktisch bedeutet dies, dass es letztendlich vom guten Willen der Mehrheitsgesellschaft abhängig ist, ob die kommunalen Interessen dieser Bevölkerungsgruppe politisch zum Tragen kommen. Ein anderes Beispiel ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, hier fehlt es an verbindlichen Beteiligungsangeboten.<sup>49</sup>

---

48 Der Verein Mehr Demokratie e.V. schlägt beispielsweise die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts für Nicht-EU-Bürger/innen vor. Jeder Mensch, der sich länger als fünf Jahre legal in Deutschland aufhält, das erforderliche Wahlalter erreicht und die sonstigen Bedingungen erfüllt hat, soll aktiv wie passiv an der Kommunalwahl teilnehmen dürfen.

49 Zentrale Aspekte der Kinder- und Jugendbeteiligung sind in den „Thesen und Anstöße[n] für eine öffentliche Diskussion“ formuliert, die im Rahmen der Kampagne „50 Jahre Grundgesetz. Die Bürgergesellschaft lebt!“ entwickelt wurden: „(14) Demokratie erfordert die Ermutigung und Befähigung von Kindern und Jugendlichen zum aktiven und altersgemäßen Mitgestalten ihrer Lebenswelten in Familie, Kindergarten, Nachbarschaft, Gruppe, Verein, Schule und Lehrwerkstätte. [...] (15) Demokratisches Verhalten und Handeln muss bereits in jungen Jahren praktisch eingeübt werden. Deshalb sollen die Bildungseinrichtungen so organisiert, verwaltet und geführt werden, dass sie Selbst- und Mitbestimmung ermöglichen. (16) Junge Menschen müssen Chancen erhalten, ihre Befähigungen in der Praxis zu erproben, weiter zu entwickeln und Verantwortung zu übernehmen. Dieses Lernen bedarf der persönlichen und partnerschaftlichen Begleitung durch die Erwachsenen, die sich ihrerseits zu aktiven, eigenverantwortlichen Bürger/innen weiterbilden müssen“,

Die partizipativen Beteiligungsverfahren müssen sich daran messen lassen, ob es ihnen gelingt, die Teilhabechancen ressourcenschwächerer Bevölkerungsgruppen zu erhöhen. Um die Beteiligung benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu fördern, bedarf es zielgerichteter Maßnahmen und niedrigschwelliger Zugänge. Aufsuchende Methoden wie das Community Organizing<sup>50</sup>, die aktivierende Befragung<sup>51</sup> als Methode der Gemeinwesenarbeit oder das beteiligungsorientierte Planungsverfahren Planning for Real<sup>52</sup> verfügen über ein demokratisches und aktivierendes Potential der Beteiligung. Aufsuchende Formen der Beteiligung greifen die Themen des Alltags auf und machen sie zum Ausgangspunkt von Beteiligungsprozessen. Solche stadtteilbezogene Arbeit kann dann erfolgreich sein, wenn sie auf Kontinuität und Langfristigkeit angelegt ist. Im konkreten Beteiligungsprozess besteht die Aufgabe darin, aktivierende Versammlungs- und Beteiligungsformen zu finden, die der jeweiligen Lebenswelt entsprechen.<sup>53</sup>

## VIII. Zusammenfassung und Ausblick

Die Stärke und Vitalität einer Demokratie ist davon abhängig, dass sie von einer stabilen Beteiligungskultur gestützt und getragen wird. Die Demokratie braucht das Vertrauen und Loyalität ihrer Bürger/innen, ihre politische Urteilsfähigkeit und Kritik. Die stark repräsentativ geprägte Demokratie in Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich durch direktdemokratische und dialogorientierte Verfahren ergänzt worden. Dies war auch eine Reaktion darauf, dass gesellschaftliche Mehrheiten ihre Interessen immer weniger durch die politischen Parteien vertreten sehen. Sie wollen bei Fragen, die ihr Alltagsleben betreffen, beteiligt werden und auf wichtige politische Entscheidungen Einfluss nehmen. Die hohe Zustimmung der Bürger/innen zu direkt-

vgl. Aufgaben und Ziele der Bürgergesellschaft, Thesen und Anstöße für eine öffentliche Diskussion, in: Stiftung Mitarbeit/Theodor-Heuss-Stiftung/Forum Bürgerbewegung und Aktion Gemeinsinn (Hrsg.), 50 Jahre (Fn. 28), S. 185 ff. (S. 189).

50 Forum für Community Organizing (FOCO)/Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Handbuch Community Organizing, Theorie und Praxis in Deutschland, 2014.

51 Lüttringhaus/Richers, Handbuch Aktivierende Befragung, Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis, 3. Aufl. 2012.

52 Schwarz et al., Planning for Real – Praxiserfahrungen mit einem gemeinwesenorientierten Beteiligungsverfahren, 2010.

53 Vgl. zur Diskussion aktivierender Ansätze im Stadtteil Richers, Aktivierende Befragungen – Ziele, kritische Punkte und ihre Mindeststandards, in: Lüttringhaus/Richers (Hrsg.), Handbuch (Fn. 51), S. 57 ff.; Lüttringhaus, Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation, in: dies./Richers (Hrsg.), a. a. O. S. 66 ff.

demokratischen und dialogorientierten Beteiligungsformen geht dabei nicht zulasten der repräsentativen Demokratie. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (80 %) erhalten ähnlich hohe Zustimmungswerte wie Wahlen (82 %), das Engagement in Bürgerinitiativen (79 %) und die Teilnahme an Bürgerforen (73 %).<sup>54</sup>

Auch die Politik reagiert und öffnet sich für mehr politische Partizipation. In Baden-Württemberg gibt eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der „Politik des Gehörtwerdens“ ein Gesicht, in Rheinland-Pfalz hat eine Demokratie-Enquete strategische Handlungsempfehlungen entwickelt, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen. In den Bundesländern sind die Hürden für direktdemokratische Entscheidungsverfahren verringert worden, Reformen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von Infrastrukturprojekten eröffnen neue Möglichkeiten für die frühzeitige Einbeziehung der Bevölkerung.

Kommunen haben sich auf den Weg gemacht, die Bürgerbeteiligung ernsthaft zu erproben und in der kommunalen politischen Praxis zu verankern. Vorreiter sind die Leitlinien-Kommunen, die in partizipativen Prozessen ein Regelwerk erarbeitet haben, nach dem sie zukünftig Beteiligungsprozesse in ihrer Kommune organisieren wollen. Ziel ist es, eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bürger/innen, Gemeinderäten und Verwaltung zu schaffen. Leitlinien und Beteiligungssatzungen schaffen einen institutionellen Rahmen, in dem Beteiligungsprozesse bürgerfreundlich organisiert werden können und Bürger/innen dauerhaft eine Stimme bekommen.

Dies alles deutet auf eine vielversprechende Entwicklung in Richtung einer Vitalisierung der Demokratie. Die hohen Erwartungen an eine beteiligungsorientierte Demokratie stehen aber weiterhin in einem deutlichen Missverhältnis zu den tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten.

Die Zahl partizipativer Erfolgsbeispiele ist überschaubar geblieben. Die Leitlinien-Kommunen sind Vorreiter in Sachen Beteiligung, in der Breite mangelt es vielerorts am politischen Willen, die gestiegenen Mitgestaltungsansprüche der Bürgergesellschaft zu akzeptieren und auf Augenhöhe mit der Bevölkerung zu kooperieren.

Jenseits dessen ist es noch ein weiter Weg, die neuen Formen der Aushandlung, Mitentscheidung und Mitgestaltung allen Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen. Es bleibt eine große Herausforderung für die Zukunft, die partizipationsfernen, sozial schwächeren Gruppen

---

<sup>54</sup> Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Kernergebnisse (Fn. 2), S. 12.

der Bevölkerung, die keine Möglichkeit sehen, Einfluss auf ihre Lebensumwelt zu nehmen, zu stärken. Sozial Benachteiligte sind in allen Formen gesellschaftlicher Teilhabe unterrepräsentiert. Es besteht die Gefahr, dass durch mehr politische Partizipation gerade diese Bevölkerungsgruppen zusätzlich ausgegrenzt werden. Es bedarf gezielter Maßnahmen und angepasster, aufsuchender Beteiligungsformate, um allen Bevölkerungsgruppen die gleichen Beteiligungschancen zu eröffnen.

Insgesamt betrachtet fehlt es in Deutschland an einer breiten strategischen und infrastrukturellen Basis für mehr politische Partizipation. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung hat in seiner Demokratiepolitischen Agenda Vorschläge gemacht, wie die partizipative Demokratie in Deutschland dauerhaft gestärkt werden kann.<sup>55</sup> Ganz oben auf der Liste der Empfehlungen steht die Einrichtung von Demokratie-Enquetes auf Bundesebene und in den Ländern. Im Rahmen solcher parlamentarischer Beratungsgremien können – partizipativ flankiert von Demokratie-Audits, Demokratiebilanzen und Bürgerforen – zukunftsweisende Handlungsstrategien erarbeitet werden, die in Bund und Ländern die Demokratie stärken und beleben. Für die kommunale Ebene soll die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in Beteiligungssatzungen möglichst flächendeckender Standard werden.<sup>56</sup>

Die Praxis der partizipativen Demokratie zeigt, wie wichtig es ist, eine nachhaltige Beteiligungs- und Engagement-Infrastruktur aufzubauen. Ein Baustein sind beteiligungsorientierte Verwaltungen, in denen die Bürgerbeteiligung als Querschnittsaufgabe verankert ist, die über Koordinierungsstellen/Partizipationsbeauftragte<sup>57</sup> und verwaltungsinterne Netzwerke verfügen und sich in beteiligungsfreundlichen

---

55 Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.), Für eine starke partizipative Demokratie, Die Demokratiepolitischen Empfehlungen des Netzwerks Bürgerbeteiligung, 2014, im Internet abrufbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nwbb\\_demokratiepolitische\\_agenda\\_2014\\_lang.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_demokratiepolitische_agenda_2014_lang.pdf) (18.11.2015).

56 Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.), Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik, Entwurf Version 02, 2014, im Internet abrufbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb\\_empfehlungen\\_kom\\_beteiligungspolitik\\_140924\\_v02.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_empfehlungen_kom_beteiligungspolitik_140924_v02.pdf) (18.11.2015).

57 Unter dem Dach des Netzwerks Bürgerbeteiligung hat sich das Netzwerk kommunaler Partizipationsbeauftragter gegründet. In dem Netzwerk haben sich die Mitarbeiter/innen, die in ihren Kommunalverwaltungen für die Bürgerbeteiligung zuständig sind (Stabsstellen, Koordinierungsstellen, Beauftragte) zusammengeschlossen. Die kommunalen Partizipationsbeauftragten sind in ihren Kommunen für die strategische Entwicklung der Bürgerbeteiligung zuständig, im Internet abrufbar unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/> (18.11.2015).

Strukturen und Abläufen organisieren. Erst langsam öffnet sich die Verwaltungsausbildung und -weiterbildung dem Beteiligungsthema und vermittelt die notwendigen Kompetenzen und die Grundprinzipien einer nachhaltigen kommunalen Bürgerbeteiligung.

Ein weiterer infrastruktureller Baustein sind kommunale Anlaufstellen, welche die Bürger/innen dabei unterstützen, Verantwortung zu übernehmen und sich an politischen Prozessen und Entscheidungen zu beteiligen. Zu denken ist an Beteiligungsbüros, die das Wissen über die Umsetzung von Beteiligungsprozessen vermitteln, bürgergesellschaftliche Netzwerke vor Ort unterstützen und die Selbstorganisation in Gruppen fördern. Es braucht lokale Bündnisse, welche das politische Lernen in den Kommunen fördern, potentielle Handlungsmöglichkeiten aufzeigen und die notwendigen Schlüsselqualifikationen (soziale, kommunikative und „Gewusst-Wie“-Kompetenzen) des sozialen und politischen Engagements vermitteln. Kurz gesagt, es braucht Akteure, die den kulturellen Wandel hin zu einer Beteiligungskultur tragen und befördern. Dieser kulturelle Wandel ist ein langfristiger Prozess, der Zeit brauchen wird, um im „kollektiven Gedächtnis“ verankert zu werden.

*Hanns-Jörg Sippel* ist Geschäftsführender Vorsitzender des Vorstands der Stiftung Mitarbeit.





# 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

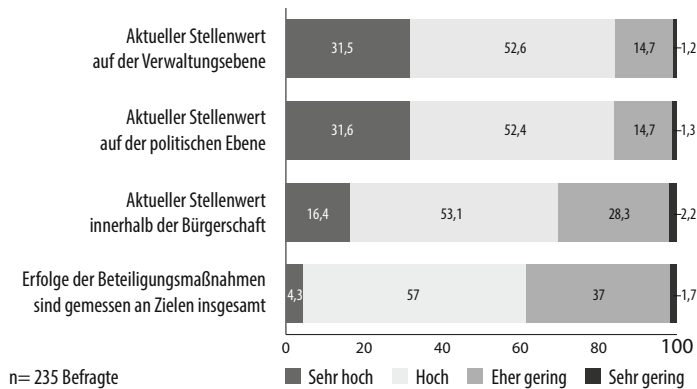


Abb. 1: Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in den Kommunen

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

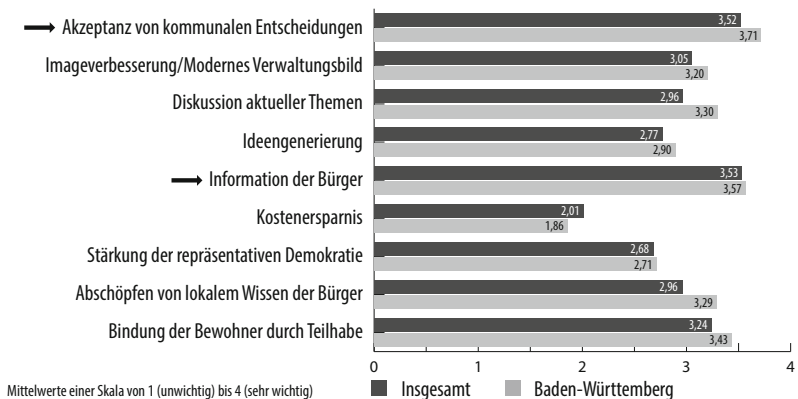


Abb. 2: Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Erreichen kommunaler Ziele  
Quelle: Landua/Beckmann/Bock/Reimann, Auf dem Weg (Fn. 8), S. 10

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

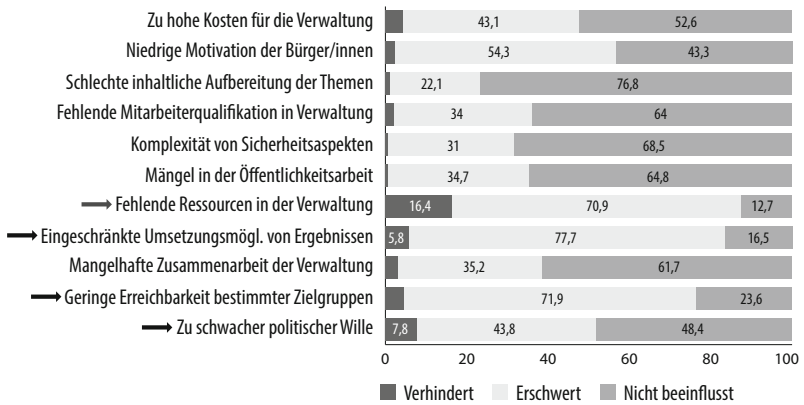


Abb. 3: Umsetzungsschwierigkeiten von Beteiligungsverfahren

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.

<sup>11</sup> 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 entmachteter 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.

# Aktivierung von beteiligungs- schwachen Gruppen in der Stadt- und Quartiersentwicklung

Frank Friesecke<sup>1</sup>

## I. Einführung

Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung sind ein Grundprinzip unserer Demokratie. Festzustellen ist aber auch, dass unsere Demokratie im Laufe der Jahrzehnte vielfältiger geworden ist.<sup>2</sup> Dies lässt sich u. a. an den in der Anwendung und Ausgestaltung zahlreich gewordener Methoden der informellen Bürgerbeteiligung erkennen: Eine Stadt- und Quartiersentwicklung, welche die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Stadt- und Ortsteile beinhaltet, ist ohne die Einbindung der betroffenen Eigentümer und Bewohner kaum mehr denkbar.<sup>3</sup> Die Methodenvielfalt entsteht oft auch aus dem Bemühen, Gruppen in die Beteiligung einzubinden, die sonst eher nicht aktiv partizipieren: „Um nicht nur die wort- und lautstarken Bewohner zu berücksichtigen [sic], sondern ein möglichst vollständiges Meinungsbild zu erhalten und alle Positionen abwägen zu können, kann es erforderlich sein, Gruppierungen gezielt zu unterstützen, die sich nicht so leicht Gehör verschaffen können“<sup>4</sup>.

---

1 Der Verfasser bedankt sich bei *Alexandra Graf*, die wesentlich zum Gelingen des Aufsatzes beigetragen hat.

2 *Dräger/Erler/Vehrkamp*, Vorwort, in: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel, Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, 2014, S. 7 ff. (7).

3 *Friesecke*, *Partizipation und private Initiativen im Städtebau*, in: Kummer/Frankenberger/Kötter, (Hrsg.), *Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen*, 2014, S. 335 ff. (361).

4 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., *Mehr kooperative Stadtentwicklung wagen! Gemeinsames Positionspapier der Arbeitsgruppensitzung „Städtebau/Raumordnung“ vom 3.3.2015 in Berlin*, S. 5, im Internet abrufbar unter [http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Positionspapier/Positionen%202014/11\\_20150303\\_Thesenpapier\\_Buergerbeteiligung\\_AG-Staedtebau.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Positionspapier/Positionen%202014/11_20150303_Thesenpapier_Buergerbeteiligung_AG-Staedtebau.pdf) (11.11.2015).

Laut *Klaus Selle*, einem der erfahrensten Experten für Bürgerbeteiligungsprozesse, gibt es zwei verschiedene Gruppen, die sich beteiligen: Die, die eigene Interessen haben (z. B. die „Zornigen“, die „Betroffenen“, die „Interessenten“ etc.), und die weitaus kleinere Gruppe derer, die eben keine Absichten und Interessen verfolgen, aber dennoch teilnehmen.<sup>5</sup> Der Kreis der sich Beteiligenden ist damit nahezu verschwindend gering: „Nach unseren eigenen Erfahrungen umfassen alle diese Gruppen in Planungsprozessen zu eher abstrakten Themen (Stadtentwicklungskonzepte etc.) nie mehr als 1% der Stadtbewohnerschaft. Stadtplanung geht nur sehr wenige in einem Maße etwas an, dass sie sich zur Mitwirkung entscheiden“<sup>6</sup>. In diesem Sinne kann das Ziel der Bürgerbeteiligung nicht sein, einfach nur möglichst viele Menschen davon zu überzeugen, sich an Partizipationsprozessen zu beteiligen. Vielmehr sollen Beteiligungsangebote attraktiv sein, differenziert auf die Interessen und Artikulationsgewohnheiten verschiedener Gruppen eingehen und niederschweligen Zugang in allen Phasen des Prozesses ermöglichen.<sup>7</sup>

Doch wie können diese Ziele in der Praxis umgesetzt werden? Zunächst ist zu analysieren, welche Bevölkerungsgruppen bei Beteiligungsprozessen eher unterrepräsentiert sind und worin die Gründe hierfür liegen<sup>8</sup>. Daraufhin werden Lösungsansätze gegeben, wobei auf die Auswahlmöglichkeiten der Beteiligten gesondert eingegangen wird.<sup>9</sup> Hiernach werden Methoden vorgestellt, die sich v. a. für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Migrant/innen bzw. Menschen mit schlechten Deutschkenntnissen sowie andere schwer erreichbare Gruppen eignen.<sup>10</sup> Zuletzt wird auf die Besonderheiten der Online-Beteiligung und ihre Chancen in Bezug auf die Partizipation schwer erreichbarer Gruppen eingegangen.<sup>11</sup>

5 *Selle*, Noch eine Legende: Stadtplanung geht alle an... Große Zahlen sind kein Qualitätsnachweis, *Planerin* 6/2013, S. 11 ff. (12).

6 *Selle*, Legende (Fn. 5), S. 12.

7 *Ebenda*, S. 14.

8 Vgl. II.

9 Vgl. III. 1.

10 Vgl. III. 2., 3.

11 Vgl. IV.



## II. Wen erreichen lokale Kommunikationsprozesse und wen nicht?

Stark vertreten in lokalen Kommunikationsprozessen sind laut einer Untersuchung des Volksheimstättenwerks<sup>12</sup> aus dem Jahre 2010 v.a. Konservativetablierte, Liberalintellektuelle und die Bürgerliche Mitte (hauptsächlich Oberschicht, obere Mittelschicht und mittlere Mittelschicht), schwach vertreten sind die Adaptivpragmatischen, Experimentalisten, Konsumhedonisten und Prekäre (hauptsächlich Unterschicht und untere Mittelschicht)<sup>13</sup>. Dies wird auch von *Oscar Gabriel* bestätigt: „Nach dem Ergebnis zahlreicher empirischer Studien rekrutieren sich die politisch Aktiven überdurchschnittlich stark aus den mittleren Altersgruppen, der männlichen, im Lande geborenen Bevölkerung und aus Personen mit hohem sozioökonomischem Status“<sup>14</sup>. Auch *Petra Böhnke* stellt fest: „Politische Beteiligung steigt mit der Verfügbarkeit über Bildung, Einkommen und Kompetenzen. Nicht Protest und Engagement, sondern Resignation und Apathie gehen mit prekären Lebenslagen einher“<sup>15</sup>.

*Petra Schmettow* nähert sich der Frage nach den Merkmalen stiller Gruppen über folgende Begriffe, die ihrer Erfahrung nach für das Thema Bürgerbeteiligung zentral sind: Bildung, Interesse, Zutrauen, Sprache, Vertrauen und positives Politikverständnis<sup>16</sup>. Falls eines oder mehrere dieser Charakteristika nicht sehr stark ausgebildet sind, ist die Wahrscheinlichkeit sehr gering, dass sich der oder die Betroffene noch beteiligt<sup>17</sup>.

Wie sich dies speziell in der Praxis der Stadt- und Quartiersentwicklung zeigt, wird von *Ginski, Selle* und *Sommer* am Beispiel von Tübingen deutlich: „Als in vielen Beteiligungsverfahren fehlend wurden

12 *Gutknecht/Rohland/Hallenberg* u.a., in: Volksheimstättenwerk – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.), vhw-Kommunikationshandbuch: Dem Leitbild der Bürgergesellschaft verpflichtet, praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft, 2013.

13 *Gutknecht/Rohland/Hallenberg* u.a., Kommunikationshandbuch (Fn. 12), S. 197.

14 *Gabriel*, Bürgerbeteiligung in Deutschland, in: Pohl/Massing, (Hrsg.), Mehr Partizipation – mehr Demokratie?, 2014, S. 27 ff. (36).

15 *Böhnke*, Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, APuZ 1-2/2011, S. 18 ff. (21).

16 Allianz für Beteiligung/forum internationale entwicklung + planung e.V. (Hrsg.), Diskurspapier: Zugang zu stillen Gruppen in Beteiligungsprozessen – Erfahrungen, Herausforderungen und Möglichkeiten, 2013, S. 2, im Internet abrufbar unter [http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/Diskurspapiere/Diskurspapier\\_Stille\\_Groupen.pdf](http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/Diskurspapiere/Diskurspapier_Stille_Groupen.pdf) (8.7.2015).

17 Allianz für Beteiligung, Diskurspapier (Fn. 16), S. 3.

verschiedene Gruppen angesprochen – insbesondere ‚Jugendliche‘, ‚Studierende‘, ‚Migrantinnen und Migranten‘<sup>18</sup>. Der Schwerpunkt dieses Artikels soll auch daher auf der Einbindung von Kindern und Jugendlichen sowie Migrant/innen insbesondere mit schlechten Deutschkenntnissen in Beteiligungsprozesse liegen.

Die Berücksichtigung der Belange der oben genannten Personengruppen in Planungsprozessen findet zu wenig statt, da diese Gruppen in klassische Beteiligungsverfahren nur schwer einzubinden sind. Wie kann also eine umfassende und dauerhafte Einbindung schwer erreichbarer Gruppen gelingen?

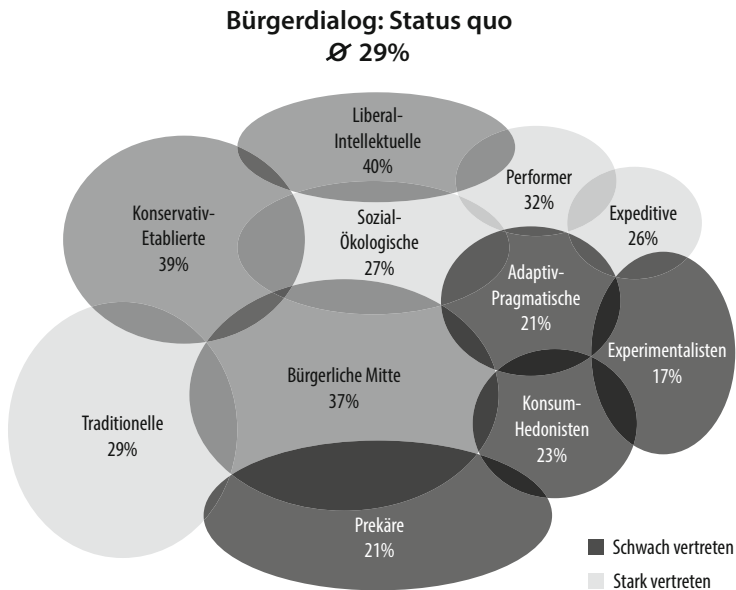


Abb. 1: Milieustudie zur Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen  
Quelle: Volksheimstättenwerk – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.),  
vhv Trendstudie 2010, S. 197

18 Ginski/Selle/Sommer, Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen, Raumplanung, 2013, S. 50ff. (54).

### III. Aktivierung und Mobilisierung schwer erreichbarer Gruppen

Für eine aktive Beteiligung an Prozessen der Stadt- und Quartiersentwicklung spielt die Mobilisierung der Bürgerschaft eine zentrale Rolle. Zahlreiche erfolgreiche Beispiele von Verkehrsprojekten sowie aus der Bauleit- und Stadtplanung bestätigen, dass durch eine frühzeitige und offenere Bürgerbeteiligung die Transparenz und Akzeptanz von Planungsentscheidungen erhöht werden kann.

Um aktiv an der Stadt- und Quartiersentwicklung mitzuwirken, müssen die Bürger über das Wissen verfügen, dass Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben sind und wann die jeweiligen Prozesse stattfinden. Folglich ist es besonders wichtig, wie die Beteiligten solcher Verfahren ausgewählt werden, da bereits zu diesem Zeitpunkt entschieden wird, wer das Angebot wahrnehmen kann.

#### 1. Auswahl der Beteiligten

Grundsätzlich können drei Arten der Auswahl von Beteiligten unterschieden werden: Die Selbstauswahl, die gezielte Auswahl und die Zufallsauswahl.<sup>19</sup>

Bei der Selbstauswahl entscheidet jeder selbst, ob er das Angebot wahrnimmt, da uneingeschränkt öffentlich eingeladen wird. In diesem Fall ist es sehr wahrscheinlich, dass sich eine relativ homogene Gruppe rückmeldet, da sich die Teilnehmer selbst selektieren und die oben genannten „stillen Gruppen“ komplett unberücksichtigt bleiben.<sup>20</sup> Ein Beispiel auf Quartiersebene stellt eine Sanierungsauftaktveranstaltung dar, zu der alle im Sanierungsgebiet ansässigen Eigentümer, Mieter und Pächter per Mitteilungsblatt, Internetankündigung und/oder persönlichem Anschreiben eingeladen werden.

Die beiden letzteren Formen der Beteiligtenauswahl bieten dagegen die Chance auf eine heterogene Gruppe: Bei der gezielten Auswahl können Vertreter/innen von den jeweils betroffenen Interessengruppen für den Prozess gewonnen werden, wobei aber die Möglichkeit der Rückkopplung an die Organisationen gewährleistet sein muss.<sup>21</sup> Ein Beispiel hierfür wäre der klassische Runde Tisch, welcher es ermöglicht, dass

19 Vgl. hierzu auch Tab. 1.

20 *Arbter*, in: Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), Praxisbuch Partizipation, Gemeinsam die Stadt entwickeln, 2012, S. 36.

21 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 37.

die Verwaltung mit Interessengruppen und – wenn vorhanden – BürgerInneninitiativen ins Gespräch kommt.<sup>22</sup>

Bei der Zufallsauswahl wird eine Stichprobe, zumeist aus dem Melderegister, erhoben. Die Einladung kann dann telefonisch, per Brief oder persönlich erfolgen. Der Vorteil dieser Methode ist die Möglichkeit, die sogenannte „schweigende Mehrheit“ anzusprechen und somit eine möglichst heterogene Gruppe zu erreichen.<sup>23</sup> Allerdings ist die tatsächliche Teilnahme am Verfahren nach wie vor freiwillig, sodass auch hier wieder davon ausgegangen werden muss, dass sich bestimmte Gruppen mehr beteiligen als andere. Daher kann zusätzlich zur Zufallsauswahl noch eine „gezielte Nachrekrutierung (z. B. anhand demographischer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildung oder auch Migrationshintergrund)“<sup>24</sup> durchgeführt werden, um diesen Effekt zu verringern. Wenn es also das Ziel sein soll, eine besonders heterogene und damit möglichst repräsentative Gruppe anzusprechen, ist die Zufallsauswahl in Kombination mit der gezielten Nachrekrutierung ideal. Eine solche Zufallsauswahl wird bereits seit längerer Zeit in der Stadt Viernheim praktiziert, um die Teilnehmer/innen am sogenannten Bürgerpanel zu ermitteln. Die Auswahl erfolgt repräsentativ anhand von Geschlecht und Alter der Bürger/innen und ist somit eine Kombination aus Zufalls- und gezielter Auswahl. In Viernheim wird möglichst mehrmals jährlich eine Befragung durchgeführt, welche einen festen Teilnehmerkreis, die zufällig ausgewählten Bürger/innen sowie freiwillig teilnehmende Bürger/innen einschließt.<sup>25</sup>

Tab. 1: Drei Arten der Auswahl von Beteiligten

Selbstausswahl	Gezielte Auswahl	Zufallsauswahl
Uneingeschränkte öffentliche Einladung	Vertreter/innen von betroffenen Interessengruppen	Zufallsstichprobe, meist aus dem Melderegister
Jeder entscheidet selbst, ob er das Angebot wahrnimmt	Möglichkeit der Rückkopplung mit Organisation muss gewährleistet sein	Möglichkeit, die „schweigende Mehrheit“ anzusprechen

22 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 90.

23 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 38.

24 *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012, S. 27.

25 Stadt Viernheim, Konzept zur Beteiligung der Einwohnerschaft Viernheims an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Stadt Viernheim, 2012, S. 4, im Internet abrufbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien\\_neu/viernheim\\_beteiligung\\_einwohnerschaft.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/viernheim_beteiligung_einwohnerschaft.pdf) (17.7.2015).

Eine andere Möglichkeit, in der Stadt- und Quartiersentwicklung benachteiligte Gruppen zu erreichen, ist die gezielte Ansprache verschiedener Gruppen nach demographischen Merkmalen. Eine dieser benachteiligten Gruppen sind Kinder und Jugendliche, auf die im nachfolgenden Abschnitt näher eingegangen wird.

## 2. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

### a. Herausforderungen

Jugendliche sind Experten für den Stadtteil, in dem sie leben. Sie können wertvolle Informationen zum öffentlichen Personennahverkehr, zur Qualität des öffentlichen Raums und zur Stadtteilkultur liefern.<sup>26</sup> Doch hat die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht nur Vorteile für die Stadtgesellschaft, sondern auch für die sich Beteiligten selbst: „Gelungene Jugendbeteiligung stärkt die Überzeugung der jungen Menschen, etwas bewirken zu können, und das Bewusstsein über die eigene Kompetenz“<sup>27</sup>. Daher ist es wichtig, Jugendliche und Kinder in Beteiligungsprozesse mit einzubeziehen.

Allerdings stellt es sich oft schwierig dar, Jugendliche dazu zu motivieren, sich aktiv an der Stadt- und Quartiersentwicklung zu beteiligen. Sie haben oft wenig Zeit und wollen möglichst zeitnah wahrnehmen, dass ihr Engagement sinnvoll war.<sup>28</sup> Dabei sollte jedoch bedacht werden: „Die ‚Jugendlichen‘ gibt es nicht“<sup>29</sup>. *Arbter* weist insbesondere auf die verschiedenen Bildungsgrade und Möglichkeiten der Mobilität der Jugendlichen hin, sodass auch Jugendliche komplett unterschiedliche Raumansprüche haben können und somit unterschiedliche Beteiligungsmethoden angewandt werden müssen. Es handelt sich also um eine sehr heterogene Gruppe mit verschiedensten Ansprüchen, die sich generell wenig an lokalen Kommunikationsprozessen beteiligt. Wie kann es aber dennoch gelingen, Kinder und Jugendliche in Planungsprozesse einzubinden?

