

Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland

Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen

Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Bearbeiter:

**Frank Baumann (BÜRO BLAU)
Malte Detlefsen (BÜRO BLAU)
Sven Iversen (Agenda-Agentur Berlin)
Lars Vogelsang (Agenda-Agentur Berlin)**

rls

Berlin, November 2004



Erstellt im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung von

BÜRO BLAU – Beratung und Planung für Stadt und Landschaft

Horstweg 5, D-14059 Berlin

Tel.: +49-(0)30-30 10 54 64

Fax: +49-(0)30-30 10 54 65

Mail: berlin@bueroblau.de

Web: www.bueroblau.de

Agenda-Agentur Berlin

Public Affairs und Politikberatung für zukunftsfähige Entwicklung

Rungestraße 22-24, D-10179 Berlin

Tel.: +49-(0)30-612 808 71, -73

Fax: +49-(0)30-612 808 74

Mail: mail@agenda-agentur.de

Web: www.agenda-agentur.de

Inhalt

1	Wie behandeln wir das Thema dieser Studie?	3
2	Was wird unter Bürgerbeteiligung verstanden?	5
2.1	Bürgerbeteiligung im weiteren und engeren Sinne	5
2.2	Entwicklung der Bürgerbeteiligung im geschichtlichen Rückblick	9
3	Wie haben sich die Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung verändert?	11
3.1	Wertewandel und Ausdifferenzierung der Lebensstile in der Gesellschaft	11
3.2	Rückläufige Wahlbeteiligung und Legitimationsprobleme	14
3.3	Veränderung des staatlichen und kommunalen Selbstverständnisses	17
3.4	Ungleichzeitigkeiten	20
4	Wie entwickelt sich Bürgerbeteiligung inhaltlich und methodisch weiter?..	23
4.1	Neue Konzepte und Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen	23
4.1.1	Prozessgestaltung für Gemeinwohlorientierung und Interessenausgleich	25
4.1.2	Neues Kommunikationsverständnis	26
4.1.3	Partizipation mit neuen Inhalten	28
4.1.4	Neue Ziele der Bürgerbeteiligung	29
4.1.5	Konjunktur und Professionalisierung von Beteiligungsverfahren	32
4.2	Darstellung neuer Methoden der Bürgerbeteiligung	33
4.2.1	Weiterentwicklung der Zukunftswerkstatt	34
4.2.2	Future Search	36
4.2.3	Open Space Technology	39
4.2.4	Appreciative Inquiry	41
4.2.5	Community Planning (Perspektivenwerkstatt)	43
4.2.6	Bürgerjurys	44
4.2.7	Bürgerbeteiligung per Internet	46
4.3	Analyse neuer Elemente der Methoden in Konzeption und Anwendung	49
5	Wie wirken sich die neuen Konzepte und Tendenzen aus?	53
5.1	Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung	53
5.2	Qualitätssicherung als Weg zu besserer Bürgerbeteiligung?	57
5.3	Konsequenzen neuer Konzepte und Tendenzen für Qualität und Aufgeschlossenheit	59
6	Interviewpartner	66
7	Literatur	67

1 Wie behandeln wir das Thema dieser Studie?

Die Beteiligung der Bürger an Planungen, der Erstellung von Leitbildern und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfreut sich in Deutschland wachsender Aufmerksamkeit. Der Wunsch der Bürger nach mehr Mitsprache und Mitgestaltung sowie der Bedarf von Politik und Verwaltung an Einbindung von lokalem Wissen sowie Zustimmung und Mitwirkung der Bürger treiben die Partizipation voran. Sie wird als Chance gesehen, die parlamentarische Demokratie zu beleben und zu ergänzen und einer Zuschauerdemokratie entgegenzuwirken. Ebenso wird das bürgerschaftliche Engagement als Hoffnungsträger für das zukünftige Funktionieren der Gesellschaft betrachtet. Die Frage, wie Bürgerinnen und Bürger intensiver einbezogen werden können, wie sich das Verhältnis Bürger–Staat in Zukunft gestalten wird, wird offensichtlich immer wichtiger. Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement verbinden sich dabei zunehmend.

Fragestellungen und Vorgehensweise

Im Einzelnen gehen wir im Rahmen unserer Arbeit vor allem folgenden Fragestellungen nach:

- Was hat sich in den letzten Jahren bezogen auf den Einsatz von Beteiligungsverfahren verändert (Rahmenbedingungen, Ziele, Inhalte, Methodenspektrum)?
- Warum wird in letzter Zeit so intensiv über die Qualität von Beteiligungsprozessen nachgedacht?
- Inwieweit wurde diese Qualität durch die festgestellten Veränderungen positiv oder negativ beeinflusst?
- Welche Entwicklungen begünstigen oder beeinträchtigen eine Aufgeschlossenheit gegenüber partizipativen Verfahren?

Für die Beantwortung dieser Fragen haben wir zunächst in der Literatur und dem Internet recherchiert und die Ergebnisse ausgewertet, um anschließend mit neun ausgewiesenen Expertinnen und Experten leitfadengestützte Telefoninterviews zu führen.

Aufbau der Studie

Die Studie ist in vier thematische Kapitel gegliedert. Nach dieser Einleitung betrachten wir in Kapitel 2 zunächst die Verwendung der Begriffe „Bürgerbeteiligung“ und „Partizipation“, die in der Literatur auf verschiedenste Weise gebraucht werden. Wir führen aus, was wir in der Studie unter der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern verstehen, und stellen dar, wie sich der Einsatz von Beteiligungsverfahren bis heute entwickelt hat. Anschließend beleuchten wir die Veränderungen von Rahmenbedingungen, die die Durchführung von Beteiligungsprozessen beeinflussen. Es wird herausgearbeitet, dass sich der

Wertewandel in der Gesellschaft, die Entwicklung der Wahlbeteiligung und die Veränderungen des staatlichen und kommunalen Selbstverständnisses auf die Praxis der Bürgerbeteiligung auswirken (Kapitel 3).

Darauf aufbauend untersuchen wir in Kapitel 4 die neuen Tendenzen und Entwicklungen in Beteiligungsprozessen. Dabei gehen wir insbesondere darauf ein, aufgrund welcher Einflüsse in den letzten Jahren eine Weiterentwicklung des methodischen Repertoires stattgefunden hat und welche Methoden unter diesen Bedingungen entstanden sind.

Im abschließenden Kapitel beleuchten wir Argumentate, die für oder gegen Partizipation bei Prozessen der politischen Meinungs- und Entscheidungsbildung sprechen können. Weiterhin setzen wir uns mit der in letzter Zeit intensivierten Diskussion über die Qualitätssicherung von Beteiligungsverfahren auseinander. Wir gehen der Frage nach, inwieweit Auswirkungen auf die Qualität von Beteiligungsprozessen sowie Veränderungen bei der Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung auszumachen sind.

Hintergrund und Danksagung

Diese Studie entstand zwischen August und November 2004. Sie dient einem Erfahrungsaustausch über Bürgerbeteiligung mit der brasilianischen Nichtregierungsorganisation FASE sowie der Fachdiskussion in Deutschland. Sie gibt einen Einstieg in die Thematik, bei dem viele Antworten nur thesenhaft ausfallen können und eine Reihe von Fragen noch offen bleiben muss. Eine weitere Konkretisierung unserer Ergebnisse durch Befragungen oder eine genauere Untersuchung von Fallstudien steht noch aus. Dies gilt insbesondere auch für die Geschichte der Bürgerbeteiligung in der DDR und die besondere Situation in der Wendezeit. Wir haben bei der Darstellung der Entwicklungen bis 1990 schwerpunktmäßig die Bundesrepublik betrachtet, aber auch auf die runden Tische in der DDR hingewiesen.

Wir danken der Rosa-Luxemburg-Stiftung und insbesondere Dr. Lutz Brangsch für die Förderung und die Möglichkeit, relevante Fragestellungen zur Entwicklung von Beteiligungsprozessen genauer zu beleuchten. Ganz besonderen Dank gebührt den Interviewpartnerinnen und -partnern für Ihre Offenheit und die zahlreichen wertvollen Hinweise, die wir von ihnen erhalten haben. Die Schlussfolgerungen, die wir aus ihren Äußerungen gezogen haben, können und müssen jedoch nur wir als Autoren verantworten.

2 Was wird unter Bürgerbeteiligung verstanden?

Der Ausdruck „Bürgerbeteiligung“ wird oft in sehr unterschiedlichem Sinne verwendet. Deshalb stellen wir in diesem einleitenden Kapitel dar, mit welchen Bedeutungen er benutzt wird und wie wir ihn in dieser Studie gebrauchen. Anschließend geben wir einen kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Deutschland. In deren Verlauf hat sich auch das Verständnis von Bürgerbeteiligung verändert.

2.1 Bürgerbeteiligung im weiteren und engeren Sinne

Schaut man sich die Fachliteratur, Lexika, politische Dokumente und die Medien an oder gibt man `Bürgerbeteiligung` in eine Suchmaschine des Internets ein, so trifft man auf sehr verschiedene Bedeutungen dieses Wortes. Im weitesten Sinne wird Bürgerbeteiligung genauso weit gefasst wie `politische Beteiligung` oder `Partizipation`, nämlich als

„aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen bei der Erledigung der gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten bzw. der Mitglieder einer Organisation, einer Gruppe, eines Vereins etc. an den gemeinsamen Angelegenheiten.“ (Schubert/Klein 2001)

Oft wird `Partizipation` als Oberbegriff verstanden und `Bürgerbeteiligung` bezieht sich lediglich auf Teilbereiche der Partizipation. Diese Bereiche werden zunächst vor allem danach unterschieden, inwieweit die Beteiligung in einem formell, rechtlich festgelegten Wege erfolgt (vgl. Kaase; Pamme: 131). Zu solchen *verfassten* Arten der Beteiligung gehören insbesondere Wahlen und Abstimmungen (Bürgerbegehren, Volksentscheide usw.). Darüber hinaus zählen formell organisierte Formen der Teilhabe wie die Mitwirkung in politischen Parteien sowie in Verbänden und Vereinen hierzu.

Der Ursprung des Begriffs Bürgerbeteiligung im engeren Sinne liegt in einer weiteren verfassten Form der Partizipation, nämlich der *Beteiligung an Planungsverfahren* von Verwaltungen insbesondere auf kommunaler Ebene. Hier hat der Ausdruck Bürgerbeteiligung auch Eingang in Gesetze gefunden, so in das Bundesbaugesetz, wo die Bürgerbeteiligung 1976 verankert wurde. In der seit dem 1. 7. 1987 geltenden Fassung des Baugesetzbuches lautete der maßgebliche § 3 folgendermaßen:

§ 3 Beteiligung der Bürger

(1) Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

In der Neufassung vom September 2004 heißt es:

§ 3 Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig ... zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

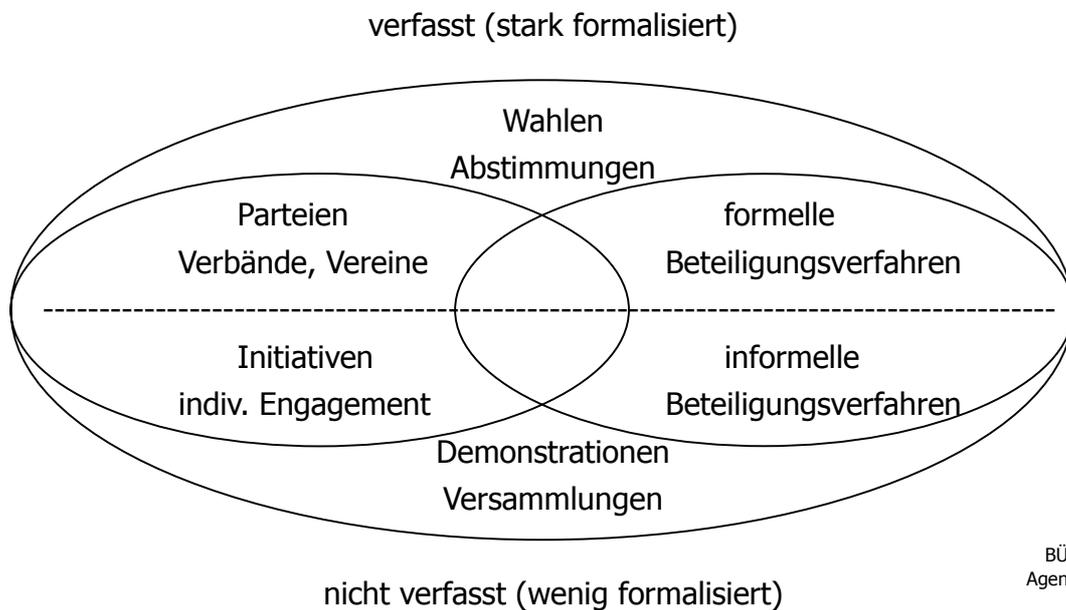
Diese Änderung kommt dem Hinweis eines der befragten Experten entgegen, dass der Ausdruck `Bürgerbeteiligung´ von seiner Begrifflichkeit her problematisch sei: `Bürger´ sind nach juristischem Verständnis volljährige deutsche Staatsbürger. Besser wäre es, von `Bevölkerungsbeteiligung´ zu sprechen, um auch minderjährige und nicht eingebürgerte Anwohner einzubeziehen. Andererseits sind die Ausdrücke `Bevölkerung´ und `Öffentlichkeit´ auch ungenauer, sie sprechen nicht mehr unmittelbar individuelle Personen in der Bürgerrolle an (ob sie diese hierzulande rechtlich bereits innehaben oder nicht), sondern könnten sich auch oder ausschließlich auf Gruppen, Organisationen oder Massenmedien beziehen.

Neben den verfassten Arten der Beteiligung werden auch *nicht verfasste* Arten der Beteiligung ausgeübt. So setzen Verwaltung und Politik Verfahren der Bürgerbeteiligung auch bei Fragen ein, für die eine Beteiligung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Dabei geht es manchmal nicht nur um einzelne, begrenzte Planungsentscheidungen, sondern zum Beispiel um die strategische Ausrichtung oder Leitbilder der Stadtpolitik. Für diese informelle Bürgerbeteiligung werden oft Verfahren eingesetzt, die stärker auf einen *Dialog der Bürger* setzen – sowohl untereinander als auch mit Politik und Verwaltung (vgl. Enquete-Kommission Abgeordnetenhaus von Berlin 1999: 368f).

Darüber hinaus engagieren sich Bürger nicht nur in Parteien und Verbänden, sondern auch in Initiativen und in individuellen Tätigkeiten für das Gemeinwesen. Letzteres erfreut sich in letzter Zeit unter den Schlagworten „*bürgerschaftliches Engagement*“ und „*Ehrenamt*“ wachsender Aufmerksamkeit. So hat der Deutsche Bundestag eine Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ eingesetzt. Bürger nehmen des Weiteren an Demonstrationen und Versammlungen teil und äußern sich in Flugblättern, Leserbriefen usw. Diese Beteiligungsarten sind zwar grundrechtlich verankert, ihre Ausübung ist aber nicht unmittelbar formalisiert wie etwa die des Wahlrechts. In diesem Sinne ist die übliche Unterscheidung zwischen verfassten und nicht verfassten Beteiligungsarten bei genauerer Betrachtung als eine Unterscheidung zwischen stark und wenig formalisierten Beteiligungsarten zu verstehen.

Die genannten formellen und informellen Beteiligungsmöglichkeiten haben wir in Abbildung 1 zusammengefasst. Alle dort genannten Bereiche werden gelegentlich als Bürgerbeteiligung bezeichnet. Es ist jedoch hilfreich, genauer zu unterscheiden, wovon jeweils die Rede ist. Die Bereiche des Begriffsfeldes wurden von den Interviewpartnern bestätigt.

Abb. 1: Verfasste und nicht verfasste Arten der Beteiligung



Darüber hinaus werden legale und illegale Formen der Beteiligung (ziviler Ungehorsam), gewaltfreie und gewaltsame Formen sowie konventionelle und unkonventionelle Formen unterschieden – wobei viele unkonventionelle Formen sich allmählich etablieren (s. Überblick bei Kaase; Enquetekommission Bundestag: 320–322).

Einige Interviewpartner wiesen noch auf die aktiven und passiven Begleitvorstellungen der Begriffe hin: Beteiligung kann beides sein (beteiligt werden und sich beteiligen), Partizipation ist aktiv etc. Man kann entsprechende normative Präferenzen setzen, wir beschränken uns hier aber auf eine beschreibende Begrifflichkeit.

Bürger-, Verbands- und Expertenbeteiligung

Zu unterscheiden ist die *Bürgerbeteiligung* insgesamt von der *Verbands-* und *Expertenbeteiligung* (vgl. Enquetekommission Abgeordnetenhaus von Berlin 1999: 367f). Parteien und Interessenverbänden stehen andere Wege der Mitwirkung an der politischen Willensbildung offen als einzelnen Bürgern. Gleiches gilt für die Einbeziehung der Expertise von Fachleuten. Bürgerbeteiligung im engeren Sinne gilt jedoch der Einbeziehung von Bürgern in ihrer Bürgerrolle, als Mitglied eines Gemeinwesens. Bürger werden hier unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu Interessengruppen, Organisationen etc. einbezogen, unabhängig von ihrer Expertise – bzw. als „Experten ihrer Situation“, die gute Kenntnisse der Lage vor Ort und der Alltagspraxis in der zur Entscheidung anstehenden Materie haben, die als Anwohner von den Folgen einer Entscheidung betroffen wären etc. Daher ist die direkte Einbeziehung von Bürgern eine sinnvolle, vielfach geübte Praxis und zum Teil gesetzlich vorgeschrieben. In der Praxis gibt es jedoch des öfteren Kombinations- und

Mischformen von Bürger-, Verbands- bzw. Expertenbeteiligung. Diese können absichtlich oder unabsichtlich zustande kommen, produktiv oder unerwünscht sein. So kann eine Anhörung alle drei Zwecke erfüllen. Oft geht es aber gerade darum, mit formellen und informellen Beteiligungsverfahren insbesondere solche Bürger anzusprechen und in Entscheidungsprozesse einzubeziehen, die nicht bereits in Organisationen mitarbeiten. Hin und wieder ist jedoch im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren auch eine Einflussnahme von Organisationen festzustellen, deren Mitglieder sich an solchen Verfahren beteiligen und dort mehr oder weniger für ihre Organisation sprechen. Hierfür steht in Abbildung 1 der Überschneidungsbereich zwischen der Mitwirkung in Organisationen und derjenigen in Bürgerbeteiligungsverfahren.

Wie verstehen wir `Bürgerbeteiligung` in dieser Studie?

Entsprechend dem ursprünglichen, engeren Sinn von Bürgerbeteiligung legen wir in dieser Studie das *Hauptaugenmerk auf die unmittelbare Einbeziehung von Bürgern* als Mitglieder eines Gemeinwesens in planerische und strategische Entscheidungen (außerhalb von Wahlen, Organisationen etc.). Dabei kann es sich um formelle oder informelle Bürgerbeteiligungsverfahren handeln. In ähnlicher Weise versteht Klaus Selle unter Bürgerbeteiligung die „Öffnung von Planungs- und Politikprozessen für bürgerschaftliche Mitwirkung durch Information, Partizipation und Kooperation.“ (Selle 2004a: 6-7) Solche `kooperations- bzw. partizipationsdemokratische Elemente` grenzt Heidi Sinning von der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie ab. Sinning verwendet diese Unterscheidung unter Verweis auf Banners Modell der „drei Demokratien der Bürgerkommune“ (Sinning 2001). Für die Elemente einer partizipativen Demokratie werden meist spezielle Methoden eingesetzt (schematisierte Bürgerbeteiligung; von Wiese-Ofen 2001: 16). Einige der Interviewpartner haben unsere Konzentration auf eine engere Bedeutung von Bürgerbeteiligung geteilt, andere wollten z. B. das Bürgerengagement mit einschließen.

Der Gründe für unsere Verwendung des Begriffs `Bürgerbeteiligung` sind zweierlei: Zum einen gibt es sowohl für die Gesamtheit der politischen Teilhabe als auch für ihre anderen Teilbereiche geeignete und geläufige Ausdrücke, während für den Bereich der Bürgerbeteiligung im engeren Sinne keine begriffliche Alternative verfügbar ist. Daher erscheint es zweckmäßig, den Begriff Bürgerbeteiligung für diesen engeren Bereich zu reservieren. Zum anderen erscheint uns dieser engere Bereich der Bürgerbeteiligung als ein besonders aussichtsreicher und innovativer Bereich der Partizipation, auf den sich zu konzentrieren lohnt.

2.2 Entwicklung der Bürgerbeteiligung im geschichtlichen Rückblick

Die Entwicklung der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements in der Bundesrepublik Deutschland erfolgte und erfolgt keineswegs geradlinig.

„Die Entwicklungen verlaufen vielmehr verwirrend widersprüchlich, weisen Brüche auf und führen dazu, dass entwickelte Formen der Bürgerorientierung vielerorts auf einige (räumliche, zeitliche oder institutionelle) `Inseln´ beschränkt bleiben.“ (Selle 2004a)

Selle beschreibt fünf Entwicklungslinien, die seit 1960 bis heute parallel zu beobachten sind:

1) **Beteiligungsrechte, Informations- und Partizipationsangebote**

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre wurden in vielen gesellschaftlichen Bereichen mehr Demokratie gefordert, mehr Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten politisch erkämpft. Ein neues Rollenverständnis der Bürger gegenüber Staat und Gesellschaft ging damit einher. In der Folge wurde die Beteiligung der Bürger insbesondere an der Planung gesetzlich geregelt. In diesen `klassisch-administrativen´ Verfahren werden Informations-, Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten für Planungsbetroffene eingeräumt. Später wurden mit der Begründung, Planungsverfahren beschleunigen zu müssen, Rechte wieder eingeschränkt.

In den 90er Jahren war ein Schub zu verzeichnen hin zu mehr Elementen direkter Demokratie, wie z. B. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie inzwischen für die Landes- und Kommunalebene weitgehend gesetzlich verankert sind.

2) **Informelle Kommunikationsformen, aufsuchende und aktivierende Beteiligung**

Neben den schlichten Informations- und Partizipationsangeboten gab es seit den 70er Jahren Tendenzen, lokale Milieus direkt anzusprechen und sie zur Mitwirkung zu aktivieren. Eingeflossen ist diese Entwicklung in heutige Formen von Stadtteil- oder Quartiersbüros, in Verfahren wie die „Anwaltsplanung“, „Bürgergutachten“ oder „Bürgerjury“. Die Verfahren, die wir in Kapitel 4.2 beschreiben, finden häufig in diesem Kontext ihre Anwendung.

3) Eigenaktivitäten: von der Selbsthilfe zu den Potentialen der Zivilgesellschaft

Gesellschaftliche Eigenaktivitäten haben in Deutschland eine Tradition, die mit der Genossenschaftsbewegung mindestens bis ins 19. Jh. zurückreicht. Gruppen, Initiativen, Verbände kümmern sich in den verschiedensten Lebensbereichen um die eigenen Belange. In den siebziger und achtziger Jahren erlebte diese Form der 'Selbstorganisation' insbesondere im Bereich der Friedens- und Umweltbewegung ein neues politisches Gewicht. Aber auch in Kultur, Stadtentwicklung und im sozialen Bereich gibt es heute vielfältigste Initiativen und umfangreiche Netzwerke. Dieses so genannte 'bürgerschaftliche Engagement' beruht auf freiwilliger Basis und (unbezahlter) 'Ehrenamtlichkeit'.

