

## Entwicklungsperspektiven der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Helmut Klages

### 1. »Partizipative Revolution« als erste Phase der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene wird in Deutschland schon seit einigen Jahrzehnten als ein geeignetes Mittel angesehen, um die anwachsenden Probleme der repräsentativen Demokratie zu bewältigen. Das Thema hat allerdings eine Reihe von Phasen durchlaufen, in denen sehr unterschiedlich gedacht und praktisch vorgegangen wurde.

Eine erste Phase, der im Allgemeinen die Bezeichnung »partizipative Revolution« beigelegt wird, entwickelte sich mit einigem Ungestüm seit den ausgehenden 60er Jahren des letzten Jahrhunderts. Vorausgegangen war ein massiver Wertewandels-Schub, in dessen Verlauf sich in breiten Teilen der Bevölkerung Bedürfnisse nach aktiverer Teilhabe an der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen bemerkbar machten. Es wurde zum ersten Mal deutlich, dass den Menschen die repräsentative Demokratie in ihren vorhandenen Formen nicht mehr genügt. Es kam zu spontanen Formen des Bürgerprotests, z.B. in Form von ungenehmigten Demonstrationen und Haus- und Kernkraftwerkbesetzungen, aber auch in Form zahlloser »Bürgerinitiativen«, die sich gegen administrative Maßnahmen – oder auch gegen deren Ausbleiben – richteten. Es war dies eine regelrechte Welle des Aufbegehrens. Sie überlagerte sich mit allgemeiner gelagerten »sozialen Bewegungen« wie einer – teils schon vorangegangenen – Protestbewegung an den Universitäten, der Anti-Atom-Bewegung und der feministischen Bewegung. Sie teilte allerdings auch deren Schicksal, d.h. sie lief in den 80er Jahren wieder aus.

### 2. Die zweite Phase: Entwicklungen in Verbindung mit dem Weltgipfel von Rio 1992

#### 2.1 Drei neue Entwicklungsstränge

Den Beginn einer 2. Phase der partizipativen Entwicklung finden wir in zeitlicher und ursächlicher Verbindung mit dem Weltgipfel von Rio im Jahr 1992, durch den u. a. die Kommunen dazu aufgerufen wurden, eine auf »nachhaltige Entwicklung« zielende »Lokale Agenda 21« zu verwirklichen und hierbei die Bevölkerung einzubeziehen.

Es lässt sich behaupten, dass dieser Anstoß aus dem internationalen Raum – jedenfalls in Deutschland – drei partizipative Entwicklungen begünstigte, die zeitlich parallel liefen, die jedoch sehr unterschiedlicher Natur waren, und die somit eine Aufspaltung der partizipativen Bewegung hervorriefen, die noch bis heute nachwirkt.

Es handelte sich um

- die Ermöglichung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch entsprechende Ergänzungen der Gemeindeordnungen der Bundesländer;

- die Ermöglichung von sog. Bürgerhaushalten, die zwar nicht in der Kommunalgesetzgebung verankert, jedoch von zunehmend zahlreichen Kommunen aus eigener Initiative eingeführt und dort vielfach auch in »Satzungen« festgeschrieben wurden;
- die spontane Konzipierung und experimentelle Erprobung einer überaus großen Zahl verschiedenartiger Beteiligungsverfahren, die auch heute noch in bunter Vielfalt den größeren Teil des »Instrumentenkoffers« der Bürgerbeteiligung ausfüllen.

## 2.2. Kritische Auseinandersetzung mit den drei Strängen

Alle diese Entwicklungsstränge brachten nicht unbeträchtliche partizipative Schübe mit sich, durch welche die repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene in Richtung stärkerer Bürgerbeteiligung modifiziert wurde. Kurz gesagt ist es aufgrund der Ermöglichung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden den Bürger/innen möglich, Beschlüsse der kommunalen Entscheidungsgremien entweder inhaltlich zu verändern, oder gänzlich zu annullieren. Aufgrund der Einführung von Bürgerhaushalten können Bürgerinnen und Bürger in die Haushaltsberatungen der Kommunen eigene Vorschläge und Wünsche einbringen. Von einem »Instrumentenkoffer« der Bürgerbeteiligung kann man eigentlich erst seit dem Schub der Beteiligungsverfahren in den 90er Jahren reden.