---

26 *Haury*, Jugend(t)räume, IZR 3-4/2012, S. 171 ff. (176).

27 *Arbter*, in: Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (Hrsg.), Identität aufbauen – Gemeinschaft stärken – Verantwortung teilen: Ortsplanung mit der Bevölkerung, Das Handbuch zur BürgerInnenbeteiligung in der örtlichen Raumplanung für Niederösterreich, 2013, S. 21.

28 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Kooperative Stadtentwicklung (Fn. 4) S. 1.

29 *Arbter*, Identität (Fn. 27), S. 19.

## b. Methoden und gute Beispiele

Welche Methode für ein Beteiligungsverfahren mit Kindern und Jugendlichen geeignet ist, hängt von vielen Faktoren ab, beispielsweise der Dauer des Prozesses, der Themenauswahl, der Altersstruktur der Beteiligten sowie dem sozialräumlichen Bezug. Die Stadt Berlin schlägt idealerweise vor, eine Mischung aus verschiedenen Formaten zu wählen.<sup>30</sup> Im Folgenden sollen zunächst einige gute Beispiele vorgestellt werden, bei denen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gelungen ist.

Insbesondere für Kinder geeignet ist die Spielleitplanung, die vom Land Rheinland-Pfalz entwickelt wurde.<sup>31</sup> Ziel der Methode ist es, Kinder in die Gestaltung von Freiräumen einzubinden und ihre Bedürfnisse bei der Planung zu berücksichtigen. Dabei sollen möglichst alle Flächen berücksichtigt werden, die Kinder im Alltag nutzen.<sup>32</sup> Als Methoden kommen dabei Streifzüge, Zukunftswerkstätten und Planungsworkshops in Betracht.<sup>33</sup> In Berlin wurde eine solche Spielleitplanung in Form eines Modellprojektes im Jahre 2009 in Weißensee umgesetzt. Begleitet von einer interdisziplinären Arbeitsgruppe der Fachämter des Bezirks wurden über 200 Kinder und Jugendliche interviewt und auf Fotostreifzüge mitgenommen. Aus den Ergebnissen der Beteiligung wurde daraufhin der Spielleitplan entwickelt und vorgestellt.<sup>34</sup>

Dass Beteiligung mit Jugendlichen auch dann erfolgreich sein kann, wenn es darum gehen soll, für die gesamte Gemeinde mit zu planen, zeigt ein Beispiel aus Niederösterreich.<sup>35</sup> Im Prozess „My Mödling +24“ befassten sich etwa 50 Schüler/innen unter Mitwirkung von Gemeindevertreter/innen mit verschiedenen Projekten in der Region. So beschäftigten sich die Jugendlichen beispielsweise mit der Erstellung von Plänen zu einem leer stehenden Fabrikgebäude oder der Erarbeitung eines Verkehrskonzepts. Im folgenden Jugenddialog wurden die Ergebnisse mit anderen Jugendlichen, Gemeindevertreter/innen und Bürger/innen diskutiert und daraufhin von den Jugendlichen nochmals überarbeitet. Die abgeänderten Entwürfe wurden bei einer Abschlussveranstaltung vorgestellt, mit den Teilnehmenden diskutiert

30 *Walz/Kast/Schulze* u. a., in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, 2011, S. 119.

31 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend Rheinland-Pfalz, Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Spielleitplanung – ein Weg zur kinderfreundlichen Gemeinde und Stadt, 2004, S. 14.

32 Rheinland-Pfalz, Spielleitplanung (Fn. 31), S. 15.

33 Rheinland-Pfalz, Spielleitplanung (Fn. 31), S. 44.

34 *Walz/Kast/Schulze* u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 301.

35 *Arbter*, Identität (Fn. 27), S. 17.

und den Gemeindevertreter/innen übergeben. An diesem Beispiel kann man erkennen, dass Jugendliche auch über ihren direkten alltäglichen Bezugsrahmen hinaus planen und gestalten können, wenn ihre Mitarbeit entsprechend wertgeschätzt wird. Dies geschah hier in Form von mehreren Diskussionen und der Übergabe der Ergebnisse an Gemeindevertreter/innen, die Ergebnisse liefen nicht ins Leere.

Ein weiteres Beispiel für eine gelungene Kinder- und Jugendbeteiligung ist das Stadtentwicklungskonzept für die Stadt Holzgerlingen<sup>36</sup>. Dabei wurde neben den herkömmlichen Kommunikationskanälen, also dem örtlichen Mitteilungsblatt und der Homepage der Stadt, zusätzlich ein Beteiligungsangebot via Facebook geschaffen. Der Social Media-Auftritt wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Jugendreferat und dem Jugendgemeinderat erstellt. Zusätzlich gab es einen Kreativworkshop, zu dem die Jugendlichen via Facebook eingeladen und der in jugendgerechter Sprache gehalten wurde. Zur Diskussion standen insbesondere Projekte, die zeitnah umsetzbar waren. Das eingerichtete Internetportal ermöglichte es den Jugendlichen, Termine zu koordinieren und Fragen von zu Hause aus zu stellen bzw. beantworten zu



Abb. 2: Jugendliche beim Kreativworkshop zur Stadtentwicklung in Holzgerlingen  
Quelle: STEG Stadtentwicklung GmbH, Stuttgart

lassen. Auf dem Portal wurden nach der Veranstaltung die Ergebnisse veröffentlicht und zur Diskussion gestellt, zusätzlich auch diejenigen aus Veranstaltungen mit anderen Zielgruppen. Im Ergebnis ist es gelungen, die Jugendlichen mit Hilfe der Online-Beteiligung aktiv an der Stadtentwicklung teilhaben zu lassen.<sup>37</sup>

Neben diesen konkreten Praxisbeispielen gibt es weitere Ansätze, die sich gut für die Einbeziehung von Kin-

dern und Jugendlichen eignen, wie im Folgenden aufgezeigt werden soll.

Laut *Arbter*<sup>38</sup> ist die Methode des Open Space besonders gut für Jugendliche geeignet, da das Programm der Veranstaltung selbst

36 Baden-Württemberg, 13.000.

37 *Friesecke/Munzinger*, Partizipation in der Stadtentwicklung – Praxiserfahrungen, Erfolgsbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf, fub 2/2012, S. 63 ff. (69).

38 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 78.

bestimmt werden kann, eine lockere Atmosphäre herrscht und die Gesprächsthemen frei in Kleingruppen gewählt werden. Die Methode eigne sich außerdem besonders gut bei Planungen in Stadtentwicklungsgebieten und/oder auf der grünen Wiese.<sup>39</sup>

Auch die Methode des Fotostreifenzuges ist gut für die Beteiligung mit Jugendlichen geeignet, aber auch für solche Gruppen, die sich lieber nicht sprachlich beteiligen wollen, denn „Non-verbale Methoden erleichtern allen die Beteiligung“<sup>40</sup>. Dabei sollen bestimmte Orte zu einem vorgegebenen Thema in Kleingruppen fotografiert werden, sodass Defizite sichtbar gemacht werden können.

Hat man sich für eine bestimmte Methode entschieden, gilt es vor und während des Prozesses die Besonderheiten zu beachten, die sich aus den speziellen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen in Partizipationsverfahren ergeben. Auf diese soll im folgenden Abschnitt vertieft eingegangen werden.

### c. *Erfolgsfaktoren*

Entscheidend bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist v. a., dass das Thema der Beteiligung die persönliche Lebenswelt der Zielgruppe betrifft. So können beispielsweise die Neugestaltung der Schule oder von Freizeiteinrichtungen thematisiert werden. Wie bereits erläutert, gibt es aber auch die Möglichkeit mit Jugendlichen über die Zukunft der gesamten Gemeinde zu diskutieren. Für beide Formen der Beteiligung gilt es einige Punkte zu beachten: So ist es bedeutsam, dass die Jugendlichen sich nicht zu sehr und nicht zu langfristig an den Prozess binden müssen und dass ihnen vermittelt wird, dass sie gefragt sind und immer wieder zur Beteiligung eingeladen werden. Jugendliche wollen noch schneller als Erwachsene sehen, was mit den Ergebnissen ihrer Mitwirkung passiert. Beteiligung sollte für die jüngere Zielgruppe mit Spaß und nicht etwa mit der Schule in Verbindung gebracht werden. Wichtig ist zudem, dass die Beteiligung auch eine soziale Komponente hat, also neue Kontakte geknüpft werden und mit Freunden zusammen teilgenommen werden kann.<sup>41</sup>

Für eine erfolgreiche Prozessgestaltung ist es entscheidend, die altersspezifische Sprache der Kinder und Jugendlichen zu akzeptieren und gegebenenfalls zu „übersetzen“. Empfehlenswert ist ein externer Moderator, der die Teilnehmenden dabei unterstützt, Ideen und

39 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 78.

40 *Arbter*, Identität (Fn. 27), S. 32.

41 *Ebenda*, S. 18.



Vorstellungen auszudrücken.<sup>42</sup> Wesentlich ist es darüber hinaus, den von den Jugendlichen erarbeiteten Ergebnissen Wertschätzung entgegenzubringen und ihnen auf Augenhöhe zu begegnen, ansonsten besteht die Gefahr, dass sie sich nicht mehr an weiteren Prozessen beteiligen.<sup>43</sup>

Nach Erfahrungen der Stadtverwaltung Berlin ist es besonders wichtig, schon im Voraus genau abzuklären und mitzuteilen, welche Leitplanken gegeben sind und was mit den Ergebnissen der Beteiligung passieren soll. Ratsam ist insbesondere, langfristige Beteiligungsstrukturen aufzubauen, die dauerhaft in Planungs- und Entscheidungsstrukturen einfließen.<sup>44</sup>

Zuletzt kommt es darauf an, die Ergebnisse der Jugendlichen in einem ermutigenden Rahmen zu präsentieren<sup>45</sup>:

- Die Erwachsenen werden in die Jugendräume eingeladen, die den Jugendlichen vertraut sind [...],
- die Jugendlichen präsentieren in ihrer Gruppe (nicht alleine) unterstützt durch ihre Vertrauenspersonen [...],
- die Teilnehmer/innen sitzen in 5er-Gruppen an kleinen Tischen in lockerer Atmosphäre, [...], keine frontale Sitzanordnung, keine Kinobestuhlung,
- die Jugendlichen blenden Fotos oder Videos ein, zu denen sie erzählen – dazu kann der Raum etwas abgedunkelt sein,
- die Jugendlichen konnten die Präsentation proben, wenn sie das wollten,
- die Jugendlichen wissen, wer zur Präsentation kommt und wie sie ablaufen wird.

Erreicht werden können Kinder und Jugendliche am besten durch ihre Schulen und Kitas sowie ähnliche Einrichtungen.<sup>46</sup> Außerdem kann nach Stadt und Land unterschieden werden, wie Jugendliche am besten zu erreichen sind: Auf dem Land bieten sich Vereine wie beispielsweise Musikvereine, die Feuerwehr oder die Pfadfinder an, in der Stadt hingegen eher sogenannte Organisationen der öffentlichen Jugendarbeit wie Jugendtreffs.<sup>47</sup>

---

42 Walz/Kast/Schulze u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 118.

43 Arbter, Identität (Fn. 27), S. 20.

44 Walz/Kast/Schulze u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 122f.

45 Arbter, Identität (Fn. 27), S. 21.

46 Walz/Kast/Schulze u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 117.

47 Arbter, Identität (Fn. 27), S. 19.

In diesem Zusammenhang kommt es nicht nur darauf an, wo man diese Zielgruppen erreicht, sondern auch auf welche Art. So ist es besonders wichtig, die Einladung zum Prozess jugendgerecht zu gestalten, sodass die Jugendlichen sich überhaupt angesprochen fühlen.



Abb. 3: Einladungspostkarte zur Zukunftswerkstatt für das Stadtentwicklungskonzept Uchingen  
Quelle: STEG Stadtentwicklung GmbH, Stuttgart

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen von den Erwachsenen gewollt sein und möglich gemacht werden muss. Die altersspezifische Sprache der jungen Menschen muss akzeptiert werden, die Prozesse müssen mit angemessenen pädagogischen Kenntnissen moderiert und koordiniert werden und erfordern Kooperationen mit Schulen, Kitas, Kinder- und Jugendeinrichtungen. Hauptsächlich sollten Bereiche thematisiert werden, die zur Lebenswelt der Zielgruppe gehören, also beispielsweise der Schulweg.<sup>48</sup> Die Beteiligung mit Kindern und Jugendlichen ist dann erfolgreich, wenn sie Ergebnisse erzielt, die tatsächlich umge-



Abb. 4: Einladungsplakat zur Zukunftswerkstatt für das Gemeindeentwicklungskonzept Weisenbach  
Quelle: STEG Stadtentwicklung GmbH, Stuttgart

48 Vgl. hierzu ausführlicher *Arbter*, Identität (Fn. 27), S. 21 ff.; *Walz/Kast/Schulze* u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 117 ff.

setzt werden können, wenn der Prozess auf Augenhöhe stattfindet und sich durch altersgerechte Gestaltung auszeichnet.<sup>49</sup>

### 3. Einbindung von Migrantinnen und Migranten sowie anderer schwer erreichbarer Gruppen

#### a. Herausforderungen

Dass sich v.a. sozioökonomisch schlecht gestellte Gruppen weniger an der Stadt- und Quartiersentwicklung beteiligen als solche, auf die dies nicht zutrifft, ist laut *Selle* nicht weiter verwunderlich: „Nahezu vollständig aber fehlt das gesamte andere Ende des gesellschaftlichen Spektrums: Bildungsferne Schichten, bestimmte migrantische Milieus, Menschen in prekären Lebenssituationen etc. pp. Das ist nicht verwunderlich. Diese Menschen haben andere Sorgen“<sup>50</sup>. Dennoch ist dies nicht die einzige Hürde, die es zu überwinden gilt. Problematisch ist auch, dass gerade sozioökonomisch benachteiligte Menschen sich nicht angesprochen fühlen oder tatsächlich nicht angesprochen werden, insbesondere auch Migrantinnen und Migranten.<sup>51</sup>

Problematisch ist demzufolge, die gewünschten Gruppen so anzusprechen, dass sie sich willkommen fühlen und für die Teilnahme motiviert sind. Außerdem müssen während des Prozesses bestimmte besondere Bedürfnisse beachtet werden, wie in den folgenden Abschnitten dargestellt wird.

---

49 *Walz/Kast/Schulze* u.a., Handbuch (Fn. 30), S. 121.

50 *Selle*, Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, 2013, S. 290.

51 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Kooperative Stadtentwicklung (Fn. 4), S. 1.

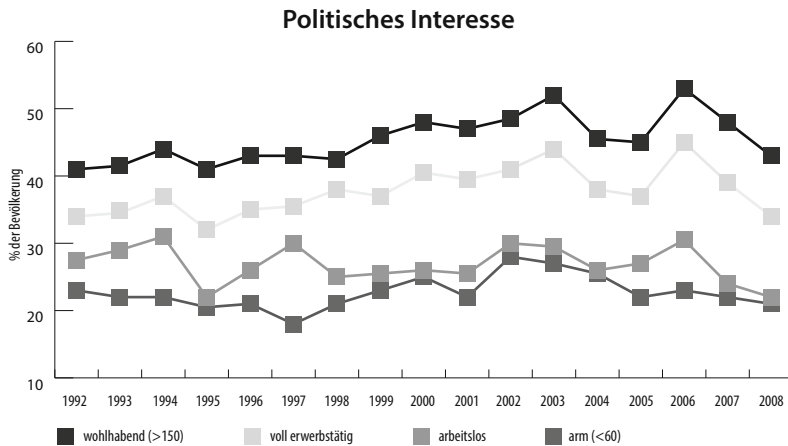


Abb. 5: Politisches Interesse anhand ökonomischer Faktoren

Quelle: Walz/Kast/Schulze u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 64

## b. Methoden und gute Beispiele

Generell muss sich in der Planung eines Partizipationsverfahrens nicht für ein vorgefertigtes Format entschieden werden: Die richtige Methode ist oft die Methodenkombination.<sup>52</sup> Im Folgenden sollen verschiedene, frei kombinierbare Methoden vorgestellt werden, die sich besonders gut dazu eignen, schwer erreichbare bzw. „stille Gruppen“ einzubeziehen. Hierbei liegt der Schwerpunkt insbesondere auf Methoden der aufsuchenden Beteiligung.

Unter aufsuchender Beteiligung versteht man das direkte Zugehen auf Menschen in ihrer alltäglichen Umgebung, also z. B. beim Einkaufen oder auf Dorffesten.<sup>53</sup> Die Methode ist daher auch für solche Gruppen geeignet, die durch die üblichen Kommunikationskanäle nur schwer oder gar nicht zu erreichen sind. In städtebaulichen Sanierungsgebieten hat es sich vielerorts bewährt, die Eigentümer bzw. Mieter oder Pächter auf diese Weise für die Belange der Stadtsanierung zu sensibilisieren und zu aktivieren. Bereits zum Zeitpunkt der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB kann dies durch einen angekündigten Besuch am Gebäude erfolgen, z. B. anstatt einer weitgehend anonymen schriftlichen Befragung zur Einholung hinreichender Beurteilungsgrundlagen für die Gebietsfestlegung. Nicht

<sup>52</sup> Walz/Kast/Schulze u. a., Handbuch (Fn. 30), S. 77.

<sup>53</sup> Arbter, Praxisbuch (Fn. 20), S. 39.

selten werden hierdurch Beteiligungsquoten von über 80 % erreicht. Im Zuge der Sanierungsdurchführung können Stadtteilspaziergänge den kontinuierlichen Austausch mit der Quartiersbevölkerung fördern, aber auch kostenlose Energie- bzw. Förderberatungen am jeweiligen Gebäude. Ein gutes Beispiel bietet auch das von der KfW-Bank mit dem Programm 432 „Energetische Stadtsanierung“ geförderte Sanierungsmanagement, das dafür eingesetzt werden kann, private Eigentümer anzusprechen, gezielt zu beraten und für Sanierungsmaßnahmen zu gewinnen.<sup>54</sup>

Beim gemeinwesenorientierten Planungsverfahren „Planning for Real“ wird von den Beteiligten ein Stadtteilmodell angefertigt, welches dann als Mittelpunkt für Gespräche dient.<sup>55</sup> Somit werden u. a. Sprachbarrieren abgebaut, da anhand des dreidimensionalen Modells auch Aspekte gezeigt und daran gebaut werden kann. *Gohde-Ahrens* kommt zu dem treffenden Schluss: Nebeneinander an einem Modell stehend ist es viel einfacher, dass Teilnehmende sehr unterschiedlicher sozialer Gruppen, Milieus oder kultureller Herkunft ins Gespräch kommen und am Prozess aktiv teilhaben als in einer Rede- oder Diskussionsveranstaltung. Orts- und Entfernungsbarrieren werden abgebaut, indem Anlaufstellen gewählt werden, die gut erreichbar für alle sind und Beteiligungstermine an verschiedenen, viel frequentierten Orten oder vor der Haustür stattfinden. Die Autorin führt weiter aus, dass es vorteilhaft ist, wenn „Planning for Real“ auf einer öffentlichen, gut zugänglichen Fläche im Freien stattfindet, da die Teilnahme für die Bürger dann besonders zwanglos ist.<sup>56</sup> Somit eignet sich das Planning for Real für schwer erreichbare Gruppen, die sich nicht gut sprachlich ausdrücken können oder wollen und die im Rahmen einer eher formellen Veranstaltung nicht teilnehmen würden.

Beim Öffentlichen Planungs-Workshop wird die Arbeit der Planer in den öffentlichen Raum verlegt, sodass sich Bürger unverbindlich in die Planung einbringen können. Die Vorteile sind größtenteils die gleichen wie beim „Planning for Real“: Es handelt sich bei beiden Varianten um aufsuchende Methoden, die einen zwanglosen Austausch ermöglichen.

54 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.), *Energetische Stadtsanierung in der Praxis*, 2014, S. 35 ff.

55 Vgl. auch [http://www.partizipation.at/planning\\_for\\_real.html](http://www.partizipation.at/planning_for_real.html).

56 *Gohde-Ahrens*, *Partizipation und soziale Inklusion aus der Quartiersicht – ein Blick nach Hamburg*, eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 2013, S. 1 ff. (4), im Internet abrufbar unter [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_gohde\\_ahrens\\_131011.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_gohde_ahrens_131011.pdf) (23.7.2015).

Beim öffentlichen Planungs-Workshop findet somit ein Dialog zwischen den Bürgern und den planenden Experten direkt statt.<sup>57</sup>

Auch die Methode des Stadtspaziergangs zeichnet sich durch seinen informellen Charakter und einen besonders niederschweligen Zugang für die Bürger/innen aus. Bei der Methode gehen Planer/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen und Bürger/innen gemeinsam durch einen Stadtteil und diskutieren vorliegende Probleme anhand



Abb. 6: Aufsuchende Beteiligung  
Quelle: STEG Stadtentwicklung GmbH, Stuttgart

der tatsächlichen Situation. Maßgeblich ist auch, dass sich die Bewohner/innen eines Gebiets gegenseitig kennen lernen und Netzwerke bilden können. Es ist auch möglich, den Stadtspaziergang mehrsprachig durchzuführen und somit Menschen einzubinden, die normalerweise wegen ihrer Sprachkenntnisse ausgeschlossen wären.<sup>58</sup>

### c. Erfolgsfaktoren

Wie also kann man v.a. Migrant/innen und andere „stille Gruppen“ konkret für die Beteiligung an der Stadt- und Quartiersentwicklung gewinnen und während des Prozesses angemessen fördern? Laut *Selle* ist es zunächst wichtig, dass diese Gruppen überhaupt betroffen sind: „Hat die kommunale Planung, oder die örtliche Politik Themen zu verhandeln (und aus eigener Macht zu entscheiden), die z. B. die Lebenslage der marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen wirklich betreffen? Erst wenn das eindeutig bejaht werden kann, muss nach den geeigneten Kommunikationsformen gefragt werden“<sup>59</sup>. Bestenfalls sollten die Themen, die während des Prozesses diskutiert werden, möglichst „aus den Perspektiven der Akteure heraus“<sup>60</sup> entwickelt werden.

Die Erfahrungen der Stadt Hamburg zeigen, dass es sinnvoll sein kann, Menschen verschiedener Kulturen zunächst in einem anderen

57 *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 70.

58 *Ebenda*, S. 62.

59 *Selle*, Bürgerbeteiligung (Fn. 50), S. 291.

60 *Ebenda*, S. 419.

Zusammenhang als dem der Beteiligung an der Stadt- oder Quartiersentwicklung zusammenzuführen. Dort hatte ein iranischer Künstler die Idee, das „Buffet der Kulturen“ umzusetzen, bei dessen Vorbereitung und Umsetzung sehr viele Menschen mit Migrationshintergrund beteiligt waren. Bei solch einer Gelegenheit können bereits Netzwerke aufgebaut werden, die in Vertrauensverhältnisse münden. Dadurch können die Menschen dann auch besser für sogenannte „Redeveranstaltungen“ erreicht werden.<sup>61</sup>

Dies trifft auch für schwer erreichbare Gruppen im Allgemeinen zu: Als guten Einstieg in Prozesse, die Menschen verschiedener sozialer Gruppen zusammenbringen, haben sich Projekte erwiesen, bei denen es um Treffpunkte, Begegnung, Fest- oder Kulturveranstaltungen oder auch Mitbauprojekte im Außenraum geht. Dazu kommen Themen, die alle Menschen eines Stadtteils leicht wahrnehmen oder verbinden können und niederschwellig sind.<sup>62</sup> Weiter sollten so viele verschiedene Kontaktmethoden wie möglich eingesetzt werden. Dabei sollte man v. a. auch an die verschiedenen Altersgruppen denken, die man erreichen will – ältere Menschen sind eher durch Zeitungen erreichbar, jüngere Menschen eher durch das Internet.<sup>63</sup>

Menschen, die nur über geringe Deutschkenntnisse verfügen, können erreicht werden mit allgemein verständlich formulierten Angeboten ohne Fachausdrücke, mit Angeboten in ihrer Erstsprache (Flyer und Einladungen, mehrsprachige „Stadtteilmanager/innen vor Ort“), mit Festen mit Verköstigung und Musik – auch aus ihren Herkunftsländern – und sollten eventuell anfangs in ihren homogenen Gruppen beteiligt werden.<sup>64</sup> Als weitere schwer zu beteiligende Gruppe führt *Arbter* Mütter mit Migrationshintergrund und geringen Deutschkenntnissen an, welche erreicht werden könnten „über weibliche Kontaktpersonen mit Sprachkenntnissen der jeweiligen Gruppe, [...] bei ihnen zu Hause oder in ,ihrem Caféhaus nebenan“.“<sup>65</sup> Wichtig sei es darüber hinaus, die Mütter im vertrauten Kreis und in ihrer eigenen Gruppe zu beteiligen sowie aufsuchend auf sie zuzugehen, beispielsweise auf Märkten oder im Discount Supermarkt.<sup>66</sup> Es empfiehlt sich, bereits bestehende Netzwerke zu nutzen, um Menschen zu Beteiligungsprozessen einzuladen.

61 *Gohde-Ahrens*, Partizipation (Fn. 56) S. 5.

62 *Ebenda*, S. 5 f.

63 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., *Kooperative Stadtentwicklung* (Fn. 4), S. 5.

64 *Arbter*, *Praxisbuch* (Fn. 20), S. 44.

65 *Ebenda*.

66 *Ebenda*.

Zu bestimmten Personen besteht bereits Vertrauen und es wird somit leichter, Teilnehmende für den Prozess zu gewinnen.<sup>67</sup>

Als Veranstaltungsort bieten sich Räumlichkeiten an, die den Teilnehmenden bereits vertraut sind, also beispielsweise Vereinsheime oder Läden. So können die Teilnehmenden sich ungezwungener auf den Prozess einlassen.<sup>68</sup> Ebenso ist es besonders wichtig, als verlässlicher Partner aufzutreten, sofern ein Beteiligungsverfahren zu organisieren ist. Vertrauen und Respekt ist „die wichtigste Währung in Beteiligungsprozessen“<sup>69</sup>.

Zusammenfassend sind bei Migrantinnen und Migranten und anderen schwer erreichbaren Gruppen insbesondere niederschwellige Partizipationsangebote zu bevorzugen, die von den Nutzenden einen nur geringen Aufwand zu seiner Inanspruchnahme erfordern.

#### IV. Wen erreichen Online-Methoden und wen nicht?

Die Online-Beteiligung kann als ergänzende Maßnahme zu klassischen Beteiligungsmethoden eine Bereicherung für den Planungsprozess darstellen. Dennoch ist es auch hier wichtig, die Vor- und Nachteile dieser webbasierten Methoden zu kennen und gezielt das passende Format auszuwählen.

*Nanz* und *Fritsche* sehen die Vorteile der Online-Partizipation darin, dass die Bürger/innen nicht bei einer zeitaufwendigen Präsenzveranstaltung erscheinen müssen, sondern ihre Meinung direkt äußern können. Dadurch könnten sogenannte Beteiligungsbarrieren abgebaut werden.<sup>70</sup> Vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. wird eine gute Internetseite für ein geplantes Projekt sogar als Grundvoraussetzung angesehen, um möglichst viele Menschen in den Prozess einbeziehen zu können.<sup>71</sup> Jedoch nutzen nicht alle Menschen das Internet (für Partizipation), für andere hingegen, z. B. Menschen mit wenig frei verfügbarer Zeit, ist es eine gute Möglichkeit, sich zu beteiligen. „Deshalb bringen Online-Methoden

67 Allianz für Beteiligung, Diskurspapier (Fn. 16), S. 4.

68 *Ebenda*.

69 *Ebenda*, S. 5.

70 *Nanz/Fritsche*, Handbuch (Fn. 24), S. 89.

71 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., *Kooperative Stadtentwicklung* (Fn. 4), S. 5.



auch keine repräsentativen Ergebnisse, obwohl sie potenziell sehr viele Menschen erreichen können<sup>72</sup>.

Abbildung 7 liefert einen Auszug für eine Online-Bürgerumfrage in der Stadt Uhingen<sup>73</sup>, die im Zuge der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes durchgeführt wurde. Die Befragung war im Sommer 2015 unter [www.uhingen.de](http://www.uhingen.de) erreichbar, parallel hierzu wurden die Fragebögen auch an alle Haushalte per Post versandt. 27 % der Teilnehmer haben von der Online-Befragung Gebrauch gemacht.

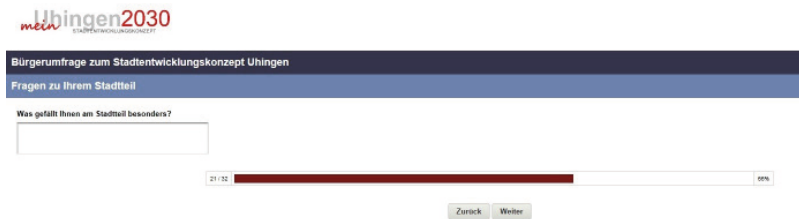


Abb. 7: Ausschnitte aus der Online-Bürgerbefragung zum Stadtentwicklungskonzept der Stadt Uhingen

Quelle: STEG Stadtentwicklung GmbH, Stuttgart

Als problematisch speziell für Menschen mit Migrationshintergrund sind v. a. die sprachlichen Barrieren zu betrachten, die bei der Online-Partizipation entstehen können. Partizipationsprozesse im Internet werden ähnlich wie „reale“ Beteiligungsformate immer nur von bestimmten Gruppen wahrgenommen: Die bereits aus der Präsenzbeteiligung bekannte soziale Schieflage setzt sich in dem Feld der E-Partizipation fort.<sup>74</sup> Ergänzend zu den konventionellen Beteiligungsmethoden können mit der Online-Partizipation aber zusätzliche Bevölkerungsgruppen erschlossen werden. Hierzu zählen beispielsweise die beruflich stark eingebundenen Personen, die sich eher nicht in Veranstaltungen vor Ort verlieren.

Einen guten Überblick darüber, welche Gruppen die Online-Partizipation nutzen und welche nicht, gibt *Arbter*:

<sup>72</sup> *Arbter*, Praxisbuch (Fn. 20), S. 101.

<sup>73</sup> Baden-Württemberg, ca. 14.000 Einwohner.

<sup>74</sup> *Nanz/Fritsche*, Handbuch (Fn. 24), S. 90.

Tab. 2: Gruppen, die gut und weniger gut mit Online-Partizipation zu erreichen sind

Zielgruppen, die gut mit Online-Partizipation zu erreichen sind	Zielgruppen, die weniger gut mit Online-Partizipation zu erreichen sind
Menschen, die geübt sind, im Internet zu kommunizieren	Menschen, die keinen eigenen Internetzugang haben, ein externes Internet nicht benützen oder wenig routiniert sind
Menschen, die soziale Medien nützen und gerne online sind	Menschen, die mit anderen lieber persönlich in Kontakt kommen
Menschen, die nicht gerne vor Gruppen sprechen oder anonym bleiben wollen	Menschen, die geschriebene Texte schwer verstehen können
Menschen mit wenig freier Zeit untertags	Menschen, die auf den Schutz ihrer Privatsphäre besonderen Wert legen und der Beteiligung im Internet nicht vertrauen oder die sich nicht im Internet registrieren wollen

Quelle: Arbter, Praxishandbuch (Fn. 20), S. 101

## V. Fazit

Die Teilnahme an einem Beteiligungsprozess ist immer freiwillig. Die Betroffenen werden in der Regel nur dann teilnehmen, wenn sie den Nutzen für sich erkennen und mögliche Befürchtungen ausgeräumt werden können. Dies gilt für breite Bevölkerungsschichten genauso wie für Jugendliche, Migrantinnen und Migranten sowie weitere schwer erreichbare Gruppen.

Mit der im Artikel aufgezeigten Auswahl an Beteiligungsformaten und den damit zusammenstehenden Erfolgsfaktoren kann es gelingen, die Bürgerschaft in der Stadt und im Stadtquartier zusätzlich zu aktivieren, sie zu Engagement und Selbsthilfe anzuregen, um so Ressourcen und Wissen zu mobilisieren. Auch durch den Einsatz onlinebasierter Medien entstehen für Beteiligungsprozesse weiterführende Möglichkeiten.

**Grundsätzlich sollte man jedoch akzeptieren, wenn sich Betroffene trotz aller Bemühungen nicht einbringen möchten – „denn jeder Bürger hat auch ein Recht darauf, sich nicht beteiligen zu wollen“<sup>75</sup>.**

*Dr. Ing. Frank Friesecke* ist Geschäftsfeldleiter Stadterneuerung und Leiter der STEG Akademie bei der STEG Stadtentwicklung GmbH in Stuttgart. Daneben ist er Lehrbeauftragter an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen und an der Hochschule für Technik Stuttgart. Er leitet den Arbeitskreis 5 „Landmanagement“ beim Deutschen Verein für Vermessungswesen e.V.

