



# Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen

Helmut Klages



Arbeitskreis  
**Bürgergesellschaft  
und Aktivierender  
Staat**

# **Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen**

---

**Helmut Klages**

erstellt für den  
**Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“  
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

ISBN 978-3-89892-775-8

Herausgeber und Redaktion:

Albrecht Koschützke

Kommunikation und Grundsatzfragen der Friedrich-Ebert-Stiftung

Copyright 2007 by Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn

Layout: PAPHYRUS - Schreib- und Büroservice, Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Druck: bub, Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2007

Der Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung.

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Dr. Michael Bürsch, MdB .....	7
1. Ergebnisse der allgemeinen Engagementforschung als Eye-Opener.....	9
1.1 Die Engagementfreudigkeit der Deutschen.....	9
1.2 Das Zurückbleiben der lokalen Bürgerbeteiligung.....	10
1.3 Feststellung eines Defizits .....	11
1.4 Latentes Potenzial im Fokus; Hemmungen und Umleitungen .....	12
2. Ursachen des Beteiligungsdefizits; Bedingungen für seine Überwindung .....	14
2.1 Methodische Vorbemerkungen.....	14
2.1.1 Orientierung am bürgerschaftlichen Potenzial.....	14
2.1.2 Attraktivität im Wettbewerb der Engagementbereiche als Maßstab .....	15
2.1.3 Attraktivitätselemente als Kriterien für die Bewertung gegenwärtiger Formen der Bürgerbeteiligung; die Unvermeidlichkeit eines konstruktiv-kritischen Blicks .....	16
2.2 Das mangelnde Angebot von Beteiligungsmöglichkeiten .....	17
2.2.1 Einschätzungsunterschiede; nüchternes „Fliegenbeinzählen“ als Erfordernis .....	17
2.2.2 Die geringe Verbreitung von Einrichtungen der engagementfördernden Infrastruktur als Indiz.....	18
2.2.3 Die geringe Verbreitung „prominenter“ Beteiligungsformen als Indiz: Die Planungszelle .....	19
2.2.4 Die Geringfügigkeit der Anwendungen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids .....	20
2.2.5 Rückläufigkeiten des Beteiligungsangebots .....	21
2.2.6 Zusammenfassung: Der Mangel von Beteiligungsangeboten als (Teil-)Erklärung des Beteiligungsdefizits.....	22
2.3 Defizitursachen in den Beteiligungsformen selbst: Attraktivität als Beurteilungsgrundlage .....	23

2.3.1	Klärung der Beurteilungsgrundlage: Die „Verantwortungsrolle“ als Ausgangsbasis .....	23
2.3.2	Attraktivitätskriterien .....	24
2.4	Defizitursachen in den Beteiligungsformen selbst (Fortsetzung): Die Fähigkeit, „Gehör“ zu gewährleisten, als Beurteilungsgrundlage.....	30
2.4.1	Kritik- und Abwehrmotive bei kommunalen Entscheidern .....	30
2.4.2	Akzeptanzkriterien.....	32
3.	Evaluierung aktueller Bürgerbeteiligungsansätze .....	35
3.1	Methodische Vorbemerkungen.....	35
3.2	Die Schwachstellen konventioneller Ansätze.....	35
3.3	Zentrale Anforderungen an „neue“ Ansätze der Bürgerbeteiligung.....	37
3.4	Methodische Vorüberlegungen.....	38
3.4.1	Vorklärung der Bewertungsmethodik: die Zuteilung von Bewer- tungen als „perspektivisches“ Problem.....	38
3.4.2	Eingrenzung der Bewertungsreichweite .....	40
3.4.3	Die Bewertungstabelle.....	40
3.5	Kommentierung der Bewertungen .....	41
3.5.1	Bewertungsbereich „Akzeptanz bei Räten und Verwaltungen“ .....	41
3.5.1.1	Das Spannungsverhältnis von Kooperativität und Diskurs .	41
3.5.1.2	„Repräsentativität“ als Ausnahme-Sachverhalt .....	44
3.5.2	Bewertungsbereich „Gewährleistung von Offenheit“ .....	46
3.5.2.1	Das Vorherrschen des Kleingruppen-Modells.....	46
3.5.2.2	Tendenzen zur Ausklammerung der Bürgermehrheit und zur Konzentration auf gruppeninterne Kommunikation ....	47
3.5.2.3	Die Ausnahmen .....	50
3.5.3	Bewertungsbereich „Gewährleistung von (Rollen-)Kontinuität“ .....	52
3.5.3.1	Die Frage nach den Bedingungen des Aufbaus von Beteiligungsmotivation.....	52
3.5.3.2	Die Ausnahmen .....	54
4.	Ableitung von Folgerungen.....	56
4.1	Rückschau auf die bisherigen Untersuchungsergebnisse.....	56
4.2	Eine zusammenfassende Wertung „neuer“ Formen der Bürgerbeteili- gung .....	57

4.2.1	Die Entstehung „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung als Ergebnis einer „Gründerphase“; „Vielfalt ohne System“ als Merkmal.....	57
4.2.2	Weiterführende Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung als Desiderat .....	59
4.3	Eine Zielformel für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung.....	60
4.4	Die Notwendigkeit der Zusammenführung von Einzelansätzen .....	61
4.5	Plädoyer für ein schrittweises Vorgehen .....	61
4.6	Die notwendige Suche nach einer tragfähigen Ausgangsbasis .....	62
4.7	Die Absicht eines „exemplarischen“ Vorgehens.....	62
4.8	Das „lokale Bürgerpanel“ als strategischer Ansatzpunkt <sup>1</sup> .....	63
4.8.1	Das Konzept des britischen „Citizen’s Panel“ .....	63
4.8.2	Ergebnisse des Modellprojekts „Lokale Bürgerpanels“ .....	64
4.8.3	Die vom Lokalen Bürgerpanel erwartbaren Beiträge zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung .....	65
4.9	Der „Bürgerhaushalt“ als weiterführendes Beteiligungselement .....	66
4.9.1	Anforderungen an die Verfahrensgestaltung eines Bürgerhaushalts.....	66
4.9.2	Das Bürgerhaushaltsprojekt des Berliner Bezirks Lichtenberg .....	67
4.9.2.1	Institutionelle Bedingungen der Projektdurchführung.....	67
4.9.2.2	Das ablauforganisatorische Konzept des Lichtenberger Bürgerhaushalts.....	68
4.9.2.3	Akte administrativer Vernunft beim Einstieg in das Projekt.....	69
4.9.3	Die Beiträge des Bürgerhaushalts Lichtenberger Prägung zu einem Gesamtkonzept der Bürgerbeteiligung.....	71
4.9.3.1	Die Bedeutung eines institutionell abgesicherten Konsultationsprozesses.....	71
4.9.3.2	Schnittstellen von Bürgerpanel und Bürgerhaushalt.....	72
4.10	Die im Konzept der Stadt Nürtingen enthaltenen Beiträge zu einem Gesamtkonzept der Bürgerbeteiligung .....	73
4.10.1	Die Bedeutung der „Ständig arbeitenden Beteiligungsforen“ .....	73

---

1 Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung Helmut Klages, Carmen Daramus, Kai Masser: Das Bürgerpanel – ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt „Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung“ (vor der Veröffentlichung stehendes Manuskript).

4.10.2 Die Bedeutung einer Infrastruktur zur Ermöglichung spontaner bürgerschaftlicher Aktivitäten.....	76
4.10.3 Die Nürtinger Einrichtungen .....	77
4.10.4 Verknüpfungen zwischen Beteiligungsförderung und allgemeiner Engagementförderung.....	78
4.11 Schluss; Thematische Abrundungen .....	79
4.11.1 Bürgerbeteiligung auf teilräumlicher Ebene .....	79
4.11.2 Das Beziehungsverhältnis „Bürgerbeteiligung“ - „Zivilgesellschaft“ .....	80
Der Autor .....	83

---

## Vorwort

Demokratie lebt von Beteiligung, d.h. von vielfältigen Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich in die eigenen Angelegenheiten einzumischen. Nur durch Bürgerbeteiligung lässt sich das Leitbild einer solidarischen Bürgergesellschaft verwirklichen, die zur Lösung der drängenden Probleme unserer Gesellschaft beiträgt und an einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mitwirkt. Hinter der Idee der Bürgergesellschaft, wie sie auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ propagiert hat, steht eine gesellschaftspolitische Vision: Die demokratischen und sozialen Strukturen unseres Landes sollen durch die aktiv handelnden, an den gemeinschaftlichen Aufgaben teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger mit Leben erfüllt, verändert und auf zukünftige gesellschaftliche Bedürfnisse zugeschnitten werden.

Nun fehlt es erfreulicherweise nicht am Bürgerengagement in Deutschland. Der Freiwilligensurvey von 2004 hat gezeigt, dass sich rund 23 Millionen Menschen bei uns bürgerschaftlich engagieren; das sind 36% aller Bürgerinnen und Bürger über 14 Jahre. Damit wurde sogar noch das positive Ergebnis des Surveys von 1999 (22 Millionen Engagierte = 34%) übertroffen.

Woran es allerdings fehlt, ist eine echte Bürgerbeteiligung, die nicht nur Alibicharakter oder Feigenblattfunktion hat. Die schon vor 25 Jahren beschworene „partizipatorische Revolution“ (Max Kaase) hat ihren anfänglichen Schwung schnell verloren. Zur Zeit lassen sich in der kommunalen Realität allenfalls einige wenige Beteiligungsinseln identifizieren.

Es gab und gibt bis heute vielfältige Versuche, Bürgerinnen und Bürger insbesondere auf kommunaler Ebene an Entscheidungen zu beteiligen, z.B. in Form von Bürgerhaushalten oder durch andere sogenannte deliberative Beteiligungsverfahren wie Planungszellen oder das aus den USA importierte Community Organizing.

Mit dem Konzept der „Bürgerkommune“, das ab 1999 in verschiedenen deutschen Städten und Gemeinden erprobt wurde, sollte der Bürger auf breiter Basis zum aktiven Mitgestalter und „Koproduzenten“ öffentlicher Leistungen werden. Aber auch diese Initiative ist – bis auf wenige Ausnahmen – inzwischen zum Erliegen gekommen. Insgesamt kann man im Moment eine gewisse Desillusionierung über die Praxis der echten Bürgerbeteiligung feststellen. Gerade in einer solchen Situation ist die vorliegende Studie von Helmut Klages in zweifacher Hinsicht sehr verdienstvoll. Zum einen diagnostiziert er aus wissenschaftlicher wie aus praktischer Sicht erhellend die Schwach-



stellen bisheriger Beteiligungsverfahren, um daraus Orientierungen für eine verbesserte Bürgerpartizipation herzuleiten. Und zum anderen bietet er mit dem „Bürgerpanel“ zugleich ein erfolgversprechendes Beteiligungsmodell an, was den Praxistest in vier Kommunen schon bestanden hat. Im Kern geht es beim Bürgerpanel um eine unaufwendige Bürgerbefragung, aber „das Verfahren ist ausdrücklich auf die Erzeugung eines partizipatorischen Mehrwerts angelegt, der für intensivere Beteiligungsformen anderer Art zur Verfügung steht“ (Klages). Für Helmut Klages ist das Bürgerpanel ein Einstiegs- und Rahmenkonzept, zu dem zur Herstellung eines voll entwickelten Konzepts der Bürgerbeteiligung noch weitere Elemente hinzukommen müssen. So führt er den Bürgerhaushalt von Berlin-Lichtenberg mit seinem beispielhaften Institutionalisierungsansatz an und Erfahrungen von Nürtingen mit infrastrukturellen Ermöglichungsansätzen.

Ich wünsche der Studie von Helmut Klages viele interessierte Leserinnen und Leser. Im besten Falle wird von den Vorschlägen und Anregungen aus Speyer ein Impuls zur Demokratisierung der Demokratie ausgehen.

Berlin, im Oktober 2007

Michael Bürsch, MdB  
Vorsitzender des Unterausschusses  
„Bürgerschaftliches Engagement“ im Deutschen Bundestag

---

# 1. Ergebnisse der allgemeinen Engagementforschung als Eye-Opener

## 1.1 Die Engagementfreudigkeit der Deutschen

Noch vor wenigen Jahren überwog die Annahme, das ehrenamtliche Engagement in Deutschland liege insgesamt gesehen weit hinter vergleichbaren anderen Ländern zurück. Diese Annahme schien sehr gut mit einer auch heute noch verbreiteten Meinung vereinbar zu sein, die Deutschen seien mehrheitlich privategoistische Egozentriker mit verkümmertem Gemeinschaftsbezug<sup>2</sup>.

Schon im Speyerer „Werte- und Engagementsurvey 1997“ konnte allerdings ermittelt werden, dass über ein Drittel der Deutschen ab 14 Jahren engagiert waren, womit ein Zahlenwert erreicht wurde, mit dem sich Deutschland im internationalen Vergleich – vorherigen Vorstellungen widersprechend – ohne Scham- und Schuldgefühle sehen lassen konnte. Dieses Ergebnis bestätigte sich in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Freiwilligensurvey 1999, an dessen Vorbereitung und Durchführung der Autor maßgeblich beteiligt war. Aufgrund dieser Untersuchung konnte für Deutschland endgültig eine gut entwickelte, im oberen Mittelfeld vergleichbarer europäischer Nationen lokalisierte Ausprägung des bürgerschaftlichen Engagements unter Beweis gestellt werden.<sup>3</sup> Im nachfolgenden Freiwilligensurvey 2004 stellte sich darüber hinaus die Erkenntnis ein, dass sich das bürgerschaftliche Engagement offenbar in einem Wachstumsprozess befindet. Waren 1999 34% der Deutschen ab 14 Jahren engagiert, so waren es im Jahr 2004 bereits 36%.<sup>4</sup>

Für die Richtigstellung zeitweiliger Irrtümer war auch die darüber hinausführende, schon durch den Speyerer Werte- und Engagementsurvey von 1997 vorbereitete Erkenntnis sehr wichtig, dass zusätzlich zu den definitiv Engagierten beträchtlich große, überdies besonders schnell anwachsende Teile der nichtengagierten Bevölkerung an

- 
- 2 Vgl. hierzu Helmut Klages: Wie marode sind die Deutschen? Ein empirischer Beitrag zur Mentalitätsdebatte, Speyer 2004 (= FÖV Discussion Papers 13).
  - 3 Vgl. Bernhard von Rosenblatt: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Gesamtbericht, Stuttgart u.a. 2000 (= Band 1 der „Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement“), S. 18; vgl. auch J. van Deth: Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002–2003, Wiesbaden 2004.
  - 4 Vgl. Thomas Gensicke u.a.: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004, Wiesbaden 2006, S. 13.

einem Engagement interessiert sind, d.h. also ein der Aktualisierung und Nutzung entgegenstehendes „Engagementpotenzial“ verkörpern.<sup>5</sup>

## 1.2 Das Zurückbleiben der lokalen Bürgerbeteiligung

Bei einem Vergleich der in den drei Studien übereinstimmend erfassten 14 Engagementbereiche werden allerdings einige auffällige „Schönheitsfehler“ erkennbar. Insbesondere überrascht, dass der Bereich „Lokales bürgerschaftliches Engagement“ mit ca. 2% der Engagierten sehr schwach abschneidet.<sup>6</sup> Dieses Ergebnis muss angesichts der großen öffentlichen Erwartungen an „lokale Bürgerbeteiligung“ und der ihr zugeschriebenen grundsätzlichen Bedeutung für die Entwicklung der Demokratie (emphatisch ausgedrückt: für die „Demokratisierung der Demokratie“) auf dramatische Weise enttäuschend erscheinen: Von den verschiedensten Seiten und mit verschiedenartigen Begründungen wurde – und wird nach wie vor – davon ausgegangen, dass gerade diesem Engagementbereich ein hoher und grundsätzlicher Stellenwert zuzurechnen ist. Dementsprechend wurde gegenüber der Bevölkerung gerade auch zugunsten dieses Engagementbereichs eine werbende Grundhaltung entwickelt. Seit den 90er Jahren erklärten sich mehrere Kommunen regelrecht zu „Bürgerkommunen“, womit sie – zumindest auch – zum Ausdruck bringen wollten, dass sie der Förderung der lokalen Bürgerbeteiligung eine hohe Bedeutung zubilligten. Auch auf staatlicher Ebene wurde der Bürgerbeteiligung herausragende Beachtung geschenkt. Der von der Bundesregierung propagierte „aktivierende Staat“ stellte sich nicht nur die Aufgabe, im Wege der „Koproduktion“ eine „Ergänzung hoheitlicher und vertragsrechtlicher Aufgaben durch partnerschaftliche Lösungsmodelle“ herbeizuführen, sondern – weit darüber hinaus – im „Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern“ erweiterte Grundlagen für staatliche Entscheidungen zu gewinnen.<sup>7</sup> Bei allen Beteiligten bestand – und besteht weiterhin – ein grundsätzlicher Konsens darüber, dass Staat und Verwaltung unter den Bedingungen einer unübersichtlichen dynamischen Gesellschaft und eines sich verschärfenden Zwangs zur Herstellung von Konsens über die Verwendung knapper öffentlicher Ressourcen auf den „aktiven, d.h. seine Informationen, sein Wissen, sein Engagement und seine Akzeptanz einbringenden Bürger“ angewiesen seien. Vor diesem Hintergrund wurde – und wird auch weiterhin – der aktive Bürger als „verantwortungsentlastender

---

5 Vgl. H. Klages: Engagementpotenziale in Deutschland, in: von Rosenblatt, a.a.O., S. 198 ff.; ders.: Engagementpotenzial in Deutschland, in: J. Braun u. H. Klages: Zugangswege zum freiwilligen Engagement und Engagementpotenzial in den neuen und alten Bundesländern (= Band 2 der „Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement“), S. 114 ff.

6 Vgl. von Rosenblatt, a.a.O., S. 47.

7 Stephan von Bandemer und Josef Hilbert: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bernhard Blanke u.a.: Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 2001 (2. Aufl.), S. 23.

und verantwortungsteilender Leistungsverstärker“ angesehen und als systemnotwendiger Akteur und „Mitspieler“ eingefordert.<sup>8</sup>

### 1.3 Feststellung eines Defizits

Geht man von einer Gegenüberstellung dieser sehr hoch gespannten Erwartungen mit den enttäuschenden empirischen Fakten aus, dann liegt es nahe, von einem an Deutlichkeit kaum zu überbietenden „Defizit“ im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung zu sprechen.

Diese Feststellung ist allerdings kommentierungsbedürftig: Nach verbreiteter Auffassung verbietet es sich, eine allzu scharfe Grenze zwischen „politischem“ und „unpolitischem“ bürgerschaftlichen Engagement zu ziehen, da im Zeichen einer verschiedentlich festgestellten „Entgrenzung“ des Politischen<sup>9</sup> eigentlich alles „irgendwie“ politisch ist. Von daher gesehen mag es auf den ersten Blick problematisch erscheinen, von einem „Defizit“ zu sprechen, wenn in einem im engeren Sinne des Wortes „politischen“ Engagementbereich sehr viel weniger Menschen aktiv werden als in anderen Bereichen.

Andererseits wäre es zumindest ebenso problematisch, alle Engagements ungeachtet ihrer Bereichszugehörigkeit und ihres Tätigkeits- und Wirkungsprofils unbesehen in einen Topf werfen zu wollen. Es würde hiermit eine Würdigung des bürgerschaftlichen Engagements nach funktionalen Gesichtspunkten und die realitätsbezogene Analyse seiner möglichen Beiträge zu den verschiedenen Problem- und Aufgabenfeldern des Gemeinwesens erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Im Fall der lokalen Bürgerbeteiligung wäre dies besonders fatal: Die Perspektive der Einbeziehung der Bürger/innen in öffentliche Entscheidungsprozesse und damit ein wesentlicher Aspekt der Frage nach der Qualität der Demokratie würde aus den öffentlichen Erörterungen ausgeblendet. Gleichzeitig würde aber auch der Blick auf die Tatsache verbaut, dass die relative Geringfügigkeit der Aktivität der Bürger/innen im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung als ein Aspekt eines sehr viel weiter ausgreifenden Problemsachverhalts unseres Gemeinwesens begriffen werden kann: nämlich einer unbezweifelbaren, sehr weitgehenden Politikabstinenz der Bürger/innen, die sich u.a. an ihrer fehlenden Bereitschaft zur Mitgliedschaft in den politischen Parteien und auch an einer erschreckenden Politiker- und Parteienverdrossenheit ablesen lässt, wie jede Umfrage von neuem belegt.

---

8 Malte Spitzer: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bernhard Blanke u.a.: Handbuch zur Verwaltungsreform, a.a.O., S. 144.

9 Vgl. Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2002, Frankfurt am Main 2002, S. 43 ff.

#### 1.4 Latentes Potenzial im Fokus; Hemmungen und Umleitungen

Bei den Deutungen dieses Problemsachverhalts stößt man heute auf die scheinbar naheliegende und in der Tat von vielen Kommentatoren vertretene Meinung, es komme in ihm nichts anderes zum Ausdruck als eine elementare politische Uninteressiertheit und mangelnde Gemeinwohlorientierung der Bevölkerung. Diese Deutung verbindet sich des öfteren mit der Vorstellung einer sozialmoralischen Korrumpierung der Gesellschaft durch die Verführungen einer im Rückblick übertrieben erscheinenden Sozial- oder Wohlfahrtsstaatsentwicklung.

Dieser menschen skeptischen Meinung soll an dieser Stelle nicht gefolgt werden. Vielmehr soll ihr die These entgegengestellt werden, dass es – entgegen dem alltäglichen Anschein – in breiten Teilen der Bevölkerung, d.h. also keineswegs nur bei politisch besonders interessierten Minderheitsgruppen, ein sehr umfangreiches *Potenzial gemeinwohlorientierter Interessen und Handlungsbereitschaften* gibt.

Empirische Belege zur Unterbauung dieser These finden sich in einem hinlänglichen Maße, sofern man sich nur die Mühe macht, sie aufzusuchen und mit der nötigen Aufmerksamkeit zur Kenntnis zu nehmen. So lassen sich erstens Ergebnisse der direkten Messung des „*politischen Interesses*“ in der Bevölkerung anführen. Im Jahr 2004 fand sich in der deutschen Bevölkerung ein „starkes“ oder „mittleres“ politisches Interesse bei deutlich über 80% der Befragten. Das in der menschen skeptischen Deutung unterstellte geringfügige politische Interesse fand sich nur bei gut 10%. Schon von daher liegt die Folgerung nahe, dass bei der Erklärung des empirisch feststellbaren Aktivitäts- und Beteiligungsdefizits nicht schlicht auf einen Mangel an politischem Interesse und einer damit verbundenen Gemeinwohlorientierung zurückgegriffen werden kann, sondern vielmehr, dass es ein großes latentes Aktivitäts- und Beteiligungspotenzial gibt, das unter den gegebenen Bedingungen – aus welchen Gründen auch immer – nicht zur „Aktualisierung“ gelangen kann. Es soll in diesem Zusammenhang eine These aufgestellt werden, die als „*Hemmungsthese*“ bezeichnet werden soll.

Weitere Hinweise auf das Vorhandensein eines latenten Potenzials, die geeignet sind, diese These zu untermauern, die aber gleichzeitig einen Schritt weiter führen, liefert eine Analyse der *allgemeinen Engagementmotive* im Rahmen des Freiwilligensurveys 2004. Wie sich hier zeigte, war die Absicht, „die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitzugestalten“ für annähernd 70% der im Jahr 2004 in den 14 erfassten Engagementbereichen Engagierten ein entscheidendes Motiv. Man kann ohne weiteres davon ausgehen, dass die Dominanz dieses Motivs eine überraschend stark ausgeprägte Gemeinwohlorientierung belegt. Diese Deutung wird auch durch die starke Verbreitung des Motivs gestützt, eine „Aufgabe zu erfüllen, die gemacht werden muss“. Endlich überrascht, dass 21% der Befragten „voll und ganz“ und weitere 27% „teilweise“ der Aussage zustimmten, das Engagement sei für sie „eine Form von politischem Engage-

ment“.<sup>10</sup> Dieses Ergebnis stimmt mit Ergebnissen der 14. Shell-Jugendstudie überein, denen zufolge in Deutschland politische oder quasi-politische Interessen gegenwärtig in vielfältigen unauffälligen Erscheinungsformen jenseits des Bereichs institutioneller Politik auftreten, wobei „bisher gebräuchliche Pfade“ verlassen werden und andere „Organisationsformen des Engagements“ bevorzugt werden.<sup>11</sup>

Insbesondere diese Feststellung legt eine Ergänzung der Hemmungsthese nahe: Wenn die meisten Menschen, die eine stark entwickelte, durchaus ins „Politische“ zielende Gemeinwohlorientierung besitzen, definitiv andere als die etablierten Bereiche institutionalisierter Politik aufsuchen, dann bedeutet dies, dass die maßgeblichen Hemmnisse keineswegs unspezifische, in allen Engagementbereichen auffindbare, sondern spezifische Hemmnisse sind, deren Ursachen speziell in diesen letzteren Bereichen zu suchen sind. Die Hemmungsthese lässt sich so durch eine „Umleitungsthese“ ergänzen. Das empirisch feststellbare Defizit der Bürgerbeteiligung findet danach seine Erklärung u.a. darin, dass „eigentlich“ vorhandene Bereitschaften zu einer lokalen Bürgerbeteiligung diesem Engagementbereich verloren gehen, weil sie aufgrund von Hemmnissen, die für diesen Bereich typisch sind, in Bereiche abfließen, in denen diese Hemmnisse nicht oder zumindest nur in einem deutlich geringeren Maße anzutreffen sind.

---

10 Thomas Gensicke u.a.: a.a.O., S. 24 u. 81.

11 Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2002, 14. Shell-Jugendstudie, Frankfurt am Main 2002, S. 43 ff. und 139 ff.; vgl. auch Helmut Klages: Die Zukunft ergreifen! Ein realistischer Ausblick auf die Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts, Hamburg 2007, S. 123 ff.

---

## 2. Ursachen des Beteiligungsdefizits; Bedingungen für seine Überwindung

### 2.1 Methodische Vorbemerkungen

#### 2.1.1 Orientierung am bürgerschaftlichen Potenzial

Angesichts der angeführten Erkenntnisse stellt sich die Frage, welche Barrieren und Hemmnisse für die Umleitung potenzieller politischer Bereitschaften in nicht unmittelbar politische Betätigungsbereiche maßgeblich sind. Ferner die Anschlussfrage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit diese Bereitschaften „barrierefrei“ aktualisiert und wirksam werden können, so dass an die Stelle des Nichthandelns oder des Ausagierens von Potenzialen in „Ersatzbereichen“ ein – an und für sich mögliches, aber der „Ermöglichung“ (des „enabling“ und „empowerment“) ermangelndes – Handeln treten kann.

Hier wird davon ausgegangen, dass nur durch die Beantwortung dieser Fragen der Zugang zu „realistischen Annahmen in Bezug auf die Beteiligungsbereitschaft und -ressourcen der Bürger“<sup>12</sup> erschlossen werden kann. Zugleich wird unterstellt, dass das Erscheinungsbild des alltäglich erlebbaren und vielfach Anlass zu Negativerfahrungen bietenden Bürgers nicht jenen „wirklichen“ Bürger repräsentiert, den man im Auge haben muss, wenn man in diesem Sinne „realistisch“ sein, d.h. die nicht-aktualisierten Potenziale/Ressourcen der Menschen und die Bedingungen ihrer Aktualisierung mitdenken will.<sup>13</sup>

Nach Auffassung des Autors ist dieser gegenwärtig noch verhältnismäßig unübliche Standpunkt unabdingbar, wenn ein ungerechtfertigt abwertendes und von Misstrauen bestimmte pessimistische Konzepte und Handlungsstrategien begünstigendes Menschenbild vermieden werden soll. D.h. es wird ein problematischer „passiver Realismus“ praktiziert, wenn restriktive gesellschaftliche Verhaltensweisen, die vielfach nur Antworten auf Versagungen und Enttäuschungen und Verlagerungen von Hoffnungen und Wünschen in leichter zugängliche Handlungsfelder sind, als Ausdruck des „Wesens“, des „Charakters“, oder der „Persönlichkeitseigenschaften“ der Menschen interpretiert und hingenommen werden. Wer diese passiv-realistische Position einnimmt, fällt einer „Oberflächenempirie“ zum Opfer, die ihm die Menschen nur schein-

---

12 Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York 2006, S. 13.

13 Vgl. zur Beschreibung der „aktiv realistischen“ Haltung als einer Voraussetzung der Potenzialerkennung und -nutzung Helmut Klages: Die Zukunft ergreifen!, Hamburg 2007, S. 12 f.

bar „so, wie sie wirklich sind“ vor Augen führt, die ihm vielmehr eine aus Selbstschutz- und Selbstverteidigungsgründen entstandene „Außenhaut“ der Menschen, mit der sie unter den gegebenen Bedingungen ein akzeptables Maß von Lebensqualität sicherstellen, als ihre Substanz vorspiegelt. Es wird unter dem Einfluss dieser Täuschung die Tatsache verdeckt, dass die heute – völlig zu Recht – beklagte und als nicht zu akzeptierend hingestellte demokratische Passivität und Beteiligungsindifferenz sehr vieler Menschen in einem Großteil der Fälle auf einer Selbstzurücknahme beruht, deren Gründe nicht in ihrem „Innern“, sondern vielmehr bei den Bedingungen zu suchen sind, unter denen sie volens nolens zu existieren haben. Es wird dann vor allem aber auch der Anteil der verantwortlichen Entscheider an dieser Selbstzurücknahme – oder zumindest deren an und für sich bestehende Möglichkeit, aktiv auf diese Bedingungen einzuwirken und das Potenzial der Menschen wirksam werden zu lassen – unsichtbar.

### **2.1.2 Attraktivität im Wettbewerb der Engagementbereiche als Maßstab**

Wenn demgegenüber an dieser Stelle die Orientierung am bürgerschaftlichen Potenzial zum Leitprinzip für die Gewinnung „realistischer Annahmen“ in Bezug auf deren Beteiligungsbereitschaft und Beteiligungsfähigkeit erhoben wird, dann muss dies keinesfalls bedeuten, sich einer abstrakten „menschenfreundlichen“ Spekulation hinzugeben. Vielmehr geht es darum, die konkrete – und letztlich sehr nüchterne – Frage aufzuwerfen, welche „Wettbewerbsvorteile und -nachteile“ im Spiel sind, wenn die Menschen ihre gemeinwohlorientierten Interessen und Handlungsbereitschaften bevorzugt in andere Bereiche als die lokale Bürgerbeteiligung einfließen lassen. Es liegt nahe, sich von der empirisch begründbaren Annahme leiten zu lassen, dass bei dieser „Umleitung“ das Vorhandensein von Attraktivitätselementen eine Rolle spielt, die im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung nicht oder nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, so dass die Präferenzen der Menschen in andere Richtungen gelenkt werden.

Streng genommen müssen bei der näheren Untersuchung dieser Frage eigentlich die teils sehr unterschiedlich gelagerten Engagementfelder im einzelnen durchgegangen und die aus Untersuchungen bekannten Konstellationen von Engagementmotiven, die auf sie entfallen, untersucht und verglichen werden. Demgegenüber soll hier ein stark abgekürztes Verfahren angewendet werden, indem unter Einsatz verfügbaren Expertenwissens aus der Gesamtmasse der verfügbaren Einzelinformationen diejenigen typischen Merkmale herausgefiltert werden, denen unter Abwägung der zahlreichen im Spiele befindlichen Aspekte ein besonderes Einflussgewicht zugesprochen werden kann. Es ergibt sich hierbei ein relativ klar formulierbares Profil von Attraktivitätselementen. Daraus sollen dann im Interesse einer zügigen Bearbeitung der Themenstellung jene Elemente hervorgehoben werden, die im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung defizitär ausgebildet sind und die somit als Kerne von Beteiligungsbarrieren und -hemmungen identifizierbar sind.



