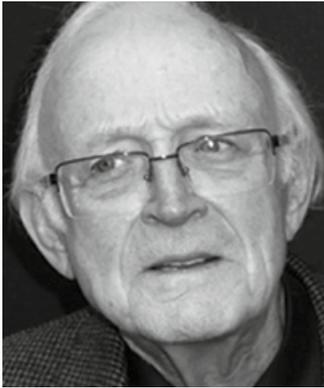




Prof. Dr. Helmut Klages

Beteiligungspotenziale in der „Zuschauerdemokratie“ – Wie lassen sie sich aktivieren?

Der „nichtengagierte“ Bürger im Fokus



Die empirischen Daten erlauben keinen Zweifel daran, dass der Demokratie gegenwärtiger Bauart die Menschen davonlaufen: Die Beteiligung an den Wahlen sinkt seit geraumer Zeit dermaßen deutlich, dass man nicht mehr daran vorbeikommt, von einem Trend zu sprechen. Ungeachtet dessen steigt die Zahl der Wechselwähler, die keine eindeutige Bindung zu einer bestimmten Partei mehr besitzen. Aber auch die Zahl der beharrlichen Nichtwähler steigt immer mehr an und wird nur durch gelegentliches Protestwahlverhalten gebremst. Die Mitgliedschaft in den Parteien, die nie sonderlich hoch war, sinkt insgesamt gesehen kontinuierlich weiter ab. Eine Krise der Demokratie abstreiten zu wollen, würde somit offenbar einem Beschwichtigungsversuch gleichkommen.

Fragen, die auf die Einstellungen der Menschen zielen, erbringen zusätzliche Bestätigungen: Die Menschen erhoffen sich mehrheitlich nicht viel von den politischen Parteien und bringen ihnen kaum mehr Vertrauen entgegen. Dasselbe gibt bezüglich der Politiker, von denen sich die Menschen – von einzelnen Hoffnungsträgern abgesehen – mehrheitlich nicht ausreichend vertreten fühlen und denen sie nachsagen, eher an eigene Interessen zu denken als an die Interessen und Bedürfnisse der Menschen. Die Menschen sind mehrheitlich – dieser Eindruck drängt sich auf – keine politisch engagierten Bürger im Sinn der Schulbuchdefinition, sondern eher im Privatleben aufgehende, politisch apathische, oft allerdings auch verdrossene, Bewohner ihrer Städte.

Gewiss klagen diese Bürger manchmal heftig und sie werden von Zeit zu Zeit, wenn ihnen der Kragen platzt, sogar zu „Wutbürgern“. Andererseits sind sie aber durch gelegentliche Einladungen zur Bürgerbeteiligung kaum aus der Reserve zu locken. Aufgeschlossene Kommunalpolitiker, die sich durch das inzwischen die Runde machende Stichwort der Bürgerbeteiligung zum Handeln herausgefordert fühlen, erleben u.U. schwach besetzte Stuhlreihen, aus denen ihnen nur die „üblichen Verdächtigen“ entgegenblicken. Sie gelangen dann leicht zu der Schlussfolgerung, die Bürger seien – entgegen der Vorstellung, dass sie für eine Vitalisierung der Demokratie mobilisierbar sind – von Haus aus politik- und öffentlichkeitsfern und vor allem darauf bedacht, möglichst nicht durch unbequeme Entwicklungen aus dem gewohnten Trott gebracht zu werden. Die Zuschauerdemokratie, von der oft die Rede ist, scheint tief im Innern der Menschen verankert zu sein. Dem

bestehenden Modernisierungsdruck nachzukommen und die Bürger dabei mitzunehmen, scheint grundsätzlich schwierig zu sein. Die Bürger außen vor zu lassen, solange dies möglich ist, scheint somit für viele ein Gebot der Vernunft zu sein.