---

75 Allianz für Beteiligung, Diskurspapier (Fn. 16), S. 3.



# Neue Wege in die Beteiligungskommune: Strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam

*Heinz Kleger*

Vielfach und vielfältig werden heute Mitwirkung und Bürgerbeteiligung bei Themen der Stadtentwicklung und Problemen im eigenen Lebensumfeld eingefordert. Die aktive Gesellschaft ist zu einer aktiven Bürgergesellschaft mit allen Widersprüchen und Ambivalenzen geworden, die sich in Politik und Lebenswelt bemerkbar macht. Immer mehr Menschen werden außerhalb der herkömmlichen Politikformen auf andere Weise politisch. Dies bedeutet auch neue Formen und Inhalte der Teilhabe. Dabei stellt sich die Frage, wie solche Verfahrensinnovationen verbindend-verbindlich werden können.

## I. Bürgerkommune als Beteiligungskommune – Entwicklungen

Die Stadt Potsdam unternimmt seit bald zehn Jahren Schritte in Richtung einer Beteiligungskommune. Von verschiedenen Seiten wurde immer wieder vehement mehr Bürgerbeteiligung gefordert. Dazu wurde zunächst auf Initiative des Oberbürgermeisters im Sommer 2011 in einem mehrstufigen Prozess mit Workshops und Fachreferaten ein Arbeitspapier<sup>1</sup> erstellt. Es knüpft an das Konzept „Potsdam auf dem Weg zur Bürgerkommune“<sup>2</sup> an. Seit 2005 wird mit einem Bürgerhaushalt experimentiert, sozusagen als Einstieg in die Beteiligungskommune. Als weitere Elemente sind zu nennen:

- 1 Arbeitspapier „Bürgerbeteiligung – Ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung, Überlegungen und Vorschläge“, Potsdam, 2011, im Internet abrufbar unter [https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2011\\_09\\_14\\_arbeitspapier\\_buergerbeteiligung.pdf](https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2011_09_14_arbeitspapier_buergerbeteiligung.pdf) (27.10.2015).
- 2 Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam auf dem Weg zur Bürgerkommune, Rahmenkonzept, 2005, im Internet abrufbar unter [https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/rahmenkonzept\\_buergerkommune\\_potsdam\\_0.pdf](https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/rahmenkonzept_buergerkommune_potsdam_0.pdf) (27.10.2015).

- die Bürgerhäuser, die es nicht in allen Stadtteilen gibt,
- der Bürgerhaushalt, an dem für den Haushalt 2015/16 erstmals mehr als 10.000 Einwohner teilnahmen,
- das Kinder- und Jugendbüro,
- das „Stadtforum“ seit 1998 mit über 50 Sitzungen<sup>3</sup>, darunter auch über Bürgerbeteiligung,
- Bürgerversammlungen,
- das Online-Beschwerdemanagement-System „Maerker“<sup>4</sup> sowie und nicht zuletzt
- organisierte Dialoge wie das „Toleranzedikt als Stadtgespräch“ seit 2008<sup>5</sup> oder die Erarbeitung eines Konzepts der Erinnerungskultur 2012/13<sup>6</sup>.

Diese vielfältig verankerten Beteiligungsmöglichkeiten sollen in einem neuen Anlauf besser koordiniert werden, um der Bürgerkommune als Beteiligungskommune stärkere Konturen zu geben. Dazu ist im Arbeitspapier von 2011<sup>7</sup> erstmals die Idee eines Büros für Bürgerbeteiligung entwickelt worden.<sup>8</sup> Dazu kommen als weitere Elemente:

- die Bereitstellung einer Online-Dialog-Plattform<sup>9</sup>,
- Bürgerdialoge vor Ort<sup>10</sup>, die im neuen Leitbildprozess wieder eine Rolle spielen sowie
- die Einrichtung von Stadtteiffonds, die eine niedrighschwellige Beteiligung ermöglichen sollen und

3 Das Stadtforum (nach dem Berliner Vorbild) ist ein deliberatives Gremium par excellence. Es sammelt Argumente, die im öffentlichen Diskurs der Stadtgesellschaft zu strittigen Themen wie historische Rekonstruktion der Stadtmitte, Landtagsschloss, Garnisonkirche, Klimastadt, wohnungspolitisches Konzept u. a. eine wesentliche Rolle spielen.

4 Siehe dazu die explorative Studie von *Federolf/Müller/Schulze*, Digitale Beteiligung, eine Analyse der Projekte maerker.brandenburg.de und radsicherheit.berlin.de, in: Kleger (Hrsg.), Bürgerbeteiligung zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung, Ergebnisse eines Forschungsseminars, 2015, S. 43 ff.

5 Siehe dazu Potsdamer Toleranzedikt, für eine offene und tolerante Stadt der Bürgerschaft, 2008.

6 Vgl. dazu Landeshauptstadt Potsdam, Konzept zur Erinnerungskultur der Landeshauptstadt Potsdam, 2. Aufl. 2014. Potsdam ist übervoll mit schwieriger Geschichte, was in zum Teil erbittert geführten Debatten um die historische Mitte (z. B. den Wiederaufbau der Garnisonkirche) durchschlägt. Bisher hat noch keine Stadt ein solches erinnerungspolitisches Konzept in einem offenen Verfahren erarbeiten lassen.

7 Arbeitspapier (Fn. 1).

8 Ebenda, S. 7 ff.

9 Ebenda, S. 12 ff.

10 Ebenda, (Fn. 1), S. 17 f.

- die regelmäßige Durchführung von repräsentativen Bürgerbefragungen.

Am 14. September 2011 wurde dieses Arbeitspapier unter dem Titel „Bürgerbeteiligung – ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung, Überlegungen und Vorschläge“ (27 Seiten) in einer mit ca. 100 Personen gut besuchten Veranstaltung im Kongresshotel öffentlich vorgestellt und diskutiert. Anwesend waren Politiker, Leute aus der Verwaltung und v.a. bereits Aktive im Bereich Bürgerbeteiligung, etwa aus Stadtteilgruppen in Drewitz und Potsdam-West. In der Folge dieser Veranstaltung, die kontrovers verlief, gründete sich auf Vorschlag des Oberbürgermeisters eine Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung“ zur Überarbeitung des vorgeschlagenen Konzepts.

Insbesondere wollten die schon bei der Bürgerbeteiligung besonders Aktiven an seiner Erarbeitung beteiligt sein: Es sollte nicht wieder sozusagen ein Konzept „von oben“ vorgestellt werden. Die „Revolte gegen das Rathaus“ wurde schließlich in einen weiteren konstruktiven Prozess, der an die Vorschläge des Arbeitspapiers anknüpfte, überführt. Dies war gleichermaßen ein Top-down- wie ein Bottom-up-Verfahren zur Beteiligung für „mehr Bürgerbeteiligung“.

Am 29. Oktober desselben Jahres fand eine Open-space-Konferenz im Bürgerhaus am Schlaatz statt. Die Ergebnisse dieser Konferenz wurden durch eine neue Arbeitsgruppe ausgewertet. Am 4. Mai 2012 präsentierte die Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse gut sichtbar im Potsdamer Hauptbahnhof. Im Nachgang zu dieser Veranstaltung wiederum, an der der Oberbürgermeister und der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung teilnahmen, wurde das neue Konzept in die Stadtverordnetenversammlung eingebracht und dort im Hauptausschuss beschlossen. Auf diesem Weg befinden wir uns gegenwärtig.<sup>11</sup>

---

11 Vgl. dazu *Jakobs/Kleger*, Auf dem Weg zu einer strukturierten Bürgerbeteiligung, Die Entwicklung des Potsdamer Modellprojekts „Strukturierte Bürgerbeteiligung“ 2011–2013, 2013; *dies.*, Ein Blick zurück, ein Schritt nach vorn, der Start des Potsdamer Modellprojekts Büro für Bürgerbeteiligung, 2014.

## II. Das neue Konzept

Das neue Konzept ist einfach und übersichtlich, was begrüßenswert ist, denn bessere Bürgerbeteiligung muss verständlich für alle sein. Es enthält drei Bestandteile:

1. die Grundsätze der Bürgerbeteiligung,
2. das Büro für Bürgerbeteiligung sowie
3. den Beteiligungsrat.

### 1. Die Grundsätze der Bürgerbeteiligung

Die Grundsätze der Beteiligung, die v. a. von den bereits Aktiven in diesem Bereich eingebracht worden sind, lauten:

1. *Verbindlichkeit* von Beteiligungsprozessen,
2. *frühzeitige* Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner,
3. *niedrigschwellige* Informationsbereitstellung,
4. *angemessene* Kommunikationskultur,
5. *Aktivierung* von Einwohnerschaft und Verwaltung zur Beteiligung,
6. *fördern* einer Anerkennungskultur sowie
7. Herstellung von *Chancengleichheit* in Beteiligungsprozessen.

Die kursiv gesetzten Worte sind alle nicht selbstverständlich und wirken nicht definiert. Sie bleiben vielmehr interpretationsbedürftig, anfechtbar und umstritten. Was ist z. B. mit Verbindlichkeit gemeint? Was ist das Verbindend-Verbindliche im moralisch-politischen Sinne? Was heißt „frühzeitig“? Wie funktioniert „niedrigschwellig“? Wie kann man in diesem Zusammenhang „sozialer Selektivität“ entgegenwirken? Mit welcher Art der Kommunikation, Sprache und Deliberation? Welche Rolle spielen Emotionen? Wie aktiviert man? Was heißt „aufsuchende Aktivierung“? Was ist der Unterschied zwischen Mobilisierung und Aktivierung? Was heißt „Anerkennung“? Wann fühlt man sich „anerkannt“? Wie weit kann man auf psychologische Probleme bei Beteiligungsprozessen eingehen? Und wie weit gilt es, in den Verfahren professionelle Distanz zu halten? Und schließlich eine der großen Fragen seit den 60er Jahren im Zusammenhang mit der Bildungspolitik: Was heißt „Chancengleichheit“? Gibt es sie überhaupt? Was bedeutet sie in Diskussionsprozessen, die zu Ergebnissen führen müssen? Was bedeutet sie sprachlich, etwa hinsichtlich der Möglichkeiten,



bestimmte Sprechakte überhaupt äußern und behaupten zu können? Welche Rolle spielt die formale Bildung dabei?

All diese Fragen sind berechtigt und werden weiterhin bestehen. Auf sie ist folglich von seiten aller Teilnehmer bei Beteiligungsprozessen immer zu achten. Sie enthalten zudem Forschungsthemen, die gleichermaßen quantitativ wie qualitativ angegangen werden müssen.

## 2. Neue Struktur – Das Büro für Bürgerbeteiligung

Der zweite Bestandteil, das Büro für Bürgerbeteiligung, weist eine neuartige Struktur auf, indem es gemeinsam von der Verwaltung und einem freien Träger betrieben wird. Es hat eine externe Seite hin zur Basis der verschiedenen Bürgerinitiativen und Projekte sowie eine interne Seite im Rahmen der Stadtverwaltung. Das Büro bildet eine Schnittstelle zwischen Verwaltung und Einwohnern: Es ist zum einen ein Kompetenzzentrum für die Verwaltung und es übernimmt zum anderen Hilfestellungen zur Durchführung von Beteiligungsprojekten. Insbesondere geht es im Sinne der Basisaktivierung (eher der Schwächeren) um die Vernetzung innerhalb und zwischen den verschiedenen Stadtteilen, was Bürgerbeteiligungsverfahren betrifft. Die Mitarbeiter des Büros – inzwischen sind es fünf – dienen als Ansprechpartner für die Bürgerschaft. Sie wirken als neutrale professionelle Kraft, welche v. a. für die Prozessqualität der Beteiligung verantwortlich ist.

## 3. Der Beteiligungsrat

Der dritte Bestandteil des Modellprojekts ist der Beteiligungsrat. Er begleitet die Arbeit des Büros für Bürgerbeteiligung und ist außerdem ein Beratungsgremium für die Stadtverordnetenversammlung. Der Beteiligungsrat besteht aus 15 Personen: Dieser ist aus zwei Mitarbeitern aus der Stadtverwaltung, zwei Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und neun Potsdamer Bürgern ab 16 Jahren zusammengesetzt. Zudem können externe Experten herangezogen werden. Im April und Mai 2013 lief die Bewerbungsphase für diesen neu zu bildenden Rat; am 29. Mai 2013 fand die öffentliche Auslosung statt. 164 Bewerbungen gingen ein. Die Stadt meinte, diese Resonanz sei „sehr groß“. Das ist übertrieben.

Davor gab es eine Übergabeveranstaltung zwischen dem vorläufigen Beteiligungsrat, der aus den Aktiven der Beteiligung für ein neues

Beteiligungsverfahren hervorging, und dem nunmehr ausgelosten Beteiligungsrat, der inzwischen mit zwei Mitgliedern auch im Lenkungsgremium und der Projektgruppe des neuen Leitbildprozesses 2025 vertreten ist.

Am 1. November 2013 startete die Arbeit des neuen Bürgerbeteiligungsbüros, das sich inzwischen – vielleicht etwas vorschnell – auf eigene Initiative in „WerkStadt für Beteiligung“ umbenannt hat. Der Probelauf wird bis 2016 dauern und vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) in Berlin evaluiert. Dies geschieht nicht nur nachträglich, sondern schon während des Prozesses mit Reflexionsrunden und Zwischenbewertungen. Das ist eine Hilfe, die deswegen als informeller vierter Bestandteil des Modellprojekts bezeichnet werden kann. Inzwischen liegt ein erster Zwischenbericht für das Jahr 2014 vor mit einem Ausblick auf das Jahr 2015.<sup>12</sup> Auf diesen stütze ich mich im Folgenden neben eigenen Beobachtungen und Einschätzungen.

### III. Evaluation des Potsdamer Modellprojekts – Zwischenbericht

#### 1. Prozesse der Beteiligung

Die Grundsätze<sup>13</sup> sind nicht nur abstrakte Absichtserklärungen. Sie sind (a) von den Beteiligungsaktiven selber formuliert worden; sie bilden sodann (b) den verbindlichen Grundkonsens zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft für effektive informelle Beteiligungsprozesse; schließlich ist (c) im ersten Zwischenbericht für das Jahr 2014 zu lesen, dass es für die bundesweit einmalige Einrichtung, bestehend aus einer Verwaltungseinheit und „einem in allen Belangen gleichberechtigten freien Träger“ – „nach anfänglicher Skepsis auf allen Seiten“ – wichtig war, eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zu finden. Nicht zuletzt die Grundsätze der Beteiligung halfen dabei, sich auf die „Tugenden des fairen Umgangs miteinander“<sup>14</sup> zu besinnen.

12 Landeshauptstadt Potsdam, WerkStadt für Beteiligung, mitMachen e.V. (Hrsg.), Potsdam mitgestalten: Modellprojekt „Strukturierte Bürgerbeteiligung“, 1. Jahresbericht 2014, 2015, im Internet abrufbar unter [http://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/jahresbericht\\_2014\\_-\\_buergerbeteiligung\\_in\\_potsdam\\_online.pdf](http://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/jahresbericht_2014_-_buergerbeteiligung_in_potsdam_online.pdf) (27.10.2015).

13 Vgl. II. 1.

14 Potsdam mitgestalten, Jahresbericht 2014 (Fn. 12), S. 9.

Im Zwischenfazit der Evaluation wird die zweigeteilte Struktur internes/externes Büro durchgängig positiv bewertet, und zwar sowohl aus der Innen- wie aus der Außenperspektive<sup>15</sup>. Das ist keineswegs selbstverständlich, wenn man die Heterogenität der Mitarbeiter und ihrer Rollenbezüge – innerhalb der Verwaltung und bei mitMachen e.V. – in Betracht zieht. Dieser positive Umstand wirkt sich natürlich auf die umfangreiche Arbeit aus, die bis zur Halbzeit des Modellprojekts bereits geleistet worden ist. Das Büro wird aufgrund seiner professionellen Arbeit fast einhellig als „Kompetenzzentrum für Bürgerbeteiligung“<sup>16</sup> gesehen.

Das „Büro“ – umbenannt in „WerkStadt für Beteiligung“ – hat bisher insgesamt 22 Beteiligungsprozesse begleitet. Davon wurden 16 von der Verwaltung, 6 von der Zivilgesellschaft angestoßen, was man der Richtung nach Top-down und Bottom-up nennt. Das „Begleiten“ umfasst dabei verschiedene Tätigkeiten wie

- beobachtende Teilnahme,
- Moderation und Prozessgestaltung,
- Vermittlung von Kontakten und Informationen,
- Beratungen und Schulungen sowie
- „organizing“ v. a. bei Bürgerinitiativen.

Letzteres geht in Richtung des aus den USA bestens bekannten „community organizing“. Die inhaltliche Themenpalette war und ist breit, was man am Verfahrensmonitor ablesen kann. Natürlich standen von Anfang an die drängenden Alltagsprobleme Wohnen und Verkehr im Vordergrund<sup>17</sup>, aber auch die aktuelle Frage der Unterbringung von Flüchtlingen kam schon bald auf die Tagesordnung. Hier beriet das Büro den zuständigen Fachbereich bei der Organisation der informierenden Bürgerversammlungen, die bisher alle gut liefen. Bei der Strategiekonferenz zur Flüchtlingsunterbringung ging es dann schon eher um Vernetzungsarbeit innerhalb bestehender Verwaltungsstrukturen verschiedener Fachbereiche. Bürgerversammlungen sind noch keine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, was uns darauf verweist, den Begriff der Beteiligung in seiner Unterschiedlichkeit genauer zu fassen.

15 Potsdam mitgestalten, Jahresbericht 2014 (Fn. 12), S. 41.

16 Potsdam mitgestalten, Jahresbericht 2014 (Fn. 12), S. 41.

17 Z.B. Mieterinitiativen, wohnungspolitisches Konzept, Innenstadtverkehrskonzept, Radwege und Radsicherheit.

## 2. Die Leiter der Beteiligung

Die berühmte Leiter der Beteiligung<sup>18</sup> umfasst auf den untersten Stufen zwei verbreitete Formen der Nicht-Partizipation, die gerne zu Legitimationszwecken instrumentalisiert werden: Manipulation und Therapie. Denn vergessen wir nicht: Jede Herrschaft – das ist die „Oktroyierungsmacht“ konkreter Personen – benötigt ein „Legitimitäts-Einverständnis“<sup>19</sup>. Drei weitere Stufen folgen als „degrees of tokenism“ (Alibipolitik, symbolische Politik), nämlich: Information, Konsultation, Beschwichtigung.

Im Deutschen würden wir allerdings die mit diesen Worten bezeichneten Verfahren – mit ideologiekritischer Unterstellung – nicht nur als negativ beurteilen. Denken wir nur an die erwähnten Bürgerversammlungen, die als aufklärende Informationsveranstaltungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen wirken. Auch die Konsultation ist nicht notwendigerweise Alibipolitik, wenngleich sich zahlreiche Bürgerhaushaltsverfahren darauf beschränken. Die Weiterentwicklung des Radverkehrskonzepts unter Einbeziehung des „Blickwinkels“ von Kindern und Jugendlichen war z. B. eine gelungene effektive Konsultation.

Alles in allem handelt es sich bei diesen Verfahren nicht um „Mitmachfallen“<sup>20</sup>, jedenfalls nicht in jedem Fall, obwohl es simulierte Bürgerbeteiligung und sogenannte Bürgerdialoge als Realsatire gibt. Die „Politik des Gehörtwerdens“ (*Kretschmann*), die nicht immer „erhört werden“ bedeutet, ist keine Falle (wie eine Radarfalle), die von Regierungsseite aufgestellt wird, um Bürgerinitiativen zu neutralisieren. Sie gehört vielmehr zur Geschichte der Humanisierung des Staates in Richtung eines Bürgerstaates. Konflikte, selbst Verfahrens- und Legitimitätskonflikte, bleiben freilich bestehen.

„Citizen participation“ bedeutet mehr, das ist klar. Die „degrees of citizen power“ umfassen die Stufen „partnership“, „delegated power“ und „citizen control“. Das „Büro für Bürgerbeteiligung“ unterscheidet im ersten Zwischenbericht zu Recht:

- Information,
- Befragung (mit unterschiedlichen Varianten),
- Konsultation,
- Mitwirkung und
- Mitentscheidung.

18 *Arnstein*, A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Institute of Planners, 35/4 1969, S. 216 ff.

19 *Weber*, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 4. Aufl. 1973, S. 470.

20 *Wagner*, Die Mitmachfalle, Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, 2013.

Die häufigste Form bei den erwähnten Prozessen dürfte die Mitwirkung sein. Für die Bürger ist entscheidend, dass ihre Mitwirkung einen Einfluss auf das Resultat hat oder zumindest haben kann. Erst dieser mögliche Anteil sollte mit Partizipation und Mitentscheidung in Verbindung gebracht werden, was nicht heißt, dass man nur dann beteiligt ist, wenn man gewinnt. Dies würde in Richtung eines konsumistischen Beteiligungsbegriffs in der Knopfdruckgesellschaft gehen, der schnell und bequem funktioniert, was der beweglichen Anpassung entgegenkommt. Sie mündet in den Klickivismus einer Pseudo-Direktdemokratie. Dem steht der partizipatorische Beteiligungsbegriff gegenüber, der eigene Anstrengungen erfordert und für den politisch v.a. Möglichkeiten geschaffen werden müssen, die verfallen können. Deshalb muss sich die moderne Freiheit als Optionalität selbst zivilisieren und erhalten.

Eine solche Demokratie zumindest des Mitdenkens, welche dann handelt, wenn es darauf ankommt, funktioniert nur mit Eigenhaftung, die zur Mentalität der Bürgersouveränität gehört. Außerdem macht die Ergebnisoffenheit der Prozesse klar, dass legitimierte Verfahren der Angelpunkt des Ganzen sind. Welche Verfahren werden also wie legitimiert? Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung, zu der die Stadtverordnetenversammlung zählt<sup>21</sup>, hat per Definition eigene Spielräume. Hier liegt eine Wurzel der Demokratie, beginnend mit dem Kommunalismus. Die Bürgerkommune hat eine lange und reiche Vorgeschichte als Bürgergemeinde. In der Schweiz sagt man dazu auch, die Gemeinde sei die Seele der Demokratie, wobei direkte Demokratie, Gemeindeautonomie und Föderalismus weiter gehen als anderswo. Dieser klassenübergreifende politische Bürgerbegriff wurzelt im „Milizsystem“, was in Deutschland, in einem Bundesstaat mit stark unitarischen Zügen, „Ehrenamt“ genannt wird, womit wiederum ein liberal-pragmatischer Republikanismus mit seinen Appellen an das Gemeinwohl und den Gemeinsinn verbunden ist, den wir in der modernen individualistischen Gesellschaft aufrechterhalten können.

---

21 *Büchner/Musil, Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit, 2010.*

### 3. Beteiligungsrat – auf der Suche nach seiner Rolle

#### a. *Problemfelder – Unzufriedenheit*

Während sich die kommunale Bürgerbeteiligung durch die ebenso schwungvolle wie sachliche Arbeit des Büros bereits verändert hat – so die Einschätzung der Zwischenevaluation – sucht der Beteiligungsrat noch seine Rolle. Er hatte und hat als überwiegend ehrenamtliches Gremium erheblich mehr Schwierigkeiten, was sich auch daran zeigt, dass ausgeloste Bürger wieder zurückgetreten sind und der Jugendsitz nicht besetzt ist. Eine anwaltschaftliche Vertretung wäre hier das Minimum, was z. B. über das Kinder- und Jugendbüro erfolgen könnte.

Die monatlichen Sitzungen sind zwar auf zwei Stunden begrenzt und werden professionell moderiert – was nötig ist. Sie generieren aber auch ständig neue Aufgaben, wie beispielsweise die derzeit erforderliche Teilnahme am Leitbildprozess für die wachsende Stadt Potsdam, der selbst ein mehrstufiges Beteiligungsverfahren beinhaltet (Stadtdialoge, Themenforen, Leitbildwerkstätten). Hier wie anderswo kann der Beteiligungsrat nicht abseits stehen, er würde sonst seinem Namen nicht gerecht. In dieser notwendigen Profilierung liegt ein strukturelles Problem der Überforderung.

Die Sitzungen als solche, obwohl gut moderiert, sind schon nicht jedermanns Sache. Ungewollt dominieren die Professionellen; und manche fühlen sich vom Setting her an die Schulzeit erinnert. Die Kraftressourcen nach einem langen Arbeitstag sind erst recht ein Problem. Mit den Zeitressourcen ist schonend umzugehen. So heißt es zwar immer wieder – sozusagen als erster Imperativ der Bürgerbeteiligung –, dass diese kostbar sind. Es ist aber leichter gesagt als getan: Denn eine Sitzung bzw. Aufgabe generiert die nächste. Dies mussten bald auch die ausgelosten Bürger/innen erfahren. Zudem kann nicht alles gleich ausführlich behandelt werden, wenn man im Zeitrahmen bleiben will.

#### b. *Lösungsstrategien*

Nach der ersten Unzufriedenheit gab es deshalb am 11. Februar 2015 eine erste außerordentliche Sitzung, auf der man sich noch einmal über das Selbstverständnis des Beteiligungsrates klar werden wollte. Danach hat erste Priorität die Begleitung und Beurteilung von konkreten Beteiligungsprozessen, was von sich aus jedoch zusätzliche Termine und Sitzungen bedingt oder eine strengere Fokussierung. Denn nicht alles

muss kommentiert werden und nicht alles ist gleich wichtig. Selektivität indessen fällt schwer. Die zweite Priorität gehört der Beurteilung der Einhaltung der Beteiligungsgrundsätze in Potsdam, was schon deshalb ein interessanter Punkt ist, weil er mit der Erarbeitung von messbaren Indikatoren zur Erfüllung dieser Grundsätze einhergehen soll. Solche Indikatoren sind z. B. aufschlussreich für die deliberative Qualität von Beteiligungsprozessen, worüber wir noch wenig wissen.

c. *Dennoch: Es ist eine positive Bilanz zu ziehen*

Bei aller (insbesondere zeitlichen) Überforderung, die spürbar ist und die zu einer Umstrukturierung des Beteiligungsrates führen wird, muss man jedoch feststellen, dass die engagierte Mitarbeit der ausgelosten Bürger/innen mit dazu geführt hat, dass das Büro für Bürgerbeteiligung in so kurzer Zeit so effektiv werden konnte: „Die kritische wie konstruktive Begleitung und Beratung der Arbeit des Büros gehört zu unseren Hauptaufgaben – und das Büro hat die in unserem Gremium gebündelten Ressourcen und Kompetenzen erkannt und ruft sie unserem Eindruck nach gern ab.“<sup>22</sup>

Dabei geht es z. B. um die Arbeit an einem geeigneten Verfahrensmonitor sowie an einem Kriterienkatalog zur Auswahl von Beteiligungsverfahren, die zugunsten von mehr Bottom-up-Ansätzen (von 30 % auf 50 %) verschoben werden soll. Wenn dazu noch ein Beteiligungsatlas kommt, der eine Übersicht gibt über das, was in Potsdam oft mehr nebeneinander und ohne Wissen voneinander läuft, so sind das drei Meilensteine der kommunalen Bürgerbeteiligung. Nicht alles kann und muss jedoch im selben Jahr erledigt werden. Warum fällt es so schwer, sich mehr Zeit zu geben? Zur Bürgersouveränität gehört die Zeitsouveränität.

Sicherlich sollte der Beteiligungsrat in Zukunft offensiver zu seinen öffentlichen Sitzungen einladen und für die Bürgerschaft sichtbarer werden. Er ist bislang noch das Stiefkind des Modellprojekts. Wieviel eigenständiges Profil der Beteiligungsrat auf welche Weise gewinnen kann, ist derzeit noch offen.

---

22 Vogt/Wachholz, zitiert nach Potsdam mitgestalten, Jahresbericht 2014 (Fn. 12), S. 32.

#### 4. Verfahrensmonitor

Der Verfahrensmonitor des Büros für Bürgerbeteiligung dokumentiert auf übersichtliche und analytische Weise abgeschlossene und laufende Beteiligungsprozesse. Die Zeitverläufe sind nach Quartalen abgebildet – vorläufig bis ins Jahr 2015 hinein. Der Monitor gibt eine hilfreiche Übersicht über Top-down- und Bottom-up-Beteiligungsprozesse. Neben dieser Einordnung, die angibt, wer den Prozess angestoßen und wer ihn betreut hat, folgt die jeweilige Tätigkeit der „WerkStadt“: Unterstützende Moderation, Informationsbereitstellung, Kommunikationstraining, Vorbereitung, Nachbereitung, Begleitung des Gesamtprojekts usw. In dieser Rubrik wird konkreter und genauer beschrieben, was vorher allgemein unter „Tätigkeiten“ bei der Begleitung von Beteiligungsprozessen erfasst wurde.

Sodann folgen Rubriken über Ziele, Verlauf und Methode. Nehmen wir als Beispiel die „aktivierende Befragung“ im DDR-Neubaugebiet Am Stern. Folgende Fragen sollten in diesem einwohnerstarken Viertel genauer beleuchtet werden<sup>23</sup>:

- Wie bekannt sind die verschiedenen sozialen Einrichtungen im Stadtteil und wie intensiv werden diese genutzt?
- Auf welche Weise möchten die Einwohnerinnen und Einwohner des Sterns am liebsten über die Angebote der Einrichtungen im Stadtteil informiert werden?
- Welche Angebote Am Stern können verbessert werden, welche fehlen gänzlich?
- Wie groß ist die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitarbeit in den verschiedenen Einrichtungen im Stadtteil?

Weiterhin werden die Beteiligten und die Ergebnisse der Befragung aufgeführt. Besonders wichtig für den weiteren Lernprozess ist die Rubrik „Stärken und Schwächen“ des Verfahrens. So war dieses Beispiel Am Stern zwar ein „niedrigschwelliges Instrument“, das viele Personen erreichen konnte. Allerdings erzielten die Ergebnisse nicht die nötige Aufmerksamkeit. Warum nicht? Die eigene Befragung dürfte hier noch weiter gehen. Solche Selbstkritik bleibt gerade für eine Bürgerbeteiligung, die sich nicht ständig selbst überfordert und falsche Erwartungen schürt, wichtig. Engagement und Distanz müssen eine Balance finden.

---

23 Potsdam mitgestalten, Jahresbericht 2014 (Fn. 12), S. 63.



Neben den überwiegend von der Verwaltung angestoßenen Prozessen werden auch die sechs Bottom-up-Verfahren auf diese Weise analysiert und für jeden nachvollziehbar mit weiteren Informationen dokumentiert. Bei diesen Beispielen handelt es sich um „Neue Nachbarschaften in Potsdam-West“, die „Mietergemeinschaft Musikerviertel“, die „Mieterinitiative Sellostraße 25“, die „Kultur-Initiative Alte Brauerei“, die „KulturLobby“ sowie die „Werkstatt der KulturLobby“ für neue kulturpolitische Leitlinien.

Bei den toleranten Nachbarschaften in Potsdam-West soll der Aufbau eines ehrenamtlichen Netzwerks zur Flüchtlingsunterbringung erfolgen. Etwa 60 Einwohner nahmen an der leicht zugänglichen Marktplatzmethode teil. Projektideen und eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Trägern und Engagierten sind so entstanden, welche die „Willkommenskultur“ real werden lassen. Die durch das Integrationskonzept von 2008<sup>24</sup> angestrebten Wohnungsverbände, welches durch acht Arbeitsgruppen mit 75 Mitgliedern erarbeitet worden ist, gibt es inzwischen an der Haeckelstraße, in der Hegelallee und im Staudenhof.

## 5. Zwischenfazit

Dass strukturierte Bürgerbeteiligung auf diese Weise sukzessive konkretisiert wird, zeigt der erste Zwischenbericht schon deutlich. Nach der ersten Phase des Aktivismus und der Überforderung sollte nun eine Phase der Konsolidierung und des möglichen Ausbaus folgen. Die WerkStadt für Beteiligung ist nicht nur ein Kompetenzzentrum, sondern kann darüber hinaus die zentrale Anlaufstelle für die verschiedenen Anliegen der Bürger werden. Das Beschwerdemanagement, der Bürgerhaushalt und andere Beteiligungsinstrumente sollten hier stärker aufeinander abgestimmt werden, damit die verschiedenen Elemente der Beteiligungskommune nicht zerstreut und der Aufmerksamkeit entzogen bleiben.

Alles in allem zeigen die Beispiele, dass gute und niedrigschwellige Bürgerbeteiligung, die selbstkritisch bleibt, Teile der Bevölkerung durchaus aktivieren und soziale wie partizipative „Spaltungen“ gerade in sogenannten „schwierigen“ Stadtteilen wie Drewitz, Schlaatz oder Waldstadt überwinden kann. Solche Teile der Stadt sind in Tat und Wahrheit die Integrationswerkstätten der Gesellschaft. Ihre Toleranz und Solidarität, der man sich anderswo entziehen kann, sind besonders

24 Vgl. dazu Landeshauptstadt Potsdam, Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam, 2008, im Internet abrufbar unter [https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/integrationskonzept\\_der\\_landeshauptstadt\\_potsdam.pdf](https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/integrationskonzept_der_landeshauptstadt_potsdam.pdf) (27.10.2015).

herausgefordert. Ihre Lösungsversuche sind entweder sozial und politisch tragfähig – oder eben nicht.