### **2.1.3 Attraktivitätselemente als Kriterien für die Bewertung gegenwärtiger Formen der Bürgerbeteiligung; die Unvermeidlichkeit eines konstruktiv-kritischen Blicks**

Es bedeutet naturgemäß einen methodisch entscheidenden Schritt, wenn nachfolgend eben diese Attraktivitätselemente als Kriterien zur Evaluierung der gegenwärtigen Real-situation der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden. Es wird damit ein Bewertungsinstrument entworfen, das in einer empirisch kontrollierten Weise hypothesengesteuert ist, wobei sich der entscheidende „Anker“ in der Entdeckung eines unausgeschöpften, weil an seiner Realisierung gehinderten und in andere Handlungsfelder umgeleiteten Beteiligungspotenzials findet.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich mit diesem Ableitungszusammenhang unvermeidlicherweise ein „kritischer Blick“ – genauer gesagt: ein konstruktiv gemeinter, auf zukünftige Weiterentwicklungen gerichteter kritischer Blick – verbindet. Die Tatsache, dass die lokale Bürgerbeteiligung, so wie sie sich gegenwärtig darstellt, auf dem Hintergrund des ins Auge gefassten Beteiligungspotenzials als „geringfügig“ und „defizitär“ einzuschätzen ist, wird ja letztlich mit einem Analyseinstrumentarium untersucht, das ausdrücklich auf die Aufdeckung von Attraktivitäts-Schwachstellen ausgerichtet ist. Diese werden überdies nicht als unvermeidbar, sondern grundsätzlich als beeinflussbar und korrigierbar angesehen, so dass – vereinfacht ausgedrückt – die Frage nach den Möglichkeiten eines „Weiterkommens“ im Raume steht. Die aktuell auffindbare Praxis der lokalen Bürgerbeteiligung gelangt damit – ungeachtet der Anerkennung und vielfach sogar Bewunderung abnötigenden persönlichen Motivation und Leistung, die bisher in sie eingeflossen ist – als verbesserungs- und entwicklungsbedürftig ins Blickfeld.

Die Zielrichtung der Untersuchung ist bei alledem aber nicht die Vergabe von Schulnoten, sondern letztlich die Freilegung der Chancen zu einer weiteren Entfaltung des Bürgerengagements und zur Nutzung derjenigen Möglichkeiten, die im Interesse einer „Demokratisierung der Demokratie“ wünschenswert sind. In der Kritik bisheriger Vorgehensweisen sollen sich weiterführende Zukunftsperspektiven erschließen.

Die beabsichtigte Aufdeckung von Möglichkeiten eines zukünftigen „Weiterkommens“ verbindet sich auch nicht mit dem Wunsch, mit dem Finger auf frühere „Fehler“ und „Versäumnisse“ zu zeigen. Neue Entwicklungen entstehen nur selten in „perfekter“ Form, sondern durchlaufen gewöhnlich Entwicklungsstadien, die in vieler Hinsicht vorläufig sind und sein müssen. Wer hinterher kommt, profitiert doppelt vom Mut und von der Experimentierlust vorangegangener Pfadfinder, Pioniere, Aufklärer und Erkunder, indem er die Chance nutzen kann, sowohl von ihren Erfolgen, als auch von ihren „Fehlern“ und Misserfolgen zu lernen. Er muss allerdings auch die Möglichkeit haben, mit einer gewissen „Rücksichtslosigkeit“, die wiederum Mut – aber auch Verständnis auf Seiten der Betroffenen – voraussetzt, Schwachstellen zu erkennen und

deutlich zu bezeichnen, damit der notwendigen Weiterentwicklung Raum gegeben werden kann.

## 2.2 Das mangelnde Angebot von Beteiligungsmöglichkeiten

### 2.2.1 Einschätzungsunterschiede; nüchternes „Fliegenbeinzählen“ als Erfordernis

Was bei einem derartigen Vorgehen als Erstes ins Auge fällt, ist ein ungleich viel stärker entwickeltes *Angebot* von Betätigungsmöglichkeiten in den zum Vergleich anstehenden Engagementbereichen als im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung.

Einzelne Autoren meinen zwar, bei der Würdigung des Gesamtumfangs aktueller Bürgerbeteiligungsaktivitäten auf der kommunalen Ebene zu einer freundlichen Gesamteinschätzung gelangen zu können. So vermutet Paul von Kodolitsch, dass in Anbetracht der sich anbietenden Verfahren zur Einbeziehung von Bürger/innen in die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung „die Bürgerinnen und Bürger immer mehr vom Objekt zum Subjekt der Kommunalpolitik“ werden.<sup>14</sup> L. Holtkamp, J. Bogumil und L. Kissler berichten aufgrund einer Umfrage, „mehr als die Hälfte der Bürgermeister in Baden-Württemberg und NRW“ hätten angegeben, „dass sie oder der Stadtrat sich offiziell zum Ziel gesetzt haben, eine Bürgerkommune zu werden.“<sup>15</sup>

Dieser positive Eindruck lässt sich allerdings kaum aufrecht erhalten, wenn man nicht nur an die in der Tat überraschend große Zahl verfügbarer Beteiligungsformen, sondern mit der *Nüchternheit des „Fliegenbeinzählers“* an den Umfang ihrer empirisch nachweisbaren Anwendungen denkt. Man muss dann wohl eher Paul-Stephan Ross, Christine Grüger und Thomas Haigis Recht geben, die unter Bezugnahme auf die Thematik der „Bürgerkommune“ meinen, die „Diskrepanz zwischen Rhetorik und kommunaler Praxis“ sei unübersehbar.<sup>16</sup> Noch deutlicher wird diesbezüglich der Bericht Nr. 6/1999 der KGSt, in welchem es lapidar heißt: „Bislang unterstützen die wenigsten Kommunen bürgerschaftliches Engagement aus dem Blickwinkel ‚Schaffung einer bürgerorientierten Kommune‘“.<sup>17</sup> Dieser Feststellung wird die Erläuterung hinzugefügt, dass „in der Mehrzahl der bundesdeutschen Kommunen, in denen es Ansätze zur Entwicklung von Bürgerengagement gibt, dies bislang eher mit der skeptischen Duldung vieler Kommunalpolitiker/innen“ geschieht. Starke Einschränkungen der Aussagekraft gelegentlicher Bekenntnisse zur „Bürgerkommune“ lassen sich z.B. auch aus der Beteiligungsstatistik und den Evaluierungsergebnissen des Wettbewerbs „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung und des Vereins

---

14 Paul von Kodolitsch: Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine „endlose Geschichte“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jg. 2002/II, S. 19.

15 Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 163.

16 Paul-Stephan Ross u.a.: Governance in der Bürgerkommune, in: Zukünfte 53/54, Herbst 2006, S. 10.

17 KGSt (Hrsg.): Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Bericht Nr. 6/1999, S. 38.

Aktive Bürgerschaft im Jahr 1998 ablesen. Zwar beteiligten sich an dem Wettbewerb 83 Kommunen. Angesichts mehrerer tausend Kommunen in Deutschland, die als potenzielle Bewerber infrage kamen, handelt es sich hierbei aber nur um eine winzige Minderheit. Mindestens ebenso schwer wiegt jedoch, dass nach Ansicht der Jury nur 11 von diesen 83 Kommunen „in besonderem Maße innovative Wege“ vorweisen und in die Vorauswahl der Endrundenteilnehmer gelangen konnten.<sup>18</sup>

### **2.2.2 Die geringe Verbreitung von Einrichtungen der engagementfördernden Infrastruktur als Indiz**

Als eindrucksvoller Einzelbeleg bietet sich weiter die relativ geringfügige und seit geraumer Zeit mehr oder weniger stagnierende Verbreitung von *Einrichtungen einer „engagementfördernden Infrastruktur“* auf kommunaler Ebene an, deren es nach übereinstimmender Meinung sachkundiger Beobachter bedarf, um – ganz allgemein gesehen – vorhandenen Engagementpotenzialen zur Aktualisierung zu verhelfen. Zwar sind Selbsthilfekontaktstellen, Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und ähnliche Einrichtungen seit Jahren in aller Munde. Eine 2001 im Rahmen des von ISAB/Köln durchgeführten Projekts „Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen“ durchgeführte Bestandsaufnahme in allen deutschen Kommunen erbrachte jedoch das Ergebnis, dass von den insgesamt 1525 erfassten Kommunen mit über 10.000 Einwohnern erst 383, also 25%, über solche Anlaufstellen verfügten. Der Anteil der Kommunen mit Anlaufstellen lag zwar bei den großen Städten mit über 400.000 Einwohnern bei 100%. Es gab jedoch in dieser Größenklasse durchschnittlich nur 3 Anlaufstellen pro Stadt, was sehr wenig ist, wenn man diesen Wert z.B. mit der Durchschnittszahl von „Bürgerämtern/-büros“ vergleicht, die reine Serviceeinrichtungen mit „Kunden“-Orientierung sind und von denen es z.B. in der Stadt Heidelberg mit ca. 140.000 Einwohnern schon 10 und in Berlin über 60 gibt.<sup>19</sup> Zwar sind seit der Bestandsaufnahme von 2001 einige Jahre verstrichen. Nach allen, was sich darüber ausmachen lässt, besteht jedoch kein Anlass, ihre Ergebnisse als „veraltet“ anzusehen. Offenbar war die Weiterentwicklung der Zahl der Anlaufstellen in den allerletzten Jahren sehr zögerlich. Von der eigentlich anzustrebenden ausreichend dichten „Flächendeckung“ kann nach wie vor keine Rede sein.

Es muss deutlich hervorgehoben werden, dass dies alles für engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen *im allgemeinen* gilt. Stellt man die Frage, in wieweit diese Einrichtungen – zumindest auch – auf die Förderung der lokalen Bürgerbeteiligung ausgerichtet sind, oder in wieweit es hierfür evtl. spezielle Einrichtungen gibt, dann gerät man vollends in das karge Gelände seltener Ausnahmen. (Vgl. hierzu die Abschnitte 4.9 u. 4.10) Ohne dass hierfür ein definitiver Beleg vorgelegt werden kann, sei die Be-

---

18 Vgl. Heidi Sinning, Ansgar Wimmer (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser Gütersloh 2000, S. 12 f.

19 Joachim Braun u.a.: Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen, Köln 2001 (= ISAB Berichte aus Forschung und Praxis Nr. 72), S. 84.

hauptung gewagt, dass eine infrastrukturelle Förderung der lokalen Bürgerbeteiligung über die Breite der kommunalen Landschaft hinweg betrachtet – die verschiedentlich vorhandenen „Agenda-Büros“ (vgl. hierzu den Abschnitt 4.11.) seien hierbei einmal ausgeklammert – bisher nicht vorhanden ist.

Auf die lokale Bürgerbeteiligung muss sich dieser Mangel besonders gravierend auswirken, da sie in einem viel stärkeren Maße als andere Engagements auf institutionelle Förderung und Stützung angewiesen ist. Während andere Engagements in großem Umfang auf lebensweltlichen Kontaktfeldern in der Familie, wie auch in Verwandtschafts-, Freundes- und Bekanntenkreisen aufbauen können, welche als Brücken zum Engagement fungieren<sup>20</sup>, fehlt der bürgerschaftlichen Beteiligung als einem relativ neuen, gesellschaftlich noch wenig fundierten Engagementbereich diese gewissermaßen „natürliche“ Integrationshilfe. Im Engagement stehende Eltern, Geschwister, Freunde und Bekannte der Familie, die junge Menschen motivieren oder „mitnehmen“ können, stehen hier nur in einem sehr geringen Maße zur Verfügung, so dass der aus dem sozialen Umfeld an die einzelnen herangetragene „Anstoß“ fehlt.

### **2.2.3 Die geringe Verbreitung „prominenter“ Beteiligungsformen als Indiz: Die Planungszelle**

Zu weithin negativen Ergebnissen gelangt man auch, wenn man nach der Anwendungshäufigkeit von Einzelformen kommunaler Bürgerbeteiligung fragt. Zwar gibt es ungeachtet der relativ zahlreichen Aufzählungen der insgesamt verfügbaren Beteiligungsformen keine Gesamtstatistik der Anwendungsfälle. Auch die verfügbaren Zahlenangaben über die Verbreitung der einzelnen Formen sind sehr lückenhaft und lassen sich nicht ohne weiteres zu einem Gesamtbild aufsummieren. Immerhin gibt es aber einige Untersuchungen über Beteiligungsformen mit einem besonders hohen Bekanntheitsgrad, deren Ergebnisse aussagekräftig sind und die – mit gewissen Einschränkungen – eine generalisierende Faktenfeststellung rechtfertigen.

Dass man sich hierbei vor pauschalen Negativfeststellungen zu hüten hat, lässt sich an der Feststellung von L. Holtkamp u.a. ablesen, in „NRW wie in Baden-Württemberg“ sei „die Beteiligung der Bürger in Form von Bürgerforen in vielen Politikfeldern mittlerweile fast eine Selbstverständlichkeit“.<sup>21</sup>

Fassen wir jedoch z.B. die Angebotshäufigkeit der „Planungszelle“, d.h. einer besonders „prominenten“ Beteiligungsform ins Auge, dann gelangen wir zu Zahlen, die dermaßen niedrig liegen, dass man unwillkürlich geneigt ist, sie anzuzweifeln. Von Holtkamp u.a. wird aufgrund der Auswertung verfügbarer Unterlagen berichtet, dass die Planungszelle von 1975 bis 1996, d.h. also in einem Zeitraum von über 20 Jahren, „nur ca. 16 mal

---

20 Vgl. Thomas Gensicke: Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Bundesländern, in: Joachim Braun u. Helmut Klages: Freiwilliges Engagement in Deutschland, a.a.O., insb. S. 59 ff.

21 Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 161.

bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt“ wurde.<sup>22</sup> Selbst wenn man in Betracht zieht, dass sich die Anwendungshäufigkeit dieser prominenten Beteiligungsform möglicherweise inzwischen erhöht hat und dass sich bei der Aufsummierung der Anwendungsfälle ggf. auch etwas höhere Zahlen ergeben können<sup>23</sup>, bleibt das Resultat dennoch dramatisch hinter den Erwartungen und gelegentlichen Vermutungen zurück. Im Grunde genommen handelt es sich bei den bisherigen Anwendungen dieser Beteiligungsform nur um gelegentliche Modellversuche, nicht etwa bereits um einen normalen oder auch nur häufig vorkommenden Bestandteil kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse. Mit anderen Worten: die Kommunen haben diese Beteiligungsmöglichkeit den Bürger/innen, für welche es keine Möglichkeit gibt, Planungszellen von sich aus initiieren, bisher ganz überwiegend vorenthalten.

#### **2.2.4 Die Geringfügigkeit der Anwendungen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids**

Zu einem noch krasserem Ergebnis führt z.B. die Untersuchung der Frage, wie häufig bisher die prominenten, auf der medialen Ebene vorrangig präsenten Beteiligungsformen des „Bürgerbegehrens“ und „Bürgerentscheids“ zum Einsatz gelangten. Auf der Grundlage einer sorgfältigen Untersuchung der Fakten können Oscar Gabriel und Melanie Walter-Rogg feststellen, dass „zwischen 1956 und 2005 in sämtlichen 13.825 kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik lediglich 2.846 Bürgerbegehren“ stattfanden. Umgerechnet wurden „innerhalb eines halben Jahrhunderts in sämtlichen deutschen Gemeinden pro Jahr etwa 20 Bürgerbegehren initiiert.“ Die Autoren schreiben weiter: „Mit einem Wert von 1.763 fällt die Zahl der Bürgerentscheide noch wesentlich kleiner aus als die Zahl der Begehren. Demnach fand seit 1956 in jeder 260. Deutschen Gemeinde pro Jahr ein Bürgerentscheid statt. ... Bei einem Blick auf die bloßen Zahlen ergibt sich eine eindeutige Schlussfolgerung: Die Einrichtungen der direkten Demokratie spielen im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess keine große Rolle.“<sup>24</sup> Zwar kann die Seltenheit der Anwendung dieser beiden Beteiligungsformen nicht unmittelbar den Kommunen zur Last gelegt werden, da ihre Initiierung den Bürgern überantwortet ist. Kalkuliert man jedoch ein, dass ihre Einleitung und erfolgreiche Durchführung an sehr schwierige und hürdenreiche Bedingungen wie vor allem die Erreichung bestimmter „Quoren“ als Voraussetzung ihrer Inangasetzung und der Berücksichtigung ihrer Ergebnisse gebunden ist, dann kann man erkennen, dass Hemmnisse im Spiele sind, welche ihre Zugänglichkeit für „normale“

---

22 Ebenda., S. 196.

23 Helmut Wollmann gibt an, dass „zwischen 1975 und 2000 in Deutschland 42 Anwendungen von Planungszellen bei kommunalen Planungsvorhaben gezählt“ wurden. Vgl. Helmut Wollmann.: Die Bürgergemeinde – Ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jg.: 2002/II, S. 30.

24 Oscar Gabriel/Melanie Walter-Rogg: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45. Jg. 2006/2 (bei Niederschrift dieses Textes noch im Erscheinen).

unorganisierte Bürger extrem limitieren. Dieser Sachverhalt kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass – zumindest in Nordrhein-Westfalen – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vor allem da stattfanden, wo oppositionelle Minderheitsfraktionen in den kommunalen Räten versuchten, mit ihrer Hilfe Mehrheitsentscheidungen zu unterlaufen.<sup>25</sup> Faktisch war somit das Angebot auch dieser Beteiligungsformen ungeachtet der formellen Initiierungschance der Bürger/innen in einem starken Maße von politikinternen Entscheidungen abhängig, die aber nur in seltenen Fällen getroffen wurden. Auch hier lässt sich letztlich feststellen, dass den Bürger/innen nur ein minimales Angebot von Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt wurde, das im Verhältnis zu den vermutlich vorhandenen Massen aktivierungsfähiger latenter Beteiligungsbereitschaften kaum messbar ins Gewicht fällt.

### 2.2.5 Rückläufigkeiten des Beteiligungsangebots

Das sich hier abzeichnende Bild wird durch die Feststellung von Holtkamp u.a. akzentuiert, dass „die Zahl der Bürgerbegehren kurz nach der Einführung dieser Beteiligungsmöglichkeit sehr hoch war und dann kontinuierlich sank.“<sup>26</sup> Diese Feststellung ist insofern wichtig, als sie den möglichen Einwand entkräftet, dass sich in der Geringfügigkeit der Anwendungsfälle u.U. die Schwierigkeiten von Anlaufperioden niederschlagen, nach deren Überwindung sich Spielräume für schnelles Wachstum eröffnen, die sich in Durchschnittszahlen, die unterschiedliche Frequenzen in verschiedenen Zeitabschnitten einebnen, nicht niederschlagen konnten. In Wirklichkeit lagen die Verhältnisse hier wie auch bei anderen Formen eher umgekehrt. Bei der Nachverfolgung der Entwicklungsgeschichte von Formen wie z.B. den Bürgerinitiativen, den Bürgerforen, den „runden Tischen“ und den Mediationsverfahren lässt sich feststellen, dass nach einer hoffnungsvollen Initialphase, in welcher an verschiedenen Stellen innovative Bereitschaften aufbrachen, vielfach Ermüdungserscheinungen einsetzten, die zu einem Stagnieren von Initiativen, oder auch zu ihrem Rückläufigwerden führten.

Da die kommunale Ebene, auf die sich dieser Bericht konzentriert, davon nur indirekt tangiert ist, sei an dieser Stelle nur im Vorbeigehen erwähnt, dass sich ein besonders krasser Fall der nachfolgenden Zurücknahme zeitweiliger Bürgerbeteiligungsanläufe im Zusammenhang der Tätigkeit der sogenannten Schlichter-Kommission der Bundesregierung ereignete. In dem Bericht, den die Kommission am 9. Dezember 1994 vorlegte, kam – mit der Zielsetzung einer den Investitionsinteressen der Wirtschaft dienlichen Verkürzung der Dauer von Verwaltungsverfahren – ein so genanntes „Zügigkeitsprinzip“ zur Geltung. De facto wurde mit einer spektakulären Eindeutigkeit gegen die früher eingeführten Elemente der Bürgerpartizipation Front gemacht, die großen-

---

25 Vgl. hierzu Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 148.

26 Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 146.

teils dem Rotstift verfielen. Es kam geradezu zu einer „Umkehrung der gesetzgeberischen Intention der 70er Jahre, die man als ‚Paradigmenwechsel‘ bezeichnen kann“<sup>27</sup>.

### **2.2.6 Zusammenfassung: Der Mangel von Beteiligungsangeboten als (Teil-)Erklärung des Beteiligungsdefizits**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass verschiedene Indizien für ein ungenügend entwickeltes, im ganzen eher stagnierendes und teils sogar rückläufiges Angebot von Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene sprechen. Grob gesagt bleibt das verfügbare Angebot eklatant hinter dem *Sollwert* zurück, den man eigentlich ins Auge fassen muss, wenn man von dem Ziel einer möglichst weitgehenden Ausschöpfung des in der Bevölkerung vorhandenen Beteiligungspotenzials ausgeht. Die relative Un-erheblichkeit der auf die Bürgerbeteiligung entfallenden Anteile am Bürgerengagement, die beim Vergleich zwischen den verschiedenen Engagementbereichen ins Auge fällt, hat eine ihrer maßgeblichen Ursache ohne jeglichen Zweifel in einem gravierenden Mangel an Beteiligungsmöglichkeiten.

Es werden gleich anschließend noch weitere Ursachen dieses Defizits zu nennen sein, die diese Feststellung in einen weiter ausgreifenden analytischen Rahmen einfügen und bis zu einem gewissen Grade relativieren. Nichtsdestoweniger muss diese Feststellung als ein sehr wichtiges Teilresultat der Untersuchung festgehalten werden. Darüber hinaus kann auch eine praktische Folgerung festgehalten werden, die sich daraus ableitet: Es kann nicht der geringste Zweifel daran bestehen, dass es einer nachdrücklichen Vermehrung der Möglichkeiten für lokale Bürgerbeteiligung bedarf, wenn von einer nennenswerten Annäherung an die Zielgröße der Ausschöpfung des in der Bevölkerung vorhandenen Beteiligungspotenzials ausgegangen werden soll.

Angesichts der Knappheit der verfügbaren statistischen Zahlen sei der/die Leser/in ersatzweise zu dem Gedankenexperiment eingeladen, sich die in seinem/ihrer eigenen kommunalen Lebens- und Erfahrungsbereich verfügbaren Beteiligungsmöglichkeiten einmal konkret vor Augen zu führen. Welche Chancen bieten sich hier aktuell an? Welche Angebote der Kommune oder sonstiger lokaler Einrichtungen liegen auf dem Tisch, sich an Gruppen, Foren, Workshops oder Projekten zu beteiligen, oder Bürgergespräche und -versammlungen zu aktuellen lokalen Fragen zu besuchen? Wie war dies im letzten Monat und wie im Monat zuvor? Und welche Möglichkeiten bieten sich an, um Probleme, die man informell mit Nachbarn oder Freunden besprochen hat, in einem verbindlicheren Rahmen zu erörtern? Wo und wie kann man in der eigenen Kommune aktuell „seine Stimme erheben“, um als Bürger „Gehör“ zu finden?

---

<sup>27</sup> Christoph Wölki: *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) im Wertewandel*, Frankfurt am Main 2003, S. 114.

## **2.3 Defizitursachen in den Beteiligungsformen selbst: Attraktivität als Beurteilungsgrundlage**

Aus der Eindeutigkeit der Mängelfeststellungen, zu der man bei der Beantwortung der Frage nach dem Umfang des Angebots an Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten gelangt, darf nun allerdings nicht gefolgert werden, dass dem Problem durch eine bloße Vermehrungsstrategie abzuwehren ist.

Gravierende Barrieren, aus denen sich ebenfalls Erklärungen der relativen Geringfügigkeit der Bürgerbeteiligung ableiten lassen, fallen vielmehr auch bei dem Blick auf die Merkmale bisher realisierter Bürgerbeteiligungsformen ins Auge. Würde man aus der Aufdeckung quantitativer Angebotsdefizite die Folgerung ableiten, dass es nur darauf ankommt, eine häufigere Anwendung der vorhandenen Beteiligungsformen herbeizuführen, dann würde man Gefahr laufen, diese internen Barrieren mitzuvermehren und der Erfolg wäre zweifelhaft. Zusammen mit der Tatsache eines quantitativ nicht ausreichenden Angebots müssen somit unter allen Umständen auch diese internen Barrieren ins Auge gefasst und vermieden werden, wenn eine erfolgversprechende Strategie der Befreiung der Bürgerbeteiligung aus dem gegenwärtigen 2%-Ghetto praktiziert werden soll.

### **2.3.1 Klärung der Beurteilungsgrundlage: Die „Verantwortungsrolle“ als Ausgangsbasis**

Wir gelangen hier an einen Punkt, an welchem wir die Frage nach den Wettbewerbsvorteilen erfolgreicherer Engagementbereiche auf die Eigenschaften der jeweils zur Anwendung gelangenden Engagementformen selbst anzuwenden haben. Die Frage konzentriert sich dementsprechend auf die – auf die Motivationslage engagementbereiter Menschen einwirkenden – Attraktivitätselemente, welche sich bei den vorfindbaren Beteiligungsformen auffinden lassen (vgl. oben).

An die Stelle einer detaillierten Analyse der vorhandenen empirischen Informationen über die Beteiligungsmotivation in den einzelnen Engagementbereichen und über die Beurteilung der jeweils gewährleisteten Engagementbedingungen soll auch hier wiederum eine übergreifende, unmittelbar einsetzbares Expertenwissen nutzende Untersuchung treten. Hierbei soll von dem Begriff der „Verantwortungsrolle“ ausgegangen werden, den der Autor selbst auf dem Hintergrund vorangegangener empirischer Analysen einführte.<sup>28</sup> Dieser Begriff ist geeignet, zusammenfassend diejenigen Eigenschaften von Handlungsangeboten zu kennzeichnen, die in der Lage sind, die auf dem Hintergrund des gesellschaftlichen „Wertewandels“ seit der ersten Hälfte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts verstehbaren Bereitschafts- und Bedürfnisentwicklungen in der

---

<sup>28</sup> Vgl. Helmut Klages: *Der blockierte Mensch. Zukunftsaufgaben gesellschaftlicher und organisatorischer Gestaltung*, Frankfurt am Main 2002, S. 145 ff.



Bevölkerung zu treffen und die von daher mehrheitlich als „attraktiv“ erlebt werden können.<sup>29</sup>

Es geht bei der „Verantwortungsrolle“, anders ausgedrückt, um ein qualitatives Angebotsprofil, das gewährleistet sein muss, wenn Aktivitätsformen, die bereitgestellt werden, um Menschen für Tätigkeiten zu gewinnen, erfolgreich sein sollen.

### 2.3.2 Attraktivitätskriterien

Zur Beschreibung der Verantwortungsrolle lassen sich umfangreiche Merkmalslisten entwickeln, die hier nicht im einzelnen dargestellt zu werden brauchen. Destillieren wir aus den verfügbaren empirischen Informationen diejenigen Merkmale heraus, denen im Hinblick auf die Beantwortung der Frage nach den Wettbewerbsvorteilen erfolgreicher Engagementbereiche (und nach den vermutlichen Wettbewerbsnachteilen der lokalen Bürgerbeteiligung) eine besondere Erklärungskraft zugerechnet werden kann, dann gelangen wir zu der nachfolgenden Auflistung:

➤ *Offenheit des Zugangs*

Auf den ersten Blick betrachtet mag es überflüssig und beinahe rechtfertigungsbedürftig erscheinen, die Offenheit des Zugangs als ein Qualitätsmerkmal zur Beurteilung von Formen der Bürgerbeteiligung zu verwenden. Geht man von den Erfahrungen kommunaler Praktiker mit schwach besuchten Bürgerversammlungen aus, dann scheint das Problem eher darin bestehen, zögerliche Bürger/innen dafür zu gewinnen, durch einladend geöffnete Türen hindurchzugehen.

Bei näherem Hinsehen (vgl. weiter unten) stellt sich allerdings heraus, dass es sich hierbei nur um die halbe Wahrheit handelt. Das Kriterium „Offenheit des Zugangs“ erschließt den Blick auf überraschend zahlreiche interne Barrieren der Bürgerbeteiligung bei einer größeren Zahl von Beteiligungsformen, so dass es sogar naheliegt, dieses Kriterium an die Spitze der Auflistung zu setzen.

➤ *Kontinuität der Tätigkeitsausübung*

Eine weitere Fundamentalbedingung der Ausübung einer Verantwortungsrolle, die bisher öfters übersehen wurde, besteht in der Möglichkeit, in Verbindung mit Beteiligungsaktivitäten überhaupt eine soziale „Rolle“ wahrzunehmen, der im alltäglichen Lebenszusammenhang der Menschen Signifikanz zugesprochen werden kann und an die sich menschliche Grundbedürfnisse nach Identität, Selbstbestätigung und sozialer Anerkennung anlagern können. Man kann zur Verdeutlichung das Beispiel eines ehrenamtlichen Übungsleiters oder Trainers im sportlichen Bereich anführen, in dessen Identitätsprofil und Selbstwertkonzept das Engagement – unabhängig von seiner beruflichen Tätigkeit, seiner familiären Situation und seinen sonstigen Interessen – mit

---

<sup>29</sup> Ebenda, S. 28 ff.

einem festen Stellenwert eingeordnet ist. Man „ist“ Übungsleiter oder Trainer, ähnlich wie man Ehemann, Vater, oder Elektroniker „ist“, und man „macht“ in Verbindung hiermit regelmäßig bestimmte Dinge in seiner Freizeit. Man findet – nebenbei bemerkt – genau denselben grundlegenden Sachverhalt auch bei denjenigen „Nur-Aktiven“, die in den bisherigen empirischen Analysen gar nicht den „Engagierten“ im engeren Sinn des Wortes zugerechnet wurden<sup>30</sup>, so etwa bei „einfachen“ Mitgliedern von Fußballmannschaften oder Gesangsvereinen, welche z.B. die Rolle eines Linksaußen oder eines Soprans wahrnehmen.

Grundsätzlich gesehen scheint kein Weg daran vorbeizuführen, den Menschen, die sich im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung engagieren, äquivalente Chancen anzubieten. Eine unverzichtbare Grundbedingung hierfür, auf die es an dieser Stelle zunächst ankommen soll, ist aber ein gewisses Mindestausmaß von *Tätigkeitskontinuität*. Die fundamentale Bedeutung dieses Merkmals wurde in der Engagementliteratur der zurückliegenden Jahre oft dadurch verdeckt, dass davon ausgegangen wurde, die Menschen von heute würden unter dem Einfluss des Wertewandels eher „projektformige“, d.h. kurzfristige Tätigkeiten bevorzugen. In der Tat geht es bei dem Kontinuitätsmerkmal unter den heutigen Mentalitätsbedingungen nicht primär um eine „unabsehbare“ und somit gewissermaßen endlose Dauer von Tätigkeiten, sondern vielmehr um die Sicherung des wesentlichen Minimums einer „über den Augenblick“, oder über eine „momentane Situation“ hinaus bestehenden Dauer, die es den Beteiligten erlaubt, sich auf die Anforderungen einer Tätigkeit persönlich „einzurichten“, was bei einem gut organisierten Projekt immer der Fall sein wird.

Geht man hiervon aus, dann wird man die „Kontinuitäts“-Anforderung allerdings durch den Zusatz zu präzisieren haben, dass Kontinuität ggf. durch eine ausreichende *Frequenz* der Ausübung von Tätigkeiten mit begrenzter Dauer gewährleistet werden muss. Es muss sich hierbei zwar keineswegs notwendigerweise um identische Tätigkeiten handeln. In allen Fällen, in denen es sich um die Ausübung von Tätigkeiten verschiedener Art handelt, gewinnen jedoch die jeweils gegebenen *Bedingungen des Übergangs* von einer Tätigkeit zur anderen entscheidende Bedeutung. Naturgemäß muss hierbei erstens die Frage im Vordergrund stehen, in wieweit ein Transfer erworbener Fähigkeiten, Kenntnisse, Handlungsmotive und „Identitätsmuster“ auf nachfolgende Tätigkeiten möglich ist. Von gleicher Bedeutung ist aber zweitens auch die Beantwortung der Frage nach der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit geeigneter Chancen für nachfolgende Tätigkeiten. Für die Beantwortung dieser Frage spielt einerseits die Menge und Qualität des vorhandenen Angebots von Tätigkeitschancen, andererseits aber auch die Frage seiner individuellen Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle.

Die Verhältnisse liegen diesbezüglich im Engagementbereich nicht viel anders als im Bereich der Erwerbsarbeit. Es ist aufschlussreich, sich vor Augen zu führen, welch im-

---

30 Vgl. zu dieser Unterscheidung Bernhard von Rosenblatt: a.a.O., S. 17 f.; Thomas Gensicke u.a.: a.a.O., S. 43 f.

menser institutioneller Aufwand betrieben wird, um Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, einen neuen Arbeitsplatz zu verschaffen, und wie vergleichsweise geringfügig der entsprechende Aufwand bisher im Engagementbereich ist.<sup>31</sup>

Grundsätzlich wird an die Formen der Bürgerbeteiligung die Frage heranzutragen sein, in wieweit sie dem Erfolgsfaktor „Kontinuität“ – mit den vorstehenden Einschränkungen und Präzisierungen – Rechnung zu tragen vermögen.

