

Jens Weiß / Alexandra Bonk

Kommunale Beteiligungskonzepte – Einschätzungen aktueller Entwicklungen zur Förde- rung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern in Kommunen

Jens Weiß / Alexandra Bonk

Kommunale Beteiligungskonzepte –

Einschätzungen aktueller Entwicklungen zur Förderung der Partizipation von
Bürgerinnen und Bürgern in Kommunen

Schriftenreihe Local Government Transformation
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Nr. 8, 2019

Hochschule Harz

Fachbereich Verwaltungswissenschaften

Domplatz 16

38820 Halberstadt

www.hs-harz.de

Halberstadt 2019

© Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Inhalt

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 2 | Methodisches Vorgehen | 4 |
| 3 | Auswertung der Vergleichskonzepte | 6 |
| 4 | Vergleich mit den Konzepten der ALD | 8 |
| 5 | Einschätzung zur Wirkung von Beteiligungskonzepten auf die kommunale Governance | 10 |
| 6 | Aspekte zur möglichen Weiterentwicklung von Beteiligungskonzepten | 12 |
| 7 | Literatur | 13 |
| 8 | Anhang | 16 |

1 Einleitung

Neue, zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten gelten seit längerem als geeignete Maßnahmen gegen den Verlust der Legitimität repräsentativ-demokratischer Strukturen, den Verlust von Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeiten des politisch-administrativen Systems und – ganz allgemein – gegen die sogenannte Politikverdrossenheit (Ehrhart/Sandschneider 1994; Welzel 1995; Voss 2014; Fung 2015; Nanz/Leggewie 2016; Richter 2018). Zwar sind auf kommunaler Ebene die Wahlbeteiligungen üblicherweise deutlich niedriger als auf Landes- und Bundesebene (Vetter/Remer-Bollow 2017), dennoch gelten die Kommunen aufgrund ihres direkten Kontakts und der Bedeutung vieler kommunaler Leistungen für Bürgerinnen und Bürger als „Wiege der Demokratie“ (Schieren/Bornholt 2010).

Nachdem die Erwartungen an neue, internetgestützte Beteiligungsprozesse weitgehend enttäuscht wurden (Masser 2013; Weiß 2017; Zobel/Weiß 2018), lässt sich auf kommunaler Ebene ein Trend zur Entwicklung von *Bürgerbeteiligungssatzungen*, *Beteiligungskonzepten* bzw. *Leitlinien zur Bürgerbeteiligung* beobachten (Klages 2014; Jones et al. 2016; Bertelsmann Stiftung 2017; sowie die Projektübersicht bei Netzwerk Bürgerbeteiligung o.J.). Diese regeln, in unterschiedlicher Verbindlichkeit und teilweise mit unterschiedlichen Inhalten, Aspekte der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Neben Formen der Partizipation in politischen Prozessen werden dabei teilweise auch Prozesse zur Koproduktion von Leistungen durch Netzwerke zwischen Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürgern thematisiert (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2016).

Dieser Beitrag ist im Auftrag der Akademie für lokale Demokratie e.V. (ALD, <https://www.lo-kale-demokratie.de/>) entstanden und soll auf Basis eines Vergleichs mit anderen kommunalen Partizipationskonzepten eine Einschätzung zu drei von der ALD entwickelten Konzepten liefern. Darüber hinaus werden eine Einordnung und Kategorisierung für Partizipationskonzepte entwickelt und Hinweise für deren Entwicklung in Projekten mit Kommunen gegeben.

2 Methodisches Vorgehen

Als Basis für die Analyse der von der ALD entwickelten Konzepte wurden sieben vergleichbare Publikationen aus anderen Kommunen ausgewertet. Diese Fallbeispiele wurden aus der „Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung“ des Netzwerks Bürgerbeteiligung (o.J.) mit Stand 20. März 2018 zufällig ausgewählt (siehe Anhang 1). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die untersuchten Konzepte.

Bei den untersuchten Publikationen handelt es sich um eine neue Art von Konzepten, deren genaue Struktur und Ausrichtung vor der Untersuchung nicht klar war. Anhaltspunkte zu Inhalten und Struktur von Beteiligungskonzepten finden sich in einer Publikation der Allianz Vielfältige Demokratie (2017), einem von der Bertelsmann Stiftung getragenen Netzwerk zur Entwicklung der Bürgerbeteiligung. Diese Veröffentlichung empfiehlt folgenden Mindestinhalte: Ziele und mögliche Themen für Partizipationsverfahren sowie Regelungen zu Verantwortung, Verfahren, Kosten, Umgang mit Ergebnissen, Verbindlichkeit der Umsetzung und Qualitätsmanagement von Beteiligungsprozessen. Die sieben ausgewählten Vergleichskonzepte wurden zunächst nach diesem Raster gesichtet.

