

Angelika Vetter (Hrsg.)

Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung

# Städte und Regionen in Europa

## Band 16

Herausgegeben von  
Jürgen Friedrichs, Köln  
Oscar W. Gabriel, Stuttgart  
Herbert Schneider (†), Heidelberg  
Rüdiger Voigt, München

Angelika Vetter (Hrsg.)

# Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Kripos b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15728-3

# Inhalt

Vorwort .....	7
<i>Angelika Vetter</i> Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen .....	9
<i>Brigitte Geißel</i> Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements .....	29
<i>Angelika Vetter</i> Institutionen und lokale Wahlen: Wo bleiben die Wähler? .....	49
<i>Volker Mittendorf</i> Auswirkung von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich .....	73
<i>Lars Holtkamp</i> Direktdemokratie und Konkurrenzdemokratie – eine „explosive“ Mischung? .....	103
<i>Marion Reiser, Christian Rademacher und Tobias Jaeck</i> Präsenz und Erfolg kommunaler Wählergemeinschaften im Bundesländervergleich .....	123
<i>Friedrich Paulsen, Freia Stallmann und Annette Zimmer</i> Schach dem Parlament – Lokalvereine machen Ratsentscheidung rückgängig .....	149
<i>Kai Masser</i> Kommunale Bürgerpanels als Weg zu breiter Bürgerbeteiligung .....	171

*Uwe Pfenning und Christina Benighaus*

Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische  
Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich..... 195

*Susann Burchardt*

Inszenierte Bürgerbeteiligung? Die lokalen Begleitausschüsse des  
Bundesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS)“ ..... 217

*Matthias Bernt und Miriam Fritsche*

Kooperation – mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost“ ..... 237

*Christopher Gohl und Jürgen Wüst*

Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen..... 259

Die Autoren ..... 281

## **Vorwort**

Der vorliegende Sammelband ist das Ergebnis der Tagung „Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Reformen und ihre Konsequenzen im Bundesländervergleich“, die vom Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ der DVPW veranstaltet wurde. Die Tagung fand im Herbst 2006 in Münster statt im Rahmen des 23. DVPW-Kongresses zum Thema „Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?“. Ich danke an dieser Stelle nicht nur den einzelnen Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft, an dem Sammelband mitzuwirken, sondern auch Elisa Helbig und Marko Andree für ihre Unterstützung bei der Fertigstellung des Bandes.

Stuttgart, im Dezember 2007

Angelika Vetter

# Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen

*Angelika Vetter*

Seit mehr als zwei Jahrhunderten gilt die „repräsentative Demokratie“ in den westlichen Industrienationen als die erstrebenswerte Form von Herrschaft schlechthin. Seit dem Wegfall ihres sozialistischen Gegenmodells wird ihre eigene Leistungsfähigkeit jedoch zunehmend hinterfragt. Ein Grund hierfür ist, dass es zahlreiche neue Herausforderungen beispielsweise in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit oder Umwelt zu bewältigen gibt, die nicht mehr allein durch nationale Regierungen gelöst werden können. Die zunehmende Komplexität der Problemlagen erfordert neue supranationale Problemlösungsstrukturen, die wiederum die Frage nach deren demokratischer Legitimation nach sich ziehen. Gleichzeitig haben sich die Ansprüche der Bürger an ihre Regierungen verändert. Zum einen beruht ein Teil der politischen Legitimation auf instrumentellen Forderungen der Bürger: Von der Politik sollen zunehmend effiziente und effektive Problemlösungen geliefert werden. Zum anderen führt die Zunahme individueller Kompetenzen (v.a. Bildung) zu neuen Beteiligungsbedürfnissen der Bürger, denen von den politischen Entscheidungsträgern ebenfalls Raum eingeräumt werden sollte (vgl. Klingemann/Fuchs 1995; zu Herausforderungen der lokalen Politik Denters/Rose 2005).

Letzteren Beteiligungsbedürfnissen kommt die Politik bislang vor allem auf der lokalen Ebene nach. Lokale Bürgerbeteiligung ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts „in“. Ob in Ausschreibungen der EU, des Bundes oder der Länder, ob in großen oder kleinen Kommunen: Nahezu überall wird „mehr“ Bürgerbeteiligung gefordert. Aus demokratiethoretischer Perspektive ist dem zunächst nichts entgegen zu setzen. Die Beteiligung der Bürger an der Politik gehört zu den unabdingbaren Elementen einer Demokratie. Die Teilnahme der Bevölkerung wird dabei nicht nur als demokratischer Wert an sich gesehen. Vielmehr werden mit Bürgerbeteiligung verschiedene funktionale Aspekte verbunden: Bürgerbeteiligung schaffe Legitimation. Unter anderem fördere sie die Rückbindung der politischen Entscheidungen an die Interessen der Regierten und schaffe Responsivität. Auf diese Weise generierte sie Vertrauen in den politischen Entscheidungsprozess ebenso wie Unterstützung der handelnden Akteure und des politischen Systems insgesamt. Das sind gewichtige Argumente. Sie gewinnen sie vor dem

Hintergrund der steigenden Unzufriedenheit der Bürger mit der Problemlösungsfähigkeit der Politik und der zunehmenden Entfernung der politischen Entscheidungszentren von den Lebenswelten der Bürger (z.B. durch die Europäische Integration) noch mehr an Bedeutung als sie es ohnehin haben. Inwieweit sie tatsächlich zutreffen, ist jedoch bei weitem nicht geklärt.

Angesichts der geschilderten Herausforderungen hat sich gerade auf der lokalen Ebene in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Sicht eine bemerkenswerte Bandbreite von politischen Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt, die es auf anderen Systemebenen so nicht gibt (vgl. für andere europäische Länder Vetter/Kersting 2003). Die in diesem Band versammelten Beiträge geben einen Überblick über diese unterschiedlichen Formen lokaler Bürgerbeteiligung – von der traditionellen Beteiligung an Wahlen, über direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, die politische Beteiligung durch Interessengruppen bis hin zur Mitwirkung an dialogorientierten Partizipationsformen. Gemeinsam ist den Beiträgen die Beschäftigung mit den Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Sie sollen sowohl der politischen Praxis Anregungen liefern, reflektierter, kritischer und zielbewusster mit dem Thema „lokale Bürgerbeteiligung“ umzugehen. Gleichzeitig sollen neue Wege angedacht und vorgestellt werden, über die die repräsentativen Demokratien an die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden könnten.

Dieser Beitrag gibt einleitend einen Überblick über die bislang existierenden Formen lokaler Bürgerbeteiligung, ihre Entwicklung während der letzten 50 Jahre, ihre aus demokratietheoretischer Sicht wichtigen Vorzüge und Nachteile sowie ihre bisherige Nutzung. Anschließend werden zwei zentrale Fragen der lokalen Beteiligungsforschung angesprochen, die in der bisherigen Forschung und Anwendungspraxis häufig zu kurz kommen: Die Frage nach den Zielsetzungen lokaler Bürgerbeteiligung und die Frage nach den für die Zielerreichung nötigen Erfolgsbedingungen – wobei auf letzterer der Fokus dieses Bandes liegt. Ein kurzer Überblick über die folgenden Beiträge schließt die Einleitung ab.