➤ *Chance zur Realisierung und Entwicklung „intrinsischer“ Motivation*

Es geht hierbei um die Chance, sich mit seinen Fähigkeiten und Neigungen in eine Tätigkeit einzubringen, diese als „erfüllend“ und „persönlich befriedigend“ erleben zu können und somit im Hinblick auf diese Tätigkeit „intrinsisch“ motiviert zu sein. Dabei handelt es sich um eine wesentliche Grundbedingung jeglicher „freiwilligen ehrenamtlichen“ Betätigung, die – einem gängigen Missverständnis widersprechend – ihren Kern nicht etwa nur in ihrer Unbezahltheit, sondern auch darin hat, dass man etwas machen kann, woran man *Spaß* hat.<sup>32</sup> Die Frage lautet, ob die diversen Formen der lokalen Bürgerbeteiligung in einem ausreichenden Maße dem „Spaß-Faktor“ Rechnung tragen, der viel ernsthafter ist und viel mehr Gewicht besitzt als ihm in manchen abfälligen Kommentaren zugestanden wird.

➤ *Chance des Einsatzes und der Entwicklung eigener Kompetenz*

Bei der gerade angesprochenen Chance zum Einsatz eigener Fähigkeiten handelt es sich nicht nur um die bereits vorhandene und einsatzbereite, sondern auch um die noch nicht vorhandene, aber angestrebte und für die Zukunft erhoffte persönliche Kompetenz. Unter dem Einfluss der Wertewandels haben für eine zunehmende Zahl von Menschen Chancen der *Selbstentfaltung* eine sehr viel größere Bedeutung als früher. In Verbindung damit spielen Möglichkeiten des Kompetenzerwerbs in Verbindung mit Tätigkeiten eines freiwilligen Engagements eine zunehmende Rolle. Wie sich bei den einschlägigen Umfragen zeigte, sind solche Möglichkeiten vor allem für junge Menschen wichtig. Zahlreiche Engagementformen profitieren davon, dass sie solche Möglichkeiten anbieten. Die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Bürgerbeteiligung hängt somit u.a. auch davon ab, dass sie sich mit solchen Chancen verbindet.

---

31 Vgl. hierzu auch Helmut Klages: Engagementpotenzial in Deutschland, in: J. Braun u. H. Klages, a.a.O.

32 Vgl. zur Bedeutung des Spaßfaktors im bürgerschaftlichen Engagement Helmut Klages: Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags (Hrsg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern (= Schriftenreihe der Enquete-Kommission, Band 7), S. 295 ff.

➤ *Selbstgestaltungschance, Spielraum für eigenständiges Handeln*

Die Bedingungen freiwilliger Tätigkeiten sollten im Idealfall attraktiver Gestaltung so beschaffen sein, dass für Engagierte, die ihre Fähigkeiten und Neigungen ausagieren wollen, nicht nur eine ausreichende Chance zur Auswahl einer von der Sache her geeigneten Tätigkeit, sondern darüber hinaus auch die Chance besteht, sich die Tätigkeit mit einem ausreichenden Spielraum der Selbstgestaltung eigenen Vorstellungen entsprechend „zurechtzulegen“. Die Frage lautet, in wieweit die verschiedenen Formen der lokalen Bürgerbeteiligung dieser Anforderung gerecht zu werden vermögen.

➤ *Eigenverantwortungschance*

Man erfasst einen sehr wichtigen – und deshalb auch gesondert behandelten – Einzelaspekt der Selbstgestaltungschance, wenn man die *Eigenverantwortung* hervorhebt, die sich mit einem Engagementangebot verbindet. Zu allererst handelt es sich hierbei um den Spielraum zu selbständiger Entscheidung, der sich im Vollzug einer ausgeübten Tätigkeit anbietet. Man wird aber weiter auch an die Möglichkeit zu denken haben, innerhalb des organisatorischen Rahmens, in welchem sich ein Engagement vollzieht, Chancen zur Mitentscheidung über Fragen zu haben, welche die eigenen Tätigkeitsbedingungen, weiter aber auch Fragen der organisatorischen Rahmenbedingungen der Tätigkeit und letztlich auch solche Fragen betreffen können, die in das inhaltliche Aufgabenfeld der eigenen Organisation oder auch anderer Organisationen fallen.

Im Fall der lokalen Bürgerbeteiligung kommt gerade diesem letztgenannten Bereich, der auf den ersten Blick relativ fernliegend erscheinen mag, eine besondere Bedeutung zu. Es hat dies damit zu tun, dass diejenige „Entscheidungsbeitrag“, um die es vorrangig geht, keineswegs nur die Gestaltung einer Beteiligungsform, d.h. z.B. einer Bürgerversammlung betrifft, sondern vorrangig auch die Mitwirkung an der Erzielung eines Ergebnisses, das in der Form einer Eingabe, eines Vorschlags, einer Stellungnahme, oder der Äußerung eines Wunsches an einen kommunalen Adressaten mit formaler Entscheidungsberechtigung herangetragen werden soll. Die Wahrnehmung einer „Verantwortungsrolle“ erhält hier eine Akzentuierung, die bei den sonstigen Engagementbereichen weniger ins Auge fällt, wenngleich sie auch dort nicht fehlt. Der Übungsleiter oder Trainer in einem Sportverein wird es ggf. als einen wichtigen Aspekt seiner Rolle zu betrachten haben, dass ihm eine Mitwirkung an der Auswahl von Sportlern für Leistungswettbewerbe, wie auch eine Mitentscheidung über die zur Anwendung kommenden Personalauswahlkriterien zukommt. Er wird sich möglicher Weise auch durch verbandspolitische Entscheidungen tangiert und zur Mitsprache herausgefordert fühlen, wenngleich dies für ihn viel weniger zwingend sein wird als z.B. die Entscheidung eines Stadtrats über die Annahme oder Ablehnung des Bürgergutachtens einer Planungszelle. Die lokale Bürgerbeteiligung sieht sich somit einem ungleich größeren Problem- und Risikodruck ausgeliefert als dies bei anderen Engagementbereichen der Fall ist. Die Frage lautet, wie sie mit diesem Druck umzugehen weiß und

ob eventuell eine mangelnde Fähigkeit hierzu einen Beitrag zur Erklärung der ärgerlichen Tatsache ihres gravierenden Wettbewerbsnachteils zu liefern vermag.

➤ *Erfahrung eigener Wirksamkeit/Effektivität/Erfolgsgewissheit*

Dass für moderne Menschen, die unter dem Einfluss des Wertewandels stehen, das *Ergebnis eines erfolgreichen Handelns* von ausschlaggebender Bedeutung ist, wurde in den zurückliegenden Jahren zu Recht zunehmend betont. Es geht hierbei zunächst darum, auf der Grundlage eines „feedback“ eine Rückmeldung über das Ergebnis des Handelns zu erhalten und eine „Erfolgskontrolle“ vornehmen zu können. Gegebenenfalls kann diese dann die Grundlage für eine Korrektur abgeben, die im Normalfall auf die Verbesserung der Chancen für ein erfolgreiches Handeln zielt. Ein gut gestaltetes Engagementangebot muss hierfür ausreichende Möglichkeiten anbieten, wobei es sehr darauf ankommt, dass die es sich bei einer nötig werdenden Korrektur nicht etwa nur um eine von außen aufgebotene Fremdkorrektur (z.B. durch eine Autoritätsperson) handelt, sondern dass dem Engagierten eine Eigenkorrektur möglich ist, die er in den Gesamtzusammenhang eines selbstgesteuerten Lern- und Entwicklungsprozesses stellen kann.

In der Regel wird es einem Engagierten aber nicht nur um die Ermöglichung eines auf einen Erfolg hinzielenden Handelns, sondern um ein Handeln gehen, das im Endeffekt erfolgreich ist. Erst der erzielte Erfolg stellt eine Bestätigung der Richtigkeit eines eingeschlagenen Kurses dar, an die sich dann Stolz auf eine Leistung, Befriedigung, oder auch der Anspruch auf soziale Anerkennung, d.h. die „benefits“ der Wahrnehmung einer Verantwortungsrolle (vgl. oben) anlagern können. Wer immer nur auf einen Erfolg hinzielt, ohne ihn zu erreichen, wird nach den Erkenntnissen der Leistungspsychologie mit hoher Wahrscheinlichkeit früher oder später eine zunehmende „Furcht vor Misserfolg“ verspüren und einen u.U. einschneidenden Motivationsverlust erleiden.<sup>33</sup>

Dies muss vor allem dann sehr stark betont werden, wenn es darum geht, die Wettbewerbsbedingungen der lokalen Bürgerbeteiligung und anderer Engagementbereiche zu vergleichen. Der Grund ist in der gerade schon angesprochenen Tatsache zu suchen, dass die Erfolgsbedingungen des Engagements im Fall der lokalen Bürgerbeteiligung letztlich nicht in der Hand der teilnehmenden Bürger/innen, sondern typischer Weise in der Hand von Letztentscheidungsberechtigten liegen, die nach vorherrschender Praxis „Externe“ sind, die am Beteiligungsprozess im engeren Sinn des Wortes, z.B. an einer Planungszelle oder einem Workshop, nicht teilnehmen, oder die sich zumindest ein durch die Ergebnisse dieses Prozesses nicht gebundenes Letztentscheidungsrecht vorbehalten.

---

<sup>33</sup> Vgl. zu den hier angesprochenen motivationstheoretischen Aspekten Heinz Heckhausen: *Motivation und Handeln*, New York u.a. 1989 (2. Aufl.), S. 219 ff.

Das lokale Bürgerengagement befindet sich aufgrund dieser „Zweistufigkeit“<sup>34</sup> die mit seiner Lokalisierung an den „Schnittstellen“ von Rat, Verwaltung und Bürgern<sup>35</sup> zusammenhängt, in einer prekären Sonderstellung. Diejenigen Menschen, die sich für ein Engagement in diesem Bereich entscheiden, haben es grundsätzlich schwerer als andere, eine vollgültige Verantwortungsrolle wahrzunehmen und den psychologischen Ertrag einzufahren, der sich idealer Weise mit ihr verbindet. Sie sind viel stärker von der Erfahrung der Erfolglosigkeit, d.h. aber auch von Frustration und Demotivation bedroht als andere, die einen „bequemeren“ Weg gehen – es sei denn, dass sie sich mit Ersatzbefriedigungen wie z.B. der Erfahrung des Beteiligungsprozesses als solchem zufrieden geben, der für sie die Chance mit sich bringen mag, Kontakte mit interessanten und gleichgestimmten Menschen aufzunehmen, oder eine intensive gruppendedynamische Erfahrung zu haben, an die man im „normalen“ Leben kaum herankommen kann. An die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung – insbesondere an deren immer wieder deklarierte „neue“ Formen – muss sich angesichts dessen die dringliche Frage richten, in wieweit sie in der Lage sind, mit dieser Schwierigkeit produktiv und „weiterführend“ umzugehen.

- *Individuell dimensionierter und kontrollierter Zeiteinsatz; Flexibilität des Zeitrahmens; Niederschwelligkeit*

Bei der Untersuchung des ehrenamtlichen Engagements war das Ergebnis überraschend, dass der durchschnittliche Zeiteinsatz der Engagierten insgesamt gesehen weniger als 5 Stunden pro Woche beträgt. Unabhängig davon, dass aus diesem Ergebnis die Folgerung abgeleitet werden kann, dass es unausgeschöpfte Zeitpotenziale im Engagement gibt, muss zeitliche „Niederschwelligkeit“ als ein gewichtiger Erfolgsfaktor jedes Engagementangebots betrachtet werden. „Normale“ Engagierte, die nicht der Gruppe der sogenannten „Hochengagierten“ angehören, von der wir hier nicht ausgehen wollen, streben offensichtlich darnach, das ehrenamtliche Engagement mit einer Mehrzahl anderer Engagements und Verpflichtungen im privaten und beruflichen Bereich zu vereinbaren, woraus sich unvermeidlich ein eingeschränkter „Zeitkorridor“ ableitet. Angesichts einer begrenzten Berechenbarkeit, mit der sich diese anderen Dinge einstellen, wird es darüber hinaus für Engagierte in der Regel darüber um einen Balanceakt gehen, der Ad-hoc-Flexibilitäten der Zeitverwendung einschließt, sodass die Unterwerfung unter ein starres und rigoroses „Zeitregime“ im Engagement eher als Belastung und Hinderungsgrund empfunden wird. An die verfügbaren Formen der Bürgerbeteiligung – und wiederum insbesondere an deren „neue“ Formen – richtet sich die Frage, ob sie der Bedingung der Niederschwelligkeit und der Flexibilität zeitlicher Anforder-

---

34 Vgl. Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 160.

35 Vgl. hierzu Elke Holzrichter, Uwe Lübking: Schnittstellen zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern – eine Einführung, in: Marga Pröhl, Heidi Sinning, Stefan Nährlich (Hrsg.): Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS (= Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3), S. 207 ff.

rungen Rechnung tragen oder nicht und damit zur aktuellen Wettbewerbsposition der Bürgerbeteiligung (und ihren Problemen!) beitragen.

## **2.4 Defizitursachen in den Beteiligungsformen selbst (Fortsetzung):**

### **Die Fähigkeit, „Gehör“ zu gewährleisten, als Beurteilungsgrundlage**

Wie die vorstehende Kriterienliste zeigt, erweist sich das Ausgehen von der „Verantwortungsrolle“ bei der Entwicklung einer Kriterienliste zur Abprüfung der „Wettbewerbseignung“ von Formen der lokalen Bürgerbeteiligung als weiterführend.

Die Beschäftigung mit den zuletzt erwähnten Kriterien lässt allerdings auch eine Grenze der Tragfähigkeit dieses Orientierungsmodells erkennen: Die erwähnte „Zweistufigkeit“ der Bürgerbeteiligung, ihre Ansiedelung an der Schnittstelle – und im Spannungsfeld – von Rat, Verwaltung und Bürgern und die letztliche Abhängigkeit der Beteiligungsmotivation der Bürger/innen von der Bereitschaft der Räte und Verwaltungen zum „Mitspielen“ bringt es mit sich, dass diesbezüglich ein Minimum von Zuversicht und Verlässlichkeit sichergestellt werden muss. Geht man davon aus, dass mit der Bürgerbeteiligung realistischer Weise kein Systemwechsel zu einer „direkten Demokratie“ beabsichtigt sein kann und dass es beim Letztentscheidungsrecht der Räte (und Verwaltungen) bleiben muss, dann bedeutet dies, dass die Bürger/innen, die sich im Bürgerbeteiligungsbereich engagieren, auf eine andere Weise von dem Risiko der Vergleichenheitserfahrung – und der mit ihm verbundenen Misserfolgs-Antizipation und Demotivation – entlastet werden müssen. Es kann die Behauptung aufgestellt werden, dass die lokale Bürgerbeteiligung mit anderen Engagementformen nur unter der Bedingung erfolgreich konkurrieren kann, dass es gelingt, zu einer Lösung zu gelangen, die geeignet ist, beteiligungsbereiten Bürgern die Erwartung einer „fairen“ Wirksamkeitschance zu vermitteln. Konkret gesagt müssen beteiligungsbereite Bürger davon ausgehen können, mit ihren „Inputs“ ins System jedenfalls „Gehör“ zu finden und von den Letztentscheidungsberechtigten „ernst genommen“ zu werden.

#### **2.4.1 Kritik- und Abwehrmotive bei kommunalen Entscheidern**

Es ergibt sich hieraus die Folgerung, die vorstehende Liste von Kriterien für die Beurteilung von Bürgerbeteiligungsformen im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Engagementformen durch solche Kriterien zu ergänzen, welche ihre *Akzeptanzfähigkeit in den Augen kommunaler Letztentscheidungsberechtigter* betreffen. Hierbei wird von der Beobachtung ausgegangen, dass die bereits erwähnte Reserviertheit einer überwiegenden Mehrheit kommunaler Räte und Verwaltungen nicht etwa nur auf Trägheit, Lethargie oder Uninformiertheit, sondern auch – oder sogar primär – auf eine definitive Widerstandsneigung zurückgeht und in einem deutlichen Zusammenhang mit Vorbehalten gegenüber der Bürgerbeteiligung aufgrund eigener Erfahrungen oder aufgrund der Berichte anderer steht.

Es wird in diesem Zusammenhang des öfteren auf Bedürfnisse nach Machterhalt, auf Ängste vor einem Machtverlust und auf eine mangelnde Einsicht in mögliche Nutzwirkungen der Bürgerbeteiligung hingewiesen. Auch wenn Hinweise dieser Art keineswegs aus der Luft gegriffen sind, wird mit ihnen das Motivspektrum angebotslimitierender kommunaler Abwehrhaltungen dennoch mit Sicherheit nur zu einem Teil erfasst.

Eine weit verbreitete und vermutlich sehr einflussreiche Gruppe von Widerstandsmotiven leitet sich vielmehr aus der von Praktikern immer wieder geltend gemachten Beobachtung einer themenabhängigen und im ganzen genommen sehr unzuverlässigen Beteiligung von Bürgern z.B. an Bürgerversammlungen, wie auch einer Beschränkung der durchgängigen Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung auf die sogenannten „üblichen Verdächtigen“ ab, die man aber eher als „Krakeeler“, „notorische Nörgler“ und „ewig Unzufriedene“ abwertet, welche auf Kosten anderer, die die Last institutioneller Verantwortung tragen, ihr persönliches Geltungsbedürfnis befriedigen, oder die unter dem Deckmantel einer partizipatorischen Demokratie Minderheitsinteressen durchzuboxen versuchen.

Insbesondere für gewählte Volksvertreter ergibt sich aus dieser Beobachtung, der man eine empirische Richtigkeitsbasis nicht abstreiten kann, das in der Tat vertrackte Problem, dass sie sich bei einer unbesehenen Akzeptierung von Meinungsäußerungen aus dieser Richtung als „Stimme der Bürger“ unter Verzicht auf die „breite“, die Gesamtbevölkerung umfassende *Legitimationsgrundlage*, auf die sie aufgrund ihres Wahlerfolgs verweisen können, dem Willen einer verhältnismäßig kleinen, möglicherweise in keiner Weise repräsentativen Teilgruppe der Bevölkerung ausliefern müssen. Man wird das Bedenken gegen eine Bürgerbeteiligung, deren Legitimitätsbasis diffus und unkontrollierbar ist, zumal dann nicht auf die leichte Schulter nehmen dürfen, wenn von den Letztentscheidungsberechtigten die Akzeptierung prozeduraler Festlegungen erwartet wird. (Vgl. dazu weiter unten) Insbesondere kann es nicht angehen, das Festhalten von Mandatsträgern an einer durch demokratische Wahlen vermittelten gesamtgesellschaftlichen Legitimation und das Misstrauen gegenüber einer vermutlich nur Teilgruppen der Bevölkerung umfassenden, sozial selektiven Bürgerbeteiligung auf bloße „Vorurteile“ oder „irrationale Ängste“ zurückzuführen und bagatellisieren. Die damit in Verbindung stehenden Vorbehalte gegenüber der Bürgerbeteiligung weisen vielmehr auf reale Probleme hin, die ernst genommen werden müssen und die der Lösung bedürfen, wenn „Bürgerbeteiligung“ den Anspruch erheben will eine Zielformel politischer Gestaltung zu sein, die in der Lage ist, das verfügbare Beteiligungspotenzial zu aktivieren und auf diesem Wege gegenwärtige Demokratiedefizite zu überwinden.

Das Instrumentarium zur Bewertung von Formen der Bürgerbeteiligung wird dementsprechend Bewertungskriterien aufzunehmen haben, die sich auf die Fähigkeit von Bürgerbeteiligungsansätzen richten, diesbezüglichen Erwartungen von Letztentscheidungsträgern gerecht zu werden und die als „Akzeptanzkriterien“ bezeichnet werden können.



## 2.4.2 Akzeptanzkriterien

### ➤ *Repräsentativität*

Im Anschluss an das Vorstehende schiebt sich zunächst ein Erfordernis in den Vordergrund, das man als Erfordernis der „Repräsentativität“ von Inputs seitens der Bürger/innen bezeichnen kann. Man trifft die Sachlage wahrscheinlich am besten, wenn man ohne weitere Umschweife davon ausgeht, dass es sich um Repräsentativität im Sinn statistischer Ausgewogenheit handeln muss. Grundsätzlich geht es um das berechnete Interesse daran, dass Bürgeräußerungen, die als solche anerkannt werden sollen, nicht – gewollt oder ungewollt – selektive Gruppeninteressen und -standpunkte transportieren, die durch ihre Etikettierung als „Bürger“-Äußerungen mit einer Scheinlegitimität versehen werden, die ihnen in Wahrheit nicht zukommt.

### ➤ *Realistische Abbildung und Transparentmachung gesellschaftlicher Interessenpluralität*

Realistisch betrachtet wird es hierbei allerdings nicht nur um die Frage gehen können, in wieweit Ansätze der Bürgerbeteiligung Bürgerwünsche und -meinungen im Sinn eines statistisch validen „Gesamtdurchschnitts“ erkennbar werden lassen. Ungeachtet ihrer zweifelsohne bestehenden Aussagekraft kann Durchschnittswerten gegenüber eingewendet werden, dass sie genau genommen „fiktiv“ sind und dass es den „durchschnittlichen“ (Normal-) Bürger in Wirklichkeit gar nicht gibt.

In der Tat muss davon ausgegangen werden, dass eine moderne Stadtgesellschaft – ebenso wie die moderne Gesellschaft im Ganzen – „pluralistisch“ strukturiert ist und eine Mehrzahl von sozialen Segmenten, Milieus und Gruppen und dementsprechend unterschiedliche – im Grenzfall sogar gegensätzliche – Meinungen und Interessenlagen enthält. Man wird dementsprechend an die Bürgerbeteiligung nicht nur eine Repräsentativitätserwartung, sondern darüber hinaus auch die Erwartung heranzutragen haben, dass sie diese Pluralität realistisch abbildet und dass sie Transparenz hinsichtlich themen-/problembezogener (oder an Zielgruppenmerkmale gebundener) Interessenstrukturen und -divergenzen innerhalb der Bürgerschaft erzeugt.

Grundsätzlich ist einzusehen, dass ein Bürgerbeteiligungsansatz, der den Letztentscheidungsberechtigten – auf der Grundlage welcher Prozedur auch immer – „den“ Bürgerwillen als in sich widerspruchsfreies monolithisches Meinungsbild vor Augen führt, realitätsverfälschend wirkt, da – im vorpolitischen Raum – ein solcher monolithischer Einheits-Bürgerwillen schlechterdings nicht existiert. Soweit die Bürgerbeteiligung den Ehrgeiz hat, unmittelbar im Beteiligungsprozess selbst „konsensuelle“ Ergebnisse zu produzieren und „nach außen“, d.h. in den politischen und administrativen Raum hinein zu transportieren, überschreitet sie nach Überzeugung des Autors grundsätzlich denjenigen Aktionsradius, der ihr beim Ausgang von einem „kooperativen“ Grundverständnis (vgl. weiter oben) gezogen ist. Sie engt dann *uno actu* den Aktionsradius der Letztentscheidungsberechtigten an einem für sie wesentlichen und unverzichtba-

ren Punkt ein. Schließlich gehört es nach vorherrschendem Verständnis zu den zentralen Aufgaben moderner demokratischer „Politik“, eine „Aggregation“ gesellschaftlicher Interessenlagen herbeizuführen und hierbei Entscheidungen zu treffen, in denen sich letztlich ihre „Position“, „Richtung“ und „Linie“ zu erkennen gibt. Es muss davon ausgegangen werden, dass bei fehlender Bereitschaft der Akteure der Bürgerbeteiligung, der Politik diese Aufgabe zu überlassen und die damit gezogene Grenzlinie zu respektieren, das Problem eines verbreiteten Widerstands von Räten und Verwaltungen gegen eine Entscheidungsbeteiligung von Bürgern unter keinen Umständen lösbar ist und dass damit die Bürger nicht von dem Risiko der Vergeblichkeitserfahrung (vgl. oben) entlastet werden können.

➤ *Erleichterung der Tätigkeit von Räten und Verwaltungen; Verbesserung kommunaler Entscheidungsprozesse*

Will man diesen Widerstand nachhaltig überwinden, wird man sich allerdings nicht nur das Ziel setzen können, akute Ängste und Befürchtungen bei Räten und Verwaltungen zu zerstreuen. Man wird dann vielmehr noch einen weiteren Schritt unternehmen müssen, indem man an Bürgerbeteiligungsansätze die Bewertungsfrage heranträgt, inwieweit sie für Räte und Verwaltungen – d.h. also nicht nur für die Bürger und ihre Selbstentfaltungsbedürfnisse – „attraktiv“ sind. Konkret lautet diese Bewertungsfrage, in wieweit es ein Ansatz der Bürgerbeteiligung vermag, Beiträge zur Aufgabenerfüllung der gewählten Stadt-/Gemeinderäte und der Verwaltung zu leisten, d.h. – aus der Sicht der Mehrheit der Amts- und Mandatsträger! – eine „Beteiligungsrendite“ zu erbringen.

Diese Frage ist u.a. deshalb von besonderer Bedeutung, weil ihre positive Beantwortung eine unabdingbare Voraussetzung für eine ausreichende Akzeptanz der Bürgerbeteiligung bei denjenigen – oft in der Mehrheit befindlichen – Ratsmitgliedern und Verwaltungsangehörigen darstellt, die keine überzeugten Parteigänger der Bürgerbeteiligung sind und bei denen in absehbarer Zukunft realistischerweise auch nicht mit einem Überzeugungswandel gerechnet werden kann. Man stößt bei Akteuren der Bürgerbeteiligung öfters auf die Äußerung, es gelte, die Räte und Verwaltungen zu einem neuen „Rollenverständnis“ zu bekehren. Es wird hierbei jedoch der Fehler begangen, den zweifellos erforderlichen Grundkonsens im Beziehungsdreieck Rat – Verwaltung – Bürgerschaft hinsichtlich der Wünschbarkeit von Bürgerbeteiligung von einer vorher stattfindenden grundsätzlichen Einstellungsänderung bei den Räten und Verwaltungen, d.h. also von einer eher unrealistischen Vorbedingung abhängig zu machen. Damit lässt sich aber – zumindest in absehbarer Zukunft – nicht wirklich weiterkommen! Zwar kann für die längerfristige Zukunft eine solche Einstellungsänderung als wahrscheinlich angesehen werden. Sie kann sich aber nur auf der Grundlage eines Erfahrungsprozesses einstellen, der auch den „hartgesotteten“ unter dem Rats- und Verwaltungspragmatikern vor Augen führt, dass Bürgerbeteiligung „etwas bringt“ und einem „die eigene Arbeit erleichtert“, bei welcher man natürlich letztlich – wer wollte dies

ernsthaft bestreiten wollen! – von einer immer wieder herzustellenden und stets prekären Übereinstimmung mit den Bürgern abhängig ist, so dass Transparenz bezüglich ihrer Wünsche und Meinungen zielführend ist.

Legt man das Kriterium der Verbesserung kommunaler Entscheidungsprozesse durch Transparentmachung der Bürgerwünsche und -meinungen und der dadurch erzielbaren Erleichterung der Tätigkeit von Räten und Verwaltungen unter Berücksichtigung dieser pragmatischen Überlegungen zugrunde, dann ergeben sich unmittelbar mehrere Unterkriterien, die nachstehend – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – in aller Kürze unkommentiert aufgelistet werden:

- Fähigkeit eines Ansatzes, ein „verlässliches“, über den jeweiligen Augenblick hinaus aussagekräftiges Bild der Bürgerwünsche und -meinungen hervorzubringen, das nicht den Gesetzmäßigkeiten der so genannten „Stimmungsdemokratie“ unterliegt;
- Fähigkeit eines Ansatzes zur Hervorbringung qualifizierter/realisierbarer Stellungnahmen und Vorschläge;
- Fähigkeit eines Ansatzes zur Kenntlichmachung konfliktfreier Handlungspfade im Umgang mit den Bürger/innen;
- Fähigkeit eines Ansatzes zur Sichtbarmachung von Informationsbedarf bei den Bürger/innen;
- Fähigkeit eines Ansatzes zur Sichtbarmachung von Handlungsbedarf aufgrund von Problemwahrnehmungen bei den Bürger/innen;
- Fähigkeit eines Ansatzes zur Unterstützung von Planungen;
- Fähigkeit eines Ansatzes, Beiträge zur Verwaltungsmodernisierung zu leisten;
- Fähigkeit eines Ansatzes, Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.

---

## 3. Evaluierung aktueller Bürgerbeteiligungsansätze

### 3.1 Methodische Vorbemerkungen

Wenden wir uns der Anwendung der vorstehend entwickelten Kriterien auf die verfügbaren Ansätze lokaler Bürgerbeteiligung zu, dann müssen wir – angesichts des begrenzten Raums, der für diese Untersuchung zur Verfügung steht – ähnlich wie schon einige Male zuvor einen Abkürzungsweg einschlagen. Streng genommen müssten wir eigentlich jeden einzelnen der verfügbaren Ansätze Kriterium für Kriterium bewerten, um anschließend eine detaillierte Analyse aller Einzelergebnisse vorzunehmen. Stattdessen wählen wir den wesentlich kompakteren Weg, die Frage nach besonders „kritischen Punkten“ in der Kriterienliste aufzuwerfen und nach „typischen“ Problemen zu fragen, die sich aus ihnen für die Bürgerbeteiligung – oder zumindest für größere Gruppen von Beteiligungsansätzen – ergeben. Wir machen dabei von der Möglichkeit der Zusammenfassung und überschlägigen Beurteilung Gebrauch, wobei wir die einzelnen Beteiligungsansätze nur in der Rolle von charakteristischen Beispielen in Erscheinung treten lassen.

### 3.2 Die Schwachstellen konventioneller Ansätze

Welche Einzelansätze im vorliegenden Bericht ins Auge gefasst werden, kann der nachfolgenden Fußnote entnommen werden, der eine Auswertung verschiedener Übersichten in bisherigen Veröffentlichungen zugrunde liegt.<sup>36</sup> Es wird in der Auflistung eine des öfteren auftauchende Unterscheidung zwischen „konventionellen“ bzw. „älteren“ und „alternativen“ oder „neuen“ Ansätzen übernommen, der im Rahmen des beabsichtigten, auf Zusammenfassungen ausgehenden Vorgehens eine hilfreiche Rolle zufällt.

---

36 Hier berücksichtigte konventionelle/ältere Ansätze:

Ausschuss; Beirat; Bürgerbeauftragte(r)/Ombudsmann/-frau; Bürgersprechstunde; Gemeinderat/Gemeindevertretung/Stadtrat/Ratsversammlung/Stadtverordnetenversammlung/Gemeinde-/Stadtvertretung.

Hier berücksichtigte alternative/neue Ansätze:

Aktivierende Befragung; Arbeitsgruppe; Bürgeraktion; Bürgerausstellung; Bürgerbegehren/Bürgerentscheid; Bürgerbefragung/-umfrage; Bürgerpanel; Bürgerforum; Bürgerhaushalt; Bürgerversammlung/Einwohnerversammlung; Community Organizing; Deliberation Day (James S. Fishkin); EDemocracy; Fokusgruppe; Gemeinwesenarbeit, Konsensuskonferenz; Mediation; Open Space; Perspektivenwerkstatt; Planspiel; Planungszelle/Bürgergutachten; Runder Tisch; Stadtteilkonferenz; Szenariotechnik; Workshop; Zukunftskonferenz; Zukunftswerkstatt.

Dem mit der Materie vertrauten Leser mag auffallen, dass unter den älteren Ansätzen u.a. auch der Gemeinderat (bzw. nach jeweils geltender Gemeindeordnung die Gemeindevertretung, der Stadtrat, die Ratsversammlung, die Stadtverordnetenversammlung, die Gemeinde-/Stadtvertretung) aufgeführt ist. Natürlich ist die Einbeziehung dieses zentralen Gremiums der repräsentativen Demokratie in die Bürgerbeteiligung unüblich und sie dient auch hier in der Tat nur dem begrenzten Zweck, ein Ausgangsproblem zu verdeutlichen, dessen Lösung der Bürgerbeteiligung aufgegeben ist, das sie jedoch – wenn überhaupt – bisher nur begrenzt bewältigen konnte.

