

Bausteine Partizipativer Haushaltspolitik - Umfeldentwicklung

Bearbeiter Dr. Lutz Brangsch unter Verwendung von Teilen einer Studie von Dr. Gerda Jasper, Dipl.-Psych. Markus Rehrl und Dr. Annegret Rohwedder



Inhalt

Problemstellung.....	3
Partizipation und Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung	4
Typen von Bürgerbeteiligung und gesellschaftspolitische Einordnung - Allgemeines	4
Bürgerbeteiligung als Weg der Emanzipation und Selbstbestimmung von Bürgern - Ausgangssituation.....	5
Gründe für ein wachsendes Interesse	5
Widerspruchskonstellationen	6
Ausblick.....	8
Bürgerbeteiligung als hierarchische Form der Zusammenarbeit - Ausgangssituation.....	8
Motive von Verwaltung bzw. Politik für Wahl dieser Form.....	8
Widerspruchskonstellationen	10
Bürgerbeteiligung als kooperative Zusammenarbeit - Motive für die Wahl dieser Form der Bürgerbeteiligung	11
Widerspruchskonstellationen	12
Mögliche Auswege	14
Erkenntnisse aus Erhebungen zu Bürgerinitiativen in verschiedenen Regionen - Bürgerinitiativen und Politik/Verwaltung: Schwierigkeiten im Umgang und ihre Ursachen.....	15
Handlungsempfehlungen.....	17
Der lange Weg der Umsetzung.....	18
Kriterien erfolgreicher Bürgerinitiativen.....	21

Problemstellung

Mit der Analyse der praktizierten Haushaltspolitik auf der einen und der Analyse der entscheidenden Problemlagen in der Kommune auf der anderen Seite sind wichtige Voraussetzungen für die Motivation der verschiedenen Akteure, sich aktiv in Haushaltspolitik einzuschalten, sowie für eine qualifizierte Auseinandersetzungen über die künftigen Richtungen von Haushaltspolitik geschaffen. Bereits in dieser Phase sind die drei entscheidenden Gruppen, also die BürgerInnenschaft, die PolitikerInnen (Kommunalabgeordneten) und die Verwaltung angesprochen. Die angesprochenen Analyseprozesse können von allen drei Akteursgruppen genutzt werden und verändern ihre Argumentations- und Handlungsbedingungen. Wie die Akteure diese neuen Möglichkeiten nutzen, steht auf einem anderen Blatt. Insoweit ist also die Umfeldentwicklung, also das Gewinnen von Verbündeten für die Initiierung wie für das Vorantreiben des Prozesses eine genauso wesentliche Voraussetzung, wie die Analyse.

Wichtige Erfahrung ist hier, dass

- im günstigsten Falle die/der BürgermeisterIn die hervorragende Rolle bei der Einleitung des Verfahrens spielt und damit für die Sinnhaftigkeit einer Beteiligung und die Ernsthaftigkeit der Verfahrens bürgt;
- Politik und Verwaltung in Vorleistung gehen, also bestimmte Bedingungen schaffen, wie etwa die Bereitstellung entsprechender Informationen und einer notwendigen Infrastruktur des Beteiligungsprozesses oder eine entsprechende Veränderung ihrer Arbeitsweise; dazu sollte eine Selbstverpflichtung zählen, die Vorschläge der BürgerInnen ernst zu nehmen und nur begründet abzulehnen;
- wichtige Vereine/NGO bereit sind, diesen Beteiligungsprozess (etwa durch Budgetanalysen oder die Initiierung von und Aktivierung zu BürgerInnenversammlungen) zu unterstützen.

Soll der Prozess erstmalig in Gang gesetzt werden, ist deshalb die Suche nach Verbündeten in allen Akteursgruppen von entscheidender Bedeutung. Dies ist nur durch eine unmittelbare Kommunikation, durch persönliches Ansprechen, durch die Nutzung von offiziellen wie auch informellen Netzwerken möglich. Insofern wäre, so eine weitere Erfahrung, anzustreben, dass es in der Verwaltung bereits früh **einen** Ansprechpartner gibt, der als Schnittstelle zwischen den Akteuren fungiert und der mit dem Prozess identifiziert werden kann. In vielen Kommunen gibt es Beauftragte für bürgerschaftliches Engagement, die hier PartnerInnen werden könnten.

