

Würzburger
Arbeitspapiere zur
Politikwissenschaft und
Sozialforschung

Julius-Maximilians-

**UNIVERSITÄT
WÜRZBURG**

WAPS 5

Rosemarie Sackmann

Bürgerbeteiligung in
Stadtentwicklungsprozessen -
Wundermittel oder Mogelpackung?

2014

Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung

Um seine aktuellen Forschungsergebnisse verstärkt sichtbar zu machen, hat das Institut für Politikwissenschaft und Soziologie zu Jahresbeginn 2012 die Online-Schriftenreihe WAPS (Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung) ins Leben gerufen. In WAPS spiegelt sich die gesamte Bandbreite der Forschungsleistung des Instituts wider.

Neben MitarbeiterInnen des Instituts steht die Schriftenreihe auch hervorragenden Studierenden offen, die über die Veröffentlichung ihrer beachtlichen Beiträge an das wissenschaftliche Publizieren herangeführt werden.

Prof. Dr. Henning Best
(Quantitative Sozialforschung)
Prof. Dr. Andreas Göbel
(Allgemeine Soziologie)
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth
(Vergleichende Politikwissenschaft)
Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet
(Internationale Beziehungen)

© Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Institut für Politikwissenschaft und Soziologie
Wittelsbacherplatz 1
97074 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-84863
Fax: +49 (0) 931 - 31-84890
<http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de>
Kontakt: andreas.goebel@uni-wuerzburg.de
Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2014.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
den Publikationsservice der Universität
Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
D-97074 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-85906
opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de
<http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>

ISSN: 2193-9179



Zitation dieser Publikation:

Sackmann, Rosemarie (2014): Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen - Wundermittel oder Mogelpackung? Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 5, 2014. Würzburg: Universität Würzburg. URN: [urn:nbn:de:bvb:20-opus-107185](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bvb:20-opus-107185)

Bisher publizierte Bände in dieser Reihe:

Dickopf, Simon / Hassan, Mira / Künzler, Jan / Renner, Regina (2012):

Gerechtigkeitsurteile in einer unterfränkischen Großstadt vor und nach der Finanzkrise. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 1, 2012. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-69396

Lauth, Hans-Joachim / Kauff, Oliver (2012):

Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß für die komparative Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 2, 2012. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-73033

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2013):

Was vom europäischen Projekt übrigbleibt... Zerfall oder Neustart? Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 3, 2013. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-83565

Rodrigues, Valerian (2014):

Elections and Civil Society in India. Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 4, 2014. Würzburg: Universität Würzburg. URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-105007

Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen – Wundermittel oder Mogelpackung?

Rosemarie Sackmann

Abstract

Bürgerbeteiligung hat sich als politische Praxis, insbesondere auf der kommunalen Ebene, in den letzten Jahren stark verbreitet. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildeten (u. a.) die sozialwissenschaftlichen Diskussionen über Vertrauen und Zivilgesellschaft sowie über kulturelle Vielfalt in den 1990er Jahren. Die dabei herausgearbeiteten Konzepte haben sich zudem mit anderen Konzepten verschränkt. So haben insbesondere die Verwaltungsreformen unter der Überschrift des *New Public Management* durch die Verknüpfung mit dem Partizipationskonzept eine doppelte Orientierung auf ‚Bürgerbeteiligung‘ hervorgebracht. Die Folie für das in diesem Arbeitspapier zugrunde gelegte Verständnis von (guter) Bürgerbeteiligung bieten deliberative Demokratiekonzepte, ein Verständnis von Politik, das nicht nur auf Entscheidungsmacht, sondern ebenso auf Deutungs- und Gestaltungsmacht abhebt und ein Governancekonzept, das die Vielfalt der an gesellschaftlichen Prozessen beteiligten Akteure betont.

Online publiziert: 12.12.2014

© Institut für Politikwissenschaft und Sozialforschung (IPS)

Autorennotiz

PD Dr. Rosemarie Sackmann vertritt momentan die Professur für Spezielle Soziologie und Sozialforschung am IPS der Universität Würzburg. Ihre praktischen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen hat sie in Halle an der Saale gewonnen, wo sie zwischen September 2013 und Oktober 2014 zwei, jeweils mehrtätige, offene Beteiligungsverfahren im Kontext der Integrierten Stadtentwicklung konzipiert und moderiert hat.

Civic participation – Miracle cure or bluff package?

Abstract

Civic participation, especially at the municipal level, has gained prominence during the last decade. Debates about trust and the importance of the civil society for the flourishing of societies in the early 1990s can be regarded as starting point for conceptual developments. Through the intermingling of those early debates with the concept of *New Public management* the meaning of civic participation has become blurred. Against these developments the paper argues that civic participation has to be understood as a communicative concept; thus, perceptions and interpretations of our social surrounding play a key role in participation processes. Civic participation – as understood in this paper – is related to a concept of governance which highlights the diversity of actors in societal development and to deliberative concepts of democracy.

Inhalt

Inhalt.....	3
1 Wachsende Präsenz von Verfahren der Bürgerbeteiligung	4
2 Bürgerbeteiligung im Kontext unterschiedlicher Diskurse.....	5
2.1 Bürgerbeteiligung im Kontext von <i>New Public Management</i> und <i>Bürgerkommune</i> ..	7
2.2 Bürgerbeteiligung im Kontext allgemeiner Diskussionen über Demokratie und Zivilgesellschaft	12
2.3 Bürgerbeteiligung im Kontext von <i>Local Governance</i>	14
2.4 Zusammenfassung	15
3 Lokale Politik und Bürgerbeteiligung.....	18
3.1 Bürgerbeteiligung: Alles eine Frage der Macht?.....	19
3.2 Gibt es überhaupt verbindende Themen?	21
3.3 Kommunikationsprobleme zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung	25
3.4 Erwartete positive Effekte der Bürgerbeteiligung für die Stadtplanung	27
3.5 Die jeweils passende Beteiligungsform für verschiedene Zwecke	30
3.6 Koordination der Bürgerbeteiligung und Kompetenzaufbau in der Verwaltung	32
3.7 Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld zwischen Stadtrat, Verwaltung und Bürgermeister	33
4 Zusammenfassung.....	35
5 Literaturangaben	36

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Das Leitbild der Bürgerkommune nach Holtkamp und Bogumil	11
Abb. 2: Beteiligungsleiter	19
Abb. 3: Stadien eines Beteiligungsprozesses	31

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: 'Caesarismus': Zwei Interpretationen	34
--	----

1 Wachsende Präsenz von Verfahren der Bürgerbeteiligung

In den letzten zwei Jahrzehnten haben Verfahren der Bürgerbeteiligung stark an Bedeutung gewonnen. Bürgerbeteiligung ist heute alltäglich präsent. Insbesondere auf kommunaler Ebene kann man allorten auf Berichte über geplante, laufende und durchgeführte Beteiligungsverfahren treffen. Dabei geht es um Beteiligungsverfahren unterschiedlicher Art: es gibt kleine und große Informationsveranstaltungen; Bürger können auf Internetforen ihre Meinungen und Vorschläge zu bestimmten Themen, beispielsweise zu Frage des kommunalen Haushalts, hinterlassen oder sie sind aufgerufen in Planungszellen bei konkreten Planungsvorhaben mitzuwirken. Vor allem aber gibt es offene Beteiligungsverfahren, in denen Bürgerinnen und Bürger nicht nur zu vorgelegten Plänen Stellung nehmen, sondern in denen sie auch an der Entwicklung von allgemeinen Planungszielen mitwirken können.

Für die starke Präsenz solcher Bürgerbeteiligungsverfahren im politischen Raum werden unterschiedliche Gründe angeführt. Oft wird auf einen Verlust des Vertrauens der Bürger in die Kompetenzen von Politik und Verwaltung einerseits und auf vermehrte Partizipationsansprüche andererseits verwiesen. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Vielfalt der Lebensstile stark zugenommen habe, dass Verwaltung und Politik folglich immer weniger Einblicke in die Bedürfnis- und Interessenlagen der Bürgerinnen und Bürger hätten und deshalb auf Informationen aus der Bürgerschaft angewiesen wären. Diese Erklärungen erscheinen plausibel. Sie dürfen allerdings nicht so verstanden werden, als wäre der Einsatz der Beteiligungsverfahren eine direkte Reaktion auf Befindlichkeiten und Wünsche der Bürgerschaft. Tatsächlich sind die Zusammenhänge komplexer und weniger direkt. Partizipationsansprüche haben sich eher in sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen sowie in spontanen oder organisierten Protesten geäußert. Die heute gängigen Beteiligungsverfahren wurden und werden dagegen eher von Politik und Verwaltung initiiert.

Einen starken Einfluss auf die Verbreitung von Bürgerbeteiligungsprozessen hatte die seit den 1990er Jahren erfolgende Implementation des Bürgerbeteiligungskonzeptes in internationale und nationale Programme. Besonders hervorzuheben sind hier die *Lokalen Agenden 21*, die Programme zur *Sozialen Stadt* und die *Integrierten Stadtentwicklungskonzepte*. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildeten (u. a.) die sozialwissenschaftlichen Diskussionen über Vertrauen und Zivilgesellschaft sowie über kulturelle Vielfalt in den 1990er Jahren. Die dabei herausgearbeiteten Konzepte haben sich zudem mit anderen Konzepten verschränkt. Insbesondere die Verwaltungsreformen unter der Überschrift des *New Public Management* haben durch die Verknüpfung mit dem Partizipationskonzept eine eigenartig doppelte (möglicherweise gegensätzliche) Orientierung auf ‚Bürgerbeteiligung‘ hervorgebracht.¹ Diese Zusammenhänge werden im zweiten Abschnitt dieses Arbeitspapiers ausführlicher dargelegt werden.

Wenn man von Bürgerbeteiligung spricht, dann denkt man zumeist an Beteiligung auf kommunaler Ebene. Kommunen gelten generell als relativ bürgernah, sie sind daher ein

¹ Zudem wären auch Professionalisierungsprozesse zu berücksichtigen, also die Herausbildung von Expertenwissen zu Bürgerbeteiligungsverfahren und verschiedene Vernetzungen, die durch unterschiedliche Organisationen unterstützt werden. Dieser Aspekt wird im Folgenden weitgehend ausgespart. Einen allgemeinen Überblick über Organisationen für Bürgerbeteiligung bieten Nanz und Fritsche (2012: 16-22).

plausibler Ort für die Umsetzung von Bürgerbeteiligungsprogrammen (Geißel 2008). Die folgenden Darstellungen und Erörterungen konzentrieren sich dementsprechend auf Bürgerbeteiligung in Kommunen.

Die komplexen Entwicklungszusammenhänge, in denen sich unterschiedliche Gründe und Verursachungsketten verbinden, machen es sehr wahrscheinlich, dass Bürgerbeteiligung in Zukunft eine noch wachsende Rolle in politischen Planungsprozessen spielen wird. Wie allerdings Bürgerbeteiligung in politische Prozesse integriert werden kann, ohne dass entweder diese Prozesse darunter leiden oder aber Beteiligung zu ‚Beteiligungstheater‘ mutiert, ist teilweise unklar. Umstritten ist die Frage, wie offene Beteiligungsverfahren in das Gefüge repräsentativer Demokratien passen. Nicht völlig geklärt ist, wieweit Bürgerinnen und Bürger tatsächlich zu verbindlicher und verlässlicher Beteiligung motiviert sind. Und schließlich wirft auch die praktische Umsetzung von Beteiligungsverfahren einige Probleme auf, die in der durchaus umfangreichen Literatur über Verfahren nicht oder kaum thematisiert werden. Diese Aspekte werden im Abschnitt 3 aufgegriffen werden.

2 Bürgerbeteiligung im Kontext unterschiedlicher Diskurse

Bürgerbeteiligung ist ein vielschichtiger Begriff. Repräsentative Demokratien sehen, Bürgerbeteiligung‘ formell insbesondere durch Wahlen vor. Darüber hinaus gibt es Regelungen zur weitergehenden Beteiligung beispielsweise durch Einspruchsmöglichkeiten in Planungsverfahren. Generell können sich Bürger auch organisieren und mit Petitionen und Protesten versuchen direkten Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Zu diesen institutionalisierten repräsentativen und direkt-demokratischen Bürgerbeteiligungsformen sind seit den 1990er Jahren ‚offene‘ Beteiligungsformen hinzu getreten, in denen Bürger sich über ihre Wünsche bezüglich der Politikgestaltung austauschen. Wie soll unser Land/unsere Stadt/unsere Quartier im Jahr X aussehen? Welche Schwerpunkte sollte die Politik setzen? Solch allgemeine Fragen sind durchaus typisch für die neuen Beteiligungsverfahren.² Entscheidend ist dabei der Aspekt der Kommunikation, des Austausches zwischen ganz unterschiedlichen Personen (Junge und Alte, Personen mit hohen und niedrigen Bildungsabschlüssen, Eltern und Nicht-Eltern, etc.).³

Allerdings findet man auch oft Verfahren, bei denen der Kommunikationsaspekt nicht sehr ausgeprägt ist. Seitens der Bundesregierung wurden beispielsweise im Jahr 2012 Bürgervoten über „Deutschlands Zukunft“ eingeholt.⁴ Die Bundesregierung nannte das Verfahren einen „Dialog“, doch war das Verfahren von einem interaktiven kommunikativen Prozess weit entfernt. Bürgerinnen und Bürger konnten lediglich Antworten auf (seitens der Bundesregierung gestellte) Fragen auf einer Internetplattform hinterlassen. Es gab weder Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern noch einen direkten Austausch zwischen PolitikerInnen und BürgerInnen. Ob und wie die auf der Plattform hinterlassenen Vorschläge

² Als ein Beispiel soll hier das „Bürgergutachten: Unser Bayern – Chancen für alle“ dienen (Gesellschaft für Bürgergutachten 2008).

³ Der Kommunikationsaspekt ist für Bürgerbeteiligungsprozesse von entscheidender Bedeutung. Darauf wird im Abschnitt 3 ausführlich eingegangen werden.

⁴ Siehe dazu: https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html. Eingesehen 22.10.2014.

in der Politik ankommen würden, war völlig offen. Es gab lediglich das vage Versprechen, dass die Vorschläge gesichtet werden würden.

Neben allgemeinen Fragen stehen in Bürgerbeteiligungsverfahren auch konkretere Fragen zur Diskussion: Wie soll ein bestimmter Platz gestaltet werden? Was soll mit einem bestimmten markanten öffentlichen Gebäude geschehen? Wie können unsere Radwege verbessert werden? Zu den konkreteren Beteiligungsverfahren wären auch so genannte ‚Bürgerhaushalte‘ zu zählen (Klages 2011); allerdings werden diese in Deutschland selten so ausgeführt, dass Bürger gemeinsam direkt über einen Haushaltsanteil beraten oder gar entscheiden können.⁵ Meist wird unter der Bezeichnung ‚Bürgerhaushalt‘ eine Befragung durchgeführt (in der Regel über Internetplattformen), bei der Ideen und Vorschläge gesammelt werden.⁶

Die Hinwendung zur direkten Konsultation – theoretisch jeder einzelnen Bürgerin/jedes einzelnen Bürgers – hat eine ihrer Quellen in den Nachhaltigkeitskonzepten, die nach der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro durch die Agenda 21, und insbesondere durch die Implementation der Programme über Lokale Agenden (LA 21), Verbreitung fanden. In der EU stärkte der Vertrag von Aarhus (1998) das Konzept der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Durch die Programme der LA 21 wurde eine Orientierung auf Bürgerbeteiligung unterstützt, auch wenn in manchen Agenda-Kommunen Bürgerbeteiligung tatsächlich wohl keine große Rolle gespielt hat (Brunold 2003) und auch wenn in späteren Verlautbarungen, wie beispielsweise in der Leipzig Charta (2007), die Rolle von Öffentlichkeits- und Beteiligungsprozessen eher randständig zu sein scheint.⁷ Die enge Verbindung zwischen allgemeinen politischen Leitlinien und der lokalen Handlungsebene wurde durch das bekannte Diktum „Global denken, lokal handeln“ abgebildet. Es wird dabei davon ausgegangen, dass grundlegende, weltgesellschaftsrelevante Veränderungen durch Veränderungen auf der basalen Handlungsebene, durch das Handeln der lokalen Gesellschaft und das Handeln jedes Einzelnen, erreicht werden könnten und genau auf diesem Weg erreicht werden sollten. Damit ist die lokale Ebene als die Ebene der Bürgerbeteiligung gesetzt. Zwar findet man auch Versuche, Öffentlichkeitsbeteiligung auf anderen Ebenen umzusetzen.⁸ Die höheren Ebenen

⁵ Eine interessante Variante des Bürgerhaushaltes stellt der als Modell der Kinder- und Jugendbeteiligung in Kommunen entwickelte *SchülerHaushalt* dar (Roth 2013). Da sich die Durchführung auf Schulen konzentrierte, kann man annehmen, dass mit dem Verfahren Kommunikationen zu diesem Thema angeregt wurden. Besonders hervorzuheben ist dabei auch, dass die aktive Teilnahme an dem Verfahren über alle Schulformen hoch war.

⁶ Die Nutzung des Internets ist eine preiswerte Methode der ‚Bürgerbeteiligung‘. Zudem wird sie generell mit der (technischen) Modernisierung der Verwaltung verbunden.

⁷ In der Leipzig Charta (2007) wird Bürgerbeteiligung nicht eigens erwähnt; in der Realisierung der Programme taucht sie hin und wieder auf. Siehe dazu beispielsweise den Umsetzungsbericht fünf Jahre nach der Leipzig Charta. <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>. Eingesehen 22.10.2014.