### 2.2.1 Kritische Aspekte der Bürgerbegehren und -entscheide

Dies sind partizipative Errungenschaften, die keinesfalls gering geschätzt werden sollten. Nichtsdestoweniger ist sämtlichen Entwicklungen gegenüber eine kritische Bewertung am Platze. Durch keine der Entwicklungen wurde nämlich den Bürger/innen eine aktivere Teilhabe an der zunehmend umfangreichen »Gesamtmasse« der im kommunalen Raum stattfindenden Planungen und Entscheidungen und damit an den maßgeblichen Aspekten der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen ermöglicht.

Besonders deutlich ist dies bei den Bürgerbegehren und -entscheiden, bei denen es in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle nur darum geht, ohne Bürgerbeteiligung getroffene Entscheidungen nachträglich zu korrigieren oder abzustoppen. Faktisch geht es hierbei nicht um Mitwirkung, sondern um Widerstandsausübung. Es wird dabei ein Konfliktfeld zwischen Bürger/innen und Kommune, aber auch zwischen Bürger/innen und Bürger/innen aufgespannt, da letztere nur die Wahl haben, pro oder contra, d.h. also gegensätzlich zu optieren, so dass sie sich unversehens in krasser Konfrontation gegenüberstehen. Man braucht sich angesichts dessen nicht darüber zu wundern, dass die Länderverwaltungen bei der Formulierung der betreffenden Paragraphen der Gemeindeordnungen sehr viel Energie darauf verwendeten, Hemmschwellen und Barrieren aufzubauen, um die Zahl von Bürgerbegehren und -entscheiden klein zu halten, was ihnen auch recht gut gelang (in der überwiegenden Zahl der deutschen Kommunen gab es bisher noch keinen einzigen Bürgerentscheid). Ungeachtet der sich aktuell abzeichnenden Bereitschaft einiger Bundesländer zur Absenkung der Hindernisse in den Gemeindeordnungen liefern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, d.h. also die Hauptformen der sog. »direkten« Demokratie auf kommunaler Ebene – jedenfalls für sich allein betrachtet – keine aussichtsreichen Perspektiven für eine Bürgerbeteiligung, die eine aktivere Teilhabe der Menschen an der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen gewährleistet.

### 2.2.2 Kritik der bisher realisierten Bürgerhaushalte

Ähnliches lässt sich aber auch für die Bürgerhaushalte feststellen. Ungeachtet des – zu Recht – immer wieder beschworenen Leitbilds Porto Alegre beschränken sich die meisten der bisher in Deutschland realisierten Bürgerhaushalte de facto auf ein verbessertes und erweitertes Vorschlagswesen, das den Bürger/innen die Möglichkeit einräumt, an die Kommunen kampagnenhaft Wünsche oder Beschwerden zur Verbesserung von Leistungen oder der Beseitigung von Belastungen, Mängeln und Störungen heranzutragen. Der kommunale Haushalt wird hierdurch in den allermeisten Fällen in seiner Gesamtheit nur geringfügig tangiert (die Größenordnung der Beeinflussung liegt meist eher im Promille- als im Prozentbereich). Eine aussichtsreiche Perspektive für die Entwicklung einer im vorstehenden Sinn verstandenen Bürgerbeteiligung lässt sich auch von hier aus kaum erschließen.