In dieser Aktivierungsphase geht es schließlich auch um eine umfassende Information über tatsächlich in der Kommune bestehende Beteiligungsverfahren, über nationale und internationale Erfahrungen bei der Realisierung von Ansätzen partizipativer Haushaltspolitik und natürlich über die Haushaltsrealität der Kommune („lesbarer Haushalt“). Bereits in dieser Phase muss auch über erforderliche Bildungsmaßnahmen nachgedacht werden, damit interessierte und fähige BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, sich auf die Teilnahme an derartigen Beteiligungsprozessen vorzubereiten. Gleiches gilt auch für VerwaltungsmitarbeiterInnen und PolitikerInnen. Da sich auch für sie die Bedingungen des Handelns grundsätzlich verändern, müssen sie bereit sein, zu lernen, sich für diesen Prozess zu qualifizieren.

Um dieses Umfeld gestalten zu können, sollen im folgenden die wirkenden Interessenkonstellationen und deren Vermittlung an der Schnittstelle von BürgerInnenengagement, politischem und Verwaltungshandeln näher betrachtet werden.

Partizipation und Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung¹

Dr. Gerda Jasper, Dipl.-Psych. Markus Rehl, Dr. Annegret Rohwedder

Typen von Bürgerbeteiligung und gesellschaftspolitische Einordnung - 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. 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. Das dritte Feld wird durch neue kooperative Formen der Demokratie in einem offenen Zielfindungsprozess gekennzeichnet, der zum einen durch die jüngsten Anforderungen an

¹ Auszug aus einer Studie, die im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) durch unique, Gesellschaft für Arbeitsgestaltung, Personal- und Organisationsentwicklung mbH, August 2002 erstellt wurde.

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.

Bürgerbeteiligung als Weg der Emanzipation und Selbstbestimmung von Bürgern - 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‘.“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.³

² Edlinger, R. & Potyka, H. (1989): Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Wien: Picus. S.39

³ ebd. S.13

Widerspruchskonstellationen

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.⁴

⁴ Haberkost, T. (1999): Nutzungsmöglichkeiten des Internet als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen. Diplomarbeit, Universität Hannover.

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.⁵ „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“.⁶

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

⁵ Edlinger, R. & Potyka, H. (1989): Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Wien: Picus. S.26

⁶ ebd. S.14

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.

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.

Bürgerbeteiligung als hierarchische Form der Zusammenarbeit - 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.

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.⁷

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 politisches Handeln zu schaffen. 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.

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

⁷ 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. S.51

Entwicklung, die zu Lasten der etablierten politischen Parteien gehen, ‚weich‘ aufzufangen und möglichst in die bestehenden Strukturen der Parteienlandschaft zu integrieren.⁸

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. 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 Servicementalität gesehen, so zeigt sich nun auch der hierarchische Aspekt, der damit verbunden ist. Der Bürger 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. 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.⁹

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.

⁸ Edlinger/Potycka a.a.O. S.13

⁹ Willhauck a.a.O. S.51

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 Meinungsaustauschs 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 Haushaltsmittel, tatsächlich mögliche Konflikte vermieden werden können.¹⁰

Bürgerbeteiligung als kooperative Zusammenarbeit - 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 Grundrichtungen der Entwicklung der entsprechenden Region und die Wege der haushaltspolitischen Untersetzung dieser Zielvorstellungen mit ein.

In diesem Sinne ist Bürgerbeteiligung ein politisch und ideologisch offener Prozess, der Veränderungsoptionen einschließt.

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

¹⁰ ebd.

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“.¹¹

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.

Widerspruchskonstellationen

Denkt man aber an die Umsetzbarkeit dieser Kooperation, so stellen sich einige Widerspruchskonstellationen 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 eines 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.

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

¹¹ Bogumil, J. (2002) Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In M. Haus (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 151-166.

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.

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. 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.

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 eine kleiner Teil der Verantwortung auf die Bürger übertragen“.¹² 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“.¹³ 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

¹² Bogumil, J. (2002) Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In M. Haus (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S.161.

¹³ ebd.

koordinieren und im Bedarfsfall auch öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Wir werden darauf im letzten Abschnitt noch einmal zurück kommen.

Erkenntnisse aus Erhebungen zu Bürgerinitiativen in verschiedenen Regionen - 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 auf und handeln sich 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. Mit dem Verweis der Verwaltung 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 oder zu komplexe Ziele der Bürgerinitiativen blockieren

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 ...

unterschiedlichen 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. Wird auf Seiten der Politik eine lebendige Beteiligungskultur der Bürger tatsächlich gewünscht, dann kommt man kaum umhin, diese auch durch eine aktive Förderung zu ermöglichen. Die Politik darf sich dann weniger als inhaltlicher und institutioneller Gegenpart der Bürger verstehen, sondern als jene zentrale Stelle, die im Auftrag der Bürger deren aktive Teilnahme an Gestaltungsprozessen ermöglicht. Dies muss zur Folge haben, dass die Politik die nötigen Mittel bereit stellt, um ein funktionierendes Projektmanagement der Bürgerbeteiligung zu etablieren, sei es durch räumliche, finanzielle, infrastrukturelle oder professionelle beratende Ressourcen.