4) Privatisierung, Modernisierung und Bürgerorientierung

Seit den 90er Jahren werden immer mehr staatliche (Versorgungs-)leistungen privatisiert und gleichzeitig die Verwaltung nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten umgebaut. Ziel ist hierbei mehr 'Bürgerorientierung', womit aber im wesentlichen ein besserer 'Bürgerservice' gemeint ist.

„Zunächst schwächen die Entstaatlichungstendenzen die Handlungsmöglichkeiten der politischen Vertretungen und der (auf sie einwirkenden) Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen. ... Zugleich aber haben die bereits erwähnten neuen direktdemokratischen Elemente einerseits und die Entdeckung der Bürger als Partner (gelegentlich wird das als 'kooperative Demokratie' bezeichnet) andererseits zu einer Neugewichtung der Rollen geführt.“ (Selle 2004a)

Heidi Sinning beschreibt diese Entwicklung im Anschluss an Gerhard Banner als einen „Weg von der Ordnungs- über die Dienstleistungs- hin zur Bürgerkommune“ (Sinning 2001).

5) Zwischen den Welten: neue Partnerschaften?

Immer häufiger in den vergangenen Jahren greifen dort, wo die öffentlichen Finanzmittel nicht ausreichen, staatliche Stellen zu so genannten 'Public-Private Partnerships'. Sofern es hierbei um zentrale Belange des öffentlichen Lebens geht, wie z. B. die Nutzung und Gestaltung der öffentlichen Räume einer Stadt, entstehen vielerorts trilaterale Kommunikationsprozesse: Bürger – Staat – Wirtschaft.

3 Wie haben sich die Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung verändert?

Seit den 60er und 70er Jahren haben sich die politischen wie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland stark verändert. Diese Veränderungen haben ihre Wurzeln zum großen Teil in den Forderungen der Bürger nach mehr Beteiligung an politischen Entscheidungen. Sie sind eingebettet in eine Veränderung und Pluralisierung der Werte, Milieus und Lebensstile. Gleichzeitig ist eine Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie zu beobachten. Allgemein wird dies im Kontext der `Politik-´ oder `Parteienverdrossenheit´ und abnehmender Wahlbeteiligung beschrieben. Ebenso hat sich das Selbstverständnis von Bürgern und Staat in den vergangenen 40 Jahren gewandelt, was u. a. mit strukturellen Veränderungen des Staates zusammenhängt. Diese Rahmenbedingungen betrachten wir im Hinblick darauf, welche Bedeutung sie für die Praxis von Beteiligungsprozessen haben.

3.1 Wertewandel und Ausdifferenzierung der Lebensstile in der Gesellschaft

Werte und Lebensstile spielen eine große Rolle dafür, wie in einer Gesellschaft politische Entscheidungen getroffen werden. Das erstreckt sich auch auf die Frage, wann Entscheidungen als legitimiert bzw. gerechtfertigt angesehen werden und unter welchen Bedingungen sie durchsetzbar sind. In einer demokratischen Gesellschaft wird das Ergebnis einer Entscheidung insbesondere über den Prozess der Entscheidungsfindung legitimiert. Wichtig ist dabei, wer in welcher Weise an der Entscheidungsfindung beteiligt ist und wie die Kommunikation hierbei abläuft.

Werteverschiebung zugunsten individueller Entfaltung

In den vergangenen Jahrzehnten hat der Einzelne in der Gesellschaft neue, zusätzliche Möglichkeiten bekommen, sich individuell zu entfalten. Dies hat zu stark ausdifferenzierten Lebensstilen geführt. Zu beobachten ist eine Verschiebung zu Gunsten von Werten der individuellen Entfaltung (Mitsprache, Chancengleichheit, Unabhängigkeit, Meinungsfreiheit, Toleranz) und zu Ungunsten von an Pflicht und Akzeptanz orientierten Werten (Sicherheit, Ordnung, Leistung, Wirtschaftswachstum, Preisstabilität). Im Ergebnis bedeutet dies, dass Ansprüche auf Folgsamkeit gegenüber Normen oder Leistungserbringung weder mit autoritativen noch mit traditionellen Gründen durchgesetzt werden können. Außerdem werden formale Rollenanforderungen zunehmend abgelehnt (s. Klages 1996). Diese Werteverschiebung verringert die Bedeutung außengeleiteter Orientierung

gen und erweitert den Spielraum, die eigenen Lebensinteressen unterschiedlich zu akzentuieren und zum Orientierungspunkt zu machen. Das eigene Tun wird stärker abhängig von der persönlichen Motivation, Einsicht oder Überzeugung.

Zu diesem neuen Selbstverständnis gehört auch, dass sich die Menschen weniger binden lassen. Auch sind es nicht gesellschaftliche Strukturen und hierarchische Anweisungen oder ein als diffus empfundenes „Gemeinwohl“, das zur Aktivität treibt. Zudem wird es in der Kommunikation zunehmend wichtiger, dass einzelne Personen sich als Individuum mit persönlichen Interessen einbringen können.

Die Neigung zur Individualität muss Handlungen, die dem Gemeinwohl dienen, jedoch keineswegs ausschließen, ihr Motivationshintergrund ist nur anders gelagert. Engagement und Aktivitäten sind zunehmend dann erfolgreich und von Dauer, wenn die Motivation zum Handeln aus der Aktivität, dem Anliegen oder den Handelnden selbst, d. h. „von innen“ kommt. Deshalb setzen neuere Verfahren bei der persönlichen Betroffenheit der Menschen an. Hier liegt der Ausgangspunkt für Aktivierung oder Handlungsplanung.

Grundsätzlich kann ferner davon ausgegangen werden, dass mit dem Bildungsgrad auch das politische Interesse, das Selbstvertrauen, das Wissen über politische Vorgänge, die Artikulationsfähigkeiten und die Überzeugung, durch eigenes Handeln die Politik mitgestalten zu können, wächst.

Das Grundinteresse an politischen Themen geht also einher mit einer gestiegenen Fähigkeit zur Reflexion, mit einem abnehmenden Interesse an politischen Großinstitutionen und mit einer abnehmenden Bereitschaft, sich für „die eine politische Richtung“ einnehmen zu lassen. Vielmehr wird jeder Sachverhalt für sich betrachtet und der ganz persönlichen Lebenssituation zugeordnet.

Pluralisierung von Milieus und Lebensstilen

Bei näherer Betrachtung ist nicht nur eine Verschiebung von Werten festzustellen, sondern eine Vervielfältigung der Werte, Lebensweisen und Milieus. Traditionelle Werthaltungen und Milieus bestehen fort, daneben haben sich viele neue Milieus entwickelt und verändern sich weiter. Die Entwicklung ist so vielgestaltig und dynamisch, dass sie sich schwer auf einen Nenner bringen lässt. So werden die Milieus in sehr unterschiedlicher Weise klassifiziert, je nach den verschiedenen Gesichtspunkten, unter denen man versucht, Typen zu bilden. Zur Veranschaulichung stellen wir hier eine sehr verbreitete Unterscheidung von Milieus dar, die sich an sozialer Schichtung und Wertorientierungen orientiert und bereits für Zwecke der politischen Kommunikation, politischen Bildung, Wahlforschung und Bürgeraktivierung aufbereitet wurde. Sie verdeutlicht die Herausforderung, vor der Prozesse der Bürgerbeteiligung stehen, wenn sie so gestaltet werden sollen, dass sie die gesamte Bevölkerung, also sehr unterschiedliche Milieus, ansprechen sollen. Zu empfehlen ist generell eine Vorgehensweise, mit verschiedenen Kommunikati-

onsmaßnahmen auf die einzelnen Milieus zuzugehen (insbesondere die Leitmilieus, an denen sich andere Milieus mit ähnlicher Werthaltung orientieren).

Tab. 1: Kurzcharakteristik sozialer Milieus nach Sinus/Ecolog-Institut

Traditionelle Milieus		Gesellschaftliche Leitmilieus					
Konservative 5 %	Das alte deutsche Bildungsbürgertum: konservative Kulturkritik, humanistisch geprägte Pflichtauffassung und gepflegte Umgangsformen	Etablierte 10 %	Das selbstbewusste Establishment: Erfolgsethik, Machbarkeitsdenken und ausgeprägte Exklusivitätsansprüche	Postmaterielle 10 %	Das aufgeklärte Nach-68er-Milieu: postmaterielle Werte, Globalisierungskritik und intellektuelle Interessen	Moderne Performer 8 %	Die junge, unkonventionelle Leistungselite: intensives Leben – beruflich und privat, Multi-Optionalität, Flexibilität und Multimedia-Begeisterung
		Mainstream-Milieus		Hedonistische Milieus			
DDR-Nostalgische 6 %	Die resignierten Wende-Verlierer: Festhalten an preußischen Tugenden und altsozialistischen Vorstellungen von Gerechtigkeit und Solidarität	Bürgerliche Mitte 16 %	Der statusorientierte moderne Mainstream: Streben nach beruflicher und sozialer Etablierung, nach gesicherten und harmonischen Verhältnissen	Experimentalisten 7 %	Die extrem individualistische neue Bohème: ungehinderte Spontaneität, Leben in Widersprüchen, Selbstverständnis als Lifestyle-Avantgarde		
Traditionsverwurzelte 15 %	Die Sicherheit und Ordnung liebende Kriegsgeneration: verwurzelt in der kleinbürgerlichen Welt bzw. in der traditionellen Arbeiterkultur	Konsum-Materialisten 11 %	Die stark materialistisch geprägte Unterschicht: Anschluss halten an die Konsum-Standards der breiten Mitte als Versuch des Ausgleichs sozialer Benachteiligungen	Hedonisten 11 %	Die spaßorientierte moderne Unterschicht / untere Mittelschicht: Verweigerung von Konventionen und Verhaltenserwartungen der Leistungsgesellschaft		

Anm.: Die Senkrechte gibt die soziale Lage an, die Horizontale die Wertorientierung: traditionell–(post)modern.
 Quelle: Kleinhüchelkotten u. a. 2002: 2-3 (auf Basis des Sinus-Modells 2001/2002), eig. Aufbereitung.

Am Beispiel der Beteiligung an der Erstellung einer Lokalen Agenda 21 empfiehlt das Ecolog-Institut unterschiedliche zielgruppenorientierte Ansprachen, die inhaltlich und methodisch verschiedene Akzente setzen: eine „Nachbarschaftsagenda“ für die bürgerliche Mitte, ein „virtuelles Agendaforum“ für die modernen Performer, kleine Gesprächsrunden mit Vertrauenspersonen für die Traditionsverwurzelten, eine aktivierende Befragung für die Konsum-Materialisten usw. (Kleinhüchelkotten u. a. 2002: 6-16 bis 6-21).

Zunehmendes Interesse an Beteiligung

Viele Bürger wenden sich Partizipationsformen zu, die außerhalb der Parteien liegen (s. 3.2), flexibel sind und Raum für eigene Interessen bieten.

„43 % der 16-20-Jährigen sind bereit, bei Bürgerinitiativen, Hilfsorganisationen oder Selbsthilfegruppen mitzuarbeiten. Dazu gehören z. B. Bürger-, Straßen-, Stadtteilinitiativen, Ad-hoc-Zusammenschlüsse, Gruppen mit nur einem Anliegen. ... [Bevorzugt werden also] Formen ..., aus denen man jederzeit ausscheiden kann, in denen man

nur selten öffentlich agiert, sich exponiert und seine Privatheit aufgibt. Die tradierten festeren Formen werden demnach auch weiterhin gegenüber mehr lockeren temporären, von Fall zu Fall genutzten Formen verlieren.“ (Böge 2001 m. w. N.)

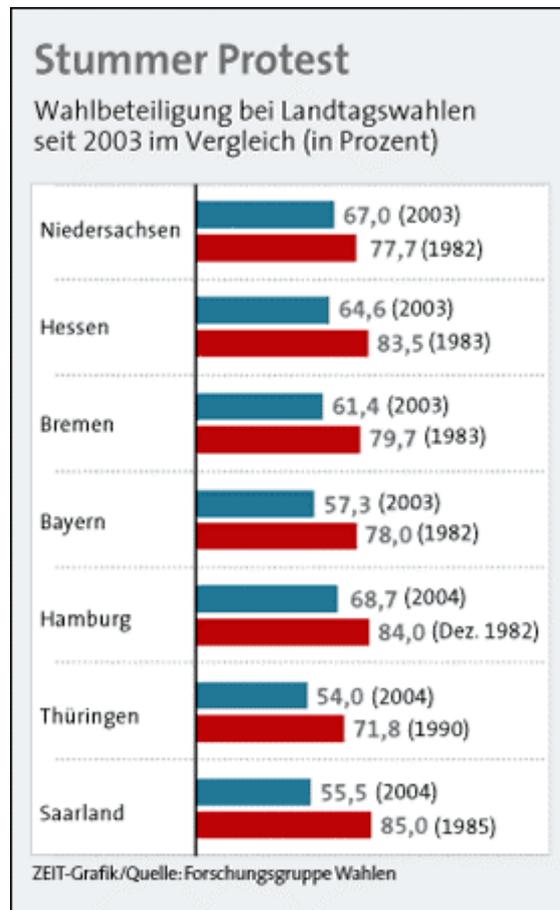
Es ist vor allem der Entscheidungsgegenstand, der interessant ist, weniger die Organisation, die ihn thematisiert. Es sind nicht die politischen Parteien oder die Gewerkschaften, auch nicht die NGOs (Non Governmental Organisations). Politische Beteiligung ist kontextabhängig, betroffenenorientiert, soll möglichst informell und ohne große Verbindlichkeiten sein.

Das Verlangen von Bürgern nach mehr Selbstbestimmung und Mitbestimmung in gesellschaftlichen Belangen ist trotz aller Ungleichzeitigkeiten (vgl. Kap 3.4) stark vorhanden und nimmt eher zu als ab. Beteiligung kann, ganz allgemein betrachtet, diesem Verlangen Rechnung tragen und es zum Vorteil aller nutzen. Dabei kommt es innerhalb der Beteiligungsprozesse darauf an, den hier beschriebenen veränderten Werten und Erwartungshaltungen der Bürger entgegenzukommen und mit ihnen produktiv umzugehen.

3.2 Rückläufige Wahlbeteiligung und Legitimationsprobleme

Das wachsende Interesse an Bürgerbeteiligung hängt mit einer abnehmenden Attraktivität anderer Arten der Teilhabe zusammen. Die *Wahlbeteiligung* geht insbesondere bei Kommunalwahlen mehr und mehr zurück. Bis Mitte der 90er Jahre waren in Deutschland Wahlbeteiligungen zwischen 65 und über 80 % üblich. Jedoch sank beispielsweise bei der Wahl zu den Gemeindeparlamenten im Bundesland Sachsen-Anhalt im Juni 2004 die Beteiligung auf einen Tiefststand von 42,1 %. In Nordrhein-Westfalen gaben bei der Kommunalwahl im September 2004 nur 54,5 % der Wahlberechtigten ihre Stimme ab – negativer Rekord in diesem Bundesland der „alten“ Bundesrepublik (s. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 10/2004 und Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 10/2004). Auch bei Landtagswahlen hat die Beteiligung in der letzten Zeit gegenüber den 80er und 90er Jahren merklich nachgelassen (s. *Abb. 2*).

Abb. 2: Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen seit 2003 im Vergleich



Quelle: Geis 2004.

Die rückläufige Wahlbeteiligung wird von der Bevölkerung überwiegend mit den politischen Skandalen der Gegenwart bzw. der letzten Jahre begründet: Im Rahmen einer Umfrage sehen zwar 20 % der Befragten in der abnehmenden Wahlbeteiligung „eine normale Entwicklung“. Aber 47 % der Interviewpartner halten aktuelle politische Vorgänge und Verhaltensweisen für die wesentlichen Ursachen dieser politischen Enthaltung. 33 % nennen beide Gründe. Deutlich scheint also die allgemeine Verdrossenheit über Politiker als die erste und wichtigste der Begründungen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die politischen Parteien seit Jahren einen Rückgang ihrer Mitgliederzahlen erleben (wikipedia.org 10/2004). Inzwischen richten „nur 5 % der 21-24-Jährigen, 4 % der 25-34-Jährigen und 3 % der 35-59-Jährigen ... ihr Interesse auf politische Parteien. Die tatsächliche Mitgliedschaft liegt noch darunter. Dagegen wenden sich die Bürger informellen Partizipationsformen zu“ (Böge 2001 m. w. N.; s. auch Kapitel 3.1).

Diese Tendenzen führen bei Parteien, den aus ihnen hervorgehenden gewählten Vertretern und insgesamt für die repräsentative Demokratie zu wachsenden *Legitimationsprob-*

lemen. Legitimation bildet sich einer These von Jürgen Habermas (Habermas 1992) zufolge durch Verfahren, insbesondere deliberative (d. h. beratende) Verfahren. Hierzu zählen Anhörungen, Expertenkommissionen, Ausschussberatungen, öffentliche und massenmediale Diskussionen sowie eben auch Bürgerbeteiligungsprozesse. Die Abwägung des Für und Wider und die Einbeziehung verschiedener Sichtweisen und Interessen erhöht die Wahrscheinlichkeit, ein Ergebnis zu finden, das im Namen des Gemeinwohls auftreten darf. Entscheidend für diese Legitimität der Entscheidungen sind nach Habermas weniger die institutionellen Verfahren (Wahlen etc.), sondern die Qualität des Willensbildungsprozesses, der Beratschlagung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Institutionen. „Legitimation durch Verfahren“ meint also in erster Linie nicht wie früher bei anderen Autoren die Rechtfertigung durch Wahlen, Parteienkonkurrenz, Kontrolle der Regierung durch die Opposition etc., sondern die Gewinnung rechtfertigbarer Ergebnisse durch kommunikative Verfahren der Beratschlagung in Öffentlichkeit und Institutionen.

Der Kern deliberativer Politik besteht aus einem „Netzwerk von Diskursen und Verhandlungen“ (Habermas 1992, 388f).

„Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimatorische Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen *Qualität* ihrer Ergebnisse entfalten kann. Deshalb bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatte die wichtigste Variable. Sie darf nicht im schwarzen Kasten einer Operationalisierung verschwinden, die sich mit grobmaschigen Indikatoren zufriedengibt.“ (Habermas 1992, 369)

Als einen Weg des Zusammenspiels von verfasster Willensbildung und informeller Meinungsbildung nennt Habermas „partizipatorische Formen der Beteiligung, die eine implementierende Verwaltung an die Diskurse ihrer als Staatsbürger ernstgenommenen Klienten anbindet“ (Habermas 1992, 428). Sie bilden eine von mehreren Schleusen zwischen der Öffentlichkeit und dem politisch-administrativen System. Ähnlich beschreibt es Hans-Peter Meister:

„Nur Diskurse mit geeigneten Regeln und erprobten Verfahren können das Potenzial der Bürgergesellschaft adäquat nutzen, Umsetzungshindernisse überwinden und vor allem eine systematische Suche nach wechselseitig vorteilhaften Arrangements ("Win-Win-Konstellationen") für alle Betroffenen sicherstellen. Es geht also um eine Modernisierung der Entscheidungsvorbereitung in der Politik.“ (Meister)

Folgt man der Auffassung von Habermas vor dem eingangs beschriebenen Hintergrund des Rückgangs an Wahlbeteiligung und Vertrauen, so bedarf unsere Demokratie – neben anderen Verhaltensweisen von Politikern – einer Stärkung beratender Verfahren. In der Krise der repräsentativen Demokratie und ihrem Defizit an deliberativen Verfahren liegt demnach ein Grund für die Konjunktur von Beteiligungsprozessen, die derzeit fest-

gestellt werden kann (s. Kapitel 4.1.5). Und damit informelle Beteiligungsverfahren tatsächlich eine gewisse Legitimation entfalten können, müssen sie qualitativen (Mindest)anforderungen genügen. Hier dürfte eine Ursache liegen für die in den letzten Jahren intensiver geführte Diskussion über die Qualität von Partizipationsprozessen (s. Kapitel 5.2). Und nicht zuletzt könnte es sein, dass aufgrund dieser Legitimationsprobleme auch das Interesse der Politik an Bürgerbeteiligung zunimmt und die Vorbehalte der Politik gegenüber Beteiligungsverfahren (s. Kapitel 5.1) allmählich geringer werden.

3.3 Veränderung des staatlichen und kommunalen Selbstverständnisses

Seit einigen Jahren vollzieht sich eine grundsätzliche Veränderung im staatlichen und kommunalen Selbstverständnis, deren Ursachen bis in die sechziger Jahre zurückreichen, in denen auch die Anfänge der Bürgerbeteiligung liegen. Neben den in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen, veränderten Ausgangslagen und Legitimationsproblemen steht der Staat insbesondere auf kommunaler Ebene vor weiteren umfassenden Herausforderungen.

Steuerungsprobleme

Im bis in die 60er Jahre vorherrschenden Staatsverständnis galt der Staat für nahezu alle gesellschaftlichen Problembezüge als kompetent und handlungsfähig. Durch eine nach mehr Mitbestimmung aufbegehrende Bevölkerung wurde diese Allmacht des Staates immer weiter in Frage gestellt. Die zunehmende Komplexität technologischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen lässt bis heute die direkten Regelungsmöglichkeiten des Staates abnehmen. Andere Akteure als der Staat spielen eine immer größere Rolle. Der Staat muss erkennen, für Probleme nur noch teilweise lösungskompetent zu sein.

Eine weitere schwerwiegende Rolle spielen die knapper werdenden finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand. Der Staat sieht sich mit klassischen Aufgaben konfrontiert, deren Erledigung er durch fehlende finanzielle Mittel nicht mehr garantieren kann. Seine ihm traditionell angestammte Rolle als „versorgender Staat“ wird schon aus pragmatischen Gründen nicht länger haltbar.

Besonders von den Veränderungen betroffen ist die kommunale Ebene. Sie ist ein starker Bezugspunkt für viele Bürger. Die Betroffenheit der Bürger und ihr Beteiligungsinteresse sind bei Themen „vor der Haustür“ oft besonders groß.

Hinzu kommt ein Globalisierungsdruck, der die Kommunen untereinander in Konkurrenz bringt. Überschaubarkeit und Problemnähe, die eigentlichen Vorteile von politischen Handlungsmöglichkeiten in der Kommune, verschwinden zunehmend. Stattdessen bekommen sie immer neue Aufgaben zugewiesen.

„Augenscheinlich befinden sich die Kommunalregierungen Deutschlands in einem Dilemma – der drückenden Aufgabenlast steht ein zu geringes Potential kommender Handlungsmöglichkeiten gegenüber“ (Cusak/Weßels 1996).

Außerdem müssen Kommunen nicht nur an sie delegierte Aufgaben vor Ort lösen, sondern müssen zusätzlich dafür herhalten, die Entscheidungen „von oben“ den Bürgern zu vermitteln und im Zweifel sich für diese zu verantworten.

Alternative Steuerungsmöglichkeiten?

Vor dem Hintergrund der komplexer werdenden Problembetrachtungen entwickelt sich das Selbstverständnis des Staates dahingehend, dass er auf allen Ebenen weniger direkt plant und ordnet, stattdessen indirekter und strategischer die Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Lebens gestaltet. Die Aufgaben des Staates liegen also immer weniger in operativer Steuerung als mehr in strategischer Weichenstellung.