Fragt man sich zunächst, ob es eine Berechtigungsgrundlage für eine Einbeziehung des Gemeinderats in eine Auflistung von Bürgerbeteiligungsformen gibt, dann stößt man – möglicherweise unerwartet – auf eine Reihe von Fakten, die eine verneinende Antwort auszuschließen scheinen: Der Gemeinderat verkörpert in der Tat insofern eine „Bürgerbeteiligung“ an der Verwaltung der Kommune, als er sich aus freiwillig und ehrenamtlich tätigen Bürger/innen zusammensetzt, die erklärtermaßen zum Wohle der Gesamtheit tätig sind. Geht man die obige Kriterienliste durch, dann wird man darüber hinaus – möglicherweise mit einiger Überraschung – feststellen können, dass dem Gemeinderat in einer ganzen Reihe von Punkten eine positive Bewertung nicht versagt werden kann: Seine Tätigkeit ist kontinuierlich; seine Mitglieder besitzen in der Regel eine hohe „intrinsische“ Motivation und eine sehr weitgehende Chance des Einsatzes und der Entwicklung eigener Kompetenz; ihr Spielraum für eigenständiges Handeln und ihre Eigenverantwortungschance sind beträchtlich groß; ihre Rekrutierungsbasis ist die demokratische Wahl, so dass dem Repräsentativitätsprinzip Rechnung getragen ist; endlich verkörpert der Gemeinderat in seiner „politischen“ Verfasstheit, zu der die Fraktionsbildung hinzugehört, zumindest idealiter einen wichtigen Aspekt gesellschaftlicher Interessenpluralität. Darüber hinaus kommt aber noch hinzu, dass im Fall der am Gemeinderat beteiligten Bürger/innen die Erfahrung eigener Wirksamkeit eine weitestmögliche verfahrensmäßige Absicherung genießt, indem die „Zweistufigkeit“ der Bürgerbeteiligung im üblichen Sinn des Wortes, d.h. die Notwendigkeit, eigene Tätigkeitsergebnisse ohne gesicherte Rechtsbasis einer Gruppe von Letztentscheidungsberechtigten andienen zu müssen, bei ihnen komplett entfällt: Die Mitglieder des Gemeinderats sind diese privilegierte Gruppe selbst, haben die fragliche Entscheidungskompetenz voll und ganz in der eigenen Hand und sind somit, wenn man so will, bürgerlicher Souverän in actu, dessen Aktionsradius ausschließlich durch übergeordnete Zuständigkeiten der Länder und des Bundes eingeschränkt wird.

Man mag angesichts dieser Auflistung vielleicht einen Augenblick schwankend werden und sich fragen, wozu es angesichts einer dermaßen positiv bewertbaren, macht- und kraftvollen Einbeziehung von Bürgern in die kommunale Politik überhaupt einer gesonderten „Bürgerbeteiligung“ bedarf.

Die Antwort auf diese Frage liegt allerdings auf der Hand. Der Schlüssel hierzu findet sich bei der Tatsache, dass das Konzept des Gemeinderats – aus der Perspektive der

Bürgerbeteiligung betrachtet – eine entscheidende „Schwachstelle“ aufweist: Das Kriterium „Offenheit des Zugangs“, das wir mit Bedacht an die Spitze der gesamten Kriterienliste gestellt hatten, ist im Fall des Gemeinderats definitiv nicht erfüllt.

Mit dieser Feststellung ist zunächst die unverrückbar feststehende Mitgliederzahl der Gemeindevertretung gemeint, die – jedenfalls in Relation zu dem in der Bevölkerung bereitstehenden Beteiligungspotenzial – sehr niedrig liegt. Es kommt aber hinzu, dass die politische Beteiligung der aus dem Gemeinderat ausgeschlossenen Mehrheit der Bevölkerung auf die Wahrnehmung eines Wahlrechts eingegrenzt ist, das seinerseits an einem wesentlichen Punkt eingeschränkt und beschnitten ist, indem die Kandidatenauswahl weitestgehend ausgeklammert ist. Noch gravierender ist jedoch, dass die Bevölkerung – in Abwesenheit „direkter“ Demokratie – auf die laufenden Sachentscheidungen der lokalen Politik nur einen sehr begrenzten, institutionell relativ ungesicherten Einfluss nehmen kann, der – von informellen Kontakten einmal abgesehen – vor allem über einzelne Ausschüsse und über eine Reihe von Beiräten verläuft, deren faktische Bedeutung im Entscheidungsprozess im Ganzen jedoch geringfügig ist und deren Zuständigkeiten breite Lücken aufweisen. Insgesamt gesehen ist die Bevölkerung somit nur extrem schwach und peripher in den Entscheidungsprozess der lokalen Politik integriert.

### 3.3 Zentrale Anforderungen an „neue“ Ansätze der Bürgerbeteiligung

Die „strukturelle“ *Begründung* für zusätzliche „Bürgerbeteiligung“ liegt damit auf der Hand. Gleichzeitig liegt damit aber auch eine Basisformel für die zentrale *Aufgabe* zusätzlicher „Bürgerbeteiligung“ auf der Hand.

Diese besteht darin, die zentrale Schwachstelle der Gemeindevertretung, die Ausschließung der Bürger/innen aus den laufenden Sachentscheidungen der Politik zu kompensieren und damit ein zentrales Defizit moderner Politik in der „repräsentativen“ Demokratie zu beseitigen, das darin besteht, dass den Bürger/innen keine institutionell gesicherte Chance der mündigen Mitwirkung an den ihre eigenen Lebensqualität betreffenden Fragen gewährt wird.

Geht man von einer Grundvorstellung „kooperativer“ Demokratie aus<sup>37</sup>, dann bedarf es zu der Herstellung geeigneter Bedingungen für eine in dieser Richtung funktionsfähige Bürgerbeteiligung, die das vorhandene gesellschaftliche Beteiligungspotenzial aktiviert, vor allem *dreier Bedingungen*, mit deren Benennung die obige *Kriterienliste* eine wichtige, das Weiterdenken erleichternde *Komprimierung und Akzentuierung* erfährt:

*Erstens* muss gewährleistet sein, dass Bürgerbeteiligung bei den zu eigener Entscheidungsfreiheit befugten Funktionsträgern auf freiwilliger, durch Einsicht in ihre Vor-

---

37 Der vorliegende Bericht orientiert sich hinsichtlich dieser Grundvorstellung an Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: *Kooperative Demokratie*, a.a.O.

teilhaftigkeit getragener Grundlage Akzeptanz findet (vgl. oben). Das ist gleichzeitig eine entscheidende Bedingung dafür, dass bei den Bürgern selbst eine ausreichende, Beteiligungsbereitschaft aktivierende Wirksamkeitserwartung und Erfolgsgewissheit (vgl. oben) entstehen kann.

*Zweitens* muss gewährleistet sein, dass die Abgeschlossenheit der Bürgervertretung, die den Ausschluss der Mehrheit aus den laufenden Entscheidungen nach sich zieht, durch die Herstellung von „Offenheit“ (vgl. oben) überwunden wird. Die unmittelbare Teilnahme „aller“ an der Bürgerbeteiligung muss zumindest von den Bedingungen des angewendeten Beteiligungsverfahrens her gesehen „strukturell ermöglicht“ sein.

*Drittens* muss darüber hinaus gewährleistet sein, dass die Teilnahme „aller“ nicht nur eine theoretische Möglichkeit bleibt, sondern durch eine ausreichende Attraktivität für moderne, unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Wertewandels denkende und handelnde Bürger „sozialkulturell ermöglicht“ wird. Wir wollen zum Zweck eines kompakten Zugriffs auf diese Bedingung das obige Kriterium der „(Rollen-)Kontinuität“ als Leitkriterium verwenden.

### **3.4 Methodische Vorüberlegungen**

Geht man davon aus, dass die Defizite der „konventionellen“ oder „älteren“ Formen der Bürgerbeteiligung den eigentlichen Anlass für die Geltendmachung dieser Anforderungen darstellen, dann bedeutet dies, dass sich die Frage nach der Eignung gegenwärtig verfügbarer Beteiligungsformen für deren Erfüllung, die nunmehr aufgeworfen werden soll, auf die „alternativen“ oder „neuen“ Formen konzentrieren muss.

Wir wollen zu diesem Zweck zunächst den Versuch einer synoptisch angelegten tabellarischen Bewertung unternehmen, wobei von der Auflistung der alternativen/neuen Beteiligungsformen in Fußnote 36 und den drei vorstehend genannten Kernanforderungen ausgegangen wird.

#### **3.4.1 Vorklärung der Bewertungsmethodik: die Zuteilung von Bewertungen als „perspektivisches“ Problem**

Es sei vorweg darauf aufmerksam gemacht, dass die nachfolgenden Bewertungen auf der Grundlage eines „*personal judgement*“ des Autors erfolgen. Dieses ist naturgemäß von seiner individuellen Information, Erfahrung und Urteilsfähigkeit abhängig und muss somit grundsätzlich als vorläufig und diskussionsoffen angesehen werden.

Noch gravierender ist allerdings, dass die nachfolgenden Bewertungen hier wie überall, wo Bewertungen stattfinden, von der Beschaffenheit der zugrunde gelegten *Bewertungskriterien* abhängig sind. Je nach der Art dieser Kriterien können die auf ihnen aufbauenden Bewertungen positiv, negativ oder neutral ausfallen. Da im vorliegenden Text Bewertungskriterien zur Anwendung gelangen, die den Raum des „Üblichen“ in

vieler Hinsicht verlassen, muss logischerweise damit gerechnet werden, dass die resultierenden Bewertungen nicht unbedingt eine „vorherrschende“ Meinung widerspiegeln. Vor allem weichen diese Bewertungen aber mit Sicherheit von den *Selbstbewertungen der Akteure* der bewerteten Beteiligungsformen ab. Während den Akteuren konzediert werden muss, dass sie sich mit „ihren“ Beteiligungsformen weitestgehend identifizieren, ist ein externer Evaluator grundsätzlich dazu verpflichtet, kritischen Eindrücken Raum zu geben und diesbezüglich „kompromisslos“ zu sein. Die Möglichkeit von Nichtübereinstimmungen zwischen Selbst- und Fremdbewertungen, die im Grenzfall die Heftigkeit von Bewertungswidersprüchen und -konflikten annehmen können, ist damit vorgezeichnet. Ist – wie im vorliegenden Fall – davon auszugehen, dass diese Nichtübereinstimmungen schon bei den Bewertungskriterien einsetzen, dann wird mit deutlichen Abweichungen zwischen den Bewertungen des Evaluators und den Selbstbewertungen der Akteure, die Widersprüche und Konflikte einschließen, mit völliger Sicherheit und keineswegs nur im Einzelfall zu rechnen sein.

Die nachfolgende Tabelle lässt deutlich werden, dass sich auf dem Hintergrund der dargestellten Kriterien bezüglich der Mehrzahl der vorfindlichen Formen der Bürgerbeteiligung im ganzen genommen ein verhältnismäßig „*kritisches*“ Bild abzeichnet. Es wäre möglich gewesen, dieses kritische Bild in einer Vielzahl sich monoton wiederholender Minuszeichen zum Ausdruck zu bringen. Es wäre dann allerdings zu einem Widerspruch zwischen einer „perspektivischen“ und letztlich relativ „persönlichen“, weil von bestimmten vorausgesetzten Kriterien abhängigen Bewertung und der Verwendung eines Bewertungssymbols gekommen, dem „objektiv“ eine negative Bedeutung anhaftet. Die zweifellos vorhandene „Subjektivität“ der Bewertungen wäre damit verschleiert worden und ein grundsätzlicher Einwand der „Betroffenen“ wäre gerechtfertigt. Der Evaluator hätte sein eigenes Urteil unbesehen verallgemeinert und müsste sich den Vorwurf „naiver“ oder „arroganter“ Unangemessenheit seines Vorgehens gefallen lassen.

Um ein derartiges „Black-Out“ zu vermeiden, wird in der nachstehenden Tabelle zur Kennzeichnung der Fälle, in denen die Bewertung des Evaluators „kritisch“ ausfällt, kein Negativsymbol, sondern das Symbol „ $\delta$ “ verwendet, das eine Nichtübereinstimmung anzeigen soll. In den – sehr zahlreichen – Fällen, in denen dieses Symbol auftaucht, will der Evaluator zum Ausdruck bringen, dass er sich in Anbetracht der von ihm verwendeten Bewertungskriterien nicht zu einer positiven Bewertung entschließen kann, jedoch den „perspektivischen“ Charakter dieses Urteils reflektiert und deshalb von einer Negativaussage Abstand nimmt.

Neben dem Nichtübereinstimmungs-Symbol werden in der nachfolgenden Tabelle nur noch zwei weitere Symbole verwendet, nämlich „?“ = die Eignung der Beteiligungsform zur Erfüllung des betreffenden Kriteriums ist nach Auffassung des Evaluators nicht eindeutig bzw. von Bedingungen außerhalb des Verfahrens abhängig und „+“ = die Eignung der Beteiligungsform zur Erfüllung eines Kriteriums wird angenommen.



### 3.4.2 Eingrenzung der Bewertungsreichweite

Zum Verständnis der nachfolgenden Bewertungen soll weiterhin klargestellt werden, dass sie sich ausschließlich auf die einzeln „für sich allein“ bewerteten Beteiligungsformen, d.h. also nicht auf diejenigen Funktionsbeiträge beziehen, die sie ggf. im Rahmen komplexerer Beteiligungsansätze zu leisten vermögen, soweit sie in diese integrierbar sind. Es wird sich im Verlauf der Untersuchung zeigen, dass für die zukünftige Entwicklung der Bürgerbeteiligung die Zusammenführung von Einzelansätzen zu komplexeren Konzepten, in die ihre speziellen Leistungsfähigkeiten als Elemente eines übergreifenden Leistungsprofils eingehen können, von grundsätzlicher und letztlich entscheidender Bedeutung ist. Wenn auf diese „synthetische“ Sichtweise in den nachfolgenden Bewertungen zunächst verzichtet wird, dann u.a. auch deswegen, um sichtbar werden zu lassen, wie notwendig diese ist und wie wenig ertragreich es im Grunde genommen ist, so, wie dies gegenwärtig noch vielfach geschieht, die einzelnen Beteiligungsansätze im „Gänsemarsch“ Revue passieren zu lassen, ihnen jeweils für sich eine Beschreibung – und ggf. auch eine Bewertung – zukommen zu lassen und es hierbei bewenden zu lassen.

### 3.4.3 Die Bewertungstabelle

Der Leser soll nun nicht weiter mit – allerdings unumgänglichen – methodischen Vorbemerkungen gequält werden. Nachstehend folgt unmittelbar die angekündigte synoptisch angelegte Bewertungstabelle, die – unter nochmaligem Hinweis auf die Bedingungen und Grenzen ihrer Aussagekraft – der Aufmerksamkeit des Lesers überantwortet wird:

Bezeichnung der Beteiligungsform (in alphabetischer Reihenfolge)	Bewertungskriterien (vgl. oben)		
	Akzeptanz bei Räten u. Verw. = Erwartbarkeit von Erfolg	Gewährleistung von Offenheit	Gewährleistung von (Rollen-)Kontinuität
Aktivierende Befragung	?	∅	∅
Arbeitsgruppe	?	∅	∅
Bürgeraktion	?	∅	∅
Bürgerausstellung	?	?	∅
Bürgerbegehren/Bürgerentscheid	∅	+	∅
Bürgerbefragung/-umfrage	+	?	?
Bürgerpanel	+	+	+
Bürgerhaushalt	?	+	?
(Bürger-)Forum	?	?	?
Bürger-/Einwohnerversammlung	?	?	∅
Community Organizing	?	∅	∅

Bezeichnung der Beteiligungsform (in alphabetischer Reihenfolge)	Bewertungskriterien (vgl. oben)		
	Akzeptanz bei Räten u. Verw. = Erwartbarkeit von Erfolg	Gewährleistung von Offenheit	Gewährleistung von (Rollen-)Kontinuität
Deliberation Day (James S. Fishkin)	?	+	∅
Fokusgruppe	?	∅	∅
EDemocracy	?	+	+
Gemeinwesenarbeit	+	∅	?
Konsensuskonferenz	?	∅	∅
Mediation	+	?	∅
Open Space	?	?	∅
Perspektivenwerkstatt	?	∅	∅
Planspiel	?	∅	∅
Planungszelle/Bürgergutachten	?	∅	∅
Runder Tisch	?	∅	?
Stadtteilkonferenz	?	?	+
Szenariotechnik	?	∅	∅
Workshop	?	∅	∅
Zukunftskonferenz	?	∅	∅
Zukunftswerkstatt	?	∅	∅

### 3.5 Kommentierung der Bewertungen

#### 3.5.1 Bewertungsbereich „Akzeptanz bei Räten und Verwaltungen“

##### 3.5.1.1 Das Spannungsverhältnis von Kooperativität und Diskurs

Wenden wir uns zunächst der linken Spalte zu, d.h. der Frage nach der Eignung der Beteiligungsformen für die Erzeugung der für die Wirksamkeitserwartungen der Bürger/innen so wichtigen Akzeptanz der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Entscheidungsträgern, dann fallen insbesondere die bei weitem überwiegenden Fragezeichen ins Auge. Mit ihnen ist, wie gesagt, die Abhängigkeit der Bewertung von den jeweils gegebenen Bedingungen gemeint, unter denen der Ansatz zustande kommt und praktiziert wird. Konkret gesagt handelt es sich *erstens* um die Frage, ob und inwieweit ein Beteiligungsansatz unter direkter Beteiligung, oder zumindest unter der Kontrolle und Beeinflussung der Räte und/oder Verwaltungen zustande kommt bzw. gehandhabt wird. So können z.B. Arbeitsgruppen, Foren, Workshops, Konsensuskonferenzen, Zukunftskonferenzen o. Ä. von den Räten und/oder den Verwaltungen geplant und initiiert und/oder mit oder ohne Ratsmitglieder und/oder Verwaltungsvertreter durchgeführt werden. Ihre Initiierung kann, mit anderen Worten, von der Kommune „gewollt“

sein oder „ungewollt auf sie zukommen“ und sie mag im letzteren Fall eher als ein „störendes“ oder sogar „oppositionelles“ Unternehmen interpretiert werden. In starker Abhängigkeit davon, ob die eine oder die andere Variante vorliegt, werden sich die Ratsmitglieder und Verwaltungsleitungen, oder zumindest große Teile von ihnen, unterschiedlich kooperationsbereit zeigen. Auch die Bürger/innen werden sich unterschiedlich verhalten, je nachdem, ob eine Beteiligungsinitiative von ihnen als aussichtsreich eingestuft wird oder nicht. Natürlich wird es Fälle geben, in denen dieses Kalkül von Gefühlen der „Wut“ oder „Empörung“, oder des akuten Misstrauens überlagert wird, so dass die Kooperativität einer Veranstaltung für die Beteiligungsbereitschaft der Bürger/innen unwichtig oder u.U. sogar dysfunktional wird. Solche Fälle werden aber eher die Ausnahme als die Regel sein.

Ein herausragendes und inzwischen fast schon klassisch gewordenes Beispiel für eine unmittelbar kooperativ angelegte Beteiligungsaktivität lieferte z.B. eine Leitbildentwicklung der Stadt Passau in der ersten Hälfte der 90er Jahre, die sich – im Anschluss an eine an die Bürgerschaft im Ganzen gerichtete Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen – in Workshops vollzog, die verschiedene Themenfelder bearbeiteten und in denen jeweils Verwaltungsangehörige, Ratsmitglieder und Bürger/innen zusammenarbeiteten.<sup>38</sup> Im Vorgriff auf den Abschnitt 4.10 kann – neben zahlreichen weiteren Beispielen, die erwähnt werden könnten – auch auf die Foren der Stadt Nürtingen hingewiesen werden, bei denen diese Form eines kooperativen Zusammenwirkens angestrebt wird.

Allerdings gibt es auch überraschend viele Gegenbeispiele. So lässt sich einer kürzlichen Veröffentlichung über „*Community Organizing*“ entnehmen, dass bei der Einrichtung einer „Bürgerplattform“ in Berlin-Lichtenberg das kommunale „Stadtteilmanagement“, zu dessen Aufgaben u.a. die Organisierung von Aktivitäten im Beziehungsdreieck Rat – Verwaltung – Bürger hinzugehört, bewusst umgangen wurde, weil die Initiatoren meinten, für die Arbeit der Plattform sei es „unerlässlich, dass die Menschen frei von staatlichem Einfluss und staatlicher Beobachtung diskutieren können“.<sup>39</sup> Es muss deutlich gesehen werden, dass eine solche „Big Brother“-Aversion in der „Beteiligungsszene“ keinesfalls ein aus dem Rahmen fallender Einzelfall ist. Vielmehr wird Bürgerbeteiligung da und dort aus einer Stimmung fundamentaldemokratisch orientierter politischer Romantik heraus als Organisation eines Basis-Widerstands gegen die „herrschenden Mächte“ verstanden, so dass die Entscheidung für ein „autonomes“ und grundsätzlich konfliktberechtigtes Vorgehen unter strikter Ausklammerung von Rat und Verwaltung geradezu als *conditio sine qua non* der Gewährleistung einer „herrschaftsfreien“ Authentizität des Bürgerwillens erscheint.

---

38 Vgl. hierzu Josef Rosenberger: Unternehmen Stadt Passau – Unser Weg zum kommunalen Management, in: Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994, Stuttgart u.a. 1994, S. 193 ff.

39 Leo Penta (Hrsg.): *Community Organizing*. Menschen verändern ihre Stadt, Hamburg 2007, S. 150.

Eine sehr viel weniger politische, nichtsdestoweniger aber kaum sehr viel weniger nachdrückliche Neigung zur Ausklammerung öffentlich beauftragter Entscheidungsträger und zu einer bewussten Ausschlagung von Kooperationsmöglichkeiten stellt sich überall dort ein, wo man sich – was bei zahlreichen „alternativen“ oder „neuen“ Beteiligungsformen der Fall ist – bei der Konzipierung von Beteiligungsaktivitäten einem auf Konsenserzielung abstellenden gruppenspezifischen „Diskurs“-Konzept verschreibt. Wo es darum geht, im Rahmen einer „Gruppe“ einen gemeinschaftlich getragenen Konsens herzustellen, muss eine grundsätzliche Bereitschaft der Teilnehmer zur Einstellungsänderung und zur individuellen Hingabe an den Vorgang der Meinungskonvergenz im Diskursprozess unterstellt werden können. Die Vertretung „etablierter Interessen“, wie sie bei rational handelnden Rats- oder Verwaltungsangehörigen vorauszusetzen ist, muss von daher zwangsläufig als ein Störfaktor interpretiert werden, der nach Möglichkeit zu eliminieren ist. Eine zumindest temporäre Abschließung der Gruppe gegenüber Rat und Verwaltung und die Konzentration auf ein gewissermaßen ‚introvertiertes‘ Kooperationskonzept muss von daher als eine fast schon unverzichtbare – im Grunde genommen aber irrationale, weil die Erfolgsbedingungen der Beteiligungsaktivität letzten Endes stark verringernde – Erfolgsvoraussetzung erscheinen.

Ein anschauliches Beispiel für die hierin angelegte ‚Tragik der Vergeblichkeit‘ liefert das „Diskursprojekt zur Technikfolgenabschätzung ‚Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung in der Region Nordschwarzwald‘“ (kurz: „Nordschwarzwald-Projekt“), das von 1994–1998 durchgeführt wurde. In einem „streng durchstrukturierten Politikberatungsprozess“ sollten hier „alle wichtigen Meinungen zusammengeführt“ werden, wobei „eine neue, sozial getragene Verhandlungskultur“ begünstigt werden sollte, die den Teilnehmern „die Änderung ihrer ursprünglichen Einstellungen erleichtern und gesellschaftliche Entscheidungen im Konsens“ ermöglichen sollte. Zur Erreichung dieses Ziels wurde ein mehrstufiger Gruppenprozess organisiert, in dessen Verlauf die insgesamt 191 Mitglieder mehrerer thematisch und nach Teilnehmerstandorten differenzierter Einzelgruppen mehrfach ausgewechselt wurden, um eine möglichst weitgehende Homogenisierung der Meinungsbildungstendenz auch über Gruppengrenzen hinweg zu erreichen. Zur Unterstützung einer gruppenübergreifenden Meta-Konsensbildung wurde ein Gruppenplenum eingerichtet. Den Erfolgsbedingungen des diskursinternen Konsensbildungsprozesses wurde somit eine vergleichsweise ungewöhnliche Sorgfalt gewidmet. Dies alles war aber letztlich u.a. deshalb vergeblich, weil die Politiker der betroffenen Landkreise und Kommunen im Beteiligungsverfahren „kein offizielles Mitspracherecht“ hatten und das Projektergebnis nicht übernehmen wollten.<sup>40</sup>

---

40 Dieser Darstellung und den Zitaten liegen im Internet verfügbare Textteile der Stuttgarter Dissertation „Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz“ von Bettina Oppermann zugrunde, siehe: <http://www.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2001/784/pdf>.

### 3.5.1.2 „Repräsentativität“ als Ausnahme-Sachverhalt

Wie oben ausgeführt wurde, hängt die Bereitschaft kommunaler Entscheider zur Akzeptanz von Bürgerbeteiligungsansätzen jedoch nicht nur von dem Ausmaß ihrer eigenen Beteiligung an deren Zustandekommen und von ihrem Einfluss auf deren Ablauf ab, sondern in hohem Maße auch davon, ob ihnen deren Ergebnisse eine „Beteiligungsendite“ einbringen, oder umgekehrt ihren Entscheidungsfindungsprozess erschweren. Diese Rendite mag ihrer Wahrnehmung zufolge hoch ausfallen, obwohl ihre eigene Mitwirkung gering war; es mag aber durchaus auch das Umgekehrte der Fall sein.

Zum Zweck der Unterscheidung unterschiedlicher Fälle erscheint es ratsam, sich für den Augenblick – unter Zurückstellung einer Reihe weiterer oben genannter Kriterien – an die Frage nach der *Repräsentativität* der Beteiligungsergebnisse zu halten und in Verbindung hiermit die Frage nach der Abbildung und Transparentmachung der gesellschaftlichen Interessenpluralität vorrangig im Auge zu haben.

Wie bereits ausgeführt wurde, gehört zu den hauptsächlichen Gründen der Reserviertheit von Räten und Verwaltungen gegenüber Inputs von Seiten der Bürger deren häufig feststellbare, im übrigen aber oft verdeckte, gewissermaßen unter der Bezeichnung „Bürgerbeteiligung“ versteckte soziale Selektivität, die besonders aktiven und lautstarken Teilgruppen der Bevölkerung mit mehr oder weniger spezifischen und einseitigen Interessen unangemessene Durchsetzungschancen eröffnet. Richten wir an die verschiedenen Beteiligungsformen die Frage, in wieweit sie „Repräsentativität“ und in Verbindung hiermit eine Transparenz der in der Bevölkerung vorhandenen Meinungs- und Interessenvielfalt gewährleisten, dann erfahren die in der ersten Spalte der obigen Tabelle auffindbaren zahlreichen Fragezeichen eine weitere Erklärung: Auch die Beantwortung dieser Frage hängt – in der Mehrzahl der Fälle – von den Bedingungen ab, die beim Zustandekommen und bei der Durchführung der einzelnen Ansätze bestehen, nicht von diesen selbst. Die Teilnehmer einer Arbeitsgruppe mögen „spontan“ und „zufällig“ zusammengekommen sein, oder sorgfältig ausgewählt, im Grenzfall sogar „handverlesen“ sein. Ebenso verhält es sich z.B. mit den Teilnehmern von Perspektivenwerkstätten, Planspielen, runden Tischen, Workshops, oder Zukunftswerkstätten.

Die Grundbedingung einer „repräsentativen“ Auswahl ist, dass die Teilnahme in einer organisierten Form kontrolliert bzw. gesteuert wird, was in den genannten Fällen keinesfalls selbstverständlich, aber grundsätzlich möglich ist. So wurde in einen Leitfaden der Stadtverwaltung Filderstadt für die Gestaltung der Bürgerbeteiligung ein Passus eingebaut, der die Unterstützung von Bürgergruppen durch die Stadt und die Entgegennahme ihrer Arbeitsergebnisse ausdrücklich von dem Ergebnis der Überprüfung ihrer Zusammensetzung abhängig macht.<sup>41</sup> Verhältnismäßig schwer werden Ziele der

---

41 Vgl. Leitfaden „Bürgerbeteiligung“ für Bürger, Politik und Verwaltung, Stand Mai 2002 (erhältlich über [buengerreferat@filderstadt.de](mailto:buengerreferat@filderstadt.de)).

Repräsentativitätssicherung und Strukturtransparenz z.B. bei Bürgerversammlungen erreichbar sein, weil diese in der Regel als „offene“ Veranstaltungen deklariert werden, deren Besuch jedem Bürger freisteht. Nichtsdestoweniger waren z.B. in einem ursprünglichen Konzept für den „Bürgerhaushalt“ des Berliner Bezirks Lichtenberg für die geplanten Bürgerversammlungen ausdrücklich Kontingente für verschiedene Kategorien von Bürgern vorgesehen, die durch Zugangskontrollen sichergestellt werden sollten.

Es muss allerdings realistischer Weise gesehen und als eine wichtige Ursache für die bisherige relative Geringfügigkeit des Ausmaßes der Bürgerbeteiligung in Rechnung gestellt werden, dass solche Regularien zur Sicherstellung von Repräsentativität und Transparenz bisher eher die Ausnahme als die Regel sind, wozu mit Sicherheit das gerade schon genannte Vorherrschen des auf eine ‚introvertierte‘ Konsenserzielung abstellenden gruppenspezifischen Diskurs-Konzepts beiträgt. Nicht nur bei Bürgerversammlungen, sondern insbesondere auch bei nahezu allen Beteiligungsansätzen, die auf die Etablierung von Gruppenaktivitäten zielen, wird der Gesichtspunkt einer von „bürokratischen“ Einschränkungen unbelasteten Spontaneität der Teilnahme hochgehalten, so dass Geschäftsordnungen oder Leitfäden, die diesbezügliche Einschränkungen mit sich bringen, nur selten auffindbar sind.

Eine auffällige Ausnahme von dieser Regel findet sich bei der *Planungszelle*, die zwar ebenfalls ein Gruppenarbeitskonzept zugrunde legt, das sich von anderen Beteiligungsformen jedoch nicht nur durch Regeln zur direkten Beteiligung von Verwaltungsangehörigen, sondern auch durch eine direkte und zwingende Repräsentationsregel für die Mitgliederrekrutierung abhebt. In der obigen Tabelle ist dieser Beteiligungsform nichtsdestoweniger nur ein ambivalentes „?“ zugeordnet, weil eingehendere Untersuchungen der Praxis des Rekrutierungsvorgangs zu dem Ergebnis führten, dass angesichts einer Mitwirkungsverweigerung der Mehrzahl der zur Teilnahme aufgeforderten Bürger/innen und der Notwendigkeit eines Ausweichens auf „Willige“ von einer wirklichen „Repräsentation“ nicht die Rede sein konnte.<sup>42</sup>

Ein einschränkungsloses Pluszeichen kommt in der Tabelle – neben dem Bürgerpanel, über das anschließend noch ausführlicher zu sprechen sein wird, nur der Bürgerbefragung/-umfrage zu, welche das einzige Beteiligungsverfahren ist, in dessen Konzept das Repräsentationsprinzip explizit als eine für die Durchführungspraxis kompromisslos verbindliche, durch einen rigorosen Regelapparat gesicherte Vorgabe verankert ist und das gleichzeitig auch – auf der Grundlage der in der Praxis üblichen „Sozio-Demographie“ – als einziges Verfahren eine methodisch gesicherte Chance der Strukturaufklärung der bei den Bürger/innen vorhandenen Erwartungs-, Meinungs- und Interessenvielfalt beinhaltet.

---

42 Vgl. Stefanie Lackner: Neue Verfahren der Bürgerteilnahme, Heft 28 der Schriftenreihe „Polis“ der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 23 ff.

### 3.5.2 Bewertungsbereich „Gewährleistung von Offenheit“

#### 3.5.2.1 Das Vorherrschen des Kleingruppen-Modells

Wenden wir uns der zweiten Spalte der obigen Tabelle zu, bei der es um die Bewertung vorhandener Formen der Bürgerbeteiligung nach dem Kriterium der „Offenheit“ geht, dann treffen wir auf ein stark verändertes Bild: Es dominieren nunmehr eindeutig die Nichtübereinstimmungssymbole, die andeuten, dass die Gewährleistung des Kriteriums durch eine Mehrzahl von Beteiligungsformen als „kritisch“ angesehen wird.