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, dass potenziell engagierte Bürger sich übergangen fühlen und demotiviert abwenden. Deshalb sollten solche Absprachen so schnell wie möglich transparent gemacht werden. Verbindliche Kommunikationsstrukturen können in diesem Zusammenhang viel Ärger ersparen. Dazu gehören z. B. feste Gesprächstermine aller beteiligten Parteien sowie die Verpflichtung, bilaterale Abmachungen umgehend öffentlich zugänglich zu machen.

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 Entscheidungsbefugnis 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.

Handlungsempfehlungen

Bereits in den vorherigen Abschnitten sind Handlungsempfehlungen für die Gestaltung und Wirksamkeit von Bürgerinitiativen enthalten. Wir stellen sie nachfolgend noch einmal gebündelt dar.

Erfahrbarbarmachen 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 Erfahrbarbarmachen 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.

Bei komplexen Zielen - langen Weg planen, um langen Atem zu haben

Je komplexer die Ziele einer Bürgerinitiative sind, um so längere Zeiträume sollten für Ziel- oder Leitbilderarbeitung, (sowie der Prinzipien, die dem zugrunde liegen), das Entwickeln von Arbeitspaketen bzw. Projekten und deren Umsetzung und Evaluation eingeplant werden. Bei großen Vorhaben ist es sinnvoll, für die nachfolgend aufgeführten Schritte mehrere Treffen oder eine Klausur einzuplanen:

- Leitsätze für ein Leitbild erarbeiten sowie Ziele der Entwicklung formulieren,
- Projekte, Teilprojekte, Arbeitsschritte konzipieren, (inklusive Meilensteine und Termine)
- Verantwortlichkeiten, Rollen der Beteiligten klären
- Regeln für das Funktionieren der Bürgerinitiative erarbeiten,
- Steuerungs- und/oder Arbeitsgruppen installieren

Der lange Weg der Umsetzung

Der Entwicklungsphase folgt ein langer Weg der Umsetzung (vgl. dazu das Beispiel in Abb.1), an dem von Anfang an möglichst viele Bürger auf allen Ebenen des Prozesses beteiligt werden sollten.

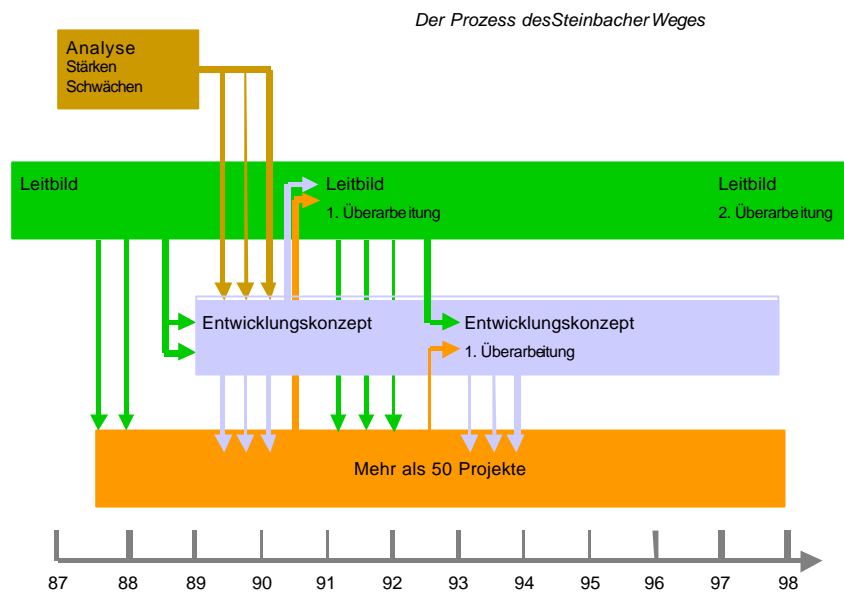


Abbildung 1: Zeitlicher und inhaltlicher Verlauf der Erneuerung eines Gemeindegewesens (Quelle: Der Steinbacher Weg, o.J., S. 13)

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.¹⁴

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

¹⁴ Bogumil, J. (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen. In M. Haus (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 13.