Bürgerbeteiligung dient damit nicht nur der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen, sondern ebenso der Generierung sinnvoller Tätigkeiten, die den Begriff der Bürgerkommune mit neuen Inhalten füllen: Das gilt für „neue Nachbarschaften“, „andere Nutzungskonzepte“, die „Kreativwirtschaft“, Kunst und Kultur, Seniorenpläne und Mieterinitiativen. Es ist dies nicht nur der klassische „Citoyen“, sondern der beliebige Menschenbürger, der in diesen Kontexten aktiv wird. Die Stadt ist der Ort, wo neue Bürger entstehen und sich begegnen können. Die urbane Toleranz als Koexistenzphilosophie prägt und bewegt gleichermaßen.

#### IV. Neue Partizipationskultur?

##### 1. Von der Struktur zur Kultur

Von einer neuen Struktur ist es noch ein weiter Weg zu einer neuen politischen Kultur der Bürgerschaft, die weder verordnet noch organisiert werden kann. Man kann aber allgemein sagen, dass diese Kultur nicht-herrschaftlich, sondern freiheitlich-bürgerschaftszentriert und chancenorientiert ist. *Max Weber* spricht von der okzidentalischen selbstverwalteten Stadt als „Verschwörung der Bürger“<sup>25</sup>, was sich aktualisieren lässt. Dazu gehören die Bürgersouveränität und eine veränderte Verwaltungskultur, die mit Bürgerbeteiligung umgehen kann. Das Baurecht z. B. lässt offen, wie Bürger bei Flächennutzungsplänen beteiligt werden. Auch geteilte, öffentliche Räume, welche Urbanität ausmachen, können auf diese Weise besser geplant werden.

Die (Partei-)Politiker dürfen wir dabei ebenfalls nicht vergessen, obwohl sie hier in ihrer Vielgestaltigkeit (die Parteien als „Kinder der Demokratie“) nicht unser Thema sind. Die Rolle des Politikers mit seiner prekären Profession<sup>26</sup> ändert sich in diesem neuen Gefüge und Gewebe, zu dem er beitragen kann und in Potsdam auch (über einzelne Personen in einzelnen Parteien und die Stadtverordnetenversammlung) beigetragen hat: Denn weder beginnt die Bürgerbeteiligung mit dem Büro für Bürgerbeteiligung noch endet sie dort.

25 *Weber*, in: Nippel (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft, die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte*, 5. Teilband, *Die Stadt*, 1999, S. 136 (143).

26 *Borchert*, *Die Professionalisierung der Politik: Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, 2003, S. 164ff.

## 2. Präzisierung der Wortwahl und der Ansprüche

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ boomt gegenwärtig in Deutschland. Nicht nur der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, auch der Oberbürgermeister von Potsdam wollen „mehr Beteiligung wagen“. Dies erinnert an „mehr Demokratie wagen“<sup>27</sup>, was nicht ganz dasselbe ist. Oder ist es in Deutschland doch dasselbe? Deshalb ist es wichtig, präzise und verantwortungsvoll mit den Worten und Ansprüchen auf diesem Feld umzugehen, damit nicht Verwirrung und Enttäuschung entstehen, die zu Demokratiekonfusion und Demokratieresignation führen. Beides ist einer ernsthaften Politik der Bürgerbeteiligung, die nicht nur eine „Politik der Vertreter“ ist, und durchaus Verschiedenes wie Wahlen, Abstimmungen, Proteste und neue Teilnahmeverfahren umfasst, abträglich.

Von der Leiter der Beteiligung ist schon gesprochen worden. Die Potsdamer Bürgerbefragungen zum Standort des Landtags (2006) und zum neuen Schwimmbad (2012) haben für eine große öffentliche Resonanz gesorgt. Viele sagten sogar, soviel Demokratie sei in Potsdam noch nicht gewesen; sie hatten den Eindruck, relativ schnell etwas entscheiden zu können. Solche Bürgerbefragungen sind gewiss etwas anderes als Umfragen zur Kundenzufriedenheit, aber noch keine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, und die Bürgerbeteiligung, die ein ganzes Spektrum von deliberativ-partizipativen Verfahren aufweist, ist noch keine direkte Demokratie.

Dabei ist auch die Unterscheidung zwischen plebiszitärer und direkter Demokratie zu beachten. Der Streit um Worte ist selber ein politisches Handlungsfeld.

### a. Plebiszitäre (Führer-)Demokratie

In einer plebiszitären (Führer-)Demokratie (hätte *Max Weber* 1919 gesagt) können die Entscheidungsträger, die Eliten im Sinne von Positionsinhabern der Macht, Referenden von oben ansetzen, um bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu rechtfertigen. Dies steht in der bonapartistischen Tradition des Plebiszits.

27 In *Willy Brandts* Rede vom 28.10.1969 spielt allerdings das Zuhören-Können eine zentrale Rolle, was wieder (wie schon bei *Sokrates*) auf das Gespräch als „Seele der Demokratie“ verweist. Dieses ermöglicht Krisenausgänge; in einer Krise sind alle Begegnungen von Bedeutung.

## b. Direkte Demokratie

Dagegen werden in einer direkten Demokratie Referenden von unten – etwa auf Antrag eines Bürgerbegehrens oder durch bindende Artikel der Verfassung – ausgelöst. Diese direkte Demokratie<sup>28</sup> ist Ausdruck einer die staatliche (Zentral-)Macht beschränkenden demokratischen Kultur und damit einer zivilen Bürgergesellschaft im Unterschied zu einer staatlich verordneten Gesellschaft. Eine solche Kultur – im Unterschied zu „Struktur“ und „Organisation“ – kann nur über längere Zeit und durchgestandene Konflikte wachsen, gepflegt und erhalten werden.

Die komplizierter gewordene Politik muss sich heute mehr denn je auf das Gespräch mit den Bürgern schon im Vorfeld von Entscheidungen einlassen. Diese millionenfachen, oft nervenaufreibenden Diskussionen verschiedenster Art und in unterschiedlichen Zusammenhängen, die etwas anderes sind als das, was man im Deutschen gerne mit (herrschaftsfreiem) „Diskurs“ assoziiert, führen zu Einsichten. Gerade mit sogenannten „nicht-akzeptablen“ Positionen und Meinungen muss man solche Diskussionen führen können, wenn man nicht von den „dunklen“ Seiten der Zivilgesellschaft überrascht werden will. Die direkte Demokratie zwingt dazu. Schöne Worte allein – die Beschwörung der Zivil- oder Bürgergesellschaft – machen noch keine schöne Realität. Die politische Realität ist geprägt durch ständiges Handeln und Gegen-Handeln, Macht- und Überzeugungsprozesse.

## 3. Baukasten der demokratischen Regierbarkeit

Ebenso wenig wie die direkte Demokratie einfach ist, obwohl sie relativ schnell viel entscheiden kann, was für die meisten ihre Attraktivität ausmacht, kann man die neuen Verfahren einfach in ein „System“ bringen. Dennoch (oder gerade deswegen) plädiere ich am Schluss dieser Überlegungen dafür, begriffliche Unterschiede zu machen und kognitive Zusammenhänge herzustellen, und zwar im praktischen Erkenntnisinteresse demokratischer Regierbarkeit. Diese muss nicht

---

28 Seit 2 Jahren gibt es sogar eine Europäische Bürgerinitiative (EBI), bei der erst recht die Mobilisierungs- und Kampagnefähigkeit wichtig wird. Seitdem haben 40 Initiativen um Registrierung bei der EU-Kommission nachgesucht. 23 davon sind registriert worden und starteten mit der Unterschriftensammlung. 17 sind von der Kommission abgelehnt worden (outside the competence). Siehe dazu die Übersicht bei *Berg/Thomson, An ECI That Works!, Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative, 2014.*

neu erfunden werden, denn die einzelnen Elemente sind vorhanden. Sie muss aber jeweils neu gefunden bzw. „zusammengesetzt“ werden. In der Kombination besteht die Kunst.

### *a. Werkstadtspezifischer Charakter*

Demokratisches Regieren beruht nicht einfach auf generellen Regeln, die oft nichtssagend sind. Vielmehr ist vom werkstadtspezifischen Charakter der verschiedenen Orte und Länder, die alle ihre eigene Geschichte und Bedingungen haben, auszugehen. Das wiederum heißt nicht, dass man nicht voneinander lernen kann – im Gegenteil. „Glokalisierung“ im doppelten Sinne der Verbindung von global und lokal sowie einer transnationalen Politik der Städte heißt die universale Strategie, die von überall her durchführbar ist.

Die neuen informellen Verfahren prozeduraler Politik sollen zu besseren und konsensfähigeren Lösungen führen. Deshalb z. B. strengt die Stadt Potsdam derzeit einen aufwendigen Bürgerbeteiligungsprozess für ein neues Leitbild 2025 an. Politik und Verwaltung könnten es auch alleine machen. Warum tun sie es nicht? Dasselbe gilt für viele Fälle, von der Stadtplanung über Verkehr und Wohnen bis hin zur ökologischen Umstrukturierung ganzer Stadtquartiere wie z. B. Drewitz, das inzwischen als bundesweites Vorzeige-Projekt gilt.

Immer spielen hier mehrere Akteure, darunter auch Unternehmen wie die Pro Potsdam, zusammen, sodass die analytische Unterscheidung von Top-down- und Bottom-up-Verfahren in der praktischen Realität ins Wanken gerät – z. B. bei den Stadtteilkonferenzen im Schlaatz (2010, 2014), die verstetigt werden und viele verschiedene Beteiligte kennen. Das Bürgerhaus und das Haus am Milanhorst 9 mitten im Quartier zeigen zudem, was solche Orte für eine Demokratie von unten bedeuten. Die „Niedrigschwelligkeit“ ist hier keine hohe Hürde.

### *b. Verständigungs-Imperativ*

Der Verständigungs-Imperativ, um zugleich zu sachlich besseren, sozial konsensfähigeren und zeitlich schnelleren (womöglich auch weniger kostspieligen) Lösungen zu kommen, ist unumgänglich geworden. Unter dem heutigen Problemdruck führt der Weg von der Autorität des Wissens und der Macht zu den nicht-überzeugten Verständigungen.<sup>29</sup> Die Beteili-

<sup>29</sup> Luhmann, Beobachtungen der Moderne, 1992, S. 139.

gung im weiteren Sinne gehört dazu. Sie ist aber noch nicht per se demokratisch, wie die besagte Leiter der Beteiligung vor Augen führt.

*Luhmann* definiert denn auch die Demokratie nicht vom Prinzip der Partizipation her, sondern systemtheoretisch von der Spitze aus als „Differenz von Regierung und Opposition“<sup>30</sup>. Die aktive Bürgergesellschaft bleibt dabei außerhalb des sogenannten „politisch-administrativen Systems“, das von einem binären Code beherrscht wird; die funktionale Differenzierung dominiert alles andere. Durch expansives Lernen lassen sich indessen Horizonte vergrößern und Kompetenzen steigern: Partizipative Demokratie ist ein Lernprozess auf allen Ebenen.

### c. *Demokratie der Bürger*

Hier fängt die Demokratie der Bürger an, wenngleich sie hier nicht aufhört. Die Transferprobleme vom Kleinen zum Großen sind damit noch nicht gelöst; die Grundrechte nicht garantiert; das Mehrheitsprinzip nicht anerkannt usw. Es wird aber zumindest verhindert, dass der Einübung in Demokratie vor Ort und in der Region ihre Pfeiler wegbrechen, was zu ihrer bürgerschaftlichen Aushöhlung durch Machtzentrierung mit Kompetenzsog (und umgekehrt) führen muss.

Auf europäischer Ebene schaukeln sich deshalb „Technokratie“, die mit einer minimalen elektoralen Demokratie auskommt, und „Populismus“, der die Volkssouveränität für sich beansprucht („Wir sind das Volk“), wechselseitig hoch. Dabei muss man sehen, dass der Populismus, den es in unterschiedlichen Varianten gibt, immer auch eine Reaktion auf mangelnde demokratische Responsivität ist.

Die Demokratie der Bürger und Bürgerinnen braucht Zeit und Orte. Sie benötigt außerdem eine einladende Art der Kommunikation. Man könnte diese auch vermittelte zivile Kommunikation nennen, die nicht nur instrumentell der Akzeptanzbeschaffung dient. Ebenso gehören politische Gleichheit, Selbstbestimmung, kritische Öffentlichkeit und informierte Urteilsbildung zum demokratischen Prozess. Heute, wo inflationär von Kommunikation die Rede ist, muss man wieder lernen, miteinander ins Gespräch zu kommen und nicht nur übereinander ohne Wissen voneinander zu sprechen. In deliberativ-partizipativen Verfahren kann dies im Kleinen eingeübt werden und so womöglich auch im Großen gelingen.

30 *Luhmann*, Die Zukunft der Demokratie, in: Akademie der Künste (Hrsg.), Der Traum der Vernunft, Vom Elend der Aufklärung, Band 1, 1986, S. 207 ff.

#### *d. Diskurs und Dezision*

Diskurs und Dezision gilt für die Demokratie insgesamt, die zu gemeinsamen Beschlüssen kommen will, weshalb legitimierte Verfahren und eine tolerante Diskussionskultur gleichermaßen essentiell sind. Sie zu pflegen gehört zur politischen Kultur, für die ein partizipatorischer Bürger- und Beteiligungsbegriff kostbar ist. Er erfordert allerdings Anstrengungen, die einem weder durch Strukturen noch durch Regeln, hinter denen ein selbstbestimmtes Subjekt verschwindet, abgenommen werden können.

#### 4. Zwischenfazit

Auch eine professionalisierte Bürgerbeteiligung ersetzt die demokratische Bürgerschaft nicht, die häufig nicht einmal mehr zur Hälfte an Wahlen teilnimmt und für welche die Hürden der direkten Demokratie zu hoch sind. Nur weil viel von Bürgergesellschaft die Rede ist, ist diese noch lange nicht zahlreich und stark. Diskurs und Realität sind nicht dasselbe; oft kompensiert ersterer, was Letzteres nicht zu bieten hat.

#### V. Schluss: Unterschiede erkennen und Zusammenhänge schaffen

Potsdam hat in den letzten zehn Jahren Elemente einer Beteiligungskommune eingeführt. Wie der Verfahrensmonitor belegt, sind sie zahlreicher und vielfältiger geworden. Niemand, der sie kennt, möchte sie wieder zurücknehmen. Allerdings sind sie noch nicht in der breiten Bürgerschaft verankert. Zudem besteht kein notwendiger Zusammenhang zwischen Partizipationsoffenheit und Partizipationsbreite. Das soll hier zunächst nicht quantitativ kritisiert werden, sondern dies liegt (a) daran, dass derzeit eher zu viel als zu wenig (und zu viel gleichzeitig) läuft und (b) sowohl die Unterschiede (z. B. zwischen Bürgerdialog, Bürgerbefragung, Bürgerbeteiligung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) als auch (c) die Zusammenhänge (z. B. zwischen Stadtverordnetenversammlung und neuen Beteiligungsverfahren) noch zu wenig präsent sind.

Die formellen wie die nicht-formellen Verfahren haben in einer primär verfahrensorientierten und ergebnisoffenen Demokratie je spezifische Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen. Nicht alles

ist möglich, und nicht alle Grenzen können (zum Glück) auf einmal überwunden werden. Also kommt es auf Spezifität (konkrete Urteilsfähigkeit) und Relationierung (Zusammen-Denken) an, wenn bestimmte Ziele verfolgt werden. Politisches Handeln ist intentional, es ist gleichzeitig ziel- und wertorientiert sowie verfahrensinnovativ, was auch prozedurale Politik genannt wird.

Eine kognitive Landkarte in den Köpfen der Bürger, Politiker und Verwalter ist notwendig, damit weitergehende praktische Schritte folgen können. Durch die Praxis wird die Orientierung im Denken zu einer „mental map“. Kann und darf z. B. der Bürgerdialog über den Wiederaufbau der Garnisonkirche – ein Projekt von „nationaler Bedeutung“ –, der auf einer Stadtforums-Sitzung am 13. November 2014 wieder möglich wurde, angestoßen durch ein wuchtiges Bürgerbegehren mit mehr als 14.000 Unterschriften, das ins Leere lief, in eine Bürgerbefragung münden, die am Schluss mit Mehrheit entscheidet?

Neben der besseren Erkennbar- und Nachvollziehbarkeit in der heterogenen Bürgerschaft muss zweitens die bessere Abstimmung der verschiedenen Elemente der Bürgerbeteiligung untereinander sowie mit den demokratischen Institutionen ein Hauptziel bleiben. Nur wenn diese Unterschiede und Zusammenhänge verstanden sind, können sie für die Bürger als Politiker und die Politiker/Verwalter als Bürger zu einem Werkzeugkasten der Demokratie werden, der weiter ergänzt und verbessert werden kann.

Die Machtteilung durch eine effektive und breite Bürgerbeteiligung liegt im eigenen Interesse städtischer Politik, insbesondere auch der demokratischen Parteien und ihrer Vertreter sowie der Verwaltung, um den eigenen Überforderungen in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht entgegenwirken und so besser wirken zu können. Diese neu ausbalancierte Politik hilft mit, das Politische im demokratischen Sinne zu stärken, indem sich die Vielen (*multitudo*) mit ihren Interessen und ihrem Wissen beteiligen können, wenn sie wollen. Ebenso wenig wie Partizipation verlaufen diese Verknüpfungen oder Synergieeffekte jedoch automatisch; sie müssen vielmehr von verschiedener Seite (nicht nur einer) erkannt, gesucht und erstritten werden.

*Prof. Dr. Heinz Klegger* ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie an der Universität Potsdam und war von 2004 bis 2008 Lehrbeauftragter an der Europa Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.



# Partizipation über und durch das Netz

Gerhard Vowe

Durch das Internet verändert sich, wie verschiedene Studien zeigen, die politische Kommunikation und mit ihr die Partizipation. Dies geschieht v.a. dadurch, dass sich eine Gruppe von „Digital Citizens“ herausbildet, die ihre (politischen) Kommunikationsroutinen in einer von Online-Medien dominierten Welt entwickelt. Von dieser Gruppe gehen Impulse aus, die zu einem strukturellen Wandel der politischen Kommunikation führen – mit politischen Folgen auf Mikro-, Meso- und Makroebene.

## I. Leitfrage: Struktureller Wandel der politischen Kommunikation durch das Internet?

Im Rückspiegel sieht man, wie sehr sich die politische Kommunikation innerhalb kurzer Frist verändert hat. So haben z. B. im Mai/Juni 2015 innerhalb von einer Woche knapp 40.000 Personen die Online-Petition „Endgültige Gleichstellung der Homo-Ehe“ unterschrieben. Wie lange hätte man vor zehn Jahren gebraucht, um auch nur annähernd so viele Unterstützer zu gewinnen?<sup>1</sup>

Aus der Vielzahl solcher Beispiele ergibt sich die leitende Fragestellung des Beitrags: Wie verändert sich die politische Kommunikation im Zuge der Internetdiffusion? Sind die Veränderungen so, dass man von einem strukturellen Wandel sprechen kann?<sup>2</sup> Diese Frage ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil die politische Kommunikation das Gerüst unseres Gemeinwesens bildet. Veränderungen in der

---

1 Im Internet abrufbar unter <https://www.openpetition.de/petition/online/endgueltige-gleichstellung-der-homo-ehe> (16.6.2015).

2 Vgl. dazu *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990; *ders.*, Political Communication in Media Society, in: *Communication Theory*, 2006, Jg. 16/4 S. 411 ff.; *Imhof*, Einführung, in: *ders./Blum/Bonfadelli u.a.* (Hrsg.), *Mediengesellschaft: Strukturen, Merkmale, Entwicklungsdynamiken*, 2004, S. 19 ff.

politischen Kommunikation können nicht ohne Folgen für die *res publica* bleiben, für die Art und Weise, wie wir die öffentlichen Angelegenheiten regeln. Aber welche politischen Folgen sind das im Einzelnen und welche Optionen bieten sich dabei?

Politisches Kommunikationsverhalten ist dabei in einem breiten Sinne gemeint: Es umfasst die Art und Weise, wie sich die Individuen in ihren politischen Rollen über politische Dinge informieren, wie sie sich mit anderen über politische Themen austauschen und wie sie partizipieren, also ihre Meinung öffentlich kundtun, um auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Politische Information, Diskussion und Partizipation hängen theoretisch und empirisch so eng zusammen, dass man alle diese Facetten unter den Begriff der politischen Kommunikation fassen kann<sup>3</sup>.

Der Beitrag beruht auf einem mittlerweile sehr differenzierten Forschungsstand, der hier nicht dargelegt werden kann; dafür sei auf die Überblicksdarstellungen verwiesen<sup>4</sup>.

## II. Ansatzpunkt: Politisches Kommunikationsverhalten in einer konvergierenden Medienwelt

Die empirisch feststellbaren Änderungen im Verhalten der Individuen bilden – aus der Perspektive der empirischen Kommunikationsforschung – den Schlüssel zur Beantwortung der Leitfrage, denn sie treiben die Organisationen und die Institutionen an, oder auch nicht. Das gilt für den wirtschaftlichen ebenso wie für den wissenschaftlichen oder den politischen Kontext. Aus dieser Mikroperspektive ist das individuelle Kommunikationsverhalten der individuellen Akteure in ihren verschiedenen politischen Rollen maßgebend. Daraus resultiert der Strukturwandel der politischen Kommunikation, also das, was auch aus einer Meso-Perspektive an Veränderungen der politischen Organisationen und Professionen sichtbar wird oder aus einer Makroperspektive an Veränderungen der politischen und medialen Systeme mit ihren spezifischen Ordnungen und Orientierungsmustern.

Durch das Internet erweitert sich der Raum kommunikativer Möglichkeiten. Die Kombination aus Computer, Telefonnetz und Rundfunk

3 *Emmer*, Politische Mobilisierung durch das Internet?, Eine kommunikationswissenschaftliche Untersuchung zur Wirkung eines neuen Mediums, 2005, S. 121.

4 Vgl. dazu *Chadwick*, Routledge Handbook of Internet Politics, 2009; *Schweiger/Beck*, Handbuch Online-Kommunikation, 2010; *Michelis/Schildhauer*, Social-Media-Handbuch, Theorien, Methoden, Modelle, 2. Aufl. 2012.

hat eine Fülle von Optionen für alle Kommunikationskontexte eröffnet: für Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst, Freizeit, Partnerschaft und eben auch Politik. Entscheidend ist aber, wie die Individuen in ihren verschiedenen Rollen den erweiterten Raum nutzen – ihr Verhalten ist nicht determiniert, es ist nicht steuerbar, sehr begrenzt voraussagbar. Das Internet verändert die Rahmenbedingungen für Kommunikation – v. a. in technischer Hinsicht, aber auch durch die radikale Senkung der Kommunikationskosten in ökonomischer Hinsicht und durch die Normalisierung von Kommunikationskompetenzen in sozialer Hinsicht. Dies alles hat Einfluss auf das Verhalten; das bedeutet, es verändert die Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Formen des Verhaltens, aber es hat keine Macht über das Verhalten – in dem Sinne, als es ein Verhalten erzwingen kann.

Grundprinzip des veränderten Kommunikationsverhaltens ist Konvergenz. Die Akteure können bislang getrennte Kommunikationsformen in ihrem Verhalten verknüpfen, die vorher medial, technisch, rechtlich, ökonomisch und politisch strikt getrennt waren. Es ergeben sich dadurch neue Kombinationen von Individual-, Gruppen-, Massen- und Computerkommunikation. Dies ist erst ansatzweise sichtbar.<sup>5</sup>

### III. Generelle Veränderungen des Kommunikationsverhaltens

Das Internet vollzieht einen medienhistorisch beispiellosen Siegeszug. Es hat sich in allen Gruppen und in allen Lebensbereichen verbreitet und Zugang zu einer Fülle von Medien geschaffen, die sich gegenüber konkurrierenden traditionellen Medien durchsetzen, weil sie die Vorzüge internetbasierter Angebote ausspielen können. Mittlerweile nutzen drei Viertel der Bevölkerung das Internet zumindest gelegentlich.<sup>6</sup> Jedoch zeigen sich Unterschiede in der Durchdringung der sozialen Gruppen: Je jünger, desto höher ist der Anteil der Nutzer. Der Bildungsgrad spielt für die generelle Internetnutzung auf längere Sicht keine Rolle mehr: In den jüngeren Jahrgängen haben wir ungeachtet der Bildungsunterschiede eine vollständige Abdeckung. Bildung und Geschlecht sind aber in den höheren Jahrgängen noch ein relevanter Faktor.

Bei genauerem Hinsehen zeigen sich weitere erhebliche Unterschiede zwischen den Onlinern. Nach der Frequenz der Nutzung lassen sich Intensivnutzer von Gelegenheitsnutzern unterscheiden. Noch

5 Vgl. dazu Beck, *Computervermittelte Kommunikation im Internet*, 2006.

6 V. Eimeren/Frees, *Drei von vier Deutschen im Netz – ein Ende des digitalen Grabens in Sicht?*, *Media Perspektiven* 2011, Heft 7–8, S. 334 ff.

deutlicher werden die Unterschiede, wenn man danach fragt, zu welchen Zwecken welche Dienste im Internet genutzt werden. Dies unterscheidet sich nicht nur nach Alter, sondern auch nach Geschlecht und Bildung. Im Vordergrund stehen die Suche und der Abruf von Informationen insbesondere von Seiten im WWW. Ein zweiter Bereich ist die Kommunikation in verschiedenen Zirkeln und Formen, vornehmlich in sozialen Netzwerken wie Facebook. Die Online-Communities verzeichnen einen enormen Zuwachs, insbesondere in den jüngeren Jahrgängen. Auch dies führt zu deutlichen Unterschieden zwischen Online-Nutzergruppen. Einen dritten Dienste-Bereich bilden Transaktionen, bei denen geordert, überwiesen und abgestimmt werden kann.

Die Nutzung ermöglicht unterschiedliche Aktivitätsgrade. Auch dabei muss man die Verteilung beachten. Als Faustregel gilt die doppelte „90-9-1-Pyramide“<sup>7</sup>: 90 % der Nutzer z. B. eines Weblogs sind Lurker, also „lünkern“, nur 9 % posten gelegentlich, und 1 % der Nutzer sorgt für 90 % der Beiträge. Dennoch darf man dabei nicht den erheblichen Unterschied zu herkömmlichen Kommunikationsformen übersehen, z. B. den Unterschied zwischen Wikipedia und einem klassischen Lexikon wie Brockhaus.

#### IV. Habitualisierung und Innovation: Entwicklung der individuellen politischen Kommunikation

Mittlerweile liefern empirische Studien ein differenziertes Bild davon, wie in Deutschland politisch kommuniziert wird. Beispiele sind die seit 15 Jahren durchgeführte Online-Studie von ARD und ZDF<sup>8</sup> oder die Sinus-Studie zu Internet-Milieus<sup>9</sup> – beide aber ohne Bezug zu politischer Kommunikation.

Besonders aufschlussreich ist eine Langzeitstudie zur politischen (Online-)Kommunikation, in der eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe von 2002 bis 2009 detailliert nach ihren politischen Kommunikationsaktivitäten befragt wurde, vom Zeitunglesen bis zur Unterschrift unter elektronische Petitionen, und zwar im Panelmodus

7 Nielsen, Participation Inequality. Encouraging More Users to Contribute, 2006, im Internet abrufbar unter [http://www.useit.com/alertbox/participation\\_inequality.html](http://www.useit.com/alertbox/participation_inequality.html) (13.3.12).

8 Klumpe, 15 Jahre Onlineforschung bei ARD und ZDF, ARD/ZDF Onlinestudie 2011, Media Perspektiven 2011, Heft 7–8, S. 370 ff.

9 DIVSI Milieu-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet, 2012, im Internet abrufbar unter [https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2013/07/DIVSI-Milieu-Studie\\_Gesamtfassung.pdf](https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2013/07/DIVSI-Milieu-Studie_Gesamtfassung.pdf) (4.11.2015).

mit sieben Befragungswellen<sup>10</sup>. In diesen Zeitraum fallen die hohen Zuwachsraten in der Internetnutzerschaft; die Daten zeigen also, wie sich die Mehrheit der Bevölkerung das Internet aneignet und welche Folgen der Einstieg in ihren Handlungsweisen hatte. Diese Längsschnittanalyse erlaubt die Beobachtung von Veränderungen der politischen Kommunikation und von Zusammenhängen zwischen den Veränderungen. Der Vorzug von Paneldaten besteht darin, Kausalvermutungen prüfen zu können – nicht zuletzt zur Frage, ob und wie sich die politische Kommunikation der einzelnen Bürger durch das Internet verändert.

Insgesamt zeigen sich moderate Veränderungen in der politischen Kommunikation durch das Internet. Nicht nur die Langzeitstudie belegt<sup>11</sup>, dass die Veränderungen im Verhalten der Bevölkerung insgesamt eher milde ausfallen. Festzuhalten ist zunächst, dass das Netz insgesamt nicht zu einer Verringerung der politischen Kommunikation führt – was ja auch durchaus plausibel wäre, da sich eine Fülle von Kommunikationsmöglichkeiten eröffnet, die bei einem begrenzten Zeitbudget auf Kosten der politischen Kommunikation gehen könnte. Anzeichen für eine Abkehr von politischer Kommunikation finden sich nicht. Hingegen finden sich signifikante Veränderungen bei der Art der politischen Information: Es werden nunmehr regelmäßig und intensiv Online-Quellen zu politischen Themen genutzt; das hat zur Folge, dass Offline-Quellen substituiert werden – v. a. lässt die Zeitungslektüre nach. Aber auch die Nutzung der gedruckten Tageszeitung sinkt nicht abrupt, sondern allmählich<sup>12</sup>. Die verstärkte Information aus Online-Quellen geht einher mit leichten Zunahmen in der Intensität der politischen Diskussion zwischen den Bürgern – sowohl in der Face-to-Face-Kommunikation als auch über mediale Plattformen vermittelt<sup>13</sup>. Bezogen auf die ganze Bevölkerung nimmt auch die Intensität der politischen Beteiligung schwach zu – von einer breiten Mobilisierung durch das Netz kann nicht die Rede sein<sup>14</sup>. Nur ein sehr kleiner Anteil der Onliner artikuliert sich politisch im Netz.

Moderat sind die Veränderungen insgesamt deshalb, weil der Gewohnheit ein großer Stellenwert zukommt. Die Habitualisierung des Kommunikationsverhaltens ist der Faktor mit der größten

---

10 *Emmer/Vowe/Wolling*, Bürger Online, Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland, 2011, S. 39ff.

11 Vgl. dazu den Literaturüberblick in *Emmer/Vowe/Wolling*, Bürger Online (Fn. 10), S. 19ff.

12 *Ebenda*, S. 203ff.

13 *Ebenda*, S. 143ff.

14 *Ebenda*, S. 161ff.

Erklärungskraft. Erst recht gilt dies für Bereiche wie die politische Kommunikation, die für die meisten einen geringen Stellenwert hat. Individuen bleiben mit hoher Wahrscheinlichkeit bei ihren Verhaltensweisen, auch wenn sich Rahmenbedingungen ändern; denn jede Umstellung ist mit hohen Belastungen verbunden<sup>15</sup>.

Betrachtet man die Bevölkerung insgesamt, treten die beharrenden Kräfte sehr deutlich hervor. Diese Konstanz darf bei der Beurteilung der Lage nicht übersehen werden, aber dies droht auch den Blick darauf zu verstellen, dass es Gruppen gibt, die ein innovatives Verhalten zeigen. Diejenigen, die in hohem Maße auf das Netz in der politischen Kommunikation setzen, sind für einen großen Teil der Veränderungen verantwortlich, die sich in der Summe nur moderat zeigen. Es lohnt also ein genauerer Blick auf die Treiber der Veränderung, die Innovatoren, die bei einer generellen Betrachtung der Gesamtheit unterzugehen drohen.

## V. Typenbildung: Muster der individuellen politischen Kommunikation in Deutschland

Die Daten erlauben einen genaueren Blick auf die einzelnen Gruppen, denn auf ihrer Grundlage lassen sich Typen individueller politischer Kommunikation bilden – das sind jeweils Gruppen von Bürgern, die sich in ihren politischen Kommunikationsaktivitäten ähnlich sind. Das ermöglicht einen präziseren Blick auf die innovativen Gruppen, aber umgekehrt gilt auch: So wichtig Fallstudien und Untersuchungen zu stark engagierten Gruppen sind – man darf daraus nicht auf die anderen Teile der Bevölkerung schließen.

Die Typenbildung ist zunächst einmal das Ergebnis einer Querschnittsanalyse. Wenn man aber die Typen über die Jahre hinweg im Längsschnitt vergleicht, zeigt sich eine große Stabilität der Typen<sup>16</sup>. Ungeachtet von den Wechseln einzelner Personen zwischen den Typgrenzen bleiben die Typstruktur insgesamt und in etwa auch die Proportionen erhalten.

15 *Emmer/Vowe/Wolling*, Bürger Online (Fn. 10), S. 207 ff.

16 *Füting*, Politische Kommunikation in Deutschland, Eine typologische Längsschnittanalyse individueller politischer Kommunikation, 2012, S. 195 ff.