| | Stadt/ Gemeinde | Bundes- Land | Einwohn. in 10 Tsd. | Bezeichnung | Jahr der Veröffentlichung / vorliegender Bearbeitungs- stand | Seitenumfang |
|----|----------------------------|-------------------------|------------------------------------|---|---|---------------------|
| 1 | Detmold | NW | 75 | Leitlinien Bürgerbeteiligung | 2017 | 33 |
| 2 | Erfurt | TH | 210 | Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt | 2017 | 7 |
| 3 | Falkensee | BB | 45 | Leitlinien zur informellen Einwohnerbeteiligung in Falkensee | 2018 | 6 |
| 4 | Griesheim | HE | 27 | Griesheimer Leitlinie für gute Bürgerbeteiligung | 2019 | 14 |
| 5 | Kressbronn | BW | 8 | Konzeption zur Bürgerbeteiligung in Kressbronn am Bodensee | 2016 | 22 |
| 6 | Plettenberg | NW | 26 | Leitlinien Bürgerbeteiligung Plettenberg | 2017 | 18 |
| 7 | Weyarn | BY | 3 | Satzung zur Weiterführung der Bürgerbeteiligung (Bürgerbeteiligungssatzung) | 2013 | 5 |
| 8 | Borna | SN | 20 | Leitlinien Bürgerbeteiligung – Mitwirkung in Borna | 2017 | 17 |
| 9 | Brandis | SN | 10 | Konzeption und Impulse für die Praxis - Bürgerbeteiligung in Brandis | 2018 | 13 |
| 10 | Großpösna | SN | 5 | Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Großpösna | 2019 | 15 |

Tabelle 1: Übersicht über die ausgewerteten Beteiligungskonzepte

Anschließend wurde ein Codiersystem mit zehn Codes entwickelt (siehe Anhang 2). Die Konzepte wurden dann mit MAXQDA codiert und ausgewertet. Die Ergebnisse dieser Analyse werden in Abschnitt 3 dargestellt. In Abschnitt 4 werden diese Resultate mit den Konzepten verglichen, die unter Beteiligung der ALD entwickelt wurden. Abschließend werden die Ergebnisse auf Basis der sozial- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Partizipationsforschung reflektiert und bewertet.

3 Auswertung der Vergleichskonzepte

Die untersuchten Beteiligungskonzepte stammen aus den Jahren 2013-2019. Die Publikationen beschreiben, in einer weitgehend ähnlichen Struktur, Möglichkeiten, Ziele, Ablauf und Beteiligte von informellen Partizipationsverfahren. Während es sich bei der Beteiligungssatzung der Gemeinde Weyarn um eine kommunale Satzung nach Art. 23 Satz 1 der bayerischen Gemeindeordnung handelt, ist der rechtliche Status der übrigen Leitfäden nicht ganz klar, auch wenn deutlich wird, dass diese in den Stadt- bzw. Gemeinderäten diskutiert wurden und entsprechende Beschlüsse zur Umsetzung existieren. Alle untersuchten Konzepte verstehen die dargestellten Teilnahmeverfahren explizit als Ergänzung repräsentativer politischer Verfahren und Institutionen und verweisen deutlich auf deren beratende, konsultative Funktionen. In allen Konzepten wird deutlich, dass die finale Entscheidung über die Umsetzung der Ergebnisse dieser Partizipationsverfahren beim Rat liegt.

Als *übergeordnetes Ziel* wird in fast allen Konzepten die Schaffung einer „Beteiligungskultur“ genannt. Diese soll vor allem durch mehr Transparenz über anstehende Entscheidungen, Entscheidungsprozesse und Beteiligungsmöglichkeiten realisiert werden. Bürgerinnen und Bürger sollen stärker in Entscheidungen und Entscheidungsprozesse einbezogen werden, um Konflikte zu vermeiden oder frühzeitiger bearbeiten zu können.

Die Konzepte erwarten eine Steigerung der Akzeptanz von Entscheidungen, eine Entwicklung des Vertrauens zwischen politischen Gremien, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern sowie eine Stärkung der Identifikation mit der Kommune. Im Konzept Stadt Erfurt (2017) wird die Erwartung geäußert, dass mehr Beteiligung zu mehr Planungssicherheit und niedrigeren Planungs- und Umsetzungskosten.

Zentrales Instrument fast aller untersuchten Konzepte ist die Erstellung, kontinuierliche Aktualisierung und Publikation einer sogenannten *Vorhabenliste*. Auf dieser sollen die wesentlichen Projekte und Vorhaben der Kommune dargestellt und damit für Teilnahmeverfahren zugänglich gemacht werden. Die Vorhabenlisten der untersuchten Kommunen sind überwiegend digital verfügbar. Abbildung 1 zeigt als Beispiel die im Internet abrufbare Vorhabenliste der Stadt Erfurt.

Vorhabenliste Erfurter Modell

Im März 2017 hat der Erfurter Stadtrat eine erste Vorhabenliste beschlossen. Diese ist Bestandteil einer neuen Form der Bürgerbeteiligungskultur in unserer Stadt und ein wichtiger Meilenstein auf den Weg zu einer transparenten und frühzeitigen Information der Erfurter Bürgerinnen und Bürger über anstehende Planungen, Projekte und Entscheidungen.

Insbesondere für die freiwilligen informellen Planungen und Projekte soll eine offene Form der Bürgerbeteiligung ermöglicht werden. Planungen und Genehmigungen im übertragenen Wirkungskreis sind davon nicht berührt.

Die vorliegende Vorhabenliste enthält den gegenwärtigen Arbeitsstand bis hin zu konkreten Terminen zu Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten. Sie wird regelmäßig, mindestens zweimal jährlich fortgeschrieben.

In der Liste finden Sie alle Vorhaben, auch jene, für die keine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist.