Joachim Jens Hesse sieht vor allem zwei Funktionen, die dem Staat weiterhin obliegen: Zum einen die Orientierungsfunktion, in der Problemlagen frühzeitig aufgegriffen werden und die Herstellung von Konsens mit der Bevölkerung gesucht wird. Zum anderen die Organisationsfunktion, in der der Staat die entsprechenden Verfahrensweisen und Steuerungsmodalitäten einrichtet. Er bleibt für diese somit legitimatorisch in der Pflicht, auch wenn er Selbstregulierungs- oder Verhandlungssysteme bevorzugt (Hesse 1987). Diese neuen Funktionen sind in der Regel gemeint, wenn in diesem Zusammenhang von einem „aktivierenden Staat“ bzw. dem Staat als „Moderator“ die Rede ist: Der Staat nutzt die Interessen der verschiedenen Akteure und motiviert diese zum Handeln.

Auf der Handlungsebene wird wichtig, neue Konzepte zu finden, die es erlauben, steuernd einzugreifen. Dabei sollte es zu einer „ganzheitlichen“ Bearbeitung von Problemen kommen. Für die Umsetzung sind die staatlichen Handlungsträger darauf angewiesen, sich neue Kooperationspartner zu suchen und mit diesen in Verhandlungen zu treten. Konflikten und Akzeptanzproblemen bei der Stadtentwicklung, dem Ausbau von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen u. ä. kann auf dem Kooperationswege besser begegnet werden als mit den klassischen Planungsverfahren. Denn die staatlichen Planer stoßen nunmehr auf kompetente sowie artikulationsfähige und -willige Gruppen. Es geht dabei also um die Einbeziehung der Interessen, Bedürfnisse und Kompetenzen der Adressaten staatlichen Handelns. Die infrastrukturell unterschiedlich ausgestatteten und unterschiedliche Kommunikationswege gewohnten Akteure müssen so in ein gemeinsames Verhältnis gesetzt werden, dass sich die Akteure nicht gegenseitig blockieren, sondern konstruktiv zu Entscheidungen kommen, die eine allgemeine Akzeptanz finden.

Beteiligung im Routinebetrieb und in Konfliktfällen

Die Nutzung alternativer Steuerungsmöglichkeiten eines moderierenden und partizipativen Staates ist auf dem Weg von der Ausnahme zur Regel. Bürger werden zunehmend nicht nur in Konfliktfällen an der Problemlösung beteiligt, sondern sie werden zunehmend auch im allgemeinen politischen Geschäft als 'Experten' für ihre eigenen Belange zu Rate gezogen. Das ist insofern eine Neuerung, als dass in Konfliktfällen und im Tagesgeschäft von den Akteuren unterschiedlich vorgegangen werden muss. Während im Routinebetrieb die Verfahren eingespielt und erprobt sind, ist im Konfliktfall mit anderen Rahmenbedingungen, wie z. B. erhöhter öffentliche Aufmerksamkeit und intensiverer Suche nach Problemlösungen, zu rechnen. Bürgerbeteiligungsverfahren bewegen sich derzeit an der Schwelle zwischen diesen Situationen: Sie sind aus Konflikten zwischen Bürgergruppen und dem politisch-administrativen System hervorgegangen und werden – jedenfalls auf kommunaler Ebene – zunehmend im Austausch zwischen Bürgern und Politik/Verwaltung eine Alltagserscheinung. Sie können sowohl als Mittel zur Problemlösung eingesetzt werden als auch zunehmend zu einer Routine des politisch-administrativen Systems werden, die sich durch eine größere Offenheit für Anstöße und Kommunikationsflüsse aus der Bürgerschaft auszeichnet (s. u. a. Habermas 1992: 432f).

Strukturveränderungen in Staat und Kommunen

Für Beteiligungsverfahren sind die internen Verwaltungsabläufe sowie die damit zusammenhängende Verankerung und Akzeptanz der Verfahren von großer Bedeutung. Auch hier gibt es einen Wandel zu verzeichnen, weil im Zusammenhang mit der Veränderung des staatlichen und kommunalen Selbstverständnisses die verwaltungsinternen Arbeitsabläufe hinterfragt werden. Es geht dabei um Zuständigkeiten, Aufgaben, Kooperationen auch innerhalb der Verwaltung, aber letztendlich auch um Effizienz und Effektivität. Dabei zeichnet sich eine Entwicklung ab, nach der „konzertierte“ Aktionen als wirkungsvoller erscheinen als das bisherige „Nacheinander“ der herkömmlichen Arbeit.

Die Entwicklung hin zu „konzertierten“ Aktionen kann sich positiv auf die Relevanz von Bürgerbeteiligung auswirken, denn sie scheint ein angemessenes Mittel der Umsetzung solcher Aktionen zu sein.

In ähnlicher Weise kann für die Beteiligungskultur einer Kommune außerdem die Verankerung von Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung ein aufschlussreiches Kriterium sein. So lässt die Stellenzuordnung des Personals, das das Beteiligungsverfahren durchführt, Rückschlüsse auf die Bedeutung, die der Partizipation beigemessen wird, zu. Beispielsweise ist zu beobachten, dass manche Kommunen in letzter Zeit Stabsstellen einrichten, bei denen das Know-how zu Beteiligungsprozessen gebündelt wird.

3.4 Ungleichzeitigkeiten

Auch wenn die interviewten Expert(inn)en den Eindruck bestätigten, dass sich die Zahl der Beteiligungsverfahren im Laufe der Jahre insgesamt erhöht hat (s. Kap. 4.1.5), kann davon ausgegangen werden, dass diese Entwicklung nach wie vor keine allgemeine Veränderung der Praxis politischer Entscheidungsprozesse oder planerischer Stadtentwicklungsverfahren darstellt. Selle (2004a, 22ff) weist ausführlich auf die Ungleichzeitigkeiten der Kommunikations- und Planungskultur in ein und derselben Stadt hin, die zu einem Nebeneinander kommunikativer und herkömmlicher Planungsverfahren führen. Auch die Ausgestaltung rechtlicher Regelungen wird durch unterschiedliche Kulturen beeinflusst: Einerseits werden beispielsweise Mitwirkungsmöglichkeiten durch direktdemokratische Instrumente ausgebaut, andererseits führen Beschleunigungsgesetze zu einer Beschneidung der Beteiligungsrechte. Diese Ambivalenzen werden auf ein Nebeneinander förderlicher und hemmender Faktoren zurückgeführt, die den Einsatz partizipativer Methoden beeinflussen:

Fördernde Faktoren

- Im Vorfeld oder begleitend zu Planungsverfahren sollen durch Beteiligungsangebote **Konflikte vermieden** oder geklärt werden.
- Eine zunehmende Zahl von Aufgabenfeldern der Stadtentwicklung erfordert die **aktive Mitwirkung** von Nutzern oder Eigentümern. Aus diesem Grund gewinnen aktivierende Beteiligungsformen mehr und mehr an Bedeutung.
- **Vorgaben von Gesetzen oder Förderprogrammen** schreiben Beteiligungsprozesse innerhalb von Planungsverfahren vor. Auch wenn diesen Anforderungen nicht selten nur halbherzig gefolgt wird, ist die Zielrichtung dieser Bestimmungen positiv zu bewerten.
- Inzwischen sind an vielen Orten Planungs- oder Entwicklungsprozesse mit einem partizipativen bzw. kooperativen Vorgehen gestaltet worden. **Positive Erfahrungen**, die hierbei gesammelt wurden, erhöhen die Bereitschaft, ähnliche oder auch andere Problemstellungen auf eine entsprechende Art und Weise anzugehen.
- Die Zahl professioneller Anbieter zur Gestaltung von Partizipations- oder Kooperationsprozessen hat zugenommen. Neben der zunehmenden Etablierung dieser speziellen Dienstleister wird die Beherrschung zeitgemäßer Kommunikationstechniken von einem wachsenden Anteil von Planer(inne)n und Verwaltungsmitarbeiter(inne)n als **wichtiger Bestandteil des beruflichen Know-hows** angesehen. Damit einher geht eine Verbreitung des Wissens über Methoden, notwendige Voraussetzungen oder Stolpersteine solcher Verfahren.

- Dem zusätzlichen Arbeitsaufwand, der mit der Durchführung von kooperativen Verfahren häufig verbunden ist, stehen selten motivierende Anreize gegenüber. Beobachten lässt sich allerdings, dass pilothafte Anwendungen in neuen Handlungsfeldern zu **immateriellen Vorteilen** wie Beachtung in der (Fach-)Öffentlichkeit oder Einladungen zu Konferenzen führen.

Hemmende Faktoren

- **Sensible Entscheidungen** oder Entscheidungsprozesse, die als besonders wichtig für die Entwicklung einer Stadt oder Region angesehen werden, werden von Politik und Verwaltung gerne zunächst im kleinen Kreis diskutiert oder geklärt, bevor sie in die breite Öffentlichkeit gelangen.
- Um Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, bestehen **erprobte informelle Kommunikationsstrukturen**, bei denen eine transparente Entscheidungsfindung oder Beteiligung Dritter manchmal als störend empfunden wird.
- Das **Verhältnis zwischen Verwaltungsmitarbeiter(inne)n und Bürger(inne)n** wird von beiden Seiten nicht als partnerschaftlich oder gleichwertig, sondern als hierarchisch und mit unterschiedlicher Legitimation ausgestattet angesehen. Damit wird Beiträgen verschiedener Beteiligter ein unterschiedlicher Stellenwert eingeräumt.
- Für manche Fachleute steht die Qualität der eigenen Arbeit im Vordergrund, die für sich spricht. Es wird bezweifelt, dass **Laien**, die im eigenen Fachgebiet nicht ausgebildet sind, zusätzliches Know-how zu einer Lösungsfindung beisteuern können. Viel eher wird die Gefahr des Zerredens gesehen.
- Problem- statt verfahrensorientierte Beteiligungsprozesse erfordern das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure (z. B. von Verwaltungsressorts) und eine verständliche Aufbereitung der jeweiligen Belange. Mit dieser stärkeren Transparenz werden der Dialog und die Auseinandersetzung über Ressortgrenzen hinweg erleichtert – zum Leidwesen mancher Beteiligter, die dies als **Einmischung in die eigenen Angelegenheiten** oder als Konkurrenz begreifen.
- Manche (Verwaltungs-)mitarbeiter haben **sehr wenige Außenkontakte** und konzentrieren sich bei ihrer Arbeit auf Dienstleistungsaufgaben für andere Abteilungen. Für Beschäftigte in diesen Bereichen ist es sehr ungewohnt, sich mit Vorschlägen von Bürger(inne)n auseinanderzusetzen (z. B. Mitarbeiter der Kämmerei im Rahmen eines Bürgerhaushalts).
- Weitere Beteiligte in eine Entscheidungsfindung einzubeziehen, leuchtet wenig ein, wenn die eigene Arbeitssituation durch eine **streng hierarchische Struktur** ohne ein Mindestmaß an Mitbestimmungsmöglichkeiten geprägt ist.
- Beteiligungsverfahren bedingen in der Regel **Mehrarbeit**, die nicht durch Entlastung von anderen Aufgaben ausgeglichen wird.

- Auch bei einer zunehmenden Zahl kooperativer Verfahren gibt es schlecht vorbereitete Prozesse oder mangelhaft durchgeführte Veranstaltungen. Diese **negativen Erfahrungen** führen zur Zurückhaltung gegenüber einem erneuten Einsatz kooperativer Methoden.

4 Wie entwickelt sich Bürgerbeteiligung inhaltlich und methodisch weiter?

Die Runden Tische in der DDR, die Lokalen Agenda-21-Prozesse seit Anfang der neunziger Jahre und die Bürgerkommune: Das sind Tendenzen und Veränderungen der Partizipation in verschiedenster Form, die mit den sich verändernden Rahmenbedingungen in Wechselwirkung stehen. Weitere Beispiele sind die Quartiersfonds und die Aufstellung von Bürgerhaushalten, wobei besonders letztere bislang eher vereinzelt anzutreffen sind, sowie die Direktwahl der Bürgermeister in vielen Kommunen, in denen bis vor kurzem andere Einsetzungsverfahren vorgesehen waren.

Nachdem wir in Kapitel 3 die veränderten Rahmenbedingungen vorgestellt haben, unter denen Bürgerbeteiligungsprozesse stattfinden, werden im Weiteren die konkreten Folgen dieser Veränderungen für Beteiligungsverfahren untersucht. Wie reagieren die Beteiligungsprozesse auf die neuen Rahmenbedingungen? Welche neuen Tendenzen gibt es? Dafür werden wir zunächst einige allgemeine neue Tendenzen und Konzepte von Bürgerbeteiligungsprozessen vorstellen, um anschließend einige Verfahren genauer zu betrachten und deren Entwicklungen zu analysieren.

4.1 Neue Konzepte und Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen

In Kapitel 3 haben wir festgestellt, dass sich zunehmend der Gedanke der Kooperation bei der politischen Entscheidungsfindung durch die Gesellschaft zieht. Deren Wunsch nach Partizipation muss angemessen befriedigt werden. Die Gesellschaft gibt sich dabei nicht mehr mit „Pseudo-Beteiligung“ zufrieden, sondern möchte die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung einfließen sehen. Das bedeutet nicht, dass alle Ergebnisse auch umgesetzt werden, es soll jedoch sichtbar sein, dass die Ergebnisse ernst genommen werden. Dafür braucht es seinerseits qualitativ hochwertige und in ihrem Entstehungsprozess legitimierte Ergebnisse. Diese können durch Methoden erzielt werden, in denen formelle und informelle Steuerungsformen miteinander kombiniert werden, um den komplexen Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die wiederum in etablierte Institutionen und Verfahren der Demokratie eingebettet sind, gerecht zu werden.

Die Methoden für Bürgerbeteiligungsprozesse stehen vor der Herausforderung, möglichst viele Menschen zu motivieren, Repräsentativität in der Beteiligung zu ermöglichen, ein möglichst konstruktives und qualitativ hochwertiges Ergebnis hervorzubringen, dieses möglichst schnell und effizient zu erarbeiten und möglichst wenig Geld zu kosten. Diese

Ansprüche müssen sich zwangsläufig in Teilen widersprechen, keine noch so ausgefeilte Methode kann allen Zielen gleichermaßen gerecht werden. Es geht also darum, Methoden zielspezifisch auszuarbeiten, mit den jeweiligen Prioritäten, die in dem entsprechenden Beteiligungsprozess verlangt werden.

In Beteiligungsprozessen soll es möglich sein, auf der Basis von Kooperation zu einer anerkannten Lösung komplexer werdender Probleme zu kommen. Sie nutzen das Wissen vieler Akteure, die im normalen Entscheidungsprozess nicht miteinander ins Gespräch kommen würden, und bringen verschiedene Blickrichtungen zusammen. Konflikte müssen dabei nicht ausbleiben, sie sollen jedoch gewendet und konstruktiv genutzt werden.

Methoden- oder Variantenreichtum?

In diesem Sinne hat es in den letzten drei Jahrzehnten eine Entwicklung von Beteiligungsverfahren gegeben, in der ein ganzes Repertoire an Methoden hervorgebracht wurde. Grundmethoden wurden weiter differenziert und auf verschiedene Situationen angepasst. Mehrere der interviewten Experten vertraten die Ansicht, dass in den letzten Jahren keine wirklich neuen Verfahren entwickelt wurden, sondern vielmehr eine Ausdifferenzierung bestehender Methoden stattgefunden hat. So ist z. B. die Zukunftswerkstatt (s. Kap. 4.2.1) eine verbreitete Methode, die als Basis für andere Methoden dient, indem ihre Herangehensweise situationspezifisch weiter ausgebaut und verfeinert wird.

Für jeden Einzelfall wird eine individuelle Lösung gesucht, kein Verfahren kann für sich beanspruchen, ein Grundmuster für alles zu sein. In der Praxis ist daher immer stärker zu beobachten, dass einzelne methodische Elemente und nicht der jeweils komplette Methodensatz angewendet werden. Elemente unterschiedlicher Methodensätze werden miteinander verknüpft. Ein Interviewpartner bezeichnete diesen Vorgang als eine Ent-Ideologisierung und Ent-Dogmatisierung.

Der Variantenreichtum wird zudem durch den technischen Fundus, aus dem geschöpft werden kann, gefördert. Der Austausch von Konzepten und Erfahrungen ist technisch stark erleichtert worden, so dass die Neukombination von Methodenbausteinen leichter fällt. An erster Stelle steht dabei das Internet (s. Kap. 4.2.7), aber auch grundsätzlich das Aufkommen von Computern sowie die Erweiterung der technischen Möglichkeiten in Präsentation und Kommunikation.

In den folgenden Abschnitten befassen wir uns zunächst mit methodischen Entwicklungen, die Beteiligungsprozesse besser für einen Interessenausgleich im Rahmen eines moderierenden Staates gestalten (4.1.1). Beteiligungsverfahren nutzen immer vielfältigere Wege, die Bürger einzubeziehen, und werden in ein kooperatives Verhältnis von Kommune und Bürgern eingebettet (4.1.2). Dies schließt eine Öffnung des Themenspektrums der Beteiligungsprozesse in Richtung grundlegender Fragen der lokalen Entwicklung ein, gerade vor dem Hintergrund der abnehmenden administrativen Steue-

rungsmöglichkeiten (4.1.3). Um alternative Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen, wachsen der Bürgerbeteiligung neue Zielstellungen zu – neben der Legitimation geht es nun auch um Empowerment und Aktivierung (4.1.4). Der gestiegenen Bedeutung der Bürgerbeteiligung entspricht auch eine höhere Zahl an partizipativen Verfahren und professionellen Anbietern (4.1.5).

4.1.1 Prozessgestaltung für Gemeinwohlorientierung und Interessenausgleich

Ein moderierender Staat kann sich mittels Bürgerbeteiligung nur in dem Maße bessere Legitimationsgrundlagen und alternative Steuerungsmöglichkeiten erschließen, wie sich in Beteiligungsprozessen ein kooperativer Interessenausgleich erzielen lässt. Die Hoffnung, die sich mit der Durchführung von Beteiligungsprozessen verbindet, besteht darin, dass möglichst breit akzeptierte Ergebnisse zustande kommen und Einzelinteressen zu einem Ausgleich geführt werden können. Hierfür wurden neue Ansätze entwickelt.

Kritiker von Bürgerbeteiligungsprozessen werfen oft ein, dass die an den Prozessen beteiligten Bürger nicht am Gemeinwohl orientiert handeln würden. Dies könne ausschließlich von Politik und Verwaltung erwartet werden, die in einem repräsentativen System über das Eigeninteresse hinaus das Gemeinwohl im Blick hätten. Nur wird genau dies von Bürgern, Wirtschaft und anderen organisierten und nichtorganisierten Akteuren oftmals bezweifelt. Und außerdem wird häufig bezweifelt, dass – selbst wenn Politik und Verwaltung das Gemeinwohl im Blick haben – im Ergebnis die richtigen Entscheidungen für die Gesellschaft getroffen werden. Es bleibt allerdings die Frage auch für Bürgerbeteiligungsprozesse, wie gemeinwohlorientiert der Einzelne handelt oder handeln kann – aber auch handeln möchte und was das für Beteiligungsverfahren bedeutet.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Beteiligten an Entscheidungsprozessen ihre spezifische Sichtweise einbringen, unabhängig davon, ob es sich um Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft oder um einzelne Bürger handelt. Außerdem ist davon auszugehen, dass eben auch alle – also nicht nur Politiker, sondern auch einzelne Bürger und Bürgerinnen – durch ihre eigenen strukturellen Zwänge beeinflusst werden (Greven, 237ff). Jeder hat seine eigenen Interessen, die zum einen allen gleichermaßen zugestanden werden müssen und zum anderen keineswegs ausschließen, dass nicht auch das Gemeinwohl Teil dieses Interesses sein kann. Einzelne Interessen und Gemeinwohl schließen sich nicht aus. Die neueren Beteiligungsprozesse wollen Einzelinteressen miteinander vereinbaren und entsprechende Kommunikationsprozesse in Gang bringen. Es ist so für das Verfahren willkommen, aber nicht unbedingt erforderlich, dass der einzelne Beteiligte sein Interesse bereits als einzelner am Gemeinwohl orientiert, vielmehr kann er im Rahmen des Verfahrens das eigene Interesse mit denen anderer Beteiligter ins Verhältnis setzen und mit ihnen gemeinsam zu einer Verallgemeinerung gelangen. Somit

wird das zu wählende Verfahren immer wichtiger, denn es muss in der Lage sein, seinen Teil dazu beizutragen, diese Verbindungen herzustellen (Selle 2004, 18 f.). Die Kooperation der Beteiligten in einem geeigneten Verfahren bildet gewissermaßen die Ermittlung des Gemeinwohls ab. Das Verfahren kann eine faire und konstruktive Problemlösung befördern, die in angemessener Weise die verschiedenen Interessen berücksichtigt. Eine Garantie dafür kann es freilich genausowenig wie bei anderen Entscheidungsverfahren, Institutionen oder Personen geben.

„Side-by-Side“

Welche Herangehensweise lässt nun am ehesten ein allgemein anerkanntes Ergebnis erwarten? Gewissermaßen klassisch ist die Konflikthaltung, in der unterschiedliche Interessen und Meinungen zwischen Kontrahenten ausgetragen werden. In einem moderierten Verfahren wird dann versucht, beiden Kontrahenten die gleichen Ausgangsbedingungen zu geben, um anschließend zu einem Interessenausgleich zu kommen. Oftmals handelte es sich dabei um Konflikte zwischen Politik/Verwaltung und betroffenen Bürgern. Die neueren Verfahren haben hingegen die Tendenz, die Konflikthaltung aufzulösen und Entscheidungen in einem gemeinsamen Ansatz von unterschiedlichen Akteuren anzugehen.

Dies wurde u. a. deshalb nötig, weil die Modernisierung der Gesellschaft ein Aufkommen unterschiedlicher Akteure zur Folge hatte, wodurch die Rahmenbedingungen für Problemlösungen stark beeinflusst werden. Es gibt in der Regel mehr als nur zwei Akteure, die an einer Problemlage beteiligt sind. Daher bedarf es multilateraler Zugangsweisen und entsprechender Kommunikation. Die dafür entwickelten Konzepte müssen es ermöglichen, auch bei sich diametral gegenüberstehenden Positionen Übereinkünfte zu treffen. Eine Möglichkeit ist dabei soweit wie möglich auf gegenseitigen Nutzen hinzuarbeiten: so genannte win-win-options (Selle 2004a, 19). In einem daran orientierten Verfahren sollten die Verhandlungsprinzipien fair und vom Willen einer einzigen beteiligten Seite unabhängig sein. Die beteiligten Parteien sollen sich – bildlich gesprochen – also nicht am Tisch gegenüber sitzen, sondern Seite an Seite das Problem gemeinsam angehen (Selle 2004a, 19). Als historisch beispielgebend können hier die runden Tische gesehen werden, die sich in den 80er Jahren in der DDR entwickelt haben.

4.1.2 Neues Kommunikationsverständnis

Ein kooperativer Interessenausgleich als Entscheidungsgrundlage ist darauf angewiesen, dass ein Austausch und Dialog zwischen Bürgern und Gemeinwesen überhaupt zustande kommt und sich fortsetzen lässt. Bürgerbeteiligung wird daher als Kommunikation mit den Bürgern vielfältiger und oft in eine umfassende Kommunikation zwischen Gemeinwesen und Bürgern eingebettet.