### 2.2.3 Kritik der »informalen« Ansätze zur Bürgerbeteiligung

Wenden wir uns dem dritten Strang partizipativer Entwicklungen in der Phase seit dem Beginn der 90er Jahre zu, der Entstehung eines reich gefüllten »Instrumentenkoffers« von Einzelverfahren der Bürgerbeteiligung. Zunächst fällt ins Auge, dass die Verfahren gewöhnlich pauschal als »informell« bezeichnet werden. In der Tat hatten die Entwickler/innen der Verfahren in der Regel keinesfalls deren Verankerung in den Rechtsordnungen der Bundesländer oder der Gemeinden im Auge. Im Gegenteil lag – oder liegt – allen diesen Verfahren der Gedanke zugrunde, dass sich Bürgerinnen und Bürger aus eigenem Entschluss versammeln sollten, um in einem von »äußeren« Einflüssen möglichst freien Diskurs Ideen für förderliche Projekte in ihrer Kommune zu entwickeln. Vielfach wurde – unter direkter oder indirekter Bezugnahme auf Jürgen Habermas – ausdrücklich ein sog. »herrschaftsfreier« Diskurs angestrebt. Konkret bedeutete dies vor allem, dass die teilnehmenden Bürger und Bürgerinnen möglichst »unter sich« bleiben sollten, wobei sie allenfalls von Moderatoren und Informationen besteuernden Expert/innen unterstützt werden sollten. In allen Fällen sollten die Ergebnisse des gemeinschaftlichen Nachdenkens und Diskutierens anschließend gewissermaßen in verschlossenem Umschlag den nicht beteiligten kommunalen Entscheider/innen zugestellt werden. Man stellte man sich diese hierbei als mehr oder weniger passive »Exekutor/innen« des Bürgerwillens vor, wobei man von ihnen vielfach – illusionärer Weise – einen freiwilligen Verzicht auf ihre Entscheidungsrechte erwartete. Es wurde aber gewöhnlich auch nicht daran gedacht, die einzelnen Verfahren in einen konzeptionellen Gesamtrahmen einzubetten. Man machte sich des Weiteren gewöhnlich auch keine Gedanken über mögliche Kombinationen der Verfahren und über ihre mögliche Zuordnung zu den konkreten Situationen in kommunalen Entscheidungsprozessen. Die einzelnen Verfahren, die von unterschiedlichen Initiator/innen stammten, welche meist nur »ihr« Verfahren im Blick hatten, standen vielmehr typischer Weise beziehungslos nebeneinander, obwohl sie inhaltlich zum Teil deutlich überlappten.

Ungeachtet mehr oder weniger hilfloser Bemühungen, die Vielfalt der Verfahren einer formalen Systematisierung zu unterziehen, besteht dieser unbefriedigende Zustand im Prinzip bis heute fort. Es erstaunt angesichts dessen nicht, dass die kommunale Praxis bisher nicht allzu sehr darauf erpicht war, die ihr in verwirrender Vielfalt zugeworfenen Bälle aufzugreifen. Vergleicht man die Menge der Angebote mit der Zahl ihrer Anwendun-

gen, dann gelangt man zu einem fast schon erschreckend mageren Ergebnis. Aber auch bei der Bevölkerung kamen die »informellen« Beteiligungsverfahren nicht gut an, weil Unklarheit darüber bestand, wie die informellen Ergebnisse in die Entscheidungsprozesse eingespeist werden sollten. Und dies, obwohl die Mehrheit der Menschen den Ergebnissen empirischer Erhebungen zufolge mehrheitlich nur darauf wartet, Bürgerbeteiligung zu praktizieren. Expertenaussagen zufolge mussten z.B. vor jeder Anwendung der »Planungszelle« eigens reguläre Bevölkerungsumfragen durchgeführt werden, um diejenigen 25 Personen zu rekrutieren, die für dieses Verfahren benötigt werden. Deutlich höher lag die Beteiligungsbereitschaft in erster Linie bei sogenannten niedrigschwelligen Verfahren wie insbesondere der Bürgerbefragung. Diese war bei den Protagonisten der informellen Verfahren jedoch nicht sonderlich beliebt, weil sie keinen face-to-face-Diskurs unter den Teilnehmer/innen ermöglicht, den man aber vielfach für unverzichtbar hielt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch die für sich betrachtet eindrucksvolle Welle der informellen Verfahren als solche keine ausreichende Grundlage für eine befriedigende Antwort auf die Frage liefert, wie die – wissenschaftlich belegbare – Bereitschaft zahlloser Menschen zur aktiveren Teilhabe an der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen genutzt werden kann, um unsere Demokratie zu »vitalisieren«.

### 3. Die aktuelle Situation in Deutschland

#### 3.1 Weiterentwicklung der Demokratie als aktuelles Thema

Dies alles mutet nicht sehr vielversprechend an. Allerdings ist der hier beabsichtigte Überblick noch nicht abgeschlossen. Es fehlt noch ein Bericht über die neuesten Entwicklungen.

