

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 Neuzeit¹ oder die vielfältigen Traditionen der europäischen Stadt². Selbst in Preußen gab es im Allgemeinen Landrecht des 18. Jahrhunderts Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung etwa im Kontext des Wasserrechts³. 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 wurde⁴.

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.⁵ 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 Drittstaatausländern 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.⁶

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, Aufgabefindungsrecht, 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 Kontroverse⁷ 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.⁸

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“⁹ 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 Parteipolitisation 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.¹⁰

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.¹¹

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 (15.4.2015).

11 Vgl. www.tag-der-staedtebaufoerderung.de.

„Bürgerkommune“.¹² Im Jahr 2014 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement einen aktualisierten Bericht zum Thema vorgelegt.¹³ 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 Verwaltungskultur¹⁴, 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 (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 wird¹⁷ – 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 Richtlinien¹⁸ 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. Beteiligungsmodule 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.¹⁹ 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.²⁰

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 (15.9.2015).

beigetragen. Die große Mehrzahl der – je nach Zählung – zwischen 80 und 180 Beteiligungsformate²¹ 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 und 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*²² – 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.²³ Gerade die partizipativen Angebote machten Demokratie zur „Mogelpackung“²⁴. Beteiligungsverfahren dienten lediglich der „strategischen Einbindung“ und Entschärfung von Protesten.²⁵ 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.²⁶ Der Architekt *Markus Miessen* spricht gar von einem „Albtraum Partizipation“ und warnt vor dem Ruf nach der Teilhabe aller an allen Entscheidungsprozessen²⁷. 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“²⁸ 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.

Postdemokratie²⁹ sprechen. Bürgerbeteiligung wäre demnach die weitgehend folgenlose und trügerische Inszenierung von demokratischer Einflussnahme in Zeiten, die durch eine Entleerung zentraler Institutionen der repräsentativen Demokratie³⁰ 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*“³¹ 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.“³²

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?“³³ 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.“³⁴

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 (Ausgabe vom 24.10.2015).

34 Pressemeldung Nr. 325/2015 vom 26.10.2015 der CDU-Landtagsfraktion (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.³⁵ 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.³⁶ 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

³⁵ Forsa, Bürgerbeteiligung (Fn. 10), S. 6.

³⁶ 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.³⁷

Eine weitere groß angelegte Kommunalstudie verdient in diesem Kontext Aufmerksamkeit.³⁸ 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.³⁹ 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 einstuft.⁴⁰ 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 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 wurden⁴¹, 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.⁴² 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 (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 haben⁴³, 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.⁴⁴

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.⁴⁵ 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

⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷ Die Entwicklung hin zu einer „Zweidritteldemokratie“ tritt kommunal besonders dramatisch in Erscheinung. Während die Wahlbeteiligung

46 Siehe dazu 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:⁴⁸

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“⁴⁹.

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“⁵⁰. 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.⁵¹ 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 staat 2014, S. 229 ff.

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

Titel: „If Mayors Ruled the World“⁵² 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.