Viele Wege führen zu den Bürgern

In der Durchführung von Bürgerbeteiligung lassen sich einige Veränderungen feststellen, die der Vielfalt von Anwendungsfällen und Zielgruppen Rechnung tragen. Diese Entwicklungen laufen im Ergebnis auf eine stärkere Berücksichtigung von Kriterien der Kommunikation oder Public Relations hinaus. Sie wurden auch von unseren Interviewpartnern benannt (s. auch Selle 2004a: 13, 17):

- Ins Zentrum der Beteiligung wird oft nicht mehr das Planungsverfahren, sondern das relevante Problem gestellt. Dies kommt der Alltagserfahrung und der Problemsicht der betroffenen Zielgruppen näher und erhöht die Attraktivität einer Mitwirkung im Partizipationsprozess.
- Es werden oft mehrere Wege der Beteiligung eröffnet und verschiedene Medien benutzt („Multi-channel-Kommunikation“: z. B. werden parallel ein Bürgerforum, ein Fragebogen und eine Onlinebefragung eingesetzt).
- Die Zielgruppe Öffentlichkeit wird in mehrere Öffentlichkeiten unterschieden und dadurch der Pluralisierung von Milieus und Lebensweisen entsprochen.
- Beteiligung wird den Bürgern oft nicht mehr nur angeboten, sondern es wird angestrebt, sie zur Beteiligung zu aktivieren. War Bürgerbeteiligung zunächst nur eine den Bürgern gewährte Möglichkeit, ist sie nun zu einem Anliegen der Kommune geworden, das mit Interesse verfolgt wird. Damit erlangen Mittel und Wege Bedeutung, mit denen man möglichst viele Bürger erfolgreich ansprechen und für ein Beteiligungsverfahren gewinnen kann.

Alle diese Entwicklungen haben zum Ziel, Bürgerbeteiligungsverfahren stärker auf die Zielgruppen und ihre Bedarfe an Mitgestaltung abzustellen. Und ihnen dies auch zu vermitteln.

Von einmaliger Beteiligung zur Kommunikationsstrategie

Der Erfolg von Bürgerbeteiligung steht und fällt mit der glaubwürdigen Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in der tatsächlichen Politik. Unter dieser Voraussetzung kann sie auch zu einer größeren Anerkennung von Politik und Verwaltung sowie zu einem besseren Verhältnis zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten beitragen. Diese Chance besteht insbesondere dann, wenn die Bürgerbeteiligung keine einmalige Aktion bleibt, sondern bei wichtigen Fragen eingesetzt wird und sich als normales Instrument etabliert. Die Kommune präsentiert sich dann ihren Bürgern als eine, die die Zusammenarbeit mit den Bürgern sucht und ihnen über das vorgeschriebene Maß hinaus Möglichkeiten zur Mitgestaltung kommunaler Dienstleistungen einräumt. Sie wird zur „Bürgerkommune“ (Banner).

Der einzelne Planungsprozess wird nicht mehr nur mit einer Veranstaltung oder einem Einreichungstermin für die Bürger ergänzt („und jetzt machen wir die Bürgerbeteili-

gung“). Vielmehr wird er von Anfang bis Ende unter partizipativen und kommunikativen Gesichtspunkten gestaltet und durchgeführt: Inwieweit sind die Bürger dadurch betroffen, welche Informationen sind für sie von Belang, wie kann sowohl ein ergebnisoffener Dialog geführt werden als auch ein möglichst kurzer Zeitraum zwischen Beteiligung und Umsetzung erreicht werden? Wie kann der Beteiligungsprozess produktiv mit dem formellen Entscheidungsprozess verbunden werden? Für diese anspruchsvollen Aufgabenstellungen lassen sich nicht immer ideale Lösungen finden, aber durch entsprechende Schritte machen Politik und Verwaltung deutlich, dass sie mit den Bürgern im Dialog *bleiben*.

4.1.3 Partizipation mit neuen Inhalten

Mit der zielgruppenorientierten Ansprache der Bürger auf ihre Bedarfe und der Etablierung der Bürgerbeteiligung als normalem Instrument im kommunalen Alltag ist auch eine Ausweitung des Themenspektrums verbunden. So sind zu den Themen, zu denen bereits seit längerem Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt werden (z. B. Stadterneuerung und Siedlungserweiterungen, Anlage neuer Verkehrsstraßen und andere verkehrsplanerische Fragestellungen, Müllbeseitigung), in den letzten Jahren weitere Aufgabenstellungen hinzugekommen. Neben aktuellen Problemen in einzelnen Handlungsfeldern scheinen dabei grundlegende Fragen stärker in den Mittelpunkt des Interesses gerückt zu sein. So werden Lebens- und Wirtschaftsweisen im Rahmen von lokalen Nachhaltigkeitsdiskursen (Lokale Agenda 21) diskutiert. Kommunale Entwicklungsstrategien sind Gegenstand von Leitbild- oder Stadtmarketingprozessen. Über die Verwendung öffentlicher Mittel, die einem Quartier für Einzelprojekte zur Verfügung gestellt werden, entscheiden Bürgerjürs, die sich aus möglichst repräsentativ ausgewählten Bewohner(inne)n und Vertreter(inne)n aktiver Vereine zusammensetzen. Oder es steht der kommunale Haushalt zur Diskussion, wenn Städte oder Gemeinden einen Bürgerhaushalt realisieren.

Eine Ursache für diese Öffnung des Themenspektrums hin zu grundlegenden Themen der Kommunalentwicklung könnte in der stärkeren Wahrnehmung von Orientierungs- und Organisationsfunktion liegen, die als die beiden wesentlichen Aufgaben des Staates (bzw. der Kommunen) angesehen werden (vgl. Kapitel 3.3). Verfahrensweisen werden organisiert, in denen frühzeitig neuartige Problemlagen und adäquate Lösungsmöglichkeiten herausgearbeitet sowie Konsens mit der Bevölkerung gesucht werden können. Durch die Verständigung möglichst vieler Akteure auf wesentliche Entwicklungslinien oder wichtige Projekte wird eine breite Mobilisierung zum Engagement, zur Mitarbeit und zur Bewältigung von Aufgaben möglich, für die – angesichts der zunehmenden Überlastung von Städten und Gemeinden – ansonsten keine Lösungskapazitäten (Personal, Finanzen, Zeit, Know-how) bestehen würden. Damit scheint die Durchführung von thematisch breit angelegten Beteiligungs- (und Kooperations-)prozessen auch eine der Antwort-

ten auf zunehmende Standortkonkurrenzen und Globalisierungsdruck darzustellen, die die Handlungsspielräume der Kommunen zunehmend einengen.

4.1.4 Neue Ziele der Bürgerbeteiligung

Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen und des Bedarfs an alternativen Steuerungsmöglichkeiten haben sich auch die Zielstellungen von Bürgerbeteiligungsprozessen erweitert. Mit dieser Entwicklung geht die Ausdifferenzierung von Beteiligungsverfahren einher, von der zu Beginn dieses Kapitels 4.1 und in Abschnitt 4.2 die Rede ist.

Akzeptanz und Legitimation

Anfangs war Bürgerbeteiligung meist ein Mittel, um insbesondere bei heftigen Konflikten um einzelne Planungsvorhaben wieder zu Entscheidungen zu gelangen, die von den Bürgern politisch akzeptiert werden. Durch das Einbeziehen von Bürgern in den Dialog über das Vorhaben, das Abwägen und Erläutern des Für und Wider sowie das Berücksichtigen von Anliegen der Bürger, das Schließen von Kompromissen etc. wurden Konflikte befriedet, Proteste aufgefangen oder von vornherein vermieden.

In aufgeschlossenen Kommunen wurde nicht nur im einzelnen Bedarfsfall eine direkte Rückkoppelung mit den Bürgern zwischen den Wahlen gesucht, sondern diese Möglichkeit als Chance gesehen und regelmäßig genutzt. Mit der Etablierung von Bürgerbeteiligung im politischen Alltagsgeschäft wird diese zu einem Bestandteil einer kooperativen politischen Kultur. In solchen Kommunen gehört sie zu einer deliberativen, sich mit den Bürgern beratenden Politik. Legitimation und demokratische Willensbildung werden so über mehrere miteinander verzweigte Kanäle erreicht: Wahlen, Interessenverbände, Bürgerbeteiligungsverfahren sowie die abschließende Beratung im Stadtparlament oder Rat. Die Entscheidungsträger treffen ihre Entscheidungen im Gespräch mit den Bürgern.

Neben der punktuellen Akzeptanzbeschaffung oder der umfassenden Stärkung der Legitimationsgrundlagen sind in letzter Zeit weitere Zielsetzungen für Beteiligungsprozesse hinzugekommen: Empowerment und die Aktivierung von Bürgerengagement.

Empowerment

In bestimmter Hinsicht ist Empowerment (Befähigung, Ertüchtigung, Stärkung) ein notwendiges und mitunter unvermeidbares Ergebnis von Beteiligungsprozessen: Die beteiligten Bürger lernen, ihre Interessen auszudrücken, sie mit denen anderer Bürger ins Verhältnis zu setzen und sie zur Geltung zu bringen. Sie gewinnen, wenn Beteiligung keine Farce ist, an Einfluss. Möglicherweise treten sie selbstbewusster auf und wollen auch bei künftigen Entscheidungen mitgestalten. Zudem wächst die Kenntnis über die politischen Entscheidungsprozesse und die Situation im Gemeinwesen. In manchen Be-

teiligungsprozessen sind diese Aspekte nicht nur Nebeneffekte, sondern eigenständige Ziele der Beteiligung. Artikulationsfähigkeit, Einfluss oder politische Bildung sollen mittels der Beteiligung gefördert werden. Diese Herangehensweise hat durchaus Erfolgsaussichten, weil die Aneignung von Kompetenzen hier in die praktische Lösung eines für den Alltag relevanten Problems eingebunden ist und nicht davon losgelöst erfolgen soll.

Abb. 3: Zunahme von Zielsetzungen der Bürgerbeteiligung

Zielstellung		Bürgerengagement und Verantwortungsübernahme für
Punktuell Zustimmung organisieren	→	Entscheidungsprozess
Grundlegend Legitimation stärken	→	"
Empowerment/Aktivierung politischer Teilhabe	→	"
Empowerment für Selbstorganisation	→	Umsetzungsprozess
Aktivierung ehrenamtlicher Tätigkeit	→	"

BÜRO BLAU, Agenda Agentur Berlin 2004

Weitergehende Zielvorstellungen stehen im Rahmen des Konzepts vom aktivierenden Staat und sind darauf ausgerichtet, die Bürger zu befähigen, bestimmte bisher staatlich (oder kommunal) organisierte Leistungen selbst in die Hand zu nehmen. Beispiele dafür sind der Betrieb einer Sportanlage oder die Pflege eines neu gestalteten öffentlichen Platzes einschließlich seiner Freizeitmöglichkeiten (im Bereich der Verbandsbeteiligung geht es auch um die Verteilung oder Durchführung sozialer, medizinischer Leistungen etc.). Solche Übertragungen bisher staatlicher Leistungen auf die Bürgerschaft können in Bereichen erfolgen, in denen der Staat bzw. die Kommune nur dafür verantwortlich ist, bestimmte Leistungen oder soziale Zustände zu gewährleisten, nicht aber dafür, sie selbst durchzuführen oder herbeizuführen. Die genaue Unterscheidung dieser Aufgabenbereiche und überhaupt die Übertragung von Aufgabenbereichen an die Bürger sind umstritten. Eingewendet wird unter anderem, dass sich der Staat bzw. die Kommune insbesondere von sozialen Aufgaben verabschieden und dass er die Bürger sich selbst überlassen würde. Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die staatliche Organisation solcher Aufgabenbereiche oder die gesellschaftliche Selbstorganisation vorzuziehen sei. Sofern die Bürger aber die nötigen Ressourcen zur Selbstorganisation (zurück)erhalten, können die zu gewährleistenden Aufgaben dadurch oft effizienter bewerkstelligt werden. Angesichts der verknappten öffentlichen Finanzmittel ist das manchmal die einzige verbliebene Möglichkeit, eine soziale Daseinsvorsorge zu gewährleisten. (Die Knappheit öffentlicher Mittel wiederum wäre auf anderem Wege anzugehen.) Grundsätzlich wäre es allerdings wünschenswert, die Bürger an der Entscheidung zu beteiligen, ob

sie lieber durch ehrenamtliche Mitwirkung zu einer effizienten Bereitstellung sozialer Leistungen beitragen oder die oft teurere staatliche Erbringung dieser Leistungen bezahlen wollen. Im Falle des Bürgerhaushaltes der Stadt Emsdetten beispielsweise haben sich die Bürger mehrheitlich für höhere kommunale Abgaben ausgesprochen, um kommunale Leistungen aufrechterhalten zu können.

Aktivierung von Bürgerengagement

Sowohl bei der Übertragung staatlicher Leistungen in die Bürgerschaft als auch bei der Stärkung ihres Einflusses auf ihr Gemeinwesen geht es letztlich nicht nur darum, dass sich die Bürger Fähigkeiten aneignen, sondern dass sie diese auch ausüben. Es geht um ihre Aktivierung. Kein Bürgerbeteiligungsverfahren kann funktionieren, ohne dass Bürger aktiv ihre Möglichkeiten zur Mitsprache nutzen, sich in der Willensbildung engagieren und dadurch ein Stück Verantwortung für die zu treffende Entscheidung übernehmen. Sobald man also an einem erfolgreichen Verfahren interessiert ist, muss man sich über diese Aktivierung Gedanken machen (allerdings ist manchmal das Thema so brisant, dass man sich um mangelnde Aktivität nicht zu sorgen braucht).

Darüber hinaus wird in letzter Zeit oft ein weiteres Ziel der Aktivierung verfolgt: Die Bürger sollen sich nicht nur für den *Entscheidungsprozess* engagieren, sondern auch für die *Umsetzung*. Sie sollen auch für die Durchführung bestimmter Aufgaben Verantwortung übernehmen und dafür ehrenamtlich tätig werden. Insgesamt soll Beteiligung zu mehr bürgerschaftlichem Engagement anregen. Verantwortung soll zwischen Kommune und Bürgern geteilt werden, nicht nur im Hinblick auf die Entscheidung, sondern auch im Hinblick auf die Erbringung von Leistungen für das Gemeinwesen (Selle 2004a: 18; empirica 2003: 157) Dies kann zu einer Ausweitung der gesellschaftlichen Selbstorganisation beitragen (und ist damit genauso umstritten wie das dazugehörige Empowerment). In einem Verfahren der Bürgerbeteiligung kann durch solche Zielsetzungen eine Diskussion hervorgerufen werden, die dem Streit um die Vor- und Nachteile staatlicher oder bürgerschaftlicher Leistungserbringung entspricht. Darüber hinaus kann es auch zu Zielkonflikten kommen, wenn ein Junktim hergestellt wird: So kann es zum Beispiel in einem Beteiligungsverfahren über die Neugestaltung einer öffentlichen Fläche heißen, dass sich die Bürger, wenn sie sich für einen Spielplatz aussprechen, auch dafür zuständig sein sollen, dass der Spielplatz nicht vermüllt wird. Solch ein Junktim könnte von den Bürgern als Beschränkung ihrer Mitsprachemöglichkeit verstanden werden und zu Konflikten führen, aufgrund derer das Beteiligungsverfahren entweder das Ziel der Mitsprache oder das Ziel der Aktivierung verfehlt. Wir gehen auf Auswege aus dieser Problematik im letzten Kapitel 5.3 näher ein.

4.1.5 Konjunktur und Professionalisierung von Beteiligungsverfahren

Dem Anwachsen der Zielstellungen und des Bedarfs an einer Einbeziehung der Bürger scheint eine Zunahme der Beteiligungsverfahren zu entsprechen – exakte empirische Studien zur Anzahl von Beteiligungsverfahren sind uns allerdings nicht bekannt. Auch die Zahl der Anbieter, die solche Verfahren durchführen, ist wohl im Steigen begriffen. Jedenfalls lassen die subjektiven Eindrücke der Interviewpartner sowie die Literatur über Beteiligungsverfahren diese Grundtendenzen erkennen. Diese Entwicklung muss sich jedoch weder kontinuierlich fortsetzen noch mit einem Anstieg der Professionalität einhergehen.

Bereits in den siebziger Jahren gab es eine Blüte von Beteiligungsverfahren, in der auch bereits eine Reihe von neuen Methoden erforscht wurde, die heute noch die Basis für neuere Beteiligungsverfahren bieten. Auch in den achtziger Jahren nahm die Anzahl von Verfahren noch einmal stark zu, weil sich immer mehr der Wandel der Rahmenbedingungen (s. Kap. 3) bemerkbar machte. Gleichzeitig war die finanzielle Situation der Kommunen bis in die neunziger Jahre hinein gut, und Politik und Verwaltung begannen durch erste Erfolge mit Beteiligungsverfahren ermutigt zu werden.

Seit den neunziger Jahren sind Beteiligungsverfahren relativ etabliert. Mehr potentielle Auftraggeber kennen den Nutzen der Verfahren, mehr Mitarbeiter von Politik und Verwaltung haben Erfahrungen in der praktischen Umsetzung gesammelt und sind bereit, sich auf die zusätzliche Arbeit einzulassen. Zwar gibt es noch keinen strukturellen, allgemein akzeptierten Einbezug von Beteiligungsverfahren und nach wie vor gibt es viele Skeptiker in allen Ebenen, aber die Grundstimmung hat sich verbessert. Dennoch macht sich dies seit einigen Jahren nur teilweise in der Anzahl der durchgeführten Verfahren bemerkbar. Denn die mittlerweile eingetretene finanzielle Schieflage in den Kommunen führt dazu, dass trotz größer werdenden Bedarfes die Zahl der Beteiligungsverfahren nicht in gleichem Maße ansteigt. Die Einsparungen in der Umsetzung von Beteiligungsverfahren haben ihre Auswirkungen sowohl in der Anzahl der Verfahren wie auch in der finanziellen Ausstattung der Verfahren selbst. Eine Problematik, die in den Mediationsverfahren ihre Entsprechung findet. Deren Zahl hat nach einem Boom in den neunziger Jahren wieder abgenommen.

Insgesamt lassen unsere Interviews sowie die Literatur vermuten, dass die Anzahl der Verfahren heute um ein Vielfaches höher ist als noch vor 20 oder 30 Jahren, auch wenn aktuell ihre quantitative Entwicklung in Deutschland stagniert oder sogar rückläufig ist.

Qualifizierung und Professionalisierung

Gehen eine größere Anzahl von Beteiligungsverfahren und deren Professionalisierung Hand in Hand? Die Antwort auf diese Frage ist weniger eindeutig, als sich das auf den ersten Blick vermuten lassen würde.

„Die Entwicklung und Umsetzung solcher Strategien, die Gestaltung komplexer ‚multi-channel-Kommunikationen‘, bei der die einzelnen Elemente sinnvoll ineinandergreifen, setzt allerdings einen professionellen Umgang mit dieser Aufgabe voraus. ... In den 70er und 80er Jahren wurden die Kommunikationen überwiegend nach der Versuch-und-Irrtum-Methode entwickelt. Es fehlte am Erfahrungsaustausch, an fachkundiger Beratung und Schulung. Das hat sich seither geändert: Es gibt professionelle Beratungsangebote (Moderation, Organisationsentwicklung etc.) und zahlreiche Qualifizierungsangebote.“ (Selle 2004a, 21)

Unumstritten ist, dass mit den Verfahren sowohl die Zahl der Anbieter für Beratung und Umsetzung von Verfahren, als auch die Zahl der Qualifizierungsangebote zugenommen hat. Diese Angebote werden in Einzelfällen von staatlicher Seite direkt geschaffen, in anderen Fällen zumindest unterstützt.

Diese beiden Entwicklungen lassen darauf schließen, dass es zu mehr Professionalität in der Durchführung der Prozesse kommt, diese pragmatischer und zielorientierter (und damit auch preiswerter) durchgeführt werden als in früheren Zeiten. Dennoch waren sich die interviewten Experten, wie auch die Aussagen in der Literatur, sehr unsicher, ob mit der Verbreitung des Know-hows auch die Professionalität der Verfahren insgesamt steigt. Die Meinungen gehen hier auseinander. Die Befürchtung vieler Experten ist, dass mit der Zahl der Anbieter auch die Anzahl der unprofessionellen Anbieter zugenommen hat, so dass insgesamt sich die Relation von guten zu schlechten Verfahren nicht verändert hätte. Einig waren sich die Experten jedoch darin, dass es zu diesem Punkt an übergreifenden Evaluationen fehlt.

4.2 Darstellung neuer Methoden der Bürgerbeteiligung

Nachdem wir vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen neuere Tendenzen innerhalb der Praxis von Beteiligungsprozessen analysiert haben, wenden wir uns nun neuen konzeptionellen Ansätzen bei den Methoden selbst zu. Wir lehnen uns dabei stark an die Eigendarstellungen der jeweiligen Methoden an. Ferner soll deutlich werden, in welcher Wechselbeziehung die Konzeptionen der verschiedenen Methoden zu den Rahmenbedingungen der Prozesse stehen.

Die Auswahl der Methoden ist bei der Fülle des methodischen Repertoires bei weitem nicht vollständig. Sie erhebt auch keinen Anspruch, repräsentativ zu sein. Vielmehr ha-

ben wir einen Ausschnitt gewählt, der uns geeignet erscheint, exemplarisch allgemeine Tendenzen zu veranschaulichen. Im daran anschließenden Kapitel (4.3) analysieren wir übergreifend die neuen Merkmale der dargestellten Methoden und Konzeptionen.

4.2.1 Weiterentwicklung der Zukunftswerkstatt

Die Zukunftswerkstatt (engl. Future Workshop) wurde bereits in den 1960er Jahren entwickelt. Sie ist heute – zumindest im deutschsprachigen Raum – eine der bekanntesten und im Bereich der wenig formalisierten Beteiligungsprozesse am häufigsten angewandten Methoden. Sie bildete für viele später entwickelte „neuere“ Methoden eine wichtige Basis. Im Rahmen dieser Studie halten wir für besonders interessant, welche neuen konzeptionellen Veränderungen bei der Methode Zukunftswerkstatt zu beobachten sind.

Was ist eine Zukunftswerkstatt?

Der österreichische Zukunftsforscher Robert Jungk entwickelte 1964 die Methode der Zukunftswerkstätten als „Instrument zur Erfindung sozialer Zukünfte“. Bewusst ist der Plural gewählt, denn in jedem Moment gibt es ihm zufolge eine unendliche Vielfalt von sozialen Zukünften. Ziel ist, Betroffene zu Beteiligten zu machen, indem die Erfahrungen und die Kreativität der Teilnehmenden produktiv genutzt werden. Es geht im wesentlichen darum,

- Spielräume zu erkennen und kreativ zu nutzen
- „Zukünfte zu (er)finden“
- neue Kooperationen einzugehen
- die Zukunft aktiv zu gestalten.

Wie läuft eine Zukunftswerkstatt ab?

Eine Zukunftswerkstatt kann drei Stunden oder bis zu einer Woche dauern. In der Regel wird (innerhalb der Zielgruppe) offen eingeladen. Eine freiwillige Teilnahme ist sehr wichtig. Eine Zukunftswerkstatt ist mit fünf bis zu mehreren hundert Personen möglich, wobei dann Werkstattgruppen von i. d. R. 15 bis 30 Personen gebildet werden. Alle sollen zu Wort kommen können. Dazu geht die von einem Moderator begleitete Gruppe nach dem klassischen Konzept in drei aufeinanderfolgenden Phasen vor:

- 1. Kritikphase:** Jeder Teilnehmer äußert seine Kritikpunkte zum Thema. Die Hauptpunkte werden gemeinsam herausgefiltert. Hierfür können kreative Elemente wie Sketche, Gedichte, Musik oder Collagen angeboten werden. Diese Phase dient der Einstimmung und der Entlastung von Ärger und Frustrationen sowie der Motivation und weniger der Diskussion des Themas.

