



Gesellschaft für Arbeitsgestaltung,
Personal- und Organisationsentwicklung mbH

Großbeerenstraße 89 • 10963 Berlin • Tel. +49 30 25 29 76 40 • Fax + 49 30 25 29 76 41 •
E-mail: info@unique-berlin.de

Studie

Partizipation & Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwi- schen Initiativen und Politik/ Verwaltung

erarbeitet im Auftrag
der Rosa-Luxemburg-Stiftung und
des kommunalpolitischen forums (Berlin) e. V.

Autor/innen:

Dr. Gerda Jasper
Dipl.-Psych. Markus Rehrl
Dr. Annegret Rohwedder

Berlin, August 2002

Inhaltsverzeichnis

1. Zu Historie und Begriff der Bürgerpartizipation	4
1.1 Historische Entwicklung der Bürgerbeteiligung im politischen Kontext	4
1.2 Paradigmenwechsel in der Bürgerbeteiligung und deren Ursachen	6
1.2.1 Charakter des Paradigmenwechsels	6
1.2.2 Ursachen des Paradigmenwechsels	6
1.3 Zum Begriff der Bürgerbeteiligung	7
2. Beschreibung des Untersuchungsfeldes	8
3. Typen von Bürgerbeteiligung und gesellschaftspolitische Einordnung	9
3.1 Allgemeines	9
3.2 Bürgerbeteiligung als Weg der Emanzipation und Selbstbestimmung von Bürgern	9
3.2.1 Ausgangssituation	9
3.2.2 Gründe für ein wachsendes Interesse	10
3.2.3 Widerspruchskonstellationen	10
3.2.4 Ausblick	12
3.3 Bürgerbeteiligung als hierarchische Form der Zusammenarbeit	12
3.3.1 Ausgangssituation	12
3.3.2 Motive von Verwaltung bzw. Politik für Wahl dieser Form	12
3.3.3. Widerspruchskonstellationen	13
3.4 Bürgerbeteiligung als kooperative Zusammenarbeit	14
3.4.1 Motive für die Wahl dieser Form der Bürgerbeteiligung	14
3.4.2 Widerspruchskonstellationen	15
3.4.3 Mögliche Auswege	16
4. Formen von Bürgerinitiativen	17
4.1. Übersicht über Formen der Bürgerbeteiligung	17
Anwaltsplanung	17
Die Arbeitsbuchmethode	18
Bürgerforum	18
Planungszelle/Bürgergutachten	18
Community Organizing	19
Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement	19
Konsensuskonferenz	20

Lokaler Dialog.....	21
Mediation	21
Open Space.....	22
Perspektivenwerkstatt	22
Runder Tisch	23
Zukunftskonferenz.....	23
Zukunftswerkstatt	24
4.2 Neue Formen der Partizipation via Internet.....	25
4.2.1 Vorteile.....	25
4.2.2 Neue Formen.....	25
4.2.3 Kritische Bewertung der neuen Formen via Internet.....	27
5. Erkenntnisse aus Erhebungen zu Bürgerinitiativen in verschiedenen Regionen.....	28
5.1 Bürgerinitiativen in Berlin-Marzahn.....	28
5.1.1 Zum Vorgehen: Leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen.....	28
5.1.2 Die Bürgerinitiative „An der Feuerwache“	29
5.1.3 Die Bürgerinitiative „Marzahner Promenade“	32
5.1.4 Die Bürgerinitiative „Helene-Weigel-Platz“	35
5.2 Ein Beispiel aus Österreich: „Der Steinbacher Weg“ – Nachhaltige Gemeindeentwicklung durch und mit Bürgerbeteiligung.....	37
5.4 Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung: Schwierigkeiten im Umgang und ihre Ursachen.....	42
6. Handlungsempfehlungen.....	44
<i>Anlage 1: Kriterien erfolgreicher Bürgerinitiativen.....</i>	<i>48</i>
<i>Anlage 2: Schritte der Umsetzung in Projekten im Steinbacher Weg.....</i>	<i>50</i>

1. Zu Historie und Begriff der Bürgerpartizipation

1.1 Historische Entwicklung der Bürgerbeteiligung im politischen Kontext

Die wirtschaftlich-technische Entwicklung der **Nachkriegszeit** ging auf der einen Seite mit einer Steigerung des materiellen Wohlstands einher, auf der anderen Seite aber auch mit dem Anwachsen von ‚Sachzwängen‘. Durch eine starke Verlagerung der Entscheidungen auf Expertenebene wurden die gesellschaftlichen Zusammenhänge für einen Großteil der Bevölkerung zunehmend undurchsichtig. Zugleich wuchs durch den überproportional gestiegenen Bedarf an staatlichen Eingriffen die staatliche Aufgabenfülle und der Bedarf an professionellen Spezialisten. Planungen und Entscheidungen für die Bürger wurden in zunehmendem Maße ohne die Bürger getätigt. Besonders in der Lokalpolitik wuchs die Forderung, die Bürger verstärkt am politischen Willens- und Entscheidungsprozess zu beteiligen. (Grothe-Senf 1989, 79f).

Die Anfänge der Bürgerbeteiligung beschränkten sich jedoch zunächst auf die Ebene einer besseren Information der Bürger und die Anhörung ihrer Einstellungen zu bestimmten Planungsvorhaben. Eine formelle Festsetzung von Beteiligungsrechten im Rahmen von Planungsprozessen, zeigte sich erstmals Anfang der 60er Jahre. Das Bundesbaugesetz von **1960** sah eine öffentliche Auslegung der Bebauungspläne vor, um die Öffentlichkeit über die Planungsabsichten zu informieren. Anregungen und Bedenken konnten geäußert werden, die vor einem Ratsbeschluss im weiteren Verfahren zu prüfen waren. Von einer frühzeitigen und aktiven Einbeziehung in den Planungsprozess konnte allerdings noch nicht die Rede sein.

Die gesellschaftspolitischen Umwälzungen der späten 60er Jahre und die damit verknüpfte allgemeine politische Aufbruchsstimmung, ließ auch den Wunsch der Bürger nach mehr Selbstbestimmung in Planungsfragen wachsen. Besonders im Zusammenhang mit Stadtteilsanierungen bildeten sich erste Initiativen, die ihre Unzufriedenheit über die geringen Mitbestimmungsmöglichkeiten kundtaten. Für die Verwaltungen erwuchs daraus die Notwendigkeit, in anderer Qualität und Quantität als bisher zu informieren, zu erklären und zu begründen, um so die Akzeptanz der Bürger für geplante Maßnahmen zu erwirken (Eichstädt-Bohlig 2002).

Die Veränderungen spiegeln sich auch im Städtebauförderungsgesetz von 1971 wider. Zum ersten Mal wird der betroffenen Bevölkerung eine konkretere Mitbestimmung an Sanierungsmaßnahmen ermöglicht. Im Rahmen der "vorbereitenden Untersuchungen" sollen Einstellungen und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderer Nutzungsberechtigter ermittelt, sowie deren Vorschläge zur beabsichtigten Sanierung entgegengenommen und die Vermeidbarkeit nachteiliger Auswirkungen mit den Betroffenen erörtert werden (Haberkost 1999).

In den **70ern** setzte sich die Protestbewegung in vielen Bürger- und Stadtteilinitiativen fort, die – stimuliert durch die Außerparlamentarische Opposition – eine mächtige Verstärkung erfuhr. (Detjen 2000). Gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung waren bereits etabliert (Bogumil 2002, 156). Doch bei all den Formen der Beteiligung stand die Emanzipation der Bürger von der Vorherrschaft der Politik meist mehr im Vordergrund als eine kooperative Zusammenarbeit im Zuge eines gemeinsamen, offenen Zielfindungsprozesses.

Erst in den **80ern** war dann eine Phase der Annäherung und Kooperation von Kommune und Bürgerinitiativgruppen zu erkennen. Soziokulturelle Projekte bekamen Anerkennung und finanzielle Unterstützung. Bürgervoten gingen in so manche kommunale Planung ein. Das Beteiligungsverständnis geht über Information, Anhören und Beratung hinaus. Jetzt geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden (Bogumil 2002, 156).

Die Gründe für diese Entwicklung liegen zum einen darin, dass Bürgerinitiativen auch von Seiten der Politik und Verwaltung immer mehr als Bestandteil der kommunalpolitischen Landschaft akzeptiert wurden. Zum anderen zeigte sich auch ein Zuwachs der von der Neuen Sozialen Bewegung getragenen Partizipationsbewegung. Quantitativ bestand dieser in einer Zunahme des politischen Interesses und Kompetenzbewusstsein, im Anstieg der Wahlbeteiligung, in der Zunahme der Mitgliederzahlen in Freiwilligenorganisationen und der innerorganisatorischen Partizipation (Detjen 2000, 10).

Ein dritter Grund liegt darin, dass bereits in den 80er Jahren Fragen der Effizienzsteigerung immer stärker in den Vordergrund getreten sind (Schmidt 2001, 7). Partizipation wird insofern nicht nur als Blockade der Verwaltung verstanden, sondern zunehmend auch als Quelle produktiver Zusammenarbeit entdeckt. Dass dies ein gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Politik und Bürger einschließt, ist damit nicht unbedingt gesagt. Oft werden die Bürger auch deshalb in Planungsprozesse mit einbezogen, um die spätere Akzeptanz für Entscheidungen im Vorhinein zu sichern und durch die Mitsprache der Bürger auch das politische Handeln zu legitimieren.

Der neoliberale Trend der **90er** schiebt die Beziehung Kommune – Bürger zunächst wieder auf das Abstellgleis und stellt den Markt in den Vordergrund unter dem Motto: Die Privaten können es besser. Der Ruf nach Privatisierung, Deregulierung und schlankem Staat lässt bürgerschaftliches Engagement als unprofessionell und altmodisch erscheinen (Eichstädt-Bohlig 2002, 2).

Gleichzeitig geht aber der tendenzielle Rückzug des Staates zugunsten des Marktes auch mit einem Vakuum in der Erfüllung sozialer Aufgaben einher. Dieses wiederum lässt neue Gründe für eine bürgerschaftliche Partizipation entstehen und bietet neue Freiheiten der Beziehungsgestaltung von Bürgern und Kommune. Die zentralen hoheitlichen Politikfelder, z. B. die Finanzpolitik und die Landesentwicklungspolitik/Städtebauförderung bleiben auch weiterhin unter der Ägide des Staates. Von diesen aus kommt es nun zu den vielfältigsten Kooperationen mit anderen staatlichen Stellen von Bund-

und Länderebene, mit halbstaatlichen/politischen Organisationen, privaten Trägern und engagierten Einzelpersonen.

Neuerlich wächst die Erkenntnis, dass der Markt nicht alles regelt und zwischen Staat und Markt die Bürger und ihr gesellschaftliches Engagement stehen müssen. Der Ruf nach der Stärkung der Zivilgesellschaft ist nicht mehr nur eine Forderung alternativer Splittergruppen, sondern zunehmend Allgemeingut geworden (Eichstädt-Bohlig 2002, 2)

1.2 Paradigmenwechsel in der Bürgerbeteiligung und deren Ursachen

1.2.1 Charakter des Paradigmenwechsels

Vor dem Hintergrund der geschilderten politischen Veränderungen findet ein Paradigmenwechsel in der Bürgerbeteiligung statt. Versteht man Demokratie als ein Zusammenspiel von wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Elementen, so kam es in den 90er Jahren auf lokaler Ebene zu einem Neuarrangement dieser Formen. Insbesondere in den Ländern der norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, haben sich faktisch seit den 70er Jahren Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, herausgebildet. Diese sind vor allem durch eine starke Parteipolitisierung gekennzeichnet und geraten nun durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Zu den verhandlungsdemokratischen Elementen zählen neben den direktdemokratischen Formen – wie Wahl des Bürgermeisters und Referenden – vor allem kooperative Formen der Demokratie. Diese kooperative Formen umfassen den Bereich, in dem die Bürger verstärkt aktiv sind. Sie beinhaltet damit sowohl die Mitgestaltung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion als auch Formen der Mitentscheidung an Planungs- und Entscheidungsprozessen (Bogumil 2002, 154 f.).

Während also Bürgerbeteiligung lange Zeit das Ziel hatte, durch die Wirkung formaler Vetopositionen Verhandlungszwänge zu schaffen, können kooperative Beteiligungsverfahren eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden. Die Formen kooperativer Demokratie sind „die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperativen Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbände-beteiligung an der Politikformulierung und der Politikumsetzung“ (Bogumil 2002, 155 f.)

1.2.2 Ursachen des Paradigmenwechsels

Dass der moderne Staat seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen erfüllt, ist nicht neu. Neu scheint allerdings zu sein, dass die kooperativen Handlungsformen an Bedeutung gewonnen haben (Bogumil 2002, 156). Wie kommt es zu diesem Paradigmawechsel?

Wesentliche Ursache für das Vordringen kooperativer Demokratieelemente ist das gleichzeitige Auftreten von Finanzierungs-, Steuerungs- und Legitimationsproblemen. Setzen die alten Konzepte der Bürgerbeteiligung vor allem auf die Stärkung der Legitimation kommunalen Handelns, so zielen die neuen kooperativen Demokratieformen auch auf die Verbesserung von Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns (Bogumil 2002, 10).

Der Konflikt zwischen Kommune und Bürger, wonach die Politik eine scheinbare Bürgerbeteiligung nur als Mittel der Legitimation ihres Handelns sieht und auf der anderen Seite politikverdrossene engagierte Bürger Aktionen in Gang setzen, beginnt sich vor dem Hintergrund neuer finanzpolitischer Notwendigkeiten aufzulösen.

Im Gefolge der ökonomische Krise, die seit Beginn der 80er Jahre fast alle Industriestaaten erfasst und zu einschneidenden, traditionell nicht mehr steuerbaren Sparmaßnahmen in den staatlichen Budgets führt, werden neue Formen der Bürgerbeteiligung nicht nur notwendig, sondern auch greifbarer (Schmidt 2001, 4). Der zunehmende Wettbewerb nationaler und internationaler Volkswirtschaften bewirkt, dass alle Unternehmen - bis hin zu den staatlichen - nach ökonomischen Prinzipien zu wirtschaften haben. Dieser durchgreifende Rationalisierungsprozess hat einerseits ungeahnte Umbrüche und Einschnitte im sozioökonomischen Netzwerk hervorgerufen, andererseits auch bisher stark ersehnte bürgerliche Freiheiten erweitert.

Diese Freiheiten ergeben sich daraus, dass sich der deutsche Staat in den letzten Jahrzehnten immer mehr aus bisherigen Handlungs- und Kontrollfeldern zurückgezogen hat - zugunsten privater Unternehmen und breiterer politischer Akzeptanz der Mitgestaltung politischer Wirklichkeiten. Das so entstehende Vakuum lässt Bürgerbeteiligung unter einem völlig neuen Licht erscheinen. Es geht natürlich immer noch um politische Selbstbestimmung und Mitgestaltung der eigenen unmittelbaren Lebensumwelt durch die Bürger. Doch darüber hinaus wird jetzt Partizipation auch viel stärker als notwendige Ressource in einem offener gewordenen Diskussionsprozess verstanden.

Gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung, die die Bedeutung kleinerer Kommunen scheinbar mindert, entsteht als Gegenpol eine neue Wertschätzung der eigenen Region, was z. B. in Lokalen Agenda 21 Prozessen oder in regionalen Leitbilddiskussionen seinen Niederschlag findet (vgl. 5.3 bzw. 5.4).

1.3 Zum Begriff der Bürgerbeteiligung

Angesichts der hier dargestellten Historie der Bürgerbeteiligung wird deutlich, wie weit die vielen Interpretationen dieses Begriffs auseinander gehen. Während einige Autoren schon Information der Bürger mit Bürgerbeteiligung gleichsetzen, sprechen andere erst bei tatsächlicher Entscheidungsbezugnis von wahrer Bürgerbeteiligung.

Da diese Studie einen breiten Rahmen von Beteiligungsformen zum Gegenstand hat, soll der Begriff hier möglichst offen verstanden werden.

Wir bezeichnen deshalb all jene „Formen der Teilnahme von einzelnen Bürgern oder Gruppen an der Politik als politische Partizipation, die das Ziel haben, Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Personal- und Sachfragen zu beeinflussen“ (Bovermann 2000).

Ausgehend von diesem Begriffsverständnis zählt zum einen ein bloß passives Interesse nicht zur Bürgerpartizipation. Zum anderen geht diese Definition aber auch nicht so weit, allein eine direkte Teilnahme am Entscheidungsprozess als Partizipation zu bezeichnen.

Die vielfältigen Beteiligungsformen können drei Typen zugeordnet werden:

- Durch die Verfassung oder das Gesetz geregelte Beteiligungsformen im Rahmen der repräsentativen Demokratie (z. B. Wahlen).
- Direktdemokratische Beteiligungsformen wie Volksinitiativen, Bürgerentscheide, Volksbefragung und Referenden: d. h. unmittelbare Willensbildung und Entscheidung durch den Bürger.
- Spontane, nicht verfasste, direkte Formen der Bürgerbeteiligung: Teilnahme am politischen Prozess durch Bürgerbewegungen, Diskussionsforen, Planungsrunden, etc.

2. Beschreibung des Untersuchungsfeldes

Im Fokus unseres Interesses angesichts des Themas „Partizipation & Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen sowie Politik und Verwaltung“ steht ausschließlich der dritte Typ der eben erörterten Beteiligungsformen, nämlich die spontane, nicht verfasste Form der Bürgerbeteiligung. Im Folgenden konzentrieren wir uns demnach ausschließlich auf diese Form.