## **1 Formen lokaler Bürgerbeteiligung**

Um politische Beteiligung von anderen Formen bürgerschaftlichen Handelns abgrenzen zu können, werden darunter in der Regel all jene Handlungen verstanden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel anstreben, Sach- und Personalentscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (vgl. Verba u.a. 1995: 37; Kaase 1995: 521). Im Blick auf die lokale Politik fallen darunter die verschiedensten Formen von Partizipation. Hierzu gehören die

traditionelle Beteiligung an lokalen Wahlen,<sup>1</sup> die Mitarbeit in lokalen politischen Parteien, direktdemokratische Entscheidungen der Bürgerschaft, die Beteiligung an Mediationsverfahren, an Bürgerforen und Planungszellen, an Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen oder Protestaktivitäten (vgl. Holtkamp u.a. 2006; Cain u.a. 2003; Walter-Rogg u.a. 2005: 445ff.). In jüngster Zeit wird selbst dem ehrenamtlichen Engagement in Vereinen eine demokratierelevante Bedeutung zugeschrieben. Hier würden grundlegende Fähigkeiten im Umgang mit anderen wie Toleranz oder das Finden gemeinsamer Entscheidungen geschult (Van Deth 2003 m.w.L.).

### *1.1 Entwicklung*

Die Forderung nach mehr<sup>2</sup> und intensiverer Bürgerbeteiligung ist bei vielen Demokratietheoretikern ein zentrales Thema (vgl. Pateman 1970; Barber 1984; Dahl 1971, 1994; abweichend z.B. Schumpeter 1950). Der Versuch der politischen Praxis, dieser Forderung nachzukommen, wurde in Deutschland gerade auf der lokalen Ebene besonders sichtbar. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Beteiligungsmöglichkeiten hier beträchtlich erweitert (vgl. Vetter 2006, 2007; Wollmann 2002). Noch in den 60er Jahren konnten die Bürger fast ausschließlich über repräsentativ-demokratische Teilhabeformen wie die Wahlen zu den Gemeindevertretungen ihren lokalen politischen Interessen Ausdruck verleihen. Lediglich in Bayern (seit 1952) und in Baden-Württemberg (seit 1956) stand ihnen darüber hinaus das Recht zu, ihre Bürgermeister direkt zu wählen. Erst im Zuge der „partizipatorischen Revolution“ in den 70er Jahren entwickelten sich sukzessiv neue Wege lokaler Bürgerbeteiligung. Hierzu gehörte die Verstärkung der Informationsrechte, die in Bürgerversammlungen ihren Ausdruck fand. Anhörungsrechte wurden implementiert in Form einer formalen Beteiligung der Bürger an Planungsverfahren. Sachverständigen Bürgern wurde die Möglichkeit eröffnet, in Ausschüssen ihr Wissen einzubringen (z.B. in Jugendhilfeausschüssen oder in Seniorenbeiräten; vgl. Kersting 2004). Ergänzt wurden diese Beteiligungsformen durch informelle Verfahren der Bürgermitwirkung, die heute auch unter dem Begriff der „kooperativen Demokratie“ (Holtkamp u.a. 2006) diskutiert werden. Zu ihnen gehört unter anderem die Mitwirkung in Planungszellen, an runden Tischen oder an Mediationsverfahren.

Mit Beginn der 90er Jahre setzte eine zweite Reformwelle ein. Sowohl die Stimmung innerhalb der Bevölkerung als auch die deutsche Wiedervereinigung

---

1 Dazu zählen die Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften (Stadt-/Gemeinderäte; Stadtverordnetenversammlungen) ebenso wie die Wahlen der Ober- und Bürgermeister.

2 „Mehr“ wird hier in doppelter Weise verstanden: Zum einen als die Beteiligung möglichst vieler Bürger, zum anderen als die häufigere Anwendung einzelner Beteiligungsverfahren.

fürten bundesweit zu einer nahezu „revolutionären“ Veränderungen der Kommunalverfassungen: Dabei wurden nicht nur direktdemokratische Mitwirkungsrechte wie kommunale Bürgerbegehren und -entscheide bundesweit institutionalisiert. Sondern diese Verfahren wurden auch ergänzt durch die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, in manchen Bundesländern sogar durch die Möglichkeit ihrer Abwahl. Zudem wurden durch die Änderung von Wahlverfahren<sup>3</sup> den Bürgern mehr Möglichkeiten gegeben, auf die Auswahl der Ratsmitglieder Einfluss zu nehmen (vgl. Vetter 2007; Wollmann 1999). Neben diesen institutionalisierten Formen politischer Beteiligung erweiterte und intensivierte sich aber auch die Nutzung beratender Mitwirkungsverfahren. Diese erhielten neuen Schub durch den Beginn der Agenda-21-Prozesse (vgl. Feindt 1997). Sie dienen primär der Meinungsbildung. Folglich wird durch sie die Entscheidungskompetenz nicht in die Hände der Bürger gelegt. Dennoch wird ihr Beitrag positiv bewertet: Die neuen Verfahren seien innovationsfähig und scheinen selbst ohne institutionalisierte Wirkungsmechanismen Folgen zu zeigen: „Verfahren wie Runde Tische, Mediation oder mehrstufiges Dialogverfahren implizieren, dass Kommunen, die sich darauf einlassen, die materiellen Verfahrensergebnisse auch tatsächlich berücksichtigen“ (Von Kodolitsch 2002: 17, FN 22; ähnlich Kost 2003: 347; kritischer Holtkamp 2005). Unterstützt werden all diese Partizipationskomponenten auf lokaler Ebene durch den zunehmenden Ausbau der Information und Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung über das Internet. „E-Democracy“ – so das Stichwort – schaffe mehr Transparenz und erleichtere die vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten durch eine bessere und schnellere Verfügbarkeit von Informationen. E-Democracy eröffne direktere Dialoge zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung und ermögliche in naher Zukunft die Beteiligung an Entscheidungen durch die elektronische Stimmabgabe (vgl. Reinermann 2002: 70).

### *1.2 Typologisierung lokaler Beteiligungsformen und ihre Nutzung*

Klassischerweise werden politische Beteiligungsformen danach unterschieden, ob es sich um konventionelle oder unkonventionelle Formen von Partizipation handelt. Dies wiederum hängt davon ab, inwieweit sie als legal, legitim und/oder verfasst einzustufen sind (vgl. Barnes/Kaase 1979). Die Typologisierung stammt aus den frühen 70er Jahren, als die Wissenschaft an der Erforschung politischer Protest- und Gewaltphänomene interessiert war. Heute hat sich der Fokus verschoben. Mittlerweile stehen Fragen nach Erweiterungsmöglichkeiten der traditionell-repräsentativen Demokratie im Vordergrund, um diese an die gesell-

---

3 Vor allem die Einführung des Kumulierens und Panaschierens in unterschiedlichem Umfang.

schaftlichen und politischen Veränderungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen (vgl. Cain u.a. 2003; Held 1996: 295ff.). Die Demokratietheorie und die Beteiligungsforschung haben die Aufmerksamkeit vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren vor allem auf drei Aspekte gelenkt: Wenn Beteiligung zu einer besseren Responsivität beitragen soll, muss zum einen gewährleistet sein, dass – entsprechend dem Gleichheitspostulat der Demokratie – *Interessen* möglichst *repräsentativ* geäußert werden. Zweitens sollten die *Interessen* möglichst *präzise artikuliert* werden, damit die Entscheidungsträger auf konkrete Vorstellungen und Wünsche der Bürger Rücksicht nehmen können. Drittens sollte das Beteiligungsverfahren möglichst verfasst sein, um den Bürgern entsprechende *Einflussmöglichkeiten zu garantieren*.<sup>4</sup> Die bislang auf lokaler Ebene existierenden Beteiligungsformen kommen diesen Kriterien unterschiedlich gut nach (vgl. Abb. 1).

Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften gehören zu den repräsentativsten Formen lokaler Willensbekundung. Noch immer partizipieren mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten auf diese Weise, um auf lokaler Ebene eine politische Richtungsentscheidung zu treffen. Lokale Ratswahlen finden je nach Bundesland alle 4 bis 5 Jahre statt. Zudem stellt ihr hoher Institutionalisierungsgrad sicher, dass die Entscheidung der Bürger für die politischen Entscheidungsträger bindende Wirkung hat. Der Wählerwille findet in jedem Fall Berücksichtigung. Allerdings haben lokale Wahlen im Laufe der letzten Jahre offensichtlich an Bedeutung verloren. Schon immer waren die Beteiligungsquoten bei Bundes- und Landtagswahlen höher als bei Kommunalwahlen. Seit Beginn der 90er Jahre geht die lokale Wahlbeteiligung jedoch auffällig stark zurück (vgl. den Beitrag von Vetter in diesem Band). Noch steht ihre Bedeutung für die Legitimation lokaler Politik zwar nicht in Frage. Aber ihr Repräsentativitätsvorteil gegenüber anderen Beteiligungsformen muss geprüft werden. Gleichzeitig haben sie – verglichen mit anderen Beteiligungsformen – nur einen geringen Informationsgehalt für die politischen Entscheidungsträger. Die Stimmabgabe ist nur selten mit konkreten inhaltlichen Forderungen verbunden. Sie stellt vielmehr eine allgemeine Beauftragung zur zeitlich befristeten Politikgestaltung dar.

Anhand der drei genannten Kriterien sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide am positivsten zu bewerten. Sie weisen Beteiligungsgraden auf, die lokalen Wahlen ähnlich sind. Folglich schneiden sie unter Repräsentativitätsgesichtspunkten ähnlich positiv ab. Zudem sind sie besonders informationshaltig. Und ihre Wirkungsweise ist garantiert. Mehr noch: die Entscheidungskompetenz liegt im Falle eines Zustandekommens in den Händen der Bürger selbst.

---

4 Die Verfasstheit kann z.B. die Regelmäßigkeit der Beteiligung betreffen, ebenso wie die Verbindlichkeit ihrer Umsetzung in Entscheidungen.

**Abbildung 1:** Ausgewählte lokale Beteiligungsformen nach ihrer Repräsentativität, ihrer Informationsdichte sowie ihrer Wirkungsgarantie (letzteres in der Abbildung kursiv gedruckt, wenn hoch)

		Repräsentativität der Interessenartikulation	
		niedrig	hoch
Informationsdichte der artikulierten Interessen	niedrig	Beteiligung an Anhörungen oder Einwohnerversammlungen	<i>Wahl der lokalen Räte und Bürgermeister</i>
	hoch	Beteiligung an Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Protesten Mitarbeit in Bürgerinitiativen  Kontakte zu Verwaltung und Politik	Mitarbeit in Parteien  Beteiligung an Mediationen, an Bürgerpanels, in Planungszellen, ...  <i>Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus demokratietheoretischer Sicht sind sie mit dieser Kombination von Eigenschaften den meisten anderen Beteiligungsformen überlegen. Allerdings wird von ihnen, wie Studien von Gabriel (1999) oder Mittendorf (in diesem Band) zeigen, bislang noch kein übermäßiger Gebrauch gemacht. Wenn im Bundesdurchschnitt pro Jahr nur etwa in jeder sechzigsten Kommune ein entsprechendes Verfahren stattfindet, kann selbst im Fall einzelner hoher Beteiligungsquoten nicht von einer umfassenden (hier im Sinne von flächendeckenden und regelmäßigen stattfindenden) Berücksichtigung von Bürgerinteressen gesprochen werden.

Alle übrigen Formen lokaler Bürgerbeteiligung sind eine Sache von Minderheiten. Über 70 Prozent der Bevölkerung sind einer Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Jahr 1997 zufolge – mit Ausnahme der Beteiligung an kommunalen Wahlen – kommunalpolitisch passiv (vgl. Gabriel 2002: 132). Etwa 20 Prozent der Befragten gaben an, bereits von anderen repräsentativ-demokratischen Einflussmöglichkeiten Gebrauch gemacht zu haben (z.B. direkte Kontakte zur Stadt-/Gemeindeverwaltung). Ebenso viele Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich laut eigenen Angaben bereits an Bürgerinitiativen, Protestaktionen, Unterschriftensammlungen und/oder Bürgerbegehren (themenorientierten Beteiligungsformen). Über die Nutzungshäufigkeit neuer deliberativer Beteiligungsformen gibt es bislang kaum Angaben. An Planungszellen haben laut Dienel (2002) bereits über 8.000 Bürger teilgenommen. Diese Zahl spricht jedoch nicht für ein Verfahren, das die umfassende Integration von Bürgerinteressen in die lokalen politischen Entscheidungsprozesse gewährleistet, selbst wenn die Repräsentativität der Beteiligtenauswahl hier gewährleistet ist. Die genannten Beteiligungsverfahren sind zudem kaum institutionalisiert. In der Regel handelt es sich dabei um Informations- oder Artikulationsrechte. Ihre Anwendung ist nicht verpflichtend. Und meist fehlt ihnen eine garantierte Bindung der Verantwortlichen an die Ergebnisse der Beteiligung. Da die Nutzung themenorientierter Beteiligungsformen stark ressourcenabhängig ist, bleiben die Interessen ressourcenschwacher Bevölkerungsgruppen hier eher unberücksichtigt als dies bei Wahlen der Fall ist, was die Repräsentativität der Interessenartikulation bei diesen Beteiligungsformen einschränkt – außer dieser Aspekt wird wie im Fall von Planungszellen explizit bei der Auswahl der Beteiligten berücksichtigt. Hinsichtlich der Repräsentativität der artikulierten Interessen und der Garantie ihrer Berücksichtigung im politischen Entscheidungsprozess schneiden diese Beteiligungsformen verglichen mit Wahlen und Bürgerentscheiden damit in der Regel schlechter ab. Ihr Vorzug ist jedoch, dass sie den politischen Entscheidungsträgern präzise Informationen über die Vorstellungen der Bürgerschaft vermitteln. Dies gilt umso mehr für diejenigen Verfahren, die eine Lösung des Repräsentativitätsproblem beinhalten.

## 2 Offene Fragen

Die Forschung zu lokaler Bürgerbeteiligung hat mittlerweile eine lange Tradition. Es liegen zahlreiche Studien hierzu vor, und die Beispiele aus der Praxis sind vielfältig. Dennoch sind zentrale Fragen bislang noch nicht befriedigend beantwortet. Hier sind Wissenschaft und politische Praxis gleichermaßen gefordert. Es geht um die Frage nach den Zielen lokaler Bürgerbeteiligung ebenso wie um die Frage nach den Voraussetzungen der Zielerreichung.