Ein überraschendes Gegenbild: der beteiligungsbereite Bürger

Allerdings ist dies alles nur die eine Seite der Medaille. Die Gegenrechnung, die ein diametral entgegengesetztes Bild des Bürgers liefert, ist lang. Zunächst muss auffallen, dass die Bürger mit einer überwältigend großen und stabilen Mehrheit die demokratischen Basisinstitutionen, das Grundgesetz, die Parlamente, das Bundesverfassungsgericht, das Recht der freien und gleichen Wahlbeteiligung, ja selbst die politischen Parteien als solche bejahen. So betrachtet besteht die Gesellschaft überwiegend aus überzeugten Demokraten. Noch viel auffallender ist, dass Menschen bei Befragungen mehrheitlich politisches Interesse äußern. Zwar lässt sich vermuten, dass diese Behauptung dem einen oder anderen allzu leicht von den Lippen geht. Der empirischen Sozialforschung vorwerfen zu wollen, an dieser Stelle dem Antwortmotiv der sozialen Erwünschtheit auf den Leim zu gehen, wäre aber verfehlt. Die betreffenden Antworten bestätigen allzu eindeutig die professionellen Tests der Umfrageforschung.

Umso überraschender muss es erscheinen, dass zu den o.g. Antworten des Weiteren auch ein mehrheitliches Votum zu Gunsten der über die bloße Wahlbeteiligung hinausgehenden Beteiligung an Sachentscheidungen hinzugehört. „Vor



die Grundsatzfrage gestellt“, so heißt es in einer Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2009, „ob die Befragten lieber in einer Gesellschaft leben wollen, in der Bürger an wichtigen politischen Entscheidungen direkt beteiligt sind, oder ob die dafür gewählten Politiker verantwortlich sein sollen, gibt es ein klares Votum: 65% der Befragten plädieren ganz allgemein ... für die Beteiligung des Volkes. ... Besonders intensiv kommt der Wunsch nach politischer Beteiligung dort zum Vorschein, wo hierfür auch die meisten Möglichkeiten bestehen. In den Städten und Gemeinden möchten 78% der Befragten eine direkte Beteiligung der Bürger, wenn politisch relevante Sachverhalte zur Debatte stehen.“¹

Notwendige Ergänzungen der Problembeschreibung und -erklärung

Es gehört inzwischen fast schon zum selbstverständlichen Repertoire politischer Aufgeklärtheit, den eklatanten Widerspruch zwischen dem alltäglich in Erscheinung tretenden scheinbar uninteressierten Passivbürger und dem gewissermaßen latenten Aktivbürger mit weitestgehend unausgeschöpftem Beteiligungspotenzial als eine unbezweifelbare Realität anzuerkennen. Auch hinsichtlich der Erklärung dieses hochgradig deutungsbedürftigen Sachverhalts scheint es keinen Notstand zu geben. Es scheint vielmehr nahezuliegen, eine Misstrauensbarriere in den Blick zu fassen, die zu einer Kluft zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung geführt hat, für deren Erklärung sich eine Reihe von Faktoren, wie ein zunehmendes In-sich-Rotieren des politischen Betriebs, eine wachsende Komplexität der politischen Sachverhalte oder auch eine unangemessene Einflussnahme ökonomischer Interessen auf die Politik anbieten.² Von allen diesen Erklärungsrichtungen her scheinen breite Verbindungswege in Richtung der Bürgerbeteiligung als einer naheliegenden Abhilfe zu führen, wobei konkrete Konzepte nahelegen, auf dem Wege liegende Hindernisse erfolgreich anzugehen und zu beseitigen.

Diese in sich schlüssige Problembeschreibung und -erklärung soll hier nicht inhaltlich kritisiert werden. Vielmehr soll ihr gegenüber ein Ergänzungsbedarf geltend gemacht werden, der allerdings fundamentaler Natur ist.