Im Rahmen der vorliegenden Studie waren unsere gesetzten Zielstellungen:

- Analyse von Erfahrungen und Erkenntnissen aus Beispielen für Bürgerbeteiligung (besonders zu den vier Momenten: Interessenvermittlung, Nutzen/Gewinn für den Einzelnen, Grundlagen für sich selbst reproduzierende Strukturen der Initiativen und Vermittlung zwischen informellen und formellen Strukturen).
- Analysen von praktischen Beispielen der Bürgerbeteiligung in Berlin-Marzahn („Bürgerinitiativen zur Verbesserung des Wohnumfeldes“).
- Ableitung von Handlungsempfehlungen für Akteure in Politik und Verwaltung.

Dementsprechend haben wir folgende methodische Zugänge gewählt:

- Aufarbeitung des Diskussionsstandes in Literatur bzw. öffentlicher Diskussion, um die Typen von Bürgerbeteiligung zu strukturieren und eine gesellschaftspolitische Einordnung vornehmen zu können sowie die Arten von Bürgerbeteiligung aufzuzeigen.

- Leitfadengestützte Experteninterviews mit Initiatoren und Akteuren bestehender Bürgerinitiativen, um an praktischen Beispielen Ursprung, Funktionsweise vor allem aber Widersprüche und Stolpersteine analysieren und aufzeigen zu können. Dieses wiederum ist die Basis für unsere Handlungsempfehlungen.
- Ergänzend referieren wir ein Beispiele erfolgreicher Bürgerbeteiligung in Österreich, das gleichwohl Konsequenzen für das Handeln von Politik und Verwaltung zulässt. Hier stützen wir uns auf veröffentlichte Projektunterlagen.

3. Typen von Bürgerbeteiligung und gesellschaftspolitische Einordnung

3.1 Allgemeines

Stärkere Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen, darunter der Haushaltspolitik, ist heute eine Forderung, die von unterschiedlichen politischen Spektren mit unterschiedlichen Intentionen bejaht wird. Die Vorstellungen in diesem Bereich lassen sich zwischen drei Feldern beschreiben: Auf dem einen Feld geht es darum, „ein Gegengewicht zu der klassischen einseitigen, von Eigeninteressen des Staates und mächtiger Lobbyverbände geprägten Politik zu schaffen, umfassende demokratische Mitwirkung in einen der zentralen Bereiche der Konstitution von Macht in der Gesellschaft zu tragen“ (Brangsch 2002, 19). Das zweite Feld ist „vor dem Hintergrund der tiefgehenden Legitimationskrise, in die staatliches Handeln geraten ist, zu sehen. Bürgerbeteiligung soll zur Rückeroberung der Legitimation beitragen“ (ebenda, 19). Das dritte Feld wird durch neue kooperative Formen der Demokratie in einem offenen Zielfindungsprozess gekennzeichnet, der zum einen durch die jüngsten Anforderungen an effizientes Handeln erzwungen und zum anderen durch die Integration von Bürgerbeteiligung als selbstverständlicher Bestandteil der Kommunalpolitik ermöglicht wird.

Diese drei Typen sollen nun im einzelnen dargestellt und in Zusammenhang zu ihren spezifischen Widerspruchskonstellationen gesetzt werden.

3.2 Bürgerbeteiligung als Weg der Emanzipation und Selbstbestimmung von Bürgern

3.2.1 Ausgangssituation

„Bürger werden dort aktiv, wo die Großorganisationen versagen. Die Parteien, deren Ziel es war und zumeist noch immer ist, verschiedene Interessen zu bündeln, sehen sich der Selbstorganisation von Menschen um bestimmte konkrete Fragen und Interessensgebiete gegenüber. Eine zunehmende Zahl von Menschen findet Chancen zur Verwirklichung ihrer Anliegen in einer Politik ohne Parteien, bei Bürgerinitiativen und ähnlichen basisdemokratischen Aktionsformen und bildet den Kern vieler sogenannter ‚neuer sozialer Bewegungen‘“ (Edlinger/Potycka 1989, 39).

3.2.2 Gründe für ein wachsendes Interesse

Die Gründe für das Ergreifen der Initiative auf Seiten der Bürger sind vielfältig. Viele Bürger sind generell daran interessiert, über Veränderungen in ihrem Lebensumfeld informiert zu sein, um die Konsequenzen für ihre jeweils individuellen Lebensumstände bewerten zu können. Besonders Veränderungen, die als negativ empfunden werden, können in einigen Bürgern das Bedürfnis entstehen lassen, z. B. an einem Planungsprozess im Stadtteil mitbestimmend teilzunehmen. Der erste Schritt ist dann oft die Suche nach Gleichgesinnten (Initiativen), um über die Gruppenbildung ein stärkeres Druckpotential und mehr Rückhalt der Verwaltung gegenüber zu bekommen. Die Mitbestimmung der Gestaltung der eigenen unmittelbaren Lebensumwelt, aber auch die Veröffentlichung und Durchsetzung von Eigeninteressen sind hierbei entscheidend. Auf der anderen Seite ist es auch eine immer wieder erlebte Frustration, die als Reaktion auf vielfältige Funktionsunfähigkeit unterster politischer Ebene, Bürger veranlasst, ihre Möglichkeiten des Mitredens und Mitgestaltens mehr auszuschöpfen. Auch die Medien spielen hierbei durch ihre Art der Berichterstattung als Multiplikator einer aufkommenden Protesthaltungen – auch innerhalb der Parteien – eine wichtige Rolle (Edlinger/Potycka 1989, 13).

3.2.3 Widersprichskonstellationen

Diese Motivationslage auf Seiten der Bürger, die von mehr oder weniger stark ausgeprägtem **Oppositionsdenken** gekennzeichnet ist, zieht natürlich meist entsprechende Reaktionen auf Seiten der Politik bzw. Verwaltung nach sich. Verwaltungen befürchten, dass es zu einer Verlängerung, teilweise Blockierung von Planungsprozessen durch die Beteiligung kommen kann, und es herrscht generell die Meinung vor, dass Beteiligung die verfassten Formen demokratischer Entschlussfindung zwar ergänzen, keinesfalls aber ersetzen dürfe. Dahinter verbirgt sich die Angst vor partiellem Machtverlust bzw. davor, dass aktionsstarke Gruppen oder sogar Einzelpersonen sich gegenüber der Mehrheit durchsetzen könnten.

Diese Befürchtung seitens der Verwaltung ist genau genommen auch nicht ganz unbegründet. Ist Bürgerbeteiligung zunächst als Emanzipation von politischen oder wirtschaftlichen Lobbyinteressen entstanden, so läuft sie schon bald selbst Gefahr, neue **Lobbys** zu etablieren. Zum einen repräsentieren kommunalpolitisch aktive und organisierte Bürger erfahrungsgemäß nicht den Querschnitt der Bevölkerungsstruktur. Rechtsanwälte, Ärzte, Journalisten, Lehrer fungieren häufiger als Meinungsbildner als Arbeiter, kleinere Angestellte, Hausfrauen und Pensionisten. Das größere Artikulationsvermögen der engagierten Gruppe kann daher schnell zu sozialer Ungerechtigkeit führen. Zum anderen können auch innerhalb einer Partizipationsbewegung Kleingruppen oder Einzelpersonen die gebotene Bühne zur Selbstdarstellung für das Verfolgen spezifischer individueller Ziele missbrauchen. Beteiligung muss also nicht unbedingt immer auf das Gemeinwohl hin orientiert sein.

Eine andere Frage ist die nach den **Entscheidungsbefugnissen**, die den Bürgern zugestanden werden, bzw. die sie sich selbst erkämpfen können. Wenn sich Bürger beteiligen, wollen sie, dass ihre Vorschläge zumindest in Ansätzen berücksichtigt werden und sich in ausgeführten Maßnahmen wiederfinden oder ihnen zumindest plausibel erklärt wird, warum gewisse Vorschläge sich nicht realisieren lassen. Ein Auseinanderfallen von Entscheidungsinteresse und Entscheidungskompetenz während eines Planungsprozesses, eine große Zeitspanne zwischen Erörterung, Entscheidung und Verwirklichung des Vorhabens kann bei den Bürgern schnell Frustration hervorrufen (Haberkost 1999).

Grundlegend für diese Frage nach den Entscheidungskompetenzen der Bürger ist aber die Auseinandersetzung mit dem **Demokratieverständnis** generell. Hier wird ein Dilemma deutlich, das allgemein für alle Arten von Bürgerbeteiligung relevant ist: Auf der einen Seite sollen Bürger aus unterschiedlichen Gründen, die vor allem mit einer Emanzipations-, Legitimations- und Kontrollfunktion zu tun haben, möglichst umfangreich an den kommunalen Entscheidungs- und Beeinflussungsprozessen beteiligt werden. Darüber ist man sich weit gehend einig. Auf der anderen Seite aber hat die Partizipation dort ihre Grenzen, wo die Bürger im Sinne der repräsentativen Demokratie vom eigentlichen Abstimmungsprozess ausgeschlossen werden. So herrschen denn auch, was das Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie anbetrifft, die gegensätzlichsten Ansichten vor.

Verfechter der repräsentativen Demokratie befürchten, dass eine geförderte oder geduldete Bürgerbeteiligung dazu führt, dass entscheidungsschwache Politiker keine autonomen, an Grundsätzen orientierten Entscheidungen mehr treffen, weil sie nur den Einzelinteressen folgen, die sich jeweils am besten artikulieren (Edlinger/Pytoka 1989, 26). „Die Bewältigung des Problems lautet: Beteiligung am Entscheidungsprozess durch vorzeitige und offene Information, durch Planungsprozesse in Alternativen, durch längere Diskussionsphasen und durch Respektierung von Bürgerinitiativen als Gesprächspartner [...] die Entscheidung selbst aber müssen gewählte Körperschaften treffen, denn sie allein können zur Verantwortung gezogen werden und so mancher könnte sich sonst fragen, wozu er die Mandatare gewählt hat“ (ebenda, 14).

Nun verfügen aber auf der anderen Seite viele Bürgerinnen und Bürger über Handlungs- und Urteilsfähigkeiten, deren Potentiale bei einem auf alle vier Jahre beschränkten Wahlrecht unausgeschöpft bleiben. Diese Schere zwischen den demokratischen Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger und den ihnen angebotenen partizipativen Möglichkeiten sei, so die Anhänger eines Ausbaus von direkten Formen der Demokratie, auch die Ursache für die vielfach beklagte Politik(er)verdrossenheit. Je weniger den Bürgern tatsächliche Entscheidungsbefugnisse zugestanden werden, desto weniger fühlen sie sich auch für Lokalpolitik verantwortlich und werden dadurch immer passiver.

Diese Argumentation ist bestimmt nachvollziehbar und nicht falsch. Sie wird jedoch dadurch relativiert, dass man sich vor Augen führt, welche Anlässe denn die Bürger im allgemeinen zu einer aktiven Teilnahme bewegen. Hier scheint es etwas einseitig zu sein, allein eine mangelnde Legislativkraft für

das Fehlen von Engagement verantwortlich zu machen. Vielmehr kommt hinzu, dass bei den Bürgern Interesse und Engagement oftmals erst bei persönlicher Betroffenheit entstehen. Sie treten meist aber verspätet ein, wenn Entscheidungsprozesse schon ein Stadium erreicht haben, das nur noch begrenzte Einflussmöglichkeiten bietet.

3.2.4 Ausblick

Positiv ist bei dem emanzipatorischen Typ der Bürgerbeteiligung jedoch anzumerken, dass Bürger durch das Ausschöpfen aller möglichen Formen von Beteiligung auch eine wichtige Kontrollinstanz von Politik darstellen. Trotz der genannten Nachteile bietet auch gerade eine gewisse oppositionelle Haltung die nötige Energie, um wichtige Entscheidungen voranzutreiben, die bei kooperativen Formen vermutlich unter den Tisch gefallen wären. Dennoch ist die Oppositionshaltung, die ihren Ursprung letztlich in der Selbstbestimmungswelle der 60er Jahre hat, mit zu vielen Reibungsverlusten verbunden, die sich Kommunen angesichts immer stärker werdender Effizienzanforderungen kaum mehr leisten können.

3.3 Bürgerbeteiligung als hierarchische Form der Zusammenarbeit

3.3.1 Ausgangssituation

Einen völlig anderen Typ von Bürgerbeteiligung stellt jener dar, bei dem die Verwaltung die Initiative für Beteiligungsprozesse ergreift, indem sie Bürger informiert, sie am Diskussionsprozess beteiligt und Meinungen einholt. An dieser Konstellation wird schon deutlich, dass diesem Typ ein sehr hierarchisches Demokratieverständnis zugrunde liegt, in dem die Rollen klar verteilt sind: Die Verwaltung bzw. Politik gibt die Themen vor, die zur Debatte stehen und die Bürger fungieren als interessierte Berater und Diskussionsteilnehmer.

Daraus ergibt sich die Frage nach den Motiven für ein solches Verhalten von Politik bzw. Verwaltung.

3.3.2 Motive von Verwaltung bzw. Politik für Wahl dieser Form

Je nachdem, wie skeptisch man diesem hierarchischen Typ der Bürgerbeteiligung gegenüber steht, werden auch die Motive der Politik sehr unterschiedlich eingeschätzt.

Befürworter stellen zum einen eher planungspraktische Argumente in den Vordergrund. So gewährt ein frühzeitig angeregter Meinungs Austausch oft hilfreiche Einblicke bezüglich der Durchsetzbarkeit und der Richtigkeit der gewählten Strategien. Ein frühzeitiges Einbeziehen der Bürger kann etwaigen später auftretenden Konflikten vorbeugen.

Zweitens sind es schlicht auch Effizienz-, und Kostensenkungsaspekte, die die Politik bewegen, sich mit den Meinungen der Bürger auseinander zu setzen. Obwohl Bürgerbeteiligung den Planungsprozess zunächst erst einmal aufhält, ist es auf lange Sicht trotzdem eine Zeitersparnis, Entscheidungen im

gegenseitigen Konsens zu fällen. Darüber hinaus bringen viele Bürger auch einen enormen Zeit- und Arbeitsaufwand ein, der die Verwaltungen entlastet.

Drittens wird auch die Informations- und Partizipationspflicht der Politik gegenüber den Bürgern betont. Diese läge in der Verantwortung, getroffene Entscheidungen zu erklären, gezielt Meinungen von Bürgern einzuholen und gesetzte Ziele verständlich darzustellen (Willhauck 1997, 51).

Dieses Anliegen geht jedoch den Skeptikern hierarchischer Beteiligungsformen nicht weit genug. Im Gegenteil: Versteht man Bürgerbeteiligung lediglich als Transparentmachen von Entscheidungen und regelmäßige Dokumentation von Verwaltungsabläufen, so wird dadurch der Bürger zu einem Zeichen bewusster Akzeptanz und zur unentgeltlichen Arbeitskraft für öffentliche Aufgaben degradiert. Eine so geartete Form von Bürgerbeteiligung hat nur das Ziel, „über aktive Ansprache des gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der Bürger Legitimation“ für politischen Handeln zu schaffen (Brangsch 2002, 10). Hintergrund dieser Dynamik ist die bereits angesprochene Legitimationskrise der Politik, aber auch des planenden Arms der Verwaltung, der immer mehr politische Aufgaben zu erfüllen hat. „Anders gesagt – die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine ‚richtige‘, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Haushaltspolitik ohne Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren“ (ebenda, 10).

Ein weiteres Motiv kann der Versuch etablierter politischer Parteien sein, durch Unterstützung des Engagements von Betroffenen Vorteile gegenüber den politischen Kontrahenten zu gewinnen. Bürgerbeteiligung würde somit parteipolitisch instrumentalisiert werden, um neue politische Gruppierungen und Ansätze einer plebiszitär-basis-orientierten Entwicklung, die zu Lasten der etablierten politischen Parteien gehen, ‚weich‘ aufzufangen und möglichst in die bestehenden Strukturen der Parteienlandschaft zu integrieren (Edlinger/Potycka 1989, 13).

3.3.3. Widerspruchskonstellationen

Obwohl diese von der Politik initiierte Form der Bürgerbeteiligung den positiven Effekt haben kann, Bürger für kommunale Probleme zu sensibilisieren, ihnen ihre Betroffenheit vor Augen zu führen und ihre bisher schlummernden Potentiale bürgerschaftlichen Engagements abzurufen, ist eine wirkliche Partizipation dennoch in Frage gestellt. Es scheint, dass die Bürger lediglich an der *Realisierung* von politischen Zielen beteiligt werden sollen – nicht aber an der Zielbestimmung selbst. „BürgerInnenbeteiligung wird vor allem als nachvollziehbarer Prozess im Rahmen eines bestimmten ideologischen und politischen Gesellschaftsverständnisses verstanden, nicht als offener Prozess, der Gesellschaft jenseits der Vorstellungen von Politik und Verwaltung auch verändern kann (Brangsch 2002, 22). Vor diesem Hintergrund steht der in vielen Modellen zur Verwaltungsreform angesprochene „Kunde Bürger“ in einem neuen Licht. Wurde dieses Konzept zunächst noch positiv als ein Zuwachs an Service-mentalität gesehen, so zeigt sich nun auch der hierarchische Aspekt, der damit verbunden ist. Der Bür-

ger bezieht als Kunde Leistungen von der Verwaltung, hat aber keine Mitsprache bei deren Entwicklung.

Diese Rollenaufteilung ist nicht nur bezüglich des Ausmaßes an Partizipation fragwürdig, sondern reproduziert auch „eine ‚Blick-von-oben-Politik‘, einen Politikstil, der die Bürger nicht als Souverän, sondern als mehr oder weniger fähigen Kunden oder Berater einstuft“ (Brangsch 2002, 21). Besonders deutlich wird das dort, wo ein für die Planung maßgeblicher gesellschaftlicher Bedarf ohne Beteiligung der Betroffenen gar nicht zu erkennen ist und Bürgerbeteiligung dann nur den Zweck hat, diesen bei den Bürgern zu wecken und sichtbar zu machen, anstatt über das tatsächliche Ausmaß des Bedarfs nachzudenken und gemeinsam Ziele zu definieren (Willhauck 1997, 51).