Vorhabenliste mit Status aktuell

Tabelle: Vorhaben mit Status aktuell

| Vorhaben | Titel | Kategorie | Datum | Status |
|----------|---|--|------------|---------|
| VH 04/16 | Bundesgartenschau (Buga) 2021 | Stadtentwicklung, Bau, Verkehr, Umwelt | 07.03.2016 | aktuell |
| VH 05/16 | Neubau Spielplatz „Bella“ | Stadtentwicklung, Bau, Soziales | 07.03.2016 | aktuell |
| VH 06/16 | Rückbau Speicher Töttelstädt | Stadtentwicklung, Bau, Umwelt | 07.03.2016 | aktuell |
| VH 07/16 | Herstellung der Durchgängigkeit der Schmalen Gera in Mittelhausen | Stadtentwicklung, Bau, Umwelt | 07.03.2016 | aktuell |

Abbildung 1: Vorhabenliste der Stadt Erfurt,

Quelle: Screenshot <https://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/buergerbeteiligung/index.html>
(29.03.2019)

Für die Erstellung und Aktualisierung der Vorhabenliste sind in alle Konzepten die Verwaltungen verantwortlich. Beteiligungsverfahren zu diesen oder anderen Vorhaben können in der Regel von Politik, Rat sowie Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden. Die untersuchten Konzepte beschreiben dann mehr oder weniger ausführlich die Kriterien, nach denen über die Initiierung eines Beteiligungsprozesses entschieden wird und die Abläufe solcher Prozesse.

Ein zweites wesentliche Instrument ist die Erstellung eines *vorhabenbezogenen Konzepts zur Bürgerbeteiligung*, in dem das initiierte Beteiligungsprojekt genauer beschrieben werden soll. Wesentliche Inhalte dieser Beschreibungen sollen Gegenstand und Ziel, Beteiligte, zeitlicher Ablauf, Maßnahmen und Methoden, Umgang mit den Ergebnissen sowie die Kosten des jeweiligen

Beteiligungsprojekts sein. Konzeptionell wird in den meisten Leitfäden die Bedeutung der als *Trialog* bezeichneten Abstimmungsprozesse zwischen Rat, Verwaltung und Bürgerschaft betont. Im Modell der Stadt Erfurt (2017) ist dieser Trialog ein eigenes Gremium, bestehend aus Mitgliedern des Rats, der Verwaltung und des Beteiligungsbeirats, einem weiteren Gremium das mit Bürgerinnen und Bürger besetzt wird. Überwiegend wird der Begriff Trialog nicht genauer beschriebene Abstimmungen zwischen den drei genannten Akteuren gebraucht.

Die wichtigsten *Maßnahmen* bestehen in den meisten Konzepten aus Informations- und Abstimmungsaktivitäten, die die Bürgerinnen und Bürger intensiver in politische Entscheidungsprozesse involvieren sollen. Im Konzept der Stadt Falkensee (2018: 4) wird als Ziel genannt, Gruppen zu informieren und anzusprechen, die sich bisher „nicht aktiv beteiligen können oder wollen“. Darüber hinaus werden in den meisten Konzepten nutzbare Formen und Methoden der Beteiligung dargestellt, wie beispielsweise Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten usw.

Der überwiegende Teil der Konzepte sieht eine Institutionalisierung neuer Gremien oder Arbeitskreise vor. Die Beteiligungssatzung der Gemeinde Weyarn (2013: 2 ff.) etabliert ein „Steuerungsgremium“, bestehend aus acht, auf einer Bürgerversammlung gewählten Mitgliedern, das „Projektvorhaben der Arbeitskreise, die Planungsergebnisse und Budgetanforderungen der Arbeitskreise aufeinander und auf die vom Gemeinderat festgelegten Leitziele und Leitbilder“ abstimmen soll. In der Stadt Plettenberg (2017: 4) steuert der trialogisch besetzte „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ über die Vorhabenliste Projekte zur Bürgerbeteiligung. Daneben werden Ansprechpersonen in den Verwaltungen definiert, und üblicherweise sehen die untersuchten Leitlinien eine für ein konkretes Partizipationsverfahren verantwortliche Funktion mit Projektmanagement-Aufgaben vor. Die Stadt Detmold (2017) stellt die Regelungen zu Akteuren in der Bürgerbeteiligung vergleichsweise umfangreich dar. Nebeneiner Koordinierungsstelle in der Verwaltung ist auch ein formalisiertes verwaltungsinternes Netzwerk zur Bürgerbeteiligung und die Gründung eines Beirats für Bürgerbeteiligung vorgesehen. Die meisten Konzepte definieren außerdem Kriterien zur Bewertung von Beteiligungsverfahren, wie Offenheit, Transparenz, frühe Information und Verbindlichkeit (vgl. ausführlich zum Beispiel Stadt Griesheim 2019: 5) und sehen eine Evaluation der Regelungen des Beteiligungskonzepts nach einem definierten Zeitraum der Erprobung vor.