Dass diese Problembeschreibung und -erklärung zu kurz greift wird deutlich, sobald man sich vergegenwärtigt, dass massive Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Institutionen und Bevölkerung keineswegs nur den politischen Bereich betreffen, sondern heute allgegenwärtig sind. Über eine Vertrauenslücke, wie auch über die Passivität und Abwanderung von

Mitgliedern, die etwa zu Schwierigkeiten bei der Besetzung von Führungspositionen führt, wird heute z.B. auch bei den Gewerkschaften, den Kirchen, ja selbst bei einem großen Teil der Vereine geklagt. Fasst man alle diese Erscheinungen gemeinsam in den Blick, dann erkennt man bald, dass sie sich auf einen breiten gemeinsamen Nenner bringen lassen, der sich mit dem Begriff einer umfassenden Institutionenkrise kennzeichnen lässt.

Ausweitung der Optik: Einbeziehung der Mentalitätsfolgen des gesellschaftlichen Wertewandels

Der Nutzen einer solchen Ausweitung der Optik wird daran erkennbar, dass sie die Möglichkeit zur Erkenntnis eines gemeinsamen Verursachungshintergrunds bietet, der bei einer rein sektoralen Betrachtung nicht ohne Weiteres sichtbar wird, dessen Ausblendung aber eine ausreichend treffsichere Diagnose erschwert bzw. verhindert.

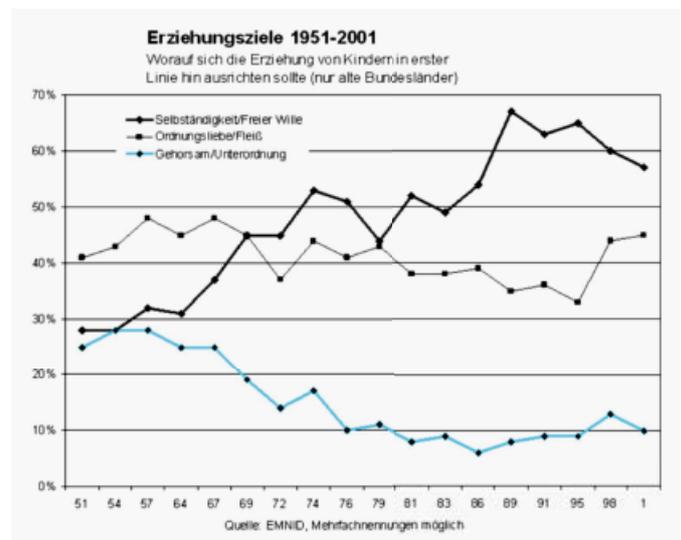


Abb. 1: Erziehungsziele 1951 bis 2001

Von besonderer Wichtigkeit ist, dass es diese Optik möglich macht, den *gesellschaftlichen Wertewandel* in den Blick zu nehmen, der als ein schleichender Umwälzungsprozess in den letzten Jahrzehnten eingetreten ist, einschneidende Auswirkungen auf die Mentalität breiter Bevölkerungskreise mit sich gebracht hat und – in Verbindung mit einer Reihe begleitender Wandlungsvorgänge wie der Bildungsrevolution und zunehmender intellektueller Herausforderungen und Verantwortungsspielräume im Berufsleben – dafür verantwortlich ist, dass ein wachsender Anteil der Menschen eine aktive Mitwirkung bei der Gestaltung der Einflussparameter der persönlichen Lebensumstände anstrebt.

Über die Beschaffenheit des Wertewandels vermag Abb. 1 informieren, aus der ablesbar ist, welche Anteile der Bevölkerung über einen Zeitraum von ca. 50 Jahren hinweg drei

¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2009) S. 92 f. Die Bertelsmann Stiftung ermittelte in einer Studie aus dem Jahr 2011 sogar 81% Beteiligungsinteresse. Man sollte bei der Bewertung dieser Zahlen allerdings nicht mit dem Millimetermaß messen, da die Messungsergebnisse stark durch das Messungsinstrumentarium, so z.B. auch durch die sog. „Ausschöpfungsquote“ beeinflusst werden, die bei einer Befragung erzielt wird.