Vor dem Einstieg in die Erläuterung und Erörterung dieses Befunds soll nochmals geklärt werden, dass mit „Offenheit“ grundsätzlich die Zugänglichkeit der Bürgerbeteiligung für alle Bürger/innen gemeint ist, wobei die eingangs formulierten Hemmungs- und Umleitungsthese im Hintergrund zu sehen sind. Es sei in diesem Zusammenhang nochmals an den grundlegenden Befund erinnert, dass die lokale Bürgerbeteiligung nur in einem unzureichenden Maße an der im Ganzen genommen starken Engagementbereitschaft der Bevölkerung partizipiert und dass von einem massiven unausgeschöpften Beteiligungspotenzial auszugehen ist. Dem hier zugrunde gelegten Konzept zufolge muss sich von daher an die verfügbaren Formen der Bürgerbeteiligung die Frage richten, in wieweit sie in der Lage sind, zur Ausschöpfung dieses Potenzials beizutragen.

Der hauptsächliche Grund für die tendenziell „kritisch“ ausfallende Antwort auf diese Frage ist wiederum in dem gerade eben schon festgestellten Vorherrschen gruppendynamisch orientierter Diskursansätze bei einer Mehrzahl der alternativen/neuen Bürgerbeteiligungsansätze zu suchen. Charakteristischerweise finden sich in den Beschreibungen mehrerer dieser Ansätze Hinweise auf „optimale“ Gruppengrößen, oder sogar Zahlenangaben, mit denen bezüglich zuträglicher oder zulässiger Gruppengrößen definitive Grenzen nach unten, aber auch nach oben gezogen werden. Es wird dabei deutlich, dass übereinstimmend vom Strukturmodell der „Kleingruppe“ ausgegangen wird, das sich durch unmittelbare face-to-face-Beziehungen zwischen allen Teilnehmern auszeichnet und sich dadurch signifikant z.B. vom „Netzwerk“, vom „Verein“, von der „Versammlung“ oder „Zusammenkunft“, von der „Tagung“, oder vom „Verband“ unterscheidet, d.h. von Vergesellschaftungsformen, die bezüglich des unterstellten Kommunikationsprinzips weniger voraussetzungsvoll sind. Am eindeutigsten ist dies bei der *Planungszelle* der Fall, für die eine Größenordnung von 15–25 Personen verbindlich vorgeschrieben ist. Ähnliche Begrenzungsvorstellungen sind aber auch für alle anderen dem Kleingruppenmodell folgenden Ansätze anzunehmen, da sie sich zwingend aus diesem Modell ergeben.

Das Rationalitätsprinzip, das hinter dieser Rigidität des Kommunikationsverständnisses steht, ist in der schon einmal genannten Annahme zu suchen, dass zur Herstellung von Konsens im Bürgerbeteiligungsprozess *Einstellungsänderungen* erforderlich sind, die durch die Einwirkung einer erlebnisintensiven gruppendynamischen Situation be-

günstigt werden, oder die einen entsprechenden „Druck“ sogar voraussetzen. Der Begriff „Diskurs“, mit welchem der gruppenspezifisch gestützte Kommunikations- und Konsensbildungsprozess in der Beteiligungsliteratur gern bezeichnet wird, gibt diese Annahme nur in einer sehr zurückhaltenden und gewissermaßen idealisierenden Weise wieder. Der aus der psychologischen Literatur wohlbekannte Aspekt des Gruppendrucks wird mit der Verwendung dieses Begriffs in den Hintergrund geschoben. Nichtsdestoweniger wird die Kleingruppe von zahlreichen Beteiligungsakteuren, wie man vorliegenden Äußerungen entnehmen kann, als ein Sozillabor angesehen, in welchem die von den Teilnehmern eingebrachten Individualeinstellungen zu einem gemeinschaftlichen Amalgam überindividueller (oder „konsensueller“) Art zusammenschweißt werden sollen.

### **3.5.2.2 Tendenzen zur Ausklammerung der Bürgermehrheit und zur Konzentration auf gruppeninterne Kommunikation**

Sofern sich die fraglichen Ansätze auf den Kleingruppenbereich beschränken, können sie dem Bewertungskriterium „Offenheit“ nur in einem sehr begrenzten Maße gerecht werden, zumal eine Vermehrung der ins Auge gefassten Gruppen um einer Vergrößerung der Zahl der Beteiligten willen in der Regel nicht in Betracht gezogen wird.<sup>43</sup>

Es muss nochmals betont werden, dass diese Feststellung nicht das evaluative „Aus“ für diese Ansätze bedeutet, da sie grundsätzlich in komplexere Verfahrensansätze einbeziehbar sind, in deren Rahmen sie ggf. wichtige Teilfunktionen erfüllen können. In der Tat finden sich unter denjenigen Varianten der Bürgerbeteiligung, die in der Tabelle bewertet werden, einige Ansätze, die sich selbst nicht auf die Kleingruppenebene festlegen lassen, die aber geeignet sind, mit kleingruppenhaften Diskursansätzen kombiniert zu werden, oder in deren Konzept dies sogar ausdrücklich vorgesehen ist. Dies trifft etwa für das Open Space, für das Bürgerforum, für die Bürger-/Einwohnerversammlung, für die Mediation, oder auch für die Bürgerausstellung zu. Allen diesen breiter angelegten Beteiligungsformen ist in der obigen Tabelle kein Nichtübereinstimmungssymbol, sondern ein „?“ zugeordnet, das diese Möglichkeit andeuten soll.

Es kann positiv vermerkt werden, dass sich in den betreffenden Verfahrensbeschreibungen vielfach Hinweise auf die organisatorischen Bedingungen finden, die sich hiermit verbinden. Wenn z.B. in einem Open Space nach einem einleitenden Plenum Arbeitsgruppen gebildet werden, so werden deren Ergebnisse in der Regel in das Plenum

---

43 Eine Abweichung von dieser Regel deutet sich in neueren Veröffentlichungen zur Planungszelle an, in denen auf die Möglichkeit der Vergrößerung der Teilnehmerzahl durch die Einrichtung von Parallelgruppen hingewiesen wird. Es wird jedoch nicht in befriedigender Weise auf die Frage eingegangen, wie mit dem bei unabhängig voneinander arbeitenden Parallelgruppen unvermeidlichen Auftreten von Abweichungen zwischen den Ergebnissen gruppeninterner Konsensfindungs- und Entscheidungsprozesse umgegangen werden soll. Bezieht man solche Anschlussprobleme ein, dann wird man unweigerlich über den gängigen Planungsgruppenansatz hinausgeführt, der einem komplexeren Konzept weichen muss.



rückgekoppelt, wo gemeinsame Bewertungsprozesse stattfinden, die der Herstellung eines gruppenüberschreitenden Konsenses dienen sollen. Die nichtsdestoweniger vorzutragende Kritik am aktuellen Status Quo richtet sich auf zwei Punkte:

*Erstens* haftet auch solchen breiter angelegten Formen in der Regel noch eine deutliche Offenheitsbegrenzung an. Sie alle haben den Charakter von Veranstaltungen, die im Prinzip in einem Raum stattfinden können, der zwar in der Regel einige hundert Menschen aufzunehmen mag, der aber selbst dann, wenn er gut gefüllt ist, nur einen Bruchteil der Gesamtheit der Bürger/innen vereinigen kann. Die Frage, wie diese nicht unmittelbar einbezogene Gesamtheit der Bürger/innen erreicht und – zumindest der Möglichkeit nach – involviert werden kann, wird in Verbindung mit diesen Formen kaum irgendwo thematisiert.<sup>44</sup>

Natürlich wäre es illusionär, demgegenüber von der Leitvorstellung der griechischen Polis ausgehen zu wollen und die Zielsetzung einer „offenen“ Gestaltung der Bürgerbeteiligung mit der Idee des Zusammentritts aller beteiligungsbereiten Bürger zu einer Gesamt-Versammlung zusammendenken zu wollen. Realistischer Weise lässt sich aber durchaus ein mehrstufiges, mit Rückkopplungsschleifen und Ergänzungen operierendes Kommunikationskonzept ins Auge fassen. Innerhalb eines solchen mehrstufigen und multimodularen Konzepts wird man Beteiligungsansätzen, die von einer begrenzten Zahl von Teilnehmern ausgehen, mit Sicherheit wichtige und produktive Aufgaben zuschreiben können.

Soll ein solches Konzept dem hier ins Auge gefassten, grundsätzlich und breit angelegten Offenheitserfordernis genügen, dann wird es allerdings darüber hinausgehend die Ebene der Gesamtheit der Bürger/innen in einer geeigneten Form einbeziehen müssen. Zu welchen praktischen Problemen es führt, wenn man diesbezüglich „auf halbem Wege“ stehenbleibt, lässt sich am Beispiel des bereits erwähnten Nordschwarzwaldprojekts ablesen. In dem zitierten Evaluationsbericht heißt es, dass die aus dem Verfahren ausgeschlossene und am projektinternen Einstellungsänderungs- und Meinungsbildungsprozess nicht beteiligte Mehrheit der Bürger/innen von den Ergebnissen des Projekts „überrascht“ war, so dass schon von daher gesehen ihre Akzeptanzbereitschaft gering war.<sup>45</sup> Streng genommen hätte es, wie einer der Hauptakteure bei einer

---

44 Eine deutliche Ausnahme stellt das Konzept des „Deliberation Day“ von James S. Fishkin dar, das in der Tat von der Vorstellung eines gleichzeitigen Zusammentritts aller Bürger der USA (oder eines anderen Landes) in parallelen Kleingruppen ausgeht. (Vgl. hierzu Bruce Ackerman and James Fishkin: *Deliberation Day*, in: James S. Fishkin and Peter Laslett (eds.): *Debating Deliberative Democracy*, Malden et al. 2003, p. 7 ff.) Dieses Konzept lebt allerdings zur Gänze von der wahrhaft heroischen Annahme, dass Hunderttausende bis Millionen parallel tagende Kleingruppen, die sich mit denselben zur Entscheidung anstehenden Kernfragen beschäftigen, ohne intermediäre Vermittlungs- und Konsensbildungsschritte zu identischen Ergebnissen gelangen, sodass sie unmittelbar aufgreifbare Inputs für zentrale demokratische Entscheidungsorgane liefern können. Es wird an dieser Stelle darauf verzichtet, diesem Beteiligungskonzept eine mehr als fiktionale Bedeutung zuzuschreiben.

45 Vgl. hierzu das Kap. 4.3, S. 51 ff. des in Fußnote 40 zitierten Evaluationsberichts.

späteren Gelegenheit andeutet<sup>46</sup>, eines an ein solches Projekt anschließenden „Diskurses“ mit der ausgeschlossenen Bürgermehrheit bedurft, um ihr Gelegenheit zu geben, ihre nicht durch die Laborsituation der Kleingruppe gewandelten Meinungen und Einstellungen zu überprüfen. Zu einem solchen Diskurs würde aber natürlich auch die Bereitschaft zu einer Revision der Projektergebnisse gehört haben, was aber schon deshalb nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden konnte, weil das Projekt inzwischen abgeschlossen war.

Der *zweite* Kritikpunkt ist, dass eine aktive Orientierung auf die Wahrnehmung einer Modulfunktion im Rahmen breiter angelegter Konzepte in den Eigendarstellungen der Beteiligungsformen, die dem Kleingruppenmodell folgen, in der Regel nicht explizit erkennbar ist. Es ließ sich bei der Erarbeitung dieses Textes auch keine ernsthafte Erörterung der hierfür infrage kommenden organisatorischen Lösungen auffinden. Wo Überlegungen über die Qualitäts- und Erfolgsbedingungen solcher Beteiligungsformen angestellt werden, wird im Gegenteil eine Neigung zur Konzentration auf solche Kriterien erkennbar, die der Optimierung der gruppeninternen Kommunikation dienlich sind. So ist in einer Auflistung von „Gestaltungskriterien und Leistungsanforderungen für diskursive Verfahren“ neben einer Vielzahl differenzierter Regeln, welche die interne Verfahrensgestaltung betreffen, nur relativ vage von der Notwendigkeit die Rede, die Frage aufzuwerfen und zu beantworten, ob „Lerneffekte bei Dritten“ festgestellt werden können.<sup>47</sup> Als „problematisch“ wird in diesem Zusammenhang nur die Frage der „Nicht-Teilnahme wichtiger stakeholder“ eingeschätzt.<sup>48</sup> Ähnlich wird in einer Abhandlung zur „Qualität von Beteiligungsprozessen“ nur von der Notwendigkeit einer „Transparenz“ von Beteiligungsergebnissen „in der breiten Öffentlichkeit“ und in diesem Zusammenhang von einer erforderlichen „Nachvollziehbarkeit“ gesprochen, welche u.a. eine „Verschriftlichung des Projektfortschritts“ wichtig erscheinen lässt.<sup>49</sup> Das bestehende Problem, die große Masse der aus dem gruppeninternen „Ring um Konsens“ ausgeschlossenen Bürger/innen in den Beteiligungsprozess einzubeziehen, wird in beiden Fällen als ein Problem konventioneller Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit eingestuft, durch welche gruppenintern erarbeitete Ergebnisse ex post und somit gewissermaßen als Fertigprodukte nach außen transportiert werden sollen. Die Herstellung dieser Ergebnisse wird jedoch dem gruppeninternen Prozess und damit einer kleinen Beteiligungselite vorbehalten.

---

46 Vgl. Ortwin Renn: Bürgerforen (Planungszellen) in: Astrid Ley u. Ludwig Weitz (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003, S. 228.

47 Peter H. Feindt. Gestaltungskriterien und Leistungsanforderungen an diskursive Verfahren, in: Astrid Ley u. Ludwig Weitz (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003, S. 299.

48 Ebenda, S. 294.

49 Kerstin Langer u. Bettina Oppermann: Zur Qualität von Beteiligungsprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement, in: Astrid Ley u. Ludwig Weitz (Hrsg.): a.a.O., S. 300.

### 3.5.2.3 Die Ausnahmen

In der zweiten Spalte der obigen Bewertungstabelle fallen neben den vorstehend erörterten Nichtübereinstimmungs- und Fragezeichen einige wenige Pluszeichen ins Auge, mit denen den betreffenden Beteiligungsformen eine Erfüllung der Offenheitsforderung bescheinigt wird.

An erster Stelle betrifft dies das *Bürgerbegehren* und den *Bürgerbescheid*, d.h. zwei eng zusammenhängende Beteiligungsformen, die – in deutlichem Gegensatz insbesondere zu den kleingruppenhaft angelegten Formen – ausdrücklich auf eine breite Bürgerbeteiligung hinzielen. Diese positive Kennzeichnung erfährt allerdings eine Einschränkung durch das Negativzeichen, das in der ersten Spalte der Tabelle vermerkt ist: Diese beiden Verfahren haben sich faktisch zu ‚Oppositionsverfahren‘ entwickelt, mit denen sich betroffene Bevölkerungsteile gegen Rats- und/oder Verwaltungsentscheidungen zur Wehr setzen können, so dass von derjenigen „kooperativen“ Beteiligungskonstellation, von der wir hier ausgehen, eigentlich nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil gehört der deutlich erkennbare Versuch von Politik und Verwaltung, die Anwendung der beiden Verfahren durch institutionelle Hemmnisse wie insbesondere durch relativ anspruchsvolle Quoren zu erschweren, unmittelbar zur Typik ihrer prekären Stellung im Beziehungsdreieck Politik – Verwaltung – Bürger.

Natürlich wäre es verfehlt, den beiden Verfahren deswegen die Existenzberechtigung absprechen zu wollen. Sie sind aber konstitutionell der Konfliktseite dieses Beziehungsdreiecks zuzuordnen und nehmen auch insofern eine Sonderstellung ein, als sie den Bürger/innen streng genommen keine Chance der laufenden Entscheidungsbeteiligung und -mitwirkung, sondern vielmehr nur eine Korrekturchance gegenüber Rats-/Verwaltungsentscheidungen gewähren, bei denen ihnen keine ausreichende Beteiligung und damit auch keine ausreichende Interessenberücksichtigung zuteil wurde. Mit dieser Einschätzung lässt sich die These vereinbaren, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in dem Maße überflüssig werden, in welchem der Bürgerbeteiligung im eigentlichen Sinn des Wortes erweiterte Chancen zuteil werden.

Die Gewährleistung von Offenheit erscheint – jedenfalls auf den ersten Blick – im Fall der *Bürger-/Einwohnerversammlung* unproblematisch, weshalb ihr ein Pluszeichen zugeordnet ist. Es ist jedoch zu beachten, dass gerade auf Bürgerversammlungen bisherige Beobachtungen einer themenabhängig sehr stark schwankenden Teilnahme und einer daraus resultierenden begrenzten Motiviertheit der kommunalen Rats- und Verwaltungspraxis zur Anwendung dieses Beteiligungsinstrumentes zutreffen.

Eine deutlich über andere Verfahrenansätze hinausführende Einbeziehung größerer Teile der Bürger/innen kommt – und dies ist ein anders zu beurteilender Fall – auch der *Bürgerbefragung/-umfrage* zu. In besonders deutlichem Unterschied zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid ist dieser Beteiligungsansatz in einem hohen Maße einer kooperativen Gestaltung zugänglich, worauf das Pluszeichen in der ersten Spalte

der Bewertungstabelle hinweist. In der Regel werden Bürgerbefragungen/-umfragen sogar von Räten/Verwaltungen initiiert, die sich von ihrer Durchführung – in Abwesenheit der meisten Ängste, welche das Bürgerbeteiligungsthema bisher noch begleiten – eine Unterstützung ihrer Entscheidungstätigkeit versprechen.

Wie schon gesagt, spielt hierbei eine sehr wichtige Rolle, dass Bürgerbefragungen/-umfragen sehr strikt dem Methodenerfordernis der Repräsentativität unterliegen, so dass das Manko der sozialen Selektivität, das der Mehrzahl der Bürgerbeteiligungsansätze anhaftet (vgl. oben), nicht vorliegt. Allerdings verbinden sich mit diesem Methodenerfordernis – jedenfalls dort, wo Bürgerbefragungen/-umfragen nicht als „Vollbefragungen“, sondern als Befragungen einer „Stichprobe“ durchgeführt werden, was die Regel ist – wiederum auch Einschränkungen der Zahl Beteiligter, worauf das in der Tabelle eingetragene Fragezeichen hinweist. Diese Einschränkung entfällt jedoch bei dem auf dem Befragungsprinzip aufbauenden *lokalen Bürgerpanel*, das am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer als Modellprojekt realisiert wurde, mit dem weiterführende Wege der Bürgerbeteiligung erprobt werden (vgl. hierzu den Abschnitt 4.8). Dieser neuen Beteiligungsform ist deshalb – ungeachtet des hiermit verbundenen „Eigenlobs“ – ein Pluszeichen zugeordnet.

Eine grundsätzliche Offenheitsorientierung und -fähigkeit ist auch der *EDemocracy* zuzubilligen. Angesichts der inzwischen zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten erscheint es im Prinzip möglich, alle Bürger/innen im Sinne einer „Computer-Demokratie“<sup>50</sup> an beliebigen Rats- und Verwaltungsentscheidungen zu beteiligen. Natürlich bedarf es hierzu – ebenso wie bei der Bürgerbefragung/-umfrage – einer Verfahrensordnung, wie auch einer Bereitschaft der Räte und Verwaltungen zu ihrer Einsetzung und Anwendung. Naheliegender Weise unterliegt die *EDemocracy*, wenn man nicht von der Fiktion einer vollen Bevölkerungsbeteiligung ausgehen will, aber auch den – hier schwieriger zu gewährleistenden – Repräsentativitätserfordernissen, die bei der Bürgerbefragung/-umfrage geltend zu machen sind.

Im Grunde genommen handelt es sich bei der *EDemocracy* um eben dieselbe Beteiligungsform, wobei der Unterschied nur darin liegt, dass der PC als technische Grundlage verwendet wird. Neben einer Reihe von praktischen Vorteilen verbindet sich hiermit – zumindest unter den gegenwärtigen Bedingungen – jedoch auch eine gravierende Einschränkung: Als Teilnehmer kommen in erster Linie die „Onliner“ – genauer gesagt: die praktizierenden Onliner – in der Bevölkerung in Betracht, d.h. diejenigen, die über einen Internetzugang verfügen und ihn regelmäßig nutzen. Es fallen damit von vornherein größere Bevölkerungsteile aus, so dass von einer in das Verfahren eingebauten sozialen Selektivität gesprochen werden muss. Praktiker fügen hinzu, dass unter den Onlinern wiederum nur diejenigen infrage kommen, die mit einiger Regelmäßigkeit das Internetportal der Kommune besuchen. Realistischerweise wird man daher

---

50 Vgl. hierzu das zu Unrecht vergessene Buch „Computer-Demokratie“ von Helmut Krauch (Düsseldorf 1972).

die EDemocracy als einen ergänzenden Ansatz zu bewerten haben, der vor allem mit Bürgerbefragungen/-umfragen kombinierbar ist und der sich als fruchtbar erweist, indem er deren Offenheitspotenzial bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, in erster Linie jungen Menschen, die mit schriftlichen oder telefonischen Befragungen schwerer erreichbar sind, noch weiter erhöht. In das Modellprojekt „Lokale Bürgerpanels“, das auf die Nutzung aller verfügbaren Wege zur Realisierung des Offenheitsprinzips ausgeht, ist der Ansatz deswegen als ein fester Bestandteil integriert.

### **3.5.3 Bewertungsbereich „Gewährleistung von (Rollen-)Kontinuität“**

#### **3.5.3.1 Die Frage nach den Bedingungen des Aufbaus von Beteiligungsmotivation**

Wenden wir uns abschließend der dritten Spalte der Bewertungstabelle zu, in der es um die Frage der Gewährleistung von (Rollen-)Kontinuität durch die einzelnen Beteiligungssätze geht, dann ergibt sich, kurz gesagt, ein Wiederholungserlebnis: Wie die zahlreichen Nichtübereinstimmungssymbole erkennen lassen, kann – aus Sicht des Evaluators – die überwiegende Mehrzahl der Ansätze auch hier nicht positiv abschneiden, da sie viel eher auf Effizienz und kurzfristig angelegte Ertragsfähigkeit angelegt sind als auf die Vermittlung längerfristiger Tätigkeitschancen.

Auch dieser Feststellung ist nochmals hinzuzufügen, dass sie für die betroffenen Ansätze nicht unmittelbar das evaluative „Aus“ bedeuten kann. Ähnlich wie bei der Frage der Gewährleistung von Offenheit deuten die Nichtübereinstimmungssymbole auch hier auf eine perspektivische Differenz bei der Entscheidung über Wichtigkeiten bei der Gestaltung der Ansätze und über die Bedingungen ihres wirkungsvollen Einsatzes hin. Der entscheidende Punkt ist dabei nicht etwa das Streben nach Effizienz und kurzfristiger Ertragsfähigkeit. Im Gegenteil kann diesbezüglich ein grundsätzlicher Konsens mit den Erwartungen und der Bereitschaft der unter dem Einfluss des Wertewandels stehenden Menschen angenommen werden. Die Kritik richtet sich vielmehr auch hier auf eine Neigung sehr vieler Beteiligungspioniere zur exklusiven und gewissermaßen introvertierten Beschäftigung mit „ihrem“ jeweiligen Einzelansatz, wie auch mit den von diesem erwartbaren Einzelerträgen und seinen internen Erfolgsbedingungen, und auf das Fehlen übergeordneter Beurteilungs- und Gestaltungsgesichtspunkte.

Wie wir festgestellt haben, bleibt hierbei unter dem Gesichtspunkt der Offenheit die Frage nach dem Beitrag des jeweiligen Einzelansatzes zur Beteiligung der Gesamtheit der Bürger/innen und zur Ausschöpfung ihres Beteiligungspotenzials auf der Strecke. Es bleibt so verborgen, dass es mehrheitlich um Kleingruppen-Ansätze geht, die jeweils nur winzige Splitteranteile der Menschen erreichen, so dass sich die Frage nach ihrer Beteiligungseffektivität notwendigerweise auf die meist allerdings nicht thematisierte Frage nach ihrer Verknüpfbarkeit mit anderen Ansätzen und insbesondere nach ihrer Einbeziehbarkeit in breiter angelegte Ansätze verschiebt.

Legt man nunmehr an diese Ansätze den Kontinuitätsmaßstab an, so wird darüber hinaus eine Vernachlässigung der Funktion erkennbar, welche sie im Kontext des Lebensvollzugs der jeweiligen Teilnehmer wahrnehmen. Unter Zugrundelegung des Gesichtspunkts der Potenzialausschöpfung spitzt sich diese Frage auf die Frage zu, in wieweit diese Ansätze dazu beitragen können, nicht nur den ohnehin motivierten und beteiligungserfahrenen „üblichen Verdächtigen“, sondern auch der Mehrzahl der Menschen ohne bisherige Beteiligungsmotivation und -erfahrung eine Beteiligungschance anzubieten, deren Motivationserträge und Erfahrungsgewinne in nachfolgende Aktivitäten transferierbar sind. Letztlich geht es hierbei um die Frage, ob „Beteiligung“ zu einem sich fortwährend weiterentwickelnden Bestandteil einer „Verantwortungsrolle“ und damit des Selbstbildes der Menschen, ihrer Identitätswahrnehmung und der Vorstellung werden kann, welche sie von ihrer sozialen Geltung haben.

Natürlich mag sich ein auf „seinen“ Einzelansatz fixierter Beteiligungspionier auf den Standpunkt stellen, dass ihn diese Frage nichts anzugehen brauche, zumal es in einer Kommune eine Mehrzahl parallellaufender anderer Ansätze geben mag, die für die Menschen grundsätzlich infrage kommen. Er mag sich sagen, dass „sein“ Ansatz den Teilnehmern mit Sicherheit einen Motivierungs- und Erfahrungsgewinn einbringt, so dass sie sich nach dem Auslaufen der betreffenden Aktivität mit einer verbesserten Mentalitäts- und Kompetenzausstattung nach anderen Beteiligungsmöglichkeiten umsehen können.

In der Tat kann man – wie oben schon dargestellt – davon ausgehen, dass „Kontinuität“ im Beteiligungsbereich nicht notwendigerweise bedeuten muss, ähnlich wie der Trainer – oder das Mitglied – einer Sportlergruppe oder der Leiter – bzw. das Mitglied – eines Gospelchors langfristig bei ein und derselben Tätigkeit zu bleiben. Vielmehr wird man annehmen können, dass eine „kontinuierliche“ Bürgerbeteiligung auch dann gewährleistet ist, wenn eine hohe Frequenz der Beteiligung an Aktivitäten und Aktivitätsformen erzielbar ist, die möglicherweise auch unterschiedlich sein können.

Man wird aber erstens danach zu fragen haben, in wieweit in einer Kommune entsprechende Angebote – und die nötigen Informationen über sie! – tatsächlich verfügbar sind, so dass ein Wechsel von einer Aktivität zu einer anderen ohne langwierige Suchprozesse und Wartezeiten stattfinden kann. Zweitens wird man aber auch zu fragen haben, in wieweit man sich realistischerweise auf einen problemlosen und gewissermaßen automatisch erfolgenden Transfer erworbener Motivation und Kompetenz von einer Aktivität zu einer anderen verlassen kann. Zwar kann man sich vorstellen, dass ein solcher Transfer im Beteiligungsbereich leichter fällt als in den anderen Engagementbereichen. So z.B. wird eine Mutter, die sich im Elternbeirat einer Schule engagiert, nach der Beendigung der Schulzeit der Kinder ein Interesse an weiterem Engagement nicht ohne ein intensives Suchen und Umlernen in den Sportbereich oder in den Bereich der Gesundheitsselbsthilfe transferieren können. Dagegen wird man, wenn man von einem Bürgerbeteiligungs-Projekt zu einem anderen wechselt, mit hoher Wahr-

scheinlichkeit eine Vielzahl von Kenntnissen und Fähigkeiten besitzen, die den Anschluss an ein neues Thema erleichtern.

Nichtsdestoweniger mögen sich aber auch im Beteiligungsbereich die inhaltlichen und die methodischen Besonderheiten, die sich mit einer bestimmten Aktivität verbinden, zu einem Gesamtprofil addieren, das sich derart stark von anderen Gesamtprofilen unterscheidet, dass sich bei einem Wechsel schwer zu beantwortende Fragen nach Umlernaufwendungen und Misserfolgsrisiken einstellen. Auf alle Fälle dürfte es fahrlässig sein, sich einfach auf ein wohlgemäßes Springen der Menschen von einer Aktivität zur anderen auf eigene Faust und eigenes Risiko ungeachtet vorhandener Beteiligungsangebote zu verlassen. Die Gewährleistung von Kontinuität kann zwar nicht notwendigerweise jedem einzelnen Projekt angelastet werden. Sie stellt sich jedoch als unverzichtbare Aufgabe eines „in den Rathäusern erst noch zu etablierenden Partizipationsmanagements“<sup>51</sup> dar.

### 3.5.3.2 Die Ausnahmen

Einer Reihe von Beteiligungsformen ist aufgrund ihres Konstruktionsprinzips die Chance zu einer „Verstetigung“ zuzurechnen, so dass sie ein Potenzial für die Hervorbringung von Rollenkontinuität verkörpern. Dies ist beim *Bürgerforum*, wie z.B. auch beim *Runden Tisch* der Fall, d.h. bei Beteiligungsformen, die sich in vielen Fällen – unter der Hand oder gewollt – mit der Herausbildung fester Teilnehmerstämme verbinden können. Die Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass eine Fortdauer der Aktivität über einen längeren Zeitraum hinweg beabsichtigt ist. Ähnliches gilt für die *Gemeinwesenarbeit*. Allen diesen Formen ist daher in der Tabelle ein „?“ zugeordnet.

Eine relativ große Verstetigungschance besteht z.B. bei der *Stadtteilkonferenz*, die von der Natur der Sache her in vielen Fällen als eine überdauernde Einrichtung verstanden wird und der in der Tabelle deshalb ein Pluszeichen zugeordnet ist. Je mehr dies der Fall ist, desto mehr wird sich gleichzeitig auch eine Tendenz zur Einführung eines Wahlverfahrens herausbilden, das den Zugang zu der Einrichtung regelt. Auch wenn Wahlergebnisse sehr unterschiedlich ausfallen oder wenn, um Offenheit abzusichern, eine Wiederwahl ausgeschlossen wird, wird allerdings eine längere Verweilzeit der Mitglieder gewährleistet sein, so dass die Bedingungen für die Entstehung einer „Rolle“ vorhanden sind.

Eindeutige Chancen zu einer sich wiederholenden – und damit im Sinn der obigen Definition kontinuierlichen – Beteiligung liegen bei der *EDemocracy* vor, sofern sie nicht auf dem Prinzip aufeinander folgender Repräsentativbefragungen aufbaut, sondern den freien Zugang ermöglicht. Es ist ihr deshalb ein Pluszeichen zugeordnet. Bei der repräsentativ operierenden *Bürgerbefragung/-umfrage* liegt der Fall weniger eindeutig, da – jedenfalls bei mittleren bis größeren Kommunen – die Chance relativ gering ist,

---

51 Holtkamp u.a. 2006, S. 270.

wiederholt einer „Stichprobe“ anzugehören. Die Chance, dass dies der Fall ist, vergrößert sich natürlich mit der Zahl der durchgeführten Befragungen. Der Bürgerbefragung/-umfrage ist deshalb ein „?“ zugeordnet.

Ein Übergang zu einer sich mit relativ hoher Frequenz wiederholenden Beteiligung liegt dagegen beim *lokalen Bürgerpanel* vor, dessen britische Ursprungsversion, das „citizen's panel“, ausdrücklich auf eine verstetigte Teilnahme an häufigen Befragungen abstellt. Auch beim Modellprojekt „Lokale Bürgerpanels“ des FöV Speyer wurde mit relativ häufig stattfindenden „unterjährigen“ Befragungen operiert. Zwar wurde jedes Mal eine neue Stichprobe gezogen. Es wurden aber darüber hinaus alle Interessierten zur Teilnahme eingeladen, wofür verschiedene Kanäle (EDemocracy, Fragebogenabrufung oder -abholung) angeboten wurden. (Vgl. auch Abschnitt 4.8.) Die Zuordnung eines Pluszeichens erschien dem Evaluator daher – ungeachtet des damit verbundenen „Eigenlobs“ – gerechtfertigt. Unter bestimmten Voraussetzungen gilt dasselbe positive Urteil auch für den *Bürgerhaushalt*, dem allerdings nur ein Fragezeichen zugeordnet ist, da bei einer Reihe bisheriger Realisationen diese Voraussetzungen nicht gewährleistet waren (vgl. zu dem bisher vorliegenden einzigen Ausnahmefall Abschnitt 4.9).