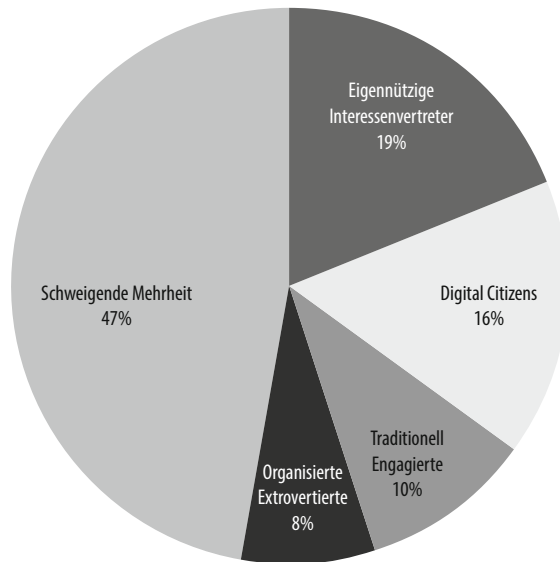


Abb. 1

Quelle: Emmer/Vowe/Wolling, *Bürger Online* (Fn. 10), S. 219; Fütting, *Politische Kommunikation* (Fn. 16), S. 203 ff.; Emmer/Fütting/Vowe, *Wer kommuniziert wie über politische Themen? Eine empirisch basierte Typologie individueller politischer Kommunikation*, *Medien- & Kommunikationswissenschaft* 2006, Jg. 54/2, S. 216 ff.

Hauptergebnis ist, dass etwa die Hälfte der deutschen Bevölkerung um jegliche politische Kommunikation einen weiten Bogen macht. Diese „Schweigende Mehrheit“ bleibt stabil über die Jahre hinweg; mal sind es 47, mal 53, mal 52 % der Bevölkerung. Individuen, die mit ihren Kommunikationsmustern in diese Gruppe fallen, haben wenig Interesse am politischen Teil der Tageszeitung, sie schauen nebenbei die Tagesschau und hören mit halbem Ohr im Auto die Nachrichten. Sie unterhalten sich auch nicht mit Kollegen, Verwandten oder Freunden über Politik – andere Themen sind drängender und kommunikativer. Die Gründe für diese Distanz sind vielfältig: früher nicht gelernt, später verlernt; nicht davon überzeugt, dass man politisch etwas bewegen kann; Schwierigkeiten, die Komplexität der Probleme zu reduzieren. Und vieles ist ihnen bei weitem wichtiger: Gesundheit, Familie, Nachbarschaft, Arbeitsbedingungen, Urlaub, Geld. Für diese 50 % hat die Veränderung der Rahmenbedingung für politische Kommunikation durch Online-Medien so gut wie keine Bedeutung. Wohlgermerkt: Diese Gruppe ist definiert durch ihre Abstinenz gegenüber politischer Kom-

munikation, nicht durch ihre Netz-Distanz. So haben viele aus dieser Gruppe, gerade die Jüngeren, durchaus in anderen Bereichen ihre Kommunikation auf Online-Modus umgestellt. Aber wo nur ein rudimentäres politisches Interesse ist, werden auch die rasant gesunkenen Kosten für politische Information, Diskussion und Partizipation nichts an der Distanz zur Politik ändern. In diesem Segment gibt es keinerlei Anzeichen für eine politische Mobilisierung durch das Netz.

Ein weiteres gutes Drittel der Bevölkerung ist stärker politisch interessiert und unterschiedlich politisch aktiv. Sie haben ihre jeweils eigenen Verhaltensweisen ausgebildet, denen wir die Etiketten „Eigennützige Interessenvertreter“, „Traditionell Engagierte“ und „Organisierte Extrovertierte“ gegeben haben. Auch an deren politischer Kommunikation verändern die Online-Medien wenig. Das sind diejenigen, die weiterhin an der gedruckten Zeitung festhalten, die sich auf klassische Weise organisieren und zum Teil sehr engagieren. Sie unterhalten sich öfter auch mal mit Freunden und Kollegen über Politik, aber auf herkömmliche Art. Die drei Typen, die dieses Drittel ausmachen, unterscheiden sich vorrangig im Profil ihrer politischen Kommunikationsaktivitäten, z. B. in der Bereitschaft, Mitglied in Organisationen zu werden, oder in ihrer Nutzung politischer Medieninhalte.

Und dann gibt es ein weiteres Sechstel, deren herausstechendes Merkmal die Nutzung der Online-Möglichkeiten für politische Kommunikationszwecke ist. Wir sehen diese Gruppe zu Beginn der 2000er Jahre auftauchen; sie hat sich nunmehr als Gruppe von Bedeutung herausgebildet.

## VI. Digital Citizens: Kommunikation in einer Online-Welt

Die Digital Citizens sind derjenige Teil der „Digital Natives“<sup>17</sup>, also der Jahrgänge 1980 ff., der das Netz auch für politische Kommunikationsaktivitäten nutzt. Die Angehörigen dieser Gruppe meiden traditionelle politische Aktivitäten wie Versammlungsbesuche oder Leserbriefe und vollziehen ihre politische Information, Diskussion und Partizipation weitestgehend über Online-Medien. Mittlerweile können sie alle Aktivitäten über ihre Smartphones integrieren – politische Kommunikation ohne Medienbruch. Diese Gruppe von mittlerweile elf Millionen Bundesbürgern<sup>18</sup> nutzt die veränderten Rahmenbedingungen und

17 Prensky, Digital Natives, Digital Immigrants, On the Horizon 2001, Vol. 9 No. 5, S. 1 ff.

18 So die Angaben auf Basis von Bevölkerungsdaten des Statistischen Bundesamtes Destatis 2008, im Internet abrufbar unter [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data\(4.7.12\)](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data(4.7.12)).



bildet ihre eigenen Verhaltensweisen heraus. Sie haben das Politische in ihre Online-Welt eingebettet. Es ist also nicht so, dass die traditionelle politische Kommunikationselite sich der neuen Möglichkeiten im Online-Bereich auch noch bemächtigt und dadurch ihren Vorsprung gegenüber anderen vergrößert, sondern hier bildet sich ein neues Elitensegment heraus.

Wir können diese Gruppe ziemlich genau beschreiben, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihr sozio-demographisches Profil. Sie ist jung, gut gebildet, ihre Verhältnisse sind noch wenig gesichert. Selbstverständlich gibt es Ältere mit Volksschulabschluss, die das Internet überdurchschnittlich für politische Zwecke nutzen, und Jüngere mit Studium, die um jede politische Botschaft einen großen Bogen machen. Aber in den gut ausgebildeten jüngeren Jahrgängen finden sich mit größerer Wahrscheinlichkeit Individuen, deren Aktivitätsprofil sie zu Digital Citizens macht.

Das Alter ist deshalb der Schlüssel zu ihrem Verhalten, weil mit geringem Alter gemeinhin ein geringes Maß an Habitualisierung einhergeht. Denn sie haben erst in geringem Maße feste Gewohnheiten herausgebildet, sie bilden erst aus dem Netz und mit dem Netz ihre Gewohnheiten, und die sind anders als überkommene Kommunikationsformen.

Dies gilt für alle Angehörigen dieser Jahrgänge, darum sind auch so gut wie alle netzaffin, aber die Digital Citizens zeichnet als Citizens v. a. ein spezifisches Einstellungsmuster aus: Sie sind – in Korrelation zum vergleichsweise hohen Bildungsgrad – überdurchschnittlich politisch interessiert, von der politischen Wirksamkeit ihres eigenen Handelns stark überzeugt, auch deswegen überdurchschnittlich zufrieden mit dem politischen System und mehr an Freiheit als an Gleichheit und Sicherheit orientiert, wie differenzierte Untersuchungen der politischen Einstellungsmuster zeigen<sup>19</sup>.

Angehörige dieser Gruppe werden mit der Zeit in gesellschaftliche Schlüsselpositionen hineinwachsen und mehr und mehr die politische Kommunikation prägen. Die Herausbildung eines innovativen politischen Kommunikationsverhaltens verfestigt sich zu einem Muster, zu einem neuen Typ von Gewohnheiten, von denen die weiteren Aktivitäten stark geprägt werden. Sie werden zu strukturellen Bedingungen für die weitere Entwicklung der Verhaltensweisen. Die Digital Citizens werden sich mit dem Älterwerden nicht mehr in traditionelle Formen der Kommunikation eingewöhnen. Sicherlich werden sie ihre

19 Emmer/Vowe/Wolling, *Bürger Online* (Fn. 10), S. 238; *Fütting*, *Politische Kommunikation* (Fn. 16), S. 195 ff.

Kommunikationsweisen verändern – aber das auf Basis des Netzes und in Weiterentwicklung des Netzes. Denn wir stehen erst am Anfang der Entwicklung. In den letzten 15 Jahren haben sich immer wieder überraschende Sprünge ergeben – entstanden in der Innovationskultur der Digital Natives.

## VII. Veränderung von Organisationen: Struktureller Wandel der politischen Kommunikation aus einer Mesoperspektive

Einerseits zeigt sich also eine hohe Stabilität der Kommunikationsaktivitäten; sie sind nicht vollkommen starr, aber bei den meisten Individuen bleiben die Veränderungen der überkommenen Gewohnheiten sehr begrenzt. Andererseits bildet sich in den neuen Möglichkeiten ein neuer Typ von Kommunikationsaktivität heraus. Betrachtet man das individuelle Kommunikationsverhalten insgesamt, so sieht man ein Zugleich von Beharrung und Veränderung: Diese Diagnose aus einer Mikroperspektive hat Auswirkungen für die Meso- und Makroebene politischer Kommunikation.

Was folgt aus diesem Zugleich von Beharrung und Veränderung für die politischen Organisationen, für die hochprofessionalisierten Akteure, die das Setzen und Durchsetzen kollektiv bindender Entscheidungen maßgeblich bestimmen? Sie müssen mit sehr unterschiedlichen Präferenzen zurechtkommen, mit Erwartungen heterogener Gruppen.

Einerseits hat die Herausbildung der Digital Citizens zu einer Ergänzung des Parteienspektrums geführt. Mit der Piratenpartei hat dieser Kommunikationstypus nunmehr einen ureigenen organisatorischen Ausdruck gefunden. Damit verbinden sich Forderungen nach Teilhabe, nach Transparenz, nach Veränderung, die sich an die Parteiorganisation selbst, aber auch an den politischen Prozess generell richten.

Das bedeutet aber nicht, dass alle Digital Citizens Wähler oder gar Mitglieder der Piratenpartei wären und umgekehrt. Andere organisatorische Ausdrucksformen haben sich vor dem Aufstieg der Piratenpartei herausgebildet und werden sich auch weiter herausbilden, wenn es einen Abstieg der Piratenpartei geben sollte. Darum verändern sich in der Herausforderung durch die Möglichkeiten der Online-Welt die etablierten Organisationen: Die Parteien und Verbände prüfen, wie sie durch Online-Affinität Vorteile im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Unterstützung realisieren können, und verändern im Zusammenhang

mit der Diffusion des Internets ihre Aufbau- und Ablauforganisation, z. B. durch den Ausbau der Kommunikationsabteilungen<sup>20</sup>. Kriterien der Auswahl von Spitzenpersonal werden um Kommunikationsfähigkeiten ergänzt. Die Setzung von Themen und Positionen muss sich mehr an der Online-Medienlogik ausrichten. Und nicht nur politische Organisationen, auch Medienorganisationen verändern sich. In Reaktion auf die tatsächlichen oder vermuteten Änderungen der Verhaltensweisen überprüfen sie ihre Produkte und ihre Arbeitsweise. Aber das ist mit hohen Kosten und Risiken verbunden, denn es erfordert Ressourcen: Zeit, Geld, Personal, Kompetenz, Reputation.

### VIII. Veränderung der Institutionen: Struktureller Wandel der politischen Kommunikation aus der Makroperspektive

In dem Maße, wie sich das Kommunikationsverhalten ändert und dieses veränderte Verhalten normal und erwartet wird, wird der Strukturwandel politischer Kommunikation auch aus einer gesamtgesellschaftlichen Makroperspektive sichtbar. Im Fokus dieser Perspektive stehen die generellen gesellschaftlichen Erwartungsmuster, das Institutionengerüst für politische Kommunikation<sup>21</sup>. Auch aus einer Makroperspektive bleiben die tradierten Erwartungsmuster sichtbar, aber es wird auch deutlich, wie sich mit der Durchsetzung des Internets die Erwartungen an politische Kommunikation in vielfacher Hinsicht ändern:

- In zeitlicher Hinsicht, z. B. in welchem Takt kommuniziert werden soll;
- in sozialer Hinsicht, z. B. welche Akteure einbezogen werden sollen;
- in inhaltlicher Hinsicht, z. B. welche Relevanzkriterien Botschaften erfüllen sollten;
- in formaler Hinsicht, z. B. welcher Ton als angemessen gelten kann;
- in räumlicher Hinsicht, z. B. welcher Horizont die Kommunikation begrenzt.

Insgesamt wird in den Erwartungsmustern ein grundlegender Wandel der Strukturen politischer Kommunikation deutlich. Eine spezifische Logik der Online-Medien nimmt an Bedeutung für die politische

20 *Donges*, Medialisierung politischer Organisationen, Parteien in der Mediengesellschaft, 2008, S. 186 ff.

21 Siehe zum soziologischen Begriff der Institution als Erwartungsmuster *Parsons*, *The Social System*, 1951, S. 39.

Kommunikation insgesamt zu.<sup>22</sup> Sie beginnt den öffentlichen Raum zu dominieren und Einfluss darauf zu nehmen, wie kollektiv bindende Entscheidungen erörtert, getroffen und durchgesetzt werden. Die wichtigsten Tendenzen in den einzelnen Dimensionen der Medienlogik lassen sich unter drei Stichworte fassen: Volatilität, Viralität und Pluralität.

Volatilität soll für die zeitliche Dimension von Kommunikation zum Ausdruck bringen, dass sich der Takt der Kommunikation beschleunigt und die politischen Kommunikationsprozesse flüchtiger werden.<sup>23</sup>

Viralität bringt für die inhaltliche Dimension politischer Kommunikation zum Ausdruck, dass sich die Relevanzkriterien für politische Information in einer Online-Welt verändern. So, wie das Fernsehen Themen nur dann setzen kann, wenn sie visualisierbar sind, so ist die Themensetzung heute stärker davon abhängig, in welchem Maße Themen „viralisierbar“ sind, also in den Netzen „geliket“, „gesharet“ und kommentiert werden. Durch das Nadelöhr der sozialen Netzwerke gehen politische Botschaften umso eher, je überraschender und unterhaltsamer sie sind.<sup>24</sup>

Pluralität bringt für die soziale Dimension zum Ausdruck, dass sich die Akteurskonstellation politischer Kommunikation wandelt; sie wird pluraler. Es ist leichter und kurzfristiger möglich, auch räumlich disperse Interessengruppen zu organisieren und ihnen Gehör zu verschaffen – selbst auf internationaler Ebene. Neue und flexible Organisationen gewinnen (und verlieren) an Boden. Auch wenn die Piratenpartei oder Occupy Wall Street wieder in den Hintergrund treten sollten – es werden ähnliche Organisationen entstehen und vergehen, die dem veränderten Kommunikationsverhalten eine angemessene organisatorische Form geben. Das macht die Akteursarena unübersichtlicher und Entscheidungsprozesse weniger vorhersehbar.<sup>25</sup>

---

22 Zum Begriff der Medienlogik siehe generell *Altheide/Snow*, *Media Logic*, 1979.

23 *Agre*, *Real-Time Politics, The Internet and the Political Process*, *The Information Society* 2002, Jg. 18/5, S. 311 ff. (331).

24 Zum Begriff der Viralität siehe generell *Gladwell*, *The Tipping Point, How Little Things Can Make a Big Difference*, 2000.

25 *Bruns*, *Vom Gatekeeping zum Gatewatching, Modelle der journalistischen Vermittlung im Internet*, in: *Neuberger/Nuernbergk/Rischke* (Hrsg.), *Journalismus im Internet*, 2009, S. 107 ff. (128); *Neuberger*, *Internet, Journalismus und Öffentlichkeit, Analyse des Medienumbruchs*, in: *Neuberger/Nuernbergk/Rischke* (Hrsg.), a. a. O., S. 19 ff. (105).

## IX. Fazit: Folgen der Veränderung politischer Kommunikation

Haben diese Veränderungen der politischen Kommunikation nachhaltige politisch relevante Folgen? Auch dafür ist die Unterscheidung der drei analytischen Perspektiven hilfreich.

Aus einer Mikroperspektive ist der strukturelle Wandel der politischen Kommunikation deshalb bedeutsam, weil sich die politischen Einstellungen der Bürger verändern, z. B. ihre Vorstellungen von der eigenen politischen Wirksamkeit. Bislang ist dies nur moderat. Diese Einstellungsveränderung beeinflusst wiederum die Wahlentscheidungen und damit die Chancen der politischen Akteure. So ist mit einiger Plausibilität zu vermuten, dass die Volatilität der Wählergunst, das hektische Auf und Ab in der Zustimmung zu Parteien und Kandidaten, zu einem guten Teil auf die Durchsetzung von Online-Medien zurückzuführen ist. Denn diese hat den Takt von Politik spürbar beschleunigt.

Aus einer Mesoperspektive ist der strukturelle Wandel politischer Kommunikation deshalb politisch bedeutsam, weil er einen Machtverlust für etablierte Organisationen und Professionen bedeutet. Denn wenn man Macht versteht als das Privileg, „nicht lernen zu müssen“<sup>26</sup>, dann hat der Strukturwandel zur Folge, dass etablierte mediale und politische Organisationen und auch Professionen wie Journalisten, PR-Verantwortliche und Berufspolitiker lernen müssen. Allerdings werden sich die klassischen Akteure politischer Kommunikation im Zuge ihrer Lernprozesse wandeln und schrumpfen, aber sie werden nicht an die Peripherie politischer Kommunikation gedrängt werden. Ihre Funktionen für politische Kommunikation können nicht auf die Einzelnen und ihre Netze verlagert werden.

Aus einer Makroperspektive ist der strukturelle Wandel politischer Kommunikation deshalb politisch bedeutsam, weil er zu einem Wandel des Politischen führt. Denn die politische Kommunikation berührt nicht allein die öffentliche Darstellung, sondern auch die Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen. In der Politik sind Darstellung und Herstellung von Politik eng verwoben.<sup>27</sup> In einem demokratischen Kontext bedürfen kollektiv bindende Entscheidungen einer öffentlich erörterbaren Legitimität – darum ist die politische Kommunikation von zentraler Bedeutung für die Politik. Von daher sind die Veränderungen des kommunikativen Kontextes für die Politik von zentraler Bedeutung.

26 *Deutsch*, Politische Kybernetik, Modelle und Perspektiven, 1963, S. 171.

27 *Sarcinelli*, Politische Kommunikation in Deutschland, Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, 3. erw. u. überarb. Aufl. 2011, S. 119 ff.

*Prof. Dr. Gerhard Vowe* ist Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikations- und Medienwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Sprecher der DFG-Forschergruppe „Politische Kommunikation in der Online-Welt“.

# Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Stadtteilentwicklung

*Stephanie Sophia Utz*

Die Bürgerbeteiligung wird in unterschiedlichen Ausprägungen gepflegt und wird von allen Beteiligten vielseitig ausgelebt. Aus dem Erfahrungsspektrum und dem Wirkungskreis meiner bisherigen Tätigkeit in unterschiedlichen Verwaltungen, als Teil dieser und aber auch nun als externe Beraterin schöpfend, habe ich meinen Beitrag an der Praxis orientiert. Ein Anspruch auf wissenschaftlich fundierte Begründung wird daher von meiner Seite nicht erhoben.

Der Beitrag soll die Bandbreite, die Anwendungsgebiete und auch die Potenziale und die Aspekte des Gelingens der Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Stadtteilentwicklung darstellen.

## I. Anwendungsgebiete

Die Anwendungsgebiete der Bürgerbeteiligung beschränken sich nicht nur auf die reine Bürgerbeteiligung, sondern umfassen die Partizipation allgemein. Damit wird auch die Beteiligung anderer Interessensvertreter und der Interessen, die außerhalb der Bürgerschaft liegen, einbezogen. Derartige Interessen können u. a. die der Träger öffentlicher Belange – also allgemeine Interessen, die zum Teil gesetzlich definiert werden, wie z. B. Natur und Umweltschutz, Hochwasserschutz, Brandschutz –, Festlegungen in diversen Entwicklungsplänen oder die Interessen von Verbänden wie beispielsweise der BUND, ADFC etc. sein.

Die Anwendungsgebiete reichen von der einfachsten Ausprägung der reinen Informationsveranstaltung über Planungen, Projekte oder Vorgehensweisen z. B. einer Kommune bis hin zu sehr intensiven Varianten der Partizipation. Das Tätigkeitsfeld, in dem ich mich in diesem Rahmen bewege, sei an dieser Stelle nur stichpunktartig beschrieben:

## 1. Informationsveranstaltung

Hier werden meist von der Verwaltung Informationen über Bauvorhaben, z. B. Ausbau oder Sanierung von Straßen, der Bürgerschaft vorgestellt und in diesem Rahmen auch Fachfragen beantwortet.

## 2. Diskussionsrunden

Diskussionsrunden als Runde Tische oder Podiumsdiskussionen usw. ermöglichen die unterschiedlichen Sichtweisen und Fragestellungen einem großen Publikum oder auch einem ausgewählten Kreis der Bürgerinnen und Bürger vorzutragen und darzulegen sowie mit Fachleuten untereinander zu diskutieren. Meist ergeben sich daraus schon erste wichtige Erkenntnisse für den Planungsprozess.

## 3. Planungsworkshop

In einer üblicherweise mehrstündigen oder ein- bis zweitägigen Veranstaltung werden die Bürger zunächst über das Vorhaben und die Aufgabenstellung informiert und zur Mitarbeit aufgefordert. Je nach Aufgabenstellung sind unterschiedliche Methoden sinnvoll.

## 4. Werkstätten

Diese Methode hat sich aus meiner Sicht bei komplexeren Planungsaufgaben bewährt. Die Bürgerinnen und Bürger arbeiten am Tisch zusammen mit Planern und Fachleuten die für sie sinnvollste Lösung aus. Durch diese Methode kann insbesondere das Verständnis für die Aufgabe und die Lösung sehr effektiv und verständlich vermittelt werden. Der Zeitaufwand ist aufgrund der Komplexität des Vorhabens höher; der Erkenntnisgewinn und die Ergebnisse meist sehr effektiv.

## 5. Diskursive Verfahren

Das diskursive Verfahren ist ein komplexes Verfahren aus z. B. einem eingeschränkten Wettbewerb für eine planerische Fragestellung mit Beteiligung der Bürgerschaft in allen Phasen der Auslobung und Erstellung der



Lösung. Eingeladene Planungsbüros erarbeiten zu der jeweiligen Fragestellung eine Lösung. Diese wird der Fachjury und der Bürgerschaft vorgestellt und zusammen mit den Beteiligten diskutiert und bewertet. Auf dieser Basis arbeiten die Planungsbüros weiter an einer die Interessen aller zufriedenstellenden Lösung. Insofern ist das diskursive Verfahren eine für schwierig vermittelbare Planungen sehr gut geeignete Methode.

## 6. Agendagruppen

Die Arbeit in den Agendagruppen hat sich bei spezifischen Fragestellungen der kommunalen Entwicklung bewährt und wird von vielen Kommunen als Beteiligungselement intensiv gefördert und gepflegt. Wichtig ist hierbei die kontinuierliche Unterstützung und Wertschätzung durch die Kommune.

## 7. Bürgerinitiativen

Eine wertschätzende Begleitung von Bürgerinitiativen zu den für sie relevanten Themen und Fragestellungen, führt meist zur Deeskalation des aufgestauten Konflikts. Hier sind Verwaltungen gefordert mit dem darin steckenden Potenzial positiv umzugehen. Wenn dies gelingt, kann im nächsten Schritt ein Workshop oder ein Runder Tisch eingerichtet werden, um die Themen zu lösen.

## 8. Konfliktgespräch/Mediation

Häufig in meinem Tätigkeitsfeld findet sich das Konfliktgespräch in unterschiedlicher Ausprägung als Moderation; bei komplexen und sehr emotionalen Fällen als Mediation. Ob in der Kleingruppe bis hin zu Gruppen von 40 Personen, sind alle Konfliktgespräche einer Konsensfindung zugänglich.

## II. Potenziale

Aus den Erfahrungen der letzten 25 Jahre meiner Tätigkeit möchte ich auf die Potenziale als die Vorteile einer wertschätzenden, klaren und offenen Beteiligung hinweisen. Alle unten aufgezählten Punkte sind ineinander verschränkt und bedingen bzw. befördern sich gegenseitig.

### 1. Informations- und Ideengewinn (Kreativpool)

Wesentlicher Gewinn für die planende Behörde und die Planer/Fachexperten ist der Informations- und Ideengewinn. Durch die Beteiligung der Betroffenen erhalten diese Informationen und insbesondere Insiderkenntnisse, die ihnen vermutlich ohne Bürgerbeteiligung verborgen geblieben wären. Mithilfe der kreativen Beteiligung und Einbindung in den Planungsprozess, werden u. a. auch Ideen aus der Bürgerschaft generiert, die sofern sie von externer Seite gekommen wären, nicht akzeptiert worden wären. Das gemeinsame Arbeiten am Thema weckt das Problem- und Lösungsbewusstsein aller. Der Informations- und Ideengewinn gilt somit in beide Richtungen und stellt folglich einen regen und sehr befruchtenden Austausch dar.

### 2. Planungssicherheit – Kostenreduzierung

Durch das gemeinsame Erarbeiten einer Lösung ist die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz in der Bürgerschaft deutlich höher als im Falle einer Darstellung einer Lösung durch die Verwaltung. Es werden keine weiteren Vermittlungsversuche und Änderungen der Planung notwendig. Das Ergebnis der Planung ist somit gesichert. Dies spart für alle Beteiligten Zeit, Kosten und Nerven.

### 3. Zufriedenheit

Das oben Aufgeführte bedingt damit auch die daraus entstehende Zufriedenheit der Bürger. Dadurch, dass diese sich einbringen, an einer Lösung mitgestalten und arbeiten konnten, wird die Zufriedenheit sowohl am Ergebnis selbst als auch für den Weg dahin erheblich gesteigert.

#### 4. Nachhaltigkeit

Eine gemeinsam entwickelte Lösung stellt zudem eine nachhaltigere Lösung dar. Das Kennenlernen aller Aspekte der Planung, der Komplexität des Sachverhalts und die Mitarbeit an der Lösungsfindung führt dazu, dass für alle das Ergebnis fundiert erscheint. Die Lösung wird nicht beim Auftreten der ersten kleineren Probleme sofort wieder in Frage gestellt, da alle Bedenken, Fragen usw. meist in der Abwägung und Lösungserarbeitung bereits bedacht bzw. berücksichtigt wurden.

#### 5. Klarheit

Ein gemeinsam erarbeiteter Lösungsweg bedenkt alle Aspekte und führt dazu, dass die gefundene Lösung für die Beteiligten klar und logisch erscheint. Zudem wird durch die Lösung selbst auch Klarheit geschaffen, da dadurch eine z. B. strittige Fragestellung nun für alle geklärt werden kann.

#### 6. Stärkung des Gemeinschaftssinns

Ein wesentlicher Nebeneffekt einer intensiven und wertschätzenden Beteiligung ist die Stärkung des Gemeinschaftssinns. Die Beteiligten entwickeln auf dem Weg zur gefundenen Lösung auch Verständnis für die anderen am Projekt Beteiligten. Es wird eine Basis für Vertrauen und gegenseitige Wertschätzung und im Idealfall für Unterstützung geschaffen. Die Beteiligten sehen sich als Teil des Ganzen; Einzelinteressen treten dahinter zurück.

#### 7. Förderung des Eigenengagements

Im Laufe der Entwicklung der Lösung gibt es immer wieder Hürden zu überwinden und Vorstellungen aufzugeben. Manch gute Idee kann leider aufgrund der Finanzlage der Kommune nicht umgesetzt werden. In diesen Fällen habe ich erlebt, dass in Form von Eigenengagement der Bürger die Ideen dennoch realisiert werden konnten. Formen der Eigeninitiative können z. B. Geldleistungen, eigene handwerkliche Leistungen, Übernahme von Verantwortung und Eigenbewirtschaftung, Genussschein u. v. m. sein.

## 8. Reduzierung von „Konfliktverlusten“

Jeder Konflikt führt zu Verlusten von Zeit, Kosten, Ansehen, Glaubwürdigkeit usw. Durch die Einbindung und Berücksichtigung der Interessen aller und das gemeinsame Arbeiten an einer Lösung werden Konflikte in der Planungsphase bearbeitet und ausgeräumt. Aufgrund dessen blockieren diese das Vorhaben in der späteren Ausführung nicht mehr.

## 9. Schaffung einer neuen Identität

Alle diejenigen, die an dem Projekt mitgearbeitet haben, vielleicht sogar miteinander um eine Lösung gerungen haben, identifizieren sich leichter und schneller mit dem Entwickelten. Sie kennen die Hintergründe, Zwänge und den Weg zur Lösung, können diese damit auch nach außen vertreten und stehen für das Ergebnis ein.

## 10. „Kontrollmechanismus“ für die Planer

Bürger sind die Experten vor Ort. Ihnen sind Hintergründe, Informationen, Wünsche und Problembereiche der jeweiligen Situation bekannt. Diese Informationen werden in den Prozess eingespeist. Durch das Expertenwissen und den Blick auf die Planung erhalten die Planer automatisch auch eine hervorragende Gegenkontrolle zu ihrer Planung. Durch die Rückkoppelung in die und aus der Bevölkerung werden an den Wünschen der Bevölkerung vorbeigeplante Lösungen verhindert und Fehler deutlich reduziert.

## 11. Förderung der Verantwortung für das Geschaffene

Durch die Identifikation mit dem Erarbeiteten steigt folglich auch das eigene Verantwortungsbewusstsein. Gerne übernehmen Bürger für das Erreichte die Verantwortung, indem sie z. B. Patenschaften für den neuen Spielplatz übernehmen, Jugendliche deutlich mehr auf ihren selbst geschaffenen Jugendtreff achten und kleinere handwerkliche Tätigkeiten ausführen. Die Liste der Beispiele ist lang und zeigt, wie kreativ und eigenverantwortlich die Bürger sein können.

## 12. Förderung des demokratischen Gedankens

Mitsprache und Mitentscheidungsmöglichkeiten entsprechen dem demokratischen Gedanken, der dadurch zudem gefördert wird. Das Recht auf Teilhabe am politischen Geschehen wird hier eins zu eins umgesetzt.

## 13. Verhinderung von Bürgerentscheiden

Eine Befriedung und gemeinsame Lösungserarbeitung kann zudem Bürgerentscheide verhindern. Dies gilt aber nur dann, wenn die Vertreter aller Interessen und Aspekte bei der Lösungsfindung eingebunden waren und im besten Falle berücksichtigt wurden. Das Ergebnis wird mehrheitlich getragen und somit besteht ein geringerer Bedarf an einer Klärung durch einen Bürgerentscheid. Zudem dürfte das notwendige Quorum vermutlich somit nicht erreicht werden.

## III. Faktoren des Gelingens

Die Faktoren des Gelingens sind nicht abschließend und können nur einen Beitrag dazu leisten, dass die Struktur des Verfahrens einen entsprechenden Rahmen und Regeln erhält. Das Gelingen ist im Wesentlichen von den handelnden Personen abhängig, insbesondere von deren Bereitschaft sich auf den Prozess einzulassen.

### 1. Klare und transparente Regeln

Klarheit und Transparenz in den Regeln schaffen für alle Beteiligten Verlässlichkeit und Vertrauen in den Prozess. Dabei sind Spielregeln ein wichtiger Baustein. Eine Vereinbarung wie die der Vertraulichkeit schafft einen geschützten Raum bzw. Rahmen für die Findung einer Lösung und verhindert, dass halbfertige und noch in der Diskussion befindliche Lösungen nicht in die Öffentlichkeit geraten und dort mangels ausreichender Information unqualifiziert diskutiert und abgeschmettert werden.

## 2. Strukturiertes Verfahren

Eine von Anfang an bekannte Verfahrensstruktur mit Darstellung der wesentlichen Bausteine steckt den Zeit- und Handlungsrahmen ab und ermöglicht den Beteiligten ein Grundgerüst. Die Struktur sollte jedoch ausreichend Spielraum für Veränderungen bei Bedarf ermöglichen. Jede Partizipation ist einzigartig, bedarf der flexiblen Anpassung und des wertschätzenden Eingehens auf Belange.

## 3. Frühzeitige Einbindung

Die Frage, wann mit einem Beteiligungsprozess begonnen werden sollte, ist eine der am häufigsten gestellten und diskutierten Fragen. Aus meiner Sicht gibt es kein Patentrezept. Jedoch ist immer dann ein Start notwendig und richtig, wenn der Rahmen und auch der Spielraum geklärt sind und letzterer überhaupt besteht. Je mehr eine Planung in die Zukunft gerichtet ist, d. h. je weniger konkret sie in der ersten Phase sein wird, je mehr Ideen gesammelt oder das Meinungsbild abgeholt werden soll, umso früher ist eine Beteiligung sinnvoll. Als Beispiel kann eine Zukunftswerkstatt für die Entwicklung eines Stadtteils genannt werden. Besteht hierfür kein konkreter Plan, sollte frühzeitig damit begonnen werden, die Vorstellungen der Betroffenen zu sammeln und diese zu beteiligen. In diesem Fall können alle notwendigen Aspekte frühzeitig zusammengeführt werden. Bei konkreten Bauvorhaben ist eine Beteiligung mit Information und ersten Ideenskizzen sinnvoll. Diese Skizzen sollten jedoch nur als Ideen und Anstoß zur Diskussion gelten und nicht als Vorgabe.