Zunächst soll aber angemerkt werden, dass die hier benannte Kritik der zurückliegenden Entwicklungen inzwischen von einer größeren Zahl von Beobachter/innen geteilt wird. Es besteht in zunehmendem Maße Einigkeit darüber, dass die bisherigen Ansätze zur Bürgerbeteiligung Schwächen und Grenzen aufwiesen, die überwunden werden müssen. Ein wichtiger Auslöser für diese Einsicht war zweifellos »Stuttgart 21«. Aber natürlich war auch dieses Ereignis nicht ohne tiefgreifende Veränderungen im gesellschaftlichen und politischen Umfeld denkbar. Man ist sich in Deutschland zunehmend darüber einig, dass sich diejenige Form von repräsentativer Demokratie, in der sich die politischen Chancen der Bürger/innen darauf beschränken, alle paar Jahre »ein Kreuzchen zu machen«, überlebt hat. Es greift die Erkenntnis um sich, dass die Menschen heute vermehrt Interesse daran haben, die eigenen Lebensbedingungen aktiv mit zu gestalten. Das Prinzip der »Bürgerbeteiligung« kennzeichnet für Viele einen Weg der Weiterentwicklung der Demokratie, der eingeschlagen werden muss. Dieser Weg ist nicht ohne Schwierigkeiten begehbar. Er muss vielmehr entschlossen ausgebaut werden, wenn er seine Wirksamkeit entfalten soll.

#### 3.2 Wesentliche Gestaltungsgrundsätze

##### 3.2.1 *Institutionalisierung*

Über diese Grundeinsicht hinaus zeichnen sich inzwischen aber auch bereits konkretere Vorstellungen darüber ab, in welcher Richtung sich dieser Ausbau bewegen muss. Das Stichwort der »Institutionalisierung« markiert

dabei einen wichtigen Ausgangspunkt. Bei Verwendung einer bewusst einfach gehaltenen Definition lässt sich von der Entwicklung und Umsetzung von Regelwerken sprechen, welche die Verfügbarkeit von Beteiligung sicherstellen sollen. Es handelt sich dabei um einen über einzelne Kommunen hinweg reichenden Trend hin zu einem neuen Bürgerbeteiligungsverständnis. In einer zunehmenden Zahl von Kommunen werden in diesem Zusammenhang »Leitlinien« oder »Leitfäden« entwickelt. Diese liefern typischerweise aber nicht nur Anleitungen oder Ratschläge, sondern definitive Vorgaben, die unter Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten zur Rechtssetzung – d.h. in der Regel durch ihre Verabschiedung als Satzung – Verbindlichkeit erlangen.

Einen größeren Unterschied zu den bisherigen »informellen« Formaten kann man sich kaum vorstellen. Es kommt aber hinzu, dass es sich bei diesen neuartigen »Verrechtlichungen« – überall dort, wo mit ihnen voller Ernst gemacht wird – um dezernats- und fachbereichsübergreifende Regelungen handelt. Es ist zu erkennen, dass die »Eigentendenzen« in den einzelnen kommunalen Zuständigkeitsbereichen einschließlich ihrer jeweiligen Fachlichkeiten relativiert werden müssen, wenn man Bürgerbeteiligung als ein Bürgerrecht gewährleisten und damit um das Vertrauen der Bürger/innen werben möchte. Dass dieses naheliegende Ziel bislang in den großen Großstädten, in denen es Verwaltungsbereiche mit besonders ausgeprägten »Selbstständigkeitstendenzen« gibt, nur mit Schwierigkeiten verankert werden kann, deutet auf Probleme hin, die im Einzelfall überwunden werden müssen.

### **3.2.2 Kooperatives Vorgehen**

Der neue Entwicklungsschub wird aber auch dadurch charakterisiert, dass überall ein »kooperatives« Vorgehen angestrebt wird, das an die Stelle der vormaligen Hochschätzung der »Eigenständigkeit« und vorgeblichen »Unabhängigkeit«, oder auch der Konfliktbereitschaft und -fähigkeit der Bürger/innen gegenüber Politik und Verwaltung tritt. In den Pionierkommunen, die die Bewegung anführen, wird überall erkannt, dass dieses Prinzip bereits beim Zustandekommen der Leitlinien oder Leitfäden Platz greifen muss. Dem Prinzip wird dort in einem besonderen Maß Rechnung getragen, wo eine entsprechende Arbeitsaufgabe Gremien übertragen wird, die paritätisch aus Bürger/innen, Verwaltungsangehörigen und Kommunalpolitikern zusammengesetzt sind, und die ihre Kooperationsfähigkeit darin beweisen müssen, dass es ihnen möglich ist, zu einem konsensuellen Ergebnis zu gelangen.