4 Vergleich mit den Konzepten der ALD

Die *Leitlinien Bürgerbeteiligung der Stadt Borna* (2018) beschreiben Ziele, Akteure, Formen der formalen und informellen Beteiligung sowie Phasen von Beteiligungsverfahren und einige für diese nutzbare Methoden. Regelungen der Leitlinien soll(t)en 2018 ausprobiert und 2019 evaluiert werden. Um Bürgerinnen und Bürgern zu informieren, wird die Publikation einer Vorhabenliste vorgeschlagen, diese Maßnahme wird aber nicht weiter konkretisiert. Weiterhin ist eine Ansprechperson für das Thema Bürgerbeteiligung in der Verwaltung vorgesehen. Das Konzept soll nach einer Erprobungsphase evaluiert und ggf. überarbeitet werden

Wesentliche Aspekte der Vergleichskonzepte werden aufgegriffen, insgesamt bleibt das Konzept aber recht allgemein. Die umfangreiche und teilweise redundante Beschreibung von Zielen wirkt teilweise unstrukturiert, insbesondere sollte klarer zwischen operativen Zielen für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen und Zielen zur Wirkung einer verbesserten Beteiligung auf Qualität oder Akzeptanz von politischen Entscheidungen unterschieden werden. Die Hinweise zu nutzbaren Methoden wirken dann im Vergleich zu den überwiegend eher konzeptionell-abstrakt wirkenden ersten Abschnitten sehr operativ, auch wenn sie nur kurz beschrieben werden. Insgesamt könnte deutlicher werden, welche Zielgruppe das Konzept primär adressiert.

Das Konzept der Stadt Brandis (2018), *Konzeption und Impulse für die Praxis - Bürgerbeteiligung in Brandis*, gibt zunächst einen Überblick über allgemeine Aspekte der Bürgerbeteiligung und zeigt bestehende Möglichkeiten der informellen Beteiligung auf. Die bestehenden Instrumente werden in ein „dynamisches Beteiligungskonzept“ (ebd., S. 6) integriert, das die Schritte „Thema und Zielstellung“, „Gründung eines Lenkungskreises“, „Auswahl der Verfahren/Instrumente“, „Konkrete Umsetzung“ und „Nachhaltige Implementierung“ umfasst. Darüber hinaus werden die Rollen der am Dialog beteiligten Akteure beschrieben und eine Verbindung zum Leitbild der Stadtverwaltung hergestellt. Das Konzept endet mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Beteiligungskultur in Brandis.

Insgesamt unterscheidet sich das Konzept deutlich von den untersuchten Vergleichskonzepten. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Bestandsaufnahme mit Empfehlungen, die allerdings nicht detaillierter begründet werden. Die Zielgruppe des Papiers wird nicht ganz deutlich, das Konzept hat insgesamt eher den Charakter eines Gutachtens zur Weiterentwicklung der Beteiligungskultur für Verwaltung und Politik. Für Bürgerinnen und Bürger erscheint die Darstellung zu konzeptionell und zu abstrakt.

Die *Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Großpösna* (Gemeinde Großpösna 2019) beschreiben – in ähnlicher Struktur wie das Konzept der Stadt Borna – Ziele, Akteure, Zuständigkeiten, Formen der Beteiligung sowie nutzbare Methoden. Sie sollen eine „Grundlage für eine frühzeitige, nachvollziehbare und verlässliche Bürgerbeteiligung in Großpösna schaffen“ (ebd., S. 2). Ein Überblick über die Phasen von Beteiligungsprojekten findet sich direkt im Abschnitt über informelle Formen der Beteiligung. Wie im Konzept der Stadt Borna sind eine Vorhabenliste und eine Ansprechperson für Bürgerbeteiligung in der Verwaltung vorgesehen.

Auch in diesem Konzept entstehen durch die Gliederungsstruktur mit Präambel, Kurzübersicht und einem Kapitel „Ziele“, einige Redundanzen bei den Zielbeschreibungen. Eine deutlichere Unterscheidung zwischen (wirkungsorientierten) Zielen einer Intensivierung der Beteiligung und operativen bzw. outputorientierten Zielen einzelner Beteiligungsverfahren könnte sinnvoll sein.

Das Konzept zur Bürgerbeteiligung der Stadt Brandis sollte mit Blick auf die Vergleichskonzepte nicht als „Beteiligungskonzept“ verstanden werden. Es handelt sich hier eher um eine Standortbestimmung mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung der für Beteiligungsprozesse relevante Regelungen. Die Idee einer „Beteiligungslandkarte“ (Stadt Brandis 2018: 6) ist innovativ und könnte

möglicherweise zu einem Kommunikationsinstrument für Beteiligungskonzepte weiterentwickelt werden.

Die unter Beteiligung der ALD entwickelten Leitlinien der Stadt Borna und der Gemeinde Großpösna sind den untersuchten Vergleichskonzepten ähnlich. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Konzepten, könnten die Ziele kompakter dargestellt und dafür mehr Hinweise zu Verfahrensdetails der Beteiligungsprozesse gegeben werden. Insbesondere beschreiben die Vergleichskonzepte die Regelungen zur Erstellung, laufenden Aktualisierung und Kommunikation der Vorhabenliste detaillierter. Dafür bieten die unter Moderation der ALD entwickelten Konzepte einen Überblick über in diesen Prozessen anwendbare Methoden, z.B. Zukunftswerkstätten, Beteiligungsspaziergänge oder Fish bowl-Diskussionen. Allerdings wirken diese Vorschläge hinsichtlich Umfang und Einsetzbarkeit sehr heterogen und die Kriterien zur Auswahl der Beispiele bleiben unklar.