## 4. Festlegung des Spielraumes und Ziels

Für die Klarheit des Prozesses müssen der Spielraum und das Ziel des Prozesses von Anfang an definiert sein. Ein Projekt, das aufgrund gesetzlicher Vorgaben keinen Spielraum hat, ist für einen Beteiligungsprozess nicht zugänglich. Wenn nicht klar ist, was mit dem Prozess bewirkt werden soll, also welches Ziel er verfolgen soll, führt das zu Frustrationen bei allen Beteiligten. Viel Zeit, Geld und Energie wird „sinnlos“ verbraucht und verpufft.

## 5. Verfahren muss zu jeweiligen Vorhaben passen

Die unterschiedlichen Verfahren passen nicht alle gleichermaßen zu allen Vorhaben. Konkrete Projekte benötigen Verfahren, die konkret auf die Aufgabenstellungen eingehen. Leitbildentwicklungen oder die Erarbeitung der Zukunft bedürfen eines offeneren Verfahrens und einer kreativeren Bandbreite.

## 6. Attraktivität des Verfahrens

Um eine intensive Beteiligung aller relevanten Interessensgruppen zu erreichen, muss das Verfahren für alle attraktiv sein. Es sollten die relevanten Themen, die Problembereiche und auch Möglichkeiten von Anfang an dargestellt werden. Der zeitliche Rahmen und auch die Terminierung sollte die Lebenssituation der Beteiligten berücksichtigen. Zu lange und wenig effektive Verfahren demotivieren und entmutigen auch für die Zukunft. Insbesondere sollten sich die Bürger durch die Themen und Bereiche angesprochen fühlen.

## 7. Transparenz in den Inhalten

Alle Informationen und Inhalte müssen transparent und für alle zugänglich aufbereitet sein. Jede Information, die zurückgehalten wird und im Laufe des Prozesses auf den „Tisch“ kommt, stellt einen Vertrauensverlust dar. Den planenden Behörden wird häufig von vornherein Geheimniskrämerei und fehlende Objektivität unterstellt. Diesem „Grundmisstrauen“ kann so entgegengewirkt werden.

## 8. Umsetzbarkeit und Umsetzungswille

Der Wille zur Umsetzung des Ergebnisses aus dem Prozess muss auch von allen gewollt und die praktische Umsetzbarkeit gegeben sein. Hierzu ist es hilfreich, die Verantwortlichen in der Behörde und auch die Politik einzubinden und die entsprechenden Beschlüsse im Vorfeld einzuholen. Äußerste Wichtigkeit hat hier das Verständnis der Politik: Ein im Konsens gefundenes Ergebnis darf nicht von einem gegensätzlichen Beschluss ausgehebelt werden. Alle tragen das Ergebnis mit. Dies sollte von vornherein klar fixiert werden.

## 9. Konflikte sind gut

Viele Behördenvertreter haben Angst vor Konflikten. Konflikte im Prozess sind aber normal und wichtige, sehr wertvolle Informationslieferanten. Durch sie werden versteckte Informationen, Interessen und Problembereiche aufgedeckt. Die dahinter stehenden Werte kommen ans Tageslicht. Alle diese Informationen sind wichtig für die Abarbeitung der Aufgabe. Würde ein wichtiger Aspekt davon unberücksichtigt und ungesehen bleiben, fällt die Lösung in sich zusammen.

## 10. Kommunikationskultur

Die Vereinbarung der Spielregeln, insbesondere im Hinblick auf die Art und Weise der Kommunikation, ist ein sehr wichtiger Baustein, um eine klare und wertschätzende Kommunikation zu erreichen. Aspekte zur Förderung einer Kommunikationskultur sind beispielsweise gegenseitiges Ausreden lassen, andere Meinungen ohne Wertung stehen zu lassen, Vertraulichkeit und Offenheit sowie Zuhören und Ehrlichkeit. Nur dann, wenn sich alle Beteiligten gehört, gesehen und wertgeschätzt fühlen, ist ein Prozess erfolgreich. Verloren gegangene Beteiligte können am Ende nicht mehr zurückgeholt werden und eine Lösung gemeinsam tragen. Hierauf ist in der Prozessbegleitung sehr stark zu achten.

## 11. Fachwissen vermitteln

Das für die Bearbeitung der Aufgabe notwendige Fachwissen muss und sollte in einer für alle verständlichen Sprache vermittelt werden. Komplexe Sachzusammenhänge müssen klar und deutlich dargestellt und alle Fragen beantwortet werden. Erst danach können die weiteren Schritte zur Lösungserarbeitung eingeleitet werden.

## 12. Neutralität der externen Begleitung

Die Neutralität in der Steuerung des Prozesses sollte durch eine externe Begleitung erreicht werden. Das entlastet alle Beteiligten, insbesondere die Fachexperten, die nicht das Fachliche und zugleich die Moderation und den Prozess steuern müssen. Ein Neutraler kann durch Fragetechniken Aspekte hinterleuchten, auf die Interessen achten und den



Kern dieser herausarbeiten. Einem im Projekt Beteiligten bleibt diese Möglichkeit häufig verschlossen, da er selbst zu stark von dem Thema betroffen bzw. in die Aufgabe involviert ist. Eigenbetroffenheit schließt Neutralität automatisch aus. Die Hinführung aller auf die Metaebene durch den externen Betrachter ist hier häufig sehr hilfreich.

### 13. Haltung, Offenheit, Freiwilligkeit

Sehr wichtige Aspekte sind die Haltung im Prozess und die Offenheit dem Prozess und dem Ergebnis gegenüber. Die Offenheit verlangt hier Flexibilität sowohl für das Verfahren als auch für das Ergebnis. Zudem soll die Beteiligung freiwillig sein. Beteiligte, die gegen ihren Willen am Tisch sitzen, behindern den Prozess. Im Vorfeld sollte zudem geklärt werden, ob der Prozess von allen mitgetragen werden kann und dass dieser nicht nur als „Alibi-Veranstaltung“ beabsichtigt ist, um hinterher doch die eigene Meinung durchdrücken zu wollen.

Ich habe selbst schon Auftraggeber erlebt, die klar kommunizieren, dass sie die Lösung X bevorzugen und demnach diese am Ende das Ergebnis sein sollte. Diese Art der Beteiligung lehne ich ab und damit auch den Auftrag. Eine vorgegebene Lösung kann nicht im Rahmen eines wertschätzenden Prozesses erarbeitet werden. Hier fehlt die entsprechende Haltung den Beteiligten gegenüber. Diese Geringschätzung wird von allen zumindest unterbewusst wahrgenommen. Dies erschwert den Prozess erheblich.

## IV. Ausblick

Nach den dargestellten Aspekten komme ich nun abschließend zum Ausblick. Die Zunahme an Beteiligungen in Planungsprozessen stellt für alle, insbesondere für Behörden, Planer und Politiker, eine große Herausforderung für die Zukunft dar. Bürger wollen mitreden, mitgenommen und wahrgenommen werden. Hier müssen in Zukunft entsprechende Ressourcen finanzieller, personeller und technischer Art zur Verfügung gestellt werden. Eine Beteiligung bedarf einer guten Vorbereitung, Durchführung und auch Nachbereitung. Daraus ergeben sich für Planer neue und vielseitige Aufgaben und Aufgabengebiete. Diese sind z. B. Moderationen und die Begleitung von Planungsvorhaben. Die Bandbreite der Methoden, die Möglichkeit der Kombination von Modulen usw. lassen den Handelnden einen großen Spielraum.

Aus meiner Sicht ist dieser Bereich noch nicht ausgeschöpft und sehr vielseitig. Hierbei sind sowohl die fachlichen als auch die kommunikativen Fähigkeiten deutlich gefordert und werden noch mehr nachgefragt werden. Eine Fort- und Weiterbildung in der Vermittlung des Sachverhalts, im methodischen Wissen und in der Anwendung sind Bausteine für den Erfolg. Daher ist es unumgänglich, dass diese Fähigkeiten spätestens im Studium vermittelt werden. Sie sind in allen Beteiligungsprozessen, Behörden und auch in der Bevölkerung zu entwickeln und zu verankern. Nicht zuletzt macht eine aktive und wertschätzende Beteiligung allen Spaß und der Erfolg und die Ergebnisse sprechen für sich. Es bedarf bisweilen sehr viel Mut und auch Gespür, die Herausforderung anzunehmen. Ich kann Sie nur ermutigen: Tun Sie es! Der Erfolg und die Befriedigung dieser Tätigkeit gleichen viele schwierige Situationen und manche Rückschläge aus.

*Stephanie Sophia Utz* ist Architektin, Stadtplanerin und Juristin, seit 2013 ist sie selbständig als Planerin und Beraterin für Planungsprozesse, strategische Stadtentwicklung, Moderation und Mediation in ihrer eigenen Firma „SINNWERKSTADT“ in Regensburg tätig, in den Jahren 2005 bis 2013 war sie Bürgermeisterin und Baudezernentin in der Stadt Ravensburg.

# Miteinander gehen: Förderung der deliberativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung in demografisch sensiblen ländlichen Räumen

Herausforderungen an die programmatische Arbeit einer Stiftung

*Madeleine Buchmann/Roland Löffler/Johanna Zielske*

## I. Einleitung

„In der Hierarchie von Bund, Land und Gemeinde steht, so sagt man gerne, die Gemeinde unten. In der Tat steht sie unten; aber so wie das Fundament unten steht, auf dem die Pfosten errichtet werden. Sie ist das Fundament des Staates. Und wenn dieses Fundament morsch wird, dann kann man oben versuchen, was man will – das Gebäude wird nicht halten. Die Gemeinde ist eben nicht nur eine Gebietskörperschaft, die ein bisschen kleiner ist als das Land oder gar der Bund – die Gemeinde hat eine besondere, humane Funktion. Sie ist der Ort, in dem wir das besorgen, was wir ‚Leben‘ nennen, wo wir all dem begegnen, was das persönliche Leben möglich macht und ausmacht. Die Gemeinde bahnt die Wege, auf denen wir aufeinander zugehen können. Sie lässt uns zunächst auf den Mitmenschen zugehen. Mitmenschlichkeit bezeichnet ein Verhalten, das in keinem eine so unmittelbare Bedeutung hat wie im Raum der Gemeinde. Wenn ich mir selber vereinfachend vorstellen will, was Demokratie eigentlich ist, so finde ich darin in erster Linie ein Ja zur Mitmenschlichkeit, zu einer Mitmenschlichkeit, die sich des eigenen Wertes bewusst ist und die deswegen auch dem anderen den Wert einräumt [...] und die jenseits aller Sentimentalität in brüderlichem Miteinandergang möglich macht, dass alle miteinander, ohne in die Irre zu laufen, an ein Ziel kommen, das angestrebt werden muss,

wenn Mitmenschlichkeit möglich bleiben soll.“<sup>1</sup> So beschrieb der große Rechtsgelehrte und sozialdemokratische Politiker *Carlo Schmid* 1970 „Die Demokratie als Lebensform“. Die Gemeinde sei deshalb „der Ort des Miteinander-Gehens und nicht des In-Reih-und-Glied-Stehens.“<sup>2</sup>

Auch wenn *Schmid*s Ausführungen bereits 45 Jahre alt sind und in ihrem Duktus vielleicht nicht mehr ganz der Semantik unserer Tage entsprechen, sind seine Inhalte aktueller denn je: „Das Miteinandergang“, die besondere Nähe des Menschen zur Gemeinde, die Potenziale der Mitmenschlichkeit – das alles spricht geradezu für eine Renaissance der Kommunen, der kommunalen Selbstverwaltung und eine Verstärkung der bürgerschaftlichen Mitverantwortung in Städten und Gemeinden. In diesem Kontext verortet sich auch die Herbert Quandt-Stiftung, die genau aus diesen Gründen vor fünf Jahren eines ihrer zwei Themenfelder von „Politik und Gesellschaft“ in „Bürger und Gesellschaft“ umbenannte. Sie hat dazu eine Reihe von Publikationen vorlegt, die oftmals aus Konferenzen, Workshops und Hintergrundgesprächen erwachsen.<sup>3</sup> Zudem hat sie alleine und mit Partnern einige bürgerschaftliche Projekte und Programme im Sinne von „Entwicklungspartnerschaften“ initiiert:

---

1 Vgl. *Schmid*, Die Demokratie als Lebensform, Mannheimer Hefte 1/1970, S. 8 ff. (12).

2 *Schmid*, Die Demokratie (Fn. 1), S. 12.

3 Vgl. *Eichert/Löffler* (Hrsg.), Die Bürger und ihr öffentlicher Raum, Städte zwischen Krise und Innovation, 2016; *dies.* (Hrsg.), Landflucht 3.0, Welche Zukunft hat der ländliche Raum?, 2015; *dies.* (Hrsg.), Die Bürger und ihr Staat, ein Verhältnis am Wendepunkt?, 2013; *Berding*, Stadt – Land – Raum, Öffentliche Orte jenseits der Metropolen, 2015; *Horn*, Der Bürger im Netz, die digitale Welt als Herausforderung für die Zivilgesellschaft, 2013; *Will*, Haltung, Kooperationskompetenz in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat im 21. Jahrhundert, 2012; *Lachmann*, Schafft Demokratie!, Politik aus der Gesellschaft für die Gesellschaft, 2012; *Eichert* (Hrsg.), Freiheit – Sicherheit – Gleichheit, Perspektiven für unsere Gesellschaft, 2012; *ders.* (Hrsg.), Autorität heute, neue Formen, andere Akteure?, 2011; *Petersen*, Autorität in Deutschland, Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, 2011; Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.), Vertrauen und das soziale Kapital unserer Gesellschaft, 2011; *dies.* (Hrsg.), Zwischen Erosion und Erneuerung, die gesellschaftliche Mitte in Deutschland, ein Lagebericht, 2007; *Bude/Fischer/Huhnholz*, Vertrauen – Die Bedeutung von Vertrauensformen für das soziale Kapital unserer Gesellschaft, 2010.

- den „Ideenwettbewerb für Bürgerstiftungen“<sup>4</sup>,
- das Programm „Bürger.Innen.Land. Für eine aktive Zivilgesellschaft in Mecklenburg-Vorpommern“<sup>5</sup>,
- das Programm „Land mit Zukunft. Demografischer Wandel und Bürgergesellschaft in Hessen“<sup>6</sup>,
- „Engagierte Stadt. Netzwerkprogramm zur Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement vor Ort“<sup>7</sup>,
- eine Konferenzreihe mit den fünf Nordischen Botschaften in Berlin zu den Themen demografischer Wandel und Zukunft ländlicher Räume in Deutschland und Nordeuropa.<sup>8</sup>

- 
- 4 Zusammen mit der Initiative Bürgerstiftungen des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen, vgl. dazu auch Herbert Quandt-Stiftung, Ideenwettbewerb für Bürgerstiftungen, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/ideenwettbewerb\\_fuer\\_buergerstiftungen/](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/ideenwettbewerb_fuer_buergerstiftungen/) (4.4.2016); Brücken bauen zwischen Menschen – mit dem Ideenwettbewerb für Bürgerstiftungen, in: Bundesverband Deutscher Stiftungen (Hrsg.), Bürgerstiftungen in der Verantwortung, Analyse, Daten, Trends 2012/13, 2012, S. 61 f.; *Halling*, Mit guten Ideen Generationen verbinden, der Ideenwettbewerb 2012, in: ders. (Hrsg.), Bürgerstiftungen 2030: Strategien für die Zukunft, Analysen, Daten, Trends 2013/14, 2013, S. 39 ff. Eine Auswertung des Projekts durch *Prof. Dr. Roland Roth* (Hochschule Magdeburg-Stendal) ist in Vorbereitung.
- 5 Dieses Projekt ist in Teilen allein, in Teilen zusammen mit der Mecklenburger Anstiftung realisiert worden.
- 6 Dieses Projekt wurde zusammen mit der Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ ausgeführt, vgl. hierzu Herbert Quandt-Stiftung, Land mit Zukunft, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/land\\_mit\\_zukunft/](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/land_mit_zukunft/) (4.4.2016); *Schmidt*, Demografischer Wandel und Bürgergesellschaft in Hessen, Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ und Herbert Quandt-Stiftung starten neues Programm, BBE Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland 5/2015, im Internet abrufbar unter [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/03/nl05\\_gastbeitrag\\_schmidt.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/03/nl05_gastbeitrag_schmidt.pdf) (4.4.2016); *ohne Verfasser*, Geld für Gemeinden, gemeinsames Projekt von zwei Stiftungen, Hessisch-Niedersächsische Allgemeine v. 5.1.2015, S. 6. Vgl. auch die Informationsbroschüre Land mit Zukunft der Herbert Quandt-Stiftung, im Internet abrufbar unter [http://www.miteinander-in-hessen.de/fileadmin/media/downloads/flyer\\_land\\_mit\\_zukunft.pdf](http://www.miteinander-in-hessen.de/fileadmin/media/downloads/flyer_land_mit_zukunft.pdf) (4.4.2016).
- 7 Diese Initiative wurde zusammen mit der Bertelsmann-Stiftung, der BMW-Stiftung Herbert Quandt, des Generali Zukunftsfonds, der Körber-Stiftung, der Robert-Bosch-Stiftung und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend umgesetzt.
- 8 Vgl. Herbert Quandt-Stiftung, „Go Local!“, die Rolle der Kultur für die Regionalentwicklung in den Nordischen Ländern und Deutschland, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemitteilungen/internationale\\_konferenz\\_go\\_lokal\\_berlin\\_](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemitteilungen/internationale_konferenz_go_lokal_berlin_) (4.4.2016); dies., Die Rush Hour des Lebens, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/galerien/Die\\_Rush\\_Hour\\_des\\_Lebens](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/galerien/Die_Rush_Hour_des_Lebens) (4.4.2016); dies., Ländliche Gesundheitsversorgung neu denken, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/galerien/Laendliche\\_Gesundheitsversorgung\\_neu\\_denken\\_Bildergalerie](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/galerien/Laendliche_Gesundheitsversorgung_neu_denken_Bildergalerie) (4.4.2016); *Lassiwé*, Wenn der Arzt durch den Computer kommt, Blick zu skandinavischen Nachbarn zeigt mögliche Wege, Schweriner Volkszeitung v. 21.10.2014, im Internet abrufbar unter [http://www.svz.de/regionales/brandenburg/panorama\\_bb/wenn-der-arzt-durch-den-computer-kommt-id7992871.html](http://www.svz.de/regionales/brandenburg/panorama_bb/wenn-der-arzt-durch-den-computer-kommt-id7992871.html) (4.4.2016); *Löffler*, Flächendeckende Gesundheitsversorgung, Deutsch-Finnische Rundschau 12/2014, S. 22;

Die Herbert Quandt-Stiftung fördert kommunal, regional und auf Landesebene das bürgerschaftliche Engagement<sup>9</sup>, das Mitwissen, Mithandeln und Mitentscheiden umfasst, das vom klassischen Ehrenamt, über neue Engagementformen bis zur politischen Partizipation reicht. Sie tritt ein für mehr bürgerschaftliche Partizipation in Planungs- und Entscheidungsprozessen, widmet sich den Fragen des demografischen Wandels speziell in ländlichen Räumen und fragt danach, wie die Co-Produktion von Wohlfahrt<sup>10</sup>, aber auch die gemeinschaftliche Gestaltung des öffentlichen Raumes im Austausch zwischen öffentlicher Hand und Bürgergesellschaft gelingen kann. Im Sinne *Jürgen Habermas*, tritt die Herbert Quandt-Stiftung also für Formen deliberativer Demokratie ein.<sup>11</sup> In dem vorliegenden Aufsatz wollen die Autorinnen und Autoren – allesamt Mitarbeiter der Herbert Quandt-Stiftung – Einblick in ihre Arbeit geben, die die Partizipation besonders in vom demografischen Wandel betroffenen, ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen fördern will.

---

*Schmitt-Sausen*, Alternde Bevölkerung: Einmal mehr Vorbild Skandinavien, Deutsches Ärzteblatt v. 8.5.2015, S. 862; *Stöber*, Von glücklichen Dänen lernen?, Wohlfahrtsstaat und Zivilgesellschaft im demografischen Wandel, 2014; *dies./Buchmann*, Stark in der Nische, Finnische und schwedische Stiftungen engagieren sich stark im Wissenschafts- und Kultursektor, AGOS aktuell Nr.11, 6/2015, S. 4ff.; *Löffler/Klaudius*, Finnland. Cool – mal ganz anders: Finnische Stiftungen investieren strategisch am Finanzmarkt und sind Innovatoren für gesellschaftlichen Wandel, BBE Europa Newsletter 11/2014, S. 1 ff.

- 9 Siehe die mittlerweile allseits akzeptierte Definition der Enquetekommission des 14. Deutschen Bundestages (Hrsg.), Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002, S. 57, 86 ff. Danach ist bürgerschaftliches Engagement freiwillig und gemeinwohlorientiert, nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, umfasst Mitentscheiden und Mithandeln. Es findet im öffentlichen Raum statt, wird in der Regel gemeinschaftlich ausgeübt, verfolgt einen Eigensinn und dient auch der Realisierung eigener Ideen, greift gesellschaftliche Anliegen auf und macht sich zu deren Anwalt – und beinhaltet somit auch ein Kritik- und Innovationspotenzial.
- 10 Vgl. z.B. *Klie*, Welfare Mix – Elf Thesen, BBE Newsletter 4/2014, im Internet abrufbar unter [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2014/03/NL04\\_Gastbeitrag\\_Klie.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2014/03/NL04_Gastbeitrag_Klie.pdf) (4.4.2016).
- 11 Vgl. dazu *Habermas*, Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: Münkler (Hrsg.), Die Chancen der Freiheit, Grundprobleme der Demokratie, 1992, S. 11 ff.; *Ottmann*, Liberale, republikanische, deliberative Demokratie, *Synthesophica* 21 (2006), S. 315 ff.; *König*, In guter Gesellschaft?, Einführung in die politische Soziologie von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann, 2012; *Jakobi*, Ansätze der Theorie deliberativer Demokratie, 2000, im Internet abrufbar unter <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/1927/1/DeliberativeDemokratie.pdf> (4.4.2016).

## II. Bürgergesellschaft als partizipative Öffentlichkeit

Über Bürgergesellschaft respektive Zivilgesellschaft wird seit einer Reihe von Jahren viel geschrieben und gesprochen, ob im Non-Profit-Sektor, in der Stiftungsszene, in den Kirchen, in der Kommunalpolitik oder auch in Sonntagsreden vieler hochrangiger Staatsvertreter.<sup>12</sup> Dabei ist nicht immer klar, was genau mit diesem Begriff bzw. Begriffspaar gemeint ist. Zwar gibt es zur Terminologie bereits eine einschlägige wissenschaftliche Debatte; diese wird in der Praxis kaum eingehend rezipiert, hier aber kurz skizziert.<sup>13</sup>

Für *Christiane Metzner* ist „Zivilgesellschaft [...] ein offener, positiv konnotierter Begriff mit verschiedenen Schattierungen, für die es keine präzise Definition gibt.“<sup>14</sup> *Frank Adloff* tut sich ebenfalls schwer mit der „Ambiguität“<sup>15</sup> des Begriffs, in dem sich wissenschaftliche und politische Ideale verbinden würden. Gleichwohl bietet er auch in Aufnahme amerikanischer Traditionen eine Definition an: „Civil society“ bezeichne einen gesellschaftlichen Raum, „die Gesamtheit der öffentlichen Assoziationen, Vereinigungen und Zusammenkünfte [...], die auf dem freiwilligen Zusammenhandeln der Bürger und Bürgerinnen beruhen.“<sup>16</sup> Die Unabhängigkeit von Staat und wirtschaftlichen Profitinteressen ließe diesen Raum zu einer Sphäre werden, die nicht staatlich sei oder auf Marktmechanismen beruhe, sich von der Familie abgrenze. Zivilgesellschaft gehört zwingend zur Sphäre der Öffentlichkeit und nicht der des Privaten, denn: „Die Zivilgesellschaft ist auf die Einhaltung der Menschenrechte angewiesen, also auf einen staatlichen Schutz der Meinungs-, Presse- und Vereinigungsfreiheit. In der Regel

12 Seit 2012 erscheint, herausgegeben von einer Reihe ausgewiesener Experten, im Auftrag des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement ein Jahrbuch Engagementpolitik im Wochenschau-Verlag.

13 Kursorisch seien erwähnt *Klein*, Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, 2001; *Adloff*, Zivilgesellschaft, Theorie und politische Praxis, 2005; *ders.*, Philanthropisches Handeln, Eine historische Soziologie des Stiftens in Deutschland und den USA, 2010; *Vogt*, Das Kapital der Bürger, Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements, 2010; v. *Strachwitz*, Achtung vor dem Bürger: Ein Plädoyer für die Stärkung der Zivilgesellschaft, 2014; *Buchstein*, Bürgergesellschaft und Bürgerkompetenzen, Politische Bildung 33 (2000), S. 8ff.; *ders.*, Die Zumutungen der Demokratie, Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz, in: v. *Beyme/Offe* (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, 1995, S. 295 ff.

14 *Metzner*, Freiwilligenmanagement als Instrument zur Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements in Nonprofit-Organisationen, 2014, S. 81, im Internet abrufbar unter <https://publishup.uni-potsdam.de/frontdoor/index/index/docId/6983> (10.3.2016).

15 *Adloff*, Zivilgesellschaft (Fn. 13), S. 8.

16 *Ebenda*.

zählen bestimmte zivile Verhaltensstandards wie Toleranz, Verständigung, Gewaltfreiheit, aber auch Gemeinsinn zur Zivilgesellschaft. Schließlich beinhaltet das Zivilgesellschaftskonzept auch ein utopisches Moment: „Das selbstregierte demokratische Zusammenleben.“<sup>17</sup> Zivilgesellschaft besitzt also eine organisatorisch-institutionelle, eine soziale und eine normative, ja, utopische Dimension. Sie lebt also von einem sehr breiten Politikbegriff, zielt eher auf die Gesellschaft und setzt sich von dezidiert staatlichem oder auch wirtschaftlichem Handeln ab.

Da Zivilgesellschaft und Bürgergesellschaft in der politischen, aber auch in der wissenschaftlichen Debatte fast synonym verwendet werden, ist eine trennscharfe definitorische Unterscheidung nicht einfach. Gleichwohl: Der Begriff der Bürgergesellschaft zielt gerade im deutschen und europäischen Kontext stärker auf den Citizen als Individuum ab als der stärker gesellschaftlich konnotierte angelsächsische Terminus *civil society*. Zudem ist die begriffliche Nähe von Bürgergesellschaft zur bürgerlichen Gesellschaft und ihren Werten – zumindest unter historischen Vorzeichen – evident.<sup>18</sup> Der seit rund zwei Jahrzehnten in der deutschen Debatte populäre Begriff der Bürgergesellschaft umfasst nach *Heinz Kleger* sowohl aktivistische, zivilgesellschaftliche Handlungszusammenhänge als auch politisch-normative und vergemeinschaftliche Aspekte: Hier die Dynamiken der sozialen Bewegungen, die aus der Bürgergesellschaft erwachsen bzw. in ihr eine Heimat finden, dort die Bürgergesellschaft in ihrer Facette als wirtschaftsliberale Marktgesellschaft, schließlich als gesellschaftliche Entität, der liberale oder auch konservative Werte inhärent sind. Sie kann also zum integrierenden Faktor von Gesellschaft werden und diese partizipativ weiterentwickeln – sei es in Richtung von mehr direkter Demokratie oder im Sinne der deliberativen Theorie zu mehr Sprach-, Debattenfähigkeit sowie Beratungskompetenz im Vorfeld politischer Entscheidungen.<sup>19</sup> In diesem Sinne greift auch die Herbert Quandt-Stiftung den Begriff der Bürgergesellschaft auf, verortet sich als Akteurin in ihr und definiert Bürgergesellschaft als partizipative Öffentlichkeit.

17 *Adloff*, Zivilgesellschaft (Fn. 13), S. 8.

18 Vgl. dazu z. B. *Lundgreen* (Hrsg.), Sozial- und Kulturgeschichte des Bürgertums, Eine Bilanz des Bielefelder Sonderforschungsbereichs (1986–1997), 2000; *Budde/Conze/Rauh* (Hrsg.), Bürgertum nach dem bürgerlichen Zeitalter, Leitbilder und Praxis seit 1945, 2010; *Hacke*, Philosophie der Bürgerlichkeit, Die liberalkonservative Begründung der Bundesrepublik, 2006; *Lässig*, Jüdische Wege ins Bürgertum, kulturelles Kapital und sozialer Aufstieg im 19. Jahrhundert, 2004.

19 Vgl. *Kleger*, Rückkehr der Bürgergesellschaft?, Überlegungen zur Politischen Philosophie, in: Gerhardt (Hrsg.), Politisches Denken, Jahrbuch 1993, S.157ff.



Wir als Stiftung gehen von der mündigen Bürgerin und vom mündigen Bürger aus, also vom Citoyen, der die Gesellschaft mitgestalten will. Wir verstehen Bürgergesellschaft als den selbstorganisierten Raum zwischen Wirtschaft, Staat und Privatsphäre, als einen freiwilligen Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern zu bestimmten Zwecken und Zielen, die auf gemeinwohlorientiertes Handeln in vielfältigen Organisationsformen und Handlungsstrukturen zielen. In dieser normativen Handlungsorientierung verbinden sich durchaus individuelle Interessen mit gemeinschaftlichem Nutzen. Verantwortlich gestaltet sich partizipative Öffentlichkeit, wenn das Interesse am Gemeinsamen die Einzelinteressen transzendiert. Im Sinne dieser Verantwortungsübernahme strebt die Bürgergesellschaft auch eine Vertiefung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation an. Diese ist ein – wenn nicht das – Grundelement eines deliberativen Demokratieverständnisses. Im Sinne bürgerschaftlicher Mitverantwortung will die Bürgergesellschaft lösungsorientiert an Problemen und Herausforderungen ihrer jeweiligen sozialen und systemischen Umwelt mitarbeiten.<sup>20</sup> Das kann zu Bürgerbeteiligung im Vorfeld von politischen Planungs- und Veränderungsentscheidungen führen. Es kann aber auch bedeuten, auf dem großen Feld der freien Entfaltungsmöglichkeiten und sozialen Verantwortungsübernahme, die unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung ermöglicht, aktiv zu werden. Mitbestimmung und Mitverantwortung wiederum setzen Freiwilligkeit voraus, denn jegliche politische, gesellschaftliche, bürgerschaftliche, soziale, wirtschaftliche oder religiöse Vereinigung geschieht als freie Verbindung von freien Bürgerinnen und Bürgern, um mit wechselseitiger Unterstützung ein bestimmtes Ziel zu erreichen.

Eine auf Partizipation ausgerichtete Bürgergesellschaft agiert und interagiert in der Öffentlichkeit bzw. im öffentlichen Raum und ist im Sinne von Verantwortungsübernahme und Gemeinwohlorientierung dezidiert auf die Öffentlichkeit ausgerichtet. Unter Öffentlichkeit verstehen wir in der *res publica* die Summe aller Teile unserer Gesellschaft, die jenseits der Privatsphäre liegen und die öffentliche Hand umfassen, aber nicht in ihr aufgehen. Für *Jürgen Habermas* geht es beim Nachdenken über Öffentlichkeit um die Explikation der

---

20 Vgl. dazu z.B. *Hassemer/Richter*, Demokratie am Scheideweg, Ein Plädoyer für bürgerschaftliche Mitverantwortung und eine gemeinsame Entscheidungsvorbereitung, in: Eichert/Löffler (Hrsg.), Die Bürger und ihr öffentlicher Raum, Städte zwischen Krise und Innovation, 2016, S. 198 ff.

Bedingungen der Möglichkeiten einer rational gestalteten gesellschaftlichen Organisation.<sup>21</sup>

Gerade mit der Verbindung der Begriffe Öffentlichkeit-Partizipation-Verantwortungsübernahme zeigt sich, dass die Definition von Bürgergesellschaft als partizipativer Öffentlichkeit demokratietheoretisch auf einen sehr umfassenden Politikbegriff abzielt: Es geht um den intelligent, kreativ, basisnah, lösungsorientiert und freiheitlich zu nutzenden großen Spielraum jenseits der verfassten öffentlichen Hand sowie des Sozial- und Wirtschaftssystems, aber auch um den intensiven Austausch der Bürger mit Verwaltung, Parlamenten und Parteien über Zukunftsfragen unserer Gesellschaft. Wenn beispielsweise die Bürgergesellschaft (oder eine Bürgerinitiative als exemplarischer Ausdruck der Bürgergesellschaft) in einer Kommune erkennt, dass es einen Bedarf an einem Treffpunkt für ältere Menschen oder für den Bau eines Hospizes oder die Denkmalpflege eines historischen Stadtkerns, die Einrichtung eines Bürgerbusses geht und die Bürger in Eigenregie eine neue Institution schaffen oder einen Veränderungsprozess aufsetzen, dann ist damit genau das gemeint, was wir unter Bürgergesellschaft als partizipative Öffentlichkeit verstehen. Nach einigen Jahren gibt es dann ein Hospiz oder einen Bürgerbus. Beide Angebote sind aus der Bürgergesellschaft erwachsen, zeigen den partizipativen Gestaltungswillen, verändern die kommunale Öffentlichkeit. Konkret geschieht dies durch den Bau oder Umbau einer Immobilie oder durch ein neues, mobiles Angebot. Beide sind für die Öffentlichkeit gedacht und öffentlich zugänglich –und verändern sogar physisch den öffentlichen Raum. Dazu braucht es zunächst (sieht man von Bau- und Betriebsgenehmigungen der Verwaltung ab) keine politische Entscheidung. Und doch ändert bürgerschaftliche Partizipation das Gemeinwesen eines Ortes und sorgt für die Lösung eines Problems.