### 2.1 Die Frage nach den Zielen

Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck. Diese Tatsache wird in der Praxis häufig übersehen. Wer auch immer mehr Bürgerbeteiligung anstrebt, sollte wissen, welche Ziele damit verfolgt werden. Zumeist beschränkt sich die Rhetorik auf vage Formulierungen: Der demokratische Gedanke solle intensiviert, die Unzufriedenheit der Bürger mit bestehenden Beteiligungsformen und die Politikverdrossenheit im Allgemeinen verringert, die Legitimation konkreter Vorhaben gestärkt, oder aber effektivere und/oder effizientere Problemlösungen sollten entwickelt werden. Das heißt, zumeist geht es um die Steigerung politischer Legitimität<sup>5</sup> durch die Schaffung von Responsivität, Effektivität und Effizienz. Ähnliches findet man in der theoretischen Literatur (vgl. z.B. den Beitrag von Brigitte Geißel in diesem Band; Teorell 2006). Allerdings konkretisieren die verschiedenen partizipativen, deliberativen (advocacy democracy), repräsentationsorientierten Demokratietheorien oder Ansätze aus der Sozialkapitaldiskussion verschiedene Unterziele, die aus ihrer Sicht von besonderer Bedeutung sind (vgl. Abb. 2).

In der Praxis ebenso wie in der Forschung fehlt es häufig an notwendigen Konkretisierungen sowohl der Haupt- als auch der Unterziele, ebenso wie an Wissen über die Folgen einzelner Maßnahmen. Wenn Responsivität geschaffen werden soll, genügt es dann, die Zahl der Beteiligten zu erhöhen? Oder sollte stattdessen die Zahl der Beteiligungsmöglichkeiten erhöht werden? Genügt es, lediglich auf eine „mehr“ an artikulierten Interessen zu achten oder muss die Äußerung von Vorstellungen möglichst repräsentativ erfolgen? Genügt es, allein die Beteiligungsseite zu betrachten oder muss nicht vielmehr auf die finale Übereinstimmung zwischen geäußerten Interessen und den jeweiligen politischen Entscheidungen geachtet werden, um die Steigerung von Legitimität sicher zu stellen? Genügt zur Steigerung von Legitimität die Herstellung solcher Übereinstimmungen oder muss diese Kongruenz von den Bürgern auch wahrgenommen werden? Genügt es zur Steigerung von Legitimität, Responsivität im Einzelfall

---

5 Unter Legitimität wird hier die Anerkennung bzw. der Glaube an die Rechtmäßigkeit einer Person, einer Handlung, einer Institution oder eines politischen Systems verstanden.

sicher zu stellen, oder bedarf es hierfür einer nachhaltigen Responsivitätssteigerung? Die Liste der Fragen kann fortgeführt werden, auch im Hinblick auf andere Zielsetzungen.<sup>6</sup>

Abbildung 2: Ziele lokaler Bürgerbeteiligung in der Demokratietheorie

<i>Hauptziele politischer Beteiligung</i>	<i>Beispielhafte Auswahl von Unterzielen politischer Beteiligung</i>
Legitimitätssteigerung durch mehr Responsivität, eine höhere Effektivität und Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mehr und repräsentativere Beteiligung</li> <li>• Verstärkung der Kommunikation zwischen Bürgern und Entscheidern</li> <li>• Schaffung von Verständnis für demokratische Prozesse</li> <li>• Stärkung von Transparenz</li> <li>• Persönlichkeitsentwicklung und politische Meinungsbildung</li> <li>• präzisere Artikulation von Interessen</li> <li>• Stärkung der Qualität politischer Entscheidungen</li> <li>• Einsparung von Mitteln, Auffinden kostengünstiger Alternativen</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Teorell 2006.

Soll Beteiligung kein Selbstzweck sein, müssen zumindest Fragen nach den gewünschten Zielen zu Beginn eines jeden Beteiligungsprozesses gestellt werden. Sind entsprechende Ziele nicht definiert, ist eine spätere Überprüfung des Beteiligungserfolgs nicht möglich. Nicht alle Befürworter und Gegner politischer Beteiligung sind an entsprechenden Evaluationen interessiert. Angesichts der Bedeutung des Themas und der damit verbundenen Kosten liegt die Frage nach der Evaluation von Beteiligungsprozessen jedoch auf der Hand, zumal nicht alle Beteiligungsformen gleichermaßen dazu geeignet sein dürften, die definierten Ziele zu erreichen.

## 2.2 Die Frage nach den Erfolgsbedingungen

Die Definition der Ziele ist eine Sache. Die Schaffung geeigneter Bedingungen sowie die Auswahl geeigneter Maßnahmen zur erfolgreichen Zielerreichung eine andere. Das Wissen hierüber ist bislang sehr begrenzt. Dies hat mehrere Gründe.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Holtkamp u.a. 2006: 259.

Die meisten Erkenntnisse über die Bedingungen für „erfolgreiche“ politische Beteiligung hat die Forschung bislang im Zusammenhang mit Wahlen erzielt. Hier liegen die meisten Daten vor. Zudem strukturieren Theorien mittlerer Reichweite das heutige Wissen.<sup>7</sup> Allerdings beschäftigt sich die Forschung hier primär mit der Frage nach der Höhe der Wahlbeteiligung. Die Konsequenzen einer hohen oder niedrigen Wahlbeteiligung werden demgegenüber nur selten untersucht.

Ein weiteres Problem ist, dass sich Studien zu lokaler Bürgerbeteiligung zumeist mit Einzelfällen beschäftigen. Dieses Vorgehen liefert zwar viele Detailinformationen. Problematisch ist aber die Verallgemeinerbarkeit der Erkenntnisse über den jeweiligen Fall hinaus. So variieren nicht nur die Beteiligungsformen selbst, sondern auch die Kontexte, in denen die Beteiligung stattfindet. Eine stärkere Systematisierung und Verallgemeinerbarkeit der Erfolgsfaktoren ist auf Grund der Unterschiedlichkeit der Fälle damit schwierig. Dies gilt selbst im Fall von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden: „(V)or allem die Heterogenität und die damit verbundene Zufälligkeit unterschiedlicher Sachthemen, die bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ... zur Abstimmung gebracht werden können, erschwert „output-orientierte“ Grundsatzaussagen über die Wirkung politischer Partizipation ... Die Variationsbreite der direkten Entscheidungen sperrt sich mithin ... gegen politisch-soziologische Verallgemeinerungen und plausible Politikmuster“ (Luthardt 1996: 163, zit. nach Kost 2003: 345).

Immerhin lassen sich aus bisherigen Theorien zur politischen Partizipation und anderen Studien Rückschlüsse ziehen auf verschiedene Faktoren, die für den Erfolg von Bürgerbeteiligungsverfahren von Bedeutung sind (vgl. Abb. 4; ähnlich Geißel 2006, 2007). Zunächst gehören hierzu die Persönlichkeitsmerkmale der Beteiligten selbst. Die Ressourcenausstattung eines Individuums (v.a. Bildung), seine Einbindung in mobilisierende Netzwerke, sein Interesse an politischen Fragen sowie bei themenorientierten Fragen seine Betroffenheit, sind wesentliche Faktoren, die politische Beteiligung begünstigen. Hinsichtlich des Ziels einer möglichst repräsentativen Artikulation von Interessen ist diese Tatsache bei vielen Formen lokaler Bürgerbeteiligung zu bedenken.