5 Einschätzung zur Wirkung von Beteiligungskonzepten auf die kommunale Governance

Beteiligungskonzepte gehören zu den „demokratische Innovationen“ (Smith 2009) mit denen Netzwerke aus zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den letzten Jahren auf Legitimationsdefizite repräsentativ-parlamentarischer Strukturen reagieren. Die Konzepte scheinen eine Reaktion auf die Ausdifferenzierung von Beteiligungsmöglichkeiten und -kanälen, nicht zuletzt durch Verfahren digitaler Partizipation und Beteiligung (Hoecker 2002; Kersting 2012; Tambouris et al. 2016) zu sein. Ziel der Konzepte ist es, informelle Beteiligungsmöglichkeiten zu beschreiben und durch die Beschreibung von Prozessen, Akteuren und deren Kompetenzen zu formalisieren. Die in den Konzepten beschriebenen Ziele verweisen weitgehend auf das konventionelle Partizipations-Narrativ, nach dem mehr Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürgern auch zu einer größeren Partizipation und damit zumindest mittelfristig zu mehr Zufriedenheit mit demokratische Institutionen sowie sachlich besseren Entscheidungen führen (OECD 2001; Lowndes et al. 2001a, 2001b; Innes/Booher 2004; Pratchett et al. 2009).

Diese Perspektive ist in den Zielstellungen der untersuchten Beteiligungskonzepte formuliert. Unklar ist allerdings, welche Zielgruppe die Beteiligungskonzepte adressieren. Die übliche dialogische Erarbeitung scheint darauf hinzuweisen, dass es sich eigentlich um Konzepte handelt, die das Ergebnis eines Abstimmungs- oder Aushandlungsprozesses zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung darstellen. Die meisten Konzepte werden zwar von den verantwortlichen Räten beschlossen, da die Regelungen aber überwiegend doch relativ unverbindlich sind, haben diese Beschlüsse eher einen symbolischen Charakter, zumal die Räte ihre abschließende Entscheidungskompetenz nicht abgeben. Für Ratsmitglieder bieten die Konzepte daher im Wesentlichen allgemeine Informationen über mögliche Formen und Inhalte von Beteiligungsverfahren.

Die Regelungen, die die Verwaltung betreffen, sind überwiegend inhaltlich ähnlich vage. Selbst die Beteiligungssatzung der Gemeinde Weyarn (2013), die im untersuchten Sample eine Ausnahme darstellt, enthält durch die Verwaltung aktiv umzusetzende Regelungen nur zu den Tätigkeitszyklen einiger Gremien. Auch für die Verwaltung dürfte der wesentliche Informationsgehalt in der Übersicht über mögliche Verfahren zur Beteiligung liegen. Als Mittel der Information für Bürgerinnen und Bürger scheinen die Konzepte aufgrund ihrer Länge und der eher abstrakten Darstellung, überwiegend in einem reinen Text-Layout, wenig geeignet.

Die Idee der Vorhabenliste als zentrales Instrument der Information, aber auch der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürger, ist, in Anbetracht der Schwierigkeiten bei der verständlichen Darstellung von kommunalen Haushaltsplänen (Masser 2013; Masser et al. 2013), eine innovative Idee. Die verständliche Darstellung von rechtlich in verschiedenen Umfängen regulierten oder sogar vorgeschriebenen Maßnahmen mit teilweise erheblichen Unterschieden in Budget- und Außenwirkung dürfte allerdings sehr anspruchsvoll sein. Ob und wie das Instrument der Vorhabenliste in der Praxis wirkt, bleibt empirisch zu klären.

In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Vorhabenliste fällt auf, dass die meisten untersuchten Konzepte kaum Bezüge oder Abgrenzungen zu kollaborativen Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgerschaft darstellen, wie sie zum Beispiel als elektronisches Anliegenmanagement in den letzten Jahren populär geworden sind (Brock et al. 2012; Döring/Mucha 2013; Tschorn et al. 2014). Anliegenmanagementsysteme geben Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, Beschwerden oder Anregungen elektronisch an die Verwaltung zu übermitteln. Theoretisch und konzeptionell kann und sollte deutlich zwischen sachlichen Beschwerden und Mitwirkungsleistungen von Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie der Beteiligung oder Partizipation an politischen Prozessen andererseits unterschieden werden. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürgern kann diese Trennung aber deutlich unklarer oder kontraintuitiv sein. Jedenfalls produzieren Anliegenmanagementsysteme wie FixMyStreet (fixmystreet.org), Maerker Brandenburg (maerker.brandenburg.de) oder Sag's uns einfach (sagsunseinfach.de) ebenfalls „Vorhabenliste“, wobei die Initiative hier bei den Bürgerinnen und Bürgern liegt.¹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung scheint es sinnvoll, „unpolitische“ Formen der Bürgerbeteiligung in Beteiligungskonzepten grundsätzlich zu berücksichtigen.

