

# 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.