⁸ Ein Beispiel ist der oben erwähnte ‚Dialog‘ der Bundesregierung mit allen Bürgern über die Zukunft Deutschlands. Ansätze zur direkten Umsetzung von Bürgerbeteiligung finden sich auch auf der Ebene der EU. So hat die EU im Vertrag von Lissabon die Möglichkeit europäischer Bürgerinitiativen in ihrem Regelwerk verankert. Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. Eingesehen 22.10.2014. Doch auch das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative hat wenig mit interaktiver Kommunikation zu tun; es bietet lediglich die Möglichkeit Unterschriften zu sammeln; kommen genug Unterschriften (nämlich eine Million) zusammen, prüft die Kommission, ob sie das Anliegen aufgreifen will. Nah an dem hier verfolgten Verständnis von Bürgerbeteiligung ist dagegen das *Agora-Projekt* (Teil des Plan D der EU-Kommission für mehr Demokratie in der Europäischen Zivilgesellschaft). Siehe zum Agora-Projekt <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00567de5f7/Agora.html>. Eingesehen 22.10.2014. Das Agora-

(wie die OECD, die EU und die Bundesregierung) unterstützen aber vor allem die Etablierung von Bürgerbeteiligung durch ihre an tiefere Ebenen (Kommunen und Regionen) gerichteten Forderungen Bürgerbeteiligung umzusetzen.⁹ Im Kontext von Nachhaltigkeitsdiskursen, in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK) und in der Förderung der Quartierserneuerung (beispielsweise *Soziale Stadt*) gehörte und gehört Bürgerbeteiligung zum Programm und ist somit auch Voraussetzung für den Zugang zu Fördermitteln.

2.1 Bürgerbeteiligung im Kontext von *New Public Management* und *Bürgerkommune*

Auf der kommunalen Ebene treffen wir in den 1990er Jahren nicht nur auf ein neues Interesse an Bürgerbeteiligung. Wir treffen auch auf ganz andere Konzepte, nämlich auf neue Steuerungsmodelle im Rahmen des *New Public Management* (NPM). Dabei ging es (und geht es noch) um den Umbau der Verwaltung unter dem Leitwert der Effizienz. ‚Effizienz‘ (an sich nicht unbedingt ein neuer Begriff für die Verwaltung) dient im Kontext des NPM als Kürzel für eine grundlegendere Umorientierung. Die Vorschläge verfolgen „eine Verwaltungs Erneuerung, in der sich eine ökonomisierende Sichtweise der Probleme in den öffentlichen Verwaltungen durchsetzt und hinter denen demzufolge die Idee steht, dass man diese Probleme mit Techniken lösen kann, die abseits der Politik stehen“ (Alonso 2006: 22; vgl. Bogumil 2001). Der im New Public Management anvisierte Wandel wurde auch als Umbau zur Dienstleistungskommune bezeichnet; Bürgerinnen und Bürger kommen in diesem Konzept in erster Linie als *Kunden* in den Blick.

„Tatsache ist, dass das NPM sich als ein politisch neutrales Instrument darstellt, das jede politische Zielstellung zu befriedigen in der Lage ist, indem es das Verhältnis Bürger – Verwaltung nach Kriterien interpretiert, die einer Handelsbeziehung ähnlich sind: Der Bürger wird als Kunde neuverstanden, und es werden die Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung nach dem Vorbild eines betriebswirtschaftlichen Unternehmens neugeordnet sowie betriebswirtschaftliche Techniken eingeführt. (...) Die Kompetenzen zwischen politischer Führung und Verwaltung werden klar voneinander getrennt“ (Alonso 2006: 15).

Dabei soll die Gleichsetzung der öffentlichen Leistungserbringung mit der Erbringung von Dienstleistungen auf dem Markt zugleich besser als der Uniformismus der Bürokratie zur Pluralisierung der Lebenslagen der Mittelschicht passen, durch die sich auch die Erwartungen der Bürger gegenüber der Verwaltung diversifizieren (ebd.). Das ökonomische Verständnis von ‚Dienstleistung‘ verbindet sich zudem mit der Dienstleisterrolle der Kommunen, die als Anbietervorteil im Standortwettbewerb verstanden wird.

Das Marktverständnis von Dienstleistungen passt allerdings *nicht* auf die Besonderheiten der Leistungsproduktion in der Verwaltung als Teil des politischen Systems. Auch in der

Projekt nutzt das von Fishkin entwickelte Instrument der *deliberative polls* (Fishkin 1995; Fishkin und Luskin 2005). Wesentliches Merkmal des Konzeptes ist die Ausrichtung an deliberativen Kommunikationskonzepten und das Interesse an den Wirkungen deliberativer Verfahren (zu deliberativen Demokratietheorien siehe unten 2.2). Schaal und Ritzi kritisieren an dem Konzept der *deliberative polls* allerdings treffend, dass dabei die zu diskutierenden Themen vorgegeben und nicht aus den Interessens- und Erfahrungsräumen der Teilnehmenden generiert werden (Schaal und Ritzi 2009). Zur Generierung der Diskussionsthemen siehe 3.1.

⁹ Die Idee der Stärkung von Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung hat ihren Weg in viele unterschiedliche Institutionen gefunden. Sie hat sich beispielsweise auch als „neue Mitmachkultur“ 2011 beim Deutschen Evangelischen Kirchentag in Dresden bemerkbar gemacht. Siehe: <http://www.kirchentag.de/en/aktuelle-berichterstattung/welt-gesellschaft.html>. Eingesehen 22.10.2014.

Verwaltung, und nicht nur im politischen System im engeren Sinn, werden politische und soziale Entscheidungen getroffen, die in erster Linie als solche (und eben nicht primär ökonomisch) zu bewerten sind (Bogumil 2001: 117ff.). Mithin sind betriebswirtschaftliche Konzepte nicht umstandslos auf die öffentliche Verwaltung in ihrer Gänze übertragbar.

Mit dem NPM verbinden sich zudem nicht nur Vorschläge zur Umgestaltung der Verwaltung.

„Das NPM schlägt an erster Stelle eine Rationalisierung ‚nach außen‘ vor, so dass neu überdacht wird, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll und wie er seine Produkte und Dienste ‚herstellen‘ soll“ (Alonso 2006: 16).

Durch das NPM wird eine Verlagerung der Politikprobleme (die zu erheblichen Teilen Finanzprobleme sind) nach unten, auf die Ebene der nun von der Politik getrennten Dienstleistungserbringung verschoben, die dann direkt ökonomischen Rationalisierungszwängen ausgesetzt wird. Zu dieser Neuorganisation der Aufgaben gehören dann Begriffe wie Privatisierung, Outsourcing u. a. m. (ebd.).

In zweiter Linie kommen Bürgerinnen und Bürger im NPM damit auch als *Produzenten von Dienstleistungen* in den Blick, denn es wird aus ökonomischen Gründen für sinnvoll angesehen, dass manche Dienstleistungen nicht mehr von der Kommune, sondern von privaten Akteuren ausgeführt werden sollten. Bei privaten Akteuren ist hier zunächst an Wirtschaftsakteure (d. h. hier: Unternehmen) zu denken. Doch in einigen Bereichen werden auch zivilgesellschaftliche Akteure adressiert. Ein bekanntes Beispiel ist die Übertragung der Pflege von Sportplätzen an Sportvereine.¹⁰ Wenn zivilgesellschaftliche Akteure, beziehungsweise Bürgerinnen und Bürger, als Dienstleister in den Blick kommen, geht es nicht um bezahlte Dienstleistungen, sondern um ehrenamtliche Leistungen.¹¹

Es geht zusammengefasst im NPM also um eine Ökonomisierung der Verwaltungsprozesse, um eine stärkere Trennung von Verwaltung und Politik (Trennung zwischen Leitung und ausführenden Stellen, die weitgehend selbstreguliert arbeiten sollen) und um die Abgabe von Aufgaben aus dem Bereich von Politik und Verwaltung an private Akteure.¹² Bürgerinnen und Bürger kommen als Konsumenten und – in begrenztem Umfang – in Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als Produzenten von Dienstleistungen in den Blick.

¹⁰ Ebenfalls zum Repertoire des NPM gehören Zentralisierung und Konzentration von Aufgaben (im Zusammenhang mit Auslagerungen) einerseits und Dezentralisierung von Anlaufstellen (mit entdifferenzierten Aufgabenprofilen) in der Umsetzung der Idee, dass Bürgerinnen und Bürger möglichst all ihre Geschäfte mit der Stadt über eine Anlaufstelle abwickeln können sollten (Klages 2006). Und schließlich gehört auch die Digitalisierung der Dienste und der Rathäuser zu diesem Konzeptpool (Eichhorn 1999; Daum und Eichhorn 2003; Schuppan 2010).

¹¹ In diesen Kontext gehört, am vorläufigen Höhepunkt der Entwicklung, das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 (http://ec.europa.eu/news/employment/110106_de.htm). Eingesehen 22.10.2014. Die Organisation der Freiwilligenarbeit, die es heute in vielen Städten gibt, sollte die Übernahme der Dienstleistungsproduktion durch Bürgerinnen und Bürger und Bürger systematisch fördern und so das Potential des Bürgerengagements zum Nutzen der Stadtgesellschaft/-gemeinschaft abschöpfen.

¹² Statt von privaten Akteuren wird auch gern von ‚der Gesellschaft‘ gesprochen. Diese Bezeichnung wird hier bewusst vermieden, weil sich mit der Bezeichnung ‚Gesellschaft‘ (unter anderem) die Assoziation von ‚öffentlich‘ verbindet. Demnach hätten wir es mit Grenzverschiebungen zwischen öffentlichen Bereichen zu tun. Bei Hill beispielsweise liest sich das so: „Es setzte sich die Einsicht durch, dass im Rahmen des Gewährleistungsstaates die öffentliche Verwaltung nicht alle Leistungen selbst erbringen kann und es sich bei der Erfüllung vieler Staatsaufgaben um ‚Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Bürger‘ handelt“ (Hill 2005: 567). Die Übertragung von Aufgaben findet aber auch zwischen Staat (beziehungsweise Kommune) und privaten Wirtschaftsakteuren statt.

Dies hat kaum etwas mit dem Konzept von Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen zu tun, dem wir hier auf der Spur sind.¹³ Doch am Ende der 1990er Jahre tauchte auch Bürgerbeteiligung im politisch-gestalterischen Sinn in dieser Arena auf, denn da wurde das Konzept der ‚Dienstleistungskommune‘ des NPM mit dem Konzept der ‚Bürgerkommune‘ verbunden:

„Nachdem die Implementation des sog. Neuen Steuerungsmodells als binnenorientierte Verwaltungsreform erheblich ins Stocken geriet, entwickelte Gerhard Banner (1998), Ex-Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), mit der Bürgerkommune eine neue Perspektive in der Modernisierungsdiskussion. Als Ergänzung der Binnenmodernisierung schlug er einen verstärkten Einbezug der Bürger in allen Phasen des kommunalen Entscheidungs- und Produktionsprozesses vor. Im Kern geht es bei dem Reformmodell Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Diesem Verständnis folgten viele Aufsätze in Praktikerzeitschriften“ (Holtkamp und Bogumil 2007).

In einem Vortrag von 1998 (veröffentlicht 1999) definierte Banner die Bürgerorientierung in der *Bürgerkommune* über den ‚Dialog zwischen Bürgerschaft und Gemeinde‘ (Banner 1999: 155) und über die Kooperation ‚Rathaus-Bürger‘ (ebd. 152). Bei der in diesem Text entfalteten Vorstellung von kooperativer Demokratie steht die Beratung mit den Bürgern und die Entscheidungsbeteiligung der Bürger im Vordergrund, während die Übernahme von Aufgaben durch die Zivilgesellschaft nur am Rande erwähnt wird. Zugleich wird in diesem Text auch die Erwartung formuliert, dass der Zuwachs an Machtpotentialen für die Bürgermeister durch die flächendeckende Einführung der Direktwahl und die verbreitete Übernahme des süddeutschen Kommunalmodells eine Stärkung der Handlungsfähigkeit (Effizienz) der Kommunalverwaltungen bedeuten würde. Die Bürgerbeteiligung ist dabei dann als deren demokratische Ergänzung zu verstehen. (Auf die Verbindung zwischen der starken Rolle der Bürgermeister und dem zunehmenden Interesse an Bürgerbeteiligung werden wir unter 3.7 zurückkommen).

Die Verbindung Verwaltung-Politik (Rat) spielt generell im NPM keine besondere Rolle. So verkennt das NPM nicht nur die tatsächlichen Verwaltungsprozesse, es ignoriert auch die Rolle der Politik. Eine Untersuchung von Bogumil hat beispielsweise gezeigt, dass die Kommunalpolitiker ihre realen Rollen Aspekte im Konzept des NPM kaum wiederfinden (Bogumil 2001: 137ff.). Das Konzept sieht für die Politik die Aufgabe vor, zusammen mit der Verwaltungsspitze Leitbilder zu entwickeln. Dies sehen Ratsmitglieder zwar durchaus als eine ihrer Aufgaben an, doch nimmt diese Aufgabe vergleichsweise wenig Raum in ihrer Arbeit ein (wichtiger sind beispielsweise verschiedene Formen von Bürgerkontakten). Das Konzept der Bürgerkommune wurde seit seiner Einführung in die Diskussion am Ende der 1990er

¹³ Nicht alle Autoren betrachten Bürgerengagement aus der Perspektive des NPM. So heißt es beispielsweise in einer Auswertung des Freiwilligensurveys: „Bürgerschaftliches Engagement verwirklicht vor allem einen Wert ‚an sich‘, die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch möglichst viele Menschen. Kriterium ist eher die bürgerschaftliche Gesinnung als die tatsächliche Schaffung sozialer oder ökonomischer Werte“ (Gensicke 2009: 19). Hier dient ‚Bürgerschaftliches Engagement‘ offenbar eher der Produktion gesellschaftlichen Zusammenhalts denn der Aufgabenübernahme aus dem Bereich der Verwaltung. Damit rückt das Konzept des ‚bürgerschaftlichen Engagements‘ näher an das hier verfolgte Konzept der ‚Bürgerbeteiligung‘ heran.

Jahre durch verschiedene Organisationen und Programme gefördert.¹⁴ Dabei stand allerdings in der Regel die Freiwilligentätigkeit, nicht aber die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Formulierung kommunaler Politikziele, im Vordergrund (vgl. Kersting 2013: 291).¹⁵ Dies sieht im Konzept von Bogumil und Holtkamp (auf den ersten Blick) anders aus. Bogumil und Holtkamp sprechen sich explizit dafür aus, das Konzept der Bürgerkommune als *Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie* zu verstehen. Mit dieser Verbindung sollen Bürger in drei Rollen, die sie in Bezug auf die Kommune spielen, berücksichtigt werden: Bürger sind demnach Kunden der Verwaltung, sie sind Mitgestalter bei der Leistungserbringung und sie sind Auftraggeber für die kommunale Verwaltung. Mit dem Leitbild der Bürgerkommune werden nach Bogumil und Holtkamp fünf Ziele verfolgt (Holtkamp und Bogumil 2007: 235f.): Steigerung der Bürgerzufriedenheit mit Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz), Revitalisierung der kommunalen Demokratie, Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität), Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz) und bessere Politikergebnisse (Effektivität).

Die Abbildung 1 (siehe unten) fasst das Konzept zusammen. Bürgerbeteiligung jenseits der Übernahme von Leistungen durch ‚Bürgerengagement‘ betrifft den Aspekt der Revitalisierung kommunaler Demokratie; sie findet sich in der Abbildung in der rechten Säule, also bei der ‚Auftraggeberrolle‘. Hier geht es um die Zielformulierung, und dies ist zugleich der erste Schritt im Politikprozess. Die beiden anderen Säulen betreffen Umsetzungsphasen.

Das Dach des Modells umfasst Schritte zur Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems zur Entfaltung der Bürgerkommune: Beim ersten Schritt, der politikfeldübergreifende Koordination, sind Verwaltungsumgestaltungen gemeint, durch die der Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung entbürokratisiert und vereinfacht werden soll. Holtkamp und Bogumil sprechen hier von One-Stop-Participation (2007: 237). Gewöhnlich wird das hier Gemeinte in der Literatur (in Bezug auf Wirtschaft und auch in Bezug auf öffentliche Verwaltung) als One-Stop-Shop bezeichnet; diese Bezeichnung trifft durchaus, denn dieses Gestaltungselement gehört in den Bereich (des ökonomischen Konzeptes) des New Public Management.

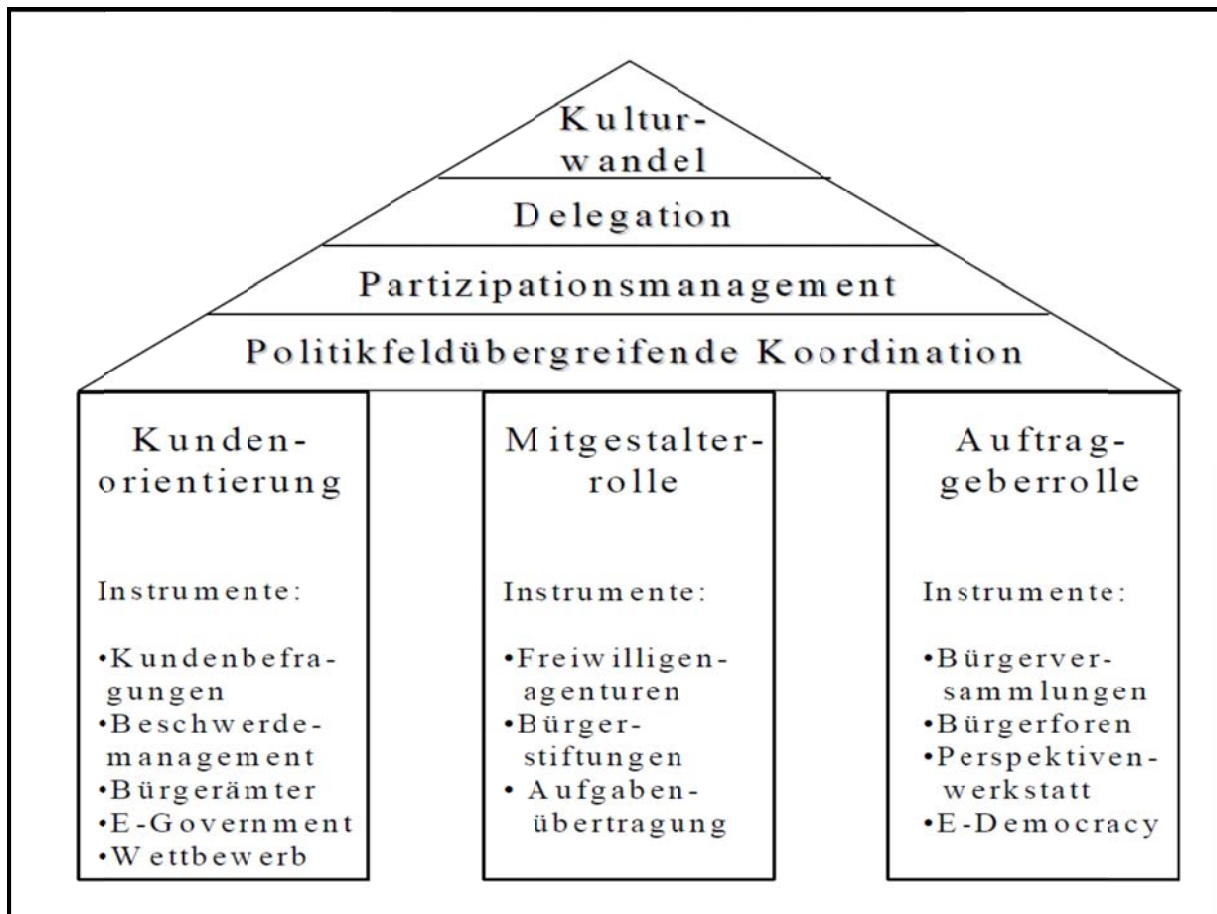
Der zweite Umgestaltungsschritt, das Partizipationsmanagement, bezieht sich nicht auf die Verwaltung, sondern auf die Stadtregierung. Gemeint ist hier, dass Mehrheits- und Oppositionsfraktionen sich über die Rolle der Bürgerbeteiligung im Politikprozess verständigen müssen.