² Dieser letztere Bereich wird z.B. in dem Buch „Postdemokratie“ von Colin Crouch (deutsche Erstausgabe Frankfurt am Main 2008) in den Vordergrund gestellt.



Gruppen von Erziehungszielen, die zu verschiedenen Zeitpunkten alternativ zur Bewertung angeboten wurden, als besonders wichtig einstufen.

Die generelle Trendrichtung, die der Wertewandel – ungeachtet zeitweiliger Schwankungen und Richtungsänderungen – während dieses Zeitraums eingeschlagen hat (und die sich bis zur Gegenwart fortgesetzt hat), ist in der Grafik an dem dramatischen Anstieg der Wertegruppe „Selbständigkeit/freier Wille“ und dem fortgesetzten Absinken der Wertegruppe „Gehorsam/Unterordnung“ ablesbar. Formelhaft ausgedrückt lässt sich diese Trendrichtung mit dem Stichwort „Von Unterordnungs- und Fügsamkeitswerten zu Selbstentfaltungswerten“ kennzeichnen.³ Die einschneidenden Mentalitätswandlungen, die der Wertewandel in breiten Teilen der Bevölkerung nach sich zieht, lassen sich anhand der folgenden exemplarischen Auflistung von Bedürfnisentwicklungen verdeutlichen, die eine Vielzahl empirischer Informationen aus verschiedenen Quellen verwertet:

- ein verstärktes Bedürfnis nach persönlicher Autonomie, nach Unabhängigkeit, nach eigenem Handlungsspielraum;
- ein verstärktes Bedürfnis nach Auslebung und Einbringung eigener Eigenschaften/Fähigkeiten;
- ein verstärktes Bedürfnis nach Anerkennung als Person mit einem spezifischen Profil von Eigenschaften/Fähigkeiten;
- ein verstärktes Bedürfnis nach einer Selbstdarstellung und Anerkennung ermöglichenden Kommunikation;
- ein verstärktes Bedürfnis nach Teilhabe (sozial, zivilisatorisch, politisch), d.h. über Dinge, die den Einzelnen selbst betreffen, (mit)entscheiden zu können;
- eine verringerte Bereitschaft zur Akzeptanz formal begründeter Autoritätsansprüche (= „autoritätskritische“ Einstellung);
- insgesamt ein verstärktes Bedürfnis, Subjekt des eigenen Handelns zu sein.

Richtungsabklärung der Bürgerbeteiligung auf erweiterter Grundlage

Führt man sich – im Sinne eines Gedankenexperiments – vor Augen, inwieweit diesen Bedürfnissen, die infolge des Wertewandels an die Institutionen als gesellschaftliche Erwartungen herangetragen werden, heute bereits Rechnung getragen wird, dann erkennt man das generelle „institutional lag“, wie auch den damit verbundenen enormen Reformbedarf, von dem unsere gegenwärtige Gesellschaft in verschiedenen Bereichen übereinstimmend gekennzeichnet wird. Hierauf soll im gegenwärtigen Augenblick nicht näher eingegangen werden. Wendet man sich vielmehr nochmals dem politischen Bereich zu, dann erweist sich zunächst, dass das vorstehend

³ Vgl. zu näheren Informationen über die Trendrichtung des Wertewandels z.B. Klages 2002, S. 28 ff.

bereits ins Spiel gebrachte Stichwort der *Bürgerbeteiligung* durchaus auf derjenigen Linie liegt, die durch den Wertewandel und den durch ihn hervorgerufenen gesellschaftlichen Bedürfnisschub vorgezeichnet wird. Es lässt sich von daher die Behauptung aufstellen, dass diesem Stichwort ein weit über aktuelle Tagesüberlegungen und -anlässe hinausreichendes evolutionäres Gewicht zukommt und dass es auch aus einer übergeordneten Perspektive beurteilt sehr sinnvoll ist, dieses Stichwort in den Mittelpunkt aktueller Überlegungen zur Reform und Weiterentwicklung der gegenwärtigen Bauart der Demokratie zu rücken.