Offen bleiben in den untersuchten Beteiligungskonzepten wesentliche Fragen zur Wirkung von Bürgerbeteiligung bzw. -Partizipation, die in den letzten Jahren, auch in Projekten mit digitalisierten Teilnahmeverfahren deutlich geworden sind. So fehlen beispielsweise eine Auseinandersetzung mit der empirisch begründbaren Erwartung einer geringen Beteiligung an informellen Partizipationsverfahren und damit letztlich auch operationalisierbare Kriterien für die Evaluation und Weiterentwicklung. Es ist konzeptionell sehr unwahrscheinlich, dass Partizipationsverfahren mit geringen Beteiligungen von 1%-2% die Beteiligungskultur eines Gemeinwesens verändern

¹ Vgl. zum Beispiel das AMS der Stadt Magdeburg <https://www.magdeburg.de/index.php?La=1&NavID=37.199&object=tx%7c37.10117.1&kat=&kuo=2&sub=0>

können (Weiß 2017; Zobel/Weiß 2018). Auch wenn es sicher nicht sinnvoll ist, pauschale Beteiligungsquoten als Kriterien für die Qualität von Partizipationsverfahren zu definieren, so scheint es doch für eine kritisch-konstruktive Auseinandersetzung mit der Wirkung von Partizipationsverfahren absolute notwendig, fallbezogen quantitative und qualitative Ziele für Beteiligungsverfahren festzulegen. Die Formalisierung und Institutionalisierung von Beteiligungsmöglichkeiten sollte jedenfalls nicht als Selbstzweck verstanden werden. Partizipationsmöglichkeiten, die nicht genutzt werden, treffen nicht die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und ihre Wirkung auf die politische Kultur ist dann bestenfalls unklar.

Beteiligungsprozesse bleiben grundsätzlich mit einem erhöhten Aufwand für Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Verwaltung verbunden. Allein die Notwendigkeit, über bestimmte Ressourcen und Kompetenzen verfügen zu müssen, um in Diskussionen überhaupt die eigenen Ziele verfolgen zu können, führt typischerweise zu einer nicht-repräsentativen Beteiligung (Irvin/Stansbury 2004). Verstärkend hinzu kommen die durch Social Media-Anwendungen möglichen asymmetrischen Mobilisierungen (Weiß 2013). Diese Probleme verzerrter Repräsentation werden nur im Beteiligungskonzept der Stadt Falkensee (2018) thematisiert, allerdings auch dort ohne dass konkrete Maßnahmen vorgeschlagen werden. Dass die offensichtliche Problematik niedriger und verzerrter Beteiligung in den meisten Konzepten nicht thematisiert wird, verweist möglicherweise auch auf bisher wenig berücksichtigte Zielkonstellationen. Kübler et al. (2019) argumentieren in einer Fallstudie über informelle Beteiligungsverfahren in Schweizer Gemeinden, dass oft weniger vermeintliche Legitimationsdefizite als vielmehr andere Faktoren, insbesondere bestimmte Regierbarkeits-Defizite, deren Nutzung erklärten. So seien die untersuchten Beteiligungsverfahren eher in Gemeinden zu finden, in denen aufgrund verhärteter Konflikte zwischen wesentlichen Einflussgruppen die Regierbarkeit eingeschränkt sei, zum Beispiel durch eine untypische Politisierung selbst von Routine-Entscheidungen. In solchen Situationen können die „Governability“ durch neue Formen der Einbindung in Entscheidungsprozesse und die Mobilisierung anderer Gruppen in diesen verbessert werden. Insofern seien partizipative Verfahren mehr als Management- und Kommunikationsinstrumente zu verstehen, denn als Ansätze einer grundlegenden Demokratisierung. Vor diesem Hintergrund scheint es insgesamt kaum zu erwarten, dass die untersuchten Beteiligungskonzepte in allen Fällen deutliche Wirkungen auf Beteiligungsverfahren und die Beteiligungskultur in den jeweiligen Kommunen entfalten. Ob in einzelnen Kommunen Beteiligungskonzepte möglicherweise in einigen Jahren als wichtiges Element auf dem Weg zur Entwicklung einer Beteiligungskultur gesehen werden, bleibt abzuwarten.

6 Aspekte zur möglichen Weiterentwicklung von Beteiligungskonzepten

Die Nachteile einer stärkeren Beteiligung – Zeit- und Ressourcenaufwand, überzogene Erwartungen und damit verbundene Enttäuschungen, nicht-zufriedenstellend oder aus fachlicher Sicht schlechte Ergebnisse, Politisierung von Routineangelegenheiten und Agenda-Setting durch kleine aber mobilisierungsstarke Gruppen (Irvin/Stansbury 2004; Weiß 2013; Fernández-Martínez et al. 2019) – werden bislang in der anwendungsbezogenen Beteiligungsberatung zu wenig berücksichtigt. Mit Blick auf die kritischen Aspekte von Beteiligungsverfahren, wäre es

möglicherweise sinnvoll, einerseits Kriterien für Situationen auszuarbeiten, in denen Beteiligungsverfahren sinnvoll anwendbar sind und empirisch erfolgreich waren. Dazu muss zwischen verschiedenen Problemkonstellationen sowohl hinsichtlich der zu entscheidenden Frage als auch hinsichtlich möglicher Alternativen, der Relevanz von Expertise für die Fragestellung und interessierter bzw. zu involvierender Gruppen unterschieden werden. Darüber hinaus sollten die Kosten und möglichen Risiken von Beteiligungsverfahren berücksichtigt werden.