---

## 4. Ableitung von Folgerungen

Im folgenden Abschnitt sollen nun die Erkenntnisse, welche die bisherige Untersuchung erbracht hat, unter Konzentration auf eine Reihe „strategischer“ Aspekte zusammengetragen und in Richtung praktisch gemeinter Folgerungen weitergedacht werden.

### 4.1 Rückschau auf die bisherigen Untersuchungsergebnisse

An erster Stelle soll dabei die Feststellung stehen, dass die in der Beteiligungsliteratur üblich gewordene Unterscheidung „herkömmlicher“ oder „älterer“ und „alternativer“ oder „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung durchaus sinnvoll ist. Allerdings kann diese Unterscheidung nicht bedeuten, dass die neueren Formen den älteren pauschal überlegen sind. Vielmehr kann es sich nur um die Aussage handeln, dass die „älteren“ Formen eine Entwicklungsschicht der Bürgerbeteiligung repräsentieren, die nicht ausreicht, um die Probleme zu lösen und die Chancen zu erschließen, die sich mit dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ unter den Bedingungen einer fortgeschrittenen gesellschaftlichen Modernisierung verbinden. Es handelt sich bei der Rede von „neuen“ Formen somit richtig verstanden um die Feststellung eines Bedarfs an zusätzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, der durch die „älteren“ Formen nicht abgedeckt wird.

Bei der Kennzeichnung dieses Bedarfs gingen wir erstens vom Sachverhalt des gesellschaftlichen Wertewandels und der mit ihm in Verbindung stehenden erweiterten Aktivitäts- und Engagementbereitschaften in der Bevölkerung aus. Zweitens stellten wir aber auch fest, dass diese Bereitschaften nur in einem überraschend geringen Maße in den Bereich lokaler Bürgerbeteiligung einfließen, in welchem es um die Nutzung von Chancen zur Beteiligung an den Entscheidungen über die Sicherung und Mehrung lokaler Lebensqualität geht. Wir gelangten an diesem Punkt zu der These, dass die an und für sich vorhandenen Bereitschaften der Menschen zur freiwilligen Bürgerbeteiligung in diesem Sinne einer „Hemmung“ unterliegen, die auf mangelnde Angebote, wie auch auf Widerstände im kommunalen Bereich zurückzuführen ist, so dass eine „Umleitung“ der Bereitschaften in andere Engagementbereiche mit attraktiveren bzw. hemmungsfreier zugänglichen Angeboten stattfindet. Wir stellten der Bürgerbeteiligung – genauer gesagt: einer „neuen“, d.h. den vorhandenen Bestand ergänzenden und erweiternden – Bürgerbeteiligung die Aufgabe, hier einen Wandel zu schaffen. Wir gelangten in diesem Zusammenhang zu der Zielformel, dass die lokale Bürgerbeteiligung im Wettbewerb der Engagementformen erfolgreicher werden muss. Konkret muss es sich darum handeln, das anzunehmende gesellschaftliche Beteiligungspotenzial möglichst weitgehend auszuschöpfen.

Aus der Frage nach der jeweils vorhandenen Fähigkeit zur Erbringung numerisch belangvoller Beiträge hierzu leitete sich ein erster an die Adresse der „neuen“ Formen der Bürgerbeteiligung gerichteter Bewertungsmaßstab ab. Ein zweiter Bewertungsmaßstab leitete sich aus der Entdeckung ab, dass unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen eine ausreichende Attraktivität von Tätigkeitsangeboten nur dann anzunehmen ist, wenn den Menschen „Verantwortungsrollen“ angeboten werden können, die u.a. auf einer Kontinuitätsgrundlage aufbauen. Ein dritter Maßstab leitete sich endlich aus der Prämisse ab, dass es zur Überwindung vorhandener Hemmungen, die u.a. auf definitive Widerstände gegen die Bürgerbeteiligung in den kommunalen Institutionen zurückgehen, einer „kooperativen“ Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung bedarf. Wir hielten einen sehr wichtigen Aspekt dieses Maßstabs fest, indem wir die Forderung aufstellten, dass Bürgerbeteiligung nicht nur für möglichst zahlreiche Bürger/-innen, sondern auch für die Entscheider in den kommunalen Räten und Verwaltungen attraktiv sein muss.

Die Bewertung der vorhandenen Vielfalt „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung erbrachte in allen drei Bewertungsabschnitten, die sich aus diesen Maßstäben ableiten ließen, in der Mehrzahl der Fälle ein „kritisches“ Ergebnis. Vor allem sind die bisherigen Beiträge zahlreicher dieser Formen zur Erschließung des anzunehmenden gesellschaftlichen Beteiligungspotenzials – numerisch gesehen – allzu geringfügig. Bei der Beantwortung der Frage nach den Ursachen treten Widerstände der kommunalen Institutionenwelt in Erscheinung, in denen sich eine mangelnde Erfüllung des Kooperationserfordernisses niederschlägt. Es wurde erkennbar, dass darin nicht nur „externe“ Akzeptanzprobleme, sondern auch „interne“ Probleme des Selbstverständnisses und der Gestaltungsvorstellungen der „neuen“ Formen der Bürgerbeteiligung zum Ausdruck kommen. Zu diesen internen Problemen gehört, wie zuletzt festgestellt wurde, die defizitäre Berücksichtigung eines fundamentalen „Offenheits“-Erfordernisses, wie auch eine nicht ausreichende Gewährleistung der Kontinuitätsbedingungen von „Verantwortungsrollen“.

## **4.2 Eine zusammenfassende Wertung „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung**

### **4.2.1 Die Entstehung „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung als Ergebnis einer „Gründerphase“; „Vielfalt ohne System“ als Merkmal**

Bei der Ableitung von Folgerungen aus diesen Erkenntnissen liegt es nahe, die bisherige Entwicklung „neuer“ Formen der Bürgerbeteiligung aus der Perspektive der Innovationstheorie und -forschung zu reflektieren und eine „Gründer“-Phase mit typischen Merkmalen und Begleiterscheinungen festzustellen. Diese bisherige Entwicklung kann dann folgendermaßen interpretiert werden:

In Anbetracht eines allenthalben empfundenen gesellschaftlichen Beteiligungsbedarfs (vgl. oben) stellte sich eine Welle vielfältiger spontaner Einzelinitiativen ein, die typi-

scherweise nicht mit großangelegten, die Möglichkeiten der „etablierten“ Institutionen einbeziehenden Entwürfen verknüpft waren, sondern eher „alternativ“ angelegt waren und die beschränkten Möglichkeiten individueller Initiatoren, oder kleiner Gruppen aktiver aber institutionell wenig eingebundener Menschen zugrunde legten. Es gehört zur Charakteristik dieser Innovations-Welle, dass sie sich eher im Kontrast und teils auch in direkter Opposition zur etablierten Institutionenwelt entwickelte. Die etablierten demokratischen Einrichtungen wurden hierbei ungeachtet der ihnen zurechenbaren „älteren“ Formen der Bürgerbeteiligung häufig scharf kritisiert und distanziert. Sie wurden als bürokratisch, überformalisiert und hierarchisch interpretiert, so dass eine Kooperation mit ihnen überwiegend nicht in Betracht gezogen wurde. Eher lag es nahe, sich ihnen gegenüber deutlich abzugrenzen und dadurch eine Autonomie sicherzustellen, die man fordern zu müssen glaubte, um nicht durch das Übergewicht des Faktischen überwältigt zu werden.

Es lag darüber hinaus aber auch nahe, dass sich die neue Bürgerbeteiligung auch *inhaltlich* als Gegentypus definierte: Das Element der Kleinheit, das zunächst nur mit der Entstehungsbedingungen einer durch individuelle Initiativen bestimmten Anfangsphase zusammenhing, konnte auf diese Weise zu einem konstitutionellen Abgrenzungsmerkmal des „Neuen“ werden. Ebenso konnte sich das zunächst ebenfalls mit diesen Anfangsbedingungen zusammenhängende Element der persönlichen Nähe und „Gemeinschaftlichkeit“ im Kreis gesinnungsverwandter Initiatoren zu einem Merkmal entwickeln, mit dem sich das „Neue“ an der neuen Bürgerbeteiligung definieren ließ. Es lag in der Luft, dass die Beziehung beider Merkmale zur Gruppendynamik entdeckt wurde, zumal auch dieser eine anti-bürokratische Entstehungsgeschichte anhaftete. Von hier aus konnte die Innovationswelle, deren Legitimation zunächst nur in ihrer Spontaneität und in ihrem anti-bürokratischen Elan bestanden hatte, eine wissenschaftliche Legitimation assimilieren. Es ergaben sich Möglichkeiten zur Übernahme von Theoremen und Handlungsprinzipien, mit denen der Entwicklung vielfältige weitere Konkretisierungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten zuwuchsen. Es kam weiter die Möglichkeit einer Assimilierung der hiermit zwanglos vereinbaren „Diskurs“-Theorie und damit eines weit über die Psychologie hinaus bis in Tiefenbereiche der Philosophie hineinreichenden inhaltlichen Bezugsraumes und Legitimationspotenzials hinzu.

Insgesamt förderten die Entstehungsbedingungen der „neuen“ Formen der Bürgerbeteiligung die Entwicklung einer „Bewegung“ mit stark ausgeprägten gemeinsamen Überzeugungen, Handlungszielen und Wirkungsvorstellungen. Nichtsdestoweniger blieb ein wesentliches Charakteristikum der innovativen „Welle“ erhalten, das Parallellaufen vieler individueller Gründerinitiativen nämlich. Ungeachtet ihrer Gemeinsamkeiten waren die Innovatoren nicht um die Entwicklung eines allen gemeinsamen operativen Vorgehenskonzepts bemüht. Die Initiativen ereigneten sich vielmehr weitgehend unabhängig voneinander aus einer Pluralität individueller Entschlüsse, d.h. ohne gegenseitige Abstimmung, oft sogar ohne gegenseitige Kenntnis. Auf diese Weise konnte es zu einem Nebeneinander isolierter Beteiligungsansätze kommen, die sich bei

allen grundsätzlichen Ähnlichkeiten in vielen oft zufällig anmutenden Details unterscheiden, welche sich kaum auf einen eindeutigen Nenner bringen lassen und deren funktionale Bedeutung und Signifikanz nicht immer leicht erkennbar ist. Das damit gegebene Problem einer „*Vielfalt ohne System*“ schlägt sich anschaulich in mehreren inzwischen verfügbaren Übersichten über die neuen Beteiligungsformen nieder, die mehrheitlich auf der Ebene von Kompilationen verbleiben und die der bestehenden Diffusität kennzeichnenderweise dann am besten gerecht werden, wenn sie die Einzelansätze in schlichter alphabetischer Reihenfolge präsentieren und ihre Beschreibung – ggf. ohne die Vorgabe von Gliederungskriterien – den jeweiligen Initiatoren überlassen.<sup>52</sup>

#### 4.2.2 Weiterführende Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung als Desiderat

Im Vorfeld des hier vorliegenden Bewertungsansatzes wurde betont, dass ein „kritisches“ Ergebnis nicht als Einwand und Aburteilung gemeint sein kann. Es wurde geltend gemacht, dass dieses Ergebnis nur die einzeln für sich betrachteten Beteiligungsansätze unter vorläufiger Ausklammerung der Frage nach der Möglichkeit ihrer Zusammenführung mit anderen Ansätzen betrifft. Es soll aber auch nicht außer Acht gelassen werden, dass vermutlich alle diese Formen – gewissermaßen als Nebeneffekt – Leistungen zu erbringen vermögen, die als Beiträge zur Beantwortung gesellschaftlicher Fragen und Probleme angesehen werden können, an die man möglicherweise nicht unmittelbar denkt, wenn man sich mit dem Thema der Bürgerbeteiligung beschäftigt. Dies ist selbst da anzunehmen, wo es sich im Einzelfall nur darum handeln mag, dass für unbefriedigte Wirkungs- und Geltungsbedürfnisse hochmotivierter non-konformer Idealisten Betätigungs- und Austragungsfelder geschaffen werden. Es gehört zur Ausbreitung von Entfaltungsbedürfnissen im Wertewandel hinzu, dass in Minderheiten der Bevölkerung ungeduldige Bedürfnisse nach direkter öffentlicher Einflussnahme entstehen, die ins etablierte Institutionengefüge nur schwer integrierbar sind und die somit „freiflutende“ Überschussqualitäten verkörpern, die nach geeigneten Institutionalisierungschancen suchen. Eine Reihe von „alternativen“ oder „neuen“ Formen der Bürgerbeteiligung lassen sich geradezu als ideale Auffanglösungen für solche Überschussqualitäten verstehen, die ein – allerdings „unbequemes“ – Produktivitätspotenzial verkörpern, das der Gesellschaft ohne sie verloren gehen würde.

Nichtsdestoweniger kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass die betreffenden Formen den an sie gerichteten Bewertungsfragen – so lange sie isoliert für sich stehend, d.h. also ihrem eigenen Anspruch gemäß bewertet werden – nicht in einer befriedigenden Weise gerecht werden können. Sie verkörpern vor allem zunächst noch keine aus-

---

52 Eine bemerkenswerte Ausnahme findet sich bei Lars Holtkamp, Jörg Bogumil und Leo Kisser: a.a.O., S. 171 ff. Es wird hier eine umfangreiche Auseinandersetzung mit mehreren Beteiligungsansätzen vorgenommen, die empirisch fundierte kritische Bewertungen einschließt, welche sich an verschiedenen Punkten mit den Bewertungen im Rahmen des vorliegenden Berichts begegnen.

reichenden Möglichkeiten für die Ausschöpfung eines breiten brachliegenden bzw. „umgeleiteten“ gesellschaftlichen Beteiligungspotenzials und sie sind an den Bedingungen vorbeikonzipiert, die hierfür in Betracht zu ziehen sind. So betrachtet muss das zusammenfassende Urteil über sie ähnlich „kritisch“ ausfallen, wie das Urteil über die „konventionellen“ oder „älteren“ Beteiligungsformen. Ähnlich wie diese repräsentieren sie – auf entgegengesetzte Weise – eine Entwicklungsschicht der Bürgerbeteiligung, die ungeachtet ihres Innovationspotenzials nicht ausreicht, um die Probleme zu lösen und die Chancen zu erschließen, die sich unter den Bedingungen einer fortgeschrittenen gesellschaftlichen Modernisierung mit dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ verbinden lassen. Auch ihnen gegenüber ist somit letztlich die Feststellung eines Bedarfs an zusätzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am Platze, der durch sie noch nicht abgedeckt wird.

### **4.3 Eine Zielformel für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung**

Fragen wir danach, wie diese zusätzlichen Möglichkeiten beschaffen sein müssen, um den bestehenden Bedarf zu decken, dann müssen wir uns zunächst nochmals die in Anwendung gebrachten Bewertungskriterien vor Augen führen, die wir in drei Kategorien zusammengefasst hatten. Grob gesagt müssen, wenn das Ziel erreicht werden soll, alle drei Kriteriengruppen mit einem möglichst uneingeschränkten Pluszeichen versehen werden können.

Die Schwierigkeit der Erreichung dieses Ziels wird vor allem dann deutlich, wenn wir hinter die drei zusammenfassenden Kategorien zurückgehen und uns die Vielzahl der hinter ihnen stehenden Einzelkriterien (vgl. oben) nochmals vor Augen führen. Es wird dann deutlich, dass hinter der Forderung der Gewährleistung von Kontinuität das komplexe Erfordernis der Ermöglichung von „Verantwortungsrollen“ steht, das aber mit den Erfordernissen einer Flexibilität des Zeitrahmens und der Niederschwelligkeit bei der zeitlichen Inanspruchnahme der Menschen ausbalanciert werden muss. Das Kriterium der Offenheit muss grundsätzlich auf die Gesamtheit der Bevölkerung bezogen werden können, so dass über die Dimensionen eines einzelnen Saales hinausgedacht werden muss, den man bisher meist noch im Kopf hat, wenn man an „große“ Bürgerveranstaltungen denkt. Eine Vielzahl weiterer Erfordernisse kommt hinzu, wenn man zusätzlich das Kriterium der Akzeptanz der Bürgerbeteiligung bei Räten und Verwaltungen ins Auge fasst, das eine wesentliche Grundbedingung einer „kooperativen“ Verfassung der Bürgerbeteiligung und gleichzeitig auch einer ausreichenden Erfolgsgewissheit bei den Bürger/innen und der auf ihr aufbauenden Beteiligungsmotivation ist. Es genügt, sich die an früherer Stelle ausführlich dargestellte Repräsentativitätsbedingung vor Augen zu führen, um sich den Anspruchsgehalt dieses Kriteriums zu vergegenwärtigen. Hinzu kommen aber außerdem vielfältige Einzelbedingungen, deren Erfüllung erforderlich ist, damit Räte und Verwaltungen die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung als produktive Beiträge zur Bewältigung ihrer Aufgaben-

stellung würdigen können, die einen Mehraufwand an Zeit und Energie rechtfertigen (vgl. oben).

#### **4.4 Die Notwendigkeit der Zusammenführung von Einzelansätzen**

Führt man sich dies im Zusammenhang vor Augen, dann mag man daran zweifeln, ob es sich bei der Erfüllung aller genannten Kriterien überhaupt um ein realisierbares Ziel und nicht um eine Utopie (so z.B. um eine Neuauflage der für Nichtrealisierbares stehenden „eierlegenden Wollmilchsau“) handelt. Dieser Zweifel mag sich verstärken, wenn man sich vergegenwärtigt, dass bestimmte Vergesellschaftungsformen, die sich im Zusammenhang der Entwicklung einer modernen „mass-culture“ ausgebildet haben – so insbesondere die kurzfristige Zusammenführung großer Menschenmassen an einem Ort zu emotional aufgeladenen, mit starken Befriedigungserlebnissen verbundenen, letztlich aber nur konsumtiv ertragreichen Veranstaltungen – im Rahmen einer „Bürgerbeteiligung“, die diesen Namen verdient, nicht infrage kommen.

Der Richtigkeitskern eines solchen Zweifels besteht darin, dass es in der Tat sehr fraglich ist, ob es einen einzelnen Ansatz der Bürgerbeteiligung geben kann, der die Gesamtheit aller Erwartungen und Forderungen in einer voll befriedigenden Weise abdecken kann. Vielmehr liegt es nahe, grundsätzlich an die *Zusammenführung von Einzelansätzen* mit unterschiedlichen Wirkungsprofilen zu denken, die sich zu einem Gesamtwirkungsprofil verbinden lassen.

#### **4.5 Plädoyer für ein schrittweises Vorgehen**

Dessen ungeachtet erscheint es durchaus sinnvoll (und den in den Kommunen gegebenen realen Bedingungen angemessen), das Gesamtproblem zunächst von einem Einzelansatz aus anzudenken, der eine „approximative“ Kriterienerfüllung leistet, der sich vor allem aber auch als praktikable Grundlage für ein Gesamtkonzept eignet, welches anschließend mit Hilfe von an- oder einfügbaren Ergänzungsmodulen sukzessive herstellbar ist. Ein solches *schrittweises, auf einer tragfähigen Ausgangsbasis aufbauendes Vorgehen* hat vor einem Vorgehen „aus einem Guss“, das aber im Zweifelsfall modellhaft ist, „ohne Netz“ auf der normativen Ebene operiert und den Realisierbarkeitsbeweis zunächst schuldig bleiben muss, den immensen Vorteil, konkret zu sein und Fragen nach Umsetzung unmittelbar beantworten zu können. Es bringt ggf. aber auch den wichtigen Vorteil mit sich, dass es einen Einstieg in das Gesamtvorhaben an einem strategischen Punkt ermöglicht, an welchem relativ kurzfristig mit besonders ergiebigen Erträgen zu rechnen ist. Es vermag endlich den bisher typischerweise relativ isoliert in der kommunalen Landschaft stehenden, von zufälligen individuellen Impulsen gesteuerten Einzelansätzen der Bürgerbeteiligung – ohne sie in ein administratives Korsett einzuschnüren – eine Orientierung zu geben, die ihre Effektivität steigert.

#### 4.6 Die notwendige Suche nach einer tragfähigen Ausgangsbasis

Wir wollen nachfolgend diesen Weg einschlagen<sup>53</sup>, wobei es allerdings zu erkennen gilt, dass diese Entscheidung das zur Bewältigung anstehende Problem noch keineswegs löst, sondern zunächst nur verschiebt. Die Frage lautet dann nämlich, ob ein Einzelansatz der Bürgerbeteiligung verfügbar ist, der den genannten strategischen Erfordernissen Rechnung trägt, d.h. somit positive – wenngleich nicht notwendigerweise optimale – Bewertungen in allen drei Kriterienbereichen ermöglicht und ausreichende Anschlussstellen für die Herstellung von Verknüpfungen mit anderen Beteiligungsansätzen aufweist, welche zusätzliche Zielerfüllungsbeiträge leisten können.

Alle diese Überlegungen wären nicht sinnvoll, wenn es einen derartigen Ansatz nicht gäbe. In der Tat findet er sich aber – und dies sogar unter den „alternativen“ oder „neuen“ Ansätzen, wenngleich in einem ihrer relativ entlegenen Randbereiche und teils in Entgegensetzung zu ihren Mainstream-Überzeugungen, -Handlungszielen und -Theoremen.

Gemeint ist das von der Bürgerbefragung/-umfrage ableitbare „lokale Bürgerpanel“, dessen Besonderheit darin besteht, dass es bewusst auf die Erfüllung der genannten Bewertungskriterien hin konzipiert ist.<sup>54</sup>

#### 4.7 Die Absicht eines „exemplarischen“ Vorgehens

Vor dem näheren Eingehen auf diesen Ansatz sei die Anmerkung eingeflochten, dass mit der Hervorhebung des lokalen Bürgerpanels und mit den später nachfolgenden Einzeldarstellungen einer „exemplarischen“ Methode gefolgt wird. Gemeint ist, dass nicht beabsichtigt ist, zugunsten dieses Ansatzes – oder zugunsten eines der anschließend behandelten Ansätze – einen Ausschließlichkeitsanspruch zu erheben. Es gibt in der kommunalen Landschaft Deutschlands gegenwärtig eine Vielzahl experimenteller Entwicklungen, die einer ausführlicheren Betrachtung Wert wären. Wenn an dieser

---

53 Die Einschlagung dieses Weges schließt die Aufstellung eines umfassenden „Leitbilds“ der „Bürgerorientierten Kommune“ keinesfalls aus! – Vgl. hinsichtlich eines solchen Leitbilds, das aus Sicht des Berichterstatters auch aktuell noch weitgehende Gültigkeit beanspruchen kann: CIVITAS-Netzwerk: Leitbild „Bürgerorientierte Kommune“ – Aufruf zum Dialog, in: Marga Pröhl u.a. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Gütersloh 2002 (= Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS), S. 150 ff.

54 Hinweise auf die besondere Eignung der Bürgerbefragung als Basiskonzept für die Bürgerbeteiligung finden sich u.a. bei Stefan von Bandemer u. Josef Hilbert: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 2001 (2. Aufl.); Malte Spitzer: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): ebenda, S. 144 ff. Natürlich muss in diesem Zusammenhang aber auch an die weit verbreitete Entscheidung britischer Kommunen für das „citizen's panel“ im Anschluss an den Local Government Act 1999 gedacht werden. Vgl. zu einem Überblick über die Fragestellungen und Ergebnisse verschiedener empirischer Studien: Office of the Deputy Prime Minister (ed.): Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Stakeholder Engagement with Local Government, London, September 2005.

Stelle hierauf verzichtet wird, dann aus drei Gründen: Erstens angesichts des vorgegebenen Umfangs dieses Textes, der nicht überschritten werden soll. Zweitens möchte sich der Autor vorbehalten, persönliche Erfahrungen einzubringen, die er in der letzten Zeit im Bereich der Beteiligungsforschung sammeln konnte. Drittens kommen hierbei aber auch persönliche Erfahrungen mit dem „Best Practice“-Ansatz ins Spiel, die der Autor im Zusammenhang mit dem von ihm mehrere Jahre lang mitveranstalteten „Speyerer Qualitätswettbewerb“ gewann. Es gehört zu den Voraussetzungen der Durchführbarkeit eines solchen Wettbewerbs, das „Bessere“ mit einer gewissen Gnadenlosigkeit zum Feind des „Guten“ werden zu lassen. Die vielen Guten, die in der nachfolgenden Darstellung nicht zu Wort kommen, seien unter Hinweis auf dieses Prinzip pauschal um Entschuldigung und um Verständnis gebeten!

## **4.8 Das „lokale Bürgerpanel“ als strategischer Ansatzpunkt<sup>55</sup>**

### **4.8.1 Das Konzept des britischen „Citizen’s Panel“**

Dass das „lokale Bürgerpanel“ in Deutschland noch relativ unbekannt ist, stellt angesichts der Tatsache, dass es in Großbritannien unter der Bezeichnung „Citizen’s Panel“, daneben aber auch in den Niederlanden und in Skandinavien verbreitet ist, eine Überraschung dar. Folgen wir zunächst einem Konzept, das in Großbritannien in verhältnismäßig standardisierter Form aufzufinden ist, dann lässt sich folgende Beschreibung geben:

1. Der Kern des Citizen’s Panel besteht in regelmäßigen Bürgerbefragungen, die relativ häufig, nämlich in der Regel 3–4 mal im Jahr stattfinden. Zu den Standardbefragungen können anlassbezogene Umfragen zu speziellen Themen (sog. „special editions“) hinzukommen.
2. In die Befragungen werden bevorzugt aktuelle Entscheidungsfragen der Stadt- oder Gemeindepolitik einbezogen.
3. In die Befragungen werden – auf der Grundlage eines Stichprobenplans, der eine repräsentative Auswahl der Teilnehmer ermöglicht – jeweils 500 – 2500 Personen einbezogen, die ein „Panel“ bilden, d.h. auch Teilnehmer der nachfolgenden Befragungen sind.
4. Die Teilnehmer/innen erhalten Rückmeldungen über die Ergebnisse der Befragungen, wie auch über die Verwertung der Ergebnisse in den kommunalen Entscheidungsgremien.

---

55 Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung Helmut Klages, Carmen Daramus, Kai Masser: Das Bürgerpanel – ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt „Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung“, Speyer 2007 (vor der Veröffentlichung stehender Forschungsbericht des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer).



5. An die Umfragen schließen sich je nach Themenstellung und Beschaffenheit der Umfrageergebnisse intensivere Beteiligungen wie Gruppendiskussionen, Bürgerforen und Focusgruppen an, die der Erörterung komplexerer Themen dienen, deren Behandlung in den Umfragen selbst nicht mit ausreichender Behandlungstiefe erfolgen kann.
6. Die Rekrutierung der Teilnehmer solcher Veranstaltungen kann in der Regel aufgrund freiwilliger Meldungen aus dem Kreis der Panelteilnehmer erfolgen, deren kommunale Orientierung und Beteiligungsmotivation – dies ist ein ganz wichtiger Punkt! – durch die Befragungsteilnahme nachweislich gestärkt und weiterentwickelt wird.
7. Die Ergebnisse solcher – ggf. „diskursiv“ erfolgreicher – Intensiverörterungen können in nachfolgende Umfragen rückgekoppelt und dem repräsentativen Votum der Bürger/innen überantwortet werden.

#### **4.8.2 Ergebnisse des Modellprojekts „Lokale Bürgerpanels“**

In dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Modellprojekt „Lokale Bürgerpanels“, das am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer durchgeführt wurde, wurden die englischen Ansätze im Sinn eines Sozialexperiments auf vier deutsche Kommunen (Arnsberg, Herford, Speyer, Viernheim) übertragen.

Gegenüber den englischen Ansätzen gab es hier einige methodische Weiterentwicklungen. Insbesondere wurde die Chance der Teilnahme an den Befragungen im Interesse einer maximalen Gewährleistung von „Offenheit“ erweitert: Allen Bürgern, d.h. auch denen, die nicht in die Stichprobe einbezogen waren, wurde die Möglichkeit zur Teilnahme eingeräumt. Sie konnten auf Wunsch einen Fragebogen erhalten bzw. sich online über die kommunale Homepage beteiligen. Auch das Panel selbst wurde geöffnet, indem bei jeder Befragung eine neue Stichprobe gezogen wurde. Insgesamt gesehen wurde ein Bürgerbefragungskonzept neuer Art realisiert, dessen methodische Absicherung ein besonderes Anliegen war.

Im Lauf des Modellprojekts konnten an wichtigen Punkten überzeugende Erfolge erzielt werden:

1. Die Bürgerbefragungen, die bei den teilnehmenden Kommunen häufiger als irgendwo sonst stattfanden, erwiesen sich als problemlos durchführbar. Es entwickelte sich schnell eine Routine bei der Durchführung der Befragungen, die reibungslos in die Arbeitsabläufe innerhalb der Verwaltung integriert werden konnte.
2. Der Kostenaufwand war unerwartet gering.
3. Alle Befragungen erfüllten das Kriterium der Repräsentativität.
4. Die lokalen Medien spielten kräftig mit, indem sie vor und nach den Befragungen berichteten, so dass sich die Tendenz zur Entstehung einer intensivierten Stadtöffentlichkeit abzeichnete.

5. Die Beteiligung der Bürger war von Anfang an beträchtlich groß und stieg von Befragung zu Befragung an.
6. Eine besondere Überraschung war, dass jeweils 35–70% der Befragten nicht nur ihr Interesse am „Weitermachen“ bzw. an weiteren Beteiligungsaktivitäten äußerten, sondern darüber hinaus auch ihren Namen und Ihre Adresse angaben und damit zu „Panelisten“ (in einem neuen Sinne des Wortes) wurden.

#### **4.8.3 Die vom Lokalen Bürgerpanel erwartbaren Beiträge zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung**

Bei der Abschlussbesprechung des Modellprojekts zogen die Beteiligten das Fazit, dass das „*Lokale Bürgerpanel*“ eine unerwartet erfolgreiche und ertragversprechende Form der Bürgerbeteiligung ist, die – für sich allein betrachtet – den bestehenden Anforderungen in einem besonderen Maße entspricht. In der Tat führt das lokale Bürgerpanel, wie sich schon in der obigen Bewertungstabelle andeutet, über eine Reihe von Beschränktheiten und Defiziten der Mehrzahl aktuell verfügbarer Beteiligungsformen hinaus, denen, wie wir sagten, die typischen Merkmale einer „Gründerphase“ anhaften.

Es fällt darüber hinaus aber insbesondere ins Gewicht, dass das *Lokale Bürgerpanel* die bei den bisherigen Formen der Bürgerbeteiligung überwiegende Isoliertheit gegenüber anderen Beteiligungsformen hinter sich lässt. Das *Lokale Bürgerpanel* weist mit der Bürgerbefragung zwar einen Kernbereich auf, der im Zentrum der Aufmerksamkeit steht. Das Verfahren ist aber ausdrücklich auf die Erzeugung eines partizipatorischen „Mehrerts“ angelegt, der in diesem Kernbereich selbst nicht mehr abgerufen und genutzt wird, sondern für „intensivere“ Beteiligungsformen anderer Art zur Verfügung stehen soll, für die gewissermaßen eine funktionale „Leerstelle“ offengehalten wird. Das *Lokale Bürgerpanel* ist damit nachdrücklich gegenüber der gesamten Vielfalt „alternativer“ oder „neuer“ Beteiligungsformen geöffnet, ohne dass diesbezüglich von der angewandten Methode her irgendein Vorbehalt gemacht werden müsste.

Es ist von grundsätzlicher Bedeutung und führt ein weiteres Mal über die Ebene der „Gründerphase“ hinaus, dass mit dem *Lokalen Bürgerpanel* eine Form der Bürgerbeteiligung zur Verfügung steht, die einen konzeptionellen und organisatorischen Bezugsrahmen für eine offene Vielfalt weiterer Beteiligungsformen liefert und die somit grundsätzlich geeignet ist, die Defizite, die diesen Beteiligungsformen für sich allein betrachtet zuzurechnen sind (vgl. oben), zu neutralisieren. Das *Bürgerpanel* legt mit dem repräsentativen Votum der Befragungsteilnehmer/innen einen legitimatorischen Mantel um die Ergebnisse dieser Beteiligungsformen, unterwirft sie allerdings gleichzeitig auch einem Test hinsichtlich ihrer Fähigkeit zum Konsens mit der nicht unmittelbar beteiligten Gesamtbevölkerung. Geht man davon aus, dass die Aussicht auf eine Bürgerbefragung die Teilnehmer der betreffenden Diskursrunden dazu zwingt, diesen Test antizipieren, dann kann man allerdings mit einiger Sicherheit vorhersagen, dass

sie bemüht sein werden, den Raum eines ‚introvertierten‘ Minderheitsdiskurses zu verlassen und sich mental der Gesamtheit der Bürgerschaft zuzuwenden. Das *Bürgerpanel* vermag somit auch im Sinne einer qualitativen Weiterentwicklung in andere Beteiligungsformen hineinzuwirken und insbesondere deren „Offenheit“ zumindest virtuell zu steigern.