Der dritte Umsetzungsschritt ist besonders hervorzuheben, denn hier geht es um die Delegation von Verantwortung auf „Stadtteilebene, dezentrale Einrichtungen und kommunalen Gruppen“ (2007: 238); die Rahmensteuerung bleibt bei der Kommune. Offenbar geht es hier nicht um die Abgabe von Macht, sondern – doch wieder – um die Übertragung der Durchführung von Aufgaben.

¹⁴ Zu nennen wäre hier die Bertelsmann Stiftung und speziell das Programm CIVITAS.

¹⁵ Siehe beispielsweise das Leitbild *Bürgerorientierte Kommune* vom Civitas-Netzwerk.

Abb. 1: Das Leitbild der Bürgerkommune nach Holtkamp und Bogumil



Quelle: Holtkamp und Bogumil 2007: 237.

Im letzten Schritt wird im Modell der Bürgerkommune dann ein Kulturwandel erwartet, bei dem das Modell der Bürgerkommune und die damit verbundene ‚Bürgerbeteiligung‘ allen Beteiligten als Orientierungsrahmen dient, von dem sie überzeugt sind.

Das Konzept von Holtkamp und Bogumil ist explizit normativ; es stellt ein Leitbild für Wandlungsprozesse (Modernisierungsprozesse) dar und soll somit Akteuren Orientierung geben. Drei Säulen (auf die sich der gewünschte Wandel stützt) und ein Dach (in dem die Wandlungsschritte in der Reihenfolge von unten nach oben abgebildet sind) – das gibt ein klares, übersichtliches Bild für das Konzept der Bürgerkommune. Das Modell gibt vor, was wie in welcher Reihenfolge gemacht werden soll. Es wird allerdings nicht darauf eingegangen, warum dieses Modell umgesetzt werden sollte. Möglicherweise ist die Begründung in der Bezeichnung des Wandels als ‚Modernisierung‘ enthalten, doch wird dies nicht ausgeführt. Aus dem *New Public Management*, dem Bezugsrahmen für das Konzept der Bürgerkommune lässt sich eine Begründung für die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung nicht ableiten.¹⁶ „Public Management kann als eine Verbindung institutionenökonomischer Ansätze, also des Property-Rights-, des Principal-Agent-Ansatzes und der Transaktionskostenökonomik, und privatwirtschaftlichen Managementkonzepten verstanden werden“ (Bogumil 2001: 108f; vgl. Alonso 2006). Diese Konzepte drehen sich aber alle um

¹⁶ Am Rande bemerkt ist in der ‚Beteiligungsleiter‘ (siehe Kapitel 3), die im Kontext von Bürgerbeteiligung regelmäßig angeführt wird, die Rede von Machtabgabe und nicht von Aufgabenübertragung.

die Möglichkeit einer Stabilisierung von Ordnung durch Schaffung von Anreizstrukturen, in denen die Logik ökonomischer Rationalität (mit Kosten-Nutzen-Kalkulationen und Marktmechanismen) bestimmend ist. Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei den Zielbestimmungen gehört nicht zu diesen Konzepten.

Ganz offensichtlich gehen Holtkamp und Bogumil aber davon aus, dass eine Revitalisierung kommunaler Demokratie durch Bürgerversammlungen, Bürgerforen usw. wichtig sei. Warum wird diese ‚Revitalisierung‘ für nötig gehalten, warum kommt eine normative Forderung nach ‚mehr Bürgerbeteiligung‘ überhaupt ins Spiel?

2.2 Bürgerbeteiligung im Kontext allgemeiner Diskussionen über Demokratie und Zivilgesellschaft

Bürgerbeteiligung im hier fokussierten Verständnis kommt in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit einem neuen Interesse an Zivilgesellschaft ins Spiel.¹⁷ Das Interesse hat verschiedene Quellen, zwei davon sollen hier aufgegriffen werden: Zivilgesellschaft als Quelle des Vertrauens, das zugleich als wesentlich für soziale Prozesse angesehen wird (1) und Zivilgesellschaft als Bestandteil eines Konzeptes deliberativer Demokratie (2).

(1) Bürgerbeteiligung kommt in den 1990er Jahren in Zusammenhang mit der Thematisierung von Akzeptanzverlusten der Politik ins Spiel (Geißel 2008).¹⁸ Für diese Akzeptanzverluste werden unterschiedliche Ursachen angeführt. Geringe Akzeptanz der Politik kann in geringem Vertrauen in die Bürgerorientierung der Politik begründet sein; dies könnte zum Legitimitätsverlust und damit zu schwerwiegenden Folgen führen (dies ist eher ein Ansatzpunkt für deliberative Demokratietheorien). In einer anderen Perspektive wird Akzeptanzverlust auf schwache Output-Leistungen des politischen Systems zurückgeführt. Wenn der Output das Problem ist, dann stellt sich die Frage, wie er verbessert werden kann. In diesem Kontext hat Robert Putnam darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit gesellschaftlicher und speziell politischer Ordnungen wesentlich vom Ausmaß des Vertrauens der Akteure untereinander abhängen würde. Putnam hat in seiner 1993 veröffentlichten Arbeit zur Performanz italienischer Regionen in Prozessen der Dezentralisierung von Politik und Verwaltung ‚soziales Kapital‘ als entscheidenden Faktor für die erfolgreiche Verantwortungsübernahme auf regionaler/lokaler Ebene herausgestellt. Putnam kam in seiner Untersuchung zu folgenden Ergebnissen: In Regionen, in denen Bürger in einer Vielzahl von Organisationen eingebunden waren (von Lesezirkeln bis Gesangsvereinen), konnte die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben erfolgreich umgesetzt und genutzt werden; die Situation der Regionen verbesserte sich. Dort aber, wo Bürger sich kaum in zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen fanden, brachte die Dezentralisierung den

¹⁷ Eine ausführliche Erörterung unterschiedlicher Konzepte, die mit dem Begriff der Zivilgesellschaft verbunden werden, bietet Adloff (2005).

¹⁸ Vertrauen als zentraler Begriff des Sozialen soll in den Ansätzen der Institutionenökonomik ganz oder weitgehend durch Institutionen der Sicherung durch dritte Parteien beziehungsweise durch institutionelle Regeln (*third party enforcement*) ersetzt werden (Priddat 2004); auch diese Darstellung unterstützt die Annahme, dass Bürgerbeteiligung im hier verfolgten Sinn mit dem NPM nichts zu tun hat. Etwas anders gelagert ist der Zusammenhang im Fall der Nachhaltigkeitsdiskurse. Hier ist die Einleitung von Verhaltensänderungen zentrales Argument für Beteiligung: Jede Bürgerin und jeder Bürger sollte ein ‚Umweltbewusstsein‘ entwickeln und ihr Handeln und Verhalten sollten daran ausgerichtet sein. Beteiligungsprozesse sind hier zugleich Lernprozesse (mit vorgegeben Lerninhalt).

Regionen keine Vorteile. Putnam zog aus der Untersuchung den Schluss, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in zweifacher Hinsicht eine wichtige Grundlage für die Ergebnisse politischer Prozesse bilden: Sie seien als Selbstorganisationen eine Schule der Demokratie und sie beförderten Vertrauen zwischen Bürgern (Vertrauen jenseits der engen Grenzen von Familie und Freundeskreis), das dann eine Grundlage für weitere Zusammenarbeit bieten und allgemein die Chance auf die Verallgemeinerung der positiven Erfahrungen in Form eines generalisierten Vertrauens erhöhen würde.¹⁹ Das Erlernen demokratischer Fähigkeiten, positive Erfahrungen der Zusammenarbeit und ein relativ hohes Maß an verallgemeinertem Vertrauen seien die Grundlage für demokratische (und ökonomische) Wohlstandsmehrung; wenn sie fehlten, seien erhebliche negative Auswirkungen zu erwarten.

Diese Vorstellungen über den Wirkungszusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und Sozialkapital ermöglichen eine Verbindung zwischen den ökonomischen Konzepten des NPM und der normativen Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung, doch ist die Forderung nach *direkter Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Zielbestimmung der Politik* so auch nicht zu begründen. Für dieses Verständnis von Bürgerbeteiligung stellen deliberative Demokratietheorien eine mögliche Begründung dar.

(2) In *deliberativen Demokratietheorien* kommt die Zivilgesellschaft nicht primär unter dem Gesichtspunkt der Vertrauensbildung, sondern primär unter dem Aspekt der *Partizipation an öffentlichen Diskursen* in den Blick (Vertrauensbildung ist hier ein sekundärer Effekt, sie ist nicht selbst das Ziel). Ein prominenter Vertreter dieser Theorierichtung ist Jürgen Habermas. Im Zentrum steht bei Habermas die Öffentlichkeit als Ort des Argumentierens über Fragen, die von grundlegender Bedeutung für die Interpretation und die Gestaltung der Gesellschaft sind (Habermas 1992). Die Öffentlichkeit ist ein Raum außerhalb des politischen Systems im engeren Sinn; sie vermittelt zwischen den Lebenswelten der Individuen und dem politischen System. Die Teilnehmer an öffentlichen Diskursen stammen aus der organisierten Zivilgesellschaft. Für Habermas ist die zivilgesellschaftliche Beteiligung am öffentlichen Diskurs für Demokratie wesentlich.

Autoren, die im hier interessierenden Kontext an Vorstellungen deliberativer Demokratie anschließen, betonen, dass es dabei weniger um die Frage der Beteiligungsmöglichkeit für *alle Bürger* als vielmehr um die Qualität kommunikativer Prozesse gehe (vgl. dazu Schaal und Ritzi 2009). Ein im demokratietheoretischen Sinn guter kommunikativer Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass in ihm Argumente ausgetauscht und weiter entwickelt werden; die Teilnehmer hören aufeinander und schließen sich den Argumenten an, die (auf einer jeweils zu klärenden Basis) als besser gelten können. Diese Vorstellungen sind an einem Ideal orientiert. Empirische Forschungen haben aber gezeigt, dass Diskurse dieser Art auch real beobachtbar sind (und dies nicht nur in Laboruntersuchungen). Besonders hervorzuheben ist dabei, dass der Erfolg diskursiver Verfahren *nicht* etwa in ohnehin bereits geteilten Deutungen begründet ist. Tatsächlich sind die Effekte, die man sich von Diskursen erhofft,

¹⁹ In den 1990er Jahren wurden die Zusammenhänge zwischen Vertrauen, Zivilgesellschaft und den Ergebnissen politischer wie auch wirtschaftlicher Prozesse vielfach diskutiert (Coleman 1991; Warren 1999). Hinzu kamen Diskussionen über Vertrauen als Voraussetzung funktionierender Demokratie im Kontext der Transformationsforschung (Sztompka 1995). Einen kritisch differenzierenden Überblick und zahlreiche Literaturhinweise bietet Endress (2002).

insbesondere in heterogenen Gruppen zu beobachten: Standpunkte anderer werden wahrgenommen, eigene Standpunkte werden überdacht, Standpunkte werden verändert und/oder die Qualität der Argumentationen verbessert (ebd.). Dies sind – bei allen Problemen, die in Kommunikationsprozessen auftreten könnten (siehe dazu Kapitel 3) – generell positive Befunde, die die Verwendung deliberativer Verfahren unter den Bedingungen erheblicher sozialer und kultureller Heterogenität grundsätzlich als sinnvoll erscheinen lassen. Das mit dem Konzept deliberativer Demokratie verbundene Verständnis von Kommunikation bildet denn auch den Hintergrund für das unten (siehe Kapitel 3) ausführlich dargestellte Konzept der Bürgerbeteiligung.

2.3 Bürgerbeteiligung im Kontext von *Local Governance*

Holtkamp und Bogumil verknüpfen im Titel ihres Beitrags zwar die Bürgerkommune mit dem *Local Governance* Konzept, doch führen sie ihr Verständnis des Governance-Konzeptes nicht explizit aus. Deutlich ist aber, dass die Stadtgesellschaft in dem Modell der Bürgerkommune anhand der Beziehungen zwischen Stadtverwaltung und Stadtregierung auf der einen Seite und ‚der Zivilgesellschaft‘ auf der anderen Seite thematisiert wird. In dem Modell der Bürgerkommune geht es um institutionelle Regelungen dieser Beziehung. Demgegenüber wird hier davon ausgegangen, dass mit dem Konzept der *Local Governance* ein Perspektivenwechsel verbunden ist, durch den noch andere Beziehungen als die zwischen Kommune und Bürger in den Blick kommen.

„Governance bezieht sich generell auf eine Form des Koordinierens politischer und gesellschaftlicher Interaktion, auf eine Steuerung und Regelung, die durch kooperative Koordinationsformen und durch das Merkmal der Horizontalität geprägt ist“ (Schwalb und Walk 2007). Das Merkmal der Horizontalität soll auch hier betont werden, und hervorzuheben ist zudem der Begriff der Koordination. Nicht übernommen wird der Begriff der Steuerung. Im Anschluss an Klaus Selle wird *Governance* hier nicht als ein Steuerungskonzept verstanden.²⁰ Selle versteht *Governance* (im Anschluss an eine allgemeine Definition von *Governance* auf den UN-Bericht „Our Global Neighborhood“) als die „Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (Selle 2013: 103). Die Regelungen zwischen den verschiedenen Akteuren sind sowohl formeller als auch informeller Art. Selle hebt hervor,

„dass mit dem Begriff ‚Governance‘ eine deutliche Abkehr von jenem früheren Bild stattfindet, in dem eine zentrale Instanz alle wesentlichen Entscheidungen trifft, während die anderen Akteure vor allem als Steuerungsadressaten oder ‚Umsetzer‘ erscheinen. Das neue Bild ist unübersichtlicher: Viele entscheiden, viele handeln und welche Rolle ‚die Regierung‘ dabei spielt, ist nicht immer schon ausgemacht oder klar zu erkennen“ (Selle 2013: 103f.).

Selle begreift dabei *Governance* als analytisches Konzept (im Unterschied zu normativen Konzepten und Trendhypothesen). Es geht demnach, wenn hier von *Governance* gesprochen wird, um eine neue Sicht der Verhältnisse, eine veränderte Wahrnehmung. Die Aufmerksamkeit richtet sich dabei – wenn die jeweils relevanten Akteure identifiziert sind –

²⁰ Zum Verständnis von *Governance* als eines besonderen (nicht Akteure, sondern Institutionen fokussierenden) Steuerungskonzeptes siehe Mayntz (2004).

auf das, was zwischen den Akteuren geschieht. Für Selle ist der Anschluss an das Governance-Konzept ein Weg zu feinkörnigeren Analysen:

„In den (früheren) planungstheoretischen Diskussionen wurde vielfach mit sehr groben Kennzeichnungen von ‚Ordnungssystemen‘ oder ‚Steuerungsmodi‘, häufig in der Form von Gegensatzpaaren operiert – etwa: ‚Plan‘ versus ‚Markt‘, ‚hoheitlich‘ versus ‚kooperativ‘“.

Aber solche einfachen Gegensätze existieren nur in der Welt der Begriffe. Im wirklichen Steuerungshandeln (etwa kommunaler Stadtplanung) geht es sehr viel komplizierter und uneindeutiger zu. Daher war in der jüngeren Vergangenheit immer auch schon mit Begriffen wie ‚Steuerungsmix‘ operiert worden (...).

Eben hier bietet Governance als analytische Perspektive eine Sichtweise an, mit der sehr viel feinkörniger auf diesen ‚Mix‘, auf die Gesamtheit der ‚Interdependenzen‘ zwischen Akteuren geschaut werden kann“ (Selle 2013: 109).

Für die Frage der Bürgerbeteiligung ist dieses Governance-Konzept von erheblicher Bedeutung. Es impliziert eine Abkehr von überzogenen Planungs- und Steuerungsidealen (egal ob diese auf Hierarchie oder auf Marktmechanismen bezogen sind). Und ganz im Sinn angewandter Wissenschaften geht es darum, nah an die jeweiligen (lokalen) Verhältnisse heranzurücken. Das Governance-Konzept, auf das hier Bezug genommen wird, ist nicht in einem starken Sinn normativ, gleichwohl enthält es wertende Aussagen über bessere und schlechtere Politik: Impliziert ist, dass die bessere Stadtentwicklungspolitik die ist, in der die Vielfalt der Akteure und der Beziehungen berücksichtigt wird. (Die normative Aussage betrifft also nur die Auswahl des besten Mittels für einen gegebenen Zweck unter gegebenen Bedingungen.)