- 2. Phantasiephase:** Die Gruppenmitglieder entwerfen Visionen für die Zukunft. Dafür werden die Teilnehmenden darauf eingestimmt, sich in ihrer Vorstellung in eine andere Zeit und in andere Räume zu begeben. Die Realität wird bewusst vorübergehend hintangestellt.
- 3. Verwirklichungsphase:** Die Teilnehmenden werden wieder zurück in die Gegenwart geführt. Es werden Wege zur Umsetzung der Visionen gesucht und konkrete Maßnahmenpläne erstellt.

Wie wurde der Ablauf weiterentwickelt?

Insbesondere die erste Phase hat sich im Laufe der Jahre verändert: Es wird nicht mehr nur nach negativen, sondern auch nach positiven Aspekten gefragt. Darüber hinaus wird heute angestrebt, Strukturen anzubieten, die die Umsetzung der Ergebnisse unterstützen. Daraus hat sich in der Praxis folgendes Ablaufschema entwickelt (nach Ködelpeter 2003):

- 1. Vorbereitungsphase:** Klärung der Ziele, Fragestellungen und Vereinbarungen
- 2. Einstiegs- und Orientierungsphase:** Soziales, räumliches und thematisches Ankommen und methodisches Hineinfinden
- 3. Wahrnehmungsphase:** Bestandaufnahme: Was ist? Und warum ist es so?
- 4. Phantasiephase:** Entwicklung von Visionen
- 5. Umsetzungsphase:** Verwirklichung prüfen und vorbereiten
- 6. Reflexion:** Bilanz und Perspektiven
- 7. Permanente Werkstatt:** Beratung und Begleitung, Projekt und Organisationsentwicklung.

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

Ein Credo der Praktiker von Zukunftswerkstätten lautet: „Zukunft geschieht nicht, sie wird gemacht“. Robert Jungk sieht „das Subjekt als Autor seiner Lebensgeschichte, das über bewusste und noch nicht bewusste Potentiale zur Lebensgestaltung verfügt.“ (Jungk 1989)

Zukunftswerkstätten wollen die Menschen darin unterstützen, Möglichkeiten für Selbstbestimmung, Selbstorganisation, Selbstverantwortung zu sehen, Selbstwertgefühl zu erfahren und sich ernst genommen zu fühlen.

Hinter der konzeptionellen Weiterentwicklung des Einstiegs in eine Zukunftswerkstatt steht die Erfahrung, dass das, worauf der Mensch seine Aufmerksamkeit richtet, sich verstärkt. Um also nicht bei den `Negativ-Motivationen´ stehen zu bleiben, wird auch Positives in den Blick gerückt. Hier besteht eine Parallele zum Ansatz der Appreciative Inquiry (vgl. Kapitel 4.2.4). Als allgemeine Tendenz lässt sich hier erkennen, die Kraft des positiven Denkens zu nutzen.

„Sich einem Problem über Kritik zu nähern, ist zweifellos auch ein Erbe des 68er Zeitgeistes. ... Lernpsychologisch betrachtet, kann das Kritisieren bzw. das Versinken in Schwierigkeiten sehr leicht demotivierend wirken. ... Die Kritikphase hat – nüchtern betrachtet – die Aufgabe, die Gruppe mit dem Problemstand detailliert vertraut zu machen; das sollte dem Sachverhalt angemessen und muss nicht immer mit Kritik verbunden sein. Methodisch ist dabei das `Trichterprinzip´ zu beachten, d. h. von einem möglichst breiten Einstieg muß die Gruppe zum Wesentlichen finden.“ (Apel 1998, S. 23f)

Der Autor plädiert aus seiner Erfahrung im Umweltbereich dafür, die „Kritikphase“ besser als „Problemerfassungsphase“ zu definieren.

4.2.2 Future Search

Was ist Future Search?

Future Search (`ZukunftSuche´ oder auch `Zukunftskonferenz´) wurde Anfang der 1980er Jahre von Sandra Janoff und Marvin Weisbord entwickelt. Dabei werden ausgewählte Personen nach dem Prinzip „Das Ganze System unter einem Dach“ zusammengebracht. In einem dreitägigen moderierten Prozess durchlaufen die Konferenzteilnehmer und -teilnehmerinnen in einem Wechsel von homogenen und gemischten Arbeitsgruppen einen Prozess der Auseinandersetzung mit Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.

Future Search verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: 1) große, heterogene Gruppen entdecken gemeinsame Werte, Ziele und Projektideen. 2) Die Teilnehmenden werden darin unterstützt, eine Zukunftsvision zu entwickeln, deren Umsetzung sofort beginnen kann.

„Die Zukunftskonferenz wird typischerweise dann eingesetzt, wenn eine Organisation oder eine Gemeinde eine Neuorientierung bzw. einen Aufbruch plant, an dem möglichst alle wichtigen Bereiche, Strömungen, Interessengruppen mitwirken sollen. Sie steht also in der Regel am Anfang eines Prozesses.

Zukunftskonferenzen können zur Zukunft einer Organisation (Unternehmen, Schule, Krankenhaus, Verein ...), zur Zukunft einer Stadt oder eines Stadtteiles oder eines bestimmten Themas wie »Zukunft der Jugendarbeit« durchgeführt werden. Wichtig ist jedoch immer, dass der Auftraggeber offen ist für die Anregungen und Wünsche der Teilnehmer und will, dass hinterher auch möglichst viel erfolgreich umgesetzt wird. Diese Umsetzung sollte vom Auftraggeber auch angemessen unterstützt werden.“ (Bauer 2003)

Wie läuft eine Future-Search-Veranstaltung ab?

Bei einer ZukunftSuche sind idealerweise 64 Teilnehmende, je 8 Personen aus 8 verschiedenen Interessengruppen beteiligt – eine Gruppe, die groß genug ist, um alle möglichen Perspektiven zum Thema zu beteiligen und klein genug, um zu jedem Zeitpunkt der Konferenz eine Plenardiskussion abzuhalten. Die optimale Dauer sind 2,5 Tage, weil während dieses Zeitraums die Teilnehmenden ausreichend Vertrauen zueinander und Handlungsbereitschaft entwickeln können und genügend Zeit haben, Ideen zu entwickeln.

Die ZukunftSuche verläuft in vier bis fünf halbtägigen Abschnitten:

1. die gemeinsame Vergangenheit erkunden
2. ein Bild der aktuellen Trends schaffen, die das Geschehen beeinflussen
3. die Interessengruppen klären, worauf sie stolz sind und was sie betrübt
4. ideale Zukunftsentwürfe ausarbeiten und
5. konkrete Schritte zur Umsetzung verabreden.

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

Janoff und Weisbord gehen davon aus, dass die Beschleunigung von technologischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen neue beteiligungsfördernde und dialogorientierte Lern- und Veränderungsverfahren erfordert, die nicht mehr nur von Experten getragen werden. Sie versuchten herauszufinden, wie viele Menschen gleichzeitig an der Weiterentwicklung und Optimierung ganzer Systeme mitwirken können. ZukunftSuche will Verbindungen für tragfähige Veränderungen schaffen, indem sie verschiedene Interessengruppen und Standpunkte einbezieht und auf gemeinsames Handeln gerichtet ist.

Ziel innerhalb des Verfahrens ist, dass die Teilnehmenden Zusammenarbeit erleben, ohne ihre Ansichten verteidigen zu müssen oder ihre Interessen zu verleugnen. Dies soll neue Möglichkeiten für Kreativität und Lernen eröffnen.

ZukunftSuche will die Kluft von unterschiedlicher sozialer Herkunft, Alter, Gender, Bildung, Kultur und Status überbrücken, indem die Teilnehmenden selbstorganisiert an den Themen arbeiten, die ihnen selbst ein Anliegen sind. Die Aufgaben des Begleiters (nicht `Moderators´) liegen dabei eher im Hintergrund. Alles, was die Teilnehmenden selbst machen können, sollen sie selbst in die Hand nehmen.

Diese konzeptionelle Bedeutung der Selbstorganisation ist eine auch allgemein zu beobachtende Tendenz und findet sich insbesondere bei der Open Space Technology.

4.2.3 Open Space Technology

Was ist Open Space Technology?

Der amerikanische Organisationsentwickler Harrison Owen hat Mitte der achtziger Jahre, wie er selbst sagt, Open Space `entdeckt`, nicht `erfunden`. Er machte die Beobachtung, „dass die interessantesten und beflügelndsten Gespräche und Ergebnisse in den Kaffeepausen zustande kamen. Den ganzen Rest der Konferenz hätte man sich sparen können – und das ist keine Übertreibung.“ (Owen 2003, S. 51)

Die Atmosphäre einer Open-Space-Veranstaltung ist die einer großen Pause: Menschen sprechen über Anliegen, die ihnen wichtig sind und Bedeutung für sie haben. Die Gespräche haben keine festgelegte Gesprächsleitung und die Zusammensetzung der Gruppen, die Arbeitsweisen und Dauer sind den Teilnehmern überlassen. Dieser Rahmen führt zur Freisetzung von Kreativität, oft zu unerwarteten Lösungen und Auswegen aus verfahrenen Situationen. Open Space hinterfragt, wie Menschen miteinander kommunizieren, lernen und arbeiten. Hierarchien und Herkünfte der einzelnen Teilnehmer spielen für die Möglichkeiten, die das Verfahren dem einzelnen anbietet, keine Rolle. Open Space ist geprägt von umfangreichem Kontakteknüpfen und Vernetzung. Die Begegnungen finden auf sehr persönliche Art von Mensch zu Mensch statt. Deshalb ist für Harrison Owen Open Space eine Form des „Friedensstiftens“. Open Space setzt auf Empowerment, Selbstverantwortung und Selbstorganisation und kann so zu persönlichen und systemischen Transformationen führen. Das Verfahren besitzt eine hohe Effektivität: In kurzer Zeit werden bei wenig Aufwand viele Ergebnisse produziert.

Wie läuft eine Open-Space-Veranstaltung ab?

Open-Space-Veranstaltungen sind bereits mit Teilnehmerzahlen von 20 bis 2000 durchgeführt worden. Sie dauern in der Regel zwischen ein bis drei Tagen. Zu den Voraussetzungen, unter denen eine Open-Space-Veranstaltung passend ist, zählen (Töpfer 2002):

1. Die Aufgabenstellung ist komplex und tendenziell konfliktträchtig.
2. Die Lösung unbekannt.
3. Das Thema brennt allen unter den Nägeln.
4. Die Gruppe ist ein Spiegel des ganzen Systems.

Zu Beginn der Veranstaltung gibt es keine Tagesordnung. In den ersten 1½ Stunden sind möglichst alle Teilnehmenden anwesend und es entsteht die gesamte Arbeits- und Zeitplanung. Am Anfang sitzen alle in einem Kreis, bei mehr als 50 Teilnehmenden in konzentrischen Kreisen. Nach einer knappen Einführung in die Grundsätze haben alle Teilnehmer die Möglichkeit, ihre Anliegen zu nennen. Etwas, das auf den Nägeln brennt, am Herzen liegt, wofür Bereitschaft besteht, Verantwortung zu übernehmen und an dem mit anderen gearbeitet werden soll. Diese Anliegen werden für alle sichtbar an die Wand

gehängt. Dann tragen sich alle bei den Themen ein, bei denen sie mitmachen wollen. Das ist der „Marktplatz“. Danach beginnen die Gruppen, selbstorganisiert zu arbeiten. Sie teilen sich ihre Arbeitszeit und Pausen in dem vorgegebenen Rahmen selbst ein. Jede Gruppe fasst ihre Ergebnisse, Empfehlungen und Verabredungen selbst zusammen und veröffentlicht diese für alle anderen an der „Nachrichtenwand“. (Pannwitz 1999)

Zum Abschluss der Kleingruppenphase erhalten in der Regel alle Teilnehmenden die Kopien aller Protokolle. Die letzte Phase ist die Handlungsplanung. Hier werden konkrete Vorhaben und nächste Arbeitsschritte vorgestellt sowie Arbeitsweisen und Kooperationen verabredet.

Können sich Teilnehmer für eine Open-Space-Konferenz nicht persönlich treffen, besteht die Möglichkeit, die Konferenz online mit Hilfe des Internets durchzuführen (vgl. openspace-online.com).

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

Urformen menschlicher Kommunikation

Owen bezieht sich mit dem Open-Space-Verfahren auf Urformen menschlicher Kommunikation, die er u. a. in Dörfern in Afrika und bei indigenen Kulturen Amerikas beobachtet hatte. Die wichtigsten Elemente sind:

„Der Kreis – Bedeutendes findet im Kreis statt. Im Kreis gibt es kein Oben und Unten, kein Wir und Sie.

Das Atmen – wenn wir ‚außer Atem‘ sind, läuft nicht viel. Wir müssen erst wieder ‚Tritt fassen‘, damit sich Zusammenarbeit und Lernen entfalten können.

Das ‚Schwarze Brett‘ – damit teilen sich Menschen gegenseitig ihre Interessen mit.

Der Marktplatz – hier wählen wir zwischen Angeboten und können einen Handel zum gegenseitigen Nutzen eingehen.“ (Töpfer 2002)

Erklärungsmuster aus der „Chaosforschung“

„Als ich 1985 das Open-Space-Verfahren entwarf, hatte ich nicht die geringste Ahnung, was ich tat. Es war keine sorgfältig ausgearbeitete Methode, sondern entstand intuitiv.“ (Owen 2003, S. 51)

Später fand Owen bei der Beschäftigung mit der „Chaosforschung“ Erklärungen dafür, warum Open Space Technology funktioniert. Er bezieht sich dabei auf die Beschreibung der Welt in ‚Komplexen Adaptiven Systemen‘. ‚Komplex‘ bedeutet dabei, dass das System aus vielen verschiedenartigen Teilen zusammengesetzt ist, die in unterschiedlichen Beziehungen zueinander stehen. Mit ‚Adaptiv‘ ist gemeint, dass das System ständig „lernt“ und immer neue und effektivere Möglichkeiten findet, sich internen wie externen

Anforderungen anzupassen. Die Naturwissenschaft nennt diese Prozesse `Selbstorganisation`. Owen stellt fest, dass er dieselben Phänomene, die die „Chaosforscher“ beschreiben, bei jeder Open-Space-Veranstaltungen beobachten kann.

Das Konzept von Open Space Technology besagt, dass der `Begleiter` (nicht `Moderator`) den Raum hält, damit Selbstorganisation stattfinden kann. Er führt zu Beginn einer Veranstaltung in das Verfahren ein. Ansonsten liegt seine Bedeutung sehr viel mehr im Hintergrund als in aktiver Moderation. Die Teilnehmenden sind die Experten für ihre Themen und entscheiden selbst, in welcher Form sie daran arbeiten wollen. `Empowerment` ist ein zentrales Merkmal von Open Space.

Innerhalb des Verfahrens sind keine Hierarchie und keine Kontrolle vorgesehen, beides wirkt kontraproduktiv für Selbstorganisation. In der Praxis besteht die größte Herausforderung oft darin, dass einzelne Personen (i. d. R. Personen, die in den sonst üblichen Hierarchien oben stehen) versuchen, den Prozess zu kontrollieren.

Open Source

Alles Wissen und Material über Open Space Technology ist im Internet oder über Literatur frei zugänglich. Der Begriff ist bewusst nicht urheberrechtlich geschützt. Open-Space-Trainings im Non-profit-Bereich werden teilweise sehr kostengünstig angeboten. Open Space soll sich möglichst weit verbreiten. Die idealistische Seite bei Harrison Owen ist die des „Friedensstiftens“ mit Open Space. Die praktische Seite liegt in der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Verfahrens über das „Open Source“-Prinzip – ähnlich wie beim Computer-Betriebssystem „Linux“. Tatsächlich findet über nationale und internationale Email-Listen und -Foren sowie jährliche Treffen ein weltweiter und kontinuierlicher Austausch unter Open-Space-Praktikern statt.

4.2.4 Appreciative Inquiry

Was ist Appreciative Inquiry?

Appreciative Inquiry (`Wertschätzendes Erkunden` oder auch `Wertschätzende Befragung`) wurde Ende der 80er Jahre von Dr. David Cooperrider und Suresh Srivastva „entdeckt“. Appreciative Inquiry (AI) arbeitet mit der konstruktiven Umwandlung des Blicks. Mit der Methode kann wertschätzend auf Organisationen und Gesellschaften geschaut werden, so dass auf dieser Grundlage Verbesserungsmöglichkeiten entdeckt werden können. Anstatt problemorientiert nach Defiziten zu suchen, fragt AI lösungsorientiert nach dem Erfolgreichen und begreift es als wesentliche Ressource für zukünftiges Handeln.

„Stellen Sie sich eine Gruppe von Bürgern einer Stadt vor, die zusammenkommt, um ihre Zukunft zu gestalten. In den ersten Stunden tauschen die Menschen in Zweier-

Interviews ihre wertvollsten Erlebnisse aus, die sie mit ihrer Stadt verbinden. In Wertschätzenden Interviews stellen sie sich gegenseitig Fragen, wie z. B.: *»Erzählen Sie mir bitte von einem persönlichen Erlebnis, das Sie so sehr mit Ihrer Stadt verbindet, dass Sie froh sind hier zu leben oder zu arbeiten. Was hat dies wirklich ermöglicht? Was können wir daraus lernen?«*.

Diese sorgfältig vorbereiteten Fragen helfen die persönlichen »Schätze« – sowie die besonderen Qualitäten, die in dieser Stadt schlummern – aufzudecken. Dadurch entsteht eine fundamentale Veränderung der Wahrnehmung hin zum Wertvollen. Alle Beteiligten erlangen so ein tieferes Verständnis für ihre Stadt. Aus diesen individuellen Erlebnissen heraus entwickeln die Bürger neue Ideen und gestalten eine kraftvolle konkrete Vision. Beim Verwirklichen stellen sie sich die Frage: *»Wie setzen wir unsere Vision in die Tat um und womit nähren wir unsere Kraft und Motivation?«* (Bruck 2003)

Wie läuft eine AI-Veranstaltung ab?

Kernstück der Methode ist das am Beginn stehende AI-Interview, in dem die positiven Erfahrungen der Teilnehmenden lebendig gemacht werden. Der ganze Prozess umfasst folgende vier Phasen:

- Discovery (Erkunden) – Das Beste Entdecken / sucht das, was uns stärkt und Energie schenkt (durch Interviews)
- Dream (Visionieren) – Träumen, was möglich ist / Zukunftsszenarien entwickeln
- Design (Gestalten) – Entwerfen, was sein könnte / Mögliche Maßnahmen und Projektideen formulieren
- Delivery (Handlungen planen) – Verwirklichen, wie man dorthin kommt / Schritte zur Umsetzung verabreden.

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

AI beruft sich auf einige Prinzipien, die wir hier darstellen:

- Antizipatorisches Prinzip: Worauf wir unsere Aufmerksamkeit richten, das wird verstärkt.
- Poetisches Prinzip: Zwischenmenschliche Beziehungen werden geformt durch eine Sammlung von Geschichten, die ständig neu erschaffen und weiter erzählt werden. Die kraftvollsten Geschichten schließen die Vergangenheit, die Gegenwart und die angestrebte Zukunft ein.
- Positivitätsprinzip: Menschen folgen eher den positiven Erfahrungen, die ihnen Energie geben und sie anregen, als negativen Erfahrungen. Jeder Wunsch nach Veränderung, der langfristigen Einfluss haben soll, muss auf einem positiven Bild basieren, das positive Erfahrungen für die Menschen schafft.

- Gleichzeitigkeit: Wir konstruieren uns unsere Welt durch die Art, in der wir auf sie blicken. Die Fragen, die wir uns stellen, rufen das Abbild der Welt hervor, die uns diese Fragen hat stellen lassen; und dadurch verfestigt sich das Bild der Welt zu einer echten Realität, die unsere Art zu denken leitet.
- Story-telling: Es können viele verschiedene Geschichten über ein und denselben Anlass erzählt werden. In Anbetracht des Prinzips der Gleichzeitigkeit führen die Geschichten, die wir über uns selbst und andere erzählen, und die Fragen, die wir stellen, zu den Bildern, die wir schaffen und dem Leben, das wir leben.
- Sonnenblumeneffekt: Sonnenblumen erhalten ihr pflanzliches Wohlergehen dadurch, dass sie sich nach der Sonne ausrichten, die ihnen lebenspendende Energie gibt. Menschen, als komplexere Organismen, können ebenfalls dem folgen, was ihnen Lebenskraft gibt.

Was sind die theoretischen Ansätze?

AI bezieht sich in seinen theoretischen Grundlagen stark auf Konstruktivismus und Konstruktionismus. Diese Theorien beinhalten die Ansicht, dass die Welt nicht „ist, wie sie ist“, sondern „so ist, wie jeder einzelne sie betrachtet“. Darin sieht AI den Hebel, um zu Veränderung anzusetzen, indem es Aufmerksamkeit und Denken in eine positive Richtung lenkt. Die allgemeine Tendenz, die sich hinter der Konzeption des Verfahrens verbirgt, ist die Haltung, dass die Gesellschaft viel weitgehender veränderbar ist, als allgemein angenommen wird.

4.2.5 Community Planning (Perspektivenwerkstatt)

Was ist Community Planning?

Community Planning ist ein Großgruppenverfahren für die partizipativ integrierte Stadtentwicklung, das für die speziellen Anforderungen der Stadtplanung entwickelt wurde. Bei Community Planning wird ein öffentliches partizipatives Planungsverfahren für ein bestimmtes Plangebiet durchgeführt. Thematisch vorbereitet wird es von einer Gruppe, in der Interessenvertreter aus der Bürgerschaft, Industrie, Verbänden und dem öffentlichen Leben beteiligt sind.

Wie läuft Community Planning ab?

Die eigentliche Werkstatt dauert fünf Tage. Der erste Tag ist für das Briefing eines Architektenteams reserviert. Darauf folgen zwei Tage mit öffentlicher Beteiligung. Hier kommen zum Einsatz

- moderierte Themenworkshops und das

- so genannte Hands-on-Planning, bei dem die Vorstellungen der Beteiligten unter der Mithilfe von Experten direkt in zahlreiche zeichnerische Darstellungen umgesetzt werden.

Das Architektenteam erarbeitet auf Basis der Ergebnisse der öffentlichen Beteiligung Konsenspunkte, die als Grundlage für einen städtebaulichen Entwurf dienen. Zudem wird die integrierte Planungsidee visualisiert. Hier entwerfen die Architekten Gebäude und Bebauungen, die der von allen Beteiligten formulierten Vision möglichst nahe kommt.

Am fünften Tag wird der Bevölkerung und den Interessengruppen das Ergebnis in Verbindung mit einer lückenlosen Prozessdokumentation vermittelt. Nach ca. einem Monat wird zudem eine umfassende und bebilderte Dokumentation der Ergebnisse für den weiteren Planungsprozess vorgelegt.

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

Das Verfahren Community Planning will Grundlagen für eine gemeinsame Vision und für Win-win-Lösungen schaffen. Prozesse gemeinsamen Lernens unterstützen das Anliegen einer integrierten Stadtentwicklung. Bei Community Planning werden Chancen der Kon-sensbildung jenseits von Interessenkonflikten gesucht.