Obwohl die Bürger nicht als gleichberechtigte Partner gesehen werden, wird von ihnen trotzdem ein hohes Maß an Mitarbeit erwartet. Der Bürger ist also nicht nur Kunde, sondern auch selbst Dienstleister. Denn dadurch, dass die Bürger der Verwaltung Informationen über die einzelnen Intentionen der autonomen oder teilautonomen Akteure liefern, indem sie eigene Vorschläge einbringen und Widerstände sichtbar machen, werden sie für die Verwaltung zu einer wichtigen Unterstützung.

Diese Form der Mitarbeit birgt jedoch auch die Gefahr in sich, dass sich die Politik der Verantwortung für ihr Handeln besser entziehen kann, mit dem Argument, man habe ja die Bürger mit einbezogen und ihre Bedürfnisse berücksichtigt. Dass dahinter die Ansicht steht, man könne die Kooperation der Bürger durch das Anbieten eines Meinungs austauschs erkaufen, liegt auf der Hand. Eine so intendierte Bürgerbeteiligung macht sich verdächtig, nur aus dem Zweck initiiert worden zu sein, um bei der späteren Durchführung von Planungsvorhaben freie Bahn zu haben.

Damit soll natürlich nicht in Abrede gestellt werden, dass durch die rechtzeitige Sachinformation, beispielsweise über den Bedarf an Infrastrukturen oder Haushaltsmitteln, tatsächlich mögliche Konflikte vermieden werden können (Willhauck 1997, 51).

3.4 Bürgerbeteiligung als kooperative Zusammenarbeit

3.4.1 Motive für die Wahl dieser Form der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung gibt es nicht nur als Kontrapunkt gegen eine als schwach empfundene Lokalpolitik oder als nachgeschaltete Form der Legitimationsbeschaffung nach bereits erfolgter Zieldefinition. Eine neue, kooperative Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politik scheint hier neue Möglichkeiten zu eröffnen. Grundlage dieser Kooperation ist das Interesse an einer kreativen Zusammenarbeit in einer offenen Leitbilddiskussion.

BürgerInnenbeteiligung erschöpft sich nicht in der Möglichkeit des Nachvollziehens von politischen und Verwaltungsentscheidungen, sondern schließt die Möglichkeit der Entscheidung über Grundrich-

tungen der Entwicklung der entsprechenden Region und die Wege der haushaltspolitischen Untersetzung dieser Zielvorstellungen mit ein (Brangsch 2002, 22).

In diesem Sinne ist Bürgerbeteiligung „ein politisch und ideologisch offener Prozess, der Veränderungsoptionen einschließt“ (ebenda, 22).

Eine weitere Dimension hat Bürgerbeteiligung auch durch neue ökonomische und ökologische Notwendigkeiten bekommen. In dem Moment, in dem einerseits die Mittel tatsächlich nicht ausreichen und andererseits ökologische Fragestellungen in konkreten Planungs- und Entwicklungsvorhaben handfeste Gestalt annehmen, kann Bürgerbeteiligung durchaus aktivierend sein und dazu beitragen, die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse besser zu verstehen. Zum einen sind neue kooperative Demokratieformen auf die Verbesserung der Effektivität kommunalen Handelns ausgerichtet - wie Verfahrensbeschleunigung, Erlangen besseren Steuerungswissens, Abbau von Entscheidungsblockaden und Förderung der Selbstbestimmung. Zum anderen können dialogzentrierte Verfahren auch „gegenseitige Lernprozesse zwischen Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und in konkrete Umsetzungsvorschläge münden“ (Bogumil 2002, 162).

Darüber hinaus wird immer deutlicher, dass es – vergleichbar mit Wirtschaftsunternehmen – auch bei Kommunen nicht mehr ausreicht, auf nationale oder globale Entwicklungen lediglich zu reagieren. Vielmehr wird eine aktive vorausschauende Zukunftsplanung immer wichtiger, die eine Zukunftsdiskussion über kommunale Entwicklungsziele mit einschließt. Diese kann beispielsweise Themen wie Bevölkerungsstruktur, Fremdenverkehr, regionaler Markt, Haushalt, Nahverkehr oder soziales Engagement behandeln. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Kooperation zwischen Kommune und Bürger die einzige Form der Bürgerbeteiligung, die sich anbietet.

3.4.2 Widersprichskonstellationen

Denkt man aber an die Umsetzbarkeit dieser Kooperation, so stellen sich einige Widersprichskonstellationen heraus.

Zum einen ist ein Zuwachs an Kooperationsbereitschaft seitens der Kommune auch mit einem enormen Anstieg des Zeit- und Arbeitseinsatzes der Bürger verbunden, den diese in ihrer Freizeit aufbringen sollen. Dies ist für viele Bürger trotz einen hohen Engagements schlichtweg eine Überforderung. Dazu kommt, dass solche partizipativen Prozesse auch inhaltlich viel stärker in die Tiefe gehen und deshalb auch nicht für alle Bürger gleichermaßen zugänglich sind. Denn sobald es an die Realisierung der gemeinsam definierten Ziele geht, „hat dies oft auch weitreichende haushaltspolitische Konsequenzen. Tatsächlich jedoch gelingt es nur in wenigen Fällen, diesen Konsequenzen Öffentlichkeit zu verschaffen und für ihre Durchsetzung Mehrheiten zu gewinnen. Die Rückwirkungen oft erlebter Unmöglichkeiten der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste Lösungen zurück“ (Brangsch 2002, 18).

Letztlich liegt der Grund dafür darin, dass - obwohl die Zugangsschwelle zu den Verfahren niedrig ist und auch Themen behandelt werden, die jeden Menschen in der einen oder anderen Form betreffen - die Themen spezialisiert bleiben und nur isolierte Teilaspekte der Entwicklung betreffen.

Kritiker kooperativer Beteiligungsformen führen deshalb auch die mangelnde Sachkompetenz der Bürger in vielen speziellen Detailfragen als einen der Hauptschwachpunkte in der Durchführbarkeit an. Birgt dieses Verfahren zwar die Chance einer effizienteren Entscheidungsfindung, so stellt es auf der anderen Seite oft auch eine große Herausforderung an die Diskussions- und Entscheidungsstruktur der Beteiligung dar. Auch die bereits angesprochene Gefahr der internen Lobbybildung bei den Bürgerbeteiligten ist hier anzuführen.

Eine andere Schwierigkeit ist mit dem Dilemma verbunden, dass eine gleichberechtigte Kooperation nicht nur dann schwierig wird, wenn die Bürger nicht genügend Zeit, Engagement und Sachkompetenz mitbringen, was an sich schon ein sehr idealistischer Wunsch ist. Vielmehr muss den Bürgern auch etwas „gegeben“ werden. Denn erleben die Bürger ein ständiges Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Entscheidungsbefugnis und haben keinen „Gewinn“ aus ihrem Engagement, dann produziert das mehr als andere Tatbestände Politikverdrossenheit (Brangsch 2002).

Geht man jedoch der Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit einer Entscheidungsgewalt der Bürger nach, so zieht dies eine allgemeine Diskussion über das Demokratieverständnis nach sich. Was darüber bereits in Abschnitt 3.2.3 gesagt wurde, gilt auch hier. Während die einen nur die repräsentative Demokratie imstande sehen, soziale Ungerechtigkeiten zu korrigieren und unterschiedliche Artikulationsmöglichkeiten auszugleichen, sehen andere in plebiszitären Elementen ein notwendiges Korrektiv gegenüber parteipolitischen und durch Medien unterstützten Lobbystrukturen.

Dieser Widerspruch ist kaum aufzulösen, da beide Argumente in ihrer Extremform sicherlich ihre Gültigkeit besitzen. Fest steht aber auch, dass kooperative Beteiligungsformen ihre volle Wirkung nur dann entfalten können, wenn mündige Bürgerinnen und Bürger auch einen Rechtsanspruch haben, eine Abstimmung über ihre Ergebnisse herbeizuführen.

Es gilt daher, einen neuen Weg für bürgerschaftliche Entscheidungsbefugnisse jenseits der Diskussion über direkte oder repräsentative Demokratie zu finden.

3.4.3 Mögliche Auswege

Eine mögliche Lösung tut sich auf, wenn man kooperative Demokratieformen nicht als Ersatz für die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung versteht, sondern als deren Ergänzung. Damit ist natürlich immer ein Machtverzicht der Mandatsträger und der Verwaltung verbunden. „Aber auch wenn die Kommunalvertretung und Verwaltung in einzelnen klar umrissenen Fragen Kompetenzen an die Bürger abgeben müssen und nur in zu begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen können, ist dieser Machtverlust nicht zu hoch einzuschätzen, denn

in der Regel wird nur ein kleiner Teil der Verantwortung auf die Bürger übertragen“ (Bogumil 2002, 161). Damit ist zum einen klar, dass nicht-institutionalisierte Formen der Partizipation institutionalisierte nicht ersetzen können. Es geht vielmehr darum, in eng umschriebenen Bereichen einen Verhandlungsmodus zu finden, bei dem einerseits die Bürger genügend Einfluss haben, um ihre Vorschläge einzubringen und andererseits auch die Mandatsträger genügend Identifikation mit dem Verhandlungsgremium aufbringen können, um sich dann bei ihrer Beschlussfassung an die Ergebnisse des Gremiums gebunden zu fühlen.

Genau darin besteht ja auch das Kooperative an diesem Modus der Bürgerbeteiligung, dass anders als bei direktdemokratischen Formen keine Vetopositionen durch die Bürger aufgebaut werden. „Kooperative Demokratie findet also immer nur im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips statt“ (Bogumil 2002, 161). Es geht nicht um ein Aushebeln der Grundsätze repräsentativer Demokratie, sondern um eine neue Form politischer Verantwortung. Nur wenn man Bürgern Verantwortungsbereiche zugesteht, kann man von ihnen auch Verantwortungsbewusstsein in partizipatorischen Fragen erwarten. Auf der anderen Seite ändern und erweitern sich dadurch auch die Aufgaben von Mandatsträgern. Sie haben nicht mehr nur die Verantwortung für das Ergebnis, die sie in dem beschriebenen Rahmen mit den Bürgern teilen, sondern vermehrt auch für den Prozess. Indem Bürgerbeteiligung nicht mehr als Opposition gegen die Politik verstanden wird und sich zunehmend zu einem wichtigen kommunalpolitischen Bestandteil etabliert, bedarf dieser Prozess auch geeigneter Pflege durch die Politik bzw. kompetenter Referenten aus der Verwaltung. Diese Prozesskontrolle kann zum Beispiel beinhalten, für eine ausgewogene Vertretung aller sozialen Schichten zu sorgen, eine zeitliche Nähe zwischen Beratung und Entscheidung herzustellen, die einzelnen Teilprozesse zu koordinieren und im Bedarfsfall auch öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Wir werden darauf im letzten Abschnitt noch einmal zurück kommen.

4. Formen von Bürgerinitiativen

4.1. Übersicht über Formen der Bürgerbeteiligung

(vgl. Wegweiser Bürgergesellschaft)

Anwaltsplanung

Die Anwaltsplanung ist ein ursprünglich in den USA entwickeltes Beteiligungsverfahren, um die Interessenvertretung artikulatioonsschwacher und sozial benachteiligter Bewohnergruppen im Planungsprozess zu stärken. Sie werden dazu von sog. Bürgeranwälten unterstützt, wobei der Begriff Anwalt hier nicht im juristischen Sinne zu verstehen ist. Anwaltsplaner machen die Bürger mit den planerischen Problemlagen vertraut und erarbeiten ggf. zusammen mit ihnen eigene Vorschläge, die in den Planungsprozess eingebracht werden. Sie leisten dazu aufsuchend Arbeit und versuchen gerade die

Gruppen zu erreichen, die normalerweise nicht an Planungsprozessen teilnehmen. Die Anwaltsplanung hat in Deutschland vor allem in der Stadt Hannover eine lange Tradition und wurde u. a. im Vorfeld der Weltausstellung EXPO 2000 angewandt.

Die Arbeitsbuchmethode

Die Arbeitsbuchmethode ist ein aufsuchender Ansatz der Bürgerbeteiligung, der vor allem im skandinavischen Raum angewandt wird. Zunächst erarbeitet eine heterogen zusammengesetzte Redaktionsgruppe einen Katalog der für das Stadtviertel relevanten Fragen (Arbeitsbuch 1). Dieser wird von Multiplikatoren, die im Stadtteil bzw. in den jeweiligen Bevölkerungsgruppen bekannt sind, an alle Bewohner persönlich verteilt und auch wieder persönlich eingesammelt. Die Antworten und Ergebnisse werden im sog. Arbeitsbuch 2 veröffentlicht. Nun werden Arbeitsgruppen mit interessierten Bewohnern gebildet, in denen Vorschläge konkretisiert und mit Prioritäten versehen werden. Gespräche mit Experten sowie mit allen relevanten Gruppen folgen. Die Ergebnisse werden dann im Arbeitsbuch 3 zusammengestellt und mit konkreten praktischen Vorschlägen versehen, die dann Grundlage für die politischen Entscheidungen bilden sollen.

Bürgerforum

Das Ziel von Bürgerforen ist es, Planungen für Bürger transparenter zu machen. Bürgerforen sind Institutionen zur Vertretung bürgerschaftlicher Interessen in kommunalen und regionalen Planungsprozessen, die von der Verwaltung initiiert werden. Diese Instrument diente bisher vorwiegend den organisierten Interessengruppen als Plattform zur Vertretung ihrer Partikularinteressen. Darüber hinaus besteht in einem solchen Forum aber auch die Möglichkeit zur Beteiligung nicht organisierter Betroffener. Die praktische Erfahrung mit diesem Modell hat jedoch gezeigt, dass es hier nur selten zu einer repräsentativen Interessenvertretung kommt, da die ohnehin privilegierten Interessengruppen (z. B. Akademiker) eine sehr dominierende Rolle innerhalb aller Interessengruppen einnehmen.

Planungszelle/Bürgergutachten

Auf eine möglichst repräsentative Beteiligung der gesamten Bevölkerung setzt das Modell Planungszelle/Bürgergutachten, das von dem Wuppertaler Soziologieprofessor Peter Dienel entwickelt wurde. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgern, die für ca. eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem zu erarbeiten. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst und den politischen Entscheidungsinstanzen als Beratungsgrundlage zur Verfügung gestellt. Um die Repräsentativität zu erhöhen, arbeiten in der Regel immer mehrere Planungszellen parallel zum gleichen Thema. Bei ihren Beratungen werden die im Zufallsverfahren ausgewählten Bürger von einer kompetenten Prozessbegleitung unter-

stützt. Die für die Beurteilung der Fragestellung erforderlichen Informationen gewinnen sie durch Anhörung und Befragung von Fachleuten und Vertretern der jeweils relevanten Interessengruppen.

Community Organizing

Community Organizing ist ein Sammelbegriff für verschiedene amerikanische Ansätze der Bewohnerorganisation in Stadtteilen. Es zielt auf langfristige und kontinuierliche Veränderung und basiert auf einer starken, tragfähigen Organisation. Dazu wird zunächst ein Gründerkreis (Sponsoring Comitee) mit Schlüsselpersonen aus bis zu 50 wichtigen intermediären Organisationen gebildet. Erst wenn die personellen und materiellen Ressourcen sichergestellt sind - zur Wahrung der Unabhängigkeit wird die Annahme staatlicher Mittel abgelehnt -, beginnt der Prozess der Themenfindung. Grundlage bilden Tausende von Einzelgesprächen. Die Bewohner(innen) werden dazu zu Hause oder an ihren Treffpunkten aufgesucht; ihre Bedürfnisse und Interessen bilden den Ausgangspunkt aller weiteren Initiativen.

Im Mittelpunkt stehen Alltagsnähe und Konkretheit. Vorhandene Ressourcen werden genutzt. Das Vertrauen der Menschen in ihre eigene Handlungskompetenz soll geweckt werden. Community Organizing zielt aber weniger auf individuelle Hilfen. Es will vielmehr gemeinschaftliches Handeln und Solidarität entwickeln helfen und zur Interessenartikulation befähigen. Angestoßen werden sollen exemplarische Lernprozesse, aus denen neue Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation entstehen.

Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement

Methoden der Gemeinwesenarbeit und des Quartiersmanagements werden vor allem in Stadtteilen eingesetzt, in denen soziale Probleme und Benachteiligungen kumulieren.

Ihre Ziel sind, zum einen, alle für das Gebiet relevanten Akteurinnen und Akteure (Bewohnerinnen und Bewohner, Eigentümer, lokale Organisationen, Politik, Verwaltung, Wirtschaft) zusammenzubringen, um Ressourcen zu bündeln, zum anderen, die Bewohnerinnen und Bewohner und ihre Selbsthilfepotenziale für den Stadtteil zu aktivieren. Ausgangspunkt bildet dabei die Analyse des Status quo und die Erhebung stadtteilspezifischer Probleme und Bedarfe. Ein wichtiges Hilfsmittel ist die sog. Aktivierende Befragung, die in ähnlicher Weise wie bei der Arbeitsbuchmethode beschrieben, erfolgen kann. Der gemeinsamen Problemformulierung folgt die Entwicklung von konkreten Projekten und Handlungsschritten und deren Umsetzung. Für alle Arbeitsschritte gilt, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils aktiv beteiligt sein müssen. Ohne ihr Engagement und ohne ihre Motivation kann Gemeinwesenarbeit/Quartiersmanagement nicht gelingen. Es ist daher wichtig, an der persönlichen Betroffenheit anzusetzen. Für den Erfolg von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement sind drei Voraussetzungen wichtig:

- Sie muss zeitnahe sichtbare Resultate aufweisen können, damit die Beteiligten sehen, dass sich etwas tut (Aufbruchstimmung).
- Möglichst viele, wenn es geht, alle Gruppen (Erwachsene, Kinder, Jugendliche, Senioren, Händler usw.) müssen sich angesprochen fühlen. Es ist daher sinnvoll, für jede Zielgruppe wenigstens ein Projekt in Angriff zu nehmen.
- Um kurzfristig und unbürokratisch Maßnahmen durchführen zu können, sollte ein Verfügungsfonds bereit stehen, über dessen Verwendung eine Stadtteilkonferenz entscheiden soll, in der alle relevanten Akteurinnen und Akteure des Stadtteils vertreten sind. Damit wird auch die Rolle der Stadtteilkonferenz aufgewertet und Vertrauen in die Fähigkeit zur Selbstorganisation demonstriert. Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement setzen, sofern sie nicht bloß ein Strohfeuer bleiben sollen, eine gewisse Kontinuität und Dauerhaftigkeit voraus. Sie können jedoch mit sämtlichen anderen hier vorgestellten methodischen Ansätzen der Bürgerbeteiligung kombiniert werden.