Die Vielfalt der Akteure zu berücksichtigen bedeutet auch, dass man Akteure in ihren unterschiedlichen Rollen in den Blick nimmt. Bürgerinnen und Bürger haben sehr unterschiedliche Rollen, die für Stadtentwicklungsfragen relevant sein können. Sie sind Kunden auf den Wirtschaftsmärkten, sie sind Eltern, sie sind Verkehrsteilnehmer, sie sind Eigner oder Besitzer von Wohnraum und anderes mehr. Wenn man nicht nur auf die Beziehung zwischen der Kommune (als Leistungserbringerin) und Bürgern (als Leistungsempfängern und potentiellen Leistungserbringern) schaut, dann wird das Bild größer und bunter und – leider auch – unübersichtlicher. Was diese Perspektive für Bürgerbeteiligung bedeuten kann, wird unten weiter ausgeführt werden (siehe Kapitel 3).

2.4 Zusammenfassung

Die heute beobachtbare starke Verbreitung von Verfahren der Bürgerbeteiligung insbesondere (aber nicht nur) auf der kommunalen Ebene ist das Produkt des Zusammentreffens unterschiedlicher Prozesse; und den Begründungshintergrund dazu bilden zudem sehr unterschiedliche Diskussionsstränge. Folgende Aspekte und Entwicklungslinien werden hier herausgestellt:

(1) Zu Beginn der 1990er Jahre treffen wir auf Bürgerbeteiligung als Bestandteil von verschiedenen Entwicklungsprogrammen. Damit wurden Aufforderungen an die lokale Politik zur Umsetzung von Beteiligungsverfahren verbunden, die mehr oder weniger stark mit Sanktionen verbunden waren. Wo der Erhalt von Fördermitteln an die Bedingung geknüpft

ist, dass in den Entwicklungsprojekten Bürgerbeteiligung auftaucht, ist wohl ein starker Anreiz gesetzt. Unabhängig davon, ob in einer Kommune auch nur irgendjemand ein Interesse an Bürgerbeteiligung hatte, wurde Beteiligung so zu einer Aufgabe, die vielerorts angenommen und (irgendwie) erfüllt wurde.

Hinzu kamen vermehrt Problemdiagnosen, in denen fehlende Akzeptanz politischer und administrativer Entscheidungen thematisiert wurde. Dabei wurde die Verbindung zwischen Bürgerbeteiligung und Demokratie sozusagen neu entdeckt.

(2) Ende der 1990er Jahre wurde im Kontext von Diskussionen über Verwaltungswandel das Modell der ‚Bürgerkommune‘ entwickelt. Das Konzept steht in enger Verbindung zu den an ökonomischen Modellen orientierten Konzepten des *New Public Management (NPM)*, die seit rund zwanzig Jahren leitend für kommunale Verwaltungsreformen sind. New Public Management sieht die Bürger primär als Kunden an und die Verwaltung entsprechend als Erbringer von Dienstleistungen. Darüber hinaus kommen im NPM Bürgerinnen und Bürger auch als Leistungserbringer in den Blick. Es geht dabei um Freiwilligenarbeit, durch die Leistungen erbracht werden, die aus Kostengründen nicht (mehr) von den Kommunen erbracht werden können.²¹ Die Freiwilligenarbeit ihrerseits ist in doppelter Weise mit zivilgesellschaftlichen Organisationen verbunden: Freiwilligenarbeit wird vermittelt über zivilgesellschaftliche Organisationen erbracht, sie wird aber auch in und für diese Organisationen geleistet. Im Modell der ‚Bürgerkommune‘ wurden die Konzepte des *New Public Management* mit ihrer Verbindung zur Zivilgesellschaft zudem mehr oder weniger explizit mit mehr Bürgerpartizipation bei der Bestimmung von Politikzielen in Verbindung gebracht. Tatsächlich ist dieser Aspekt des Modells der ‚Bürgerkommune‘ mit dem Konzept des *New Public Management* nicht wirklich verbunden (es gäbe auch Gründe anzunehmen, dass beide sich ausschließen, doch wurde diese Möglichkeit hier nicht diskutiert). Bürgerbeteiligung im Sinn des öffentlichen Austausches über gesellschaftliche Entwicklungsziele – über das Gewünschte und das Machbare wie auch über die Mittel und Wege der Zielerreichung – sind im Kontext deliberativer Demokratietheorien zu verorten, sie folgen einer anderen Logik und anderen Rationalitäten als das NPM. Das NPM transformiert Steuerungsvorstellungen der politischen Verwaltung aus dem Ordnungskontext der Hierarchie in den der Ökonomie. Dazu passt der Versuch Politik und Verwaltung stärker zu entflechten als dies bisher (in der Realität und im Modell des politischen Systems) der Fall war. Die ‚Bürgerkommune‘ ist eher eine Verwaltungskommune als eine politische Kommune. Deliberative Politik (in den hier im Kontext von Bürgerbeteiligung angesprochenen Zusammenhängen) ist dagegen in einem Raum zwischen den Lebenswelten der Individuen und dem politischen Raum verortet, ihr Ziel ist zwar Einflussnahme, sie zielt also auf Politik, aber es geht nicht um ‚Steuerung‘. Mit dem Modell einer über ökonomische Instrumentarien gesteuerten ‚Verwaltungskommune‘ ist das Konzept öffentlicher Deliberation über Politikziele und grundlegende Orientierungen nicht einfach (falls überhaupt) zu verbinden.²²

²¹ Manchmal droht dabei vergessen zu werden, dass freiwilliges Engagement nicht nur Leistungserbringung zum Ziel hat. Freiwilliges Engagement zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, dass es als Begegnung zwischen Menschen verstanden wird, es geht dabei auch um Idealvorstellungen des ‚Füreinander‘ und des ‚Miteinander‘. Der Begriff der (Dienst-)Leistung erfasst diese Besonderheiten nicht.

²² In gewisser Weise ist die Bürgerbeteiligung im hier gemeinten Sinn, die in dem Konzept von Holtkamp und Bogumil zusammen mit der Bürgerrolle des ‚Auftraggebers‘ angesprochen ist (siehe 2.1), der einzige politische

(3) Noch einmal anders gelagert ist das Konzept der lokalen *Governance* (in der hier herangezogenen Variante), weil dieses Konzept nicht Trennungen, sondern Verbindungen unterschiedlicher Art thematisiert und weil es auf horizontale Koordination konzentriert ist, in die unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Rollen einbezogen sind. Das Konzept richtet sich gegen überzogene Steuerungsvorstellungen jeder Art und es lässt sich mit dem Konzept deliberativer Politik verbinden.

Seit den 1990er Jahren treffen wir überall im Lande zunehmend auf Bürgerbeteiligungsverfahren. Und auch wenn nicht alle diese Veranstaltungen immer den Erwartungen der Teilnehmer entsprechen, lassen sich die Bürgerinnen und Bürger davon meist nicht abschrecken. In Evaluationen und Erfahrungsberichten finden sich zahlreiche positive Reaktionen, in denen insbesondere die offene Atmosphäre und der Austausch mit vielen verschiedenen anderen Teilnehmern als bereichernde Erfahrung geschildert werden. Dies entspricht auch den Beobachtungen, die in Halle an der Saale bei der Moderation eines offenen Beteiligungsprozesses gemacht wurden. Man kann also annehmen, dass das Besondere heutiger Beteiligungsprozesse der interaktiv-kommunikative Charakter der Verfahren ist und dass es diese Verfahren sind, auf die viele Bürgerinnen und Bürger positiv reagieren. Die meisten derjenigen, die an Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen und ähnlichen Veranstaltungen teilnehmen, sehen die Beziehungen zwischen Regierung und Bürgern dabei *nicht* als Marktbeziehung zwischen Dienstleistern und Kunden an.

In den folgenden Darstellungen zur Konzeption, zu den Verfahrensweisen sowie zu den Problemen und Chancen von Beteiligungsverfahren wird es nicht um repräsentative oder direkt-demokratische Bürgerbeteiligungsformen, sondern um ‚offene‘ Verfahren gehen. Mit offenen Verfahren sind hier interaktiv-kommunikative Verfahren gemeint. Die Bezeichnungen für das hier Gemeinte variieren. Manche Autoren sprechen von kooperativen (Banner 1999), deliberativen (Renn 2013), integrativen (OECD 2008) oder von ‚dialogischen‘ (Grohs 2012) Verfahren. Diese Bezeichnungen bedeuten nicht exakt dasselbe. Mit der Bezeichnung ‚dialogisch‘ soll eine besondere Form der Kommunikation (auf Augenhöhe, etc.) betont werden; die Bezeichnung ‚deliberativ‘ verweist auf die Verknüpfung mit entsprechenden Demokratiekonzepten; ‚integrativ‘ hebt den Einschluss von Akteuren hervor; und mit der Bezeichnung der Verfahren als ‚kooperativ‘ wird an *Governancekonzepte* angeschlossen.²³

Die im Folgenden bevorzugte Bezeichnung ‚interaktiv-kommunikativ‘ verweist auf die besondere Bedeutung des direkten Austausches zwischen Anwesenden in Bürgerbeteiligungsprozessen; die ebenfalls verwendete Bezeichnung ‚offene Verfahren‘ betont hier nicht nur die Offenheit des Zugangs; hervorgehoben wird damit vielmehr, dass zum hier verfolgten Verständnis von Bürgerbeteiligung gehört, dass die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger Definitions-, Interpretations- und Gestaltungsspielräume haben. Es

Faktor im Konzept der ‚Bürgerkommune‘. Das passt dann gut zu Entwicklungen, in denen sich Bürgermeister durch direkte Rückkoppelung mit den Bürgern gegenüber dem generell zu ihrer Kontrolle dienenden Organ (dem Rat) weitgehend verselbständigen.

²³ Besondere Prominenz hat das Adjektiv ‚kooperativ‘ allerdings im Kontext der Thematisierung des kooperativen Staates beziehungsweise der kooperativen Verwaltung (Benz 1994) erlangt; dabei geht es um Kooperationen in der Leistungserbringung.

geht also nicht nur um Zustimmung oder Ablehnung von vorgelegten Plänen oder um die Wahl zwischen unterbreiteten Alternativen.²⁴

3 Lokale Politik und Bürgerbeteiligung

Den Hintergrund für die folgenden Erörterungen stellt die Annahme dar, dass sich der bereits zu beobachtende Trend zur Bürgerbeteiligung – der sich aus sehr unterschiedlichen Quellen speist – fortsetzen wird. Wenn dies so ist, kann es als sinnvoll angesehen werden, Beteiligungsprozesse so zu gestalten und so in die Stadtpolitik zu integrieren, dass sie die verschiedenen positiven Effekte, die man sich von ihnen erhofft, auch tatsächlich entfalten können. Zugleich sollten mögliche negative Effekte der Bürgerbeteiligung vermieden werden. Auf der Basis dieser Überlegungen und der Diskussionen der verschiedenen Konzepte im vorhergehenden Kapitel, wird hier davon ausgegangen, dass Bürgerbeteiligung in einem umfassenden Sinn – Beteiligung, die sowohl die Mitwirkung an der allgemeinen Zieldiskussion als auch die direkte Mitwirkung an Entscheidungen als auch die Übernahme von Aufgaben umfasst – sich auf ein interaktiv-kommunikatives Beteiligungskonzept stützen sollte. Zudem wird hier davon ausgegangen, dass Bürgerbeteiligung in diesem umfassenden Sinn der Institutionalisierung bedarf.

Im Folgenden wird ausführlich auf interaktiv-kommunikative Beteiligungsverfahren eingegangen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Erörterungen auf Verfahren mit allgemeinen Inhalten, weil diese einen guten Startpunkt für die Etablierung und Institutionalisierung einer Beteiligungskultur bieten können. Zunächst ist dabei zu klären, worum es bei Bürgerbeteiligung eigentlich geht. Anders als bei den Konzepten des *New Public Management* und anders auch als in manchen Konzepten der Bürgerkommune wird Bürgerbeteiligung von denen, die sich explizit mit ihr beschäftigen, oft im Kontext politischer Machtverteilungen verortet. Die häufig hergestellten Anschlüsse an die so genannte Beteiligungsleiter (siehe 3.1) legen die Vermutung nahe, dass es bei Bürgerbeteiligung um die Abgabe von Entscheidungs-Macht an die Bürgerinnen und Bürger geht. Dies ist eine Möglichkeit den Sinn von Bürgerbeteiligung zu bestimmen, es ist aber nicht die einzige. Auch wenn die Rede von der ‚Gemeinwohlorientierung‘ in den Arbeiten von Klaus Selle (Selle 2013) hier nicht in Gänze übernommen werden soll, so wird doch mit Selle davon ausgegangen, dass im Kontext von Bürgerbeteiligung manche Frage der sozialen Organisation unter einem neuen Blick erscheint. Oder anders formuliert: Es ist sinnvoll, sich nicht einseitig auf Entscheidungsmacht zu konzentrieren, zumindest sollte auch ein Verständnis für Deutungsmacht und Gestaltungsmacht entwickelt werden.

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden einige stärker praktische Fragen behandelt: Im Abschnitt 3.2 geht es um die Frage, wie Bürgerinnen und Bürger in offenen Beteiligungsverfahren denn überhaupt zu gemeinsamen Themen und zum kommunikativen

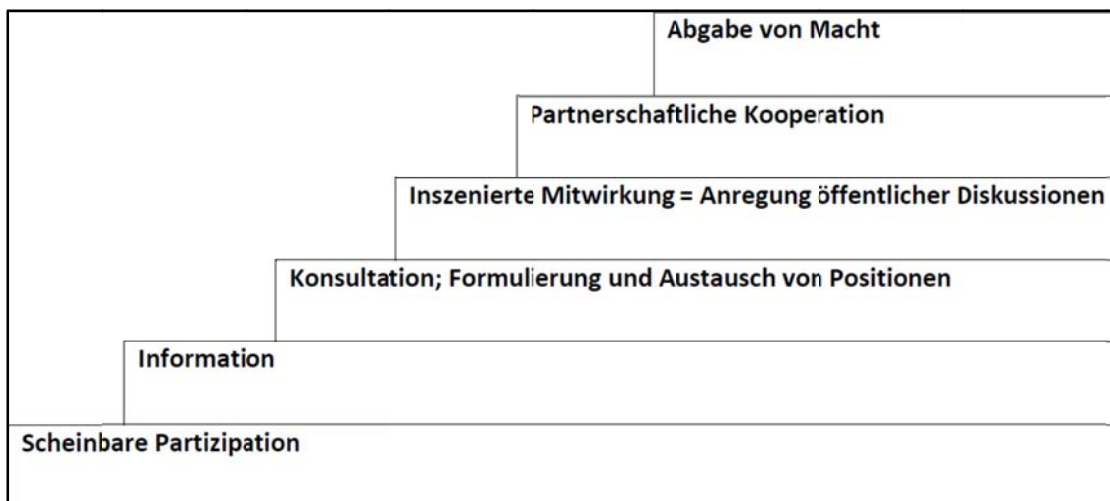
²⁴ Zugleich verweist die Bezeichnung ‚offen‘ auch darauf, dass der Kreis der Beteiligten generell offen, also nicht vorher festgelegt, gedacht wird. Es gibt aber auch Beteiligungsverfahren oder Phasen von Verfahren, bei denen es sinnvoll ist, den Kreis der Teilnehmer einzuschränken. Dafür können Relevanz- oder Praktikabilitätskriterien entscheidend sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Interesse der Förderung der Beteiligung spezifischer Bevölkerungsgruppen, auch auf Zielgruppen bezogene gesonderte Beteiligungsverfahren wünschenswert sein können.

Austausch kommen können, wenn man doch von einer erheblichen Vielfalt an Lebenslagen, Lebensstilen und Interessen ausgehen muss. Im Abschnitt 3.3 werden Probleme der Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und BürgerInnen diskutiert werden; auf andere Akteure (Politik; Wirtschaft; etc.) wird dabei ebenfalls (allerdings nur sehr knapp) eingegangen werden. Im Abschnitt 3.4 wird es dann um die Frage gehen, was mit Bürgerbeteiligungsverfahren zu erreichen ist und welche Bedingungen dafür erfüllt sein müssen. Zudem wird das Problem der Legitimation von Beteiligungsverfahren diskutiert.²⁵ Im Abschnitt 3.5 wird die große Bedeutung der Wahl des zum Zweck passenden Verfahrens erläutert. Im Abschnitt 3.6 werden Institutionalisierungsvorschläge vorgestellt und der Abschnitt 3.7 behandelt Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld zwischen Stadtrat, Verwaltung und Bürgermeister.

3.1 Bürgerbeteiligung: Alles eine Frage der Macht?

In vielen Darstellungen zu Bürgerbeteiligungsverfahren wird auf die so genannte ‚Beteiligungsleiter‘ Bezug genommen. Eine Variante stellt die Abbildung 2 vor, die hier von Nanz und Fritsche (2012) übernommen wurde. Die Darstellung zeigt zunächst, dass es auch bereits unter der Perspektive der Entscheidungsmacht ein beachtliches Spektrum an Zielen gibt, die man mit Beteiligungsverfahren verbinden kann. Die Beteiligung der Bürger kann demnach über nur scheinbare Beteiligung (beispielsweise als „Abnickveranstaltungen“) bis zur Machtübergabe reichen. Für Bürgerbeteiligungsverfahren sind insbesondere die Stufen von der Information an aufwärts relevant.

Abb. 2: Beteiligungsleiter



Quelle. Nanz und Schade 2012:23

Information ist ein Element aller Beteiligungsverfahren; sie dürfte sogar in nur scheinbaren Beteiligungsverfahren eine gewisse Rolle spielen. In den höherstufigen Verfahren ist Information ein wichtiges, prozess-begleitendes Element. Dabei geht es nicht nur um die

²⁵ Die Darstellungen in diesem Kapitel wurden durch Erfahrungen beeinflusst, die die Autorin als Moderatorin eines größeren Beteiligungsverfahrens sammeln konnte. Siehe dazu die Dokumentationen der vier Bürgerkonferenzen zur ‚Inneren Stadt‘: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtentwicklung/ISEK-Halle-2025/Dokumentationen>. Eingesehen 24.10.2014.

Vermittlung von Informationen durch Politik und Verwaltung, es geht auch um die gezielte Nachfrage seitens der Bürger.