„Während der Perspektivenwerkstatt geht alles unglaublich schnell und vermittelt die Haltung: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. In diesem Sinne wirkt dieses Verfahren auch gegen die politische Apathie, denn hier kann jeder unmittelbar erleben, dass sich sein Engagement lohnt und scheinbar festgefügte Verhältnisse durch sein Mit-wirken in Bewegung geraten.

Zudem ist jede Perspektivenwerkstatt ein Beitrag zur neuen Planungskultur, die man als den `Dritten Weg in der Stadtentwicklung´ bezeichnen kann: nicht `top down´, nicht `bottom up´, sondern `integral win win´.“ (von Zadow 10/2004)

4.2.6 Bürgerjurys

Was sind Bürgerjurys?

Bürgerjurys sind ein Bürgerbeteiligungstypus, der insbesondere in Berlin zwischen 2001 und 2003 in einem Pilotprojekt im Rahmen des Quartiersmanagements auf lokaler Ebene eingerichtet worden ist.

Zugrunde liegt ihm die Planungszelle von Prof. Peter C. Dienel. Mit ebenfalls – zumindest teilweise – nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Teilnehmern entschieden die Bürgerjurys über die Verwendung öffentlicher Gelder. Diese Mittel stammten im Berliner Fall aus dem bundesweiten Programm „Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ und beliefen sich je Quartier auf insgesamt 1.000.000 DM, also gut 500.000

Euro. In insgesamt siebzehn „Problemvierteln“ waren Bürgerjurs eingerichtet. Unterstützung in der Durchführung erhielten die Bürgerjurs durch die in den Quartieren von der Stadt eingesetzten so genannten Quartiersmanager, die als Geschäftsstelle fungierten. Die Ziele waren vor allem:

1. die Aktivierung der Bevölkerung in den benachteiligten Quartieren
2. die Verbesserung der Wahrnehmung des Quartiersmanagements sowie
3. die Erweiterung und Verlagerung des öffentlichen Maßnahmespektrums für die Viertel und Öffnung für die Wünsche der Bevölkerung.

Weitere Ziele waren möglichst qualitativ hochwertige Diskussionen um die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel und eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bürger.

Wie läuft die Beratung einer Bürgerjury ab?

Der Ablauf der Beratungen verlief in allen genannten Berliner Bürgerjurs ähnlich: Aus der Bevölkerung wurden Anträge für eine finanzielle Unterstützung eines Projektes eingereicht und entweder vom Antragsteller selbst oder vom Quartiersmanagement vorgestellt. Zu diesem Zweck kamen die Jurs über ca. ein Jahr im Abstand von zwei bis vier Wochen in nicht öffentlichen Sitzungen zusammen. In der Jury wurde mit Zweidrittelmehrheit entschieden. Die Jurymitglieder erhielten für die Sitzungen eine Aufwandsentschädigung von 20 Euro pro Treffen. Eingereicht wurden überwiegend Projekte aus dem kulturellen und sozialen Bereich, während wirtschaftliche und (städte)bauliche Projekte weniger oft beantragt wurden. Unterstützt wurde in der Regel mit bis zu 50.000 Euro.

Die Diskussionen in den Jurs verliefen insgesamt sehr sachlich, effizient und im Interesse des Quartiers. Einzelfälle von Vetternwirtschaft trübten jedoch das Bild in der Presse. Insgesamt war in den Jurs eine größere Anwesenheit von Bürgern ohne höheren Bildungsabschluss als in anderen Gremien der Bürgerbeteiligung zu konstatieren. Dennoch gab es in vielen Jurs eine starke Unterrepräsentation von Migranten – insbesondere in Vierteln, in denen der Anteil der Migranten bis zu vierzig Prozent beträgt. Auch Jugendliche bis 25 Jahre waren unterrepräsentiert.

Was sind die (neuen) konzeptionellen Hintergründe?

Repräsentativität der Beteiligung

Das Gremium besteht aus ca. 15-30 Personen, wovon (im Berliner Beispiel) mindestens 51 % aus der Bewohnerschaft kommen muss. Der Rest bestand aus organisierten Kiezbewohnern, also Elternvertretern, Gewerbetreibenden, Vereinsmitgliedern etc. Die Bürger wurden über das Melderegister per Losverfahren ausgewählt. Um eine bessere Repräsentativität der Beteiligten zu erreichen, wurde das zugrunde liegende Modell der

Planungszelle modifiziert. So wurden jene Personen, die sich auf das erste Anschreiben nicht gemeldet hatten, ein zweites Mal angeschrieben, genauso wie gezielt jüngere Menschen, Frauen und Migranten eingeladen wurden. Insofern gibt es in den Berliner Bürgerjurs einige Unterschiede zum Original der Planungszelle: Unorganisierte und organisierte Bewohner kommen in einem Gremium zusammen, das Losverfahren wird durch die Verwendung eines Quotierungssystems ergänzt. Beide Elemente hängen zusammen: Die Quotierung wurde für die Auswahl der bereits aktiven Personen verwendet, das Losverfahren diente der Einladung bislang nicht besonders engagierter Bürger. Ziele dieses gemischten Gremiums waren eine Ausweitung der Partizipation auf eine größere Zahl von Bürgern sowie der Schutz der Debatte vor der Durchsetzung von Partikularinteressen.

Engagement

Die Konzeption der Bürgerjurs enthält Strukturen, die ein engagiertes Mitarbeiten der Bürger erreichen sollen. Diese sind im Besonderen:

- Der enge Bezug der Themen zum eigenen Viertel. Die Beteiligten sind als Bewohner ihres Viertels tätig. Das Identifikationspotential wird dadurch verstärkt, indem die diskutierten Angelegenheiten die Anwohner direkt betreffen. Auf der anderen Seite gab es durch die Projektbezogenheit für die Beteiligten keine Möglichkeiten, ihre Entscheidungen in einen größeren Kontext zu stellen, politische Themen zu entscheiden oder Rahmenbedingungen zu verändern. Auch die Umsetzung der Projekte oblag nicht der Bürgerjury.
- Die Selbstständigkeit, mit der die Jurymitglieder ohne Rücksicht auf bürokratische Hemmnisse entscheiden konnten. Es war ausschließlich ihre unmittelbare Bewohner-sicht gefragt. Beachtenswert war dabei, wie sorgfältig i. d. R. die Jurs mit dem Geld umgingen. Die Sinnhaftigkeit eines jeden Antrags wurde diskutiert, die angemeldeten Kosten überprüft und es wurden Verbindungen zur städtebaulichen und Versorgungssituation ebenso wie zur Geschichte des Stadtteils gezogen. Oftmals wurde von den Antragstellern eine Eigenbeteiligung eingefordert und zur Grundlage der Entscheidung gemacht.

4.2.7 Bürgerbeteiligung per Internet

Zunehmend werden von Politik und Verwaltung Beteiligungsmöglichkeiten über das Internet angeboten. Zu erwarten ist, dass diese Entwicklung in Zukunft erheblich an Bedeutung gewinnen wird. Mit schnell wachsender Tendenz verfügt heute etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland über einen Internetzugang.

Was ist Bürgerbeteiligung per Internet?

„Bürgerinnen und Bürger nutzen das Internet für öffentliche Meinungsäußerung, Protest, Organisation und Vernetzung.“ (Selle 2004b)

Die Studie *eParticipation* (vgl. *eParticipation* 2004) nennt als Gegenstand ihrer Untersuchung Angebote, in denen Bürger an der politischen Willensbildung über E-Mail-Kontakt, Web-Formulare, Chats, Diskussionsforen, Umfragen oder Online-Konferenzen teilnehmen können. Die Studie untersuchte die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die die 37 größten deutschen Städte über ihr Stadtportal (www.stadtname.de) anbieten.

Die Autoren der Studie erläutern in diesem Zusammenhang ihr Verständnis der Begriffe E-Government, E-Democracy und E-Participation:

„Einen entscheidenden Beitrag zum besseren Verständnis leistete die „Balanced E-Government“-Studie der Bertelsmann Stiftung (2001) [www.begix.de]. Mit ihr wurde E-Government als Verbindung elektronischer Bürgerdienste und Informationsangebote (E-Administration) mit einer Stärkung partizipativer Elemente (E-Democracy) präsentiert. Auf eine Formel gebracht ist Balanced E-Government die Summe aus E-Administration und E-Democracy. E-Partizipation ist demnach eine Untermenge der E-Democracy.

Der Anspruch guten E-Governments liegt darin, dass Bürger/innen von ihrer Regierung mehr verlangen ‚als bunte Websites und Online Formulare für die Steuererklärung‘. Sie fordern vielmehr Transparenz der öffentlichen Hand und wollen an Entscheidungen beteiligt werden.“ (*eParticipation* 2004)

E-Government bietet damit auch Chancen, Bürgerbeteiligung im Alltagsgeschäft der Verwaltung zu etablieren.

Worin liegen die Vorzüge und Probleme?

Klaus Selle nennt folgende Vorzüge, die ohne das Internet bisher nicht zu erreichen waren (Selle 2004b):

- dauerhaftes Bereitstellen umfassender Informationen über 24 Stunden an 365 Tagen
- Tiefe und Anschaulichkeit
- Möglichkeiten der Visualisierung
- Möglichkeiten der Interaktivität
- schnelle Aktualisierbarkeit
- niedrigrschwelliger Zugang
- schnelle Rückmeldungen
- Vernetzungsmöglichkeiten.

Ein grundsätzliches Problem besteht in der Gefahr der „Digitalen Spaltung“ der Gesellschaft (Selle 2004b). Gemeint ist damit, dass meist ohnehin benachteiligte Gruppen der Bevölkerung durch mangelnden Zugang zum Internet oder fehlende Fähigkeiten im Umgang mit dem Internet noch weiter benachteiligt werden.

Wo sind konzeptionelle Weiterentwicklungen zu erkennen?

Ein konzeptionell neues Angebot für das Internet bietet 'Open Space Online' (www.OpenSpace-online.com). Mit dieser Software können nach dem Konzept der Open Space Technology (vgl. Kap. 4.2.3) Konferenzen „selbstorganisiert“ und online in Echtzeit abgehalten werden. Für die Teilnehmenden spielt es dabei keine Rolle mehr, an welchem Punkt der Erde sie sich gerade aufhalten.

Ein weiteres Beispiel ist der Bürgerhaushalt online Esslingen, für den ein moderiertes System zur Selbstorganisation von Gruppen (Groupware) aus der Organisationsentwicklung eingesetzt wurde. Ergänzend zu realen Forumsveranstaltungen wurden zwei Moderationsphasen im Web durchgeführt (vgl. Esslingen 2003; weitere Beispiele Wiese-von Ofen: 51).

Seit das Internet Möglichkeiten der Beteiligung bietet, ist auch die inhaltliche Verknüpfung von Präsenzveranstaltungen mit Online-Angeboten möglich. Die Studie eParticipation wertet dies als die beste Form, in der das neue Medium eingesetzt werden kann:

„Den Autoren der Studie ist bewusst, dass klassische Beteiligungsverfahren, also Präsenzveranstaltungen, für die Demokratie in einer Stadt eine sehr wichtige Rolle spielen. Deshalb kann ein Angebot die Höchstpunktzahl erreichen, wenn eine Online-Konsultation mit einer klassischen Präsenzmethode verknüpft wird.“ (eParticipation 2004)

Es ist davon auszugehen, dass mit der weiteren Verbreitung des Internets die Online-Komponente in Beteiligungsprozessen zunehmen wird.

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Das Medium Internet bietet neue Kommunikationswege und neue Möglichkeiten zur Beteiligung. Wir sehen in dem, was bisher an Möglichkeiten in diesem Bereich geschaffen wurde, die Anpassung eines Kommunikationsinstruments an spezifische Anforderungen und Bedarfe, aber keine grundlegend neue methodische Entwicklung. Die konzeptionellen Ansätze und das Verständnis von Beteiligung (vgl. Kap.2), das sich hinter sehr vielen Internetangeboten verbirgt, erscheint alles andere als neu.

Die Studie 'eParticipation' z. B. bezieht in ihre Betrachtung klassische administrative Verfahren ein. Voraussetzung für die nähere Untersuchung einer kommunalen Website

waren Beteiligungsangebote im Rahmen der Bauleitplanung. Ferner wurde der Blick darauf gerichtet, wie gut die Kommunikation zwischen `Regierenden` und `Regierten` per Internet funktioniert (eParticipation 2004, S. 6f). Weitergehende (neuere) Beteiligungsmethoden finden keine Erwähnung.

Ferner fehlen Aussagen (u. a. in der erwähnten Studie), ob die Beteiligung der Bürger durch E-Angebote tatsächlich zunimmt. Online-Angebote unterstützen – im Sinne der ‚Multi-channel-Kommunikation‘ (siehe Kap. 3.1) – die Ansprache von internetbegeisterten Zielgruppen und damit vermutlich auch einzelner Beteiligter, die sich ansonsten in einen Partizipationsprozess nicht einbringen würden. Dabei dürfte es sich aber weniger um diejenigen Personengruppen handeln, die im Rahmen von Beteiligungsverfahren bislang sehr schwer und kaum einbezogen werden können (v. a. gesellschaftlich benachteiligte Personengruppen). Es liegt die Vermutung nahe, dass Angebote im Internet als Standard u. a. der Öffentlichkeitsarbeit erwartet werden, ohne dass damit – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – besondere methodische, qualitative oder quantitative Verbesserungen für die Bürgerbeteiligung verbunden sind, wohl aber eine Einbettung in ein kooperatives Verhältnis von Bürger und Gemeinwesen (E-Government) sowie eine immense Erleichterung des Zugangs zur Bürgerbeteiligung für den wachsenden Teil der Bevölkerung mit Internetanschluss.

4.3 Analyse neuer Elemente der Methoden in Konzeption und Anwendung

Neue Rahmenbedingungen und Tendenzen für den Einsatz von Beteiligungsverfahren (vgl. Kap. 3 und 4.1) erfordern neue Methoden in der Umsetzung. Kurz gesagt: Kontext und Methode müssen zusammenpassen. Gleichzeitig gibt das neue methodische Repertoire Anstöße für ein verändertes Verständnis von Beteiligung – Entwicklungen also, die sich wechselseitig beeinflussen.

In diesem Kapitel geht es um die gemeinsamen neuen Herangehensweisen und um die konzeptionellen Hintergründe der Methoden, die im vorhergehenden Abschnitt 4.2. beschrieben wurden und die im Bereich der *nicht formalisierten* Beteiligung und in Prozessen *bürgerschaftlichen Engagements* ihre Anwendung finden. Diese konzeptionellen Hintergründe lassen Rückschlüsse auf die Kontexte zu, in denen diese Methoden eingesetzt werden können.

Positive Erfahrungen als gemeinsame Grundlage nehmen

In mehreren Methoden wird die Aufmerksamkeit und Wertschätzung für positive Erfahrungen zum Ausgangspunkt des Beteiligungsprozesses gemacht: in der Weiterentwicklung der Zukunftswerkstatt, in der Zukunftskonferenz und in der wertschätzenden Er-

kundung (AI). Positive Seiten des Gemeinwesens werden erfragt und ins Zentrum gerückt, um eine gemeinsame und motivierende Grundlage für den Beteiligungs- und Umsetzungsprozess zu schaffen. Dies bietet die Chance, eine tragfähige Basis auch für das Austragen von Konflikten oder das Schließen von Kompromissen zu finden. Außerdem wird einer konfrontativen Gegenüberstellung von Bürgern und Kommune oder von bestimmten Bürger- bzw. Interessengruppen vorgebeugt.

„Das ganze System unter einem Dach“

Ein zentrales konzeptionelles Prinzip der neueren Methoden besteht darin, „das ganze System unter ein Dach“ zu holen. Es wird darauf geachtet, dass Teilnehmer aus jedem für das Thema relevanten Bereich vertreten sind, was insbesondere bei unterschiedlichen Hierarchie- oder Machtebenen wichtig ist. Je nach Größe des Gemeinwesens bzw. seines Umfeldes müssen jedoch nicht alle Betroffenen selbst anwesend sein, sondern können auch vertreten werden.

Die besondere Bedeutung liegt dabei in der direkten Auseinandersetzung („face-to-face“) unterschiedlicher und konträrer Positionen. Das Ereignis des Zusammentreffens, die direkte Auseinandersetzung und das Knüpfen von Kontakten ermöglichen oft weit reichende Veränderungsimpulse. Viele der neueren Methoden werden, aufgrund der großen Zahl der einbezogenen Teilnehmer, als ‚Großgruppenverfahren‘ bezeichnet.

Schritte zur Umsetzung verabreden

Fast alle Methoden sehen eine Phase vor, in der eine Brücke vom Dialog zur Umsetzung geschlagen wird: die Zukunftswerkstatt (bereits in ihrer ursprünglichen Form), die Zukunftskonferenz, die Open-Space-Konferenz und die wertschätzende Erkundung (AI). Auch in der Perspektivenwerkstatt gibt es eine starke Verknüpfung von Dialog und Umsetzung. Unter der Voraussetzung, dass vorab die Umsetzungsmöglichkeit von (Teil-)ergebnissen des Beteiligungsverfahrens mit dem Veranstalter grundlegend geklärt werden konnte, bieten solche Verknüpfungen eine gute Basis für weitergehende Realisierungsaktivitäten sowohl der Beteiligten wie der Beteiligtenen.

Aktivierung und Empowerment

‚Aktivierung‘ und ‚Empowerment‘ sind zentrale Ziele, die mit den neueren Methoden verfolgt werden (s. Kap. 4.1.4). Zwar gibt es zwischen den Methoden unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, wie offensiv die Bevölkerung aktiviert werden soll, insgesamt ist jedoch eine Entwicklung zu mehr und weitreichenderer Aktivierung zu beobachten. Bei der Zukunftswerkstatt liegt der Fokus auf Aktivierung der Teilnehmenden innerhalb der jeweiligen Veranstaltung. Jüngere Methoden zielen stärker auf eine Aktivierung, die über die Durchführung des Verfahrens hinausreicht, und bieten hierfür unterstützende metho-

dische Schritte an. Wiederum andere Methoden befassen sich schwerpunktmäßig mit den ersten Schritten einer Aktivierung (s. 4.2)

Förderung von Selbstorganisation

Ein Kernphänomen, das von einem Großteil der neueren Methoden unterstützt wird, ist die so genannte Selbstorganisation. Es wird davon ausgegangen, dass nachhaltigere Entwicklungen dann stattfinden, wenn die Betroffenen sich untereinander und direkt austauschen, selbst aktiv werden und sich in die Umsetzung soweit wie möglich einbringen.

Verbunden ist damit ein neues Selbstverständnis von Verfahrensbegleitung, deren Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten nunmehr hauptsächlich auf der Schaffung von Rahmenbedingungen zur Selbstorganisation liegen. In den Verfahren selbst wird darauf gesetzt, dass die Teilnehmenden um so aktiver (und um so mehr selbstorganisiert) sind, je weniger ein `Moderator´ bzw. `Begleiter´ eingreift. Dabei bestehen zwischen den Methoden Abstufungen. Einige Methoden interpretieren die Rolle des `Moderators´ oder `Begleiters´ aktiver und fordern ihn auf zu lenken und zu intervenieren, in anderen Methoden soll er sehr zurückhaltend aus dem Hintergrund agieren.

Prozessorientierung

Allen neueren Methoden ist gemein, dass sie stark prozessorientiert sind. Anders als bei klassisch-administrativen Verfahren wird der Prozess als mindestens genauso wichtig betrachtet wie das Ergebnis. Oft liegen die größeren Qualitäten und nachhaltigen Wirkungen in den langfristigen Veränderungen, die sich bei den einzelnen Teilnehmenden oder in den gesellschaftlichen Strukturen ergeben. Viele Verfahren beziehen sich konzeptionell auf Fragen, wie Menschen miteinander kommunizieren und wie Menschen individuell oder gemeinschaftlich lernen und ihre Haltungen verändern.

Kooperativ und integrativ

Wie in Kap 4.2 beschrieben, ist in der Konzeption der neueren Methoden oft das Ziel verankert, kooperativ und integrativ zu arbeiten, gemeinschaftlich und gleichberechtigt (kooperativ) sowie alle Interessen berücksichtigend (integrativ) Lösungen zu finden. Weiterhin wollen die neueren Methoden auch dadurch integrativ wirken, indem sie Unterschiede in sozialer Herkunft, Alter, Geschlecht, Bildung, Kultur oder Status – soweit es geht – überbrücken. Wie mehrere Experten in unseren Interviews bestätigten, besteht in der Praxis jedoch nach wie vor häufig eine große Schwierigkeit, soziale Randgruppen in Beteiligungsprozesse einzubeziehen.

Globalisierung

Wie in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen sind auch bei der Beschäftigung mit Beteiligungsverfahren zahlreiche Phänomene der Globalisierung zu beobachten: Zum einen stammt die Mehrzahl der neueren Methoden aus dem angelsächsischen Raum. Zum anderen bilden sich zu einzelnen Verfahren immer mehr weltweite Netzwerke. So gibt es unter Praktikern von z. B. Open Space, Future Search oder Appreciative Inquiry weltweite Erfahrungsaustausche über Email-Listen, Internet-Foren und jährliche Treffen (vgl. www.openspaceworld.org). Das Angebot von `open space online´ ermöglicht über das Internet weltweite partizipative und selbstorganisierte Kommunikation in Echtzeit.

5 Wie wirken sich die neuen Konzepte und Tendenzen aus?

Im Schlusskapitel dieser Studie gehen wir auf Haltungen gegenüber der Bürgerbeteiligung und auf ihre Qualitätskriterien ein. Auf dieser Grundlage stellen wir einige Überlegungen zu der Frage an, welche Konsequenzen die neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen auf die Offenheit gegenüber der Bürgerbeteiligung und auf deren Qualität haben.

5.1 Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung

Versuche, Bürger stärker an Prozessen der politischen Entscheidung teilhaben zu lassen, treffen in der Regel auf unterschiedlichen Widerhall. Unsere Interviewpartner waren darin einer Meinung, dass Bürgerbeteiligung mittlerweile besser akzeptiert wird als noch vor einigen Jahren. Die vermehrte Anzahl von erfolgreichen Beteiligungsverfahren hat daran einen wichtigen Anteil. Außerdem werden von Politik und Verwaltung zunehmend Vorteile erkannt, die ihnen Bürgerbeteiligung bringt. Dies sind vor allem die positiven Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung sowie die höhere Legitimation der Entscheidungen. Dennoch existiert auch weiterhin eine Reihe von Vorbehalten gegenüber solchen Verfahren. Diese haben verschiedene Gründe. Manche sind eher pragmatischer und situativer, andere aber auch grundsätzlicher Natur.

Im Folgenden werden wir einige dieser Vorteile und Vorbehalte beschreiben, auch, um in einem zweiten Schritt diese mit den neuen Tendenzen aus Kap. 4 zu spiegeln und zu sehen, was aus den neuen Tendenzen für die Aufgeschlossenheit gegenüber Bürgerbeteiligung folgt. Wir knüpfen an die im Abschnitt 3.4 dargestellten fördernden und hemmenden Faktoren an und stellen hier sowohl die Pro- als auch die Contra-Argumente dar und enthalten uns einer Stellungnahme.

Vorteile der Bürgerbeteiligung

Argumente einer aufgeschlossenen Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung fasst Hans-Peter Meister sehr prägnant zusammen:

- „Unumkehrbarkeit des Status quo: Es führt kein Weg zurück in eine Zeit vor der partizipatorischen Demokratie. ...
- Effizienz: Die Zustimmung der gesellschaftlichen Gruppen erleichtert die Umsetzung der (im Konsens) beschlossenen Politik. ...
- Komplexität: Die Komplexität der Probleme nimmt zu. ... Durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen können Probleme in ihrer ganzen Vielschichtigkeit erfasst,

das Wissen verschiedener Gruppen einbezogen und alternative Optionen erarbeitet werden.