Konsensuskonferenz

Dem Verfahren »Planungszelle« ähnlich ist die Methode Konsensuskonferenz, wie sie vom Dänischen Technologierat im Bereich der Technikfolgenabschätzung entwickelt wurde.

Bei der Konsensuskonferenz handelt es sich um eine Art Jury aus ca. 15 Laien, die nach Anhörungen von Fachleuten und ausführlicher Beratung Stellungnahmen erarbeitet. Die Teilnehmenden werden zunächst in möglichst breiter Heterogenität aus einer Gruppe von Interessierten ausgewählt, die sich zuvor auf entsprechende Aufrufe in Zeitungen oder auf persönliche Anschreiben zurückgemeldet haben. Bei der Auswahl wird nicht nur auf die Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer Gruppen, sondern auch auf die Repräsentativität kontroverser Ausgangspositionen und Standpunkte zur anstehenden Fragestellung geachtet.

Die Teilnehmenden kommen zunächst an zwei Wochenenden zusammen, um sich mit dem Beratungsgegenstand vertraut zu machen, Sachverständige auszuwählen und Fragen an sie vorzuformulieren. Während der eigentlichen zwei- bis dreitägigen Konferenzphase findet dann eine Anhörung der Sachverständigen statt. Dieser Teil ist öffentlich und wird nach Möglichkeit in Radio und Fernsehen übertragen sowie in Zeitungen dokumentiert. Erst danach zieht sich die Jury zurück, um sich auf gemeinsame Empfehlungen zu einigen und ein gemeinsames Schlussdokument zu den gestellten Fragen zu formulieren.

Ziel ist es, einen Konsens zu finden. Im Ausnahmefall sind aber auch Minderheitenvoten möglich. Das Ergebnis wird direkt nach Abschluss der Konferenz bei einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.

Lokaler Dialog

Oft reichen einmalige Bürgerversammlungen oder einzelne Zukunftswerkstätten nicht aus, sondern es sind längere und breiter angelegte Beratungsprozesse erforderlich.

In verschiedenen Varianten bewährt haben sich hier moderierte Dialogforen, so z. B. in der Dorf-, Stadt(teil)- oder Regionalentwicklung. Ausgangspunkt bildet zumeist eine Bürgerversammlung, in der per Brainstorming und Kartenabfrage thematische Schwerpunkte festgelegt und entsprechende Arbeitskreise gebildet werden.

Die Arbeitskreise kommen binnen einer vorgegebenen Frist je nach Bedarf einmal oder mehrfach zusammen und erarbeiten, wiederum unterstützt von einer qualifizierten Moderation, Vorschläge. Parallel werden Gespräche mit Bevölkerungsgruppen geführt, die in der Bürgerversammlung bzw. in den Arbeitskreisen nicht vertreten sind. Die Ergebnisse der Beratungen werden zusammengetragen und auf einer weiteren Bürgerversammlung zur Diskussion gestellt.

Für den gesamten Prozess ist eine qualifizierte und externe Moderation notwendig. Wichtig ist auch, dass er öffentlich abläuft und seine Durchführung politisch breit verankert ist. Der Ansatz kann mit anderen Methoden kombiniert werden. So kann zum Beispiel eine Zukunftswerkstatt oder eine Open Space-Veranstaltung am Anfang stehen.

Mediation

Mediation ist ein Verfahren zur Konfliktlösung im konkreten Streitfall, wenn sich unterschiedliche Interessen schier unüberwindbar gegenüberstehen. Als neutrale Dritte unterstützen Mediatoren die Konfliktparteien. Sie verfügen jedoch über keine eigene Entscheidungskompetenz. Sie führen also anders als Richter(innen), Schlichter(innen) und Schiedsleute keinen Urteilsspruch oder Kompromiss herbei, sondern schaffen die Voraussetzungen für einen Klärungsprozess, in dem die Konfliktparteien miteinander verhandeln, um zu einer für alle Seiten wenigstens hinnehmbaren Lösung zu kommen.

Erste Aufgabe der Mediation ist es, alle betroffenen Gruppen zu motivieren, an den Verhandlungen teilzunehmen und die Rahmenbedingungen zu klären. Dazu gehören die Strukturierung des Verfahrens und die Klärung inhaltlicher Fragen. Die Teilnahme ist freiwillig und jederzeit widerrufbar.

Während der Mediation ist zunächst sicherzustellen, dass die Konfliktgegner ihre Argumente darlegen können und die Argumente der anderen Konfliktparteien kennen lernen. Nach Kenntnis der Standpunkte aller beteiligten Seiten werden dann Handlungsspielräume für mögliche Problemlösungen ausgelotet. Im günstigsten Fall kommt es dann zu einem einvernehmlichen Lösungskonzept, das die Zustimmung aller findet. Dies kann, da Einstimmigkeit nicht immer zu erreichen sein wird, auch in Form von Paketlösungen mit Kompensationsregelungen erfolgen, die aber transparent, sozial- und umweltverträglich sein müssen.

Open Space

Open Space ist eine in den USA entstandene Versammlungstechnik. Statt feste Programmstrukturen vorzugeben, kommen die Teilnehmenden zu Beginn zusammen, um die Themen und Punkte zu benennen und aufzuschreiben, die für sie höchste Aktualität haben und die sie persönlich gerne behandeln möchten. Danach bilden sie in wechselnder Zusammensetzung nach Neigung und Interesse Kleingruppen. Die Ergebnisse der einzelnen Gruppen werden protokolliert, kopiert und allen Teilnehmenden am Ende ausgehändigt. In einer Schlussrunde können dann Maßnahmen und Prioritäten zur Umsetzung vereinbart werden.

Wegen des offenen Charakters eignet sich Open Space für Gruppen beliebiger Größe. Es ist kein Verfahren, um Interessenkonflikte zu lösen, aber eine sehr lebendige Methode zur Entwicklung von Ideen und zur Auflösung starrer Versammlungsstrukturen. Wie Zukunftswerkstätten eignet sich Open Space insbesondere für Gruppen, die länger zusammenarbeiten, d. h. die Umsetzung der Ergebnisse gemeinsam sicherstellen können oder als Auftakt zu längeren Planungsprozessen.

Perspektivenwerkstatt

Das Verfahren Perspektivenwerkstatt geht zurück auf verschiedene Ansätze, die im angelsächsischen Raum unter der Bezeichnung »Community Planning« bekannt sind. Dabei kommen verschiedene Methoden kombiniert zur Anwendung. Ziel ist es, zu neuartigen und praktisch umsetzbaren Lösungsperspektiven für stadtplanerische, wirtschaftliche und soziale Probleme zu gelangen.

Im Mittelpunkt steht die eigentliche Werkstattphase, die in der Regel an einem verlängerten Wochenende stattfindet. Im Verlaufe dieser Phase erarbeiten die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, unterstützt von kompetenter Moderation, in zahlreichen Arbeitsgruppen aus unterschiedlichen Problem- und Sichtwinkeln Entwürfe und Antworten zu konkreten mit der Planung zusammenhängenden Fragestellungen. Durch den Einsatz von Kreativitätstechniken und vielfältigen methodischen Wechseln wird die Entwicklung innovativer Ideen erleichtert.

Die Teilnahme ist prinzipiell offen für alle. Um bestimmte Zielgruppen zu erreichen und soziale Selektivität zu mindern, können zusätzlich vorab durch aktivierende Befragungen weitere Ideen und Standpunkte gesammelt werden. Ebenso fließen die unterschiedlichen Positionen aller relevanten Interessengruppen mit in den Diskussionsprozess ein.

Sämtliche Ergebnisse werden visualisiert und für alle sichtbar gemacht. Nach Abschluss der offenen Phase geht ein interdisziplinär zusammengesetztes Werkstatt-Team daran, die Ergebnisse auszuwerten und auf ihrer Grundlage einen Zielkatalog zu erstellen. Dieser wird am nächsten Tag schon den Teilnehmenden und der Öffentlichkeit präsentiert und zur Diskussion gestellt. Eine ausführlichere Dokumentation folgt wenige Tage später.

Dem Werkstatt-Wochenende geht eine mehrmonatige Vorbereitungsphase voraus. Sie beginnt mit der Entscheidung, eine Perspektivenwerkstatt durchzuführen und ein Durchführungsteam zu beauftragen. In den folgenden Wochen gilt es, alle relevanten Informationen zusammenzustellen, die technischen, räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung der Werkstatt-Phase zu schaffen, Interviews mit Multiplikatoren zu führen und das Projekt bekannt zu machen. Dazu wird eine Steuerungsgruppe aus Initiator(inn)en, örtlichen Entscheidungsträgern und Bürgervertreter(inne)n gebildet.

Runder Tisch

Spätestens seit der historischen Rolle, die der Zentrale Runde Tisch und die vielen lokalen Runden Tische beim Übergang der DDR zur Demokratie hatten, ist der Begriff »Runder Tisch« zum Synonym für Konsens durch Verständigung, für einen diskursiv statt positionell angelegten Politikstil geworden. Allerdings wird der Begriff heute inflationär gebraucht und für ganz unterschiedliche Veranstaltungsformen benutzt.

Hier ist er für Verfahren reserviert, bei denen Vertreter ausgewählter Interessen unter Anleitung einer externen, neutralen Moderation zusammenkommen, einen vorgegebenen Aufgabenkatalog bearbeiten und konsensual zu lösen versuchen. Wesentliche Voraussetzung ist eine breite Interessenrepräsentation. Im Unterschied zur Mediation kann die Zielsetzung allgemeiner und die Laufzeit länger angelegt sein.

Es bietet sich an, nicht die Gruppenzugehörigkeit, sondern die Interessenzugehörigkeit als Auswahlkriterium zu verwenden und darauf zu achten, dass alle Interessen gleichermaßen vertreten sind. Der innere Kreis des Forums wird auf ca. 20 Personen begrenzt und von neutralen Moderatoren geleitet. Zwischen den Sitzungen sind ebenfalls heterogen zusammengesetzte Arbeitsgruppen tätig, die dem Runden Tisch zuarbeiten. Am Ende werden die Ergebnisse in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert.

Zukunftskonferenz

Grundidee der Zukunftskonferenz ist es, Angehörige unterschiedlicher Interessengruppen für zwei bis drei Tage zusammenzubringen, um zu einem Thema eine gemeinsam getragene Vision zu entwickeln und Maßnahmenpläne zu ihrer Umsetzung zu erarbeiten.

Dazu bedient sich die Methode eines klar strukturierten Ablaufes, der aus fünf – oder je nach Zählweise sechs – Phasen besteht:

-
- 1) einem Rückblick in die Vergangenheit,

 - 2a) der Analyse externer Trends – positiver wie negativer –,

 - 2b) der Bewertung der gegenwärtigen Situation,

-
- 3) der Entwicklung gewünschter Visionen,
-
- 4) dem Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten und
-
- 5) der Planung von konkreten Maßnahmen.
-

An einer Zukunftskonferenz nehmen in der Regel zwischen 50 und 70 Personen teil. Bei ihrer Auswahl ist darauf zu achten, dass möglichst alle von dem anstehenden Thema berührten Gruppen tatsächlich vertreten sind. Zunächst arbeiten die Teilnehmenden in mehr oder weniger homogenen 6- bis 8-Personengruppen zusammen, um dann im Laufe der Konferenz in so genannten Max-Mix-Gruppen systematisch wechselnd mit Angehörigen anderer Gruppen zusammenzukommen. So werden im Verlauf der Konferenz Gruppengrenzen aufgebrochen und Gemeinsamkeitsgefühle quer zu den bereits bestehenden Gruppenloyalitäten aufgebaut. Zwischendurch gibt es immer wieder Plenumsphasen, in denen Ergebnisse zusammengetragen und ein Konsens zwischen den Gruppen angestrebt werden.

Die Zukunftskonferenz richtet den Fokus nicht auf die Problembewältigung, sondern auf die Zukunft und auf die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten. Anstatt an konkrete Maßnahmen heranzugehen und damit Widerstände und Widersprüche zu provozieren, wird in den ersten Phasen viel Zeit dafür verwandt, Informationen zusammenzutragen, Erfahrungen auszutauschen und Gemeinsames erlebbar zu machen. Ziel ist, bei allen Beteiligten ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und die Bereitschaft zu neuem Handeln zu erzeugen.

Zukunftswerkstatt

Zukunftswerkstatt ist eine maßgeblich von Robert Jungk entwickelte Methode, um in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten.

1) Kritikphase	In der Kritikphase erfolgt eine Bestandsaufnahme von Problemen und Mängeln in einem Bereich. Diese werden anschließend nach Bedeutung gewichtet.
2) Ideen- und Phantasiephase	Die Ideen- und Phantasiephase dient der Vorstellung von Vorschlägen und Träumen, wie es anders sein könnte.
3) Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase	In der Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase geht es schließlich darum, Wege und Möglichkeiten zu finden, wie diese Ideen am besten realisiert werden können. Nach Möglichkeit treffen die Teilnehmenden in dieser Phase bereits konkrete Absprachen für das weitere Vorgehen (»Ideenpatenschaften«).

Die Zukunftswerkstatt ist ohne großen Aufwand zu realisieren. Für ihre zeitliche Durchführung reicht in der Regel ein Wochenende, manchmal sogar ein Tag.

Wichtig ist aber in jedem Fall eine gute Vorbereitung. Sie reicht von der Auswahl geeigneter Tagungsräume bis zur Beschaffung von Arbeitsmaterialien. Zu empfehlen ist weiterhin eine mit der Handhabung von Kreativitätstechniken vertraute Moderation. Die Teilnehmendenzahl sollte 25 Personen nicht überschreiten.

Zukunftswerkstätten sind stark handlungsorientiert und deshalb insbesondere für Gruppen geeignet, die länger zusammenarbeiten. Sie können daher auch innerhalb von Organisationen eingesetzt werden. Wichtig ist, dass sie keine Einmal-Veranstaltung bleiben. Dem kann durch konkrete Vereinbarungen sowie die Vergabe und Übernahme von »Ideenpatenschaften« entgegengewirkt werden.

4.2 Neue Formen der Partizipation via Internet

4.2.1 Vorteile

Moderne Informations- und Kommunikationstechniken können einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung einer „schlanken“ und zugleich bürgernäheren Verwaltung leisten.

Die Vorteile des Internets liegen insbesondere darin, dass es nahezu jeden befähigt, Autorenschaft zu üben. Gleichzeitig kann es auch alle möglichen Daten und Fakten bereitstellen und macht dadurch potentiell jeden Leser zum Fachmann. Diese verbesserte Informations- und Beteiligungspolitik unter zentraler Anleitung durch ein Amt oder einen Moderator erweitert die Bereiche der Flächennutzungsplanung, der Bebauungspläne und erleichtert die Realisierung von Projekten.

Ein weiterer Vorteil besteht in dem Überwinden von räumlichen und zeitlichen Hierarchieebenen. Bei der computergestützten Kommunikation fallen die gruppendynamischen Prozesse weg, die normalerweise wirken, wenn sich Menschen treffen. Soziale und situationsbedingte Anhaltspunkte, die sich aus Alter, Stellung, Aussehen, Rasse oder Gemütslage der beteiligten Personen ergeben, fallen weg. Dadurch wird in gewisser Weise eine gleichberechtigte, demokratischere Beteiligung der einzelnen Personen ermöglicht, da Vorurteile nicht sofort wirken. Dies relativiert sich natürlich, wenn sich die kommunizierenden Personen bereits näher kennen.

4.2.2 Neue Formen

E-Mail

Heute ist das Internet-Kommunikationsmittel beinahe allgegenwärtig. E-Mail wird innerhalb von wenigen Minuten weltweit zugestellt. Vor allem können beliebige binäre Dateien mit versandt werden. Die Erreichbarkeit einer Vielzahl von Menschen innerhalb kürzester Zeit ist kein Problem. Im Rahmen von Planungsprozessen können auf diese Weise kurzfristige Änderungen den Betroffenen mitgeteilt werden. Diese sind in der Lage sogleich zu reagieren, sich untereinander abzusprechen und eventuelle Aktionen zu planen.

Eine Anerkennung als Abstimmungs- oder Meinungsumfragemedium hat die E-Mail noch nicht erreicht, da auch die Möglichkeit besteht, dass Menschen aus anderen Kommunen mit ihren Meinungsäußerungen lokale Erhebungen verfälschen.

Eine erhöhte Sicherheit der E-Mail, beispielsweise in Kombination mit einer Signatur würde dieses Problem aber lösen. So wäre es z. B., dass Bürgeranträge, auf einfache Art und Weise das notwendige Quorum erreichen. Die gesammelten Signaturen würden als Beleg dienen. In den USA ist dies bereits gängige Praxis.