Konsultation bedeutet zunächst ganz allgemein, dass man Bürger nach *ihrer* Wahrnehmung fragt. Was sehen sie als Problem an? Was sehen sie als gut an? Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen sie und welche wünschen sie sich? Für die Erkundung dieser Wahrnehmungen und Sichtweisen wird in Beteiligungsverfahren direkte Kommunikation genutzt (im Unterschied zu überwiegend geschlossenen Formen quantitativer Surveys). Konsultation bedeutet davon auszugehen, dass Bürger Relevantes zur Stadtentwicklung zu sagen haben. Dass man von den Wahrnehmungen der Teilnehmer ausgeht, bedeutet allerdings nicht, dass man dabei stehen bleibt. Der Prozess der Beteiligung nimmt hier nur seinen Ausgangspunkt. Anzustreben ist, dass es auch zur reflektierten Einschätzung alternativer Lösungsmöglichkeiten für Probleme kommt. Dabei sollten Verbindungen zwischen der Sicht der Stadtplaner und der Sicht der Bürger geschaffen werden. Solche Prozesse werden in der Regel durch Moderation unterstützt.

Inszenierte Mitwirkung – dieser Begriff wirkt negativ (im Sinne von: nur inszeniert, nicht echt), doch ist dies mit dem Begriff nicht gemeint. Es geht hier vielmehr darum, dass insbesondere große Formen der Bürgerbeteiligung eine gute Möglichkeit sind, Aufmerksamkeit zu erregen und dadurch eine öffentliche Diskussion anzuregen und möglicherweise auch parallel zu länger andauernden Beteiligungsverfahren weiter zu entwickeln. Doch besteht durchaus die Gefahr, dass Inszenierungen zu einem Selbstzweck werden; damit würde diese Form der Beteiligung in nur scheinbare Beteiligung umschlagen. In den letzten Jahren haben Bürgerbeteiligungen insbesondere auch im Bereich der Stadtplanung, wo sie zum Programm Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) gehören, stark zugenommen. In diesem Zusammenhang ist bereits von *Particitainment* die Rede (Selle 2013), man könnte auch von Beteiligungstheater sprechen. Bei dieser Art der Vermischung von Partizipation und Unterhaltung, bei der die Beteiligung an Entwicklungs- und Planungsprozessen zu kurz kommt, sind keine positiven und nachhaltigen Effekte zu erwarten. Die Gefahr des Abgleitens in Beteiligungstheater ist bei relativ kurzen, einmaligen Veranstaltungen relativ groß, bei längeren und komplexeren Beteiligungsverfahren ist sie dagegen deutlich geringer.

Die drei Aspekte – Information, Konsultation und Anregung öffentlicher Diskussionen – können in Beteiligungsverfahren relativ leicht erreicht werden. Der Nutzen solcher Verfahren liegt in der Kommunikation: Bürger und Bürgerinnen werden mit ihren Ansichten von Politik und Verwaltung ernst genommen, sie kommunizieren untereinander und erfahren sich dabei als Mitglied der städtischen Gesellschaft. Damit wäre ein zentrales Ziel von Bürgerbeteiligungsverfahren – das zugleich ihre generelle Legitimationsbasis darstellt – erreicht. Dennoch ist dies nur ein erster Schritt, anzustreben ist, dass aus den Diskussionen konkrete Vorschläge für die Stadtplanung hervorgehen, dass also auch die Ebene der Kooperation erreicht wird.

Partnerschaftliche Kooperation ist in der Beteiligungsleiter bereits weit oben eingeordnet. Sie ist also als anspruchsvolles Ziel anzusehen. Sie ist vor allem dort relevant, wo es um konkrete Ziele geht. Dasselbe gilt für die (partielle) Abgabe von (Entscheidungs-)Macht.

In dem Beteiligungsverfahren, das für die folgenden Darstellungen eine Hintergrundfolie bildet, stand der Aspekt der Konsultation (im oben beschriebenen Sinn) im Vordergrund; die Beteiligungsformen der Information und die Anregung öffentlicher Diskussionen waren eingeschlossen.²⁶ Das Ziel der partnerschaftlichen Kooperation wurde zwar angestrebt, es ließ sich allerdings – wie erwartet – nicht realisieren. Für die Entwicklung kooperativer Vernetzungen sollte man grundsätzlich längere Zeiträume einkalkulieren. Kooperation ist das Scharnier, über das Gestaltungselemente in die Beteiligungsprozesse hineinkommen, die sich nicht nur auf die Verbindung Stadtverwaltung-BürgerInnen beziehen. Besondere Bedeutung haben – entsprechend des hier übernommenen Governance-Konzeptes – Kooperationen zwischen bürgerschaftlichen Akteuren in verschiedenen Rollen sowie zwischen verschiedenen Organisationen, wie beispielsweise zwischen Schulen Universitäten und Wirtschaft, oder zwischen Schulen und Kleingartenvereinen oder zwischen Wohnungsgesellschaften und Mietervereinigungen, und so weiter. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe (Selle 2013) bringt eine Orientierung in Beteiligungsprozesse, durch die die Aufmerksamkeit auf die Vielzahl von Akteuren in der Stadtgesellschaft gelenkt wird. Dieser Perspektivenwechsel kann vorhandene, selten beachtete *Gestaltungspotenziale* sichtbar machen.

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung kann auf verschiedene Moderationsformate zurückgreifen. Zu nennen wären beispielsweise Planungszellen, Zukunftswerkstätten, Bürgerkonferenzen (einen Überblick bieten Nanz und Fritsche 2012). Die Verfahren zielen jeweils auf spezifische Aspekte der Beteiligung, sie sind auf konkrete Entscheidungen oder auf allgemeine Kommunikation ausgerichtet, sie zielen auf einen Querschnitt der Bürgerschaft oder auf besondere Gruppen. Im Folgenden geht es um Verfahren, die ganz allgemein mit der Initiierung von Kommunikationsprozessen zwischen Bürgern sowie zwischen Stadtverwaltung und Bürgern beginnen. Die erste Frage, die sich dabei stellt ist: Gibt es überhaupt verbindende Themen, wenn wir doch davon ausgehen, dass Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichen Lebenswelten leben, verschiedene Rollen haben und unterschiedliche Interessen haben können? Die zweite Frage betrifft die Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und Bürgern: Wir wissen, dass bereits die Kommunikation zwischen den verschiedenen Dezernaten der Stadtverwaltung schwierig ist, wie soll es möglich sein, für integrierte Stadtentwicklung diese Schwierigkeit zu meistern und zugleich mit Bürgerinnen und Bürgern in einen Austausch zu kommen?

3.2 Gibt es überhaupt verbindende Themen?

Stadtentwicklung ist ein komplexes Feld, in dem es um ein sehr breites Themenspektrum geht, das in der Regel von unterschiedlichen Fachleuten bearbeitet wird. Bereits zwischen den verschiedenen Ressorts der Stadtverwaltung kann der Austausch schwierig sein. Müssen Bürger in Beteiligungsverfahren zu ‚allwissenden Überexperten‘ für alles werden, damit sie sich mit den verschiedenen austauschen können? Oder soll sich die Bürgerschaft in

²⁶ Zwischen September 2013 und Januar 2014 wurden in Halle an der Saale vier zusammenhängende Bürgerkonferenzen durchgeführt, die von der Autorin – in Zusammenarbeit und Absprache mit verschiedenen Akteuren – konzipiert und moderiert wurden. Die Dokumentationen stehen auf folgender Webpage: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtentwicklung/ISEK-Halle-2025/Dokumentationen>.
Eingesehen 24.10.2014.

verschiedene Expertengruppen teilen und so ein Spiegelbild zur Verwaltung bilden? Diese Möglichkeiten scheinen weder realisierbar noch erstrebenswert zu sein. Gibt es aber Alternativen?

Ja, es gibt Alternativen. Die Antwort liegt in einem Perspektivenwechsel. Statt zu Beginn eines Beteiligungsprozesses die Aufgaben von der Planungsseite her zu betrachten oder etwa nachzuvollziehen, was beispielsweise das Weißbuch der Bundesregierung zur Innenstadtentwicklung ausführt, kann man mit der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger beginnen. Für ihre Lebenswelten sind nur sie selbst die Experten. Allerdings klingt auch dies einfacher als es ist. Denn die Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger sind verschieden. Alte und Junge, Single und Familien, Erwerbstätige und Arbeitslose usw. leben oft in ganz unterschiedlichen Lebenswelten. Wenn wir beispielsweise auf die Innenstadt als zentralen Einkaufsort schauen, dann sind manche Kunden vor allem am Angebot der großen Kaufhäuser interessiert, andere dagegen vor allem an den kleinen Fachhandelsgeschäften; manche suchen die Innenstadt selten auf (beispielsweise zum Saisonwechsel), andere gehen jeden Samstag auf den Markt. Man kann also mit ‚der Innenstadt‘ ganz unterschiedliche Erfahrungen und Erwartungen verbinden. Das bedeutet, dass zwei zufällig ausgewählte Bürgerinnen oder Bürger sich möglicherweise zu fremd sind, um miteinander in einen fruchtbaren Austausch treten zu können.²⁷ Wenn wir allerdings eine relativ große Zahl unterschiedlicher Bürgerinnen und Bürger ins Gespräch miteinander bringen, dann können wir davon ausgehen, dass sich viele kleinere und größere Überschneidungen der Lebenswelten ergeben. Damit erhöhen sich die Chancen auf Austausch zwischen den Beteiligten deutlich. Und in diesem Austausch können sich dann auch *gemeinsame Themen* herauschälen. Durch die Kommunikation entstehen geteilte Sichtweisen. Das ist etwas anderes als das Abfragen der Meinungen der jeweils einzelnen Individuen. Mit diesem Verfahren ist kein Anspruch auf Repräsentativität (im statistischen oder politischen Sinn) verbunden aber ein Anspruch auf Relevanz. Eine Bürgerkonferenz ist nicht „repräsentativ“ wie die Organe der Stadt, Stadtrat und Oberbürgermeister; sie kann und soll es auch gar nicht sein.²⁸ Legitimität beziehen solche Konferenzen aus dem Prozess der öffentlichen Diskussion.

Grundlegend für offene Beteiligungsverfahren ist die Annahme, dass *jede* Bürgerin und *jeder* Bürger Relevantes zur Stadtentwicklung zu sagen hat. Um zu vermeiden, dass die Beteiligung als Ergebnis lediglich eine willkürliche Sammlung individueller und höchst heterogener Sichtweisen enthält, ist darauf Wert zu legen, dass Wünsche, die man an die Stadtentwicklung hat, in einer allgemeinen Form *begründet* werden.²⁹ Das Reservoir an Begründungen, die als

²⁷ Auch wenn Heterogenität für Deliberation kein generelles Hindernis, sondern sogar ein Vorteil ist, bauen sich Kommunikationsprozesse doch aus Anschlüssen auf; bei sehr unterschiedlichen Erfahrungshorizonten kann der Anreiz, an Kommunikationsangebote anzuschließen, zu gering sein.

²⁸ Der Teilnehmerkreis ist bei offenen Verfahren zwar gemischt, er ist aber in der Regel auch im sozialstrukturellen Sinn nicht statistisch repräsentativ. Zwar ist Bürger*beteiligung* als Idee und Konzept generell auf die Inklusion aller Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, doch ist dieses Ziel bei *einer* Bürgerkonferenz nicht wirklich zu erreichen. Bei Bürgerbeteiligungen stellt man eine Art sozialstruktureller Repräsentativität sicher, indem verschiedene Beteiligungsverfahren mit verschiedenen Gruppen von Bürgerinnen und Bürger und Bürgern durchgeführt werden. Wenn Kinder und Jugendliche beteiligt werden sollen, dann muss man dafür entsprechende Veranstaltungen machen. Wenn (potentiell) benachteiligte Gruppen vertreten sein sollen, dann muss man Formen aufsuchender Beteiligung wählen.

²⁹ Als besonders relevante Ergebnisse der Beteiligungsverfahren sind daher – gerade bei den offenen und allgemeinen Verfahren – die Begründungen für Wünsche und Forderungen anzusehen. Damit sollen die konkreten Wünsche hier nicht für irrelevant erklärt werden; betont werden soll aber, dass man Wesentliches

solche vorgebracht werden können, ist nicht sehr groß. Auf dieser Ebene ergeben sich also relativ schnell Fokussierungen. Zudem ist es sinnvoll bei der Arbeit in Kleingruppen und bei der Ergebnisdiskussion das Konsensprinzip anzuwenden (wobei auch abweichende Meinungen aufgeführt werden können, die dann aber eben als Einzelmeinungen gekennzeichnet sind). Das Konsensprinzip unterstützt die Fokussierung auf geteilte Themen und es verstärkt zudem die Bemühungen um Offenlegung der jeweiligen Deutungsmuster und Sinnvorstellungen.³⁰

Bei offenen Bürgerbeteiligungsprozessen kommt regelmäßig das Thema „Identität“ zum Vorschein. Bürger beteiligen sich, weil sie sich wiederfinden, sich in der Stadt erkennen wollen.³¹

Die Frage nach der Identität ist wiederum eng mit Wertvorstellungen verbunden. Sie zeigt an, wo ein grundlegender Diskussionsbedarf besteht. „Wer in der Bürgerbeteiligung viele freie Räume und Entfaltungschancen lässt, wird ... auf ursprüngliche Wunschvorstellungen vom ‚guten Leben in der Gemeinschaft‘ treffen (...). Wer solche Quellen anzapft, wer in der Bürgerbeteiligung offene Themen ermöglicht, legt sozialen Rohstoff frei. Rohstoffe der Gesellschaft sind Wertvorstellungen, die sie formen und sie zusammenhalten gerade auch in ihrer Vielfalt. (...) Sie treten hinter den Bürgerbeteiligungsideen hervor und spiegeln quasi den Ist-Stand der Stadtgesellschaft, projiziert am Anlass und auf den Hintergrund der Beteiligung“ (Hummel 2013: 5).

Idealerweise geht es bei allgemein angelegten Bürgerkonferenzen darum, die Kommunikation und den Austausch zwischen Bürgern und Bürgerinnen sowie auch zwischen intermediären Akteuren zu verbessern und damit Kooperation innerhalb der Bürgerschaft zu ermöglichen. Die Erwartung ist, dass der so erweiterte Austausch dazu beiträgt, Gestaltungsmöglichkeiten zu entdecken und zu fördern, die andernfalls gar nicht in den Blick kommen würden.³²

übersieht, wenn man allein auf die konkreten Wunschlisten schaut. Die Aufforderung, nach den allgemeinen Linien zu suchen, bedeutet nicht, dass man nur ‚große Themen‘ behandeln soll. Es gibt Themen, die schnell überhört werden: Wenn Ältere, über ein zu geringes Modeangebot klagen, wenn Grünraumnutzer über Verschmutzungen sprechen oder wenn Fußgänger auf den schlechten Zustand der Fußwege hinweisen, dann wirkt das nicht besonders anregend. Sie werden manchmal mit einem Lächeln abgetan. Aber es sind oft die kleinen Dinge, von denen die Lebensqualität im Alltag abhängt. Und stimmt die Lebensqualität im Alltag, so strahlt dies auf die Atmosphäre einer Stadt aus. Die große Linie hinter solchen Themen könnte beispielsweise die Stärkung einer Kultur der Achtsamkeit sein. Von dieser Leitidee ließen sich vielfältige Projekte ableiten und es gäbe zudem Anschlussmöglichkeiten für große Stadtentwicklungsthemen, wie beispielsweise: Nachhaltigkeit.

³⁰ Die Beobachtung der Thematisierung von Deutungsmustern ist auch für die Governance-Analyse bedeutsam (Benz et al. 2007).

³¹ Bei den Bürgerkonferenzen in Halle an der Saale wurde dabei die Vielgestaltigkeit der Bilder der Stadt deutlich. Und diese Vielgestaltigkeit wurde von den TeilnehmerInnen nicht einseitig aufgelöst, sie wurde ausgehalten und sogar in einem Bild zusammen geführt. Erläuterungen zum Thema findet man im Bürgergutachten auf der Seite 12, das Bild findet man im Bürgergutachten auf der Seite 14; das Bürgergutachten findet man auf folgender Seite: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtentwicklung/ISEK-Halle-2025/Dokumentationen-zu-d-07966/4-Buergerkonferenz-07973>. Eingesehen 24.10.2014.

³² Rein moderationsstechnisch wurde in Halle so vorgegangen, dass sich die Teilnehmer in (vier) Moderationsgruppen von ca. zwanzig Personen und zwischenzeitlich immer wieder in Kleingruppen (fünf Personen) aufgeteilt haben; am Ende des Tages gab es ein Plenum, in dem die Ergebnisse der Moderationsgruppen (durch Teilnehmer) vorgestellt wurden. Am ersten Konferenztag hatten alle Gruppen dieselben Themen: In einem ersten Gruppenarbeitsschritt wurde gefragt, was in der Stadt gut ist, was erhalten werden sollte und weiter entwickelt werden sollte. In der nächsten Gruppenarbeitsphase ging es dann um die Frage, was negativ gesehen wird, was ärgert, und was anders sein sollte. Und im dritten Schritt wurden dann Themen für die Bürgerkonferenz ausgewählt (durch Austausch in Kleingruppen aber auch durch Gewichtung

Durch Bürgerbeteiligung soll aber auch – und dies steht oft im Mittelpunkt – der Austausch zwischen Bürgern und Stadtverwaltung ausgebaut werden. Dafür ist es nicht nötig, dass die Bürgerinnen und Bürger zu Experten und Expertinnen für Stadtplanung werden. Vielmehr soll Bürgerbeteiligung Bürgerinnen und Bürger als Experten und Expertinnen ihrer Lebenswelt wahrnehmen und stützen und so in einen Dialog mit Politik und Verwaltung bringen. Im Verlauf dieses Austausches werden – in Anhängigkeit vom Thema – Informationen zwischen den Akteuren getauscht. Bürgerinnen und Bürger werden sich also auch Wissen über Stadtplanung aneignen (soweit dies nötig ist oder soweit sie dies wollen), doch wäre es verfehlt zu meinen, dass man zu Stadtentwicklung nur dann etwas sagen darf, wenn man Stadtplanungsexperte ist. Andererseits können die Planungsexperten Einblicke in die Vielzahl der Lebenswelten gewinnen und dabei ihr Verständnis für die Interessen der Bürger vertiefen.