Die Orientierung am Wertewandel ermöglicht nun allerdings auch – unter der Voraussetzung, dass man einige weitere fundamentale Wandlungsentwicklungen wie den demografischen Wandel und die digitale Revolution in die Betrachtung einbezieht – weiterführende Feststellungen über die Beschaffenheit derjenigen Art von Bürgerbeteiligung, die dem evolutionären Pfad angemessen ist. Es wird damit eine Richtungsabklärung in dem dissonanten Stimmenkonzert möglich, das sich gegenwärtig überall da erhebt, wo das Stichwort der Bürgerbeteiligung ausgegeben wird.

Ergebnisse einer Nachfrage – politische Apathie der Bürger als Folge mangelnder Aktivierung von Beteiligungspotenzial?

Angesichts einer Mehrzahl von Gründen, die in aktuellen Diskursen für die Passivität der Bürger in der Zuschauerdemokratie verantwortlich gemacht werden, erscheint es allerdings wichtig, zunächst noch einmal ausdrücklich nachzufragen, ob die Teilnahmestagnation der Bürger tatsächlich in erster Linie auf ihre Frustration angesichts der Tatsache zurückgeführt werden kann, dass ihr Beteiligungspotenzial nicht genutzt, sondern links liegen gelassen wird.

Glücklicherweise ermöglichen Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerbefragung, die von der Arbeitsstelle für Verwaltungsbefragungen am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung im Jahr 2009 in Leipzig durchgeführt wurde, eine eindeutige Beantwortung dieser Frage. Die Bürger wurden hier u.a. gefragt, inwieweit sie mit den ihnen gewährten Möglichkeiten des Einflusses auf die Entwicklung im Stadtteil wie auch auf die Entwicklung der Stadt Leipzig insgesamt zufrieden seien.

Insgesamt gesehen war das Ergebnis dieser Abfrage, wie im Forschungsbericht ausgeführt wird, erschreckend. Es waren nur ganze 11% derjenigen, die Interesse an Politik und öffentlichem Leben im Stadtteil geäußert hatten, die meinten, genügend Einfluss zu haben. Bei der Abfragung des Einflusses, den sich die Angehörigen dieser Gruppe auf der Ebene der Gesamtstadt zurechnen, sank das Ergebnis weiter ab. Es waren nur 6%, die sich diesbezüglich zufrieden äußerten. Entsprechend hoch waren die Anteile der unzufriedenen Interessierten. 54%



der an Politik und öffentlichem Leben im Stadtteil Interessierten waren „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ mit ihren Einflussmöglichkeiten im Stadtteil zufrieden. Auf die Ebene der Gesamtstadt bezogen steigerte sich der Anteil der Unzufriedenen noch weiter. Hier waren 70% der Interessierten mit ihrem Einfluss auf die Entwicklung der Gesamtstadt „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zufrieden (Klages/Masser 2010, S. 79 f.).

Eine letztlich entscheidende Zusatzinformation erbrachten die Reaktionen der Befragten auf das Statement „Durch Bürgerbeteiligung werden die Ergebnisse von Planungs- und Entscheidungsprozessen spürbar beeinflusst“. Diesem Statement stimmten nur 16,1% der Befragten „voll und ganz“ oder „eher“ zu, während sich 46,3% definitiv negativ und 37,6% skeptisch äußerten, indem sie sich für die „teils/teils“-Antwort entschieden (ebenda, S. 83 f.). Damit war u.a. auch das Rätsel der Lethargie der Bürger gegenüber bisherigen Beteiligungsangeboten gelöst: Die – an und für sich beteiligungsbereiten – Bürger tragen diesen Angeboten mehrheitlich eine massive „Misserfolgserwartung“ (Heckhausen 1989, S. 133 f.) entgegen, die sich vielfach mit dem Misstrauen verbindet, auf eine Spielwiese geführt zu werden.