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.

Es geht darum, die Koordination und Moderation von Beteiligungsprozessen mehr als Aufgabe der Politik zu verstehen, ohne jedoch eine unerwünschte Verschränkung zwischen Loyalitätsanspruch und politischen Interessen zu schaffen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch das Etablieren einer regional zuständigen Stelle, die als Bindeglied zwischen Politik und Bürger dient, Gelder für Initiativen bereitstellt und Moderations- und Kommunikationsaufgaben übernimmt.

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.

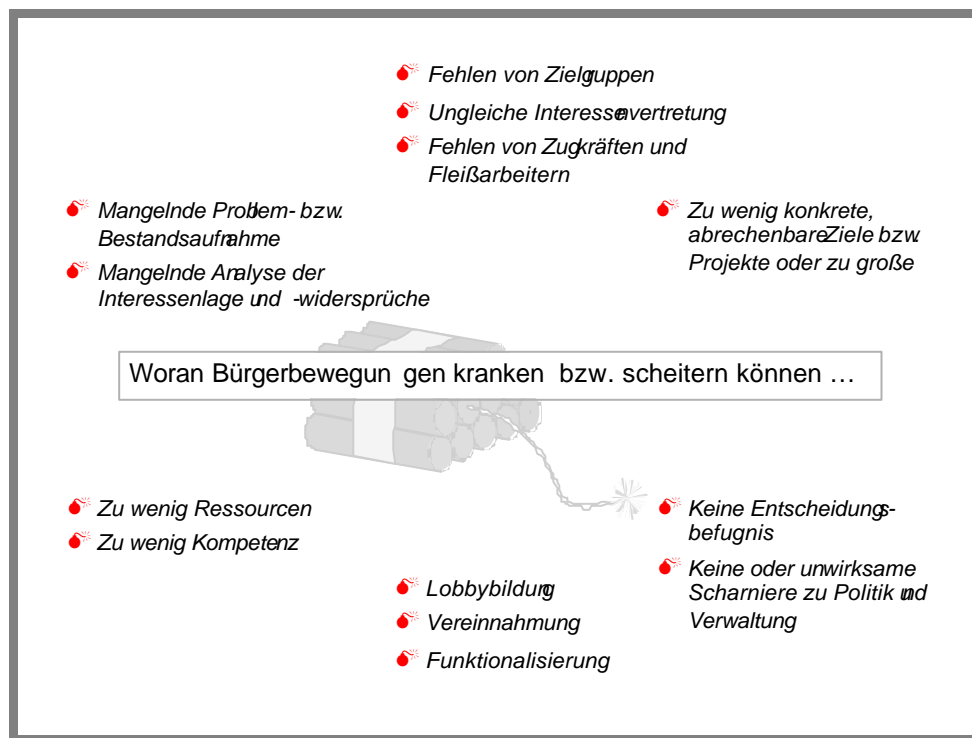


Abbildung 2

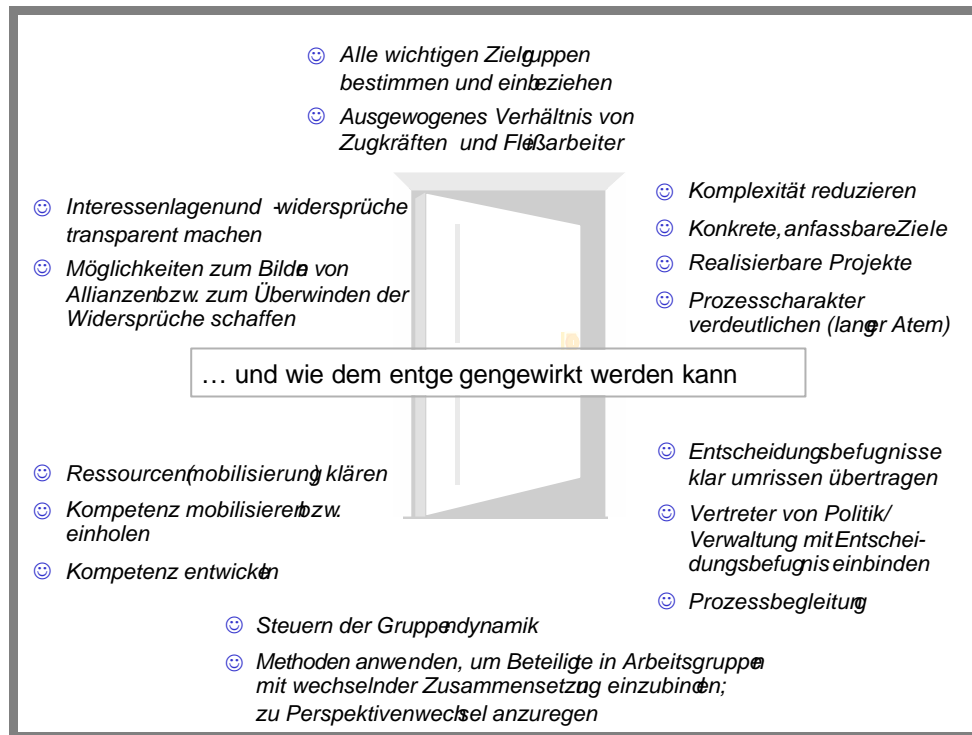


Abbildung 3

Kriterien erfolgreicher Bürgerinitiativen

Frühzeitige Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung engagierter Bürger sollte so frühzeitig wie möglich beginnen. Schließlich werden in diesem Abschnitt 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 bereits im Vorfeld Verfahrensunstimmigkeiten und Demotivation von Bürgern durch vorab gefällte Entscheidungen vermieden werden.

Gelingende und kontinuierliche Kommunikation

Eine der wichtigsten Grundlagen für effektive Beteiligungsprozesse ist das Funktionieren von Kommunikation und Interaktion zwischen den Beteiligten. Vor allem gilt es, die Kommunikation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung nicht nur gelingend, sondern kontinuierlich zu gestalten. Dafür kann und sollten verschiedene, einander ergänzende Wege und Methoden gewählt werden.

Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten für Bürgerinitiativen gezielt schaffen

Um zu verhindern, dass zwischen engagierten Bürgern und den Vertreter von Politik und Verwaltung ein Machtgefälle besteht und eventuell erweitert reproduziert wird, sind verschiedene Wege zu gehen. Da die Einflusschancen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ungleich verteilt sind, ist nach Möglichkeiten des Ausgleichs von Machtgefälle zu suchen. Das kann zum einen dadurch geschehen, dass sich Bürgerinitiativen eigene Regeln geben und von Anfang an formelle und informelle Wege für die Durchsetzung von Beschlüssen suchen. Auch der Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessenlagen und die Verhinderung von internen Lobbys sind Bedingung für Einfluss und Wirksamkeit von Bürgerinitiativen.