### **3.2.3 Öffnung der öffentlichen Vorhaben für die Bürger/innen**

Besonders wichtig ist aber auch, dass das Kooperationsprinzip auch in den Gestaltungsgrundsätzen der Bürgerbeteiligung selbst, d.h. also in den Inhalten der Leitlinien- oder Leitfaden-Papiere, durchgehalten wird. Der entscheidende neue Grundsatz ist, dass Beteiligung keine »Holschuld« der Bürger/innen, sondern eine »Bringschuld« der Kommune ist, welche ihre Vorhaben für die Bürger/innen öffnen muss. In Heidelberg kam es in diesem Zusammenhang zu einer Erfindung, die inzwischen bereits Schule macht, nämlich zu einer »Vorhabenliste«, die einen umfassenden Überblick über alles bietet, was sich in der städtischen »Pipeline« befindet. Hierüber freut sich nebenbei bemerkt auch der Gemeinderat, der bisher vielfach von den Vorlagen der Verwaltung

überrascht und – angesichts der Menge dessen, was kurzfristig auf den »Tisch des Hauses« kommt – überfordert wird.

In diese Entwicklung ist eingeschlossen, dass die Verwaltung kommunale Vorhaben – jenseits bisher schon vorhandener gesetzlicher Vorgaben, die aber dehnbar interpretiert werden konnten – möglichst frühzeitig, d.h., grob gesagt, bereits vor Entscheidungen, welche den Mitwirkungsspielraum der Bürger/innen einengen würden, offenlegt. So können die Bürgerinnen und Bürger einen Überblick darüber erlangen, an welchen Vorhaben sie mitwirken möchten.

### **3.2.4 Prozessuale Ausgestaltung der Beteiligung**

Die Bedeutung des Kooperationsprinzips reicht aber noch wesentlich weiter, was u. a. darin zum Ausdruck kommt, dass die Ansätze, die dem neuen Leitbild folgen, mit Begriffen wie »systematisch«, »strukturiert« oder »verstetigt« gekennzeichnet werden, die mit dem Partizipationsgedanken bisher nicht in Verbindung gebracht wurden. Der gemeinsame Grundgedanke, der hierin zur Geltung gelangt, besteht darin, dass Bürgerbeteiligung »prozessual« gedacht und gestaltet werden muss, um mit der Ablauflogik des Verwaltungshandelns und -entscheidens auf eine gemeinsame Ebene gebracht werden zu können. Einfacher ausgedrückt ist es für eine effektive Mitwirkung nicht nur erforderlich, dass die Bürger/innen Gelegenheit erhalten, die anliegenden Dinge möglichst frühzeitig kennen zu lernen und mitgestalten zu können. Vielmehr müssen sie Gelegenheit haben, auch während der ggf. nachfolgenden Phasen von Vorhaben beteiligt zu sein, damit ihre Wünsche und Gestaltungsgedanken nicht im fortschreitenden Fluss des Planens und Entscheidens untergehen, in welchem nicht nur Konkretisierungen, sondern auch Richtungsänderungen in Anpassung an sich wandelnde Bedingungen stattfinden. Natürlich spielt der »Faktor Zeit« in öffentlichen Projekten eine unterschiedlich gewichtige Rolle. Im Prinzip gehört es aber zu einer »kooperativen« Beteiligung des neuen Typs, dass am Anfang eines Vorhabens, für das Beteiligung vorgesehen ist, eine Beteiligungsplanung stattfindet, in welcher gemeinsam mit den Bürger/innen der Ablauf des Beteiligungsprozesses mitsamt den jeweils anzuwendenden Beteiligungsmethoden, d.h. also ein den jeweiligen Bedingungen und Anforderungen entsprechendes Beteiligungskonzept festgelegt wird, mit dem sich alle Beteiligten identifizieren können.

### **3.3 Erforderliche Problemlösungen**

Es kann nicht die Aufgabe dieses kurzen Überblicks sein, sämtliche weiteren Aspekte vollständig darzustellen, die sich mit diesen grundlegenden Gestaltungsprinzipien verknüpfen. Interessent/innen seien die fertig vorliegenden – und teils auch bereits in Umsetzung befindlichen – Leitlinien von Städten wie Heidelberg oder Bonn zur Lektüre empfohlen, in denen sich die genannten Grundsätze mitsamt ihren konkreten Ausgestaltungen und vielfältigen lokalen Variationsmöglichkeiten ablesen lassen. Vielmehr soll auf einige neuartige Problemlösungsaufgaben hingewiesen werden, die sich mit diesen Gestaltungsprinzipien verbinden.