Die Heterogenität der Teilnehmenden ist, bei einer ausreichend großen Zahl, als ein Garant für anregende und produktive Austauschprozesse anzusehen. Allerdings birgt die Heterogenität der Teilnehmer in offenen Beteiligungsverfahren zugleich auch gewisse Risiken. Zum einen kann es zu spannungsreichen Gruppenbildungen entlang von Interessenunterschieden, Parteidifferenzen oder Milieuunterschieden kommen. Zum anderen können – da an solchen Beteiligungsverfahren viele Personen teilnehmen, die bereits engagiert und oft auch organisiert sind – Gruppen von Teilnehmern (geplant oder auch nicht geplant) den Kommunikations- und Meinungsbildungsprozess mehr oder weniger stark dominieren. Zudem können Einzelpersonen, deren Vertrauen in Politik und Verwaltung stark gestört ist, offene Bürgerbeteiligungsverfahren durch ständige Misstrauensbekundungen erheblich beeinträchtigen. Manche Forscher sehen die Teilnahme von Interessengruppen in Bürgerbeteiligungsverfahren als problematisch an. Begründet wird dies durch die Einschränkung der Repräsentativität (Bradtke 2013: 64). Nun kann es keine Lösung für eine breite Repräsentativität sein, den Zugang zu offenen Beteiligungsverfahren zu beschränken. Ohnehin liegt das Problem tatsächlich an anderer Stelle: Interessengruppen verletzen, wenn sie eine ausgeprägt machtpolitische Orientierung aufweisen, die Grundnormen der Kommunikation diskursiver Bürgerbeteiligung. Dies kann ein erhebliches Problem darstellen und den Erfolg des Verfahrens infrage stellen.

Bei den Bürgerkonferenzen in Halle (Saale) gab es vor allem eine Teilnehmergruppe (organisiert in zwei Initiativen/Vereinen), die die Möglichkeit offener Beteiligung einer harten Probe unterzogen hat. Es gab durchaus problematische Situationen, doch wussten die TeilnehmerInnen – in aller Regel – die Vorgänge einzuordnen. Aber die Teilnahme von mehr oder weniger aggressiven, strategisch operierenden Interessengruppen muss bei den Methoden berücksichtigt werden, mit denen beispielsweise Themen ausgewählt und Präferenzen im Beteiligungsverfahren erfasst werden. Und es kann sinnvoll sein, auf das Vorhandensein einer Gruppe auch explizit hinzuweisen, um Ergebnisse entsprechend einordnen zu können. Auf jeden Fall sollte die Möglichkeit der Teilnahme von Interessengruppen nicht dazu führen, dass man den Zugang zu einem offen gedachten Verfahren beschränkt. Gegen all diese potentiellen Störfaktoren kann die Moderation

über Punktevergabe). Dabei ging es auch um die Frage, wer denn etwas dafür tun könnte, das Gute weiter zu entwickeln und das Schlechte zu ändern. Zwar zeigte sich eine gewisse Konzentration auf die Kommune (oder höhere politisch-administrative Ebenen), doch kamen ansatzweise auch andere Akteure in den Blick.

Vorkehrungen treffen, doch ist kein vollständiger Schutz möglich.³³ Es liegt in der Natur der offenen Verfahren, dass man sie nicht völlig steuern kann. Wenn es aber gelingt, einen positiven Gruppenaufbau zu initiieren, werden die meisten der möglichen negativen Einflüsse durch die Teilnehmer selbst abgewendet.

Zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens geht es um den Aufbau einer Kommunikationsgruppe, die als solche ihre Interaktionen reguliert und – das ist von zentraler Bedeutung – dabei zugleich einen Kommunikationsraum generiert.³⁴ Die Themen, die durch die Gruppe ausgewählt werden, konstituieren dabei zunächst nur einen potentiellen Kommunikationsraum; dieser wird erst durch Anschlüsse und Vertiefungen im weiteren Verfahren stabilisiert. Für die Stabilisierung des Kommunikationsraumes ist auch die Dokumentation der Veranstaltungen ein wichtiger Einflussfaktor. Sie unterstützt die Reflexion der Teilnehmer und bietet darüber hinaus der weiteren interessierten Öffentlichkeit eine Informationsbasis.³⁵

Für den Aufbau und die Stabilisierung eines Kommunikationsraums spielen zudem die Reaktionen der Vertreterinnen und Vertreter der Stadtverwaltung eine große Rolle. Um den Austausch mit diesen Expertinnen und Experten der Stadtentwicklung dreht sich der folgende Abschnitt.

3.3 Kommunikationsprobleme zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung

Der Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung ist mit verschiedenen Problemen behaftet. Allgemein ist mit erheblichen Unvereinbarkeiten der Erwartungen und der Kommunikationsstile zu rechnen. Die Gründe dafür liegen im professionellen Habitus und auch in den Formen, in denen Bürgerbeteiligung in der Regel praktiziert wurde (und oft noch praktiziert wird):

„Das ‚DAD-Modell‘ (*decide, announce, defend*) ist heute noch immer das dominante Grundmuster bei vielen wichtigen Vorhaben: Weitreichende Entscheidungen werden in kleinen Zirkeln getroffen, dann der Öffentlichkeit verkündet und, sofern notwendig, gegen Bedenken und Widerstände verteidigt, um das Projekt oder den Plan dann möglichst unverändert umsetzen zu können. Die vielen Versprechen, daran etwas ändern zu wollen, sind bislang – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht eingelöst worden.

Das Gegenmodell (EDD = *engage, deliberate, decide*), bei dem man mit einer Idee, einem Vorschlag an die Öffentlichkeit geht, diese ausführlich und mit offenem Ausgang erörtert, um

³³ Man kann organisierte Gruppen auf verschiedene Diskussionsgruppen aufteilen; schlechten Umgangsformen kann man ebenso freundlich wie entschieden entgegenreten; Misstrauensbekundungen kann man durch klare Auskunft über Sinn und Zweck der Veranstaltung (und mit Geduld) viel von ihrer negativen Wirkung nehmen.

³⁴ Es dürfte offensichtlich sein, dass dies in kurzen, insgesamt nur einige Stunden dauernden Verfahren nicht möglich ist.

³⁵ In Halle wurden die Diskussionen und die Ergebnisse der Konferenzen jeweils umfassend dokumentiert. Die Berichte wurden vor der jeweils folgenden Konferenz den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zugänglich gemacht. Diese Dokumentationen enthalten neben Zusammenfassungen und Protokollen von Diskussionen und Vorträgen die Ergebnispräsentationen in der Form, wie sie von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern verfasst wurden. Zudem wurde im ersten Bericht das Konzept der Bürgerkonferenzen erläutert; und im dritten Bericht wurde auf die Probleme und den Nutzen offener kommunikativer Verfahren im Austausch zwischen Bürgern und Fachverwaltungen eingegangen.

dann das, was konsensfähig ist oder doch deutliche Mehrheiten findet, beschließt und umsetzt, ist bislang noch die große Ausnahme“ (Selle 2013: 423).

Wenn die Normalform oder sogar die einzige Form der Bürgerbeteiligung die ist, in der Bürgern fertige Pläne vorgelegt werden, zu denen sie sich dann zwar äußern können, von denen die Autoren aber eigentlich hoffen, dass sie unverändert bleiben, dann kann dies sehr negative Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Akteuren haben. Diese Praxis kann zu Frustrationen und Unmut bis hin zur Provozierung der Ausbildung einer ‚Protestkultur‘ führen. Allein dies wäre bereits ein guter Grund, das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern. Offene Teilnahmeverfahren können aber zudem neue Perspektiven und Bewegung in erstarrte Verhältnisse bringen. Allerdings kann niemand wollen, dass über jede Angelegenheit, die zu entscheiden ist, eine offene Diskussion geführt wird, weil dies für alle (potenziellen) Akteure schon allein eine zeitliche Überforderung bedeuten würde. Zudem kämen solche Beratungen schnell aufgrund fehlender Fachkenntnisse an ihre Grenzen. Mehr noch: Falls der Eindruck entstünde, dass alle Entscheidungen jederzeit zur Diskussion stehen, könnte dadurch Erwartungssicherheit verloren gehen, die für das soziale Leben auf allen Ebenen wichtig ist.³⁶

Professionalität und Fachwissen mit seinen je spezifischen Rationalitäten sind wesentliche Merkmale der westlichen Moderne (von denen das geprägt wird, was wir Leistungsfähigkeit nennen).³⁷ Fachleute sollten also weiterhin ihre spezifische Rolle spielen. Doch ist unsere Kultur des Fachwissens auch eine Quelle für Kommunikationsschranken: Fachleute sehen ihre Gegenstände auf fachspezifische Weise und dieselben Gegenstände und Sachverhalte werden von verschiedenen Professionen ganz unterschiedlich wahrgenommen. Deshalb ist die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Professionen bekanntermaßen schwierig. Der Umgang mit Laien erscheint auf der Ebene fachspezifischen Denkens fast unmöglich. Wenn dies alles so schwierig ist, warum sollen wir uns eigentlich, als Fachleute und als Laien, solcher Mühen unterziehen? Die Antwort auf diese Frage liegt in der Erkenntnis, dass Städte nicht von Planern gemacht werden:

„Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen oder kulturellen Entwicklung der Städte mit“ (Selle 2013: 77).

Da wir alle mitwirken, sind wir alle verantwortlich, wenn wir auch nicht alle für alles und auf die gleiche Weise verantwortlich sind.

„Bei der traditionellen Rollenverteilung entsteht auf Bürgerseite oft der Eindruck, ‚die Stadt‘ sei für alle Probleme der Stadtentwicklung verantwortlich bzw. es stehe in ihrer Macht, alle Wünsche und Forderungen zu erfüllen – so sie nur will. (...) Die damit häufig verbundenen Frustrationen lassen sich vermeiden, wenn deutlich ist, was die Kommune leisten kann, *wo andere Akteure Adressaten (zu denen die Bürgerinnen und Bürger und Bürger auch selbst*

³⁶ Administrative Entscheidungen sind durch ihre Bindung an Gesetze und Richtlinien relativ vorhersehbar. Bei politischen Entscheidungen kennt man gewöhnlich die Positionen der Parteien und hervorgehobener Akteure sowie die Mehrheitsverhältnisse, wodurch auch in diesem Feld viele Entscheidungen keine Überraschungen darstellen.

³⁷ Nicht nur speziell die Stadtplanung, sondern auch allgemein der Habitus des Spezialistentums ist darauf ausgerichtet, fundierte Aussagen zu machen und diese gegen eventuelle Angriffe zu verteidigen.

gehören können) sind und welche Möglichkeiten der Verständigung und des Zusammenwirkens es gibt“ (Selle 2013: 56; Hervorhebungen von mir, rs).

Zu betonen ist hier, dass die Verabschiedung überzogener Steuerungsideale die Vielfalt der Akteure und die Vielfalt der Rollen der jeweiligen Akteure ins Blickfeld rückt. Mit dieser, oft unübersichtlichen Vielfalt stellt sich die Frage nach Koordination. Horizontale Koordination und Kooperation zwischen unterschiedlichen Typen von Akteuren – also *Governance* im oben dargestellten Verständnis – ist ein Konzept, das heute in sehr vielen Bereichen und auf sehr vielen Ebenen des Gesellschaftlichen als leitend für die Entwicklung angesehen wird. Kommunikation ist, theoretisch und praktisch, ein zentrales Moment dieser Prozesse. Und dementsprechend müssten Fachleute im Kontext einer neuen Beteiligungskultur in das Verhaltensrepertoire ihrer Expertenrolle eine neue Fähigkeit aufnehmen: die Fähigkeit zur offenen Kommunikation mit Laien und anderen Fachleuten (wo diese sinnvoll ist).

3.4 Erwartete positive Effekte der Bürgerbeteiligung für die Stadtplanung

Welche positiven Effekte können wir von einer stärkeren Orientierung auf horizontale Kooperation erwarten? Vier positive Effekte sollen hier angeführt werden: Gewinn an Alltagsnähe und damit an für die Stadtentwicklung wichtigen Informationen (1), größere Klarheit über Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung und über Zuständigkeiten (2). Stadtplanungsdiskurse werden realistischer (3) und sie gewinnen an Verlässlichkeit (4).

Zu (1): Zunahme an Alltagsnähe

Jede Stadt ist anders und alle Entwicklungsmodelle müssen daher an die konkreten Verhältnisse angepasst werden. Das Alltagswissen birgt dafür viele wichtige Informationen. Aber:

„Die Lebenswelt der Menschen in Stadt und Land ist nicht in Ressorts, Verfahrensschritte und Planungsebenen gegliedert, sondern liegt quer zu alledem. Wenn Bürgerinnen und Bürger sich in ihrem Umfeld engagieren wollen, dann richtet sich ihre Aufmerksamkeit auf die eigene Alltagswelt (...)Lebenswelten müssen im Mittelpunkt stehen (und nicht Ressortzuständigkeiten oder Planerfordernisse) – und es müssen auch Antworten auf die Frage gegeben werden, welche Bezüge das Thea zum Handeln der Bürgerinnen und Bürger und Bürger hat oder haben kann. Bürgerorientierung heißt also auch, dass Themen und Aufgaben nicht aus der Sicht von Behörden und Verfahren definiert werden“ (Selle 2013: 419f.).

Die hier angesprochenen Grundprinzipien waren leitend für die Bürgerkonferenzen in Halle. Das zeigt sich beispielsweise auch daran, dass viele Fachbereiche der Stadtverwaltung (und nicht nur der Fachbereich Planen als Auftraggeber) in die Diskussionen einbezogen wurden.

Zu (2): Zunahme an Klarheit

Die Aufgabe überzogener Planungsideale berührt eingeübte Sichtweisen, in denen die Stadtgesellschaft in zwei Gruppen zerfällt: Wir-hier-unten und Die-da-oben.

„Wenn der Oberbürgermeister einer Stadt in vorwurfsvollem Ton gefragt wird: ‚Warum sind die Häuser in unserer Stadt so hässlich?‘ – dann ist da etwas durcheinander geraten. Wer baut

denn die ‚hässlichen Häuser‘? Was hat der Oberbürgermeister damit zu schaffen?“ (Selle 2013: 427).

Nun, manchmal mag ein Oberbürgermeister auch mit hässlichen Häusern etwas zu schaffen haben, aber generell geht es darum zu sehen: ‚Die Stadt‘ sind wir alle. Die Verhältnisse sind komplexer und unübersichtlicher als in den alten Vorstellungen, sie enthalten aber vielfältige Gestaltungschancen für jeden Akteur. Besonders groß sind die Gestaltungschancen, wenn es gelingt, Kommunikationen und horizontal vernetzte Kooperationen aufzubauen.³⁸

Zu (3): Zunahme an Realismus

Mit dem Gewinn an Klarheit sollten Vorstellungen über Gestaltungsmöglichkeiten auch realistischer werden. Realismus bedeutet nicht nur sachliche Grenzen der Handlungsmöglichkeiten zu erkennen und anzuerkennen. Es bedeutet auch einzukalkulieren, dass die Umstellung auf horizontale Vernetzungen zwar viel Zustimmung finden mag, dass ihre praktische Umsetzung aber auf erhebliche Probleme stoßen kann. Betrachten wir die Seite der Fachexperten, so ist festzuhalten, dass Verhaltensweisen nicht einfach abzulegen sind; und wenn mit ihnen ein Identitätskonzept (beispielweise eine professionelle Identität) verbunden ist, dann ist eine Verhaltensänderung noch schwerer. Zumindest müsste dafür erst einmal Einigkeit darüber bestehen, dass heute von Experten nicht nur Überzeugungskraft und Durchsetzungsfähigkeit, sondern auch die Fähigkeit zur offenen Kommunikation erwartet wird.

Zu (4): Zunahme an Verlässlichkeit

Die Umstellung auf kommunikative, kooperative und horizontal vernetzte Formen der Stadtentwicklung (von der die Bürgerbeteiligung ein wichtiger Teil ist), erfordert einen langen Atem.

Unter der Vorherrschaft (überzogener) Planungsideale der alten Art, erleben Bürgerinnen und Bürger „Beteiligung“ als Wechselbad:

„Ihr Engagement wird beschworen, gar eingefordert, bleibt aber in vielen Fällen wirkungslos, reibt sich an Widerständen oder ist gar ausdrücklich unerwünscht, wenn es mit Plänen anderer kollidiert.

Die anderen Akteure der Stadtentwicklung schauen misstrauisch auf diese anscheinend zwischen Desinteresse und Wut schwankende Bürgerschaft und sehen sich immer wieder in ihrer Meinung bestätigt, dass man nur mit sehr vorsichtig dosierten Informationen an die Öffentlichkeit gehen soll und Wichtiges am besten im kleinen Kreis vorklärt“ (Selle 2013: 433).

Offene Kommunikation mit einer Ausrichtung auf Austausch und Verständigung ist keineswegs gleichzusetzen mit Konfliktfreiheit. Streit, wenn er denn auf der Basis gegenseitigen Respektes ausgetragen wird, enthält oft ein besonders starkes innovatives Potenzial. Konflikte allerdings, bei denen die alte Zweiteilung von wir-hier-unten und die-da-

³⁸ Manchmal tragen Vertreter der Stadtverwaltung auch selbst zum Mythos der allmächtigen Stadt bei, indem sie Themen allein aus der Perspektive von Verordnungen sehen; horizontale Koordination liegt meist außerhalb der Vorstellungen. Bei der Gelegenheit soll hier hinzugefügt werden: Tatsächlich muss bei horizontaler Koordination die Stadtverwaltung auch nicht immer beteiligt sein.

oben prägend ist, können zwar auch jeder Zeit wieder auftreten, sie sollten aber als unproduktiv erkannt und in andere, produktive Formen überführt werden. Dafür tragen alle Beteiligten gleichermaßen Verantwortung.

Eine erfolgreiche Implementation würde die Schwankungen in den Haltungen, die die Akteure den jeweils anderen gegenüber einnehmen, deutlich reduzieren. Dies wäre vorteilhaft für die gesamte Stadtgesellschaft.