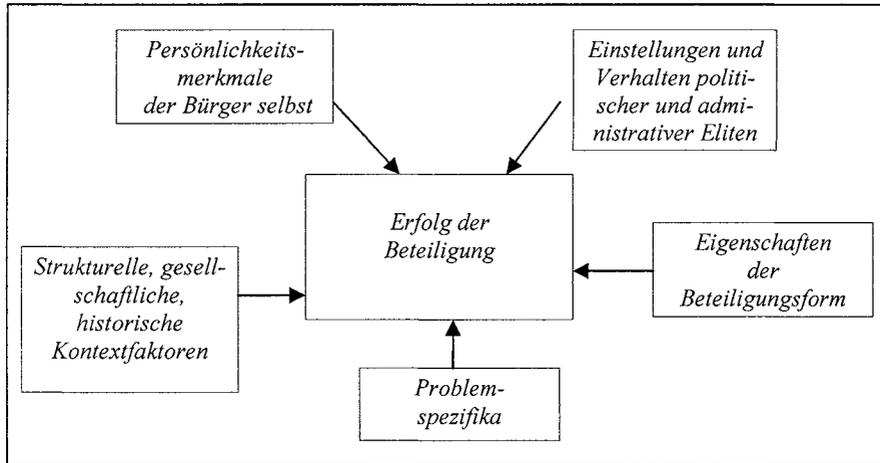
Die politischen und administrativen Eliten, ihre Einstellungen und ihre Verhalten gegenüber einer stärkeren Bürgermitwirkung sind ein zweiter Komplex zur Erklärung des Erfolgs oder Misserfolgs politischer Beteiligung. Eliten können Motivation hervorrufen, je nach Engagement und Ernsthaftigkeit, mit der sie die politische Beteiligung der Bürger begleiten. Sie können als „Partizipationsunternehmer“ fungieren, indem sie Issue-Publika organisieren und/oder diese bei der Erreichung ihrer Ziele unterstützen. In Wahlkämpfen spielen die Parteien hierbei eine maßgebliche Rolle. Bei anderen Beteiligungsformen kann diese Mo-

---

7 Unterschiedliche Erklärungsansätze für die Beteiligung an Wahlen finden sich exemplarisch in den Studien von Brady et al. 1995, Rosenstone/Hansen 2003 oder Franklin 2002.

bilisierungsfunktion ebenso von Parteien, aber auch von einzelnen Politikern, Verwaltungsfachleuten, lokalen Medien oder Interessengruppen übernommen werden. In gleicher Weise können von Eliten jedoch auch demotivierende Einflüsse ausgehen, die der „erfolgreichen“ Beteiligung im Wege stehen (vgl. Rosenstone/Hansen 1993; Gabriel 2002: 145).

Abbildung 3: Ursachen erfolgreicher Bürgerbeteiligung



Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Geißel 2006.

Auch das zur Lösung anstehende Problem selbst ist für den Erfolg von Beteiligungsverfahren von Bedeutung. Probleme müssen in einer befristeten Zeitspanne lösbar sein, da Beteiligung in der Regel für Bürger zeitlich absehbar sein muss. Hinsichtlich der Beteiligung an Wahlen stellt dies kein Problem dar. Bei neueren Formen der Bürgermitwirkung kann sich die zeitliche Inanspruchnahme jedoch als „Beteiligungsbremse“ erweisen, weil sie vielen die Beteiligung unmöglich macht und damit gleichzeitig die Repräsentativität einschränkt. Dasselbe gilt für die Komplexität des zu behandelnden Themas. Je mehr Wissen und Engagement die Bürger für die Lösung eines Problems investieren müssen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich nur Bürger mit entsprechenden Kompetenzen beteiligen. Misslingen kann Beteiligung schließlich auch bei stark konflikthaltigen Themen, wenn konsensuale Lösungen – wie sie gerade bei deliberativen Beteiligungsmodellen erwartet werden – nicht möglich sind.

Damit wird deutlich, dass – je nach Problemstellung – auch auf die Möglichkeiten der eingesetzten Beteiligungsverfahren geachtet werden muss. Nicht jedes Verfahren eignet sich zur Erreichung aller denkbaren Ziele. Während man-

che Verfahren einzelne Interessen besonders berücksichtigen können,<sup>8</sup> sind andere Verfahren besser geeignet, möglichst viele Bürger in den Kommunikations- oder Entscheidungsprozess zu integrieren. Sollen zum Beispiel möglichst viele Bürger an einer Entscheidung beteiligt werden, z.B. um die Repräsentativität der geäußerten Interessen zu erhöhen, sind vermutlich eher einfache, wenig zeitaufwendige Verfahren zu wählen.<sup>9</sup>

Letztlich spielen auch kontextuelle Faktoren eine Rolle, wenn es um den Erfolg oder Misserfolg von Bürgerbeteiligung geht. Entsprechende Kontexteffekte gehen von der jeweiligen Ortsgröße und der politischen Kultur einer Gemeinde aus, von bestehenden Konfliktstrukturen, von alternativen Beteiligungsmöglichkeiten oder Erfahrungen mit früheren Teilnahmeverfahren. Auch sie müssen im Hinblick auf die Zielerreichung mitbedacht werden. Sollen Teilnahmeprojekte erfolgreich verlaufen, muss folglich nicht nur die Frage nach dem erwarteten Ziel beantwortet werden. Es muss ebenso geprüft werden, welches Verfahren sich zur Erreichung des gewünschten Zieles eignet und ob die für die Zielerreichung notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.

### 3 Ziel und Anlage dieses Bandes

Die folgenden Beiträge beschäftigen sich mit unterschiedlichen Formen lokaler Bürgerbeteiligung. Dabei geht es um die Frage, von welchen Faktoren der Erfolg einer Teilnahmeform abhängt. Diese Frage gewinnt vor dem Hintergrund an Relevanz, dass sich die repräsentative Demokratie an neue gesellschaftliche und politische Herausforderungen anpassen muss, z.B. durch ergänzende Formen lokaler, aber auch regionaler, nationaler oder selbst supranationaler Bürgerbeteiligung. Der Band gibt aber nicht nur einen Überblick über verschiedene Formen lokaler Bürgerbeteiligung. Er zeigt ebenso die Vielfältigkeit der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema. Die Autorinnen und Autoren behandeln im Detail unterschiedliche Fragestellungen. Sie wenden verschiedene Untersuchungsdesigns an. Sie greifen auf unterschiedliche Untersuchungsmethoden zurück. Qualitative und quantitative bearbeitete Projekte ergänzen sich und tragen damit zu einer weiteren Systematisierung der bisherigen Forschung bei. Gleichzeitig bieten sie der politischen Praxis Anregungen reflektierter, kritischer und zielbewusster mit dem Thema „lokale Bürgerbeteiligung“ umzugehen.

---

8 Dies kann z.B. Expertenwissen aus der Bevölkerung sein, das zu effektiveren und/oder effizienteren Problemlösungen beiträgt.

9 So wird selbst bei vergleichsweise einfachen Teilnahmeverfahren wie Wahlen häufig argumentiert, dass komplizierte Wahlsysteme (z.B. Kumulieren und Panaschieren) im Gegensatz zu einfachen Wahlsystemen (Listenwahl) die Teilnahmeraten negativ beeinflussen.

Einleitend setzt sich Brigitte Geißel mit der zentralen Frage auseinander, welche Ziele mit Bürgerbeteiligung verbunden werden können. Auf der Grundlage umfangreicher Literaturrecherchen entwickelt sie einen Analyserahmen, mit dessen Hilfe Ziele politischer Beteiligung bestimmt und verschiedene partizipative Arrangements hinsichtlich ihrer Leistung bewertet werden können. Der Analyserahmen beinhaltet vier Erfolgskriterien: Legitimität, Effektivität (erfassbar anhand objektiver oder subjektiver Bewertungen), die demokratische Qualifizierung der Bürger sowie die Bildung von Sozialkapital. Im Anschluss an die Entwicklung des Analyserahmens werden die Möglichkeit von Zielkonflikten, die Hierarchisierung der Erfolgskriterien sowie die Kontextabhängigkeit der Ergebnisse diskutiert und abschließend Hypothesen zum Erfolg unterschiedlicher partizipativer Arrangements formuliert.