### III. Empirische Befunde

Aufbauend auf diesen theoretischen Überlegungen ist die Herbert Quandt-Stiftung mit wissenschaftlichen Partnern der Frage nachgegangen, wie sich die Einstellung der deutschen Bürgerinnen und Bürger zur Bürgerbeteiligung und zum bürgerschaftlichen Engagement heute gestaltet. So legte 2012 das Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Stiftung die Ergebnisse einer Repräsentativbefragung zum

21 Vgl. *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990.

Thema „Freiheit und bürgerschaftliches Engagement“ vor.<sup>22</sup> Für die Studie wurden vom 2. bis 16. Februar 2012 1761 Personen im Alter ab 16 Jahren befragt.<sup>23</sup> In der von *Thomas Petersen* erstellten Studie zeigte sich, dass die jüngere Generation in Deutschland den Wert der Freiheit dem der Gleichheit deutlich vorzieht. Einem Wandel des gesellschaftlichen Klimas in diese Richtung steht das wachsende Sicherheitsbedürfnis angesichts immer mehr älterer Menschen entgegen. Vieles deutet aber daraufhin, dass sich im Konkurrenzkampf der Freiheitswert langfristig gegen Sicherheit und Gleichheit stärker behaupten könnte. Die gegenwärtige Verteilung der Sympathien für bestimmte Wertevorstellungen hindern die Deutschen aber nicht, sich sehr deutlich mit ihrem demokratischen Gemeinwesen zu identifizieren und sich für dieses zu engagieren. Der Glaube an den eigenen Einfluss ist seit 1992 sogar deutlich gewachsen. Das Allensbach-Institut stellt seit 1988 in fortlaufenden Umfragen immer wieder die Frage, ob Bürgerinnen und Bürger das Gefühl hätten, Einfluss auf die Entwicklungen vor Ort nehmen zu können oder ob sie machtlos seien. Von 1988 bis 2010 antwortete stets eine klare Mehrheit der Befragten, sie sei machtlos und ohne Einfluss.<sup>24</sup> 2012 sagte erstmals eine zwar knappe relative Mehrheit von 39 %, dass Bürgerinnen und Bürger vor Ort etwas bewegen könnten, während sich 33 % weiter für machtlos hielten. Das „langsam wachsende Vertrauen der Bürger in die eigene Gestaltungskraft ist dabei gleichermaßen in West- wie in Ostdeutschland zu beobachten“, so *Petersen*.<sup>25</sup> Sondersituationen wie die großen Proteste und Debatten um Stuttgart 21 mögen einen Prozess beschleunigt haben, der jedoch grundsätzlich bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ein Interesse an und ein Vertrauen in eine deliberative Demokratie bestärkt. Deshalb spricht *Petersen* davon, dass sich in Deutschland eine „politische Kultur der Teilnahme“ entwickelt habe.<sup>26</sup>

---

22 Vgl. *Petersen*, Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, Ergebnisse einer Repräsentativumfrage im Auftrag der Herbert Quandt-Stiftung, 2012.

23 Vgl. *ebenda*, S. 13.

24 Vgl. *ebenda*, Freiheit (Fn. 22), S. 43.

25 *ebenda*, Freiheit (Fn. 22), S. 43.

26 *Petersen*, Freiheit (Fn. 22), S. 42. Auch das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap in Kooperation mit der Herbert Quandt-Stiftung und der Stiftung Zukunft Berlin führte im Februar 2012 zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Mehrheit der Befragten will mehr Mitsprache bei Energie-, Steuer- und Verkehrspolitik, fühlt sich aber über Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungsvorhaben zu wenig (55%) oder gar nicht (7%) informiert. Der Wunsch nach stärkerer Beteiligung erstreckte sich v.a. auf die Energie- (für 48% sehr wichtig), Steuer- und Verkehrspolitik (beide 39%) sowie auf allgemein wichtige Gesetze (43%). Der Umfrage zufolge erhoffen sich die Bürgerinnen und Bürger durch die stärkere Mitsprache bessere und gerechtere Entscheidungen. Den Vorwurf,

Damit hätten sich auch die Chancen verbessert, Bürgerinnen und Bürger für ehrenamtliches Engagement zu gewinnen.<sup>27</sup> Allerdings stagniert der Anteil der ehrenamtlich Engagierten an der Gesamtbevölkerung nach einem steilen Anstieg von unter 10 % in den 1950er Jahren seit den 1980er Jahren auf einem Niveau von rund 28 %. Das sagen zumindest die Allensbach-Untersuchungen über rund sechs Jahrzehnte.<sup>28</sup> Die Freiwilligensurvey der Bundesregierung konstatieren von 1999 bis 2009 auch nur einen Anstieg von 34 % auf 36 % der Bevölkerung, schätzen das Engagement der Deutschen aber etwas höher ein.<sup>29</sup>

Seit über dreißig Jahren stagniere der Anteil engagierter Bürger auf einem Plateau, das weitere Steigerungen nicht einfach erscheinen lasse, so *Petersen*. Seine sozio-demografischen Erkenntnisse fallen ähnlich aus wie in vergleichbaren Studien: So sind Menschen mit höherer Schulbildung und konfessionell Gebundene aktiver als Bürger mit geringerer Bildung, geringerem Einkommen und ohne Kirchenbindung.<sup>30</sup>

Bürgerschaftliches Engagement ist demnach v. a. ein Phänomen des freiheitlich eingestellten, gebildeten Bürgertums. Zudem verändert es sich im Lebenszyklus. So seien die 45- bis 59-jährigen die am stärksten aktive Gruppe der Engagierten.<sup>31</sup> In einer zunehmend älter werdenden und schrumpfenden Bevölkerung dürften die älteren Altersgruppen

---

mehr Bürgerbeteiligung behindere den Fortschritt, lassen sie dabei nicht gelten. Allerdings sehen die Befragten bei sich selbst in spezifischen Politikbereichen Know-How-Defizite. Entsprechend groß ist das Vertrauen gegenüber Wissenschaftlern und Experten der jeweiligen Fachgebiete (58 %). Auffallend war im Blick auf die öffentliche Debatte nach „Stuttgart 21“ die mehrheitliche Orientierung am Gemeinwohl. So gaben 54 % der Befragten an, bei großen Bauvorhaben habe das Interesse der Allgemeinheit Vorrang vor den Interessen betroffener Anwohner. Auch diese Umfrage legt nahe, dass mit Hilfe von bürgerschaftlicher Mitverantwortung ein neues Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern und Entscheiderinnen und Entscheidern im Prozess der Entscheidungsvorbereitung vonnöten ist. Das setzte allerdings auch voraus, dass Politik und Verwaltung ein höheres und ernsthaftes Maß an Offenheit aufbringen und Bürgerbeteiligung nicht nur als entscheidungstaktisches Feigenblatt betrachten, vgl. dazu Herbert Quandt-Stiftung, Bürger wollen mehr Mitsprache bei Energie-, Steuer- und Verkehrspolitik, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemeldungen/pressemeldung\\_buergerschaftliche\\_mitverantwortung](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemeldungen/pressemeldung_buergerschaftliche_mitverantwortung) (10.3.2016).

27 *Petersen*, Freiheit (Fn. 22), S. 47 ff.

28 *Ebenda*, S. 53 ff.

29 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009, Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009, 2010, S. 8; *Gensicke*, Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland, APuZ 12/2006, S. 9 ff.

30 Vgl. *Petersen*, Freiheit (Fn. 22), S. 53 ff.

31 *Ebenda*, S. 55.

für das bürgerschaftliche Engagement an Bedeutung gewinnen – in der Stadt ebenso wie auf dem Lande. Die jüngeren Bevölkerungsgruppen wollen sich dagegen weniger stark binden oder engagieren sich projektartiger und kurzfristiger. Korreliert man Freiheitsbewusstsein und bürgerschaftliches Engagement, ergeben sich nach *Petersen* folgende Schlüsse: Das gesellschaftliche Klima beeinflusst sehr wesentlich den Willen zum Engagement – und das wiederum lässt sich in Beziehung setzen zum Wert der Freiheit: „Menschen, die der Ansicht sind, jeder sei seines Glückes Schmied, die also eine Grundhaltung einnehmen, die die Voraussetzung für eine Befürwortung eines freiheitlichen Gesellschaftsprinzips ist, sind eher bereit, sich bürgerschaftlich zu engagieren als andere Befragte.“<sup>32</sup> Für *Petersen* ist damit ersichtlich, dass „in einer freien Gesellschaft, in der der Staat wenig ins Leben der Bürger eingreift und wenig Verhaltensmaßregeln festlegt, anders als angenommen, moralische Normen, soziale Kontrolle und damit auch das bürgerschaftliche Verantwortungsgefühl nicht verfallen, sondern im Gegenteil stärken. Damit lässt sich das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland wahrscheinlich am ehesten dadurch stärken, dass man dem Wert der Freiheit zu größtmöglicher gesellschaftlicher Anerkennung verhilft.“<sup>33</sup>

### Der Glaube an den eigenen Einfluss wächst

Frage: Wie ist Ihr Eindruck: Hat man als Bürger Einfluss auf das, was hier am Ort geschieht, oder ist man da machtlos

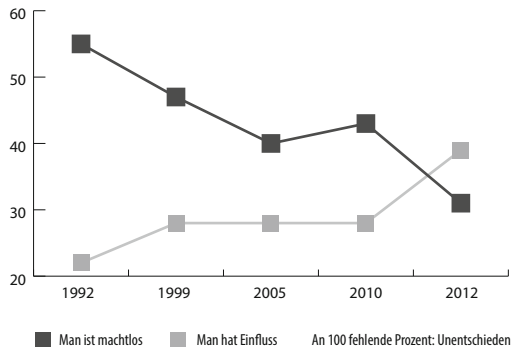


Abb. 1

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10086 (Februar 2012)

<sup>32</sup> *Petersen*, Freiheit (Fn. 22), S. 103.

<sup>33</sup> *Ebenda*.

Für die Herbert Quandt-Stiftung ergab sich daraus die Folgerung, in ihren Projekten engagierte Bürgerinnen und Bürger zu suchen und „Entwicklungspartnerschaften“ aufzubauen. Die Stiftung fördert solche Bürgerinnen und Bürger finanziell und ideell (durch gemeinsame Projektentwicklung, Coaching und durch die Zuhilfenahme externer Expertise), die sich veritabler Themen ihrer Umwelt annehmen, Entscheidungsträger und Öffentlichkeit für die Anliegen der Bürgergesellschaft sensibilisieren und sie vom Potenzial bürgerschaftlichen Engagements für das Gemeinwesen überzeugen. Daraus ergibt sich eine Struktur für Projekte und Programme, die wir das „Sandwich-Modell“ nennen: Die Verbindung von basisnahen, mit den Bürgerinnen und Bürgern dialogisch und partnerschaftlich entwickelten Projekten mit wissenschaftlichen Studien bzw. theoretischer Expertise „von außen“ und schließlich mit politischer Kommunikation durch Gesprächskreise, Konferenzen, Kommissionen, individuelle Ansprache öffentlicher Stakeholder sowie eine intensive Medien- und Öffentlichkeitsarbeit. Im Folgenden, wird am Beispiel zweier Projekte das Vorgehen der Stiftung illustriert.

#### IV. Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum: Engagement-Dialoge in Mecklenburg-Vorpommern

Die Herbert Quandt-Stiftung legte im Jahr 2012 das Programm „Bürger.Innen.Land – Für eine aktive Zivilgesellschaft in Mecklenburg-Vorpommern“ auf, um an ausgewählten Orten engagierte Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen, den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort zu stärken.<sup>34</sup> Die Herausforderungen, vor denen Mecklenburg-Vorpommern aktuell steht, hängen sehr stark mit der jüngeren Geschichte des Bundeslandes zusammen. Mit dem Ende der DDR im Jahr 1989 begann eine Entwicklung, die sich bis heute auf alle Gesellschaftsbereiche auswirkt. Zunächst wurden nach der Wende ca. 25 % der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern arbeitslos, was

34 Vgl. Herbert Quandt-Stiftung, Bürger.Innen.Land MV, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/buergerinnenlandmv\\_programm/](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/buergerinnenlandmv_programm/) (10.3.2016); Gillwald/Löffler, Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl in Mecklenburg-Vorpommern, eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 17/2014 v. 29.8.2014, S. 1 ff.; Eichert/Buchmann, Perspektiven der lokalen Bürgergesellschaft – Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern, BBE Newsletter 16/2014; vgl. auch zusammenfassend Kalden, Ländliche Räume befördern das Wir-Gefühl, Beobachtungen aus Mecklenburg-Vorpommern, in: Hendricks/Schnetter/Schulte (Hrsg.), Praxishandbuch Medien auf dem Land, Analysen, Impulse und Handlungskonzepte, 2015, S. 129 ff.

zu einem Einbruch von Einkommen und Kaufkraft führte.<sup>35</sup> Besonders nachteilig auf die Wirtschaft wirkten sich die Überführungen der Volkseigenen Betriebe und der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften aus.<sup>36</sup>

Die beschriebene Entwicklung hatte eine starke Abwanderung insbesondere der jungen Bevölkerung sowie einen Geburtenrückgang zur Folge. Zwar ist Mecklenburg-Vorpommern Empfänger des Länderfinanzausgleichs, die Höhe der Zahlungen richtet sich aber u. a. nach der Bevölkerungszahl. Aktuell zählt das Bundesland ca. 70 Einwohner pro Quadratkilometer und liegt damit auf dem letzten Platz im Bundesvergleich. Die größte Bevölkerungsgruppe ist mit 11,9% die der über 75-jährigen. Wenngleich im Jahr 2014 bereits das zweite Mal in Folge ein Wanderungsgewinn verzeichnet werden konnte, können diese Zuzüge die Wanderungsverluste der 16 Vorjahre bei Weitem nicht ausgleichen. Als Reaktion auf die schwindende Bevölkerung reformierte das Land die Kreise. Seit 2011 gibt es nur noch zwei kreisfreie Städte und sechs Landkreise mit enormer geographischer Ausweitung – allein der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hat inzwischen eine Größe von 5.470 qm.<sup>37</sup> Das führt bei vielen ehrenamtlich Engagierten zu Klagen über weite Anfahrten und erhöhten Aufwand für Treffen in zentralen Institutionen wie z. B. Kreistagen.

Der ländliche Raum in den neuen Bundesländern, gerade auch in Mecklenburg-Vorpommern, ist stark durch Abwanderung betroffen. In vielen Fällen bevorzugen junge Menschen die Großstädte, da sie Ausbildungsplätze und Arbeit bieten. Über 90% der Gemeinden in den neuen Bundesländern haben in den letzten Jahren an Bevölkerung verloren, v. a. in ländlichen Regionen.<sup>38</sup> Durch die Abwanderung bleiben Gewerbesteuern aus, gehen Kaufkraft und damit Umsatzsteuern verloren. Gleichzeitig bedeuten weniger Einwohner in einer Kommune nicht, dass die Kosten sinken, die im Grundgesetz verankerte zu gewährleistende „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ führt eher zu einem Anstieg.<sup>39</sup> In vielen Fällen setzen die Kommunen deshalb auf

---

35 Vgl. *Koschkar/Nestler/Scheele* (Hrsg.), *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*, 2014, S. 13.

36 Vgl. *ebenda*.

37 Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2015*, 2015, S. 358.

38 Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), *Im Osten auf Wanderschaft, Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und dem Erzgebirge verändern*, 2016, S. 6.

39 Vgl. *ebenda*, *Anleitung zum Wenigersein, Vorschlag für eine Demografiestrategie*, 2013, S. 28.

die Bürgerinnen und Bürger, um Lücken in der Versorgung zivilegesellschaftlich gestalten zu können.

Doch nicht nur aus diesem Grund ist die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in Mecklenburg-Vorpommern ein Teil der Arbeit der Herbert Quandt-Stiftung. Im Blick auf die nördlichen Bundesländer ist weiterhin eine zunehmende Stärke rechter Parteien und Gruppierungen zu bemerken, die bürgerschaftliches Engagementpotenzial auf negative Art und Weise binden. Das Programm der Herbert Quandt-Stiftung stellte ein Werkzeug dar, punktuell dieser Gefährdung des sozialen Zusammenhalts entgegenzuwirken.

Begleitend zum Programm „BürgerInnen.Land MV“ gab die Herbert Quandt-Stiftung bei infratest dimap eine qualitative Studie mit dem Titel „Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl. Begünstigende und hemmende Faktoren für bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern“ in Auftrag.<sup>40</sup> Darin zeigt der Sozialwissenschaftler *Uwe Meergans*, dass die bereits dargestellte Entwicklung des Landes seit der Wende, die damit einhergehende hohe Arbeitslosigkeit, ein geringeres Selbstwertgefühl bei Menschen in prekären Lebensverhältnissen und ein geringeres Vertrauen ins demokratische System als in Westdeutschland, Faktoren darstellen, die das Engagement hemmen. Begünstigend erscheinen ihm: eine Intensivierung der staatsbürgerlichen Bildung bei Kindern und Jugendlichen<sup>41</sup>, das Einüben von deliberativen Demokratieverfahren wie eine offene und lösungsorientierte Streitkultur, die Vermittlung von Selbstermächtigungserfahrungen und Toleranz. Dies müsse verbunden werden mit der sozialen Integration

40 Vgl. *Meergans*, Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl, begünstigende und hemmende Faktoren für bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern, 2013; *ders.*, Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl, begünstigende und hemmende Faktoren für bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern, in: Alex/Schlegel (Hrsg.), *Mitdendrin!*, Kirche in peripheren ländlichen Regionen, 2014, S. 68ff.; *Pergande*, Zwischen WIR-Gefühl und Staatsgläubigkeit – bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 10.9.2013, S. 10; *Kleine Wördemann*, Jugendlichen im Nordosten fehlt das „Wir-Gefühl“, *Ostsee-Zeitung* v. 29.8.2013, S. 2; *Frost*, Anerkennung für Ehrenamtliche, Studie: Städte und Gemeinde unterstützen engagierte Bürger zu wenig, *Nachwuchs in Ehrenämtern* fehlt, *Schweriner Volkszeitung* v. 29.8.2013, S. 4.

41 Von 10.896 Absolventen haben im Jahr 2014 34% die allgemeine Hochschulreife erlangt, 4% die Fachhochschulreife, 41% die mittlere Reife, 12% die Berufsreife, 4,5% einen Förderabschluss und 4,5% der Schüler/innen haben die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss verlassen (vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern [Hrsg.], *Statistisches Jahrbuch* [Fn. 37], S. 82). Im Jahr 2009 lag Mecklenburg-Vorpommern auf dem letzten Platz im Bundesvergleich der Schulabgänger/innen, jeder siebte männliche Schulabgänger verließ in diesem Jahr die Schule ohne Abschluss (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung [Hrsg.], *Die demografische Lage der Nation, Was freiwilliges Engagement für die Region leistet*, 2011, S. 17).



in die Arbeitswelt, mit der finanziellen Unterstützung des Ehrenamts, dem Ausbau von engagementfördernder Infrastruktur und einer Vertiefung der Anerkennungskultur und damit auch der Werbung für Engagement.

## 1. Das Programm „BürgerInnen.Land“

Die Säulen des Programms sind Praxisprojekte in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Orten wie Anklam, Demmin, Greifswald, Lalandorf sowie Wismar. Sie werden ergänzt durch wissenschaftliche Untersuchungen. Zu diesen zählen:

- die genannte infratest-Studie zum bürgerschaftlichen Engagement,
- eine Untersuchung des gesamten Landeshaushalts Mecklenburg-Vorpommern zu engagementfördernden Mitteln aus der Feder des Vorstands der Herbert Quandt-Stiftung *Dr. Christof Eichert*<sup>42</sup>,
- ein politischer Essay des Stiftungs- und Kulturberaters *Dr. Wolf Schmidt* zur Bedeutung von Kulturpolitik für die Landesentwicklung im nordöstlichsten deutschen Bundesland<sup>43</sup>.

Diese Bausteine wurden flankiert durch eine gesellschaftspolitische Diskussionsreihe mit dem Titel „Schweriner Gedanken zur Zukunft“, weitere Konferenzen sowie eine interdisziplinäre Denkwerkstatt zu Grundsatzfragen von Engagementpolitik und Bürgergesellschaft. Als ein Aspekt des Programms sollen an dieser Stelle die Denkwerkstatt

---

42 Vgl. *Eichert*, Haushalts-Titel, Haushalts-Mittel, aber keine politische Steuerung, Analyse eines Landeshaushalts zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, npoR 4/2014, S. 316 ff.

43 Vgl. *Schmidt*, Die Kunst des Bleibens, Wie Mecklenburg-Vorpommern mit Kultur gewinnt, 2012. Dazu: *Engelbrecht*, Mit Kultur zum Garten der Metropolen. Podiumsdiskussion zum Thema „Kunst des Bleibens – Kulturpolitik im ländlichen Raum“ in Greifswald. Vielfältige Angebote können ganze Regionen beleben und attraktiver machen, Ostsee-Zeitung v. 8.11.2012; *Hollatz*, Anstiften zur Kunst des Bleibens im nördlichen Bundesland. Am Montag wird zu einer Kulturdebatte im Filmbüro eingeladen. Es geht um Thesen wie, „MV ist ein Land der Zuwanderer“, Ostsee-Zeitung v. 9./10.3.2013, S. 13; *Pergande*, Wenn nur noch die Künstler kommen – wie Stiftungen in Mecklenburg-Vorpommern bürgerschaftlichen Einsatz unterstützen, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.1.2013, S. 10; *Tautz*, Eine Gemeinde will mehr als weiß und braun. Weil Kommunen immer weniger Geld zu verteilen haben, schrumpft der Spielraum, etwas zu gestalten. Helfen können Förderer wie die Herbert Quandt-Stiftung. Sie engagiert sich für fünf Jahre im Nordosten der Republik, Schweriner Volkszeitung v. 20.11.2012, S. 3. Vgl. auch *Lachmann*, Das Ehrenamt muss Chefsache werden! Die Tagung zur Arbeit von Freiwilligen in Greifswald kommt zu dem Ergebnis: „Wir wollen kein Geld, wir wollen mehr Anerkennung“, Ostsee-Zeitung v. 19.9.2014, S. 2.

„Bürger.Innen.Land MV“ und insbesondere die in diesem Rahmen und in Kooperation mit der Mecklenburger AnStiftung veranstalteten Engagement-Dialoge als Form der bürgerschaftlichen Partizipation im Sinne des Erprobens und Stärkens einer deliberativen Demokratiekultur betrachtet werden.

## 2. Denkwerkstatt

Von 2012 bis 2014 befasste sich die Denkwerkstatt „Bürger.Innen.Land MV“ in acht Sitzungen mit dem Thema Bürgerengagement und Partizipation in Mecklenburg-Vorpommern. In der Denkwerkstatt versammelten sich 15 hochkarätige Vertreter aus den unterschiedlichsten Segmenten der Gesellschaft: Kirche, Sport, Parteien, Staat, Wirtschaft, Universitäten, Umwelt etc.<sup>44</sup> Aus dem gemeinsamen Nachdenken entstand ein landespolitisch ausgerichtetes Papier mit dem Titel: „Wir in MV. Ein Engagement-Impuls der Denkwerkstatt Bürger.Innen.Land MV“.<sup>45</sup>

In ihrem Impuls-Papier behandelte die Denkwerkstatt die Themen Qualifikation, Vernetzung, Kommunikation, politisch-administrative Erleichterungen, Balance zwischen Zivilgesellschaft und Staat – sie alle sind für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Mecklenburg-Vorpommern von zentraler Bedeutung. Die Denkwerkstatt schlug vor, das Fortbildungsangebot auszubauen und Engagierte und Engagement-Willige besser zu vernetzen, z. B. über ein neu zu schaffendes Online-Portal. Zugleich müssten Politik und Verwaltung „Freiwilligen-Engagement als Teil einer größeren gesellschaftspolitischen Vision mit einer neu zu findenden Balance zwischen Bürgergesellschaft und Staat behandeln“<sup>46</sup>. Angesichts der starken Rolle, die der staatlichen Seite in Mecklenburg-Vorpommern zukomme, sei es wünschenswert, dass Engagement-Förderung auf allen Ebenen von der Landesregierung bis zu den Rathäusern Chefsache werde. Deshalb schien der Aufbau einer Landesstiftung zur Förderung des Engagements sehr bedeutsam zu sein. Im Detail ging es um folgende positive Faktoren zur Stärkung der Bürgergesellschaft:

---

44 Die Liste der Mitglieder der Denkwerkstatt ist im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/buergerinnenlandmv\\_denkwerkstatt/](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/buergerinnenlandmv_denkwerkstatt/) (4.4.2016).

45 Vgl. *Eichert/Schmidt*, Engagement-Dialog „Wir in MV“, ein Impuls der Denkwerkstatt Bürger.Innen.Land MV, 2014, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/gesellschaftundpolitik/buergerinnenlandmv/impulspapier\\_denkwerkstatt\\_buerger\\_innen\\_land\\_mv\\_web.pdf](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/gesellschaftundpolitik/buergerinnenlandmv/impulspapier_denkwerkstatt_buerger_innen_land_mv_web.pdf) (4.4.2016).

46 *Eichert/Schmidt*, Engagement-Dialog (Fn. 45), S. 10.

### *a. Qualifikation*

Der Begriff Qualifikation umfasst hier u. a. die vermehrte Aufnahme von Projekten zum Service Learning. Außerdem könnten eine Verstärkung von Freiwilligen-Programmen in Unternehmen oder einfachere Freistellungsmöglichkeiten für Engagierte einen positiven Einfluss auf die Zahl der Engagierten in Mecklenburg-Vorpommern haben. Die Qualifizierung von Personen zur Übernahme von Vorstandsfunktionen oder Geschäftsführungen in NGOs und Vereinen, möglicherweise mit einem Zusatznutzen im Beruf, sei ein weiterer wichtiger Aspekt der Engagementförderung.

### *b. Vernetzung*

Die Vernetzung bestehender Qualifizierungsangebote verschiedener Träger auf einem MV-Online-Portal ist ein weiteres Ziel. Würde die Vielfalt des freiwilligen Einsatzes stärker und in der Breite deutlich, könnten sich mit Hilfe eines professionellen Managements die Engagierten thematisch, räumlich und sektorenübergreifend besser vernetzen.

### *c. Kommunikation*

Kommunikation meint hier eine Kampagne über die Medien, die Bereitstellung von Informationen und Angeboten innerhalb des Engagement-Portals, aber auch Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern vor Ort. Die Idee ist, potenziell engagementbereite Menschen zu werben und bereits Engagierten eine angemessene Anerkennung zukommen zu lassen.

### *d. Politisch-administrative Erleichterungen*

Politisch-administrative Erleichterungen wurden nicht nur in der Denkwerkstatt gefordert, auch in der Studie „Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl“ wurde wiederholt auf die Wichtigkeit dieses Aspektes hingewiesen. Politik und Behörden sollten bürgerschaftlichem Engagement auf allen Ebenen offen, respektvoll und wertschätzend begegnen. Von herausragender Bedeutung sei allerdings die Einführung praxistauglicher Vorgaben für die Beantragung und Abrechnung öffentlicher Fördermittel sowie die Bereitschaft, sachliche Ressourcen und Infrastruktur anzubieten.

### e. *Balance zwischen Zivilgesellschaft und Staat*

Die Balance zwischen Zivilgesellschaft und Staat könne nur gehalten werden, wenn Engagement politisch gewollt ist, entsprechende Anerkennung erfährt und nicht als Ersatz für schwindende öffentliche Leistungen missbraucht wird.

## 3. Engagement-Dialoge

Nachdem die Denkwerkstatt ihre Thesen veröffentlicht hatte, wollte sie diese mit engagierten Bürgern, Experten und Kommunalpolitikern diskutieren. So sollte der Engagement-Impuls einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Also wurden in vier Orten in ganz Mecklenburg-Vorpommern Dialogabende im Sommer 2014 veranstaltet, um ins Gespräch zu kommen. Nach den ersten beiden Debatten, die eher im Stil von Podiumsdiskussionen stattfanden, wechselte die Art der Veranstaltung hin zu einer Diskussionsrunde mit Punktabfrage, um allen Teilnehmenden die Möglichkeit zu bieten, ihre Stimme abzugeben. Mitunter erwies sich der direkte Austausch zu den Bürgern unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten als keineswegs einfach, neigten doch manche Bürgerinnen und Bürger eher dazu, sehr stark narrativ über ihre Erfahrungen zu berichten als politische Überlegungen zur Stärkung der Engagementpolitik in Mecklenburg-Vorpommern anzustellen. Deshalb wurde eine Form der Meinungsabfrage gewählt, die in kleineren Diskussionskreisen geschah und zu mehr Konzentration führte. Nach einer Diskussionsrunde mit Podiumsgästen wurden alle Teilnehmer aufgefordert, an sechs thematischen Metaplantafeln Punkte zu verteilen. Dazu wurden im Vorfeld die beschriebenen fünf Themen aus dem Impuls-Papier auf die Tafeln übertragen, um dann von den Anwesenden bewertet zu werden. Die Teilnehmer hatten die Möglichkeit, grüne Punkte für die Aspekte zu verteilen, die sie befürworteten, rote Punkte für die Gesichtspunkte, die sie anders beurteilen würden, oder Fragezeichen für eventuellen Klärungsbedarf. Fehlende Aspekte sollten auf Karten ergänzt werden.

Die Auftaktveranstaltung in Greifswald war die am besten besuchte Veranstaltung, was vermutlich mit der Teilnahme des mecklenburg-vorpommerschen Ministerpräsidenten *Erwin Sellering* (SPD) zusammenhing.<sup>47</sup> Es folgte eine Veranstaltung in Demmin, die Dialog-abende

47 Vgl. Herbert Quandt-Stiftung, Eine musste sich kümmern, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemitteilungen/Engagement\\_Dialog\\_Greifswald](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/pressemitteilungen/Engagement_Dialog_Greifswald)

in Schwerin und Rostock liefen dann nach dem oben beschriebenen Schema mit Diskussion und Punkteabfrage mit anschließender Auswertung ab. Interessant war bei der Auswertung dieser Methode nicht nur, welche Aspekte die meisten grünen Punkte erhielten, sondern auch, wo rote Punkte geklebt wurden. Allerdings ist bei den roten Punkten ein gewisser Interpretationsspielraum zu geben. Manchmal zeigte sich auch, dass die Menschen wenig an Veränderungen glauben oder es nicht für möglich halten, diese selbst zu bewirken.

Es kann festgehalten werden, dass die Veranstaltungen dazu beitragen konnten, die für die Engagierten vor Ort wichtigsten Aspekte herauszuarbeiten und weniger dringende Punkte zu identifizieren. Die Ergebnisse konnten in Form eines Fotoprotokolls festgehalten werden. Im Nachhinein geäußerte Erklärungen zu roten Punkten oder Fragezeichen wurden vom Moderator aufgenommen und im Protokoll vermerkt. Die Auswertung der Ergebnisse ist wesentlich einfacher und eindeutiger als bei einer reinen Diskussionsveranstaltung, da die Anzahl der Punkte verglichen und interpretiert werden kann. Die Auswertung der Fotoprotokolle erfolgte durch eine Betrachtung der verteilten Punkte und der zusätzlich von den Diskussionsteilnehmern formulierten Karten. Daraufhin wurden die Protokolle der Veranstaltungen in Greifswald und Demmin dahingehend untersucht, ob dieselben Punkte genannt wurden und welche zusätzlichen, wichtigen Aspekte diskutiert wurden. Auch Gesichtspunkte, die im Engagement-Dialog nicht auftauchten, wurden in der Auswertung berücksichtigt. So ergab sich eine Gliederung aus besonders wichtigen, wichtigen, weniger wichtigen und nicht tiefergehend diskutierten Aspekten des Engagement-Impulses:

#### *a. Besonders wichtig*

Das Thema Service-Learning erhielt in allen Diskussionen eine intensive und positive Würdigung. Engagement bereits in der Schule einzuüben scheint für viele Engagierte ein wichtiger Schritt zur Nachwuchsgewinnung zu sein. Außerdem wünschen sich die Beteiligten mehr Hilfe bei praktischen Problemen wie Raumsuche, die Bereitstellung von Fahrzeugen oder Postverteilern. Engagement solle als freiwillig und selbstbestimmt und nicht als Ersatz für ausbleibende staatliche Leistungen betrachtet werden. Zudem sollte Freiwilligen ihr Engagement nicht durch politisch-administrative Vorgaben erschwert werden, viele

Engagierte fordern gelockerte Vorgaben in diesem Bereich. Der Vorschlag, die Wirtschaft für die Förderung von Engagement zu gewinnen, erfuhr viel Zuspruch unter den engagierten Bürgerinnen und Bürgern.