So anziehend die neuen Konzepte kommunikativer und kooperativer Stadtentwicklung sind (oder sein mögen), ihre praktische Umsetzung ist – aus vielen Gründen – nicht leicht. Wenn wir an das Problem der eingeübten Verhaltensweisen von PlanerInnen und anderen Fachleuten denken (der Habitus des Planers/der Planerin und der Habitus der Fachfrau/des Fachmannes), so ist zu erwarten, dass der Austausch der BürgerInnen mit diesen Akteuren von Ungleichheit gekennzeichnet ist.³⁹ Auf dieser Basis ist ein offener Austausch tatsächlich schwer vorstellbar. Diese Ungleichheit kann durch die Anerkennung des Expertenstatus von Bürgerinnen und Bürgern abgeschwächt werden. Sie sind Experten für ihre Lebenswelten. Als Kunden sind sie Experten für bestimmte Bereiche der Wirtschaft, als Verkehrsteilnehmer sind sie Experten für die Bedürfnisse von unterschiedlichen Gruppen von Verkehrsteilnehmern, als Eltern sind sie Experten für die Bedürfnisse von Familien, usw.⁴⁰ Das Wissen der unterschiedlichen Experten – der Verwaltungsexperten, der Politikexperten und der Experten für lebensweltliche Perspektiven – ist als gleichermaßen relevant anzusehen. So kann die Basis horizontaler Beziehungen, eine grundlegende Gleichheit der Beteiligten, gewährleistet werden. Diese Sichtweise ist für alle Beteiligten ungewohnt; weil lebensweltliche Expertise selten auf eine Stufe mit Fachexpertise gestellt wird. Für die Themen, die in Bürgerbeteiligungsprozessen behandelt werden können, ist diese Sichtweise aber angemessen. Wie diese Sichtweise in Praxis umgesetzt werden könnte, ist eine Frage, die selbst gut durch Bürgerbeteiligung erörtert werden könnte.

Nicht für alle Entscheidungsprozesse sind offene Bürgerbeteiligungsverfahren der optimale Weg. Entscheidend für die Entwicklung einer neuen Kultur der Bürgerbeteiligung ist dementsprechend die Entwicklung der Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen Dingen, die sinnvoll öffentlich diskutiert werden können und sollten, sowie solchen Dingen, die von bestimmten Gruppen von Akteuren diskutiert werden sollten, und schließlich solchen Dingen, die ganz im Bereich des Handelns der Fachleute verbleiben sollten. Diese Sortierarbeit selbst ist aber bereits eine Gemeinschaftsaufgabe und nicht etwa allein Angelegenheit der Fachleute. Generell ist festzuhalten: Stadtentwicklung ist ein kontinuierlicher Prozess und die Erörterung dieses Prozesses muss ebenso kontinuierlich sein.

³⁹ Um diese Ungleichheit abzuschwächen, wurde bei der Organisation der Bürgerkonferenzen in Halle ein Puffer zwischen die Vorträge und die Diskussion mit den Experten geschoben. Den Teilnehmern der Konferenz sollte (in Abwesenheit der Referenten) im gemeinsamen Rückblick auf die Vorträge Gelegenheit gegeben werden, sich ihres eigenen Akteursstatus zu versichern und eine gemeinsame Position als Mitglieder der Bürgerkonferenz zu entwickeln. Nach Einschätzung der ModeratorInnen hat sich dieses Verfahren eindeutig bewährt.

⁴⁰ Ausgeklammert bleibt hier, dass viele Bürger aufgrund ihrer Arbeitserfahrungen (und anderer Erfahrungen) weit mehr an Wissen einbringen können, als man oft erwartet. Das macht die Situation noch unübersichtlicher.

3.5 Die jeweils passende Beteiligungsform für verschiedene Zwecke

Offene Verfahren der Bürgerbeteiligung, bei denen die Teilnehmenden sich über Leitlinien der Stadtentwicklung verständigen, sind ein erster Schritt zum Ausbau diskursiver Beteiligungsverfahren. Daran sollten weitere Verfahren anschließen. Dafür sind vor allem zwei konkretere Beteiligungsformate relevant:

- Veranstaltungen, bei denen einzelne Themen (und langfristige Projektideen) diskutiert und die Bedingungen ihrer Realisierung erforscht werden können.

In Halle an der Saale wurden im Bürgergutachten beispielsweise zum Thema „Nachhaltigkeit“ eine Leitlinie und verschiedene Empfehlungen formuliert, die für integrierte Stadtentwicklungsprojekte mit Bürgerbeteiligung geeignet sind. „Nachhaltigkeit“ als Thema trifft aber auch, dass wurde bei den Konferenzen sichtbar, auf einige Informationsdefizite. Entsprechend könnte man einen Beteiligungsprozess mit offenen Informationsveranstaltungen beginnen, in denen die Möglichkeiten der Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzeptes erkundet werden können. Anschließend könnte der Prozess in konkrete Projektentwicklungen übergehen. So kann Beteiligung von Anfang an praktiziert werden. Und ein Ziel dabei könnte – im Sinne sozialer Nachhaltigkeit – die Etablierung dauerhafter Beteiligungsstrukturen sein. (Allerdings ist hier vor allzu großem Optimismus zu warnen: Bürgerbeteiligung zu einem Bereich erhält sich in der Breite nicht über die Dauer von ca. drei Jahren hinaus; übrig bleiben danach einige Personen mit ausgeprägter Bindung an ein Thema.)

- Veranstaltungen zu konkreten Projektideen, bei denen alle relevanten Akteure zusammenkommen, um gemeinsam Pläne zu entwickeln und – soweit möglich – an der Umsetzung mitzuwirken.

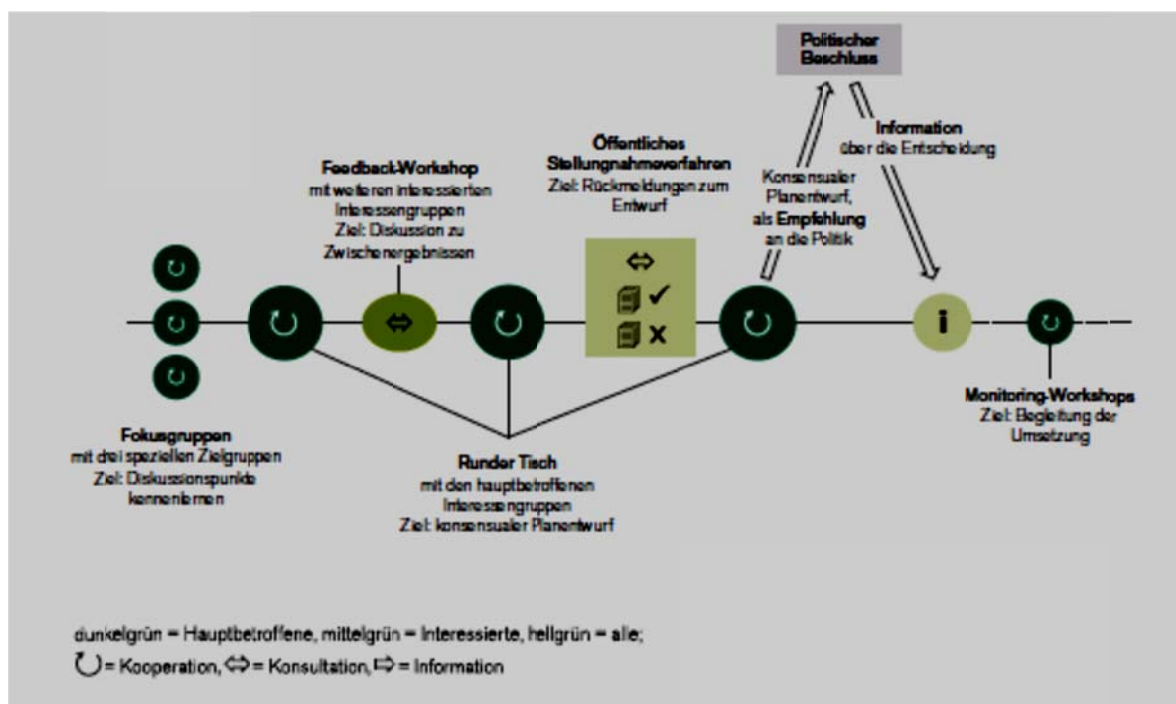
Entscheidend ist hier, dass Bürgerbeteiligung auf die konkret betroffenen Bevölkerungsgruppen ausgerichtet wird; die Gruppe der zu Beteiligenden kann also bei manchen Thema relativ klein sein. Typische Gegenstände solcher Verfahren sind beispielsweise Umgestaltungen von Verkehrsräumen, bedarfsgerechte Entwicklungen sozialer Dienste (u. a. m.).

Allgemein ist festzuhalten:

„Beteiligung sollte ein Projekt über alle Entwicklungsphasen hinweg ‚prozesshaft‘ begleiten, möglichst in Form einer engen Zusammenarbeit zwischen den jeweils relevanten Akteuren. Dabei muss vor allem sichergestellt sein, dass die Übertragung der jeweiligen Beteiligungsergebnisse in die nächstfolgende Projektphase erfolgt, um die Verbindlichkeit der Beteiligung über verschiedene Projektstufen hin zu gewährleisten. Wichtig ist dabei auch, dass in jeder Projektphase diejenigen Beteiligungsmethoden zur Anwendung kommen, deren Leistungsprofil dem Anforderungsprofil der jeweiligen Aufgabenstellung am besten entspricht. Das heißt, je nach Prozessphase müssen das jeweils zu verfolgende Ziel (z. B. die Sammlung von Ideen, die Bewertung von Alternativen, die Einholung eines repräsentativen Meinungsbildes oder die Lösung von Konflikten) und das damit verbundene Anforderungsprofil definiert und eine Methode mit einem entsprechenden Leistungsprofil ausgewählt werden“ (Klages, Ulmer und Vetter 2012).

Was es bedeutet, die richtige Methode für den gegebenen Zweck anzuwenden, illustriert das Beispiel für einen Beteiligungsprozess im Folgenden (Abbildung 3). Im Beispiel wird ein Thema zunächst mit drei Fokusgruppen andiskutiert. Mit Fokusgruppen sind hier Bevölkerungsgruppen gemeint, die sich in für das Thema relevanten Merkmalen unterscheiden. Nehmen wir an, es ginge um die Zukunft der Kulturpolitik in einer Stadt, so könnten diese Gruppen beispielsweise aus Kunstschaffenden, Vertretern von Fördervereinen sowie aus Vertretern des Publikums bestehen. All diese Gruppen bringen spezifische Perspektiven und Interessen in die Diskussion ein. Die Ergebnisse dieser ersten Erkundungsrunde werden in einem Workshop mit weiteren Interessenten (der breiten Öffentlichkeit) diskutiert. Auf der Basis dieser ersten Beteiligungsverfahren wird von einem runden Tisch von Vertretern der durch die Kulturpolitik hauptsächlich Betroffenen ein Entwurf zur Vorlage für den Stadtrat erarbeitet. Der Stadtrat berät und entscheidet und informiert bei einer öffentlichen Veranstaltung detailliert über die Entscheidungen. Anschließend wird die Umsetzung der Beschlüsse durch einen Monitoring Workshop begleitet.

Abb. 3: Stadien eines Beteiligungsprozesses



Quelle: Praxisbuch Partizipation 2012: 10

Hinzuzufügen wäre hier, dass die Adressaten, an die Vorschläge aus Beteiligungsverfahren gerichtet wurden, immer Auskunft darüber geben müssen, wie mit den Vorschlägen weiter umgegangen wird. „Die Beteiligten bringen Anliegen, Vorschläge und Meinungen ein oder sie zeigen Alternativen auf. VerwaltungsmitarbeiterInnen beziehungsweise EntscheiderInnen greifen für sie Passendes für die Planung beziehungsweise die Entscheidung auf. Sie dokumentieren für die Beteiligten, welche Beiträge eingeflossen sind und welche nicht und warum nicht“ (Praxisbuch Partizipation 2012: 50).

Wenn Bürgerbeteiligung in intensiver und verstetigter Form in Kommunen institutionalisiert werden soll, dann müssen in der Verwaltung entsprechende Kompetenzen ausgebaut und Koordinierungsstellen eingerichtet werden.

3.6 Koordination der Bürgerbeteiligung und Kompetenzaufbau in der Verwaltung

Die Frage, wie Bürgerbeteiligung organisatorisch und personell zu verankern wäre, kann unterschiedlich beantwortet werden. Die Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages unterscheidet vor allem zwei Modelle: Bündelung in einer Stabsstelle oder einem Amt mit direkter Zuordnung zum Oberbürgermeister einerseits oder die Ansiedelung an zentraler Stelle im Bau-/Planungsdezernat andererseits (Deutscher Städtetag 2013: 13). Eine Stabsstelle hätte den Vorteil über den Vorteil, dass in diesem Dezernat in der Regel bereits Erfahrung mit Beteiligungsverfahren und integrierten Planungsprozessen vorhanden ist.

Ganz sicher jedenfalls überschneidet Bürgerbeteiligung Dezernatsgrenzen und auch die Abgrenzungen zwischen öffentlichen und anderen Bereichen, denn Bürgerbeteiligung sollte – den Idealvorstellungen nach – gerade das übliche Denken in Dezernatsgrenzen sprengen und Akteure unterschiedlichster Art zu Kooperationspartnern machen. In den Fachdezernaten arbeiten Experten, die die Konzepte ihres Fachs und die Arbeitsweisen der öffentlichen Verwaltung kennen. Bereits der Austausch zwischen Fachdezernaten kann schwierig sein, weil dabei unterschiedliche Fachkulturen aufeinandertreffen. Weit schwieriger ist der Austausch zwischen Verwaltung und Bürgern. Man spricht nicht dieselbe Sprache, man hat ganz unterschiedliche Sichtweisen auf den Gegenstand ‚Stadtentwicklung‘. In Prozessen der Bürgerbeteiligung sollen Bürgerinnen und Bürger als Experten ihrer Lebenswelt ernst genommen werden. Der Austausch mit Bürgern verlangt den Verwaltungsfachleuten ganz andere Fähigkeiten und Fertigkeiten ab, als sie sonst für ihre Arbeit brauchen. Die entsprechenden Fertigkeiten können – und sollten – erlernt werden.

„Die für die Beteiligungskultur erforderliche Vermittlung von Grundlagenwissen und Kommunikationskompetenz an Bürgerinnen und Bürger ist eine Daueraufgabe von Schulen, Volkshochschulen, aber auch der planenden Verwaltung. Die Verwaltung benötigt ihrerseits eine systematische *Fortbildung*, um ihre Rolle als Moderator und „Aushandler“ der verschiedenen Interessen verantwortlich wahrnehmen zu können. Neben einem hohen Maß an Sozialkompetenz sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der planenden Verwaltung insbesondere über folgende Kenntnisse und Erfahrungen verfügen:

- Fähigkeit, beteiligungsrelevante *Zielgruppen zu identifizieren und zu aktivieren* sowie relevante Informationen angemessen aufzubereiten
- *Methodenkompetenz*: z. B. Moderation, Mediation, Projektmanagement und Prozesssteuerung
- *Medienkompetenz*: zielgruppen- und themengerechter Einsatz unterschiedlicher Medien einschl. E-Partizipation (Web 2.0, Social Media).“ (Deutscher Städtetag 2013: 14)

Und generell ist auch daran zu denken, dass interessierten Bürgern (kostengünstige) Fortbildungen im Bereich Moderation und Mediation angeboten werden könnten. Möglicherweise könnten auch Stadträte Interesse an solchen Fortbildungen haben (siehe Abschnitt 3.7).

Fortbildungen für Expertinnen und Experten in Politik und Verwaltung dienen der Kompetenzerweiterung und zeigen zugleich, dass Bürgerbeteiligung als neue Politikform (ergänzend zu den bestehenden Formen) in ihren Besonderheiten ernst genommen wird. Heute verbreitet sich bereits die Vorstellung, dass Gemeindeordnungen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung enthalten sollten und dass es in den Verwaltungen besondere Stellen zur Koordination der Bürgerbeteiligung geben sollte (Deutscher Städtetag 2013). Ein solches Modell wurde beispielsweise in Heidelberg umgesetzt (Klages, Ulmer und Vetter 2012).

Bürgerbeteiligung kann durch die Aufnahme von entsprechenden Leitlinien in die Kommunalordnung eine demokratisch legitimierte Basis bekommen. Dies wäre auch deshalb wünschenswert, weil momentan Bürgerbeteiligung dazu beitragen könnte, den Ablauf politischer Entscheidungen zu stören oder gar repräsentative Instanzen (die Stadträte) zu umgehen.

3.7 Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld zwischen Stadtrat, Verwaltung und Bürgermeister

Grundsätzlich stehen Stadträte Bürgerbeteiligungsverfahren skeptisch gegenüber. Als gewählte Vertreter der Bürgerschaft kennen sie die mühevollen Seiten der Politik mit ihren Verordnungen, Anträgen, Beratungen und langen, nicht unbedingt immer spannenden, Sitzungen. Stadträte bringen entweder bereits entsprechende Sachkenntnisse aus ihrem beruflichen Hintergrund mit oder sie arbeiten sich in die jeweiligen Fachmaterien der Ausschüsse ein. Bürgerinnen und Bürger, die ohne spezifisches kommunalpolitisches Vorwissen den Anspruch auf Mitsprache erheben, lösen nicht nur in Fachverwaltungen, sondern auch unter Kommunalpolitikern Irritationen aus. Dies führt dazu, dass sich Stadträte von offenen Bürgerbeteiligungsverfahren eher distanzieren. Damit allerdings überlassen sie dieses Feld den (Ober-)Bürgermeistern.

Bürgerinnen und Bürger setzen oft große Hoffnungen auf die Bürgermeister, insbesondere wenn es um pragmatisches Handeln und um die Bürgernähe der Politik geht. Die Bürgermeister ihrerseits haben ein wachsendes Interesse an Bürgerbeteiligung, weil diese ihnen zusätzliche Legitimation und zusätzliche Machtmittel verspricht. Die Direktwahl der Bürgermeister setzt diese in eine besondere Machtposition als ‚Wahlbeamte‘. Sie verstärkt aber auch das Risiko einer Lösung aus verschiedenen Einbindungen, die sonst regulierend auf das Verhalten von führenden Politikern einwirken. Generell sind die Einbindungen der Bürgermeister in die Stadtgesellschaft und/oder in die Systeme der Parteipolitik oft relativ schwach. Viele Bürgermeister größerer Gemeinden stammen nicht (mehr) aus den Gemeinden, sie sind also nicht sozial eingebunden; viele stammen aus der Verwaltung und sind zudem parteilos, sie sind also auch nicht in die Parteipolitik eingebunden. Zudem gewinnen Wählervereinigungen auf kommunaler Ebene an Bedeutung; da diese nur lokal vertreten sind, ist eine Bindung an diese Vereinigungen nicht mit einer parteipolitischen Einbindung vergleichbar.