Im Anschluss an die Beschäftigung mit der Zieldimension politischer Beteiligung zeigt Angelika Vetter bei ihrer Analyse der Entwicklung und der Ursachen lokaler Wahlbeteiligung, warum die Suche nach neuen Formen lokaler Bürgerbeteiligung zunehmend wichtig wird. Während zu Beginn der 90er Jahre noch durchschnittlich über 70 Prozent der Bürger an den Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften teilnahmen, sind es heute – 15 Jahre später – kaum mehr 50 Prozent. Dieser Rückgang der lokalen Wahlbeteiligung kann unter Umständen durch neue Möglichkeiten bürgerschaftlicher Partizipation kompensiert werden. Die Ursachenanalyse zeigt, dass die institutionellen Veränderungen innerhalb der letzten Jahre kaum für diesen Rückgang verantwortlich gemacht werden können. Vielmehr scheint dieser auf gesamtgesellschaftlichen Veränderungen zu beruhen, die sich bislang in der nationalen Wahlbeteiligung noch nicht niederschlagen. Institutionen allein haben demnach nur einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Höhe lokaler Wahlbeteiligung.

Eine momentan breit diskutierte Ergänzung lokaler Wahlen stellen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dar, mit denen sich Volker Mittendorf in seinem Beitrag beschäftigt. Im Bundesländervergleich geht er den Fragen nach, in wie weit sich Quoren- und Themenrestriktionen auf die Einleitungshäufigkeit, die Zulässigkeit und die Verfahrensergebnisse kommunaler Bürgerbegehren auswirken. Offenbar hängen alle drei Aspekte mit den jeweiligen institutionellen Regelungen zusammen. Themenrestriktionen und die Quorenhöhe beeinflussen die Einleitungshäufigkeit. Ähnlich erhöhen ein niedriger Restriktionsgrad, ein Verzicht auf die Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags und ein kurzer Negativkatalog die Zahl der zulässigen Begehren. Außerdem werden Zustimmungsquoren von über 10 Prozent als kritisch angesehen, da sie die in Bürgerentscheiden geäußerten Präferenzen verzerren, was zu Problemen im Hinblick auf die Qualität des Problemlöseprozesses führen dürfte.

Mit direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten beschäftigt sich auch Lars Holtkamp. In einem Vergleich zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg untersucht er, welche Konsequenzen sich aus der Anwendung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in eher konkurrenzdemokratischen Systemkontexten einerseits und in eher konkordanzdemokratischen Strukturen andererseits ergeben. Die Ergebnisse zeigen, dass direktdemokratische Vetopositionen in konkurrenzdemokratischen Kontexten (Nordrhein-Westfalen) nicht automatisch zu einer Reduzierung der prozeduralen Parteipolitisierung beitragen. Allerdings deuten sich dort negative Auswirkungen im Hinblick auf die Output-Legitimität und die kommunalen Handlungsspielräume an, denen auf der Input-Seite keine eindeutig positiven Effekte gegenüber stehen. Anders fällt die Beurteilung von Bürgerbegehren in eher konkordanzdemokratischen Kontexten aus: Hier erscheint eine erfolgreiche Steigerung der Input- und Output-Legitimität durch sie wahrscheinlicher.

Die Mobilisierung der Bürger durch intermediäre Organisationen stellt ebenfalls eine Form lokaler Bürgerbeteiligung dar. Marion Reiser, Christian Rademacher und Tobias Jaeck konzentrieren sich in ihrer bundesländerübergreifenden Analyse auf die Präsenz und den Erfolg kommunaler Wählergemeinschaften, die in den süddeutschen und neuen Bundesländern deutlich stärker vertreten sind als z.B. in Nordrhein-Westfalen oder im Saarland. Anhand von vier in der lokalen Politikforschung diskutierten Faktorenbündeln – institutionellen und strukturellen Einflussgrößen, traditionellen/kulturellen Unterschieden sowie wahlspezifischen Faktoren – versuchen sie zu erklären, wovon die Präsenz und der Erfolg von Wählergemeinschaften abhängen. Die Analysen basieren auf Daten aus über 11.000 Städten und Gemeinden. Offenbar lässt sich die Präsenz lokaler Wählergemeinschaften kaum mit institutionellen Rahmenbedingungen erklären. Die Gemeindegröße hat einen Effekt, wenngleich in unerwarteter Richtung (die Präsenz steigt mit der Gemeindegröße). Traditionelle und kulturelle ebenso wie wahlspezifische Einflüsse sind erkennbar. Auf den Erfolg der Wählergemeinschaften wirken diese Faktoren nach Ansicht der Autoren allerdings primär vermittelt über die Präsenz.

Friedrich Paulsen, Freia Stallmann und Anette Zimmer verstehen unter erfolgreicher Bürgerbeteiligung die Beeinflussung lokalpolitischer Entscheidungen durch lokale Vereine. Sie analysieren am Beispiel zweier Frauenvereine aus Münster, welche Strategien für den Erfolg der Vereine verantwortlich waren, um eine bereits vom Rat der Stadt getroffene Entscheidung nachträglich zu ändern. Der Erfolg der Vereine wird auf Grundlage des Konzepts der Kontextstrukturen bzw. des „political opportunity structure“ Ansatzes erklärt. Maßgeblich für den Erfolg war der Zusammenschluss beider Vereine zu einem möglichst breiten, milieuüberschreitenden Protestrelais. Die Vereine konnten das Thema in der loka-

len Öffentlichkeit etablieren durch Lobbying, Pressearbeit, Kontakte zur Politik (notwendige Bedingungen) und die Uminterpretation eines Konfliktes um Ressourcen in eine Wertefrage. Als hinreichende Bedingung kommen Veränderungen der Rahmenbedingungen wie den Milieus sowie die Bundesgesetzgebung hinzu.

Bürgerpanels geben den Bürgern zwar keine Möglichkeit, auf politische Fragen direkt Einfluss zu nehmen. Dennoch liefern sie den lokalen Entscheidungsträgern wichtige Informationen, auf die diese wiederum reagieren können. Die Förderung von mehr Bürgerbeteiligung durch den Einsatz regelmäßiger, repräsentativ angelegter sowie von unabhängigen Instanzen begleiteter Bürgerbefragungen (Bürgerpanels) untersucht Kai Masser. Das Bürgerpanel, wie es von der Projektgruppe des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung (Speyer) umgesetzt wurde, besteht nicht nur aus Befragungen. Es beinhaltet auch Workshops zur Aufarbeitung und Beratung. Die bisherigen Erfahrungen aus Viernheim, Arnsberg, Herford, Speyer und Haßloch zeigen, dass eine hohe Beteiligung an den Panels sowie eine hohe Akzeptanz bei den Verantwortlichen abhängt von der Repräsentativität des Panels, der Offenheit für alle Bürger und der Niederschwelligkeit (geringer Zeitaufwand). Hinzu kommen die notwendige Unterstützung durch die Kommunen sowie die Einbindung der Räte. Trotz hoher Beteiligung und Akzeptanz wurden die aus den Befragungen gewonnenen Informationen bislang allerdings nicht als Grundlage für weitere lokale Bürgerbeteiligungsprojekte genutzt.