Bedingungen der Aktivierung von Beteiligungspotenzial – ein erster Blick

Ein weiterer Kommentar erübrigt sich an dieser Stelle. Geht man davon aus, dass es sich bei der Bevölkerung der Stadt Leipzig um einen in vieler Hinsicht typischen Ausschnitt aus der deutschen Bevölkerung handelt, dann liegt es nahe, von einem – in seiner Eindeutigkeit sehr schwerwiegenden – Problem des gesamten Landes auszugehen, für das die Leipziger Ergebnisse nur einen eye opener liefern. Die erstrangig wichtigen Folgerungen hinsichtlich der Bedingungen, die bei der Konzipierung und Realisierung von Bürgerbeteiligung erfüllt sein müssen, damit die Zuschauerdemokratie überwunden werden kann, sollen nachfolgend kurz benannt werden.

Wesentlich ist, dass die beteiligungsbereiten Menschen das Vertrauen haben müssen, bei einer Beteiligung *nicht enttäuscht* zu werden. Zur Vermeidung von Missverständnissen muss hinzugefügt werden, dass sich mit dem Beteiligungsbedürfnis des Einzelnen keineswegs die Maximalerwartung verbindet, evtl. vorhandene individuelle Ergebnisvorstellungen unter allen Umständen durchsetzen zu können. Die Bevölkerung ist mehrheitlich schon viel zu weitgehend demokratisch sozialisiert, um eine derart naive Wunschvorstellung zu besitzen. Auch ein Systemumsturz von der repräsentativen zur direkten Demokratie gehört – vermutlich aus denselben Gründen – nicht zu den nachweisbaren Bedingungen der Überwindung der Zuschauerdemokratie (vgl. hierzu auch später). Konkret geht es vielmehr

- erstens um die Erwartung der Menschen, bei einer Beteiligung ernst genommen zu werden, d.h. eigene Ergebnisvorstellungen auf angemessene Weise einbringen zu können;

- zweitens wird von der Erwartung der Menschen auszugehen sein, dass die Gewährung von Beteiligungschancen nicht von Willkürentscheidungen von Positions- oder Machthabern, von Zufällen oder auch von eigener Druckausübung abhängt, sondern aufgrund eines Rechtsanspruchs und transparenter Verfahrensregeln erfolgt;
- drittens wird auch mit der Erwartung der Menschen zu rechnen sein, sehr frühzeitig und immer dann beteiligt zu werden, wenn dies ihnen – oder einem signifikanten Anteil von ihnen – wünschenswert erscheint und über ausreichende Informationen zu verfügen, die eine Urteilsbildung hierüber ermöglichen;
- viertens wird man den Menschen zuzubilligen haben, dass sie – vor allem bei länger andauernden, in mehrere Phasen gegliederten Vorhaben – ggf. auch mehrfach immer dann beteiligt werden wollen, wenn Entscheidungen fallen, die für den weiteren Gang der Dinge maßgeblich sind.⁴

Die Bedeutung von Beteiligungschancen und Beteiligungsressourcen

Mit diesen Anforderungen ist aber zunächst nur ein – allerdings sehr breiter und fundamentaler – Teilkomplex von Vorbedingungen erfasst. Geht man von der Annahme aus, dass die Überwindung der Zuschauerdemokratie die Schaffung vertrauenswürdiger Beteiligungsmöglichkeiten für alle diejenigen Menschen erfordert, die ein Beteiligungsinteresse besitzen, und dass diese Menschen über Möglichkeiten für die Realisierung dieses Interesses verfügen müssen, dann kommt ein weiterer sehr breiter – und ebenfalls elementar wichtiger – Teilkomplex von Bedingungen ins Blickfeld.

Es wird dann nämlich deutlich, dass die Bürgerbeteiligung, die bisher eher eine sporadische Minderheitsveranstaltung war, einen Entwicklungssprung zu einer Massenbewegung vollziehen muss. Eine erste entscheidende Voraussetzung hierfür ist, dass entsprechend viele Beteiligungsangebote verfügbar sein müssen. Eine zweite ebenso gravierende Bedingung ist aber auch, dass die Menschen – über das bloße Interesse hinaus – diejenigen zeitlichen, sozialkulturellen und sozialökonomischen Ressourcen besitzen müssen, die erforderlich sind, um einer evtl. starken Ausweitung von Beteiligungsangeboten nachkommen zu können.