Die Situation vieler Bürgermeister ist also durch geringe Einbindungen und durch erhebliche Macht gekennzeichnet. Hinzu kommt das Fehlen einer gesicherten Unterstützungsbasis im Stadtrat. Bürgerbeteiligung kann unter diesen Bedingungen als ein guter Weg für Bürgermeister erscheinen, die eigene Position zu stärken. Damit könnte bei manchen Bürgermeistern eine Tendenz zu ‚caesaristischen‘ Handlungsweisen unterstützt werden. Mit der Bezeichnung ‚caesaristisch‘ wird hier auf ein Konzept von Max Weber (1980) Bezug genommen. Max Weber selbst hat das Konzept auf ‚Wahlbeamte‘ bezogen, von denen er annahm, dass sie aufgrund ihres besonderen Status als gewählte Volksvertreter und aufgrund loser oder fehlender Parteibindung gegenüber den Zwängen der Verwaltungshierarchie relativ unabhängig agieren würden; als Beispiel standen Weber dabei Bürgermeister US-amerikanischer Städte vor Augen.⁴¹ Das Konzept des Caesarismus ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur allerdings vor allem in einer stark negativen Form weitergegeben worden, diese ist hier nicht gemeint. Zur Verdeutlichung des Gemeinten soll hier auf Ausführungen von Hans N. Weiler zurückgegriffen werden.

Tab. 1: 'Caesarismus': Zwei Interpretationen

‚unfreundliche‘ Variante	‚freundliche‘ Variante
plebiszitäre Wahlen	ein klares demokratisches Mandat
Geringschätzung des Parlaments	kritisches Verhältnis zur Selbsteinschätzung von parlamentarischen und ähnlichen Gruppen
keine Toleranz für unabhängige Machtzentren innerhalb der Regierung	volle Nutzung von Entscheidungskompetenzen zur Lösung anstehender Probleme
Unfähigkeit, unabhängige politische Köpfe anzuziehen	Bestehen auf einer verbindlichen Entscheidungsautorität gegenüber untergeordneten Entscheidungsebenen
Präferenz für das Regieren mit Notstandsgesetzen	Einforderung von Loyalität bei allen Mitgliedern der Herrschaftsstruktur

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Weiler (2008)

Beide Varianten lassen sich aus Max Webers Ausführungen ableiten, entsprechend bestehen zwischen den Varianten auch fließende Übergänge. Festzuhalten ist, dass auch für die freundliche Variante gilt: Caesarismus ist generell nicht besonders gut mit anspruchsvollen Demokratiekonzepten vereinbar. Weiler geht aber davon aus, dass die Einbindung der Führungspersonen in ein Kollegium die Risiken entscheidend mindern kann, doch ist eine solche Einbindung in vielen Kommunalverfassungen nicht vorgesehen.

Bürgermeister haben aufgrund der Kommunalverfassungen in fast allen deutschen Bundesländern erhebliche Macht. Als Führungskräften „zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung“ (Gehne 2012) droht ihnen allerdings auch die Abwahl (Böhme 2008). Eine Bestätigung ihrer Bürgernähe durch die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren, kann generell zur Bestätigung der Legitimität ihres Handelns beitragen und ihre Position gegenüber

⁴¹ Im Pragmatismus der Amtsführung der Bürgermeister großer Städte (nicht nur in den USA) sieht Benjamin Barber heute besonders viel Potenzial für vernünftige Gesellschaftsentwicklung (Barber 2013).

dem Rat stützen. Stadträte sehen dagegen, ebenso wie die meisten Verwaltungsvertreter, Bürgerbeteiligungsverfahren mit einem gewissen Misstrauen. Oft geäußerte Kritiken betreffen fehlende Repräsentativität und fehlendes Sach- und Fachwissen. Von Bürgerbeteiligung in jedem Fall Repräsentativität in einem statistischen oder politischen Sinn zu verlangen, ist ein überzogener Anspruch, der an den Besonderheiten offener Verfahren vorbei geht; in manchen Verfahren (insbesondere wenn konkrete Entscheidungen getroffen werden) kann diese Forderung allerdings angemessen sein. Und das Sach- und Fachwissen wäre größtenteils durch andere Akteure (beispielsweise auch durch Stadträte) in die Prozesse einzubringen.

Der Nutzen der Bürgerbeteiligung für die Stadtgesellschaft hängt entscheidend davon ab, wie sie eingesetzt wird. Institutionalisierung der Beteiligung und der Ausbau von Beteiligungskompetenzen und Kooperationsstrukturen würden auch der Kommunalpolitik insgesamt nutzen.

4 Zusammenfassung

Bürgerbeteiligung kommt durch verschiedene Entwicklungen ins Spiel; damit wird es sehr wahrscheinlich, dass ihre Bedeutung noch weiter zunehmen wird. Die Hintergründe dieser Entwicklung zeigen einen komplexen Wirkungszusammenhang: Zu betonen ist, dass Bürgerbeteiligung in der heute sich zunehmend verbreitenden Form, in erheblichem Umfang politisch ‚von oben‘ initiiert wird. Zudem ist hervorzuheben, dass es sehr unterschiedliche Auffassungen davon gibt, was unter Bürgerbeteiligung zu verstehen ist und wozu sie dienen soll. Diese Unterschiede lassen sich auf die theoretischen Konzepte zurückführen, auf deren Basis die Idee der Bürgerbeteiligung entfaltet wird. Die Folie für das in diesem Arbeitspapier zugrunde gelegte Verständnis von (guter) Bürgerbeteiligung bieten deliberative Demokratiekonzepte und ein Verständnis von Politik, das nicht nur auf Entscheidungsmacht, sondern ebenso auf Deutungs- und Gestaltungsmacht abhebt. Vor diesem Hintergrund entfaltet auch die Präferenz für diskursive Verfahren ihre volle Bedeutung.

Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist Beteiligung wichtig. Dieses Interesse trifft mit einem seit Jahren wachsenden Trend zum Ausbau von Beteiligungsstrukturen in deutschen Kommunen und mit der Orientierung an *Governance* als politischem Steuerungskonzept zusammen. Heute verbreitet sich bereits die Vorstellung, dass Gemeindeordnungen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung enthalten sollten und dass es in den Verwaltungen besondere Stellen zur Koordination der Bürgerbeteiligung geben sollte. Tatsächlich würde Bürgerbeteiligung durch die Aufnahme von entsprechenden Leitlinien in die Kommunalordnung eine demokratisch legitimierte Basis bekommen. Dies wäre wünschenswert. Dazu wäre *politisch die Rolle der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung zu klären*. Damit würden die politischen Repräsentanten in den Prozess stärker eingebunden. In der Gemeindeordnung verankerte Leitlinien zur Bürgerbeteiligung geben den Bürgern Erwartungssicherheit und den Beteiligungsverfahren Legitimität. Organisatorisch ist die Einrichtung einer mit entsprechender Kompetenz ausgestatteten Koordinierungsstelle sinnvoll. Die Organisation von Bürgerbeteiligungsverfahren verlangt besondere Kompetenzen und sie ist arbeitsintensiv, sie kann also nicht ‚nebenbei‘ erledigt werden. Fortbildungen von MitarbeiterInnen (und interessierten Personen aus der Politik wie der Zivilgesellschaft) sind notwendig für die

Förderung der Kompetenzen, ohne die ein Austausch zwischen Laien und Fachleuten, Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern nicht funktionieren kann. Und schließlich wäre die *Orientierung an Bürgerbeteiligung in verschiedene Projekte zu übersetzen*. Erst durch die Beteiligung in konkreten Projekten gewinnt Bürgerbeteiligung Realität und erst so kann sie ihr ganzes integratives Potential entfalten. Die *Integration von Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprojekte sollte den Prinzipien guter Bürgerbeteiligung folgen*, d. h.: Bürgerbeteiligung sollte in allen Prozessphasen mit den jeweils angemessenen Methoden durchgeführt werden.

Diskursive Formen der Bürgerbeteiligung können integrativ wirken und einen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten. Um nachhaltige positive Wirkungen zu erzielen braucht Bürgerbeteiligung aber Verbindlichkeit und Kontinuität. Kontinuität fördert den Ausbau eines geteilten Kommunikationsraums und sie fördert Lernprozesse. Ein besonders wichtiger Aspekt von Verbindlichkeit ist Klarheit über das Schicksal von Empfehlungen, die durch Bürgerbeteiligungsgremien an Politik und Verwaltung gerichtet werden. Bei sehr allgemein gehaltenen Beteiligungsverfahren sind die Ergebnisse ebenfalls sehr allgemein. Bei dieser Art von Vorlagen haben die Adressaten weitgehende Freiräume in ihren Reaktionen. Doch auch bei sehr allgemein ausgerichteten Beteiligungsverfahren muss eine Reaktion erfolgen und jede Nicht-Berücksichtigung von Vorschlägen muss begründet werden. Beim weiteren Ausbau einer Beteiligungskultur, bei einer intensiven Integration von Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozesse und generell bei Verfahren, die auf konkrete Gestaltungsfragen ausgerichtet sind, steigen die Anforderungen an die Responsivität der Adressaten.

Man kann im Rahmen eines Verständnisses von *urban governance*, das die Vielfalt von Akteuren und Gestaltungsprozessen in der Entwicklung von Städten betont, Bürgerbeteiligung als wichtiges Scharnier für horizontale Vernetzungen ansehen und dementsprechend ihren Ausbau für wünschenswert halten. Ob Beteiligung dann tatsächlich die gewünschten Effekte haben wird, hängt nicht zuletzt davon ab, dass dabei alle Beteiligten dasselbe Konzept von Bürgerbeteiligung vor Augen haben.

5 Literaturangaben

Alonso, Angel Iglesias. 2006. Die Umstrukturierung der Verwaltung und das New Public Management. *Verwaltung und Management* 12 (1): 14-23.

Banner, Gerhard. 1999. Die drei Demokratien der Bürgerkommune. In *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und Bürgernahe Politik?* Hrsg. Hans Herbert von Arnim, 133-162. Berlin. <http://www.dhv-speyer.de/vonarnim/Tagungen/Fr%C3%BChere%20Tagungen/2demotinueu.htm>.
[Eingesehen 09.12.2014.](#)

Barber, Benjamin. 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale.

Benz, Arthur. 1994. *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden.

- Benz, Arthur. 2004. Einleitung. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*; Hrsg. ders., 11-28. Wiesbaden.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis. 2007. Einleitung. In *Handbuch Governance*; Hrsg. dies., 9-25. Wiesbaden.
- Bertelsmann-Stiftung 2011: Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrageergebnisse. Unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm. Eingesehen 09.12.2014.
- Böhme, Doris. 2008. *Die Abwahl von Bürgermeistern. Institution und Praxis*; Verwaltungswissenschaftliche Beiträge. 38/2008. Bamberg: Universität Bamberg, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft http://www.econbiz.de/archiv1/2010/133361_abwahl_von_buergermeistern.pdf. Eingesehen 09.12.2014.
- Bogumil, Jörg. 2001. *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden.
- Bradtke, Markus. 2013. Bürgerbeteiligung im Zeichen des „Wutbürgers“. *RaumPlanung* 168 (3)-2013: 61-66.
- Brunold, Andreas. 2003. Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung und Konzept einer innovativen kommunalen Außenpolitik: die lokale Agenda 21. *Nord-Süd aktuell, Vierteljahreszeitschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg* 17 (2): 301-311.
- Coleman, James S. 1991. *Grundlagen der Sozialtheorie; Bd. 1: Handlungen und Handlungssysteme*. München.
- Daum, Ralf und Peter Eichhorn. 2003. Neue Formen der Kooperation durch Electronic Government. *FINAL* 13 (4): 1-14.
- Deutscher Städtetag, Hrsg., 2013: *Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung*. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf. Eingesehen 09.12.2014.
- Eichhorn, Peter. 1999. *Verwaltung im Umbruch*; Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Klagenfurt, Reihe BWL aktuell, Nr. 5; Klagenfurt.
- Endress, Martin. 2002. *Vertrauen*. Bielefeld.
- Fishkin, James S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven.
- Fishkin, James S. und Robert C. Luskin. 2005. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta politica* 40 (3): 284-299.
- Gehne, David H. 2012. *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Stuttgart.

- Geißel, Brigitte. 2007. Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe*, Hrsg. Lilian Schwab und Heike Walk, 23-38. Wiesbaden.
- Geißel, Brigitte. 2008. Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements; In *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Hrsg. Angelika Vetter. 29-48.
- Gensicke, Thomas. 2009. Freiwilligensurvey: Erfolge der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland. In *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde*, Hrsg. Thomas Gensicke, Thomas Olk, Daphne Reim, Jenny Schmithals und Hans-Luitger Dienel, 17-42. Wiesbaden.
- Gesellschaft für Bürgergutachten, 2008. Bürgergutachten: *Unser Bayern – Chancen für alle*; im Auftrag der Bayrischen Staatskanzlei erarbeitet von Bürgerinnen und Bürger und Bürgern Bayerns. München und Landshut.
http://www.buergergutachten.com/fileadmin/downloads/BG_Unser_Bayern/Infotext_Buergergutachten_Unser_Bayern_-_Chancen_fuer_alle_2008-03-11.pdf. Eingesehen 09.12.2014.
- Grohs, Stephan. 2012. Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie. In *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie – Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Helmut Breitmeier, Kurs der Fernuniversität für das Einführungsmodul im BA Studiengang, Manuskript zur Publikation in der Reihe Grundwissen Politik des VS Verlags. Download unter: Konstanzer-Online-Publikations-System (KOPS) <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-213691>. Eingesehen 09.12.2014.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M..
- Hill, Hermann. 2005. Urban Governance und Lokale Demokratie. In *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10 (2005): 567-577.
- Holtkamp, Lars und Jörg Bogumil. 2007. Bürgerkommune und Local Governance. In *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?* Hrsg. Lilian Schwab und Heike Walk, 231-251. Wiesbaden.
- Hummel, Konrad. 2013. Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung. In *pnd (Planung neu denken)* PNDonline 01/2013: 1-11. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/pndonline_1-2013.pdf. Eingesehen 09.12.2014.
- Kersting, Norbert. 2013. Zur Anerkennung demokratischer und sozialer Innovationen: Zwei Seiten einer Medaille? In *vhw Forum Stadtentwicklung* 6/2013: 291-294.
- Klages, Helmut. 2011. Bürgerhaushalte als Türöffner und Antrieb für eine neue Beteiligungskultur in den Kommunen. In *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen, Trends und Projekte*, Hrsg. Stiftung Mitarbeit, 124-134; Bonn.

- Klages, Helmut. 2006. Wie lässt sich Bürokratisierung „unsichtbar“ machen? Das Bürgeramt als Paradigma. In *Verwaltung und Management* 12 (1): 7-13.
- Klages, Helmut, Frank Ulmer und Angelika Vetter. 2012. Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Grundlagen einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg. In *vhw FWS* 2 (März-April 2012): 106- 110.
- Kompetenzzentrum 2013: *Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen*; Universität Leipzig, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.. http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf. Eingesehen am 09.12.2014.
- Mayntz, Renate. 2004. *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper 04/01. Köln. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>. Eingesehen 09.12.2014.
- Nanz, Patrizia und Miriam Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren, Akteure, Chancen und Grenzen*; Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Arbter, Kerstin. 2012. *Praxisbuch Partizipation 2012: Gemeinsam Stadt entwickeln*. Werkstattberichte der Stadtentwicklung Wien (127). Wien: Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008273.html>. Eingesehen 09.12.2014.
- Priddat, Birger P. 2004. Vertrauen, Neue Institutionenökonomik und Zivilgesellschaft. ‚Third party enforcement‘ und ‚credible commitments‘. In *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriff, Gewalt und Macht*; Discussion Paper Nr. SP IV 2004-501. Hrsg. Dieter Gosewinkel und Sven Reichardt, WZB, Berlin. <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2004/iv04-501.pdf>. Eingesehen 09.12.2014.
- Putnam, Robert 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton.
- Roth, Roland. 2013. *Der SchülerHaushalt. Ein Modell der Kinder- und Jugendbeteiligung in Kommunen*. Evaluation des Modellprojektes. Ergebnisse der Schülerbefragung in Rietberg und Wennigsen; im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Schaal, Gary S. und Claudia Ritzi. 2009. *Empirische Deliberationsforschung*. MPIfG Working Paper 09/09. Köln. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf>. Eingesehen am 09.12.2014.
- Schmidt, Gabriele. 2011. Urban Governance im Spannungsfeld zwischen Partizipation und Effektivität: Erfahrungen mit dem New Deal for Communities-Programm in Bristol. In *Die Zukunft der Europäischen Stadt*, Hrsg. O. Frey und F. Koch, 229- 245. Wiesbaden.

- Schuppan, Tino 2010: Neue kommunale Kooperationsformen mit E-Government. In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung und Regionalisierung in Deutschland und Europa*, Hrsg. Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann, 153-173. Wiesbaden.
- Schwalb, Lilian und Heike Walk. 2007. Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? In Hrsg. dies. , *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?* 7-20. Wiesbaden.
- Selle, Klaus 2013. *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*. Detmold.
- Warren, Mark E., Hrsg. 1999. *Democracy & Trust*. Cambridge.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Studienausgabe. Tübingen.
- Weiler, Hans N. 2008. *Caesarismus, Charisma und Collegialität. Vom klugen Umgang mit Herrschaft an Hochschulen*. Vortrag vor dem 1. Genshagener Führungskolleg (veranstaltet vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und der Hochschulrektorenkonferenz) Schloss Genshagen 10. April 2008; http://www.stanford.edu/~weiler/Texts08/Vortrag_Genshagen_048.pdf. Eingesehen 24.10.2014.
- Weißbuch Innenstadt 2011. *Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung*. Berlin. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nm_340582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVB/S/Sonderveroeffentlichungen/2011/WeissbuchInnenstadt.html?_nnn=true. Eingesehen 09.12.2014.