#### 4.9 Der „Bürgerhaushalt“ als weiterführendes Beteiligungselement

Die Befassung mit dem *lokalen Bürgerpanel* soll an dieser Stelle zunächst abgebrochen werden. Wir wollen uns stattdessen einem Ansatz zuwenden, der sich grundsätzlich in die mit dem *lokalen Bürgerpanel* verbundene Vorgehenslogik einfügt, der jedoch in seinen fortgeschrittensten Ausprägungsformen einige mögliche – und von der Sache her notwendige – Ausbaudimensionen des *Bürgerpanels* vorexerziert und der uns somit bei der Suche nach einem übergreifenden Gesamtansatz der Bürgerbeteiligung einige wichtige Schritte weiterführt. Gemeint ist der „*Bürgerhaushalt*“, genauer gesagt diejenige über anfängliche, zunächst noch zaghafte Experimente hinausführende Form des *Bürgerhaushalts*, wie sie sich im Berliner Bezirk Lichtenberg realisiert hat.<sup>56</sup>

##### 4.9.1 Anforderungen an die Verfahrensgestaltung eines Bürgerhaushalts

Grundsätzlich handelt es sich beim *Bürgerhaushalt* um einen Ansatz, der auf die direkte Einbeziehung von Bürger/innen in den Prozess der kommunalen Haushaltsaufstellung abstellt. Die primäre Zielsetzung ist hierbei, der Politik die Möglichkeit zu geben, sich „mit der Bürgerschaft rückzukoppeln, ob die ‚Allokation‘ der Mittel Bestätigung findet oder andere Schwerpunkte gewählt werden sollen.“<sup>57</sup> So gesehen handelt es sich

---

56 Vgl. hierzu den Beschluss des Lenkungsremiums des Bezirksamts Lichtenberg betr. Rahmenkonzeption Beteiligungsverfahren für den Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg vom 27.04.2005. Es erscheint angebracht, an dieser Stelle auf den Vorlauf der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt einzugehen, die im Rahmen des von ihnen gemeinsam betriebenen Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ im Jahr 1998 eine Arbeitsgruppe zum „Kommunalen Bürgerhaushalt“ einrichteten und in einer Reihe von Kommunen Bürgerhaushaltsinitiativen anregten. Es entstanden vor diesem Hintergrund ein „Handbuch für die Praxis“ und ein „Leitfaden“, die – in einer zunächst noch relativ lockeren Form – eine Mehrzahl wesentlicher Grundideen des Bürgerhaushaltsansatzes enthielten und in die Praxis zu transportieren versuchten, ohne damit allerdings zu einem nachhaltigen Umsetzungserfolg gelangen zu können. In der Situation eines drohenden Scheiterns der Bürgerhaushaltsidee in Deutschland bedeutete es einen wichtigen Schritt, dass die Bundeszentrale für politische Bildung die politischen Stiftungen Deutschlands zu einer erneuten Initiative zusammenführte, in der diese Grundideen wieder aufgegriffen, gleichzeitig aber auch mit einem konkreten, die Vorgabe von Arbeitsschritten beinhaltenden Vorgehenskonzept verknüpft wurden, für dessen Umsetzung der Berliner Bezirk Lichtenberg gewonnen werden konnte. Vgl. hierzu Bundeszentrale für politische Bildung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.): *Bürgerhaushalt in Großstädten*. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Bonn 2004.

57 Bertelsmann Stiftung/Hans Böckler Stiftung/KGSt (Hrsg.): *Der Bürgerhaushalt*. Ein Handbuch für die Praxis, o.J., S. 10.

beim *Bürgerhaushalt* im Kern um eine „Entscheidungshilfe“ für die Stadtpolitik, die diese innerhalb der Rahmenbedingungen repräsentativer Demokratie initiiert, um sich innerhalb der Bürgerschaft eine möglichst breite Akzeptanzbasis für ihre Dispositionen über verfügbare Finanzmittel zu sichern. Aus dieser Zielsetzung, der sich zwanglos Nebenzielsetzungen hinzufügen lassen, die sich unmittelbar auf die Förderung der Bürgerpartizipation beziehen, resultieren bestimmte Folgerungen bezüglich der Verfahrensgestaltung, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Klärung der Ziele, Ausgangsbedingungen und Ablaufbedingungen des Verfahrens in einem eindeutigen Ratsbeschluss. Zu diesem gehört die Beschlussfassung über die Durchführung des Bürgerhaushalts als solche, über die Art und Weise der Einbeziehung der Bürger/innen wie auch über die Behandlung der hiervon erwartbaren „Inputs“ aus der Bürgerschaft;
2. In diesem Zusammenhang: Verbindliche Beschlussfassung über eine „Rechenschaftslegung“ am Ende des Verfahrens, d.h. über die Rückkopplung der Entscheidungen des Rats bezüglich der „Inputs“ aus der Bürgerschaft an diese selbst,
3. Gewährleistung eines „Konsultationsprozesses“, der eine möglichst umfassende, auf Repräsentativität aufbauende Beteiligung der Bürger/innen ermöglicht. Im Interesse dieses Prozesses:
  - Gewährleistung der Übersetzung der Fachsprache, in welcher ein kommunaler Haushalt abgefasst ist, in eine für die Bürger/innen verständliche Sprache;
  - Eine möglichst alle Bürger/innern erreichende Information über den Haushaltsplanentwurf des Rates;
  - Gewährleistung einer möglichst alle Bürger/innen einbeziehenden Chance der Einbringung von Vorschlägen zur Mittelverwendung;
  - Gewährleistung einer möglichst alle Bürger/innen einbeziehenden Chance zur Information über eingebrachte Vorschläge und zu ihrer Bewertung.
  - Konsenserzielung innerhalb der Bürgerschaft über die Bildung von Prioritäten, um der Politik die Abschätzung gegebener Dringlichkeiten und Erwartungsgewichte zu ermöglichen.

## **4.9.2 Das Bürgerhaushaltsprojekt des Berliner Bezirks Lichtenberg**

### **4.9.2.1 Institutionelle Bedingungen der Projektdurchführung**

Vor dem näheren Eingehen auf den Verfahrensansatz muss – zumindest im Vorbeigehen – registriert werden, dass erst eine mit der Einführung des „Neuen Steuermodells“ verknüpfte Modernisierungsleistung erbracht worden sein muss, ehe ein *Bürgerhaushalt* möglich wird, nämlich die Einführung eines so genannten „produktorientierten“ Haushalts. Erst diese neuartige Haushaltsform schafft die Voraussetzungen dafür, dass direkte Brücken zwischen dem projektorientierten Denken der Bürger/innen und dem finanztechnischen Denken der Haushälter geschlagen werden können.

In Berlin-Lichtenberg konnte auf dieser Grundlage aufgebaut werden. Nichtsdestoweniger gab es eine haushaltstechnisch bedingte Hürde, die dem Verfahrensansatz erhebliche Grenzen auferlegte, nämlich den Zwang zur Beschränkung auf die sogenannten „disponiblen“, d.h. nicht der Beschlussfassung der übergeordneten Senatsebene unterliegenden Teile des Bezirkshaushalts. Es war dies eine Hürde, die sich aus der Tatsache erklärt, dass die „Stadt“ Berlin zugleich ein Bundesland ist und dass ihre „Bezirke“ zwar „Kommunen“ sind, denen aber nicht der Selbständigkeitsspielraum einer „normalen“ Großstadt zukommt.

Konnte somit der Verfahrensansatz in Berlin-Lichtenberg von dem für die Bürgerbeteiligung infrage kommenden Haushaltsvolumen her gesehen bei weitem nicht an die Grenzen des Möglichen vorstoßen, so liefert er dennoch in mehrfacher Hinsicht ein „Best Practice“-Beispiel von weiterführender Bedeutung: Für die Herausarbeitung der Beiträge des *Bürgerhaushalts* zur Methodik der Bürgerbeteiligung erscheint erstens wesentlich, dass zu Beginn des Vorhabens ein umfassender Konsens unter allen in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Parteien bezüglich seiner Durchführung und des anzuwendenden Verfahrens herbeigeführt werden konnte, der seinen Niederschlag in einer entsprechenden Beschlussfassung, wie auch in öffentlichen Unterstützungsbekundungen sämtlicher Fraktionen fand. Die Bürger/innen konnten somit sicher gehen, dass die Politik ernsthaft und mit einem hohen Grad von Verbindlichkeit gewillt war, ihnen „Gehör“ zu schenken. Von grundsätzlicher Bedeutung war zweitens aber auch, dass speziell für die Durchführung des Bürgerhaushalts eine förmliche Projektorganisation aufgebaut wurde, die sich aus einer Steuerungsgruppe, einer verwaltungsinternen Projektleitung, einem Moderatorenteam, einem Redaktionsteam und einem externen Evaluationsteam zusammensetzte.

### **4.9.2.2 Das ablauforganisatorische Konzept des Lichtenberger Bürgerhaushalts**

Das Projekt selbst wurde durch umfassende Öffentlichkeitsarbeit eingeleitet: Bekanntmachungen in den Medien, Verteilung einer Informationsbroschüre bei mehreren tausend Haushalten und Einzelveranstaltungen in Vereinen etc. Es folgte eine repräsentative Bürgerbefragung, in der allgemeine Einstellungen der Bevölkerung zur Kommune, die Bewertung vorhandener Infrastrukturangebote, die Einstellungen zum Bürgerhaushalt, erste Vorschläge zu Einsparmöglichkeiten und Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement abgefragt wurden. Anschließend gab es eine zentrale Bürgerversammlung als Auftaktveranstaltung, die zunächst noch der Beteiligungswerbung und der Information diente. Danach wurden dezentrale Bürgerversammlungen in den einzelnen Stadtteilen des Bezirks organisiert, bei denen es vor allem um die Gewinnung von Vorschlägen aus der Bürgerschaft und deren Bewertung ging. Parallel dazu wurde ein moderierter Online-Dialog eröffnet, der sowohl der Information als auch der Einbringung und Erörterung von Vorschlägen diente. Vorschläge konnten auch individuell auf Fragebögen eingesandt werden. Es folgten eine zweite übergreifende Bürgerversammlung und eine Haushaltsbefragung, die der Bewertung eingegangener und be-

reits vorselektierter Vorschläge dienten. Am Ende nahm das Redaktionsteam einen Vergleich der Ergebnisse der verschiedenen Vorschlagsbewertungen vor, wobei sich ein weitgehender Konsens ergab, so dass eine in sich konsistente Liste erstellt werden konnte. Es wurde nunmehr eine Vorlage für die Bezirksverordnetenversammlung erarbeitet, die auf ihrer Grundlage über die Vorschläge in öffentlichen Ausschusssitzungen und im Plenum beriet. Eine letzte Bürgerversammlung diente der Rückkopplung der Beratungsverläufe und -ergebnisse an die Bürgerschaft.<sup>58</sup>

#### 4.9.2.3 Akte administrativer Vernunft beim Einstieg in das Projekt

Sehr wichtig war nun allerdings eine Änderung der Ablaufplanung gegenüber dem ursprünglichen Konzept, die eigentlich eine einschränkende Abweichung darstellte, sich jedoch letztlich als ein entscheidend wichtiger Erfolgsfaktor der Durchführung erwies: Eigentlich sollte die Einbringung von Vorschlägen an die Vorlage von Einsparungsvorschlägen in gleicher Höhe geknüpft sein, da von einem bereits vorliegenden „ausgeglichene“ Haushaltsplanentwurf ausgegangen wurde und eine an die Bürgervorschläge gerichtete Forderung der „Kostenneutralität“ somit unverzichtbar erschien. Hätte man an dieser Absicht festgehalten, wären freilich sämtliche am Prozess teilnehmenden Bürger/innen gezwungen gewesen, in das Zahlenwerk des Haushalts, in seine haushaltsrechtlichen Hintergründe und in seine finanzierungstechnischen Aspekte einzusteigen, d.h. ein Fachwissen zu erwerben, wie es allenfalls von den Mitgliedern des Haushaltsausschusses einer Gemeindevertretung (keinesfalls von allen ihren gewählten Mitgliedern!) erwartet werden kann. Das Kriterium der Niederschwelligkeit der mit der Bürgerbeteiligung verbundenen Anforderungen (vgl. oben) wäre damit hoffnungslos verfehlt worden und ein Scheitern des gesamten Unternehmens wäre so mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit absehbar gewesen. Darüber hinaus wäre damit aber auch eine „Brandfackel“ unter die Bürger/innen selbst geworfen worden, die dann ja gezwungen gewesen wären, gegeneinander in Konkurrenz zu treten und die Durchsetzungschancen ihrer jeweils eigenen Vorschläge auf Kosten anderer zu verbessern.

Es kann somit als ein *Akt administrativer Vernunft* angesehen werden, dass auf diese Absicht stillschweigend verzichtet wurde, so dass die Bürger/innen von der Aufgabe einer Beschäftigung mit dem Gesamthaushalt mitsamt seinen rechtlichen und finanzierungstechnischen Grundlagen und von der Durchsetzung ihrer Vorschläge gegenüber anderen Vorschlägen entlastet waren. Natürlich mag man sich auf den Standpunkt stellen, dass damit an der Programmatik des Bürgerhaushalts substanzielle Abstriche vorgenommen wurden. In der Tat neigten wir bei unserer eigenen Evaluierung des

---

58 Dieser Ablaufdarstellung ist ausdrücklich der erste Durchlauf des Bürgerhaushalts Lichtenberg zugrunde gelegt. Eine Reihe von Abweichungen von dieser Ablaufdarstellung in den beiden Durchläufen, die bisher nachfolgten, bleiben dementsprechend unberücksichtigt.

Bürgerhaushalts Lichtenberg<sup>59</sup> deswegen zunächst eher zu einer kritischen Bewertung des Verzichts. Geht man aber nicht von einem „theoretischen“ Maximalkonzept des Bürgerhaushalts, sondern von einem „realistischen“ Durchführungskonzept aus, dann wird man diesen Verzicht eher als eine notwendige Bedingung der praktischen Möglichkeit eines Bürgerhaushalts erkennen. Man wird dann gleichzeitig zu einer Fokussierung des Begriffsverständnisses geführt, die der Klärung des Bürgerbeteiligungsgedankens im Ganzen dienlich ist: Im Mittelpunkt des „Bürgerhaushalts“ steht dann die den Bürger/innen eingeräumte Chance, in die Haushaltsberatungen eigene Vorschläge einzubringen und damit auf den Haushaltsberatungsprozess einzuwirken. Die Qualität dieses Prozesses ist dann von der Qualität der Vorschläge und von der Fähigkeit und Bereitschaft der gewählten Entscheider zu deren „deliberativer“ Würdigung abhängig, nicht von der „negativen“ Fähigkeit der Bürger/innen, einen bereits vorliegenden Haushaltsplan und die Vorschläge Anderer kritisch zu hinterfragen und destruktiv zu unterlaufen.

Zu diesem veränderten Grundverständnis gehört eigentlich zwingend, in zukünftigen Fällen die Ablauflogik des Gesamtprozesses umzustellen: Anstatt die Bürger/innen mit einem fertigen Haushaltsplanentwurf zu konfrontieren und die Bürgerbeteiligung damit de facto als einen nachgeordneten und rechtfertigungsbedürftigen Akt zu definieren, sollte man umgekehrt vorgehen und die Vorschläge der Bürger/innen in zeitlicher Hinsicht mit den von der Verwaltung und aus den Ausschüssen kommenden Vorschlägen und Wünschen zum Haushaltsplanentwurf gleichstellen. Geht man von dieser – eigentlich naheliegenden, „deliberativem“ Denken entsprechenden – Grundlage aus, dann erweist sich die Idee, den Bürger/innen den Nachweis der Kostenneutralität eigener Vorschläge abzufordern, als die Folge einer Vorentscheidung, die von der Bürgerseite kommenden Vorschläge als nachrangig gegenüber Vorschlägen auf anderen Berechtigungsgrundlagen einzustufen. Letztlich entpuppt sich diese Idee dann als die Folge mangelnder Bereitschaft und Fähigkeit, eine vorhandene Hemmung und Barriere der Bürgerbeteiligung zu erkennen und zu beseitigen!

Ein noch weitergehender – im Prinzip sehr wünschbarer bzw. notwendiger – Schritt wäre es, die Bürger auch auf der Ebene der mittelfristigen Finanzplanung zu beteiligen. Die Bürgerbeteiligung würde dann aus dem engen Korsett des „Jährlichkeitsprinzips“ herausgelöst werden und könnte die Gestaltungsperspektiven des kommunalen Lebensraumes in einem umfassenderen Sinn einbeziehen<sup>60</sup> (vgl. hierzu auch 4.10).

---

59 Vgl. hierzu Helmut Klages/Carmen Daramus: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation, Speyer 2007 (= Speyerer Forschungsberichte 249); Sebastian Weise: Bürgerhaushalt in Berlin: Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirks Lichtenberg, Münster 2007.

60 Einen Schritt in dieser Richtung unternahm inzwischen der Berliner Bezirk Treptow-Köpenick, der im Rahmen seines Bürgerhaushaltsvorhabens am 29. Mai 2007 eine öffentliche Informationsveranstaltung zum Thema Investitionsplanung 2007 – 2011 durchführte. Vgl. hierzu <http://www.agenda21netzwerk.de/haushalt/article.php?sid=34>.

### 4.9.3 Die Beiträge des Bürgerhaushalts Lichtenberger Prägung zu einem Gesamtkonzept der Bürgerbeteiligung

#### 4.9.3.1 Die Bedeutung eines institutionell abgesicherten Konsultationsprozesses

Betrachten wir, dem von uns eingeschlagenen Kurs entsprechend, das *Bürgerpanel* als eine rahmengebende Ausgangsbasis eines Gesamtkonzepts der Bürgerbeteiligung und fragen wir, welche Ergänzungen der *Bürgerhaushalt* Lichtenberger Typs in Richtung dieses Gesamtkonzepts zu leisten vermag, dann haben wir an erster Stelle an die umfangreichen Vorkehrungen zu einer Institutionalisierung des vorgesehenen „Konsultations“-Prozesses zu denken, d.h. vor allem an die Klärung der Ziele, Ausgangsbedingungen und Ablaufbedingungen des Verfahrens in einem eindeutigen Ratsbeschluss, einschließlich einer eindeutigen Vorentscheidung bezüglich der abschließenden „Rechenschaftslegung“. Es erscheint naheliegend, zu diesem Komplex von Festlegungen der Politik vor den wachsamen Augen und Ohren der Bürgeröffentlichkeit auch den – in Lichtenberg gewährleisteten – Konsens aller in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Parteien (d.h. also ein Stück „Konkordanzdemokratie“<sup>61</sup>) hinzuzurechnen.

Insgesamt gesehen demonstriert der *Bürgerhaushalt Lichtenberg* mit seinem Institutionalisierungsansatz ein generelles Erfordernis eines erfolgversprechenden, d.h. unter anderem auch die Bürgerschaft „breit“ motivierenden und mobilisierenden Bürgerbeteiligungsprozesses, das zu den Merkmalen des *Bürgerpanels*, die im Speyerer Modellprojekt realisiert wurden, hinzuzurechnen ist. Das Speyerer Projekt weist in diesem Punkt ein vorläufiges Defizit auf, das sich aus seinem britischen Anregungshintergrund erklären lässt: In Großbritannien spielt die institutionelle Absicherung des *Citizen's Panel* in der einzelnen Kommune deshalb keine entscheidende Rolle, weil sie überörtlich durch ein „nationwide“ geltendes Gesetz (den Local Government Act 1999) gewährleistet ist, das die Verpflichtung der kommunalen Ebene zur Durchführung eines Bürgermonitoring festlegt, das Auskunft über die Bewertung der kommunalen Leistungen durch die Bürger/innen gibt. Wie wir erst im Verlauf unseres Modellprojekts erkannten, liegen die Verhältnisse in Deutschland angesichts der hier viel stärker entwickelten kommunalen Selbstverwaltung einschneidend anders. Grob gesagt fehlt der kommunalen Landschaft in Deutschland jener Verpflichtungshintergrund, der dem *citizen's panel* in Großbritannien ohne jegliches Zutun der einzelnen Kommune, gewissermaßen als systembedingte Kontext-Vorgegebenheit, zufällt. In Deutschland kann von einer solchen Vorgegebenheit nicht ausgegangen werden, zumal das Bürgerpanel zusammen mit den allermeisten übrigen Beteiligungsformen in den Gemeindeordnungen der Länder nicht vorkommt. Die Kommunen müssen somit den Verpflichtungscharakter der Bürgerbeteiligung kraft eigener Normsetzungskompetenz von sich aus garantieren. Es gehört, wie wir inzwischen erkannt haben, zu den erforderlichen Adaptionen des englischen Musters an die deutschen Gegebenheiten, die fehlenden institutionellen Verfahrensabsicherungen von der Regierungsebene her durch einen Akt freiwilliger

61 Vgl. hierzu Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kissler: a.a.O., S. 110 ff.



kommunaler Selbstverpflichtung zu ersetzen.<sup>62</sup> Der *Bürgerhaushalt Lichtenberg* liefert diesbezüglich ein Modell, das in einer Reihe von Einzelheiten durchaus noch optimierbar sein mag, das gleichwohl aber geeignet ist, das bestehende Institutionalisierungserfordernis kenntlich zu machen und die wesentlichen Bestandteile und Schritte eines Lösungswegs zu demonstrieren.

#### 4.9.3.2 Schnittstellen von Bürgerpanel und Bürgerhaushalt

Es ergibt sich bei der Einbeziehung des Lichtenberger Modells in ein Gesamtmodell der Bürgerbeteiligung insofern ein Anpassungserfordernis, als sinnvollerweise eine das *Bürgerpanel* einbeziehende Rahmenbeschlussfassung bezüglich des gesamten Beteiligungsverfahrens ins Auge zu fassen sein wird.

Der *Bürgerhaushalt* wird innerhalb dieses erweiterten Rahmens nur einen einzelnen thematischen Schwerpunkt verkörpern können, dem – in Entsprechung zur inhaltlichen Gesamtbreite kommunaler Selbstverwaltung – weitere thematische Schwerpunkte an die Seite zu treten haben. Allerdings ist festzuhalten, dass es sich beim *Bürgerhaushalt* um einen vorrangig wichtigen Themenbereich der Bürgerbeteiligung handelt, dem von der Sache her eine herausgehobene Stellung zukommt. Es hat dies damit zu tun, dass sich mit der Haushaltsentscheidung eine Fülle von Einzelentscheidungen über die Gestaltung der lokalen Lebenswelt, wie auch diesbezügliche Schwerpunkt- und Richtungsentscheidungen grundsätzlicher Art verknüpfen. Der Entscheidung über den Haushalt wird daher in einer Liste möglicher Themenbereiche der kommunalen Bürgerbeteiligung eine erstrangige – und letztlich obligatorische – Priorität zuzuordnen sein. Mit Blick auf das *Bürgerpanel* ergibt sich hieraus die Folgerung, der Haushaltsentscheidung eine feste Stellung in der Abfolge der „unterjährigen“ Bürgerbefragungen zuzuschreiben. Ggf. können hierfür, um den für die thematische Offenheit der Befragungen erforderlichen Spielraum zu sichern, Zusatzmodule vorgesehen werden.

Der *Bürgerhaushalt Lichtenberg* liefert darüber hinaus aber auch wichtige Konkretisierungen bezüglich der im Konzept des *Bürgerpanel* vorgesehenen funktionalen „Leerstelle“ für intensivere Beteiligungsformen, die an denjenigen Punkten ansetzen, an denen die Bürgerbefragung als Beteiligungsform an ihre Grenzen stößt. Bei der Haushaltsentscheidung werden diese Grenzen dort erreicht, wo es um Vorschläge für die Verwendung von Haushaltsmitteln geht, die im Sinne konkreter Handlungsprogramme formuliert sind. Im Lichtenberger Bürgerhaushaltsverfahren werden zu diesem Zweck – im Rahmen von Bürgerversammlungen – Diskurs-Verfahren eingesetzt, deren Funktion nicht nur in der Generierung und Einbringung von Vorschlägen, sondern auch in der

---

62 Es gehört zur Typik der Gemeindeordnungen der deutschen Bundesländer, dass sie den Kommunen bezüglich der Bürgerbeteiligung nur einige Möglichkeiten (in allen Bundesländern: das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid; in einer Mehrheit von Bundesländern zusätzlich: den Bürgerantrag) eröffnen, ohne aber irgendwelche Verfahrenansätze zwingend vorzugeben. Eine Ausnahme von dieser Regel machen diejenigen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes, die sich auf die Betroffenenbeteiligung bei Planungsverfahren beziehen.

Herstellung einer „zivilgesellschaftlichen“ Öffentlichkeit besteht, in welcher sich Gruppeninteressen darstellen und zur Geltung bringen können. Geht man davon aus, dass das *Bürgerpanel* als Rahmenkonzept verfügbar ist (was in Lichtenberg bisher nicht der Fall ist), dann können diese Diskurs-Verfahren von Repräsentativitätsanforderungen, denen sie nicht gewachsen sein können, entlastet werden. Gegenüber der Lichtenberger Programmatik, die hier eine Schwachstelle aufweist<sup>63</sup>, kann sich dann eine wichtige Funktionstrennung und -klärung vollziehen: Die Gewichtung von Einzelvorschlägen, hinter denen möglicherweise begrenzte Gruppeninteressen stehen, aus einer „breiten“ bürgerschaftlichen Optik kann dann einer Repräsentativbefragung ex post überlassen werden, welche den Entscheidern das von Minderheitseinflüssen gereinigte Meinungsbild der örtlichen Bürgerschaft als eine umsetzbare und ihren Legitimitätsanforderungen angemessene Entscheidungsgrundlage vermittelt.

#### **4.10 Die im Konzept der Stadt Nürtingen enthaltenen Beiträge zu einem Gesamtkonzept der Bürgerbeteiligung**

Es zeigt sich an dieser Stelle, dass die an das *Bürgerpanel* anschließende exemplarische Diskussion anderer Beteiligungsansätze mit dem Ziel der Auffindung von Anschlussstellen für Erweiterungen und Ergänzungen in Richtung eines Gesamtverfahrensansatzes sehr produktiv ist. Der *Bürgerhaushalt* erweist sich als eine Quelle wichtiger Verfahrensergänzungen und -konkretisierungen, wodurch die Bestandteile eines Gesamtansatzes mitsamt der ihnen zuzuweisenden Funktionen vollständiger erkennbar werden. Umgekehrt liefert das *lokale Bürgerpanel* dem Bürgerhaushalt einen Bezugsrahmen, in dessen Kontext Probleme und Grenzen überwindbar werden, die andernfalls – als problematische Schwachstellen – ungelöst und unbewältigt bleiben.

Wir wollen auf diesem Weg noch einen weiteren Schritt unternehmen, wobei wir wiederum nicht „theoretisch“, sondern „exemplarisch“ vorgehen und einen bereits realisierten Bürgerbeteiligungsansatz betrachten, der sich durch einen vergleichsweise hohen Innovations- und Elaborierungsgrad auszeichnet. Gemeint ist der Gesamtansatz der baden-württembergischen *Stadt Nürtingen*, die im Jahr 1999 erster Preisträger des von der Bertelsmann Stiftung und dem Netzwerk CIVITAS durchgeführten Wettbewerbs „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“ war.

##### **4.10.1 Die Bedeutung der „Ständig arbeitenden Beteiligungsforen“**

Analysieren wir das Beteiligungskonzept der Stadt Nürtingen vor dem Hintergrund des *Lokalen Bürgerpanels*, dann können wir zunächst mit Aufmerksamkeit registrieren,

---

<sup>63</sup> Im Konzept für den ersten Durchlauf findet sich u.a. die Absicht, den Zugang zu den Bürgerversammlungen von einer Zulassung abhängig zu machen und hierbei für ausbalancierte Anteile organisierter und nicht organisierter Bürger/innen Sorge zu tragen, um Lobby-Einflüsse bei den Vorschlagsanmeldungen zu begrenzen. Wie zu erwarten war, erwies sich diese Absicht als nicht realisierbar.

dass die Stadt in Richtung dieses Modells – relativ spät – einen direkten Schritt unternahm: Im Anschluss an eine längere Anlaufperiode wurde im Jahr 2006 – „mit großem Aufwand“ – eine erste repräsentative *Bürgerbefragung* vorgenommen. Eine bedeutsame, die Nürtinger Befragung von der Mehrzahl bisheriger Bürgerbefragungen abhebende Annäherung an das *Bürgerpanel* stellten sogenannte „blaue Bögen“ dar, die u.a. der Rückmeldung von Interessen am „aktiven Mitgestalten“ dienen sollten.<sup>64</sup>

Wesentlich zurückhaltender als gegenüber der Bürgerbefragung verhielt sich Nürtingen gegenüber dem *Bürgerhaushalt*. Zwar legte die Stadtkämmerei im Jahr 2001 „interessierten Bürgern“ den Haushaltsplanentwurf im „Rahmen einer *Haushaltswerkstatt*“ vor. Im Unterschied zu Lichtenberg gewann man jedoch den Eindruck, dass sich „nur wenige interessierte Bürger“ beteiligten und dass offensichtlich „ein Haushaltsplan ein für den Bürger zu abstraktes Gebilde“<sup>65</sup> ist. Die „Haushaltswerkstatt“ wurde daher nicht fortgesetzt. Einer zeitweiligen Planung zufolge sollten an ihrer Stelle eigentlich verschiedene „themenbezogene Haushaltswerkstätten“ angeboten werden, um damit „von vornherein bestimmte Zielgruppen anzusprechen.“ Wenn die verfügbaren Dokumente nicht trügen, dann haben sich jedoch inzwischen anstelle dieser Haushaltswerkstätten mehrere „ständig arbeitende Beteiligungsforen“ entwickelt, die einer themenorientierten „Zusammenführung von Bürgern, Politik und Verwaltung“ dienen und in denen „Bürger Hand in Hand mit Gemeinderäten und Verwaltung integrativ, vernetzt und projektbezogen“, wie auch „lösungsorientiert“ für die Allgemeinheit tätig sind und auf diese Weise relativ direkt und gewissermaßen im unmittelbaren Vorhof der entscheidungsbefugten Politik an der Gestaltung der Stadtpolitik teilhaben.<sup>66</sup>

Bei Durchsicht der Dokumente gewinnt man den Eindruck, dass diese Vorgehensweise in Nürtingen als eine Alternative zum Bürgerhaushalt angesehen wird. Geht man von der Frage nach der Zusammenführung von Einzelelementen der Bürgerbeteiligung mit der Zielsetzung der Gewinnung eines übergreifenden Beteiligungskonzepts aus, dann wird man diese konfrontative Interpretation allerdings nicht mitvollziehen müssen. Man wird dann vielmehr erkennen können, dass Nürtingen mit den „ständig arbeitenden Beteiligungsforen“ einen wichtigen Schritt in Richtung der weiteren Konkretisierung der im Konzept des Bürgerpanel vorgesehenen funktionalen „Leerstelle“ für intensivere, ggf. diskursive Beteiligungsformen vollzogen hat, die an denjenigen Punkten ansetzen sollten, an denen die Bürgerbefragung als Beteiligungsform an ihre Grenzen stößt.

Wie wir bereits festgestellt hatten, kann der Bürgerhaushalt in diesem Zusammenhang nur einen – wenngleich wesentlichen und unverzichtbaren – Schritt verkörpern, dem

---

64 Vgl. hierzu das Internet-Dokument <http://www.nuertingen.de/buergerbefragung.html>.

65 Guido Wolf: Bürgergesellschaft konkret – Erfahrungen und Initiativen in Nürtingen vor und nach der Preisverleihung, in: M. Pröhl u.a.: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh 2002, S. 104 f.