Hinsichtlich beider Fragen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine exakten Voraussagen machen. Vielmehr kann die Beantwortung dieser Fragen vorerst nur im Sinn von umrissenen Richtungsangaben erfolgen, die sich ggf. mit Hypothesen verbinden. Eine aus experimenteller Praxis und begleitender, fortgesetztes Lernen ermöglichender Evaluierung bestehende Implementation über einen möglicherweise

⁴ Konsequenterweise stehen diese Bedingungen im Mittelpunkt von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung, wie sie in letzter Zeit in den Städten Leipzig und Heidelberg entwickelt wurden. Vgl. hierzu Klages/Keppler/Masser 2009 und Klages/Vetter/Ulmer 2012.



längeren Zeitraum hinweg muss somit ins Auge gefasst werden, um bezüglich dieser Fragen zu der wünschenswerten Klarheit gelangen zu können.

Nachfolgend sollen bezüglich dessen, was sich ad hoc vorwegnehmen lässt, nur einige vorgreifende Stichworte gegeben werden, wobei die speziellen Voraussetzungen für die Bewältigung einer Start- und Übergangsphase ausgeklammert werden.



Abb. 2: Warten auf die Bürger (Foto: Kerstin Rietz)

Knappheit der Beteiligungsmöglichkeiten?

Bezüglich der Verfügbarkeit von Beteiligungsmöglichkeiten lässt sich zunächst feststellen, dass hierfür natürlich entsprechende Konzepte und Beschlüsse entscheidungsberechtigter Gremien, d.h. vor allem von Gemeinderäten und Parlamenten, erforderlich sind. Klammert man das – für sich allein betrachtet sehr schwer wiegende – Problem der Widerstände aus, mit denen realistischerweise zu rechnen ist, und orientiert man sich an vorhandenen prototypischen Entwürfen⁵, dann scheint es im Hinblick auf Beteiligungsmöglichkeiten schlechterdings keine Knappheit zu geben. Im Gegenteil scheint sich das Problem dann viel eher auf die Beantwortung der zweiten Frage nach den Beteiligungsressourcen der Menschen zu verlagern, was nachfolgend in den Mittelpunkt gerückt werden soll.

Knappheit der freien Zeit als Beteiligungshemmnis?

Aus zahlreichen Befragungen, die im Zusammenhang des Themas des „bürgerschaftlichen Engagements“ unternommen wurden, ist bekannt, dass für einen großen Teil Menschen insbesondere die mangelnde Verfügbarkeit von freier Zeit ein entscheidender Hemmfaktor bei der Realisierung vorhandener Interessen und Handlungsbereitschaften sein kann. Insbesondere gilt dies naturgemäß für Menschen, die im Berufsleben oder in einer Phase besonderer familiärer Belastungen stehen, d.h. insbesondere für die Angehörigen jüngerer und

mittlerer Altersgruppen. Selbst wenn subjektiv empfundener Zeitmangel ein Engagement oder eine Beteiligungsaktivität nicht gänzlich ausschließen muss, trägt er zweifellos dazu bei, dass sich die Menschen zeitliche Limits setzen, welche zeitaufwendige zusätzliche Tätigkeiten ausschließen. Im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements hat dies zur Folge, dass der durchschnittliche Zeitaufwand, der investiert wird, relativ niedrig ist und nur bei ca. 4 Stunden pro Woche liegt (vgl. hierzu Klages/Gensicke 1999).