Transparenz der Interessen

Grundlage dessen ist Transparenz von Entscheidungen und Zielen von Beteiligten bzw. von Interessengruppen – vor allem der Kommunen. Die Karten sollten möglichst offen auf dem Tisch liegen, um Entscheidungsprozesse nachvollziehbar zu gestalten. 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.

Umsetzung der Ergebnisse sollte nicht allein vom Goodwill der Behörde abhängen

Trotz der nur politischen Verbindlichkeit von Abmachungen im Rahmen von Bürgerbeteiligung, schließlich sind die Behörden für die formelle Entscheidung zuständig. Das Gelingen von Bürgerinitiativen bzw. die Umsetzung der Ergebnisse sollte aber nicht vom Goodwill der Behörde(n) abhängen. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass erfolgreiche Bürgerinitiativen eine direkte institutionalisierte Verknüpfung mit Politik und/oder Verwaltung haben.

Zugangsbarrieren zu Bürgerinitiativen niedrig halten

Um einen gesellschaftlich breiten Grundkonsens zu ermöglichen, ist eine bewusste Beteiligung aller betroffenen sozialen Gruppen und Schichten von entscheidender Bedeutung, (z.B. Ausländer, Behinderte). Ansonsten werden die sozio-

ökonomisch Stärkeren. 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. Zukunftskonferenzen und –werkstätten unter Einbeziehung aller sozialen Gruppen sind dagegen eine gute Gewähr für niedrige Zugangsbarrieren.

Verhinderung interner Lobbys

Auch der Benachteiligung von nichtorganisierten Beteiligten gegenüber den organisierten (Initiativen, Vereine) ist entgegenzuwirken, da Organisierte sich sonst eventuell mit Sonderinteressen in den Vordergrund drängen. Hier sollte die Verwaltung ebenfalls auf Ausgleich bedacht sein. Erstrebenswert ist die Nutzung solcher Formen von Bürgerinitiativen, in denen sämtliche Interessen durch geschickte Verhandlungen verwoben und verknüpft werden. Viele planungsverantwortliche Kommunalvertreter müssen zur Verwirklichung dieser Kriterien ihre eigene Rolle in Planungsprozessen überdenken.