Mailing Lists

Ein weiteres elektronisches Medium sind die Mailing Lists, die im Prinzip automatische E-Mail Verteiler darstellen. Für Kommunen besteht also ohne weiteres die Möglichkeit, Mailing Lists zu beliebigen kommunalen Themen einzurichten. Besonders im Bereich der Planung wären entsprechende Angebote seitens der Kommune sehr sinnvoll. Beispielsweise könnten für verschiedene Planungsvorhaben jeweils eigene Mailing Lists eingerichtet werden. Ein eindeutiger Hinweis welche Listen zu abonnieren sind und wie sich die Bürger eintragen können, sollte auf der Website der Kommune vorhanden sein.

Eine Moderation der Liste seitens der Kommune, kann die Kontextverträglichkeit der Beiträge überwachen und auch auf einen angemessenen Ton bei hitzigen Debatten achten. Dabei sollte nicht der Eindruck einer Zensur der Beiträge entstehen.

Diskussionsforen

Diskussionsforen beschäftigen sich in der Regel mit einem ganz speziellen Thema, das eng mit der jeweiligen Website zusammenhängt. Die Nachrichten sind in Threads (Strängen) angelegt. Wenn Interesse an einer speziellen, in Form von Links aufgelisteten Nachrichten besteht, aktiviert man diese und kann dann sofort in einer Eingabemaske ein Antwortschreiben verfassen, das der Nachricht angefügt und nach Absendung von anderen gelesen werden kann.

Gerade dieses Kommunikationsmittel ist besonders geeignet, um auf kommunalen Sites angeboten zu werden. Die Wahl der Themen kann, je nach Zielrichtung eng umgrenzt oder beliebig freizügig vorgegeben werden. Auf diese Weise ließen sich auch ohne Probleme Planungsvorhaben jeglicher Art diskutieren.

Foren könnten ohne viel Aufwand auf kommunalen Websites eingerichtet werden, um Planungsprozesse zu begleiten. Der Vorteil ist, dass die Nutzer sich die herunterzuladenden Nachrichten und Beiträge aussuchen können und nicht passiv alles zugesandt bekommen, wie bei Mailing Lists.

Wichtig bei Diskussionsforen ist die regelmäßige Erstellung aktueller Informationsbeiträge durch kommunale Fachleute, damit der Bürger auch die Möglichkeit bekommt, auf Substantielles zu reagieren. Die Qualität der Foren hängt also stark von einer qualitativ guten Organisation und Moderation ab, um die Netznutzer für Planungsfragen zu sensibilisieren und ihr Interesse zu wecken.

Chat

Chat ist genau genommen ‚Telefonieren per Tastatur‘, allerdings mit beliebig vielen Teilnehmern. Die Kommunikation verläuft synchron, jeder kann jederzeit etwas eingeben und versenden. Chat-Räume zu Planungsthemen sind sicherlich möglich, allerdings ist die Akzeptanz durch die Bevölkerung fraglich. Chat ist, wie der Name schon sagt, eher zur leichten Unterhaltung gedacht. Möglicherweise wäre ein Versuch der Umdefinierung trotzdem von Erfolg gekrönt. Schließlich können auf diese Weise eine Vielzahl Menschen synchron kommunizieren. Die Hemmschwellen, die bei normalen Treffen häufig vorhanden sind, fehlen. Auch bleiben die Statusfaktoren und Äußerlichkeiten außen vor. Theoretisch wäre also eine Konzentration auf das Wesentliche möglich. Es ist auch für jede am Chat teilnehmende Person möglich, "Privaträume" zu nutzen, um zu zweit oder dritt über Spezialfragen und Themen zu unterhalten.

Virtuelle Pläne

Wie beispielsweise in Celle angewendet, können über das Internet auch Angebote einer virtuellen Stadtführung durch neu zu planende Plätze angeboten werden. Die visuelle Darstellung der Planungsvarianten zur veränderten Verkehrsführung oder neuen Nutzung eines Platzes erfolgt dreidimensional in Form eines von allen Seiten und Sichtweisen virtuelle begehbaren Modells. Parallel dazu haben die Bürger über ein Diskussionsforum die Möglichkeit, Meinungen und Anregungen kundzutun. Ergänzt wird diese Methode durch eine ausführliche Beschreibung und kartographischen Darstellung der Bauungspläne.

Formulare

Teilweise können Meinungen per HTML-Formulare geäußert werden. Das Formular wird dann nach dem Ausfüllen als E-Mail an eine zentrale E-Mail Adresse der Stadtverwaltung gesandt. Kulmbach, Bitburg und Hannover Döhren-Wülfel sind Beispiele hierfür. Das Formular des Stadtteils Hannover-Döhren fordert direkt dazu auf, über lokale Mängel zu berichten. Im Sinne einer Dienstleistungsverbesserung, bieten einige Kommunen Verwaltungsformulare im Rahmen der "Virtuellen Rathäuser" online an, um den Bürgern Behördengänge zu ersparen. Nicht umgesetzte Authentifizierungsregelungen für digitale Dokumente erzwingen aber prinzipiell immer noch das persönliche Erscheinen, so dass deren Nutzung nur einen Teil des Weges erspart.

4.2.3 Kritische Bewertung der neuen Formen via Internet

Trotz seines hohen Potentials finden Beteiligungsformen über das Internet bisher noch wenig Anwendung. Ein grundsätzliches Hindernis bei der Umsetzung von Beteiligungsoptionen im Internet stellt die Divergenz zwischen technischer und gesellschaftlicher Entwicklung dar. Neue Technologien werden demzufolge zuerst von einem kleinen Teil der Bevölkerung, der aufgrund seiner tendenziell höhe-

ren Bildung und einer Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Techniken allgemein als ‚Info-Elite‘ bezeichnet wird, eingesetzt. Bis die Technik und das Wissen über die Anwendungsmöglichkeiten sich innerhalb der Bevölkerung verbreitet haben, vergehen, wie im Falle des Internet, teilweise Jahrzehnte.

Zudem ist für einige Nutzer und Bevölkerungsgruppen die Anwendung zu kompliziert und die Anschaffung eines PCs nebst Internet - Zugangsgebühren zu teuer. Menschen, die dieses Medium ablehnen oder keinen Zugang dazu finden, könnten eine weitere Verbreitung auch als Zwang zur computer-gestützten elektronischen Kommunikation empfinden.

Weitere Probleme liegen auch im sozialen und kommunikativen Bereich. Die Kommunikation über elektronische Netzwerke könnte zu einer Verminderung von "realen" zwischenmenschlichen Kontakten führen. Obwohl das Internet zum einen soziale Ungleichheiten in den Hintergrund rückt, lässt sich nicht leugnen, dass der komplexe Vorgang, zwischenmenschlicher Kommunikation auf ein schmaleres Spektrum reduziert wird, dem vor allem der äußerliche Eindruck und die nonverbalen Anteile fehlen. Physische Präsenz wird durch Telepräsenz ersetzt. In gewisser Weise lässt sich von einer elektronischen Maske sprechen, die eine soziale und emotionale Anonymität gewährt. Dieser virtuelle Charakter kann auch zu unüberlegten Äußerungen und zum Hervorstechen extremer Meinungen beitragen.

Normalerweise ist die gesellschaftliche und berufliche Stellung ein machtvolleres Regulativ bei Gruppenprozessen. Dieser Faktor ist bei der elektronischen Kommunikation nicht so offensichtlich, ausgenommen die kommunizierenden Personen kennen sich bereits genauer. Demzufolge verlangsamt sich die Entscheidungsfindung – vor allem wenn sich viele engagieren, weil der entscheidungstreibende Einfluss statushoher Personen nicht so wirksam ist.

Trotzdem stellt das Internet für die Zukunft gerade für größere Kommunen eine vielversprechende Möglichkeit dar, einen öffentlichen Diskussionsprozess anzuregen und zu unterstützen. In diesem Sinne sollte das kommunale Angebot zu Websites und Chat-Räumen überdacht werden, gerade vor dem Hintergrund, dass sich schließlich ohne interessante Angebote nur selten eine Nachfrage entwickelt. Darüber hinaus können vor allem im Frühstadium einer Planung Anregungen und Diskussionsbeiträge aus der Bürgerschaft eine wertvolle „Fundgrube“ für die politisch Verantwortlichen sein.

5. Erkenntnisse aus Erhebungen zu Bürgerinitiativen in verschiedenen Regionen

5.1 Bürgerinitiativen in Berlin-Marzahn

5.1.1 Zum Vorgehen: Leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen

Im Folgenden werden drei verschiedene Bürgerinitiativen, die in Berlin-Marzahn ins Leben gerufen wurden, jeweils kurz beschrieben. Diese Beschreibung folgt in ihrer Struktur den Antworten auf die

Fragen, die vier Expertinnen in problemorientierten, leitfadengestützten Interviews gestellt wurden. Nachfolgend sind die Fragen aufgeführt, die an die Expertinnen (sowohl InitiatorInnen dieser Initiativen als auch Beteiligte) gestellt wurden:

- Was war der Anlass für die Gründung der Bürgerinitiative?
- Welche Ziele verfolgt die Initiative?
- Wer hat die Initiative ins Leben gerufen? Welche Teilnehmer wurden wie gewonnen?
- Wie arbeitet und funktioniert die Initiative?
- Was ist förderlich, was ist hinderlich für die Arbeit? Welche Widersprüche gibt es innerhalb der Initiative? Welche Widersprüche gibt es zwischen Initiative und Kommune?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung (Formen der ZA und Probleme)?
- Empfehlungen für Weiterentwicklung von Initiativen

Die Antworten auf die Fragen wurden in zwei Fällen mitgeschnitten und außerdem in allen vier Interviews auch schriftlich festgehalten. In den folgenden Abschnitten werden sie jeweils strukturiert und komprimiert wiedergegeben.

Nachfolgend stellen wir dar, welche Expert/innen in welcher Initiative befragt wurden:

Bürgerinitiative	Initiator/in	Beteiligte
„An der Feuerwache“		√
„Marzahner Tor“	√	√
„Helene-Weigel-Platz“		√

Anm.: Die Initiatorinnen waren zugleich auch aktive Beteiligte.

5.1.2 Die Bürgerinitiative „An der Feuerwache“

Ursprung der Initiative

Die Initialzündung für diese Initiative war und ist der Zerfall der Infrastruktur in einem bestimmten Segment des Stadtbezirkes Berlin-Marzahn/Hellersdorf. Es handelt sich dabei um einen territorialen Ausschnitt in der Nähe der Feuerwache, die namensstiftend war.

Auf Grund einer Vielzahl von Briefen und Beschwerden bei der bezirklichen Politik und Verwaltung zu den Zerfallserscheinungen in diesem speziellen Territorium, beriefen zwei StadträtInnen im Oktober 2001 eine Einwohnerversammlung ein, der mehr als 300 BürgerInnen Folge leisteten. Es konnte rasch Einigung erzielt werden, dass den angesprochenen Verfallserscheinung, die mit Verlust von Einkaufs-, Dienstleistungs- und Nahverkehrsangeboten einhergingen, Einhaltung geboten und Überbrückungs- oder Neulösungen gefunden werden müssten. Das erschien den anwesenden BürgerInnen um so dringlicher, als die abnehmende Attraktivität des Territoriums abnehmende Bevölkerungszahlen zur Folge hatte und hat. Zudem steigt der Altersdurchschnitt der verbleibenden Bevölkerung, die in ihrer

Mobilität eingeschränkt ist und unter dem Verlust von Einkaufs- und Dienstleistungsangeboten in der Nähe besonders leidet.

Auf Vorschlag einer Bezirksverordneten konstituierte sich noch im Verlaufe der Versammlung die Bürgerinitiative. Zwanzig Personen waren bereit, ehrenamtlich mit zu arbeiten.

Ziel der Initiative

- Verfall der Infrastruktur aufhalten,
- Vorhandenen Verfall beseitigen,
- Impulse für Neugestaltung von Grünflächen geben (eigeninitiatives Gestalten ist wegen rechtlicher Bestimmungen und Normen nicht möglich!),
- Für ein funktionstüchtiges Einkaufszentrum intervenieren, das ursprünglich bis Ende 2003 fertig gestellt werden sollte.

Arbeits- und Funktionsweise

Die Initiative hat eine informelle Struktur, d. h. sie arbeitet als offene Gruppe und hat fünf Sprecher gewählt, die die Brücke schlagen zu ...

- Bürgern (über Gespräche/Begegnungen, Telefonate, was über die Ortsgruppe der Volkssolidarität am leichtesten möglich ist);
- kommunalen Einrichtungen und Medien (Nachbarschaftseinrichtung in freier Träger Trägerschaft, Kita, Gymnasium, Kontakt- und Informationszentrum, Zeitung „Morgenpost“);
- gewerblichen Einrichtungen (Kleinstunternehmen im Bereich Friseur & Kosmetik, Gaststätten, Handwerk, Arzt- und Tierarztpraxen), um über sie Informationen an die Bürger heran zu tragen oder um Ressourcen für die Arbeit der Initiative zu erschließen;
- Wohnungsbaugesellschaft;
- BVG;
- Momper-Stadtentwicklungsgesellschaft.

Die Beteiligten treffen sich alle vier bis sechs Wochen.

Erreichtes und Nichterreichtes

Erreicht wurden bisher vor allem jene Ziele, die die Bürgerinitiative aus eigener Kraft und mit Hilfe der im Territorium (z. B. über Kleinstunternehmen) mobilisierbaren Ressourcen realisieren konnte – wie ...

- vorhandenen Verfall beseitigen (oder veranlassen, dass es geschieht) und
- Impulse für die Neugestaltung von Grünflächen geben.

Nur bedingt oder nicht erreicht wurden jene Ziele, die

- den Wiederaufbau oder die Neugestaltung von Infrastruktur– wie das Einkaufszentrum,
 - den Erhalt von Nahverkehrsmöglichkeiten
- betreffen.

Widersprüche und Stolpersteine

Nicht eingehaltene Zusagen

a) der Momper-Stadtentwicklungsgesellschaft und eines Investors aus Bayreuth:

Die Gesellschaft versprach, bis Frühjahr 2003 ein modernes Einkaufszentrum zu errichten. Als die Nichterfüllung des Bauplans absehbar war, verlangte die Bürgerinitiative Aufklärung und erfuhr, dass es eine Neuregelung von Bauverfahren gebe. Das ziehe ein Neueinreichen des Baugenehmigungsantrages nach sich, was jedoch zu teuer sei.

b) der Bezirksverwaltung

Darauf hin wandte sich die Bürgerinitiative an das zuständige Bezirksamt, das schnellste Bearbeitung und ein öffentliches Anhörungsverfahren versprach. Beides wurde bis heute nicht realisiert.

Die Bürgerinitiative hat auch keine rechtliche Handhabe, Rechenschaft der Beteiligten – wie der Stadtentwicklungsgesellschaft oder vom Bezirksamt – oder gar die Realisierung von Zusagen zu erzwingen.

Politik und Verwaltung begleiten zu wenig den „Beteiligungsprozess“

Sowohl die Bezirksverwaltung als auch die Bezirksverordneten informieren sich bestenfalls über Verlauf und Stand der Bürgerinitiative, aber sie verstehen sich nicht als prozessuale Begleiter. Aber vom kritischen und zugleich konsensualen Miteinander von Bürgerinitiative, Politik und Verwaltung hängt letztlich ihr Erfolg wesentlich ab.

Zuständigkeitsgeschiebe und mangelnde Vernetzung

Die weitere Beseitigung bzw. der Rückbau verfallender Anlagen (z. B. Kaufhof und Post) scheitert daran, dass von der Bürgerinitiative Angesprochene auf ihre Nichtzuständigkeit verweisen und andere Verantwortliche benennen.

Da die Zuständigkeiten unklar bleiben, kommt auch die Vernetzung und Zusammenarbeit der Verantwortung Tragenden zu wenig oder nicht zustande.

Entwicklungsprobleme der Bürgerinitiative selbst

Ziele und Arbeitsweise der Bürgerinitiative müssten immer wieder von Neuem überprüft und weiter entwickelt werden. Dafür allerdings bräuchte sie Unterstützung bzw. Begleitung und Möglichkeiten des Kompetenzerwerbs. Mangelt es diesbezüglich, so macht sich auch bei den aktiven Resignation breit.

Starke Partegebundenheit der Initiative

Eine Initiative sollte nicht hauptsächlich an eine Partei gebunden sein, da sonst der Argwohn oder die reale Gefahr der politischen Vereinnahmung entstehen.

5.1.3 Die Bürgerinitiative „Marzahner Promenade“

Ursprung der Initiative

Die Marzahner Promenade, eine kleine Einkaufsmeile in Marzahn, verlor Ende der 90er Jahre deutlich an Gesicht. Ihre Attraktivität sank - trotz vorherigem Neu- Umbau. Zwei Gaststätten schlossen und machten äußerlich einen ebenso desolaten Eindruck wie das Kaufhof-Center. Ordnung und Sauberkeit ließen zu wünschen übrig. Händler entlang der Promenade konnten „nicht leben und nicht sterben“. Es kam zu einer großen Fluktuation unter den Händlern und Dienstleistern.

Zur selben Zeit stagnierte das bezirkliche Beschäftigungsbündnis und die damit verbundene Realisierung eines Projektes, das durch die Urban Consult GmbH koordiniert wurde und auf Stadtteilmanagement in Marzahn zielte.

Die Urban Consult GmbH, der Bezirksrat für Stadtentwicklung und ein Marzahner Büro für Stadtentwicklung und Architektur entschlossen sich angesichts dieser Situation, eine Initiative ins Leben zu rufen, die Kräfte für ein auf die Marzahner Promenade gerichtetes Stadtteilmanagement fokussieren und bündeln sollte. Die drei Initiatoren luden im Mai 2001 zu einer gemeinsamen Beratung ein. Dieser Einladung folgten ...