66 Vgl. hierzu nochmals das Internet-Dokument <http://www.nuertingen.de/buergerforen.html>.

weitere folgen müssen. Die Nürtinger Foren lassen erkennen, wo die Möglichkeiten des Bürgerhaushalts enden und wo somit weitere Beteiligungsaktivitäten und -formen eingreifen können und ggf. auch müssen. Geht man davon aus, dass in den Foren systematisch, d.h. im Zusammenhang von Fragen der Stadtentwicklungspolitik und deren weiter ausgreifendem Zielhorizont gedacht und gearbeitet wird, dann wird ihre Ergänzungsfunktion unmittelbar erkennbar und plausibel: Beim Bürgerhaushalt handelt es sich primär darum, den Bürger/innen eine Chance einzuräumen, in den Prozess der jährlichen Haushaltsentscheidungen Einzelprojekte einzubringen, mit denen kurzfristige und verhältnismäßig begrenzte Planungskorrekturen von aktueller Bedeutung für spezielle Interessenlagen sichergestellt werden können. Demgegenüber geht es bei den *Foren* um eine Beteiligung der Bürger/innen an der Ausformulierung längerfristiger Perspektiven der lokalen Daseinsvorsorge, d.h. um eine gänzlich andersartige Aufgabenstellung, mit welcher der Prozess der Bürgerbeteiligung an der jährlichen Haushaltsplanerstellung hoffnungslos überfordert wäre.

Würde man bei dem zur Debatte stehenden Gesamtverfahrensmodell ausschließlich an das lokale Bürgerpanel und den Bürgerhaushalt denken, dann würden diese Perspektiven zwar keineswegs ausgeklammert werden müssen, da sie ja ohne weiteres als Schwerpunktthemen in die Befragungen eingebracht werden können. Sie könnten den Bürger/innen dann aber immer nur in einer schon fertig ausgearbeiteten, allenfalls zugespitzte Alternativen offen lassenden Form vorgelegt werden, ohne dass ihnen eine Chance zur aktiven Mitwirkung an ihrer Identifizierung und Entwicklung zugebilligt werden könnte. Es gäbe, mit anderen Worten, eine gravierende „funktionale“ Beteiligungslücke. Will man diese Lücke – und damit einen sehr wesentlichen potenziellen Funktionsbereich der Bürgerbeteiligung – nicht unausgefüllt lassen, dann muss man sowohl über das Bürgerpanel als auch über den Bürgerhaushalt hinausdenken. Man muss dann zwangsläufig auf die Nürtinger Foren oder auf ähnlich gelagerte diskursive Kooperationsformen zurückgreifen, die sich somit im Rahmen einer „komplett“ gedachten Bürgerbeteiligung als ähnlich unverzichtbar erweisen, wie das Bürgerpanel und der Bürgerhaushalt selbst.

Angesichts des bereits Gesagten erübrigt es sich beinahe, hinzuzufügen, dass auch diese Kooperationsformen in ein – nach Möglichkeit konkordantes, von einem möglichst weitgehenden Konsens der politischen Kräfte getragenes – Konsultationskonzept aufgenommen werden müssen, wenn den bestehenden Verbindlichkeitsbedingungen Rechnung getragen werden soll. Es sollte, mit anderen Worten, aufgrund entsprechender Ratsbeschlüsse sichergestellt und jedem – u.U. beteiligungslähmendem – Zweifel enthoben sein, dass die im Kooperationsverbund erarbeiteten themenspezifischen Entwicklungs- und Problemlösungskonzepte den Bürger/innen auf dem Befragungsweg zur Bewertung vorgelegt werden und dass sie in Vorschläge umgesetzt werden, deren Berücksichtigung in der Planung der Kommune schlussendlich den Entscheidern überantwortet wird.

Das Nürtinger Beteiligungskonzept enthüllt an diesem Punkt gegenwärtig noch eine Vorläufigkeit und Lücke, da die Ergebnisse der Foren unmittelbar, d.h. also ohne die Zwischenschaltung von Bürgerbefragungen, in den Rat einfließen. Führt man sich vor Augen, dass in den Foren nur relativ wenige Bürger/innen mitarbeiten, die im jeweiligen Bereich ein besonderes Interesse und ggf. auch eine herausgehobene Sachkunde geltend machen können und die möglicherweise von den beteiligten Verwaltungsmitarbeitern und Ratsmitgliedern kooptiert – oder von bestimmten Organisationen delegiert – sind, dann wird das Fehlen einer breiten legitimierenden Beteiligungsbasis deutlich. Die von der Mitwirkung ausgeschlossene Mehrheit der Bürger/innen besitzt kaum irgendwelche konkreten Möglichkeiten, um sich mit dem, was die Beteiligten in die Foren einbringen, im Sinne der Beteiligungsidee auseinanderzusetzen und ihr Votum zu Gehör zu bringen. Eine stärkere Verknüpfung des Nürtinger Ansatzes mit der Logik des Bürgerpanels, d.h. also eine Einbeziehung von Rückkopplungen zu der nicht unmittelbar involvierten Bürgerschaft, die Stellungnahmen und ggf. auch Optionen zu lassen, scheint somit unumgänglich zu sein.

### **4.10.2 Die Bedeutung einer Infrastruktur zur Ermöglichung spontaner bürger-schaftlicher Aktivitäten**

Dessen ungeachtet enthält das Nürtinger Konzept noch weitere sehr wichtige Ansatzpunkte für die Bürgerbeteiligung, die bei der Skizzierung eines übergreifenden Gesamtkonzepts der Bürgerbeteiligung nicht außer Acht gelassen werden sollten.

Um sie in den Blick zu bekommen, hat man sich zunächst vor Augen zu führen, dass die bisher behandelten Beteiligungselemente – Lokales Bürgerpanel, Bürgerhaushalt und ständige themenorientierte Foren (oder ähnliche Veranstaltungen) zur beteiligungsintensiven Behandlung von Themenstellungen der Stadtpolitik und -entwicklung – gewissermaßen eine „stehende Grundausstattung“ wünschenswerter Bürgerbeteiligungsaktivitäten verkörpern. Mit Sicherheit sollten genau diese Elemente – unter welchen Bezeichnungen auch immer – in Zukunft definitiv in allem Kommunen vorhanden sein. Man könnte insofern auch von einem Minimalkatalog von Bürgerbeteiligungsaktivitäten sprechen, die überall gewährleistet sein sollten, um zentrale gesellschaftliche Funktionen der Beteiligung sicherzustellen.

Allerdings muss eingesehen werden, dass dieser Minimalkatalog keineswegs bereits die *volle Erreichung* eines zentralen Ziels gewährleistet, von dem in diesem Text von Anfang an ausgegangen wurde, nämlich der Aktualisierung und Ausschöpfung des in der Bevölkerung vorhandenen Beteiligungspotenzials. Zwar ist das Bürgerpanel explizit auf „Offenheit für alle“ programmiert. Darüber hinaus zielt auch der Bürgerhaushalt auf die Breite der bürgerschaftlichen Beteiligung. Geht man davon aus, dass bei seiner Konzipierung und bei der Planung themenorientierter Foren (oder ähnlicher Veranstaltungen) Rückkopplungen gewährleistet sind, die der Logik des Bürgerpanels folgen, dann steht für die Aktivierung der Bürger/innen also jenseits allen Zweifels ein kraft-

volles Instrumentarium zur Verfügung, das den Erfordernissen in einem hinlänglichen Maße Rechnung trägt und bei einer Evaluierung in allen Messbereichen gute Ergebnisse erzielen kann.

Der Blick auf die Nürtinger Aktivitäten – und auf ähnliche wenn auch meist schwächer entwickelte Aktivitäten in anderen Kommunen – belehrt aber darüber, dass „hinlänglich“ noch nicht „optimal“ ist. Was noch fehlt und am Beispiel Nürtingens (und anderer Kommunen) erlernbar ist, ist die Einrichtung einer *institutionellen Infrastruktur* für die Stimulierung, Ermutigung, Förderung und Unterstützung spontaner bürgerschaftlicher Aktivitäten jenseits des bisher behandelten funktionalen Minimums.

Um die Bedeutung dieses zusätzlichen Beteiligungselements angemessen verorten zu können, muss man sich vor Augen führen, dass sowohl das Bürgerpanel als auch der Bürgerhaushalt auf eine zwar „breite“, aber ausgesprochen „niederschwellige“ Beteiligung abstellen. Selbst wenn man an jeder Bürgerbefragung teilnimmt, die angeboten wird, benötigt man hierfür jeweils nur maximal 1 bis 1 ½ Stunden. Die Teilnahme am Bürgerhaushalt fordert zwar eine gewisse Beschäftigung mit den städtischen Finanzen. Wenn man den Haushalt erst einmal verstanden hat, muss man hierfür aber kaum mehr als einige „Tagesrationen“ derjenigen Informationsaufnahmeleistung investieren, die man ohnehin ständig beim täglichen Fernsehen, Zeitunglesen und/oder Rundfunkhören erbringt. Insgesamt gesehen wird durch eine Partizipation auf der Ebene des Minimalkatalogs der Beteiligungsaktivitäten somit nur ein Bruchteil derjenigen „freien“ Zeitmenge in Anspruch genommen, die vermutlich dem überwiegenden Teil der Bürger/innen einschließlich der Berufstätigen zumindest latent zur Verfügung steht.

Geht man davon aus, dass diese „Normalpartizipation“ – wie beabsichtigt – einen Aktivierungs- oder Mobilisierungseffekt auslöst, der zusätzliche Beteiligungsbereitschaften und -wünsche entstehen lässt, dann bedeutet dies aber, dass eine Beteiligungsnachfrage entsteht, die möglicherweise bald jene Beteiligungsmöglichkeiten überfordert, die im Rahmen des Minimalkatalogs angeboten werden und zur Verfügung stehen. Es wird somit – jenseits des „Notwendigen“ – ein Beteiligungspotenzial aktualisiert, für dessen Nutzung zusätzliche Möglichkeiten angeboten werden müssen. Phantasie und Initiative sind an diesem durchaus kritischen Punkt dringend gefragt. Der Minimalkatalog muss, mit anderen Worten, überschritten werden.

#### **4.10.3 Die Nürtinger Einrichtungen**

In Nürtingen finden sich beispielsweise die folgenden – allesamt nachahmenswerten, wenngleich sicherlich da und dort noch ausbaufähigen und abwandelbaren – Einrichtungen, die sich diesem sehr wesentlichen Aufgabenbereich zuordnen lassen:

- Allfällige – ggf. auch auf den Rückmeldungen aus der Bürgerbefragung aufbauende – „Projektausschreibungen“, die sich mit Aufforderungen an die Bürger/innen zur Teilnahme verbinden;

- ein regelmäßig stattfindender „Mach mit!-Marktplatz“, der interessierten Bürger/innen die Möglichkeit bietet, sich einen Überblick über Projektideen, wie auch über aktuell ausgeschriebene und schon laufende Projekte zu verschaffen, über sie Informationen einzuholen und sich ggf. „einzuklinken“;
- eine gemeinnützige „Bürgerstiftung“, die Bürger/innen, Firmen und Organisationen die Möglichkeit anbietet, gegen Spendenbescheinigungen Spenden für Projekte zu tätigen;
- eine „Nürtinger Freiwilligenakademie“, die u.a. Bürger/innen, die an einem Engagement mit besonders hohem zeitlichen Einsatz und Verpflichtungsgehalt interessiert sind, die Möglichkeit bietet, sich zu „Bürgermentoren“ ausbilden zu lassen;
- ein Netzwerk für eben diese „Bürgermentoren“, das ihnen einen Supervisions-Rückhalt bietet und sie mit Projektideen oder Projekten in Verbindung bringt, die durch sie mit Rat und Tat gefördert werden können;
- endlich ein „Bürgertreff“, in welchem sich – als operatives Steuerungszentrum – eine „Geschäftsstelle für Bürgerengagement“ und u.a. eine „Selbsthilfekontaktstelle“ mit ständig anwesenden Ansprechpartnern findet, die u.a. die Aufgabe haben, Bürger/innen bezüglich bestehender Engagement- und Beteiligungsmöglichkeiten fortlaufend zu beraten und sie mit Projekten und/oder Gruppen in Verbindung zu bringen.

#### **4.10.4 Verknüpfungen zwischen Beteiligungsförderung und allgemeiner Engagementförderung**

Insbesondere am Arbeitsprogramm der letztgenannten Einrichtung lässt sich ablesen, dass in Nürtingen keine strenge Grenzziehung zwischen „Beteiligungsförderung“ und allgemeiner „Engagementförderung“ erfolgt. In der Tat geht Nürtingen damit einen pragmatisch gesehen richtigen Weg, denn ein Nebeneinander von „engagementfördernder“ und „beteiligungsfördernder“ Infrastruktur würde nicht nur überflüssige Aufwendungen mit sich bringen, sondern wäre angesichts vielfältiger inhaltlicher Überschneidungen, die zwischen den infrage kommenden Themenbereichen auf der Projektebene bestehen, von der Sache her hinderlich.

Angesichts des etablierten Übergewichts der Engagementbereiche außerhalb des Bereichs der lokalen Bürgerbeteiligung führt eine solche organisatorische Vereinigung von Förderaktivitäten allerdings nur dann nicht zu einer Verfestigung bestehender Ungleichgewichte, wenn alle Akteure die Bedeutung und die besondere Förderungsbedürftigkeit der Bürgerbeteiligung im engeren Sinne des Wortes ständig vor Augen haben.

Eine nach den verschiedenen Seiten hin ausbalancierte Zielsetzung und Steuerung, die ihren Niederschlag in Zielvereinbarungen finden und ggf. das Instrument einer entsprechend angelegten „balanced scorecard“ nutzen kann, wie auch ein hierauf aufbauen-

des Controlling scheinen sehr wünschenswert. Die Losung muss daher auch hier lauten: „So wie Nürtingen und ggf. auch über Nürtingen hinaus!“

#### **4.11 Schluss; Thematische Abrundungen**

Die stufenweise Annäherung an einen übergreifenden Gesamtansatz der Bürgerbeteiligung soll an dieser Stelle beendet werden. Es sei ausdrücklich betont, dass es sich hierbei nicht um einen Abschluss, sondern eher um einen Abbruch an einem Punkt handelt, an welchem das Prinzip des Vorgehens deutlich geworden ist und wesentliche von ihm erwartbare Erträge sichtbar geworden sind. Damit soll gleichzeitig gesagt werden, dass das Vorgehen fortsetzbar ist und dass keineswegs alle einbeziehenden Aspekte der Bürgerbeteiligung erfasst sind. Innerhalb des beschränkten Rahmens, der für diese Untersuchung zur Verfügung stand, konnte Vollständigkeit kein Ziel sein. Was sinnvollerweise angestrebt werden konnte, war kaum mehr als den Themenbereich zu öffnen und strategische Gesichtspunkte herauszuarbeiten, wobei Fragen der Bewertung, Gewichtung und weiterführender Entwicklungswege im Vordergrund standen.

Aus der Mehrzahl nicht ausdrücklich behandelte Fragen sollen noch zwei Themenstellungen herausgegriffen werden, die nicht zu betrachten als eine Unterlassungssünde besonders schwerer Art betrachtet werden könnte.

##### **4.11.1 Bürgerbeteiligung auf teilräumlicher Ebene**

Zum ersten soll die Frage angerissen werden, in wieweit Bürgerbeteiligung in größeren Städten auch *auf teilräumlicher Ebene* zum Tragen kommen kann bzw. muss. Abgesehen davon, dass unter den Beteiligungsformen die „Stadtteilkonferenz“ aufgeführt wurde, war im vorliegenden Bericht bisher immer nur verallgemeinernd von Kommunen, wie auch vom Rat und der kommunalen Verwaltung und ihren Schnittstellen mit „der“ Bürgerbeteiligung die Rede, ohne dass die Frage nach der Gemeindegröße und den von ihr ausgehenden Wirkungen ins Spiel kam. Wenn das Ziel einer „Offenheit“ der Bürgerbeteiligung für alle Bürger/innen (vgl. oben) ernst gemeint sein soll, dann kann diese Frage aber nicht außer Acht gelassen werden. Mit Sicherheit gibt es bei größeren Städten eine kritische Schwelle, an der eine Größenordnung erreicht wird, die ein *dezentralisiertes* Herangehen an die Organisationsfragen der Bürgerbeteiligung erforderlich werden lässt.

Dies gilt mit Sicherheit für das *lokale Bürgerpanel*, dessen Qualität durch seine Fähigkeit mitbestimmt wird, sämtliche Fragen, welche die Bürger/innen bewegen, zu erfassen und im Rahmen des kommunalen Entscheidungsprozesses zur Geltung kommen zu lassen. Sofern dieser zentral organisiert ist, was angesichts kaum vorhandener dezentraler kommunaler Entscheidungsstrukturen meist der Fall sein wird, wird es zwar letztlich immer nur einen Adressaten, nämlich „den“ Rat der Stadt geben können. Die



jeweils zum Tragen kommenden Fragen müssen aber Raum für stadtteilbezogene Fragen lassen, was die praktische Folge haben wird, dass u.U. in verschiedenen städtischen Bereichen unterschiedliche Fragebogenvarianten Verwendung finden müssen, in welche auch teilstädtische „Inputs“ der Bürger/innen einbezogen werden müssen.

Mit dem *Bürgerhaushalt Lichtenberg* wurde eine Ausprägungsform dieses Beteiligungsansatzes erfasst, welche eine teilräumliche Aufgliederung des Vorgehens bereits unmittelbar mitenthält. Wie oben schon gesagt ist das Verfahren so angelegt, dass in den einzelnen „Stadtteilen“ des Bezirks eine Reihe von Bürgerversammlungen stattfindet, so dass den besonderen Anliegen der Bürger/innen in den verschiedenen Teilräumen Rechnung getragen werden kann. An dem Lichtenberger Verfahrensansatz lässt sich studieren, wie man vorgehen kann, um Bürgeräußerungen unter Herstellung übergreifender Prioritätenrangordnungen von einer Mehrzahl dezentraler Erfassungsstellen auf eine zentrale Entscheidungsebene zu transponieren.

Das Dezentralisierungsproblem konnte dagegen im Beteiligungskonzept der *Stadt Nürtingen* nicht relevant werden, da es sich hier um eine Stadt unterhalb der kritischen Größenschwelle handelt. Natürlich taucht dieses Problem aber sofort auf, wenn das Nürtinger Konzept auf eine größere Stadt übertragen werden soll. Bei der Beantwortung der Frage, wie z.B. hinsichtlich der ständigen Beteiligungsforen verfahren werden soll, drängt sich der Gedanke an eine zweistufige Struktur auf, d.h. an die Koexistenz von Stadtteilforen und eines gesamtstädtischen Forums. Man wird davon auszugehen haben, dass alle Foren in einem ausreichenden Maße vernetzt werden müssen, so dass Doppelarbeiten vermieden und Synergievorteile genutzt werden können. Die Dezentralisierungsfrage wird z.B. aber auch bei der Entscheidung über eine sinnvolle Gestaltung der engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen zu beantworten sein. Endlich wird es Fälle geben, in denen bestimmte Beteiligungsaktivitäten wie etwa die *Gemeinwesenarbeit* ausschließlich in einzelnen städtischen Quartieren virulent werden.

#### **4.11.2 Das Beziehungsverhältnis „Bürgerbeteiligung“ – „Zivilgesellschaft“**

Ein weiteres Problem von grundsätzlicher Bedeutung lässt sich mit der Frage skizzieren, wie die Beziehung zwischen der „Bürgerbeteiligung“ im hier verstandenen Sinn und der „zivilgesellschaftlichen“ Beteiligung definiert werden soll. Natürlich gibt es Möglichkeiten, diese Frage durch eine definitorische Gleichsetzung beider Begriffe zu entschärfen. Geht man aber – so wie es hier der Fall war – davon aus, dass es sich bei der Bürgerbeteiligung vorrangig um die Beteiligung einzelner Individuen handeln soll und dass der Frage nach der „Offenheit“ der Beteiligungsmöglichkeit für Individuen eine grundsätzliche Bedeutung zukommt (vgl. die obige Kriterienliste), dann wird sofort ein gravierender Unterschied sichtbar, denn diese Forderung wird in der Regel bei der Frage nach der „Zivilgesellschaft“ nicht erhoben. Vielmehr stehen bei der Frage nach der „Zivilgesellschaft“ organisierte gesellschaftliche Gruppen im Vordergrund, wobei die Individuen zwar nicht ausgeklammert sind, aber eher nur in Verbindung

mit Fragen nach ihrer Beteiligung an der Wahl von gruppenspezifischen Vertretern und nach der Qualität der „Durchlässigkeit“ im Innern der einzelnen Gruppierungen ins Spiel kommen.

Eine Behandlung des Beteiligungsthemas, das in diesem Sinne „zivilgesellschaftlich“ orientiert ist, wird somit andere Evaluierungskriterien in den Vordergrund zu stellen haben. Neben den eben erwähnten wird es sich z.B. um die klassischen Fragen nach der Gewährleistung einer alle Interessenlagen der Bevölkerung ausgewogen absorbierenden, integrierenden und repräsentierenden Gruppenzusammensetzung, um die Frage der Gleichgewichtigkeit und Koalitionsfähigkeit der Gruppen im Wettbewerb um Einfluss, wie auch etwa um die Frage der – möglicherweise differentiellen – „Offenheit“ parlamentarischer Letztentscheidungsgremien für nicht-parlamentarische Gruppeneinflüsse zu handeln haben.

Aus dem vorliegenden Analyserahmen, der – wenn man so will – eine „individualistische“, an der Frage nach der Mobilisierung von Menschen orientierte Definition von Bürgerbeteiligung zugrundelegt, muss die „zivilgesellschaftliche“ Perspektive in diesem Sinne keineswegs ausgeklammert werden. Sie gelangt aber nicht mit der vollen Breite einschlägiger Fragen und Problemstellungen zur Geltung. Vielmehr stellt sie sich mit einer relativ eng begrenzten thematischen Zuspitzung bei der Frage nach der Zusammensetzung der Teilnehmer/innen an Beteiligungsaktivitäten. Diese können „unorganisierte“ Einzel-Bürger/innen sein, die ihre persönlichen Wünsche, Interessen und Präferenzen ins Spiel bringen möchten. Sie können aber auch – offen oder verdeckt – als Organisationsmitglieder in Erscheinung treten, die im Grenzfall mehr oder weniger offiziell mit der Wahrnehmung der Interessen der betreffenden Organisation beauftragt sind.

Das Gewicht dieser unterschiedlichen Identitäten variiert von Beteiligungsform zu Beteiligungsform, wie auch – innerhalb der einzelnen Beteiligungsformen – aufgrund des jeweils unterlegten Bürgerbeteiligungsverständnisses. Im *lokalen Bürgerpanel* wird, wie schon gesagt, von einem „individualistischen“ Konzept der Repräsentativbefragung ausgegangen, das aber die Erfassung von Organisationszugehörigkeiten und die Messung des von diesen ausgehenden Einflusses auf Meinungsäußerungen, Präferenzbildungen etc. erlaubt, so dass eine hochgradige Transparenz erzielbar ist. Als Problem erwies sich dagegen die Unterscheidung zwischen individuellen und organisierten Bürger/innen bei den Bürgerversammlungen im Rahmen des ersten Durchlaufs des *Lichtenberger Bürgerhaushalts*. Die ursprüngliche Absicht, den Zugang zu kontrollieren, indem man nach Organisationszugehörigkeiten fragte, um so Ausgewogenheit zwischen organisierten und nichtorganisierten Bürger/innen zu erreichen, musste aus Praktikabilitätsgründen aufgegeben werden. Das führte zu einer intransparenten Mischung zwischen den beiden Personenkategorien, was die Frage nach dem Einfluss von „Lobbies“ virulent werden ließ. Ähnlich liegen – wenn man die verfügbaren Dokumente beurteilt – die Verhältnisse bei den *Nürtinger Foren*. Demgegenüber wurden

z.B. in einzelnen Fällen des *Community Organizing* ausschließlich bestimmte Gruppen, Organisationen und örtliche Organisationsvertretungen zur Mitwirkung eingeladen, so dass sich – zumindest de facto, möglicherweise aber auch vor dem Hintergrund eines entsprechenden Grundverständnisses – eine „zivilgesellschaftlich“ bestimmte Bürgerbeteiligung ergab.<sup>67</sup>

In der Gesamtlandschaft der aktuellen Bürgerbeteiligung findet sich eine relativ bunte, analytisch gesehen amorphe Durchmischung beider Elemente. Die Bürgerbeteiligung offenbart an dieser Stelle eine begriffliche und faktische Fluidität und Unbestimmtheit, vor der die vorliegende Analyse bewusst halt macht. Es werden an dieser Stelle Klärungsnotwendigkeiten sichtbar, welche jedoch die Aufgabenstellung dieser Analyse überschreiten.

---

<sup>67</sup> Vgl. z.B. Bericht über den Aufbau einer Bürgerplattform in Berlin-Karlshorst, in: Leo Penta (Hrsg.): a.a.O., S. 148.

---

## Der Autor

**Prof. Dr. Helmut Klages**, Studium der Volkswirtschaftslehre in Erlangen und München, anschließend Promotion mit einem empirisch-soziologischen Thema bei H. Schelsky in Hamburg. Habilitation für das Lehrfach Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg. Umhabilitation an die Universität Münster in Verbindung mit der Übernahme einer Abteilungsleiterstelle an der Sozialforschungsstelle Dortmund. Berufung auf den neugeschaffenen ersten Lehrstuhl für Soziologie an der Technischen Universität Berlin im Jahr 1964. Maßgebliche Beteiligung an der Gründung des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung (1968). Seit 1975 bis zur Emeritierung 2001 Inhaber des soziologischen Lehrstuhls der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Intensive Forschungs-, Lehr- und Beratungstätigkeit. Veröffentlichung und Herausgabe zahlreicher Bücher. Weiterhin Initiierung und Leitung von Forschungsprojekten als Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV). Aktuelle Forschungsschwerpunkte im Bereich der Wertewandels-, Modernisierungs-, Organisations- und Engagement-/Beteiligungsforschung.

---

## **Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Förderung der Bürgergesellschaft ist ein zentrales Thema der aktuellen Reformdebatte. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ ([www.fes.de/buergergesellschaft](http://www.fes.de/buergergesellschaft)) will in diesem Diskurs ein Forum sein, das reformpolitisch relevante Themenstellungen aufgreift, analysiert und in der politischen Debatte Stellung bezieht. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, ein Netzwerk für die politische Beratung institutioneller Reformpolitik aufzubauen und dessen Überlegungen der Politik vorzustellen. Der Arbeitskreis versteht sich insofern als kritischer Impulsgeber für die öffentliche Reformdebatte. Er wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anlass und Ausgangspunkt bildet das Interesse, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des darin liegenden Demokratisierungspotentials einerseits und die Staatsmodernisierung in Kategorien des aktivierenden Staates andererseits zusammenzubringen. Das Augenmerk des Arbeitskreises gilt in erster Linie der Stärkung der Bürgergesellschaft und entsprechender Partizipationschancen: Diese Perspektive bestimmt die zu formulierenden Modernisierungsanforderungen an staatliche Instanzen und Akteure.

Die persönlich eingeladenen Mitglieder des Arbeitskreises reflektieren den interdisziplinären Arbeitsansatz von Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaft und Medien mit ihrer je spezifischen Perspektive.

Der Arbeitskreis konkretisiert seine Ziele in Analysen und Gutachten, Fachgesprächen, Workshops und öffentlichen Veranstaltungen. Vor allem aber ist er ein Netzwerk, genauer, ein Vernetzungsangebot, mit dem der Arbeitskreis selbst „Gelegenheitsstrukturen“ schaffen will.

Dr. Michael Bürsch, MdB  
Leiter des Arbeitskreises  
Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

---

# Publikationen des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

## Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“

- 28/Die Bürgergesellschaft – ein blinder Fleck der Betriebswirtschaftslehre?, Berit Sandberg
- 27/Familien und bürgerschaftliches Engagement, Gisela Notz
- 26/Genderbudgeting in der Bürgergesellschaft, Christine Färber
- 25/Baustelle Gemeinnützigkeit. Zur aktuellen Diskussion über Änderungen der gesetzlichen Regelungen im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, Michael Ernst-Pörksen
- 24/Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen, Rudolf Speth
- 23/Zukunft gestalten – Strukturwandel in der Arbeiterwohlfahrt. Verbandsentwicklung und bürgerschaftliches Engagement, Wilhelm Schmidt
- 22/Die Planungszelle. Zur Praxis der Bürgerbeteiligung, Peter C. Dienel, spanische Version: Los núcleos de intervención participativa, Sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/dienel.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/dienel.pdf)
- 21/Das soziale Engagement der Unternehmen im Handwerk, Otto Kentzler
- 20/Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunft der Wohlfahrtsverbände, Rudolf Seiters
- 19/Die soziale Bedingtheit bürgerschaftlicher Teilhabe, Barbara Stolterfoht
- 18/Corporate Social Responsibility. Das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, Dieter Hundt
- 17/Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft, Herfried Münkler und Anna Loll
- 16/Auf dem Weg zur Bürgerkommune. Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg, Beate Weber
- 15/Sport: Schlüsselbereich bürgerschaftlichen Engagements, Manfred von Richthofen, Michael Barthel und Manfred Spangenberg
- 14/Geschäftsstrategie Verantwortung – Der Business Case im Corporate Citizenship, Susanne Lang und Frank Solms Nebelung. Englische Version: Responsibility as a Business Strategy – the Business Case in Corporate Citizenship. Spanische Version: La responsabilidad social como estrategia de negocios, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/lang.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/lang.pdf)
- 13/Wer braucht eigentlich die Bürgergesellschaft? Und wen braucht sie?, Wolfgang Hinte
- 12/Der deutsche Weg zum bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen. Thesen zu Corporate Citizenship in Deutschland, Frank Heuberger, Maria Oppen, Sabine Reimer
- 11/(K)ein Pflichtjahr für junge Menschen? Zur Konjunktur eines Irrtums, Anton Schaaf, MdB, und Andrea Franz
- 10/Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht – Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen, Dietrich H. Hoppenstedt
- 09/Soziale Voraussetzungen der Bürgergesellschaft, Michael Sommer
- 08/Bürgerengagement in der Aussiedler- und Integrationspolitik, Jochen Welt, MdB
- 07/Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen – seit langem gepflegt, nötiger denn je, Michael Rogowski
- 06/Umriss einer neuen Sozialpolitik – Eigenverantwortung und Solidarität als Bildungsauftrag der Bürgergesellschaft und des Bürgerengagements, Konrad Hummel
- 05/Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft, Wolfgang Thierse, MdB

---

**04/Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen - Erfahrungen aus Ostdeutschland**, Alexander Thumfart

**03/Bürgerschaftliches Engagement unter den Bedingungen der Globalisierung**, Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

**02/Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit - Chancen und Handlungsmöglichkeiten**, Achim Trube

**01/Leitbild Lebendige Bürgergesellschaft - Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft**, Michael Bürsch, MdB. Englische Version: **Towards a New Social Contract - Civil Society, Civic Engagement and Participation**. Spanische Version: **La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos**, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/bursch.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/bursch.pdf)

## **Sonstige Publikationen des Arbeitskreises**

**Die Demokratie braucht die Zivilgesellschaft. Plädoyer für eine integrierte Strategie gegen Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit**. Ludger Klein, Bonn 2007, 56 Seiten

*Going Gender* für die BürgerInnengesellschaft: **Gender Mainstreaming in zivilgesellschaftlichen Organisationen**. Marianne Weg, Bonn 2005, 92 Seiten

**Bürgerschaftliches Engagement: stabilisieren, stärken, steigern - Innovation und Investition in Infrastruktur und Infrastruktureinrichtungen**. Sabrina Born, Bonn 2005, 56 Seiten

**Netzwerke gegen Rechts. Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit**. Roland Roth unter Mitarbeit von Anke Benack, Bonn 2003, 84 Seiten

**Der Aktivierende Staat - Positionen, Begriffe, Strategien**. Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Plafß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 Seiten

**Freiwilligendienste - Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste**. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig, Bonn 2002, 88 Seiten

**Gender Perspektive, bürgerschaftliches Engagement und aktivierender Staat**. Barbara Stiegler, Bonn 2002, 12 Seiten

**Gewerkschaften und bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt**. Kurzanalyse von Josef Schmid unter Mitarbeit von Stephanie Schönstein, Bonn 2002, 28 Seiten

**Bürgerschaftliches Engagement und Gewerkschaften**. Kurzanalyse von Jürgen Wolf, Bonn 2002, 25 Seiten

**Bürgerkommune konkret - Vom Leitbild zur Umsetzung**. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis von Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Bonn 2002, 44 Seiten