- Motivation: Die Annahme, dass die im politischen Wettbewerb vermittelten Konzepte die Wähler in den Stand versetzten, kompetent über alternative Politikoptionen zu urteilen, ist unrealistisch. ... Moderierte Dialogverfahren hingegen bieten starke Anreize zur Teilnahme, da aufgrund der geringen Gruppengröße die Einflussmöglichkeiten ungleich größer sind. ...
- Souveränität: Es gibt kein plausibles demokratiethoretisches Argument, mit dem sich begründen lässt, warum sich die Exekutive nicht beraten lassen soll, von wem sie will. ...
- Transparenz: ... Es ist gerade das Merkmal partizipativer Verfahren, dass diese hohe Transparenzstandards anlegen, um so die Glaubwürdigkeit des Prozesses zu steigern.
- ‚Verantwortlichkeit‘: Gremien dürfen sich nicht als Feigenblatt benutzen lassen. Entscheidungen bleiben trotz aller Expertise politische; ein hoher Handlungsdruck zur Übernahme der Ergebnisse durch die Politik entsteht nur dann, wenn der Dialogprozess als fair und informativ wahrgenommen wird.“ (Meister)

Den Pro-Argumenten stehen auf der anderen Seite einige Vorbehalte gegen Bürgerbeteiligung gegenüber. Manche stellen die Gegenbehauptung zu einem der Pro-Argumente dar, weitere beziehen sich auf andere Gesichtspunkte.

Abgabe von Macht und Effektivitätsverluste

Unsere Interviewpartner haben die Beobachtung gemacht, dass in Politik und Verwaltung oftmals die Befürchtung herrscht, durch Beteiligung von Bürgern Macht abzugeben. In der Politik geht es dabei um den Anspruch, als gewählte Vertreter nicht nur für die letzte Entscheidung, sondern auch für die Entscheidungsfindung mehr oder weniger allein zuständig zu sein. Aber auch in der Verwaltung gibt es durchaus diese Befürchtung, wobei hier allerdings noch hinzukommt, dass bei Themen, die quer zu den Verwaltungseinheiten zu behandeln sind (was gerade bei Bürgerbeteiligungsprozessen sehr häufig der Fall ist), die nötige interne Kooperation noch nicht geübt ist, so dass Befürchtungen aufkommen, dass andere Ressorts („Konkurrenten“) in die eigenen Aufgabenbereiche eingreifen.

Effektivität in der Entscheidungsfindung und eingespielte Strukturen spielen eine weitere wichtige Rolle. Themen können demnach besser in kleinen Kreisen diskutiert und entschieden werden. Der Transparenzgedanke, der den Beteiligungsverfahren unterliegt, ist bei dieser Art, Entscheidungen zu fällen, störend. Drei Punkte sind hier wichtig: Erstens erscheinen kleine Runden effizienter. Zweitens erzeugen intransparente Verfahren „mehr Vernunft und Entgegenkommen“ der Politiker, sie sind in kleinen Runden weniger in der „Verpflichtung gegenüber bestimmten Positionen“ (Luhmann: 189). In öffentlichen

Beteiligungsverfahren werden Politiker dagegen gezwungen, gegenüber vielen verschiedenen Adressaten Farbe zu bekennen. Drittens besteht ein diffuses Gefühl, dass „zu viele Köche nur den Brei verderben“ und die Entscheidungsmacht entgleitet. Die Effizienz- und Zeitgewinne aufgrund der Vermeidung von Akzeptanzproblemen durch Bürgerbeteiligung werden nicht gesehen oder als geringer veranschlagt.

Ebenso wird oftmals eingewandt, dass Partizipation für alle Beteiligten zu zeit- und arbeitsintensiv sei. Dadurch würde es zu wesentlichen Verzögerungen bei Entscheidungen und zu administrativen Effektivitätsverlusten kommen. Und nicht zuletzt käme es zu einer Mehrfachbelastung und Überforderung der Mitarbeiter. Gerade letzteres Argument wird von unseren Interviewpartnern als ein sehr häufig genanntes und auch gewichtiges Argument erwähnt, auf das sie in der praktischen Durchführung von Beteiligungsverfahren stoßen.

Partizipation und Repräsentativität

Viele der Argumente spielen auf das Verhältnis an zwischen der Anzahl/Art der Engagierten und dem „stillen“ Teil der Bevölkerung, die sich aus unterschiedlichen Gründen in Partizipationsverfahren nicht beteiligen. So lautet ein Argument, dass sich immer nur bestimmte Bürger beteiligen würden (Vertreter von Vereinen, Eliten, Personen mit genügend Zeit etc.). Es handelt sich dabei um jene, die ohnehin in der Lokalpolitik aktiv sind, so genannte „Berufsbürger“. Der „Normalbürger“ würde nicht erreicht. Außerdem gäbe es unterschiedliche Ausgangsbedingungen der Beteiligten: „Berufsbürger“ und dauerhaft Engagierte hätten gegenüber „Normalbürgern“ Vorteile in Wissen, Zeit, Infrastruktur u. ä. Dementsprechend würden sich im Partizipationsverfahren Lobbyinteressen massiv artikulieren und durchsetzen. Der Normalbürger würde immer überstimmt.

In eine ähnliche Richtung wird argumentiert, wenn der Schutz von Minderheiten angemahnt wird. Dieser sei nicht gewährleistet, denn sozial Benachteiligte bringen sich erfahrungsgemäß weniger stark in Beteiligungsprozesse ein – ihre Bedürfnisse würden zu kurz kommen. Im normalen parlamentarischen Verfahren sei der Minderheitenschutz jedoch gesichert. In diesem Zusammenhang wird allerdings auch genau umgekehrt argumentiert: Sachentscheidungen könnten von einer aktiven, evtl. gar demagogischen Minderheit maßgeblich beeinflusst werden, die das Desinteresse des größeren Teils der Bevölkerung ausnutzen. Dabei wird ein vorherrschendes Desinteresse, an Entscheidungen beteiligt zu werden, auf Seiten der Bevölkerung vermutet. Sie würden glauben, die Politiker seien für Entscheidungen zuständig, weil sie dafür gewählt und dafür bezahlt seien.

Bedeutung der parlamentarischen Strukturen

Besondere Bedeutung in der Argumentation haben naturgemäß die repräsentativen Strukturen und ihre Aufrechterhaltung. Befürchtet werden zusätzliche, neben ihr stehen-

de und daher behindernde Strukturen mit einer Legitimität, die keineswegs höher ist als die der existierenden parlamentarischen Strukturen. Auch fällt der Begriff „Räterepublik“ in diesem Zusammenhang.

Aber es sind auch Folgen innerhalb des parlamentarischen Systems, die gesehen werden. So wird bemerkt, dass eine höhere Partizipation bei Entscheidungen zu vermindertem Wählereinfluss führen würde. Außerdem führe Bürgerbeteiligung zu Frustration bei den gewählten Repräsentanten, weil deren langfristige Konzepte durch kurzfristige Erwägungen seitens der Bevölkerung gekippt würden. Außerdem müssten Politiker die sich im Nachhinein als falsch herausstellenden Entscheidungen bei der nächsten Wahl verantworten.

Kompetenz der Bürger

Einige Argumente drehen sich um die Kompetenz der Bürger. Ihnen wird hin und wieder vorgeworfen, nicht kompetent genug zu sein, nicht genug Sachverstand zu haben, um richtig entscheiden zu können. Dazu wären die Sachverhalte oft zu komplex. Den Betroffenen würde die Zeit fehlen, sich genügend intensiv mit der Thematik zu beschäftigen. Im Gegensatz dazu könne die Verwaltung jedoch auf ein entsprechendes Fachwissen zurückgreifen. Außerdem sei das Gefühl der Eigenverantwortlichkeit bei den Bürgern zu wenig ausgeprägt. Es herrsche stattdessen das St.-Florians-Prinzip, der Blick auf das Allgemeinwohl sei getrübt. Nur die gewählten Repräsentanten seien vom Auftrag und legitimatorisch in der Lage, für artikulierte und nicht-artikulierte Interessen einen Ausgleich zu finden.

Ohnehin seien nicht alle Probleme mit Beteiligung lösbar. Es gäbe Themen, bei denen die Erfahrung zeige, dass es zu keiner Einigung kommen könne: z. B. Großflughäfen, Gentechnik, aber auch kleine Beispiele auf kommunaler Ebene.

Finanzknappheit der Kommunen

Unsere Interviewpartner bestätigen, dass im Laufe der letzten Jahre das Argument der Finanzknappheit immer häufiger der Grund für nicht durchgeführte Beteiligungsverfahren ist. Dies gilt auch unabhängig von der etwas allgemeineren Argumentation, dass diese Verfahren ohnehin grundsätzlich zu teuer und nicht effizient genug seien. So würden häufig durch die finanzielle Schieflage der Kommunen und der damit entstehenden Nicht-Finanzierbarkeit von Beteiligungsverfahren diese trotz ihrer gestiegenen Akzeptanzwerte nicht mehr angewendet.

Auf die Vorbehalte kommen wir kurz im Abschnitt 5.3 bei den für Qualität und Aufgeschlossenheit abträglichen Faktoren zurück. Ansonsten nehmen wir im dem gesamten Abschnitt auf die Vorbehalte Bezug, indem wir der Frage nachgehen, inwiefern sich für sie aus den neuen Tendenzen der Bürgerbeteiligung Folgerungen ergeben können.

5.2 Qualitätssicherung als Weg zu besserer Bürgerbeteiligung?

In den letzten Jahren ist eine zunehmende Auseinandersetzung mit der Qualität von Beteiligungsverfahren festzustellen (vgl. beispielsweise Baumann 2002; Feindt 2003; Linder, Vatter 1996; Langer, Oppermann 2003; Selle 2004a; Rösener 2003; Sinning, Wiedenhöft 2003a). Hierfür sind u. a. die folgenden Gründe zu nennen:

- Der Umgang mit öffentlichen Mitteln geschieht bewusster.
- Mit der Diskussion über Nachhaltigkeitsindikatoren setzten Überlegungen ein, wie das Maß der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in politische Entscheidungsprozesse bewertet werden kann.
- Durch die zunehmende Zahl von Dienstleistern, die Beteiligungsprozesse konzipieren und durchführen, hat sich der Austausch über Merkmale guter oder schlechter Verfahren erhöht. Auch im wissenschaftlichen Bereich haben sich die Beschäftigung mit der Thematik und die Evaluation von Prozessen verstärkt, „wenngleich hier noch ein weites Feld zu beackern ist.“ (Selle 2004: 21)
- Die Abkehr vom Einsatz standardisierter Verfahren hin zur Anwendung von Methodenmixen, die an die jeweilige Situation angepasst werden, wirft die Frage auf, welchen Punkten bei der Ausgestaltung eines Prozesses besondere Beachtung geschenkt werden muss. Kriterien für gute Beteiligungsverfahren füllen lange Listen und sind in ihrer Gänze wohl nur selten zu erfüllen. Gleichwohl verdeutlichen sie die vielen Facetten eines kommunikativen Prozesses und helfen, Klärungen zu den Rahmenbedingungen und über den Verlauf eines Beteiligungsverfahrens herbeizuführen.

Tab. 2: Kriterien für gute Beteiligungs- und Kooperationspraxis nach Selle/Rösener

1. Was? Die Gegenstände, Aufgaben und Ziele...

- Werden Gegenstände, Ziele etc. der Kommunikation frühzeitig geklärt?
- Sind sie für alle Beteiligten transparent?
- Wird die Reichweite der Kommunikation rechtzeitig geklärt?

2. Wer? Die Beteiligten und ihre Rollen...

- Werden die (handlungs-)relevanten Akteure eingebunden?
- Sind die Rollen der Beteiligten klar?

3. Wie? Die Gestaltung des Prozesses ...

- Wurden Vereinbarungen über die Gestaltung des Prozesses getroffen?
- Gibt es (noch) Gestaltungsspielräume? Sind die Partizipations- und Kooperationsprozesse (zumindest in Teilen) ergebnisoffen?

- Ist ein (möglichst enger) Zusammenhang von Erörterung und Umsetzung gewährleistet?
- Wird die Beteiligung, insbesondere bei Kooperationsprozessen, transparent und differenziert (verschiedene Beteiligtenkreise etc.) gestaltet?
- Werden die relevanten Inhalte umfassend berücksichtigt, verständlich dargestellt und kompetent behandelt?
- Können Glaubwürdigkeit und Vertrauen zwischen den Beteiligten hergestellt bzw. erhalten werden?
- Ist das Kommunikationsangebot attraktiv? Macht es »Lust«, daran mitzuwirken?
- Findet Mitwirkung Resonanz? Gibt es eine Anerkennungskultur, insbesondere für bürgerschaftliches Engagement?

4. Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen bedürfen der Prüfung?

- Sind Ziele, Inhalte und Reichweite des Prozesses ausreichend politisch abgesichert und eingebunden?
- Sind innerhalb der Verwaltung die notwendigen Absprachen (etwa hinsichtlich der Kompetenzen der Verhandlungsteilnehmer) getroffen und ist rechtzeitige Koordination bei offenen Fragen gewährleistet?
- Gibt es klare Ansprechpartner (siehe Rollen-Fragen)?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Sind notwendige Mittel bereitgestellt?
- Steht ausreichend Personal zur Verfügung?
- Kann eine personelle Kontinuität des Teilnehmerkreises in zentralen Phasen des Kommunikationsprozesses gewährleistet werden?
- Wird der Prozess professionell gestaltet?

5. Welche Anforderungen werden an die (Zwischen-)Ergebnisse gestellt und wie werden sie bewertet?

- Werden die angestrebten (Teil-)Ziele erreicht?
- Können »win-win-Situationen« hergestellt werden?
- Sind die Beteiligten mit dem Prozess zufrieden?
- Akzeptieren auch bislang unbeteiligte Dritte das Ergebnis?
- Werden nicht erreichte Ziele und fortdauernde Konflikte offen gelegt?
- Gibt es eine Verabredung, wie verbindlich die Ergebnisse (für eine Umsetzung) sind?
[dieser Punkt wurde leicht verändert, die Autoren]
- Gibt es eine (Selbst-)Evaluation des Prozesses?

Einige der befragten Experten sind der Ansicht, dass Beteiligungsprozesse nach wie vor zu wenig evaluiert werden. Andere Gesprächspartner meinen, dass Evaluationen nicht wirklich weiterhelfen, da beispielsweise die Effizienz oder Offenheit von Verfahren nur bedingt gemessen werden könne. Dabei wäre prozessbegleitenden Evaluationen der Vorzug gegenüber solchen zu geben, die im Nachhinein durchgeführt werden.

Generell lässt sich sagen, dass sich die Diskussion über die Qualität von Beteiligungs- und Kooperationsprozessen positiv auf die Bereitschaft zur Umsetzung von Beteiligungsverfahren auswirkt. Es ist davon auszugehen, dass sie eine höhere Zahl entsprechender Verfahren bewirkt. Beispielsweise können Lösungsvarianten in der Konzeptionsphase eines konkreten Prozesses in ihren Vor- und Nachteilen genauer analysiert und nach einer für alle Seiten befriedigenden Ausgestaltung gesucht werden. Hierbei können Vorbehalte der Beteiligten (Politik, Verwaltung etc.) berücksichtigt und ein möglichst breit akzeptiertes Verfahrensdesign gefunden werden. „Gerade weil der Beratungsbedarf ebenso hoch ist wie der Wunsch nach Mitsprache, kommt es darauf an, entsprechende Dialogprozesse professionell, transparent und ergebnisorientiert zu organisieren.“ (Meister)

Neben der Beurteilung einzelner Beteiligungsverfahren wird seit kurzem auch die Beteiligungskultur in Städten und Gemeinden insgesamt bewertet. Zu diesem Zweck kann das Instrument der Demokratiebilanz genutzt werden, welches seit Ende der neunziger Jahre in Finnland und Schweden entwickelt wird und in Deutschland erstmals in der Stadt Viernheim sowie in einem Solinger Stadtteil erprobt wurde (vgl. Reinert 2002: 158 ff.; Sinning, Wiedenhöft 2003: 301 f. und Stadt Viernheim).

5.3 Konsequenzen neuer Konzepte und Tendenzen für Qualität und Aufgeschlossenheit

Wir haben wichtige Veränderungen der Rahmenbedingungen, der Methoden und der Praxis der Bürgerbeteiligung in Deutschland aufgewiesen und gehen nun der Frage nach, welche Rolle sie für die Entwicklung der Qualität der Bürgerbeteiligungsprozesse und der Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung gegenüber Bürgerbeteiligung spielen. Welche neuen Tendenzen sind der Qualität und der Aufgeschlossenheit in Sachen Bürgerbeteiligung förderlich, welche sind ihr abträglich?

Diese Frage kann im Rahmen dieser Studie kaum mit eindeutigen Aussagen über empirische Zusammenhänge und deren künftige Entwicklung beantwortet werden. Wohl aber können Schlussfolgerungen für künftige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung gezogen werden: Wie verändert sich durch die Entwicklung der Rahmenbedingungen und der Praxis der Bürgerbeteiligung deren „Möglichkeitsraum“, wie verschieben sich ihre Chancen, welche Optionen kommen hinzu oder gewinnen an Gewicht, welche treten zurück? Der Möglichkeitsraum beschreibt die verfügbaren Alternativen oder Handlungsmöglich-

keiten von Akteuren (Holzkamp 1983, 368, 548ff). Zu den vorhandenen Möglichkeiten kommt nach Klaus Holzkamp stets noch die „zweite Möglichkeit“ hinzu, den Möglichkeitsraum zu erweitern, etwa durch Beeinflussung der zugrundeliegenden Handlungsbedingungen (353ff). Eindeutige Vorhersagen wären in einem Feld handelnder Akteure nur dann möglich, wenn den beteiligten Akteuren keine Alternative bliebe. Oder solche Aussagen beschränken sich auf wahrscheinliches, häufiges Verhalten. Entsprechende Wahrscheinlichkeitsangaben sind zum einen auf Grundlage der bisher verfügbaren empirischen Daten kaum möglich und zum anderen für die Praxis, in der man vor die Wahl unter verschiedenen Handlungsmöglichkeiten gestellt wird, oft nicht sehr hilfreich.

Denkbar wäre eine Beschreibung des Möglichkeitsraumes mit verschiedenen Szenarios, doch dafür müsste die Praxis der Bürgerbeteiligung eingehender erforscht werden. Wir präsentieren mit der nachfolgenden Skizze des Möglichkeitsraums die aktuellen Alternativen in verschiedenen, kleineren Bereichen. Durch eine bessere empirische Grundlage könnten die Handlungsmöglichkeiten genauer eingegrenzt und Zusammenhänge der neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen mit der Entwicklung der Qualität und der Aufgeschlossenheit besser erfasst und klarer strukturiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Grenzen und Chancen von Schlussfolgerungen auf die Entwicklung von Qualität und Aufgeschlossenheit – mit der wir gewissermaßen unseren derzeitigen Möglichkeitsraum als Autoren dieser Studie beschrieben haben – ist die nachfolgende qualitative Beschreibung künftiger Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Deutschland zu verstehen.

Wir behandeln zunächst der Qualität und Aufgeschlossenheit abträgliche Faktoren, dann förderliche Tendenzen und abschließend ambivalente Tendenzen.

Abträgliche Faktoren für Qualität und Aufgeschlossenheit

Die dargestellten neuen Entwicklungen scheinen keine eindeutig negative Rolle für die Qualität und Aufgeschlossenheit in Sachen Bürgerbeteiligung zu spielen. Es gibt jedoch problematische Gesichtspunkte, bei denen eine Veränderung nur schwer festzustellen ist und die sich in einer Reihe der Vorbehalte gegenüber Bürgerbeteiligung äußern (z. B. Dominanz von „Berufsbürgern“). Sie lassen sich nicht als neue Entwicklung fassen, stellen aber weiterhin Faktoren dar, die sich auf die Qualität der Bürgerbeteiligung negativ auswirken. Es gelingt oft, aber nicht immer, mit einem professionell gestalteten Beteiligungsverfahren diese Probleme zu vermeiden und die entsprechenden Einwände zu widerlegen. So kommt es beispielsweise vor, dass die Beteiligung oder Repräsentativität zu wünschen übrig lässt oder dass keine weitgehende Übereinstimmung erzielt wird. Dies wiederum nährt Vorbehalte.

Förderliche Tendenzen für die Qualität

Viele der dargestellten neuen Rahmenbedingungen und Praktiken sind der Qualität der Bürgerbeteiligung förderlich:

- Dass Bürgerbeteiligung stärker auf eine Kooperation zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern hin angelegt bzw. in einen kooperativen Politikstil eingebettet wird, erhöht die Chancen auf ein breit getragenes Ergebnis und auf dessen Umsetzung.
- Dass Bürgerbeteiligung zu einem Anliegen vieler Kommunen geworden ist und diese sich darum bemühen, die Beteiligung für die Bürger attraktiv zu gestalten, dürfte zu mehr Qualität beitragen.
- Gleiches gilt für die regelmäßige Nutzung von Beteiligungsverfahren, für deren Gestaltung unter Kommunikationsgesichtspunkten und für deren problem- statt planungsorientierte Ausrichtung.
- Der verbesserte Austausch unter Prozessbegleitern (z. B. durch Mailinglisten, innerhalb von Netzwerken oder Tagungen) sowie weitere Bemühungen zur Qualitätssicherung (Evaluationen, Open Source, Markenschutz) fördert die Qualität der Beteiligungsprozesse.

Ob aufgrund dieser Tendenzen in einer Gesamtbetrachtung die Qualität der Beteiligungsverfahren steigt, lässt sich nicht sicher sagen, die Vielzahl positiver Faktoren lässt dies jedoch vermuten. In den Experteninterviews gab es sowohl Stimmen, die hier keine Aussage treffen wollten, als auch die Beobachtung einer sich erhöhenden Qualität der Beteiligungsverfahren.

Förderliche Tendenzen für die Aufgeschlossenheit

Eine höhere Qualität der Beteiligungsprozesse erhöht die Offenheit ihnen gegenüber. Jedenfalls in dem Maße, in dem sie wahrgenommen wird. Weitere günstige Tendenzen hierfür sind:

- Die Breite der Anwendungsbereiche und insbesondere der Einsatz in harten Politikfeldern, wie er in Bürgerhaushalten, mit der Mittelverteilung durch Bürgerjurys sowie im Stadtmarketing erfolgt, fördern die Aufgeschlossenheit bei Politik und Verwaltung.
- Die kooperative Ausrichtung der Bürgerbeteiligung begünstigt die Aufgeschlossenheit.
- Elemente neuer Verfahren wie die Anknüpfung an positive Potentiale des Gemeinwesens bei der Zukunftskonferenz (Future Search Conference) und der wertschätzenden Erkundung (Appreciative Inquiry) befördern die Aufgeschlossenheit gegenüber der Bürgerbeteiligung. Es werden eine gemeinsame Grundlage der Beteiligten und lohnende Traditionen und Perspektiven zutage gefördert.
- Der Bedarf von Politik und Verwaltung an einer Stärkung der Legitimationsgrundlagen durch deliberative, beratende Verfahren erhöht ihre Aufgeschlossenheit.