- Vertreter der Privatwirtschaft (wie der „Interessengemeinschaft der Händler in der Marzahner Promenade“, der „Knorrbremse“-Niederlassung in Marzahn, des Carrée Marzahn, des Kaufhof Marzahn, der Wohnungsbaugesellschaft Marzahn, von Gaststätten und Kleinunternehmen)
- der soziokulturellen Szene (wie die Leiter von zwei Freizeitzentren, Vertreter von Vereinen in freier Trägerschaft)
- der Bezirksverwaltung (wie Amtsleiterin für Wirtschaft und Liegenschaften, Vertreterin der Wirtschaftsförderung Marzahn-Hellersdorf)
- Bezirksverordnete (wie Vorsitzender des Ausschusses Marzahner Promenade in der BVV, Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Liegenschaften, Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung)
- Plattform Marzahn
- Pressevertreter

Im Ergebnis dieser Beratung wurde die Bürgerinitiative „Marzahner Promenade“ gegründet. Allerdings befürworteten nicht alle Anwesenden diese Initiative. Es wurden Bedenken geäußert zur ...

- Doppelgleisigkeit des Ausschusses Marzahner Promenade und der Bürgerinitiative Marzahner Promenade,

- Konflikträchtigkeit durch Eigentümergeviertel der Beteiligten an der Bürgerinitiative,
- Konkurrenzsituation unter Teilnehmern der Initiative und den dadurch eingeschränkten Möglichkeiten der Zusammenarbeit.

Ziel der Initiative

Bündelung von Kräften zur Erhöhung der Attraktivität der Marzahner Promenade durch Initiierung von Maßnahmen eines gezielten Stadtteilmanagements wie ...

- Strategieentwicklung,
- Events und Einkaufsstraßenmanagement,
- Gewährleistung von Ordnung, Sauberkeit und Sicherheit,
- Öffentlichkeitsarbeit.

Arbeits- und Funktionsweise

Monatliche Treffen: Zu Beginn der Arbeit der Initiative wurde beschlossen, dass sich die Teilnehmer einmal monatlich vor der Sitzung der Bezirksverordnetenversammlung zur Beratung treffen.

Arbeitsgruppen: Da die Zielstellung der Initiative sehr komplex war und ist, wurden vier Arbeitsgruppen gegründet, deren Tätigkeit jeweils ein Sprecher koordiniert und nach außen vertritt.

Arbeitsgruppen konstituierten sich zu folgenden Themen:

- Strategie und Forderungen an die Politik,
- Events und Einkaufsstraßenmanagement,
- Ordnung, Sauberkeit und Sicherheit,
- Öffentlichkeitsarbeit.

Koordinationsgruppe (ABM): Zudem vergaben die Verantwortlichen der Bezirksverwaltung drei ABM-Stellen, die ursprünglich für das Projekt der Beschäftigungsinitiative Marzahn geplant waren, für die Koordinierung und Realisierung von beschlossenen Maßnahmen.

Widersprüche und Stolpersteine

Funktionsprobleme der Initiative selbst und fehlende Ausstattung

Die Arbeitsgruppen arbeiteten nur anfangs relativ kontinuierlich, suchten nach Aufgaben für sich und packten sie an. Ihre Sprecher erklärten sich aber bald überfordert, da sie noch „ganz andere Sorgen“ hätten.

Die ABM-Gruppe versuchte die verschiedenen Stränge der Initiative zusammen zu führen und zu halten. Da sie jedoch ohne materielle Ausrüstung arbeitete (z. B. ohne eigenes Telefon) blieb ihre unterstützend-koordinierende Wirkung begrenzt. Das um so mehr als dem kleinen Team „Zugpferde“ mit großem Energiepotenzial und Durchsetzungsvermögen fehlten.

Die „Funktionsprobleme“ der Bürgerinitiative liegen aber auch in den nachfolgend aufgeführten Stolpersteinen.

Fehlende Entscheidungen über Perspektive der Marzahner Promenade

Der Fortgang der Initiative wurde durch fehlende Entscheidungen zur Gestaltung des „Kopfes“ der Marzahner Promenade wesentlich behindert. Die Gesellschaft ECE, die ein neues Einkaufscenter für den Anfang der Promenade plante, traf die fällige Entscheidung bis heute nicht. Sie schwankt noch immer zwischen dem Bau (und Betrieb) des Centers in Marzahn oder Lichtenberg hin und her. Ohne die Klärung dieser Frage können jedoch Folgeentscheidungen zur Gestaltung der Marzahner Promenade nicht getroffen werden.

Zu wenig Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessenlagen & Konkurrenten

Die Stadtbezirke Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg befinden sich bezüglich des Kaufcenters im Interessenkonflikt, der wahrscheinlich nur durch einen Unparteiischen (Mediator) vermittelt werden könnte.

Einen Interessenskonflikt gibt es auch zwischen der WBG und den Händlern. Die WBG hat kein Konzept, wie sie leer stehende Läden besser vermieten könnte bzw. kein Konzept, mit dem sie einen Konsens mit den Händlern erzielen könnte.

Versuch der Vereinnahmung der Initiative

Die Händler ihrerseits woll(t)en von der Bürgerinitiative profitieren, aber wenig oder nichts beisteuern.

Austrocknung der soziokulturellen Szene

Durch knappe Mittel der Kommune laufen nicht wenige Projekte aus. Die befragte Expertin spricht direkt von einem Projektsterben. Damit fehlen kulturelle Anregungen und Aktivitäten für die attraktivere Ausgestaltung der Promenade und auch für Öffentlichkeitsarbeit.

Wenig Durchsetzungskraft der Initiative

Die befragte Mitinitiatorin der Initiative verweist auf den Umstand, dass das Durchsetzungsvermögen einer Initiative wesentlich von ihrem Image abhängt. Letzteres sei im gegebenen Fall nicht besonders hoch. Während die Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses Möglichkeiten der direkten Einflussnahme habe, hechele sie immer hinterher.

Zusammenarbeit zwischen Bürgerinitiative und Politik/Verwaltung

Die Zusammenarbeit mit Bezirksamt für Wirtschaft und Liegenschaften wird als gut und konstruktiv eingeschätzt, während die Brücke zur Politik noch nicht stabil ist. Der Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung nimmt die Initiative insofern nicht ernst, als er sich z. B. nicht verpflichtet fühlt, zu bestimmten

Sachverhalten Stellung zu nehmen. („Er betrachtet die Bürgerinitiative ein bisschen als Spielwiese.“) Die Bezirksstadträtin für Wirtschaft, Soziales und Beschäftigung „reagiert nur auf Vorgaben“.

Hinzu kommt, dass TeilnehmerInnen an Bürgerinitiativen im Osten der Stadt noch ein Bild der direkten und direktiven Einflussnahme der Politik auf die Wirtschaft haben. Da dem aber nicht so, aber offenbar von der Politik mehr versprochen wird als sie halten kann, werden nicht nur unrealistische Erwartungen der Bürger genährt, sondern auch erheblich enttäuscht.

5.1.4 Die Bürgerinitiative „Helene-Weigel-Platz“

Ursprung der Initiative

Ausgangspunkt dieser Initiative war der Verfall des zentral gelegenen Helene-Weigel-Platzes und die Degenerierung des auf ihm stattfindenden Marktes zu einem „Billig- und Ramschmarkt“. Die Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Liegenschaften versuchte diesem Niedergang entgegenzuwirken und rief die „Anrainer“ des Platzes und ihre Vertretungen in den Bezirksämtern zu einer Beratung bzw. zur Gründung einer Bürgerinitiative zusammen. Der Einladung folgten 85 bis 90 Prozent der am Platz ansässigen Geschäftsleute, Vertreter öffentlicher Einrichtungen (z. B. der Bibliothek) und der Ämter (wie Kulturamt, Bauamt, Jugendamt, Bildungsamt), der Architekt des Platzes und der Vorsitzende des Vereins Springfuhr e. V.

Ziel der Initiative

Das Konzept der auf diesem Weg konstituierten Bürgerinitiative war nicht, eine gezielte „Produktwerbung“ für den Helene-Weigel-Platz zu betreiben, sondern ihn urban und attraktiv zu gestalten. Nicht einzelne gute Aktionen sollten im Mittelpunkt stehen, sondern das Bündeln und Koordinieren verschiedener Initiativen.

Arbeits- und Funktionsweise

Alle zwei Monate finden Koordinationstreffen der Bürgerinitiative statt, um den Fortgang des Projektes zum Umbau des Platzes zu beraten und neue Festlegungen zu treffen. Im Mittelpunkt stehen drei große Projekte:

- Die (Neu-)Gestaltung des Platzes
- Die (Neu-)Gestaltung des Marktes
- Die Belebung des kulturellen Lebens am Platz

Eine wichtige strukturelle Voraussetzung für die gut funktionierende Initiative ist ihr Hand in Hand Arbeiten mit dem Verein Springfuhr e. V. Der Vorsitzende des Vereins ist zugleich Mitglied in der Gesellschaft Historisches Berlin, aber auch Mitglied im Heimatverein Marzahn. Die Initiative hat also

eine eigene strukturelle Basis, die durch Vernetzung mit anderen Strukturen zusätzlich stabilisiert wird.

Die Ergebnisse der Initiative sind inzwischen deutlich ablesbar. Der Platz hat an Attraktivität sehr gewonnen, der Markt zeichnet sich wieder durch ein qualitativ gutes, teilweise auch originelles Angebot aus und das kulturelle Leben ist um wichtige Farben bereichert (Gespräche im Rathaus mit Prof. E., dem Architekten, Talk in der Springfuhr-Passage, Passagenfeste, Buchlesungen etc.)

Stolpersteine und Empfehlungen

Bürgerinitiativen „hängen an Personen“ mit zeitlichen Ressourcen

Auch die Wirksamkeit der hier in Rede stehenden Bürgerinitiative hängt wesentlich von den sie tragenden Personen, von einem „aktiven Kern“ ab, an dem auch andere Gruppierungen andocken können. Reduziert sich der aktive Kern jedoch auf eine Person, implodiert die Initiative sobald diese Person – aus welchen Gründen auch immer – ausscheidet.

Die zeitlichen Ressourcen der Beteiligten sind ebenfalls eine begrenzende Variable. Im gegebenen Fall werden von einem sehr kompetenten Senior erhebliche zeitliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt.

Durchsetzung von Zielen letztlich über Druck

Bürgerinitiativen können ihre Ziel nur über Druck, der „öffentlich“ ausgeübt wird, erreichen.

Ein Scharnier zu Politik/Verwaltung muss da sein

Die Verbindung zur Politik funktioniert über die Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses Marzahn-Hellersdorf. Dennoch meint der Vorsitzende des Vereins Springfuhr e. V. (ein besonders aktives Mitglieder der Bürgerinitiative), dass Politiker Vertreter von Bürgerinitiativen auch „ins Leere“ laufen lassen. Auch Beamte leisten – selten offen – Widerstand.

Die Scharniere zu Politik und Verwaltung sollten klar benannt und institutionalisiert sein. Nur bestimmte (benannte) Vertreter der Bürgerinitiative sollten den Zugang zum Bürgermeister oder zu Bezirksverordneten suchen, aber auch problemlos erhalten.

Zu wenig Vernetzung von Initiativen

Die verschiedenen, in die gleiche Richtung wirkenden Aktionen und Institutionen könnten stärker miteinander vernetzt werden. Über Marzahn gibt es beispielsweise fünf verschiedene Homepages, die zumindest untereinander verlinkt werden könnten.

Brücke zur Jugend schwach

Damit wäre auch leichter, eine Brücke zur Jugend zu schlagen, die bislang in der Initiative kaum vertreten ist.

5.2 Ein Beispiel aus Österreich: „Der Steinbacher Weg“ – Nachhaltige Gemeindeentwicklung durch und mit Bürgerbeteiligung

Vorbemerkung

Ganz offensichtlich handelt es sich bei dieser Fallbeschreibung um einen sehr erfolgreich beschrittenen Weg der Erneuerung eines Gemeindewesens. Der Steinbacher Weg hat viel Beachtung und Anerkennung von außen bekommen.

„Etwa 200 Exkursionsgruppen anderer Gemeinden, Institutionen und Projektbetreiber kommen jährlich, um den Steinbacher Weg kennenzulernen.“ (Der Steinbacher Weg, o. J., 43)

Darüber hinaus hat die Gemeinde zahlreiche Preise und Auszeichnungen sowohl für den beschrittenen Weg (z. B. Europäischer Dorferneuerungspreis 1994) als auch für Ergebnisse der Erneuerung (z. B. Umweltschutzpreis des Landes Oberösterreich 1997) erhalten.

Wir haben uns auch deshalb für diesen Fall entschieden, weil die Ausgangslage vergleichbar ist mit vielen ländlichen Gemeinden derzeit vor allem in Ostdeutschland. Er könnte und sollte durchaus als Beispiel politischer Vernunft und bedachten Handelns Nachahmung finden.

Ursprung des Projektes

Wie in den vorangegangenen Beispielen war der Initiative auch in Steinbach an der Steyr Verfall vorangegangen: in den 1960er und 1970er Jahren erlitt der ländliche Raum starke Einbußen an Bedeutung und Substanz.

„In Steinbach verloren 1967 mit dem Konkurs des größten Betriebes im Ort ... 200 Menschen ihren Arbeitsplatz. Die örtliche Gewerbestruktur und die Kreislaufwirtschaft begannen zu verfallen. Eine 20jährige Niedergangsphase führte zur Aufgabe von Gewerbebetrieben, Geschäften, Gasthäusern und Bauernhöfen. Die Kleinbauern verloren ihre örtlichen Abnehmer. Viele pendelten zu den neuen Arbeitsplätzen aus, andere siedelten der Arbeit nach. ... Aufgelassene Industriehallen, leere Geschäfte und Wohnhäuser prägten zunehmend den Ortskern. ... Dies führte zu Resignation, Schwächung der Identität und Verlust von Zukunftsperspektive.“, (ebenda, 9)

Die Initiative für eine notwendige Wende ging von Politikern der Gemeinde selbst aus. 1987 erkannte eine kleine Gruppe von Mandatsträgern verschiedener politischer Fraktionen, dass nur

„durch gemeinsames Wollen und Handeln die eigene Gemeinde wieder zum »lebenswerten Lebensraum« werden kann“. (ebenda, 10)

Ziel der Initiative

Das Kernziel war demzufolge, eine nachhaltige Entwicklung bei einer umfassenden Erneuerung des Gemeinwesens zu initiieren und zu vollziehen. Untersetzt wurde dieses Ziel in folgende vier Richtungen:

- Steigerung der Lebensqualität (wahrnehmbare Umwelt, zwischenmenschliche Beziehung, Arbeitsplatzsituation)

- Steigerung des Verantwortungsbewusstseins über die eigenen vier Wände hinaus
- Steigerung der Qualität von gemeinsamen Aktionen
- Steigerung der Gemeinschaft im Reden, Denken, Fühlen und Leben

Arbeits- und Funktionsweise

Vereinbarung einer neuen politische Kultur

Der erste Schritt und Ausgangspunkt war die Erneuerung der Beziehungskultur in der Gemeindepolitik.

„Die Verantwortlichen der verschiedenen Fraktionen beschlossen, aus dem Klima »der parteipolitischen Grabenkämpfe« auszusteigen.“ (ebenda, 10)

Alle Fraktionen erarbeiteten gemeinsame Regeln einer „neuen politischen Kultur“ (vgl. ebenda):

- Erfolge werden gemeinsam geteilt.
- Ein rücksichtsvoller und toleranter Umgang miteinander wird gepflegt.
- Informationen sind für alle gleich zugänglich.
- Jeder Beteiligte gibt sein Bestes zur Zielerreichung.
- Patentschutz der Ideen wird gewährleistet.
- Vielfalt und Verschiedenheit der politischen Kräfte wird respektiert und sichergestellt.

Offensichtlich war der gemeinsame Erarbeitungsprozess Ursache für die hohe Akzeptanz, denn die meisten Funktionsträger lebten diese neue politische Kultur, nur wenige stiegen aus.

Gemeinsame Klausur aller Fraktionen und Multiplikatoren der Gemeinde ohne politisches Mandat

Der nächste Schritt war eine Klausur. In dieser sollte zum einen der neue Umgang miteinander geprobt, trainiert und gefestigt werden. Zum anderen wurde der weitere Weg erarbeitet und beschlossen. Dies erfolgte unter Moderation von außen.

Drei Schritte zur Erneuerung wurden formuliert (vgl. ebenda, 11):

- ① Die Erneuerung der Struktur hat vor allem eine geistige Dimension: Dies *bedarf einer gemeinsamen Vision in Form eines Leitbildes*.
- ② Die Erneuerung der Struktur muss auf harte Fakten aufbauen. Aus diesem Grund braucht es eine klare *Analyse der Situation*, der Stärken und der Schwächen der Gemeinde.
- ③ Erst wenn beides vorhanden ist, die gemeinsame Vision und das Wissen über die tatsächliche Situation, ist die Grundlage für das *Entwicklungskonzept* gegeben.

In der Klausur wurden darüber hinaus

- erste Leitsätze für ein künftiges Leitbild erarbeitet sowie Ziele der Entwicklung formuliert;

- Rollen und Aufgaben für die weiteren Schritte verteilt und
- die Beteiligung aller Bürger an der künftigen Entwicklung der Gemeinde wurde vereinbart.

Der lange Weg der Umsetzung

Der Klausur folgte ein langer Weg der Umsetzung (vgl. Abb.1), an dem von Anfang an möglichst viele Bürger auf allen Ebenen des Prozesses beteiligt wurden.