Die integrative Kommunikation von Kollaborations-, Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten könnten eine Möglichkeit sein, Bürgerinnen und Bürger effektiver zu informieren. Während für bestimmte Formen der Kollaboration und Beteiligung Standardverfahren möglich sind, müssen anspruchsvollere Partizipationsverfahren von Fall zu Fall konzipiert und ggf. auch agil umgesetzt werden. Der damit verbundene Aufwand wird letztlich auch die Möglichkeit beschränken, solche Verfahren in beliebig großer Anzahl durchzuführen. Im Sinne eines Erwartungsmanagements könnte es, vor dem Hintergrund der beschränkten Ressourcen in der Verwaltung wie auch der Bürgerinnen und Bürger, sinnvoll sein, in neuen Beteiligungskonzepten eine realistische Zielgröße für die Anzahl von Beteiligungsverfahren festzulegen und zu kommunizieren.

7 Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie. 2017. *Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung. 2017. *Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern*. Gütersloh.
- Brock, Christian, Julia Meik, Janine Kaiser, Sadi Al-Dari und Bernd Handke. 2012. Der Bürger als Kunde Anliegenmanagement im öffentlichen Sektor. In: *Bürger. Macht. Staat?*: Springer, 109-124.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. 2016. *TransformBar - Engagierte Bürger und Kommunen schaffen mehr Lebensqualität durch Beteiligung*. Berlin.
- Döring, Matthias und Sabrina Mucha. 2013. Was Bürger beim (a) erkennen – Eine Evaluation des Maerkers Brandenburg. *VM Verwaltung & Management* 19: 45-55.
- Ehrhart, Christof und Eberhard Sandschneider. 1994. Politikverdrossenheit: Kritische Anmerkungen zur Empirie, Wahrnehmung und Interpretation abnehmender politischer Partizipation. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25: 441-458. <http://www.jstor.org/stable/24226688>.
- Fernández-Martínez, José L., Patricia García-Espín und Manuel Jiménez-Sánchez. 2019. Participatory Frustration: The Unintended Cultural Effect of Local Democratic Innovations. *Administration & Society* 8: 009539971983362.
- Fung, Archon. 2015. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75: 513-522.
- Gemeinde Großpösna. 2019. *Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Großpösna*. Großpösna (unveröffentlicht).
- Gemeinde Weyarn. 2013. *Satzung zur Weiterführung der Bürgerbeteiligung (Bürgerbeteiligungssatzung)*. Weyarn.

- Hoecker, Beate. 2002. Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand. *Aus Politik und Zeitgeschichte*: 37-45.
- Innes, Judith E. und David E. Booher. 2004. Reframing public participation. Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5: 419-436.
- Irvin, Renee A. und John Stansbury. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64: 55-65.
- Jones, Johannes, Constanze Hahn, Anna Meisinger, Johanna Meyer, Marcus Müller und Elisa Starke. 2016. *Die Sprache der Bürgerbeteiligung. Ergebnisse einer Untersuchung von Leitlinien zur kommunalen Partizipation*. Darmstadt.
- Kersting, Norbert (Hrsg.). 2012. *Electronic democracy*. Opladen, Berlin, Toronto: Budrich.
- Klages, Helmut. 2014. *Entwicklungsperspektiven der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene*. o.O.
- Kübler, Daniel, Philippe E. Rochat, Su Yun Woo und Nico van der Heiden. 2019. Strengthen governability rather than deepen democracy. Why local governments introduce participatory governance. *International Review of Administrative Sciences*: 1-8.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett und Gerry Stoker. 2001a. Trends in public participation: part 1—local government perspectives. *Public Administration* 79: 205-222.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett und Gerry Stoker. 2001b. Trends in public participation: part 2—citizens' perspectives. *Public Administration* 79: 445-455.
- Masser, Kai. 2013. Bürgerbeteiligung und Haushaltskonsolidierung - Experimentelle und empirische Erfahrungen zu einem schwierigen Verhältnis. In: Hermann Hill (Hrsg.), *Verwaltungskommunikation. Wissenschaftliche Analysen und praktische Beispiele*. Baden-Baden: Nomos.
- Masser, Kai, Adriano Pistoia und Philipp Nietzsche. 2013. *Bürgerbeteiligung und Web 2.0*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Nanz, Patrizia und Claus Leggewie. 2016. *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung. o.J. *Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung*. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>. 23.03.2019.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris.
- Pratchett, Lawrence, Catherine Durose, Vivien Lowndes, Graham Smith, Gerry Stoker und Corinne Wales. 2009. *Empowering communities to influence local decision making: systematic review of the evidence. Project Report*. London: Department for Communities and Local Government.
- Richter, Emanuel. 2018. Partizipation. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS, 531-539.
- Schieren, Stefan und Tim-Rainer Bornholt (Hrsg.). 2010. *Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der "Wiege der Demokratie" ; eine Einführung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl.

- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stadt Borna. 2018. *Leitlinien Bürgerbeteiligung - Mitwirkung in Borna*. Stadt Borna (unveröffentlicht).
- Stadt Brandis. 2018. *Konzeption und Impulse für die Praxis - Bürgerbeteiligung in Brandis*. Brandis (unveröffentlicht).
- Stadt Detmold. 2017. *Leitlinien Bürgerbeteiligung in Detmold*. Detmold.
- Stadt Erfurt. 2017. *Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt*. Erfurt.
- Stadt Falkensee. 2018. *Leitlinien zur informellen Einwohnerbeteiligung in Falkensee*. Falkensee.
- Stadt Griesheim. 2019. *Griesheimer Leitlinie für gute Bürgerbeteiligung*. Griesheim.
- Stadt Plettenberg. 2017. *Leitlinien Bürgerbeteiligung Plettenberg*. Plettenberg.
- Tambouris, Efthimios, Panos Panagiotopoulos, Øystein Sæbø, Maria A. Wimmer, Theresa Pardo, Yannis Charalabidis, Delfina Sá Soares und Tomasz Janowski. 2016. *Electronic participation. 8th IFIP 8.5 International Conference, ePart 2016, Guimarães, Portugal, September 5-8, 2016, Proceedings*. Switzerland: Springer.
- Tschorn, Jennifer, Christian Weber, Jens Weiß, Felix Busch, Luisa Dlugos, Christin Döhlert, Svea Garlipp, Stephan Koch, Max Nagat und Madeleine Strube. 2014. *Web 2.0-Anwendungen in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt*. Halberstadt: DEU.
- Vetter, Angelika und Uwe Remer-Bollow. 2017. Wahlen und Wahlbeteiligung. In: Angelika Vetter und Uwe Remer-Bollow (Hrsg.), *Bürger und Beteiligung in der Demokratie: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 171-202.
- Voss, Kathrin. 2014. Internet & Partizipation – Einleitung. In: Kathrin Voss (Hrsg.), *Internet und Partizipation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1-23.
- Weiß, Jens. 2013. Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation? Drei Fragen an elektronische Partizipationsverfahren. *Verwaltung & Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung* 19: 283-288.
- Weiß, Jens. 2017. Technik, die begeistert? – Chancen und Risiken von Online-Partizipation. In: Tanja Föhr (Hrsg.), *Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Online-Beteiligung zielgerichtet nutzen*. München: oekom verlag, 25-38.
- Welzel, Christian. 1995. Politikverdrossenheit und der Wandel des Partizipationsverhaltens. Zum Nutzen direkt-demokratischer Beteiligungsformen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26: 141-149.
<http://www.jstor.org/stable/24226734>.
- Zobel, Maria-Stephanie und Jens Weiß. 2018. Wirkung von E-Partizipation. Erkenntnisse aus Evaluationen elektronischer Bürgerhaushalte. In: Jürgen Stember (Hrsg.), *Wirkungen von E-Government. Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 207-245.

8 Anhang

Anhang 1: „Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung“ des Netzwerks Bürgerbeteiligung (o.J.) mit Stand 20. März 2018. In einigen Fällen wird auf noch laufende Projekte zur Erstellung von Leitlinien verwiesen. Für die Analyse wurden nur Kommunen, die bereits über fertige Leitlinien verfügen, mit einem Zufallsverfahren ausgewählt.

| | | | | | |
|-----------|-------------------------|-----------|--------------------------|-----------|--------------------|
| 1 | Bad Homburg | 26 | Friedrichshafen | 51 | Offenbach am Main |
| 2 | Badenweiler | 27 | Geislingen an der Steige | 52 | Oyten |
| 3 | Bargteheide | 28 | Gießen | 53 | Pforzheim |
| 4 | Berlin-Lichtenberg | 29 | Göppingen | 54 | Pfullingen |
| 5 | Berlin-Mitte | 30 | Görlitz | 55 | Plettenberg |
| 6 | Berlin-Pankow | 31 | Griesheim | 56 | Potsdam |
| 7 | Berlin-Treptow-Köpenick | 32 | Heidelberg | 57 | Rastatt |
| 8 | Bonn | 33 | Heilbronn | 58 | Regensburg |
| 9 | Bremen | 34 | Ingolstadt | 59 | Rehburg-Loccum |
| 10 | Brühl | 35 | Jena | 60 | Remseck |
| 11 | Chemnitz | 36 | Jever | 61 | Rostock |
| 12 | Darmstadt | 37 | Karlsruhe | 62 | Saarbrücken |
| 13 | Detmold | 38 | Kiel | 63 | Schwerte |
| 14 | Ditzingen | 39 | Köln | 64 | Soest |
| 15 | Dresden | 40 | Konstanz | 65 | Solingen |
| 16 | Eckernförde | 41 | Kressbronn | 66 | Stuttgart |
| 17 | Ehningen | 42 | Lahr | 67 | Treuenbrietzen |
| 18 | Erfurt | 43 | Landau | 68 | Tübingen |
| 19 | Erlangen | 44 | Leipzig | 69 | Überlingen |
| 20 | Essen | 45 | Mainz | 70 | Viernheim |
| 21 | Falkensee | 46 | Mannheim | 71 | Weingarten |
| 22 | Filderstadt | 47 | Marburg | 72 | Weyarn |

| | | | | | |
|----|-------------|----|------------|----|--------------|
| 23 | Flensburg | 48 | Mülheim | 73 | Wiesbaden |
| 24 | Freiburg | 49 | Nürtingen | 74 | Wolfenbüttel |
| 25 | Freilassing | 50 | Oberhausen | 75 | Wolfsburg |
| | | | | 76 | Wuppertal |

Anhang 2: Codiersystem

Zweck der Leitlinie

Definition

Verhältnis zur repräsentativen Demokratie / formalen Verfahren

Ziele der Beteiligung

Maßnahmen

Qualitätskriterien

Prozess/Phasen

Rollen und Aufgaben

Ressourcen

Gesamtevaluation und Weiterentwicklung