Der Einsatz von Diskursverfahren steht im Mittelpunkt des Beitrags von Uwe Pfenning und Christina Beninghaus. Mit Hilfe wissenschaftlich moderierter Aushandlungsverfahren sollen dabei verschiedene Interessenlagen zu einer konsensualen Übereinstimmung gebracht werden. Diskurse als Bürgerbeteiligung können sowohl punktuelle Verfahren sein (Bürgerkonferenz, Bürgerversammlung) als auch Verfahren kontinuierlicher Partizipation (Bürgergutachten, Planungszelle, Bürgerpanel). Analysiert und bewertet werden drei Fallbeispiele in Viernheim (Hessen) sowie Rottweil-Hausen und Balingen (Baden-Württemberg). Dabei erweisen sich Diskursverfahren in unterschiedlichen Kontexten und unter unterschiedlichen Ausgangsbedingungen als erfolgreich. Zentral für ihren Erfolg sind die Repräsentanz von Argumenten, die Ergebnisoffenheit, die informative und kommunikative Gleichberechtigung der Teilnehmer, die Herstellung gemeinsamer Informationsniveaus und die Klärung der Konventionen zum Beteiligungsverfahren durch die Teilnehmer, Fairness, eine unabhängige Moderation und eine Themenwahl, bei der eine Rationalisierung möglich ist. Auf dieser Grundlage konnten in den vorgestellten Beispielen die Fachkompetenz von Bürgern gebündelt und politikfähig gemacht, Konventionen und Kompromisse zu inhaltlich offenen Fragen geschaffen und zudem eine Vertrauensbasis zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern hergestellt werden.

Mit lokalen Begleitausschüsse zur Umsetzung des Programms „lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ beschäftigt sich Susann Burchardt. Die Begleitausschüsse sollen lokale Ressourcen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe mobilisieren und vernetzen, dadurch dass in ihnen Vertreter aller relevanten Akteure, insbesondere Bürger und Betroffene, in die Programmumsetzung vor Ort integriert werden. Mit Hilfe von Daten aus 286 Stadtquartieren in West- und Ostdeutschland, untersucht Susann Burchardt, in wie weit dies tatsächlich gelingt und in wie weit sich darüber hinaus nachhaltige Partizipationsstrukturen vor Ort entwickeln. Susann Burchardt kommt zu dem Ergebnis, dass entsprechende Partizipationsgremien bei Einbettung in übergreifende lokale Governancestrukturen die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Entwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren auf lokaler Ebene erhöhen. Problematisch ist allerdings, dass häufig nur den formalen Fördervorgaben nachgekommen wird, ohne die betroffenen Bürger tatsächlich zu beteiligen.

Matthias Bernt und Miriam Fritsche analysieren an zwei Beispielen aus Leipzig-Grünau und Berlin-Marzahn die Möglichkeiten und Schwierigkeiten lokaler Bürgerbeteiligung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“. In beiden Fällen sollten Bürger als Mitentscheider und Partner neben staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in die jeweiligen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Matthias Bernt und Miriam Fritsche kommen allerdings zu dem Schluss, dass trotz des Einsatzes unterschiedlicher Beteiligungsverfahren der Bürgerbeteiligung nur ein nachrangiger Stellenwert zukam. Zentrale Entscheidungen waren bereits zuvor zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen ausgehandelt worden. Die Ursachen hierfür lagen weder in einer mangelnden Teilnahmebereitschaft auf Seiten der Bürger, noch in einem mangelnden Beteiligungswillen auf Seiten der Verwaltung. Als problematisch erwiesen sich vielmehr die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der beteiligten Interessen sowie deren unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit, die bei den privatwirtschaftlichen Wohnungsbauunternehmen am ausgeprägtesten war.

Abschließend stellen Christopher Gohl und Jürgen Wüst die Frage, in wie weit Beteiligungsprozesse und die dort eingesetzten Methoden im Hinblick auf die Gestaltung der Lernprozesse der Beteiligten betrachtet werden sollten. Analysiert werden verschiedene Beteiligungsprozesse in Form kommunaler Familientische sowie das Dialogforum Flughafen Frankfurt. In beiden Verfahren ist durch die Beteiligung unterschiedlicher Akteure, die über verschiedene Arten von Wissen verfügen (Handlungswissen, Faktenwissen und Anwendungswissen), eine zentrale Voraussetzung zum Erwerb neuen Wissens gegeben. Christopher Gohl und Jürgen Wüst unterstreichen, dass Beteiligungsprozesse nicht nur hinsichtlich ihres „Problemlösungspotenzials“ bewertet werden dürfen. Vielmehr muss auch der gemeinsame Lernprozess aller berücksichtigt werden. Wichtig

hierfür sind qualitativ hochwertige Beteiligungsverfahren mit entsprechend geschulten Moderatoren. Ihre Kenntnis der konkreten Problemlagen einerseits sowie aktivierender und teilnehmerorientierter Methoden andererseits ist zentral, um die vorhandenen Wissenspotenziale zu aktivieren, miteinander zu verbinden und zunehmend selbstgesteuertes Lernen zu ermöglichen

## Literatur

- Barber, Benjamin 1984: Strong democracy. Participatory politics for a new age. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a. 1979: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills u.a.: Sage.
- Brady, Henry E./Verba, Sidney/Schlozman, Kay L. 1995: Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, in: American Political Science Review 89, S. 271-294.
- Cain, Bruce E./Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E. 2003: Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1994: A Democratic Dilemma – System Effectiveness versus Political Participation, in: Political Science Quarterly 109, S. 23-34.
- Denters, Bas/Rose, Lawrence E. 2005: Local Governance in the Third Millennium: a brave new world?, in: Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (Eds.): Comparing Local Governance. Trends and Developments. Houndmills: Palgrave, S. 1-11.
- Dienel, Peter C. 2002: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, 5. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Feindt, Peter H. 1997: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle, in: APUZ B27, S. 39-46.
- Franklin, Mark N. 2002: The Dynamics of Electoral Participation, in: LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa (Eds.): Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting. London u.a.: Sage, S. 148-168.
- Gabriel, Oscar W. 1999: Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 4, S. 299-331.
- Gabriel, Oscar W. 2002: Bürgerbeteiligung in den Kommunen, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 121-160.
- Geißel, Brigitte 2006: Langer Weg zum Wandel. Lokale Agenda 21: Impulsgeber, aber kein Allheilmittel, in: WZB-Mitteilungen 114, S. 46-48.
- Geißel, Brigitte 2007: Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde, in: Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hg.): Local

- Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23-38.
- Held, David 1996: *Models of Democracy*, 2nd Ed. Stanford: Stanford University Press.
- Holtkamp, Lars 2005: Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, in: Oebbecke, Janbernd (Hg.): *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*. Stuttgart: Steiner, S. 15-34.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 2006: *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt: Campus.
- Kaase, Max 1995: Partizipation, in: Nohlen, Dieter (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 521-527.
- Kersting, Norbert 2004: *Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt: Campus.
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter (Eds.) 1995: *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kost, Andreas 2003: Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 335-348.
- Luthardt, Wolfgang 1996: Direktdemokratische Beteiligung in Westeuropa, in: *Außer-schulische Bildung 2/96*, S. 161-165.
- Pateman, Carole 1970: *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press.
- Reinermann, Heinrich 2002: Das elektronische Rathaus, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 41*, S. 61-82.
- Rosenstone, Steven J./Hansen, John M. 2003: *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York u.a.: Longman.
- Schumpeter, Joseph A. 1950: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: Francke.
- Teorell, Jan 2006: Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda, in: *European Journal of Political Research 45*, S. 787-810.
- Van Deth, Jan W. 2003: Vergleichende politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, 4. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 167-187.
- Verba, Sidney/Schlozman, Kai L./Brady, Henry E. 1995: *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vetter, Angelika 2006: Modernizing German Local Government: Bringing the People back in?, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (Hg.): *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253-268.
- Vetter, Angelika 2007: „Challenge“ und „Response“ am Beispiel des Wandels der deutschen Kommunalverfassungen, in: De Nève, Dorothée/Reiser, Marion/Schnapp, Kai-Uwe (Hg.): *Herausforderung – Akteur – Reaktion. Diskontinuierlicher sozialer Wandel aus theoretischer und empirischer Perspektive*. Baden-Baden: Nomos, S. 199-220.
- Vetter, Angelika/Kersting, Norbert 2003: Conclusions: Reforming Local Government. Heading for Efficiency and Democracy, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Eds.): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Efficiency and Democracy?* Opladen: Leske + Budrich, S. 333-349.

- Von Kodolitsch, Paul 2002: Die Debatte um Bürger und Kommunalvertretung – eine endlose Geschichte?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 41, S. 7-22.
- Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W. 2005: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, S. 411-455.
- Wollmann, Hellmut 1999: Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen, in: APUZ B24-25, S. 13-22.
- Wollmann, Hellmut 2002: Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, in: Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 101-119.

# Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements

*Brigitte Geißel*

## 1 Einleitung

Demokratie meint das ‘government of the people, by the people, and for the people’ (Lincoln), also eine Regierungsform, in der das Volk (in der Regel durch seine Repräsentanten) regiert, und Entscheidungen letztlich unter Berufung auf das Interesse der Bevölkerung gefällt werden. Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass sie neben den in allen politischen Systemen zu erbringenden systemischen Leistungen, wie beispielsweise ein Mindestmaß an innerer Sicherheit und Daseinsfürsorge, auch politische Leistungen erzielen muss, welche nur in Demokratien möglich sind und verlangt werden.<sup>1</sup> Dabei herrscht zwar keine Einigkeit darüber, was diese demokratischen Leistungen beinhalten sollen, können oder müssen<sup>2</sup>, aber einige Dimensionen werden übereinstimmend als fundamental akzeptiert: ein Mindestmaß an Legitimität, an Partizipation und Repräsentation der Bevölkerung, an rechtsstaatlicher Gleichheit, an funktionierender Kontrolle, z.B. durch Gewaltenteilung, Wettbewerb und Offenheit der Machtstrukturen sowie eine effektive Leistungserbringung im Interesse der Bürger.

Die meisten dieser Dimensionen werden in den etablierten Demokratien als weitgehend erfüllt angesehen, so die rechtsstaatliche Gleichheit oder die Gewaltenteilung. Ganz anders sieht es jedoch bei der Partizipation und Repräsentation der Bevölkerung aus, welche von Sartori (1992: 40) zu Recht als „Achillesverse“ der Demokratie bezeichnet wird. Seit der „partizipativen Revolution“ (Barnes/Kaase 1979) der 1970er Jahre haben repräsentationstheoretische Vorstellungen à la Schumpeter (1950), die für eine strenge politische Arbeitsteilung zwischen politischen Eliten und der Masse eintreten, zunehmend an Boden verloren. Partizipative Ansätze im Sinne von Rousseau, Pateman (1970) und Barber (1984), die eine aktive Rolle der BürgerInnen in (fast) allen Phasen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses fordern, sind heute en vogue. Legitimitätsdefizite,

---

1 Zur Unterscheidung zwischen systemisch-ökonomischen und demokratischen Leistungen, siehe z.B. Offe 2003: 12; Fuchs 1998.

2 Vergleiche beispielsweise die unterschiedlichen Indikatoren zur Messung des demokratischen Niveaus eines politischen Systems: Lauth 2004.

Misstrauen gegenüber politischen Eliten und Institutionen sowie politische Unzufriedenheiten wachsen in vielen Ländern ebenfalls seit einigen Jahren. Und nicht zuletzt wird an den Fähigkeiten der repräsentativen Demokratien zur effektiven Leistungserbringung im Interesse der Bürger immer häufiger gezweifelt.

Diese ‚Malaisen‘ führen zwar nicht unbedingt zu weit reichenden demokratischen Krisen, aber sie werden durchaus als Grund für Besorgnis betrachtet. Nicht zuletzt diese Besorgnis ist der Nährboden für neue und alte Konzepte zu partizipativen Arrangements<sup>3</sup>, welche zunehmend auf der politikwissenschaftlichen und politischen Agenda auftauchen. Partizipative Arrangements – so wird argumentiert – können zur Lösung der genannten Probleme beitragen. Ohne eine verstärkte Integration von BürgerInnen in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse seien moderne Gesellschaften nicht mehr konsens-, entscheidungs- und lebensfähig, so stimmen viele Wissenschaftler, Politiker sowie politische Organisationen überein und plädieren für eine partizipative Demokratisierung der Demokratie.<sup>4</sup> Bürgerbeteiligung wird als Hoffnungsträger betrachtet, welcher das Legitimitätsdefizit, das durch den Austausch des Führungspersonals nicht mehr verschwindet, absorbiert, der Politikverdrossenheit entgegenwirkt und eine effektivere Politik fördert (z.B. Papadopoulos 2004: 219; Vetter 2002). In vielen Staaten wurden aus diesen Gründen partizipative Arrangements initiiert und Bürger zunehmend in politische Willensbildungs-, Planungs- und sogar Entscheidungsprozesse einbezogen.

Besonders auf der *subnationalen* Ebene ist eine erstaunlich dynamische Entwicklung partizipativer Arrangements zu beobachten.<sup>5</sup> So ereigneten sich nach einer Berechnung von Scarrow (2001) in den OECD-Ländern der letzten Jahrzehnte über 20 institutionelle Reformen in Richtung Mitbestimmung, und die Tendenz ist steigend.<sup>6</sup> Nur wenige Veränderungen bezogen sich auf die nationale Ebene, die meisten fanden auf subnationaler Ebene statt. Dort werden vielfältige partizipative Arrangements erprobt, so z.B. direkt-demokratische Elemente wie „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“, aber auch nicht formal-institutionali-

- 
- 3 Dieses Konzept hat weitreichende Ähnlichkeiten mit Demokratiekonzepten wie sie „participatory governance“, „deep democracy“, „public participation“ oder „strong democracy“ propagieren. Im Allgemeinen wird darunter die Konsultation und Einbeziehung von Bürgern und anderen nicht-staatlichen Akteuren in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse vom Agenda-Setting bis zur Implementation und Policy-Bewertung verstanden (vgl. Geißel 2004: 1ff.).
- 4 Siehe z.B. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Weißbuch der Europäischen Kommission.
- 5 Vgl. z.B. Holtkamp et al. 2006; Geißel/Kern 2000.
- 6 Konkret untersuchte Scarrow Änderungen bei Regelungen zur Direktwahl des Staatsoberhauptes sowie der Bürgermeister und Referenden auf lokaler Ebene, zu Verfassungen sowie zu nationalen Gesetzen.