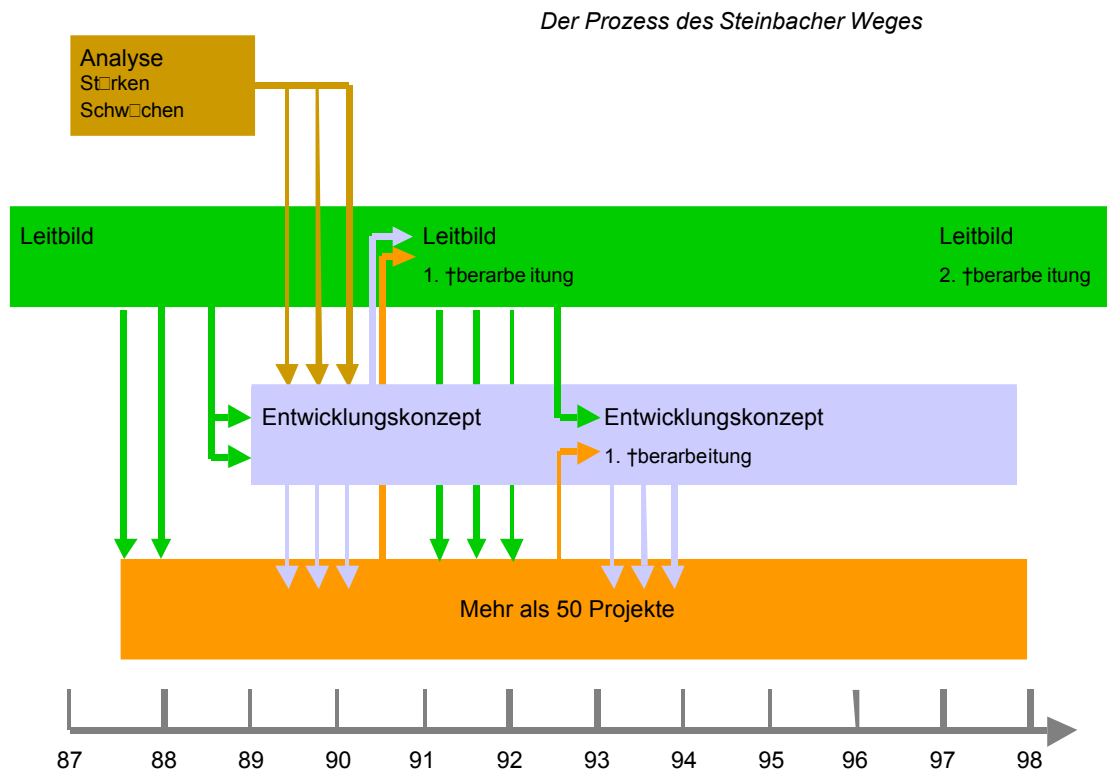


Abbildung 1: Zeitlicher und inhaltlicher Verlauf der Erneuerung des Gemeindegewesens (Quelle: ebenda, 13)

Zur Leitbildentwicklung

Die Erarbeitung des Leitbildes, das im zeitlichen Verlauf zuerst begann, dauerte ca. ein Jahr. Die ersten Grundsätze wurden auf der o. g. Klausurtagung erarbeitet. Danach begann eine Arbeit am Leitbild, die auf eine breite Basis gestellt war. In Verantwortung eines Redaktionsteams wurden in die Diskussion und Weiterentwicklung des Leitbildes Vereine, Institutionen und Körperschaften der Gemeinde einbezogen sowie alle Bürger befragt.¹ Die Entwicklungsprinzipien, die dem Leitbild zugrunde liegen, waren und sind (vgl. ebenda, 12)

- Lebensbereich vor Produktionsbereich

¹ Die Fragen waren: 1. Was soll so bleiben wie es ist? 2. Was soll verbessert werden? 3. Was soll neu eingeführt werden?

- Immaterielle Faktoren vor materiellen
- Langfristiges und ganzheitliches Denken
- Partnerschaft statt Einzelgängertum
- Schließen von wirtschaftlichen Kreisläufen

Die erste Version des Leitbildes wurde dann nach einem Jahr einstimmig durch den Gemeinderat angenommen und in einer feierlichen Bürgerversammlung präsentiert. Offensichtlich verlief der Erarbeitungsprozess breit und konsensorientiert, wodurch hohe Akzeptanz erreicht wurde.

Das heute gültige Leitbild steht unter der Überschrift „Beständige Werte – stetige Entwicklung“ und umfasst folgende handlungsleitende Prinzipien bzw. vereinbarten Werte (vgl. Leitbild der Gemeinde Steinbach/Steyer, 1998):

- Langfristig und nachhaltig
- Identität – „sich daheim fühlen“
- Selbstversorgung und Nähe
- Eigenverantwortung, Partnerschaft und Solidarität
- Bürgerbeteiligung und Patentschutz der Ideen
- Neue politische Kultur
- Von der Vision zum Handeln

„Die Umsetzung des Leitbildes wird vom Gemeindevorstand koordiniert. Der Stand der Umsetzung wird einmal jährlich in einer Klausurtagung überprüft. Nach Gemeindewahlen wird das Leitbild überarbeitet. Alle Gemeinderäte werden auf das Leitbild angelobt.“ (Der Steinbacher Weg, o. J., 13)

Analyse der Stärken und Schwächen – Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes

Fast zeitgleich zur Leitbildentwicklung begann die Analyse von Stärken und Schwächen der Gemeinde. Die Analysephase erstreckte sich über zwei Jahre und mündete in die Formulierung des Entwicklungskonzeptes. Dem Grundsatz entsprechend, „so viele eigene Leute wie möglich und so viele Experten wie nötig“, wurde der Prozess der „offenen Planung“ in Fachausschüssen unter Mitwirkung von ca. 40 Bürgern geführt. Dazu gehörte, dass die Fachausschüsse immer wieder die öffentliche Diskussion suchten.

Im Entwicklungskonzept wurden zu folgenden Themenbereichen grundsätzliche Vorgehensweise und konkrete Maßnahmen vorgelegt (vgl. ebenda, S. 16):

- Steinbach in der Region
- Naturraum und Umwelt
- Wirtschaft
- Bevölkerung und Gemeindeentwicklung
- Siedlungsraum
- Verkehr

Projektarbeit – Die Umsetzung der Ziele und Konzepte

In Steinbach wurden seit 1986 insgesamt etwa 50 Projekte für eine Nachhaltige Entwicklung umgesetzt. Diesen Aktivitäten liegt eine grundsätzliche Erkenntnis zugrunde: Nachhaltige Entwicklung betrifft immer die Gemeinde als Ganzes. ... Soziales Miteinander, Arbeiten und Wirtschaften sowie Erhalten des kulturellen Erbes und der intakten natürlichen Umwelt bilden eine innere Einheit. Vorteile in einem Bereich dürfen nicht auf Kosten anderer Bereiche gehen. Alle Aktivitäten sind daher aufeinander abzustimmen und auf das umfassende Ziel der Gemeindeentwicklung hin zu vernetzen. (ebenda, 20)

Die Projekte beziehen sich demzufolge auf – nach Auffassung der Steinbacher – vier unverzichtbare Säulen der Entwicklung (vgl. ebenda, 21 ff):

- Dorfgemeinschaft und Lebensqualität
(z. B. Projekt zur Wiederbelebung des Ortsplatz als Zentrum; Projekt zum Ausbau der Fuß-, Wander- und Radwege, Projekt Tagesmütter und Kinderspielgruppe; Projekt Wohnraumbeschaffung ...)
- Kultur
(z. B. Projekt Steinbacher Advent, Projekt zur Gestaltung des Dorfbrunnens als Osterbrunnen, Projekt zur Erhaltung, Pflege und Neubelebung von Kleindenkmälern; Projekt zur Restaurierung der Pfarrkirche ...)
- Arbeit und Wirtschaft
(z. B. Projekte zur Mithilfe der Gemeinde bei der Gründung neuer Betriebe, Beschäftigungsprojekte für schwer vermittelbare Arbeitssuchende; Mitwirkung an der Entwicklung und Einführung eines regionalen Informationssystems ...)
- Umwelt.
(z. B. Projekt Bauland; Projekt Abwasserentsorgung, Projekt zur Ausweitung des biologischen Landbaus; Modellbetrieb für nachhaltiges bäuerliches Wirtschaften, Kommunales Klimaschutzprogramm ...)

Methodisch wurde/wird streng nach den Prinzipien des Projektmanagements gearbeitet (vgl. Anlage 2), wobei alle Projekte mit konkreter Zielbestimmung beginnen und mit der Abrechnung der Projektergebnisse enden. Insgesamt 40% der Bürger arbeiten bzw. arbeiten ehrenamtlich an der Gemeindeentwicklung mit.

Die Bilanz der dargestellten Ergebnisse ist beeindruckend.

Erreichtes

Die Steinbacher stellen ihre Ergebnisse nach 10jähriger Arbeit in zweierlei Richtung dar: zum einen in Form harter Zahlen und Fakten, zum anderen mit Hilfe von Zeichen für ein positives Klima in der Gemeinde.

Zahlen und Fakten (vgl. ebenda, 42 f)

- Die *Bevölkerungsentwicklung* hat eine Wende vollzogen: die Abwanderung ist gestoppt und die Bevölkerungszahl von 1847 (1986) auf 2084 (1996) gestiegen.
- Seit 1986 wurden 124 nichtlandwirtschaftliche *Arbeitsplätze* geschaffen. Das ist ein Zuwachs von 288%. Die Arbeitslosenrate sank von 9% auf 3%.
- Die Anzahl der *Kleingewerbe- und Dienstleistungsbetriebe* stieg von 27 auf 52.
- Die *Investitionstätigkeit* der Gemeinde erhöhte sich um 1317%.
- Die *neue politische Kultur* führt dazu, dass die Mehrzahl der Entscheidungen einvernehmlich und ohne fraktionelle Bindung getroffen werde. Darüber hinaus fanden sich überdurchschnittlich viele Junge bereit, für den Gemeinderat zu kandidieren

Zeichen eines positiven Klimas in der Gemeinde (vgl. ebenda, 43)

- Die *Wahlbeteiligung* ist generell hoch.
- Ca. 40% der *Bürger arbeiten ehrenamtlich* an der Gemeindeentwicklung mit.
- Die *Kreativität und Motivation* sind deutlich entwickelt, dafür spricht die hohe Zahl von realisierten Projekten, die durch Ideen aus der Bevölkerung entwickelt wurden.
- Eine *positive Einstellung zur Zukunft* ist stark ausgeprägt. Eine Umfrage ergab, dass im gesamtregionalen Vergleich die Zukunftserwartungen der Steinbacher Bevölkerung am positivsten ausgeprägt sind.

5.4 Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung: Schwierigkeiten im Umgang und ihre Ursachen

Vor dem Hintergrund der untersuchten bzw. beschriebenen Bürgerinitiativen erscheint es uns lohnend, noch einmal resümierend auf Hindernisse und Schwierigkeiten in Politik und Verwaltung einzugehen.

⊖ Positive Effekte von Bürgerinitiativen stellen sich zeitverzögert ein

Planer und Verwaltungsangehörige sind gefordert, sich als Fachleute in notwendigem Maße um Bürgermotivation und -initiative zu bemühen. Das heißt jedoch nicht selten, dass sie über ihren eigenen Schatten springen sollen. Denn mit diesem Bemühen laden sie sich kurzfristig Mehraufwand und eventuell Komplikationen und Konflikte ein. Daraus kann organisatorische und fachliche Überforderung ebenso erwachsen wie Konfliktangst. Beides kann sich als Hemmschuh auf Seiten der Verwaltung erweisen. Aber mit ihrem Verweis auf die verzögernde Wirkung der Beteiligung auf den Planungsprozess sollte nicht moralisierend umgegangen werden. Überwiegend entspricht das den Tatsachen. Dagegen stehen allerdings die schon mehrfach herausgearbeiteten Vorteile einer auch von den Bürgern mit getragenen und mit initiierten kommunalen Planung und Entwicklung.

☹ *Zu hohe Erwartungen Bürgerinitiativen – zu kurzer Atem*

Bürgerinitiativen werden nicht selten ins Leben gerufen, wenn der Leidensdruck bei den Bürgern und/oder bei Politik/Verwaltung schon besonders groß ist. Dementsprechend groß und komplex wird die Bürgerinitiative dann auch konstituiert.

Aber weder die Ressourcen (zeitlich, räumlich, materiell, finanziell) passen dann zur Größe der Aufgaben noch der gesteckte zeitliche Horizont. Damit ist die Nichtrealisierung von Zielen ebenso programmiert wie die Enttäuschung aller Beteiligten. Der Nichterfolg wird personifiziert: Politik und Verwaltung sehen die Ursachen dann eher in der personellen Zusammensetzung von Bürgerinitiativen als in „hausgemachten“ oder strukturellen Problemen.

☹ *Zu wenig kompetenter Umgang mit Kommunikations- und Interaktionsproblemen*

Auch die Kommunikations- und Interaktionsschwierigkeiten in Bürgerinitiativen resultieren nicht in erster Linie aus bewusstem Gegeneinander der Parteien, sondern aus ...

- *unterschiedliche Sprachen*: Planer argumentieren tendenziell fachlich/technisch, Beteiligte eher emotional, weil es um ihre persönlichen Belange geht.
- *gruppendynamischen Prozessen*: Sympathien und Antipathien erwachsen auch aus unterschiedlichen oder wechselnden Interessenlagen sowohl auf Seiten von Politik und Verwaltung als auch auf Seiten der bürgerschaftlich Engagierten.

Das Wissen um solche Zusammenhänge entlastet die Beteiligten. Probleme werden weniger als Fehlleistungen von Personen betrachtet. Zugleich bedarf es für das Beherrschen gruppendynamischer Prozesse auch der beratenden Begleitung von Bürgerinitiativen – am besten durch professionelle Unbeteiligte.

Kommunen sollten aber auch zunehmend darüber nachdenken, wie sie Bürgerinitiativen Ressourcen für die Entwicklung sozialer, fachlicher und methodischer Kompetenzen zur Verfügung stellen.

☹ *Intransparente Vereinbarungen*

Absprachen zwischen Verwaltung, Investoren und Grundeigentümern sind zwar im Vorfeld von Entwicklungsmaßnahmen oft eine gute Möglichkeit, um erste Fragen zu klären, sie bergen aber das Risiko, bei den Bürgern ein Gefühl des Übergangenswerdens zu erzeugen. Deshalb sollten solche Absprachen so schnell als möglich transparent gemacht werden.

☹ *Institutionalisierungstendenzen in offenen Gremien*

Wenn in spezifischen Kooperationsformen immer wieder die gleichen Leute zusammenkommen und sich eine feste Entscheidungsstruktur etabliert, die einer kreativen Auseinandersetzung entgegenläuft, kann eine personelle Fluktuation sehr heilsam sein.

Teilweise wird die Lobbybildung aber auch durch mangelnde Professionalität in der Zusammenarbeit gefördert. Ohne eine klare Strukturierung der Sitzungen und Redezeiten können einzelne Beteiligte reine Individualinteressen vertreten oder eine permanente Abwehrhaltung einnehmen, die die partizipatorische Gruppenarbeit belastet.

Ein zielgerichteter Einsatz unterschiedlicher Formen von Gruppenarbeit (wie wechselnde Zusammensetzung von Arbeitsgruppen) fördert bzw. erzwingt Perspektivenwechsel und zumindest teilweise auch Verständnis für die Position des Anderen.

⊖ *Unklare Zuständigkeiten – fehlendes stabiles Scharnier zwischen Initiative und Politik/Verwaltung*

Das Auseinanderfallen von Entscheidungsinteresse und Entscheidungskompetenz während des Planungsprozesses führt zu Irritationen bei den Beteiligten. Ebenso ein großer Zeitraum zwischen den Erörterungen und der Entscheidung sowie Verwirklichung des Vorhabens.

Eine direkte „personelle Verknüpfung“ von Bürgerinitiative und Politik/Verwaltung ist einer der erfolgreichen Wege, um das Handeln aller drei Gruppen immer wieder von Neuem zielgerichtet zu koordinieren.

6. Handlungsempfehlungen

Erfahrbar machen von Vorteilen bürgerschaftlichen Engagements

Um zu erreichen, dass das Interesse der Bevölkerung an ehrenamtlicher Tätigkeit nicht weiter abnimmt oder brach liegt, ist eine klare Initiator- oder Koordinatorrolle der kommunalen Politik und Verwaltung gefragt. Vorausgehen muss auch eine Sensibilisierung des Einzelnen für die Gemeinschaften in denen er lebt und ein Erfahrbar machen der Vorteile sozialen Engagements. Dafür ist Leitbildarbeit ebenso geeignet wie das Erzeugen von Aufbruchstimmung durch kleine, überschaubare und zügig realisierbare Projekte. Konkrete Teilziele und Handlungsschritte sind gefragt – und klar zu formulieren.

Ergebnisse von Bürgerinitiativen in Politik und Verwaltung einplanen

Im Gegensatz zu einem häufig vorzufindenden Beteiligungsaktionismus ist es anzustreben, die folgenden Fragen bereits im Vorfeld von Bürgerbeteiligung zu beantworten: Wer soll wann, zu welchem Zweck beteiligt werden und wie ist die Bürgerbeteiligung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess anzubinden? Gerade bei Bürgerengagement im Rahmen der Auftraggeberrolle erweist es sich häufig für die dauerhafte Motivation der Bürger als nachteilig, wenn vorab nicht überlegt wurde, wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Entscheidungsprozess eingespeist werden sollen.

Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Beteiligungsergebnisse meist mehrere Politikfelder berühren, während die Entscheidungsprozesse in den Ratsgremien und in der Verwaltung häufig in fachlich sehr stark spezialisierten Arenen ablaufen (Bogumil 2002, 13).

Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung strukturell verzahnen

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist derzeit noch nicht in ausreichendem Maße als Querschnittsaufgabe der Verwaltung anerkannt, was die Schaffung ressortübergreifender Strukturen und ein professionelles Partizipationsmanagement verlangen würde. Wünschenswert wäre der Auf- und Ausbau zentraler Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene, die Engagementsuchende und Engagementanbieter zusammenführen. Was die Finanzierung solcher Anlaufstellen angeht, hat jedoch für viele Kommunen die Sicherstellung der Finanzierung gesetzlicher Aufgaben Priorität. Deshalb sollte der Bundesgesetzgeber auch darüber nachdenken, ob Anlaufstellen der Status der Gemeinnützigkeit zuerkannt werden sollte.

Ob weitere gesetzliche Regelungen für neue Formen der Bürgerbeteiligung sinnvoll sind, ist fraglich, da dies die benötigten Freiräume zur Entwicklung und Festigung einer Beteiligungskultur auf lokaler Ebene eher behindern würde. Wichtig ist eine engere sachgerechtere Verzahnung zwischen neuen direktdemokratischen Bürgerbeteiligungsformen und der repräsentativ verfassten Kommunalpolitik.

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Im Steuerrecht ist beabsichtigt, die bestehenden Regelungen der Besteuerung von Aufwandsentschädigungen sowie der steuerlichen Anerkennung von Aufwendungen und Spenden auf den Prüfstand zu stellen. Bislang erzielte kleine Fortschritte, z. B. die Anhebung der Übungsleiterpauschale sowie Verbesserungen im Stiftungssteuerrecht, reichen aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände nicht aus.

Mit Blick auf das Sozialrecht soll eine Ausdehnung der gesetzlichen Unfallversicherung und die Freistellung der Aufwandsentschädigungen von der Sozialversicherungspflicht angestrebt werden.

Im Bereich des Arbeitsrechts ist die Einführung bzw. die Durchsetzung von bestehenden Freistellungsregelungen für Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen zum Zwecke der Ausübung ehrenamtlich/freiwilliger Tätigkeiten vorgesehen.

Im Zivilrecht sollte das bestehende Haftungsrecht zur Entlastung des bürgerschaftlichen Engagements auf den Prüfstand gestellt werden.

Haushalt muss Gegenstand direkter Demokratie werden

Der Haushalt muss selber Gegenstand direkter Demokratie werden. Anders werden die angedeuteten und täglich zu erlebenden Interessenkollisionen nicht zu lösen sein. Praktisch bedeutet dies also, dass verschiedene Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und direkter Demokratie entwickelt werden

müssen, die auf der einen Seite untereinander wie auch gemeinsam zur Haushaltspolitik anschlussfähig sein müssen. BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik oder Demokratisierung der Haushaltspolitik ersetzt also nicht andere Formen der demokratischen Mitwirkung oder der Wahrnehmung gegenüber rechtlicher Beteiligungsformen bzw. Mitwirkungsformen, sondern muss ...

- sie ergänzen,
- die zusammenführen und
- ihnen neue Felder erschließen (Brangsch 2002 18 f.).

Voraussetzung ist, dass die vielfältigen Initiativen auf ihre Handlungsrelevanz geprüft und bewusst in den haushaltspolitischen Kontext gestellt werden. Alle Initiativen, Vorschläge usw. manifestieren einen gesellschaftlichen Bedarf. Demzufolge kommt die Gestaltung von Prozessen, in denen alle BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, ihren Bedarf zu artikulieren, eine vorrangige Bedeutung zu. Die entscheidende Frage ist, wo und in welcher Weise Bedarfsformulierung stattfindet und welche sozialen Schichten daran beteiligt sind oder nicht. So kann z. B. auf einer Einwohnerversammlung sichtbar gemacht werden, wo unterschiedliche wie auch gemeinsame Interessen aufeinander treffen.

„Diese zwei Komponenten, also eine entwickelte Diskussion zum Bedarf an Leistungen und die Installation von allen BürgerInnen zugänglichen und PolitikerInnen wenigstens moralisch bindenden Foren sind m. E. unbedingt notwendige Bedingungen, wenn es um eine Demokratisierung von Haushaltspolitik geht“ (Brangsch 2002, 30).

Der hier angedeutete Pfad partizipativer Demokratie wird die repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Wichtig ist vielmehr, dass repräsentative Demokratie in ein neues Umfeld gestellt wird.

Neben diesen grundsätzlichen Empfehlungen für die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Bürgerinitiativen stellen wir in den nachfolgenden beiden Graphiken noch einmal komprimiert die Funktionsprobleme von Bürgerinitiativen und mögliche Auswege dar. Inhaltlich sind sowohl die Probleme und Widerspruchspotentiale als auch Lösungswege schon in den vorherigen Abschnitten veranschaulicht und dargestellt worden.

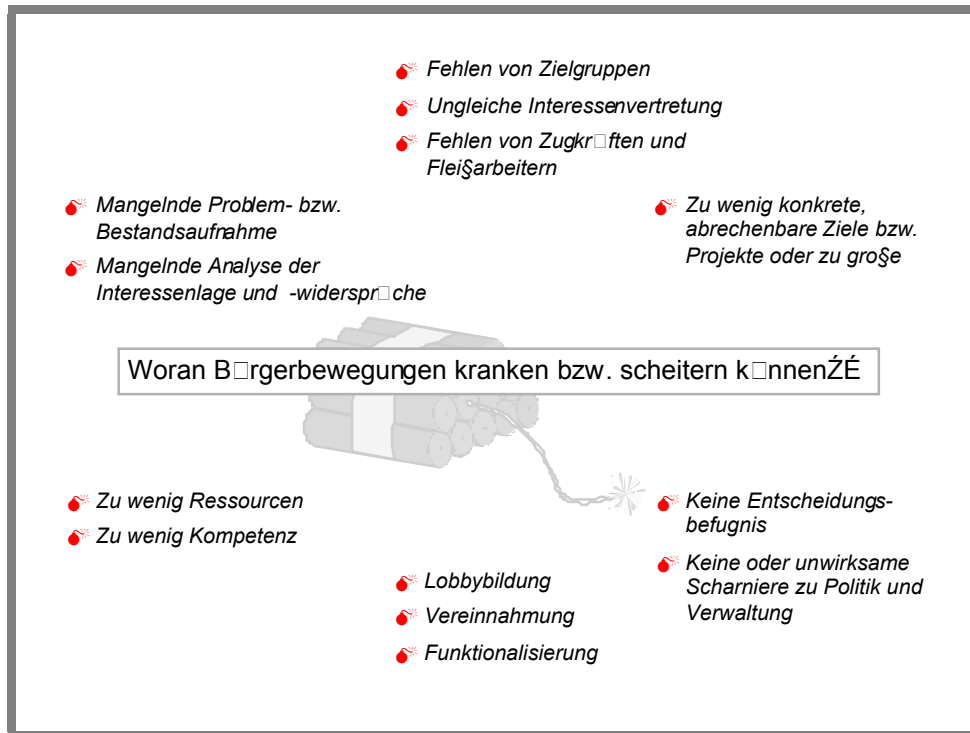


Abbildung 2

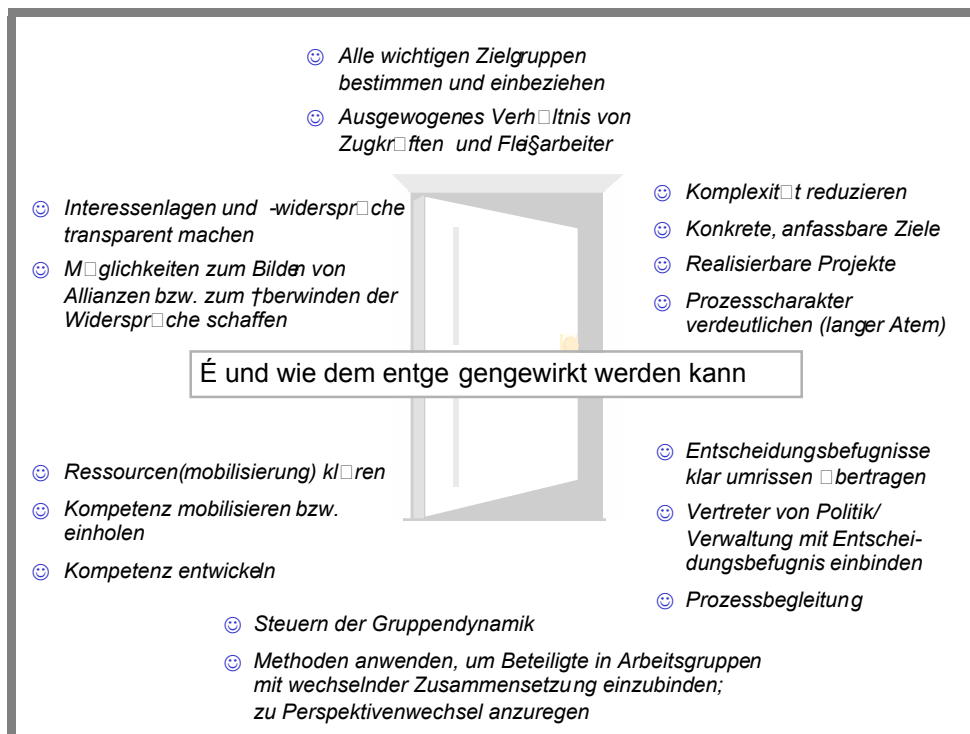


Abbildung 3

Anlage 1: Kriterien erfolgreicher Bürgerinitiativen



Bürgerbeteiligung von Beginn an

Einmal davon abgesehen, dass eine Beteiligung in allen Phasen eines Planungsprozesses erfolgen sollte, ist sie vor allem zu Beginn eines Verfahrens von großer Bedeutung. Schließlich werden in diesem Abschnitt die Grundsatzentscheidungen gefällt (Problemdefinition, Zielbestimmung etc.), die für den weiteren Verlauf der Planungen prägend sind. Auch eine gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln zwischen Verwaltung und Beteiligten ist einfacher möglich. So können im Vorfeld Verfahrensunstimmigkeiten vermieden werden.



Funktionierende Kommunikation

Wichtigste Grundlage für effektive Beteiligungsprozesse ist das Funktionieren von Kommunikation und Interaktion zwischen den Beteiligten. Der Austausch von Informationen in Wort, Bild und Ton ist die Grundlage für eine produktive Auseinandersetzung mit der jeweiligen Planungsmaterie. Nur auf dieser Basis können Planungsziele entwickelt und zur weitmöglichen Zufriedenheit aller umgesetzt werden.



Gleichheit der Einflusschancen

Ein weiteres wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist die Fairness, d. h., die Machtdifferenz zwischen Fachleuten der Kommunen und den Bürgern sollte im Idealfall weitestgehend ausgeglichen und versucht werden, allen Beteiligten die gleichen Einflusschancen einzuräumen.



Transparenz der Interessen

Grundlage dessen ist Transparenz von Entscheidungen und Ziele der einzelnen Beteiligten und Interessengruppen – vor allem der Kommunen. Die Karten sollten möglichst offen auf dem Tisch liegen, um die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen zu erzielen. Hierzu gehört auch eine offene Informationspolitik und Konfliktaustragung, um Verständigungsschwierigkeiten aufgrund von Wahrnehmungsunterschieden und Missverständnissen möglichst schnell beseitigen zu können. Die Bürgerinnen und Bürger müssen auch über die Grenzen der Beteiligung informiert werden, um Enttäuschungen zu vermeiden.



Umsetzungsbereitschaft der Behörden

Trotz der nur politischen Verbindlichkeit von Abmachungen im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, schließlich sind die Behörden selbst für die formelle Entscheidung zuständig, ist es für die politische Glaubwürdigkeit formeller Entscheidungen wichtig, Kooperationsergebnisse auch umzusetzen.



Beteiligung Schwächerer

Um einen gesellschaftlich breiten Grundkonsens von Planungen zu ermöglichen, ist eine bewusste Beteiligung von schwächeren Schichten der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung, damit sie gegenüber den sozio-ökonomisch Stärkeren nicht noch mehr benachteiligt werden. Die Anwaltsplanung wird häufig als Methode gesehen, das zu gewährleisten. Andererseits kommt dies einer gewissen Entmündigung der vertretenen Beteiligten gleich, da ihre Meinung nur indirekt berücksichtigt wird. Viel hängt davon ab, wie korrekt der Anwaltsplaner arbeitet.



Verhinderung interner Lobbys

Ähnliches gilt für die Benachteiligung von nichtorganisierten Beteiligten gegenüber den organisierten (Initiativen, Vereine), die sich gerne mit Sonderinteressen in den Vordergrund drängen. Hier sollte die Verwaltung ebenfalls auf Ausgleich bedacht sein. Erstrebenswert wäre ein Nullsummenspiel, indem sämtliche Interessen durch geschickte Verhandlungen verwoben werden – leider eine doch sehr idealisierte Vorstellung.

Nachhaltigkeit sollte gegenüber kurzfristigen, aber oft interessanteren und motivierenderen Interessen nicht aus den Augen verloren werden.

Viele planungsverantwortliche Kommunalvertreter müssen zur Verwirklichung dieser Kriterien ihre eigene Rolle in Planungsprozessen überdenken.

Anlage 2: Schritte der Umsetzung in Projekten im Steinbacher Weg

Quelle: Der Steinbacher Weg, o. J., S. 18 f

1 Gründung einer Projektgruppe und Erarbeitung eines Projektentwurfes

Es werden drei Personengruppen zur Mitarbeit eingeladen:

- ➔ betroffene Bürger
- ➔ Experten
- ➔ Entscheidungsträger.

Diese Zusammensetzung der Projektgruppe sichert fachliche Kompetenz sowie Akzeptanz bei den Bürgern. Die Projektgruppe bestellt den Projektverantwortlichen. Gemeinsam wird ein Projektentwurf erarbeitet.

2 Aufbereitung des Projektentwurfes anhand von Schlüsselfragen

- ➔ Steht das Projekt im Einklang mit dem Gemeindeleitbild?
- ➔ Welche externe Hilfe und Unterlagen sind erforderlich?
- ➔ Welche Rechtsform ist am besten geeignet?
- ➔ Welche Rahmenbedingungen sind zu beachten?
- ➔ Ist die Finanzierung klar und durchschaubar?
- ➔ Sind die Folgekosten bekannt?
- ➔ Gibt es Ausbaustufen?
- ➔ Was soll bis wann erreicht werden?

Nach erfolgter Prüfung und Überarbeitung wird die weitere Vorgehensweise festgelegt. Zuständigkeiten und Aufgaben werden verteilt.

3 Grundsatzbeschluss oder Kenntnisnahme durch die Entscheidungsträger

Jedes Projekt wird dem Gemeindevorstand bzw. dem Gemeinderat zur Kenntnis vorgelegt. Werden Kompetenzen der Gemeinde berührt, ist ein entsprechender Grundsatzbeschluss anzustreben. Nach positiver Behandlung in diesen Gremien erfolgt die Detailplanung.

4 Schaffung formeller Vorbedingungen

Vor Vergabe der Durchführung erster Arbeiten sind rechtliche Voraussetzungen abzuklären, die Finanzierung zu sichern und die Förderanträge zu stellen.

5 *Projektumsetzung und Projektbegleitung*

Bei der Projektumsetzung ist darauf zu achten, dass Zeit- und Finanzierungspläne eingehalten werden. Bei auftretenden Konflikten kann ein externer Moderator beigezogen werden. Die laufende Anpassung der Vorgehensweise an den technischen Fortschritt, an Änderungen der Rahmenbedingungen und an neue Erkenntnisse muss gewährleistet werden.

6 *Öffentlichkeitsarbeit*

Begleitend wird laufend Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Gerüchten und Konflikten wird dadurch vorgebeugt.

7 *Feierlicher Projektabschluss*

Die erfolgreiche Durchführung eines Projektes wird gemeinsam gefeiert. Der Ideenlieferant sowie Mitwirkende werden für ihren Einsatz öffentlich gewürdigt. Ergebnisse werden bekannt gemacht, um die Identifikation der Bürger mit dem Projekt zu erhöhen. Der Boden für weitere Projekte wird aufbereitet.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, J. (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In M. Haus (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 151-166.
- Bovermann, R. (2000): In: NRW-Lexikon. Stichwort Bürgerbeteiligung. www.nrw.de/landnrw/nrwlex/lexbuergerbet.htm
- Brangsch, L. (2002): Haushaltspolitik vor neuen Herausforderungen. BürgerInnen und Haushalt – eine komplizierte Beziehung am Scheideweg. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Der Steinbacher Weg – Motivation und Orientierungshilfe zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung (o. J.): Broschüre im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie (Österreich)
- Detjen, J. (2000): Demokratie in der Gemeinde. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen. Göttingen: Dieterichsche Universitäts-Buchdruckerei.
- Edlinger, R. & Potyka, H. (1989): Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Wien: Picus.
- Eichstädt-Bohlig, F. (2002): Kommunalpolitik und Bürgerengagement – Plädoyer für mehr Verbindlichkeit im Umgang mit Bürgeraktivierung. <http://www.kommunale-info.de/Themen/Stadtmarketing/Buergerstadt.htm>.
- Grothe-Senf, A. (1989) Umweltverträglichkeitsprüfung im Warentest. Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Haberkost, T. (1999): Nutzungsmöglichkeiten des Internet als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen. Diplomarbeit, Universität Hannover.
- Leitbild der Gemeinde Steinbach/Steyr (1998)
- Schmidt, S. (2001): Verwaltungsmodernisierung und New Public Management in Deutschland und Skandinavien. Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Wegweiser Bürgergesellschaft (o. J): www.wegweiser-buergergesellschaft.de
- Willhauck, L. (1997): Partizipatorische Planung als politische Kultur. Chancen für neue Formen politischen Handelns im Spannungsfeld von Lebenswelt und politisch-administrativem System. In U. Eisel & L. Trepl (Hrsg.): Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Band 7. Berlin.