- Die neue Rolle von Politik und Verwaltung im Sinne eines aktivierenden Staates führt zu mehr Aufgeschlossenheit. Dies ist vermutlich die förderliche Tendenz mit der stärksten Zugkraft. Der Alleinvertretungsanspruch der Politik und der Alleinregelungsanspruch der Verwaltung treten zurück zugunsten einer kooperativen Verantwortungsteilung (die letztliche Verantwortung für Entscheidungen verbleibt zwar bei der Politik, diese bindet aber die Bürgerschaft in die Entscheidung ein).

Insgesamt scheint in den letzten Jahrzehnten ein Zuwachs an Aufgeschlossenheit feststellbar, wenn auch nicht als einheitlicher Trend. Vorbehalte bestehen weiter neben der größer werdenden Offenheit.

Ambivalente Tendenzen

Manche neue Rahmenbedingungen und Entwicklungen können sich sowohl positiv als auch negativ auf die Qualität und Aufgeschlossenheit in Sachen Bürgerbeteiligung auswirken. So bilden der Wertewandel und die Ausdifferenzierung der kulturellen Milieus weiterhin einen Motor für den Wunsch nach Mitgestaltung und Beteiligung (s. 3.1), was auch zu größerer Offenheit beiträgt. Die Pluralisierung der Werte stellt aber auch eine Herausforderung für die Bürgerbeteiligung dar, indem sie die Ansprache der Bürger sowie den Dialog unter den Bürgern komplizierter und aufwendiger macht. Dies kann im Falle einer unzureichenden Berücksichtigung zu Lasten der Qualität gehen.

Die zunehmende Anzahl und Konkurrenz professioneller Anbieter von Beteiligungsverfahren dürfte zwar überwiegend zur Qualitätssteigerung führen, allerdings trägt leider ein Teil dieser Anbieter eher zu weniger Professionalität bei. Abhilfe könnte hier ein Qualitätszirkel oder -siegel für Bürgerbeteiligung schaffen.

Die Verwaltungsreform befördert die Rollenveränderung in Verwaltung und Politik in Richtung auf einen aktivierenden Staat und damit auch die Aufgeschlossenheit gegenüber der Bürgerbeteiligung. Sie bindet jedoch auch viel Kraft für die eigene Umgestaltung und Neuorganisation, so dass es für Partizipation manchmal an Kapazitäten mangelt. Andererseits stärkt sie die Außenorientierung der Verwaltung und das Wissen, dass da noch „Kunden“ oder sogar Partner sind.

Zwiespältig ist auch der gerade auf kommunaler Ebene gestiegene Kostendruck: Er kann dazu führen, dass Beteiligungsverfahren ergebnisorientierter und mit einer besseren Relation von Nutzen (Qualität) und Aufwand durchgeführt werden, er kann aber auch zu einem Sparen an der Qualität verleiten. Gleiches gilt für den Effizienz- und Zeitdruck im Rahmen von „good governance“ und Globalisierung: Er kann Anreiz sein, die Investition von Zeit und Abstimmungsaufwand in ein Beteiligungsverfahren möglichst lohnend zu gestalten (und dadurch dem bei Akzeptanz- und Umsetzungsproblemen entstehenden Zeit- und Reparaturaufwand vorzubeugen); er kann aber auch nahelegen, so sehr bei der Vorsorge durch Kooperation zu sparen, dass sie ihren Zweck nicht mehr erreicht (oder ganz gestrichen wird). Als problematisch erweist es sich hier, dass auch mit

den veröffentlichten Qualitätskriterien keine harten Maßstäbe für eine Kosten-Nutzen-Optimierung vorliegen (und vielleicht auch nicht möglich sind). Beteiligungsverfahren, an denen zuviel gespart wurde, können leider nicht einmal den Vorbehalt entkräften, sie seien zu teuer.

Zwei Seiten im Hinblick auf Qualität und Aufgeschlossenheit in Sachen Bürgerbeteiligung hat auch eine Medaille, die in letzter Zeit hoch im Kurs steht: die Verbindung von Bürgerbeteiligung mit der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements. Zunächst ist hier eine überwiegend positive Auswirkung festzustellen: Da das Bürgerengagement nicht mehr nur für die Entscheidung, sondern auch für deren Umsetzung aktiviert werden soll, soll nun durch das Beteiligungsverfahren auch eine direkt geldwerte Leistung gewonnen werden. So sollen z. B. nicht mehr finanzierbare Dienstleistungen der öffentlichen Hand von Bürgern übernommen und durchgeführt werden. Damit wird der Output eines Beteiligungsverfahrens unmittelbar ökonomisch messbar. Es erhält dadurch einerseits einen unmittelbaren Wert, der als Argument gegen Einsparungen dienen kann, andererseits lässt sich direkt eine Kosten-Nutzen-Relation herstellen, die Anreiz für mehr Effizienz sein kann (wobei in dieser ökonomischen Betrachtung ein Zuviel des Sparens solange unwirtschaftlich wäre, wie das Verfahren mehr einbringt als es kostet).

In diesem Zusammenhang sollten noch Erfahrungswerte gesammelt werden, wie dauerhaft die erzielte Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements ist. Realistischerweise muss aber Erwartungen entgegengetreten werden, man könne eine lang anhaltende Aktivierung mit einem einmaligen Beteiligungsverfahren erreichen. Hierfür ist vielmehr die Einbettung in einen kooperativen Politikansatz (wie in besonders engagierten Kommunen z. B. im CIVITAS-Netzwerk; vgl. Bertelsmann) oder ein kontinuierlicher Aktivierungsprozess, wie er beim Quartiersmanagement angestrebt wird, nötig (sowie die allmähliche Veränderung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat).

Neben der Kosten-Nutzen-Optimierung dürfte allein schon der Bedarf an bürgerschaftlichem Engagement einen größeren Einfluss auf die Qualität von Beteiligungsverfahren ausüben. Das Interesse an der Aktivierung ehrenamtlicher Tätigkeit wird sicher dafür sorgen, dass auf die Qualität der Beteiligungsverfahren geachtet wird und auch die Aufgeschlossenheit ihnen gegenüber zunimmt. Dies und die Rollenveränderung von Politik und Verwaltung sind wahrscheinlich die stärksten Faktoren.

Mit der Ausrichtung auf bürgerschaftliches Engagement kann es in Beteiligungsverfahren aber auch zu Zielkonflikten kommen, unter denen die Qualität leidet. Bürgerbeteiligung wandelt bzw. erweitert mit dieser Ausrichtung ihre Funktion: Zur situationsgerechten Anpassung und Legitimation von Planungen oder anderen Entscheidungen tritt die Gewinnung aktiver Unterstützung für deren Umsetzung hinzu (Aufgabenübernahme). Das Ziel eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist dann nicht nur die Zustimmung zu einer Entscheidung oder zumindest das Unterlassen von Protest, Widerstand, Klagen etc., sondern die Mitwirkung an der Umsetzung. Zum Teil läuft das zumindest aus Sicht der Bür-

ger auf einen Deal oder ein Junktim hinaus: Politik bzw. Verwaltung beteiligen sie an der Planung oder Gestaltung des Parks, wenn sie in ihm anschließend die Blumen pflegen und hegen.

Dies kann auf seiten der Bürger zu neuen Vorbehalten gegenüber Beteiligungsverfahren führen: Früher war Bürgerbeteiligung oft frustrierend, weil ihre Ergebnisse nicht umgesetzt wurden oder sie sich als Farce entpuppte. Heute ist sie möglicherweise frustrierend, weil das Mitgestalten nur ein Lockmittel für die Bürger ist, um sie zur ehrenamtlichen Arbeit zu verpflichten. Dadurch kann die zunächst verbesserte Kooperation in Mitleidenschaft gezogen werden, zumal im Kontext allgegenwärtiger Kürzungen bei den öffentlichen Leistungen. Der angesprochene Zielkonflikt muss nicht auftauchen. Möglicherweise wollen sich die Bürger die Umsetzung gar nicht aus der Hand nehmen lassen. Oder es lässt sich im Beteiligungsverfahren ein Verantwortungsgefühl auch für die Umsetzung der Empfehlungen erreichen. Aber der Konflikt kann um so eher entstehen, je heterogener (oder repräsentativer) die Zusammensetzung der Teilnehmer des Verfahrens ist, denn unter vielen verschiedenen Sichtweisen findet sich wahrscheinlich auch die hier beschriebene.

Ein Ausweg aus diesem Zielkonflikt könnte darin bestehen, dass Politik und/oder Verwaltung die Bürger nicht mittels Beteiligung zur Übernahme unbezahlbar gewordener öffentlicher Leistungen zu gewinnen suchen, sondern ihnen gegenüber offen die neue Situation der kommunalen Handlungsmöglichkeiten als gemeinsames Problem aller Mitglieder des Gemeinwesens darstellen und ebenso offen mit ihnen nach Lösungen suchen (bspw. im Rahmen eines Bürgerhaushaltes). Dies erfordert von Politik bzw. Verwaltung die Bereitschaft zur Beteiligung der Bürger auch dann, wenn sie den mitgestalteten Park nicht hegen und pflegen oder wenn ganz andere Lösungen für die Umsetzung gefunden werden. Die Möglichkeiten zum Mitreden müssen unabhängig von den Möglichkeiten zum Mittun sein. Der Eindruck eines Junktims sollte vermieden werden. Politik bzw. Verwaltung sollten es auch akzeptieren, dass einige Bürger nur mitreden und andere Bürger mittun. Dies birgt die größte Chance, dass beides erreicht wird.

Ein anderer Weg könnte in einem sehr weitreichenden, attraktiven Angebot zur bürgerschaftlichen Organisation eines bisher kommunalen oder staatlichen Aufgabenbereichs sein, etwa indem die Verwaltung die Durchführung dieses Bereichs aus der Hand gibt und die Bürger mit dem Finanzpool arbeiten und entscheiden lässt, den sie selbst dafür aufwenden würde (in diesem Sinne etwa empirica 2003: 157).

Insbesondere bei den ambivalenten Tendenzen zeigt sich, dass sich verschiedene Optionen für die künftige Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Deutschland abzeichnen, deren Realisierung von vielen Akteuren und ihren Rahmenbedingungen abhängt und sich nicht prognostizieren lässt. Was für die Beschreibung aktueller Trends gilt, trifft noch mehr auf deren Bewertung zu. Kontrovers wird hier insbesondere diskutiert, ob „sich hinter der

offiziellen Begeisterung für bürgerschaftliches Engagement in erster Linie die Suche nach einem Verschiebeparkplatz für scheinbar unlösbare Probleme“ versteckt oder „die prinzipielle Frage nach der ‚Demokratie als Partizipationsgemeinschaft‘ in den Vordergrund rückt. ... Zwischen den Polen dieses Spannungsfeldes werden die Interpretationen noch längere Zeit schwanken: Instrumentalisierung von Bürgern für staatliche Zwecke versus gesellschaftliche Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger.“ (Braun) Denkbar ist freilich auch, dass gewissermaßen beides das Ergebnis sein wird: sowohl eine verbesserte staatliche Steuerung mithilfe von Bürgerengagement als auch mehr Einfluss der Bürger auf diese Steuerung. Dies wäre kein Nullsummenspiel, sondern eine Win-win-Situation, die insgesamt zu einer Belebung und Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit führt – des Vermögens eines Gemeinwesens, seine Angelegenheiten zu regeln (Macht nach Hannah Arendt). Selbst die Zurückdrängung (oder Selbstzurücknahme) der nationalstaatlichen Politik zugunsten der wirtschaftlichen Globalisierung könnte aufgrund der dadurch notwendig gewordenen Kooperation mit einer aktivierten Bürgerschaft zu einer Wiederbelebung und Stärkung der Politik führen. Auch dies ist eine der möglichen Optionen, und vermutlich diejenige, die für die beteiligten Seiten Politik, Verwaltung und Bürger am meisten Vorteile brächte.

6 Interviewpartner

- Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann, Institut für Freiraumentwicklung und Planungsbezogene Soziologie, Universität Hannover
- Dr. Adrian Reinert, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Reinhard Sellnow, Moderator und Mediator, Nürnberg
- Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning, Fachgebiet Planung & Kommunikation an der Fachhochschule Erfurt
- Prof. Dr. Yves Sintomer, Centre Marc Bloch, Berlin, und Université de Paris VIII
- Benno Trütken, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren an der Universität Wuppertal
- Dr.-Ing. Irene Wiese-von Ofen, Präsidentin des Internationalen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (IVWSR)
- Dr. Jürgen Wüst, Institut für Organisationskommunikation IFOK, Bensheim

7 Literatur

- Apel, Heino / Günther, Beate 1998: Mediation und Zukunftswerkstatt – Prozesswerkzeuge für die lokale Agenda 21, Frankfurt/ Main.
- Bauer, Peter, 2003: Die Zukunftskonferenz (Future Search Conference), in: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn.
- Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414).
- Baumann, Frank 2002: Erfolgsbedingungen kooperativer Stadtentwicklung. Erfahrungen aus dem Berliner Agenda 21 Prozess. In: Institut für Städtebau (Hg.): 435. Kurs „Kooperative Planung und Mediation im Konfliktfall“. Sachstand, Beispiele, Erfahrungsaustausch. 12. – 14.06.2002. Berlin (<http://www.bueroblau.de/pdf/Erfolgsbedingungen.pdf> - Oktober 2004).
- Bertelsmann Stiftung: Bürgerorientierte Kommune (<http://www.buergerorientierte-kommune.de/> - November 2004).
- Benz, Arthur 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Ansgar Klein/ Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 88-113, Baden-Baden.
- Böge, Wolfgang 2001: Empirische Bestandsaufnahmen zur Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger in den alten Bundesländern ([http://www.bpb.de/veranstaltungen/458QP9,0,0,Empirische Bestandsaufnahmen zur Partizipationsbereitschaft der B%FCrgerinnen und B%FCrger in den alten Bundesl%E4ndern.html](http://www.bpb.de/veranstaltungen/458QP9,0,0,Empirische_Bestandsaufnahmen_zur_Partizipationsbereitschaft_der_B%FCrgerinnen_und_B%FCrger_in_den_alten_Bundesl%E4ndern.html) - Oktober 2004).
- Bogumil, Jörg 2001: Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!? Vortrag auf der Fachkonferenz „Stadt und Bürger“ des Deutschen Städtetages am 1.3.01 in Kassel, als download unter: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/kassel.pdf>.
- Braun, Sebastian 2001: Bürgerschaftliches Engagement im politischen Diskurs, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B25-26/2001, S. 3-5, Bonn.
- Brömme, Norbert/ Strasser, Hermann 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B25-26/2001, S. 6-14, Bonn.
- Bruck, Walter, 2003: AI - Appreciative Inquiry, in: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Bonn.
- Cusak, Thomas R. / Wessels, Bernhard 1996: Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Vereinigung, Berlin (WZB-Paper FSIII 96-203).

- Dienel, P. C.: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance., 5. Aufl. mit Statusreport 2002, Wiesbaden.
- empirica 2003: Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 9).
- Enquetekommission 1999: Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin – 13. Wahlperiode. Berlin.
- Enquete-Kommission 2002: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft - Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, Opladen.
- eParticipation, Initiative (2004): Studie „Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004“; download unter <http://www.Initiative-eParticipation.de>.
- Esslingen 2003: Haushalt im Dialog – Diskutieren Sie mit!
(<http://alex.ais.fraunhofer.de/zeno/forum/index.html?action=openattachment&id=2010&attachment=index.html> – November 2004).
- Feindt, Peter H. 2003: Gestaltungskriterien und Leistungsanforderungen für diskursive Verfahren. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 291 ff.
- Geis, Matthias 2004: Aufstand der Unanständigen, in: DIE ZEIT Nr. 38 vom 9. September 2004, S. 8 (<http://www.zeit.de/2004/38/Saarland> - Oktober 2004).
- Greiffenhagen, Martin 1997: Politische Legitimität in Deutschland, Gütersloh.
- Greiffenhagen, Martin und Sylvia 1995: Die politische Kultur. Zwischen Beteiligung und Verdrossenheit, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, S. 102-105, Bonn.
- Greven, Michael Th. 1997: Politisierung ohne Citoyens. Über die Kluft politischer Gesellschaften und gesellschaftlicher Individualisierung, in: Ansgar Klein/ Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 231-251, Baden-Baden.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung; Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 1. Aufl. Frankfurt a. M.
- Hepp, Gerd F. 2001: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement – Perspektiven für die politische Bildung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B29/2001, S. 31-38, Bonn.
- Holzcamp, Klaus 1983: Grundlegung der Psychologie. Frankfurt a. M., New York.
- Joas, Hans 2001: Ungleichheit in der Bürgergesellschaft. Über einige Dilemata des Gemeinsinns, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B25-26/2001, S. 15-23, Bonn.
- Jungk, Robert, u. a. 1989: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, München.

- Kaase, Max: Stichwort „Politische Beteiligung / Politische Partizipation“ in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik
(http://www.bpb.de/wissen/06713986635846339646200579504445,0,0,HpS_Politische_BeteiligungPolitische_Partizipation_040402.html - Sept. 2004).
- Kaufmann, Franz-Xaver 1992: Der Ruf nach Verantwortung, Freiburg u. a.
- Kießling, Andreas 2001: Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind die Parteien reformierbar? in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B10/2001, S. 29-37, Bonn.
- Klages, Helmut 2001: Brauchen wir eine Rückkehr zu traditionellen Werten? in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte B29/2001, S. 7-14, Bonn.
- Klages, Helmut 1995: Die Realität des Wertewandels. Ein Plädoyer für den faktenorientierten Blick, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, S. 81-86, Bonn.
- Klages, Helmut 1996: Der schwierige Bürger. Bedrohung oder Zukunftspotential, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage des 21. Jahrhunderts, S. 233-253, Berlin.
- Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) 1997: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden.
- Kleinhüchelkotten, Silke, H.-Peter Neitzke und Bianca Schlußmeier 2002: Nachhaltigkeit kommunizieren – Bürger aktivieren; Soziale Milieus als Zielgruppen in der Lokalen Agenda 21-Arbeit; Aktions- und Kommunikationshandbuch. Hannover: ECOLOG-Institut.
- Ködelpeter, Thomas 2003: Zukunftswerkstatt, in: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Bonn.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 10/2004:
<http://www.wahlen.lids.nrw.de/kommunalwahlen/ab1946.html>.
- Langer Kerstin; Oppermann, Bettina 2003: Zur Qualität von Beteiligungsprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 300ff.
- Linder, Wolf; Vatter, Adrian 1996: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsprozessen. In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft, S. 181–188, Wiesbaden, Berlin.
- Luhmann, Niklas 1969: Legitimation durch Verfahren, Neuwied u. a.
- Meister, Hans-Peter: Diskursive Politikgestaltung: Von der „Beraterrepublik“ zum organisierten Dialog:
http://www.bpb.de/publikationen/VQKGXL,2,0,Diskursive_Politikgestaltung%3A_Von_der_Beraterrepublik_zum_organisierten_Dialog.html (9/2004).
- Owen, Harrison 2003: Raum für den Frieden – The Practice of Peace, Berlin.

- Pamme, Hildegard 2000: „Global denken, lokal handeln“ im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“? Lokale Agenda 21 und Neues Steuerungsmodell – Chancen und Widersprüche. In: Hubert Heinelt, Eberhard Mühlich (Hg.): Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse, S. 119 – 140, Opladen.
- Pannwitz, Michael M 1999: <http://www.openspaceworld.org/german/openspace.html>.
- Reinert, Adrian 2002: Demokratieberichterstattung – ein Instrument zur Selbstevaluation. In: Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine, Bd. 3., S. 158–170, Gütersloh.
- Roecke, Anja 2004: Partizipation, Deliberation und die Entscheidungskompetenz der Bürger. Das Losverfahren als historisches und demokratietheoretisches Problem, unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin.
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Ansgar Klein/ Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 404-447, Baden-Baden.
- Schubert/Klein 2001: Stichwort „Partizipation“ in: Das Politiklexikon, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz (http://www.bpb.de/popup_lemmata.html?guid=XV4ZZA - Sept. 2004).
- Selle, Klaus 2004a: Entwicklungen in Spannungsfeldern. Kontinuitäten, Brüche und aktuelle Tendenzen in Praxis und Programmatik der Bürgerorientierung. Entwurfsfassung vom April 2004 (http://www.pt.rwth-aachen.de/publikationen/in_progress.php - August 2004).
- Selle, Klaus 2004b : Bürgerbeteiligung heute? Entwicklungen, Möglichkeiten, Voraussetzungen. Folienpräsentation eines Vortrags am DIFU Berlin 2004.
- Selle, Klaus; Rösener, Britta 2003: Dokumentation und Auswertung des Werkstattgesprächs „Erfolg! Erfolg? Kriterien für »gute« und »schlechte« Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung“ am 5./6. Dezember 2002 in Gelsenkirchen (<http://www.pt.rwth-aachen.de/forschung/projekte/kopland/kopland1.php> - Oktober 2004).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von Berlin 2004: <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/index/701/> .
- Sinning, Heidi 2001: Verwaltungsmodernisierung und Planungskommunikation – Qualitätsmanagement für bürgerorientierte Kommunen. In: RaumPlanung, Heft 97, S. 181-186.
- Sinning, Heidi; Wiedenhöft, Katrin 2003: Evaluation kommunaler Beteiligungskultur. In: Verwaltung und Management 9. Jg, Heft 6, S. 299-303.
- Sinning, Heidi; Wiedenhöft, Katrin 2003: Evaluation kommunaler Beteiligungskultur. In: Verwaltung und Management 9. Jg, Heft 6, S. 299–303.
- Stadt Viernheim: <http://www.viernheim.de/db1.0.html> (Oktober 2004).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 10/2004: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw04/fms/fms211113li.html> und <http://www.wahlen.lids.nrw.de/kommunalwahlen/ab1946.html> (Oktober 2004).

- Töpfer, Jo, 2002: „Augen auf! Mit Überraschungen ist zu rechnen!“ - Artikel im Führungskräftehandbuch des Deutschen Roten Kreuzes, als Download: <http://www.joconsult.de>.
- Vester, Michael: Individualisierung oder neue soziale Milieus?, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, S. 87-91, Bonn.
- Wessels, Bernhard 1997: Politisierung entlang neuer Konfliktlinien?, in: Ansgar Klein/ Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 205-231, Baden-Baden.
- Wiese-von Ofen, Irene 2001: Kultur der Partizipation; Beiträge zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung bei der räumlichen Planung.
- Wikipedia.org 10/2004: [http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialdemokratische Partei Deutschlands](http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialdemokratische_Partei_Deutschlands),
<http://de.wikipedia.org/wiki/CDU>,
[http://de.wikipedia.org/wiki/Freie Demokratische Partei](http://de.wikipedia.org/wiki/Freie_Demokratische_Partei),
[http://de.wikipedia.org/wiki/Partei des Demokratischen Sozialismus](http://de.wikipedia.org/wiki/Partei_des_Demokratischen_Sozialismus).
- von Zadow, Andreas 10/2004, auf <http://www.perspektivenwerkstatt.de>.

Linkempfehlungen

Bürgerbeteiligung allgemein:

<http://www.mitarbeit.de> (Stiftung Mitarbeit)

Appreciative Inquiry

<http://www.appreciative-inquiry.de> (deutsch)

<http://appreciativeinquiry.cwru.edu> (international)

Community Planning

<http://www.perspektivenwerkstatt.de>

Future Search

<http://www.futuresearch.net>

Open Space

<http://www.openspaceworld.org>

<http://www.openspace-online.com>

Zukunftswerkstatt

<http://www.zwnetz.de>

<http://www.jungk-bibliothek.at>