### 3.3.1 Zusammenwirken von Bürger/innen und Fachleuten

An erster Stelle soll auf eine Aufgabe hingewiesen werden, die sich unmittelbar mit dem prozessualen Beteiligungskonzept verbindet. Wenn sich die Bürgerbeteiligung gewissermaßen begleitend in die verschiedenen Prozessphasen kommunaler Vorhabenbearbeitung integriert, dann kann dies aus vielfältigen auf der Hand liegenden Gründen nicht bedeuten, dass die Bürger/innen – ungeachtet des hierbei Pate stehenden Verstetigungsgedankens – ununterbrochen präsent sind. Vielmehr ist realistischer Weise davon auszugehen, dass es Zwischenphasen gibt, in denen »Fachleute unter sich« sind, um Beteiligungsergebnisse in die in Entstehung befindlichen Planungsüberlegungen aufzunehmen, wobei allerdings deren »Abklopfen« auf Umsetzungsmöglichkeiten, -probleme und -grenzen unvermeidlich ist. Es können sich bei diesem Wirksamwerden des »professionellen Sachverstands« durchaus Modifikationen einstellen, die aber sorgfältig in den Beteiligungsprozess rückgekoppelt und mit den beteiligten Bürger/innen erörtert und reflektiert werden müssen, wobei sich auch an dieser Stelle wiederum Modifikationen einstellen können. Es taucht hierbei nicht nur das Problem eines zusätzlichen Zeitbedarfs auf, der »Demokratiekosten« repräsentiert, die einkalkuliert werden müssen. Vielmehr geht es auch um das ggf. noch schwierigere Problem der Kommunikation zwischen höchst unterschiedlichen Denk- und Sprachkulturen, das vorerst durch immer noch vorhandene Überlegenheitsansprüche der Fachleute kompliziert wird, die vielfach noch dazu neigen, Bürger/innen als »Laien« einzustufen.

### 3.3.2 Übergang von einer »Misstrauenskultur« zu einer »Vertrauenskultur«

Es verbindet sich hiermit ein zweites Problem, das gesondert in den Blick genommen werden sollte. Vielfach wird zutreffend davon ausgegangen, dass eine erweiterte und intensiviertere Bürgerbeteiligung, auf die das neue Leitbild hinzielt, mit der Herstellung einer neuartigen »Vertrauenskultur« einhergehen muss. Hierbei wird aber oft noch übersehen, dass sich nicht mit der Ausgangsbedingung eines kulturell »neutralen« Zustands rechnen lässt, sondern dass der Status Quo derzeit deutliche Züge einer »Misstrauenskultur« trägt, die keinesfalls bereits als überwunden angesehen werden kann, wenn z.B. an eine Leitlinienentwicklung herangegangen wird. Vielmehr kennzeichnet sich insbesondere die Anfangsphase dieser Innovation durch eine »fragile« Ambivalenz, die dadurch entsteht, dass viele Beteiligte zwar vorsichtige Schritte aus dem »Schneckenhaus« bisherigen Misstrauens heraus unternehmen, in das sie aber unter Umständen panisch zurückflüchten, wenn sie hierzu Gründe wahrzunehmen glauben. In dieser Situation ist damit zu rechnen, dass u. U. auch kleine Anlässe, wie z.B. vergessene Einzelheiten von Bürgerwünschen in Vorlagen für den Gemeinderat, große Wirkungen haben, indem sie als Belege für scheinbare Vorsätzlichkeit interpretiert werden. Es lässt sich daraus die – z.B. in den Bonner Leitlinien verankerte – Konsequenz ableiten, Beteiligungsprozessen ein Prozessmonitoring an die Seite zu stellen, das von sich aus auf die Berücksichtigung von Vereinbarungen achtet und sich als Ansprechpartner und »Kümmerer« anbietet.

### 3.3.3 Beteiligung »Aller«

Auch ein drittes Problem hängt mit der Prozesshaftigkeit der Bürgerbeteiligung und ihrer direkten Zuordnung zu den Einzelphasen öffentlicher Vorhabensbearbeitungen zusammen. Man kann sich vorstellen, dass hierbei ein »integriertes Projekt- und Partizipationsmanagement« entsteht, zu dessen Organisationsprinzipien es u. a.

gehört, dass jeweils nicht unbegrenzt große, sondern zweckmäßig begrenzte Mengen von Personen zusammenwirken.