*b. Wichtig*

Einige Teilnehmer sprachen sich dafür aus, Engagierte und potenziell Engagierte nach Themen, Interessen und Regionen zusammenzubringen. Des Weiteren sei es wichtig, eine wertschätzende Haltung von Politik und Behörden zu stärken; darin inbegriffen ist auch die Forderung, Bürgerengagement auf allen politischen Ebenen zur Chefsache zu machen.

*c. Weniger wichtig*

Eine landesweite Kampagne zur Stärkung des Engagements über Print- und Funkmedien empfanden nur wenige der Teilnehmer als wichtig. Zusätzlich zu einer solchen Kampagne seien der Denkwerkstatt zufolge mobilisierende Bürgergespräche vor Ort wichtig; doch auch dieser Vorschlag erhielt nur verhaltene Zustimmung. Auch die Unterstützung Erwerbsloser bei Engagement scheint den Befragten weniger wichtig zu sein.

*d. Nicht diskutiert/nur vereinzelt angesprochen*

Die Kategorie nicht diskutiert/nur vereinzelt angesprochen ist von besonderem Interesse, da sie Aspekte enthält, die von den Experten als besonders wichtig angesehen wurden, von den Teilnehmenden der Dialogabende allerdings nicht:

- Engagement-Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt würdigen,
- Engagement besser kommunizieren,
- Einsatz von Hauptamtlichen vermehren,
- Nachhaltigkeit von Projekten fördern,
- Risikobereitschaft bei der Förderung von Projekten zulassen,
- Transparenz politisch fördern,
- Mobilität,
- Förderung kleiner Initiativen,
- Strukturen für Engagement schaffen.

Aus den Erfahrungen der bisherigen Recherche und vergangener Veranstaltungen scheint es erstaunlich, dass die Förderung kleiner Initiativen, Mobilität und die Schaffung von Strukturen zur Engagement-Förderung nicht diskutiert wurden. Es könnte an fehlender Zeit oder daran gelegen haben, dass diese Aspekte nicht im Engagement-Impuls auftauchen und dementsprechend auch nicht auf den Tafeln erschienen.

Zwei Punkte – das Engagement-Online-Portal und die Gründung einer Stiftung für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement – wurden durchaus kontrovers diskutiert. Die Bürgerinnen und Bürger sehen die Errichtung einer Stiftung positiv. Das Engagement-Portal könne, was die Vermittlung und Qualifizierung von Engagierten angeht, seinen Zweck erfüllen, aber für Werbung und Beratung von Ehrenamtlichen. Zur Vernetzung könne aber eher das Engagement-Portal dienlich sein als die Stiftung.

Freiwilligenprogramme in Unternehmen zu stärken und möglicherweise gar Bildungsurlaub dafür zu nehmen wurde erwartungsgemäß von den wenigen Vertretern der Wirtschaft nicht als positiv aufgenommen. Allerdings handelte es sich dabei um Mittelständler, die ihre Mitarbeiter aus zeitlichen Gründen oftmals nicht freistellen können, da ihnen andernfalls benötigte Arbeitskräfte fehlen.

#### 4. Zusammenfassung

Als Ertrag dieser Dialogabende und der Denkwerkstatt „Bürger.Innen.Land MV“, der Projekte der Herbert Quandt-Stiftung, der Kooperation und der Initiativen der Mecklenburger AnStiftung kann festgehalten werden, dass das Thema Engagementförderung und Engagementpolitik sehr breit in der Bevölkerung und in der Landespolitik verankert werden konnte. Hilfreich war dabei, dass der Landtag in Schwerin für die Legislatur 2011 bis 2016 eine Enquete-Kommission „Älter werden in MV“ einsetzte, die sich unter seniorenpolitischen und demografischen Vorzeichen für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements interessierte. Das Engagement der beiden Stiftungen kam also zum richtigen Moment und füllte eine bis dato nicht bearbeitete gesellschaftspolitische Nische. Dank ihrer engen Zusammenarbeit, der Veröffentlichung des Engagement-Impulses der Denkwerkstatt, der vielfältigen Dialogabende, der Öffentlichkeitsarbeit, weiterer Veranstaltungen und Beratungsleistungen konnten die Herbert Quandt-Stiftung und die Mecklenburger AnStiftung mit Hilfe eines intensiven Bürgerbeteiligungsprozesses einen Beitrag zur Gründung der „Stiftung

für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern<sup>48</sup> leisten. Damit ist das Thema Engagementförderung landespolitisch abgesichert. Die neue Stiftung soll v. a. kleine Initiativen und einzelne Engagierte unterstützen, die auf keine gewachsenen Strukturen zurückgreifen können. Die Stiftung hat ihre Arbeit im September 2015 aufgenommen.<sup>49</sup>

## V. Bürgergesellschaft und demografischer Wandel in Hessen

Die Arbeit der Herbert Quandt-Stiftung in Mecklenburg-Vorpommern zog bald Kreise über das Bundesland hinaus. Die Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ und die hessische Staatskanzlei, die es sich ebenfalls zur Aufgabe gemacht haben, bürgerschaftliches Engagement zu fördern, schlugen der in Hessen beheimateten Herbert Quandt-Stiftung deshalb eine Kooperation vor. Die Herbert Quandt-Stiftung stimmte gerne zu; konnten auf diese Weise doch wichtige Erkenntnisse aus der Arbeit in Mecklenburg-Vorpommern nach Hessen übertragen werden. Der Projekttransfer<sup>50</sup> manifestiert sich im neuen Programm der beiden Stiftungen: „Land mit Zukunft – Bürgergesellschaft und demografischer Wandel in Hessen.“<sup>51</sup>

Die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger spielt dabei eine zentralere Rolle als noch in Mecklenburg-Vorpommern. Der Kern dieses Stiftungsprojekts in Hessen ist es, innovative, lokale Modelle aus und mit der Bürgergesellschaft zu entwickeln, die zeigen, dass in Zeiten des demografischen Wandels nur Vielfalt und nicht Gleichheit nachhaltige Optionen für die Zukunft schafft. Wie in Mecklenburg-Vorpommern setzen die Stiftungen auch in Hessen auf das „Sandwich-Modell“: Neben konkreter Projektarbeit vor Ort werden auch hier durch Studien und Konferenzen Theorie und Praxis miteinander verzahnt. Als eine konkrete Frucht aus den Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern ist der Aufbau von Qualifizierungsangeboten für Ehrenamtliche zu sehen,

48 Vgl. Mecklenburger AnStiftung, Abschluss der Denkwerkstatt BürgerInnen.Land, MV: Weichen stellen für mehr Engagement!, im Internet abrufbar unter <http://www.anstiftung-mv.de/abschluss-der-denkwerkstatt-buerger-innen-land-mv%E2%80%A8-weichen-stellen-fuer-mehr-engagement/> (10.3.2016).

49 Genauere Informationen zur Arbeit der Landesstiftung im Internet abrufbar unter <http://www.ehrenamtsstiftung-mv.de/> (4.4.2016).

50 Mehr zu den Methoden des Projekttransfers z.B. bei *Meuter*, Nachmachen erwünscht, Methoden erfolgreichen Projekttransfers, Bundesverband Deutscher Stiftungen, 2009.

51 Vgl. Herbert Quandt-Stiftung, Land mit Zukunft, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/land\\_mit\\_zukunft/](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/land_mit_zukunft/) (10.3.2016).



die in einem nächsten Programmschritt angegangen werden sollen. Diesem Punkt wurde, wie oben erwähnt, im Norden viel Bedeutung für gelingendes Engagement bescheinigt.

Unter demografischen Gesichtspunkten kann man in Hessen gewissermaßen von einer Zweiteilung des Bundeslandes in Nord und Süd sprechen.<sup>52</sup> Während man in den südhessischen Ballungsräumen mit hoher Wirtschaftskraft auch zukünftig mit steigenden Einwohnerzahlen rechnet, sind die Bevölkerungszahlen in den ländlichen Regionen rückläufig.<sup>53</sup> Dies betrifft v. a. den Norden und Osten des Landes. Während der deutschen Teilung profitierten hier zahlreiche Gemeinden von der Zonenrandförderung; durch die vielen Bundeswehrstandorte kam Kaufkraft in die Innenstädte. Im Laufe der 1990er Jahre veränderten sich diese positiven Voraussetzungen: Fördergelder flossen vermehrt in die neuen Bundesländer, Kasernen wurden geschlossen. Auch in Nord- und Osthessen ist der allgemeine Trend der Abwanderung aus dem ländlichen Raum wahrnehmbar. Im ländlich geprägten Teil Hessens sind der demografische Wandel und die „Landflucht“ daher Themen von großer Bedeutung. Nicht nur die Kommunen und Landkreise, sondern auch die Bürgergesellschaft ist gefordert, sich mit den Veränderungen, die mit der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung einhergehen, auseinanderzusetzen.

Inhaltlich lässt sich ein zentraler Konsens in den Debatten und Forschungen der letzten Jahre benennen: Nicht der demografische Wandel ist zu gestalten – wie gerne formuliert – weil dieser ein Megatrend ist und von einer Fülle von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen, politischen, aber auch höchst persönlichen Faktoren abhängt. Diese Punkte können weder einzeln noch in ihrer Gesamtheit mit leichter Hand politisch umgekehrt werden. Vielmehr gilt es, die Gesellschaft in Zeiten des demografischen Wandels zu gestalten und sie als Ganzes und in ihren Teilen auf die Veränderungen und Herausforderungen im demografischen Wandel vorzubereiten. Für die Bundes- wie die Landespolitik stellt sich die grundsätzliche Frage, wie das grundgesetzliche Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse zukünftig zu verstehen ist. Nach allem, was heute aus Forschung, aus Modellprojekten und der politischen Praxis bekannt ist, gibt es für den ländlichen Raum in

---

52 Vgl. Hessen Agentur GmbH (Hrsg.), Bevölkerungsvorausschätzung für Hessen und seine Regionen als Grundlage der Landesentwicklungsplanung, wichtige Ergebnisse im Überblick, 2015, im Internet abrufbar unter [http://www.hessen-agentur.de/mm/mm001/Bevoelkerungsvorausschaetzung\\_mit\\_Anhang\\_1.pdf](http://www.hessen-agentur.de/mm/mm001/Bevoelkerungsvorausschaetzung_mit_Anhang_1.pdf) (10.3.2016).

53 Vgl. hierzu Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), Die Zukunft der Dörfer – zwischen Stabilität und demografischem Niedergang, 2011.

Zeiten des demografischen Wandels keine abstrakten und verallgemeinerbaren Ansätze, sondern nur individuelle Lösungen. Es ist also in jedem Falle essenziell, das Lokale in den Vordergrund zu stellen. Die Bevölkerung muss eine aktive Rolle in der positiven Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes einnehmen und lokale Konzepte anstoßen und (mit-)entwickeln.<sup>54</sup> Stets geht es dabei auch um das „Wir-Gefühl“, um die Identität und Zukunft eines jeden Ortes. Kollektive Erfahrungen der Regionen müssen ernst genommen und für einen Transformationsprozess nutzbar gemacht werden.

## 1. Das Programm „Land mit Zukunft“

Das Programm „Land mit Zukunft“ hilft durch seine partizipative und dialogorientierte Ausrichtung deshalb dabei, in und mit schrumpfenden Kleinstädten eine neue Selbst-Bestimmung ihrer Zukunft zu entwickeln, neue Wege auszuprobieren und Chancen zu entdecken. Konkret arbeiten die Stiftungen in sechs hessischen Kommunen mit den Bürgerinnen und Bürgern zusammen: in Bad Karlshafen, Homberg (Efze), Tann (Rhön), Schlitz, Sontra und Waldeck.<sup>55</sup>

In jeder der Projektkommunen fanden zunächst Bürgerversammlungen statt, zu denen über lokale Medien, Aushänge und direkte Einladungen alle Einwohner eingeladen wurden. In diesen Dialog-Abenden wurden mit der Gallery-Walk-Methode Themen gesammelt, die die Menschen in den Kommunen bewegen: Was macht unseren Ort attraktiv? Welche Probleme begegnen uns im Alltag? Wie ist es um den Zusammenhalt bestellt? Welche Faktoren begünstigen bürgerschaftliches Engagement, wodurch wird es womöglich ausgebremst? Die Ergebnisse dieser ersten Themensammlungen wurden dann in kleinere Arbeitsgruppen mitgenommen. Bürgerinnen und Bürger konnten sich für die Weiterarbeit in diesen Gruppen melden, in jedem Ort kamen so Gruppen von 20 bis 30 Personen zusammen. Ziel dieses kommunalen Vorgehens ist die Entwicklung einer konkreten Projektidee für die eigene Stadt. Für die Umsetzung dieser gemeinschaftlich entwickelten Idee stellen beide Stiftungen ein Budget von insgesamt 60.000 Euro je Kommune zur Verfügung, verteilt auf drei Jahre. Sie sollen im

54 Vgl. Trumann, Gesellschaft gemeinsam gestalten, aber wie?, Handlungsmöglichkeiten aus der Subjektperspektive, Magazin Erwachsenenbildung 19/2013, S. 05–2 ff.

55 Während der Entstehung dieses Textes dauert die Arbeit der Bürgergruppen in allen sechs Kommunen an. An dieser Stelle soll daher eine erste Zwischenbilanz zu den Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung bei der Projektentwicklung im ländlichen Raum gezogen werden.

Wege des Matching-Fund-Prinzips durch lokale Fördermittel, Spenden, Sponsoring etc. ergänzt werden. Auf diese Weise leisten die Bürgerinnen und Bürger einen eigenen Beitrag zur Entwicklung ihres Ortes und übernehmen Verantwortung für die Zukunft ihrer Kommune.

## 2. Die Methode des Runden Tisches

Um ein gemeinschaftliches Projekt zu entwickeln, hat sich die Methode des Runden Tisches im Sinne der Breuninger-Stiftung bewährt.<sup>56</sup> Sie beruht v. a. auf dem Streben nach Konsens und der Gleichwertigkeit aller Teilnehmer. Diese unterscheiden sich zum Teil erheblich in ihrem Alter, ihrer beruflichen Stellung oder auch in ihrer Rolle in der lokalen Politik – in jeder Gruppe ist mindestens ein Stadtverordneter vertreten. Durch die Methode des Runden Tisches sowie eine neutrale Moderation „von außen“ sind in den Orten konstruktive Arbeitsgruppen entstanden, in denen man sich mit Respekt begegnet und in denen die Kraft der Argumente im Vordergrund steht. Für die Moderation bleibt es dabei von entscheidender Bedeutung, über die Entwicklungen in den Kommunen informiert zu sein und die (politischen) Hintergründe der Teilnehmer zu kennen. Die klassische Problematik bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern lässt sich auch in diesem Fall beobachten: Am Runden Tisch sitzen zumeist diejenigen, die sich ohnehin in der lokalen Politik einbringen oder die bereits in Vereinen und Initiativen aktiv sind. Die Beteiligung gerade von Jugendlichen, sozial schwächeren Gruppen oder Migrantinnen und Migranten bleibt eine Herausforderung.<sup>57</sup> Dies mag durch die anfangs noch recht abstrakt wirkende Fragestellung zusätzlich verstärkt worden sein: „Wie lässt sich die Lebensqualität in unserer Stadt trotz zukünftiger Herausforderungen erhalten oder verbessern?“ Die Fragestellung wurde bewusst in

---

56 Vgl. das Verständnis der Breuninger Stiftung, Runde Tische, im Internet abrufbar unter <http://www.breuninger-stiftung.de/projekte/projektansichten/runde-tische.html> (4.4.2016); Bundeszentrale für politische Bildung, Runder Tisch, im Internet abrufbar unter <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18160/runder-tisch> (10.3.2016).

57 Vgl. dazu *Munsch*, Bürgerschaftliches Engagement und soziale Ausgrenzung, in: Lallinger/Rieger (Hrsg.), *Repolitisierung sozialer Arbeit, engagiert und professionell*, Hohenheimer Protokolle Bd. 64 (2007), S. 121 ff.; *dies.*, Engagement und Ausgrenzung – theoretische Zugänge zur Klärung eines ambivalenten Verhältnisses, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 3/2011, S. 48 ff.; *Batarilo-Henschen/Mildenberger/Tominski*, Qualifizierung und Anreizsysteme für bürgerschaftliches Engagement, Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen, 2011, im Internet abrufbar unter [https://www.csi.uniheidelberg.de/downloads/CSI\\_Projektbericht\\_110317.pdf](https://www.csi.uniheidelberg.de/downloads/CSI_Projektbericht_110317.pdf) (10.3.2016).

dieser Form gewählt, um offen in den Projektentwicklungsprozess einzugehen und keine Themen vorzugeben. Stattdessen wollten beide Stiftungen sich ganz auf die Themen konzentrieren, die die Bürger vor Ort zur Sprache bringen. In dieser Offenheit mag aber auch eine Ursache für die mangelnde Beteiligung der oben genannten Gruppen liegen: Das für jede Form der Bürgerbeteiligung entscheidende Element der Betroffenheit erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Der demografische Wandel ist, wie oben bereits ausgeführt, ein komplexes Phänomen mit unterschiedlichen Ursachen und Auswirkungen. Die Motivation zur Beteiligung steigt jedoch exponentiell mit dem Grad der Betroffenheit – diese wird aus der abstrakt und offen formulierten Fragestellung nicht unbedingt gewahrt. Zwar ergaben sich aus den Bürgerversammlungen schnell konkrete Problemfelder. Doch die Einladung zur Versammlung wurde v. a. von denen wahrgenommen, die schon vorab auf konkrete Themen abstrahierten und sich vermutlich schon mit den Problemlagen auseinandergesetzt hatten. Es hat sich daher als sehr nützlich herausgestellt, vor und nach den Bürgerversammlungen Kontakt mit Personen aufzunehmen, die eine gewisse Anwaltsfunktion für schwach repräsentierte Bevölkerungsgruppen übernehmen können. Dazu gehören etwa die städtischen Jugendvertreter, Quartiersmanager oder auch Pfarrerinnen und Pfarrer.

Während die Methode des Runden Tisches klassischerweise zur Klärung von Konflikten angewandt wird, dient sie in diesem Falle der Projektentwicklung und erfordert daher in gewisser Weise auch die Aktivierung des „kreativen Potenzials“ einer Gruppe. Unsere Erfahrung zeigt, dass hier keine lokale Gruppe wie die andere denkt, analysiert und handelt. Während in der einen Kommune die Ideen sprudeln und die Moderation diese bündeln und auf Realisierbarkeit prüfen muss, brauchen andere Gruppen stärkere Impulse und Anregungen „von außen“ und profitieren von der Präsentation guter Beispiele.

### 3. Kommunikation, Zusammengehörigkeit, Verantwortung

In den sechs Kommunen ähneln sich die Themen, die die Menschen beschäftigen: Vereine tun sich schwer, Nachwuchs oder Freiwillige für die Vorstandsarbeit zu finden. Innenstädte veröden, weil mehr und mehr Wohnungen und Geschäfte leer stehen; oft gerade die historischen Fachwerkhäuser. Senioren haben Schwierigkeiten, zum Einkaufen oder zum Arzt zu kommen, Jugendliche zum Konzert oder Kino,

weil immer weniger Busse fahren – gleichzeitig klagen Verkehrsunternehmen über sinkende Fahrgastzahlen.

In jedem Ort zeigen sich eigene Prioritäten. Während sich in einem Ort ein Bürgerbus-Projekt abzeichnet<sup>58</sup>, wünschen sich andere einfach mehr Austausch untereinander und ein verbessertes „Wir-Gefühl“ in ihrer Stadt.<sup>59</sup> In fast allen Projektkommunen zeigt sich dabei eine Gemeinsamkeit, die mit der kommunalen Struktur zusammenhängt. Bei allen sechs Kommunen handelt es sich um Kleinstädte, zu denen in den 1970er Jahren die umliegenden Dörfer eingemeindet wurden und die seither eine kommunale Einheit bilden. Die Angliederung an eine „Kernstadt“ mag verwaltungstechnisch akzeptiert sein, drückt sich aber nur sehr selten auch im Zugehörigkeitsgefühl der Dorfbewohner aus. Eine emotionale (Heimat-)Bindung gibt es meist nur an dem Ort, in dem man lebt. Hinzu kommt, dass viele Bewohner der kleineren Dörfer meinen, die Probleme der Kernstädte hätten wenig bis nichts mit den ihren zu tun. Dieses Phänomen lässt sich verstärkt in den Orten beobachten, in denen ein anderes Mittelzentrum ebenso gut oder schlecht erreichbar ist wie das verwaltungsmäßig „eigene“. Oft wird beschrieben, dass Nachbarschaftshilfe auf den Dörfern noch gut funktioniere, bei den „Städtern“ gehe es dagegen anonym zu. Umgekehrt sei es für die Stadtbewohner weniger dramatisch, wenn Buslinien gestrichen werden, da es Versorgungseinrichtungen im Ort gibt – hier drückt sich ein gewisses Gefühl der Benachteiligung gegenüber den Bewohnern der Kernstadt aus. Auch 40 Jahre nach den hessischen Gebietsreformen hat sich kaum ein intensiveres stadt- und dorfübergreifendes Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt, stattdessen gibt es nach wie vor gewisse Mentalitätsunterschiede.<sup>60</sup> Diese Problematik und ihre Folgen sind gerade in Zeiten des demografischen Wandels nicht zu unterschätzen, denn gemeinsames Handeln und eine Artikulation gemeinsamer Interessen werden zukünftig für den gesamten ländlichen Raum an Bedeutung gewinnen.

---

58 Vgl. *Yüce*, Erste Bürgerbustour vor den Sommerferien: Pläne werden immer konkreter, HNA v. 9.3.2016, im Internet abrufbar unter <http://www.hna.de/lokales/fritzlar-homburg/homburg-efze-ort305309/erste-buergerbustour-sommerferien-plaene-werden-immer-konkreter-6195392.html> (10.3.2016).

59 Herbert Quandt-Stiftung, Miteinander mehr erreichen, im Internet abrufbar unter [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/termine/1\\_sontraer\\_vereinsforum](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/termine/1_sontraer_vereinsforum) (10.3.2016).

60 Für alle Auftaktveranstaltungen sowie Runden Tische liegen Protokolle vor. Sie können im Internet unter <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/bad-karlshafen/>; <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/homburg-efze/>; <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/schlitz/>; <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/sontra/>; <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/tann/>; <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/waldeck/> eingesehen werden.

Auch die Wahrnehmung der eigenen Verantwortung als Einwohnerin oder Einwohner einer Stadt ist in den sechs Orten durchaus unterschiedlich. In einigen Kommunen gibt es eine starke Tendenz zur Verantwortungsabgabe – in diesen Fällen müsste die Stadt, das Land, die Politik Veränderungen in die Wege leiten und Verantwortung für gesellschaftliche Veränderungsprozesse übernehmen. In anderen Kommunen sind die Bürgerinnen und Bürger von ihrer Stadt und der Politik enttäuscht und wollen die Dinge selbst in die Hand nehmen. In jedem Falle fällt es zunächst schwer, die frei nach *John F. Kennedy* formulierte Frage zu beantworten, was die Bürgerinnen und Bürger selbst für ihre Stadt tun können. Je intensiver sich die Gruppen jedoch mit dem Thema des demografischen Wandels und den Problemen in ihren Gemeinden auseinandersetzen, desto stärker wird die Notwendigkeit eines Zusammenspiels der öffentlichen Hand mit den Bürgerinnen und Bürgern offenbar. Die bürgerschaftliche Erarbeitung eines konkreten Projektes für die eigene Stadt führt somit zu neuen Selbstwirksamkeits-Erfahrungen in schwierigen Veränderungsprozessen. Letztlich liegt es in der Hand der Bürgerschaft zu klären, wie ihre Kommune das Prädikat „lebenswert“ bewahren kann und welche Themen im Zusammenspiel von Bürgergesellschaft und öffentlicher Hand in Form deliberativer Demokratie aufgegriffen werden sollen. Erst wenn dieses Zusammenspiel gelingt, kann das Fundament des Staates, die Gemeinde, stabil genug sein, um den Überbau zu tragen.

## VI. Zusammenfassung

Die Arbeit der Herbert Quandt-Stiftung hat gezeigt, dass Bürgerbeteiligung ein entscheidendes Mittel zur Gestaltung der Zukunft v. a. ländlicher Gemeinden sein kann. Oft beginnt durch den Anstoß „von außen“ eine Reflexion über die eigene Gemeinde und darüber, wie deren Zukunft aussehen könnte. Durch einen Beteiligungsprozess können neue Dynamiken entstehen: Menschen, die sich vorher nicht kannten, kommen miteinander ins Gespräch, Gemeinsamkeiten kommen zum Vorschein, bestehende Konflikte und Defizite werden erstmals öffentlich angesprochen. Dieser Prozess des „Erkennens“ ist die Grundlage dafür, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen gemeinsam artikulieren und beginnen können, über ihren möglichen Beitrag zur Co-Produktion von Wohlfahrt und zum sozialen Zusammenhalt vor Ort nachzudenken. Während das Individuum oder auch eine Gruppe von Gleichgesinnten schnell für sich erkennen kann, welchen Beitrag es

oder sie zum Zusammenleben leisten können und wollen, braucht eine heterogene Gruppe wie die Bewohner eines Dorfes oder einer Stadt mitunter eine Plattform zum Austausch und zum Nachdenken über Möglichkeiten zur Beteiligung. Im Rahmen einer solchen Plattform lassen sich Sorgen und Nöte, Visionen und Hoffnungen – vielleicht sogar erstmals – artikulieren. Erst in der Auseinandersetzung mit anderen kann für manchen Bürger deutlich werden: Eine solche Vision, einen solchen Veränderungsansatz können wir als Bürger beisteuern – und eine solche Lösung ist Aufgabe der partizipativen, bürgerschaftlichen Öffentlichkeit und nicht Aufgabe des Staates.

Stiftungen haben als zivilgesellschaftliche Akteure eine gute Chance, derartige Prozesse anzustoßen und Lücken zu füllen. Gleichwohl zeigt die Arbeit der Stiftung auch, welche Herausforderungen es auf dem Weg zum „deliberativen Ideal“ gibt. Beteiligung ist aufwendig, um sie muss immer wieder neu geworben werden, bestimmte Zielgruppen sind ohne die gezielte Ansprache nicht zu erreichen, einige auch dann nur über Fürsprecher. Während die Motivation zur Beteiligung im Idealbild von einer Lust am Konsens und dem Streben nach gemeinsam getragenen Lösungen bestimmt wird, überwiegen in der Realität das persönliche Interesse an einem Thema, die Fähigkeit zur Artikulation der eigenen Position und – natürlich auch – die eigene Nutzenmaximierung.

Nichtsdestotrotz ist eine Bürgerbeteiligung, wie die Herbert Quandt-Stiftung sie in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen fördert, ein probates Mittel zur Stärkung des deliberativen Gedankens, da Ressourcen mobilisiert werden können, die auf anderen Wegen nicht zu Tage treten werden. Es ist jedoch kein schnelles Verfahren, sondern ein langfristiger Prozess, in dem Vertrauen wachsen muss. Dafür braucht es Zeit, Geduld, finanzielle und personelle Ressourcen, die Stiftungen zum Nutzen der Bürgergesellschaft aufbringen sollten. Stiftungen hätten als unabhängige Akteure der Bürgergesellschaft das Potenzial für ein längerfristiges Engagement als Bundes- und Landespolitik, deren Förderansätze in der Regel nur auf kurzfristige Modellprojekte ausgerichtet sind. Bisher folgen Stiftungen leider ähnlichen Logiken. Innovative, nachhaltige und wirkungsorientierte Stiftungsarbeit sollte jedoch andere Akzente setzen und einen „langen Atem“ beweisen. Nur so lassen sich Bürgerinnen und Bürger befähigen und motivieren, ihre Wünsche und Bedürfnisse auch gegenüber der Politik zu artikulieren und gemeinsam mit dieser die Stadt- oder Dorfgesellschaft zu verändern. Im Grunde ist die Methode der Bürgerbeteiligung ganz einfach: Es ist nichts anderes als zunächst das Miteinander-Reden, aus dem dann das Miteinander-Gehen folgt.

*Dr. Roland Löffler* ist Leiter des Themenfeldes „Bürger und Gesellschaft“ der Herbert Quandt-Stiftung.

*Madeleine Buchmann* ist Referentin im Themenfeld „Bürger und Gesellschaft“ der Herbert Quandt-Stiftung. Sie studierte Politikwissenschaft in Potsdam und Münster.

*Johanna Zielske* ist Referentin im Themenfeld „Bürger und Gesellschaft“ der Herbert Quandt-Stiftung. Sie studierte Erziehungs- und Bildungswissenschaft in Hamburg.





## KWI Schriften

herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam

ISSN (print) 1867-951X  
ISSN (online) 1867-9528

Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 9 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |  
Markmann, Friedrich (Hrsg.)  
Schulen im kommunalen Bildungsmanagement.  
ISBN 978-3-86956-326-8  
2015 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-4-74977
- Band 8 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |  
Markmann, Friedrich (Hrsg.)  
Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen  
Miteinander von Genossenschaften.  
ISBN 978-3-86956-287-2  
2014 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-69713
- Band 7 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |  
Franzke, Jochen (Hrsg.)  
Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der  
Beitrag von Funktional- und Territorialreformen.  
ISBN 978-3-86956-242-1  
2013 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-64404
- Band 6 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |  
Hajasch, Lydia (Hrsg.)  
Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge.  
ISBN 978-3-86956-170-7  
2012 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-58064

- Band 5 BÜchner, Christiane | Musil, Andreas (Hrsg.)  
Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam  
im Wandel der Zeit.  
ISBN 978-3-86956-118-9  
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-50133
- Band 4 Bauer, Hartmut | BÜchner, Christiane |  
Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)  
Hartz IV im Umbruch: aktuelle Entwicklungen  
bei der Trägerschaft und den Leistungen der  
Grundsicherung für Arbeitssuchende.  
ISBN 978-3-86956-119-6  
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-50177
- Band 3 Bauer, Hartmut | BÜchner, Christiane |  
Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)  
Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie:  
Herausforderung für die Kommunen.  
ISBN 978-3-86956-028-1  
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-39074
- Band 2 Bauer, Harmut | BÜchner, Christiane |  
Gründel, Olaf (Hrsg.)  
Demografischer Wandel: Herausforderungen für  
die Kommunen  
3., durchgesehene Auflage. ISBN 978-3-86956-323-7  
2015 | urn:nbn:de:kobv:517-opus4-72998
- Band 1 Bauer, Hartmut | BÜchner, Christiane | Brosius-  
Gersdorf, Frauke (Hrsg.)  
Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships  
und Public Public Partnerships.  
ISBN 978-3-940793-68-3  
2008 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-27583





Konzepte, nach denen sich die demokratische Mitwirkung der Bürger vornehmlich in Wahlen erschöpft, gehören spätestens seit „Stuttgart 21“ der Vergangenheit an. Indes ist die Bürgerbeteiligung auch jenseits solcher Großprojekte längst zu einem beherrschenden Thema der Zeit herangewachsen. Das gilt zumal für die kommunale Ebene. Dort werden traditionsreiche Partizipationsformen nicht nur intensiv genutzt, sondern zunehmend um neue Beteiligungsvarianten ergänzt und in innovativen Modellprojekten fortentwickelt. Dabei treten zwei Antriebskräfte besonders hervor. Zum einen fordern die Bürger nach den Maximen „Mitmachen, Mitwirken, Mitentscheiden“ deutlich verbesserte Partizipationsmöglichkeiten ein. Zum anderen setzen die Kommunen verstärkt auf bürgerschaftliches Engagement zur Erschließung von Ressourcen privater Akteure für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Übergreifende Perspektive ist die Ausbildung einer Neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune zur Optimierung des Gemeinwohls.

Für die kommunale Praxis ist das partizipationsgestützte Miteinander von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft in Systementwürfen, Leitbildern, Organisations- und Verfahrensmodellen sowie lokalen Beteiligungsformaten konkretisiert. Doch verbinden sich mit den alten und neuen Ansätzen der Bürgerbeteiligung noch eine ganze Reihe offener Fragen – so etwa nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der neuen kommunalen Beteiligungskultur, nach Erfolgsbedingungen und konkreten Erfahrungen mit der Umsetzung von Partizipationsmodellen.

Auf der 21. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam wurden Schlüsselthemen der Neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune, namentlich der normativen Rahmenbedingungen und politischen Direktiven, Modernisierungsimpulse und Aktivierungsstrategien, Erfolgsbedingungen und spezifische Problemlagen einschließlich der Fallstricke in der Praxis und nicht zuletzt ausgewählter Einsatzfelder mit den dazugehörigen Erfahrungen diskutiert.

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1867-951X

ISBN 978-3-86956-371-8