Dies ist nun zwar nichts wirklich Neues, denn bei den »informellen« Beteiligungsformen der zweiten Beteiligungswelle waren kleine Gruppen überwiegend die Norm, von der ausgegangen wurde. Mit dem neuen Leitbild der Bürgerbeteiligung, das von der zentralen Zielvorstellung der Befriedigung der in der Bevölkerung vorhandenen Bedürfnisse nach aktiverer Teilhabe an der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen ausgeht, verbindet sich aber notwendigerweise die Offenhaltung der Beteiligungschance für »Alle«. Einschränkungen dieser Chance auf Minderheiten, wie sie auch immer begründet sein mögen, verbieten sich von daher, so dass hier ein Widerspruch sichtbar wird. In den Heidelberger Leitlinien befindet sich deshalb ein Absatz, in welchem von der »Rückkopplung« von Beteiligungsergebnissen in eine breitere, an den Vorhabenbezogenen Kooperationen nicht unmittelbar beteiligte Öffentlichkeit die Rede ist. Es werden Verfahren benannt, die zu diesem Zweck eingesetzt werden können, wobei eine Bandbreite von Ansätzen von Bürgerforen bis zu Befragungen oder Bürgerpanels infrage kommt. Das Heidelberger Beispiel erweist, dass sich entsprechende Beteiligungskonzepte umsetzen lassen. Dass eine Bürgerbeteiligung von wünschenswerter Intensität nicht bereits dort vorliegt, wo eine prozessförmige Einbeziehung von Bürger/innen stattfindet, ist aber eine Einsicht, die keineswegs selbstverständlich ist, sondern vielmehr eine eindeutige Verankerung der genannten Zielvorstellung im Beteiligungsleitbild voraussetzt.

### **3.3.4 »Kooperative« Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie**

Eine letzte Problematik, die nicht ausgelassen werden kann, betrifft das Verhältnis von »kooperativer« Bürgerbeteiligung und repräsentativer Demokratie. Es gehört zu den unumstößlichen Grundsätzen des einschlägigen Leitbilds, dass die Letztentscheidungsbefugnisse der gewählten Repräsentanten durch die Beteiligungsrechte der Bürger/innen, die aber ihrerseits abzusichern sind, nicht infrage gestellt werden. Naturgemäß entsteht durch das Nebeneinander dieser beiden Grundprinzipien ein Spannungsverhältnis. Dieses wird durch die jederzeit bestehende Möglichkeit der Bürger/innen, von den in allen Gemeindeordnungen verankerten Instrumenten des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids Gebrauch zu machen, nicht aus der Welt geschafft, denn diese disruptiven Verfahrens-»Keulen« sollten nicht zu den Alltagsinstrumenten der Bürgerbeteiligung gerechnet werden, sondern nur als Hilfsmittel für den äußersten Fall – oder allenfalls als »Drohkulisse« – Verwendung finden.

Es wird von entscheidender Wichtigkeit sein, dass auch an der neuralgischen Stelle, die hier besteht, in Zukunft »kooperative« Vermittlungsformen gefunden werden, die garantieren, dass die beteiligungsbereiten Bürger/innen die Bürgerbeteiligung zunehmend als einen tauglichen Weg zur Verwirklichung ihrer Bedürfnisse nach aktiverer Teilhabe an der Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen ansehen und nutzen.

---

## Hinweise

*Dieser Beitrag wurde zuerst am 10.04.2014 im eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2014 veröffentlicht.*

*Dieser Text ist auf Basis eines Vortrags entstanden, den der Verfasser am 17.01.2014 in Bozen bei einer Gemeinschaftstagung von EURAC Bozen und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer gehalten hat.*

---

## Autor

**Prof. Dr. Helmut Klages** ist emeritierter Professor für Soziologie mit Schwerpunkt »empirische Sozialforschung« an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, sowie Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer. In Verbindung mit der Untersuchung der Leistungsprofile von Beteiligungsmethoden wandte sich Klages in letzter Zeit der Entwicklung von Verfahren für mehrstufige Beteiligungsprozesse und der Frage der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung zu. Er ist in diesem Zusammenhang aktuell – gemeinsam mit anderen engagierten Wissenschaftler/innen – als Berater von Pionierkommunen tätig.

### Kontakt

Prof. Dr. Helmut Klages

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften

Bergstr. 45

69120 Heidelberg

E-Mail: [klages@uni-speyer.de](mailto:klages@uni-speyer.de)

---

## Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)