Fragt man nach den realen Möglichkeiten der Bürger, Beteiligungsaktivitäten im engeren Sinne des Wortes auszuüben, dann kann man auch hier die Unterscheidung von Menschen mit hohem und niedrigem Freizeitreservoir nicht außer Acht lassen. Für beide Gruppen – nennen wir sie Gruppe A und Gruppe J – bieten sich allerdings sehr unterschiedliche Beteiligungsmodelle an, die ihren Möglichkeiten angemessen sind: Die Gruppe A besitzt genügend Zeitressourcen – gleichzeitig aber auch eine ausreichend hohe und breit gefächerte Sachkompetenz – um sich schwerpunktmäßig einem Beteiligungstyp I mit Entwicklungsperspektiven vor allem auf der kommunalen Ebene zuzuwenden, bei dem es darauf ankommt, in verschiedene Prozessstadien einer vermutlich sehr großen Zahl von *öffentlichen Vorhaben* unmittelbar eingebunden zu werden und über eine mehr oder weniger lange Zeitspanne hinweg kooperativ mitzuarbeiten. Die Gruppe J mit wesentlich geringeren Zeitressourcen – aber mindestens ebenbürtiger Sachkompetenz – kann sich dagegen einem völlig anderen Beteiligungstyp II zuwenden, bei dem es nicht hierauf, sondern vielmehr auf die Abgabe von Stellungnahmen, Voten etc. im Hinblick auf die *Zwischenresultate und Ergebnisse* solcher Beteiligungen, oder auch im Rahmen *öffentlicher Debatten* ankommt, d.h. auf Aktivitäten, die zeitlich gesehen niedrigschwellig sind und die somit auch bei schmalen Zeitbudget problemlos zu leisten sind.

Es ist abzusehen, dass sich dieser Beteiligungstyp in Zukunft überwiegend als Online-Aktivität entwickeln wird, was aber wiederum dem spezifischen Fähigkeitsprofil der Gruppe J sehr entgegenkommt, die im Unterschied zur Gruppe A bereits heute ganz überwiegend aus Onlinern besteht.

Geht man davon aus, dass die beiden Bürgergruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu neigen werden, entsprechend ihren spezifischen Möglichkeiten und Fähigkeitsprofilen von sich aus überwiegend für den ihnen gemäßen Beteiligungstyp I oder II zu optieren, dann ist damit u.a. auch das Problem der digitalen Spaltung gelöst, das gegenwärtig öfter geltend gemacht wird, wo im Zusammenhang der Bürgerbeteiligung Online-Ansätze in den Vordergrund gerückt werden.

Soziale Selektivität als Beteiligungshemmnis?

Ein Problem, das möglicherweise erheblich mehr Kopfzerbrechen verursachen wird, besteht in der oft beobachteten sozialen Selektivität der Beteiligung, d.h. insbesondere in ihrer

⁵ Vgl. neben den bereits erwähnten Entwicklungen in den Städten Leipzig und Heidelberg z.B. die Ansätze in Arnshagen, Berlin, Bremen, Essen, Filderstadt, Nürnberg, Viernheim und Weyarn, um nur einige Kommunen zu nennen.



Abhängigkeit vom Bildungsniveau und vom Einkommen der Menschen. Das Problem löst sich bei näherer Betrachtung in ein Bündel von Einzelproblemen auf, wobei sich sozialkulturelle und sozialökonomische Hemmungen unterscheiden lassen, die bei einer Ausweitung der Beteiligungschancen mit einiger Wahrscheinlichkeit allesamt mit vermehrtem Gewicht in Erscheinung treten und sich als einflussreiche intervenierende Faktoren zwischen ein vorhandenes participationsinteresse und dessen Realisierung schieben können.

Bisherigen Beobachtungen zufolge führen die *sozialkulturellen* Hemmungen dazu, dass Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau leicht den Eindruck gewinnen, denjenigen intellektuellen Anforderungen nicht entsprechen zu können, die sich vor allem mit der unmittelbaren Mitwirkung in Vorhaben verbinden, und früher oder später wegbleiben. Mit Blick auf die Zukunft wäre die Folge, dass die Ausweitung der Bürgerbeteiligung zu einer Verstärkung der Benachteiligung bildungsferner Gruppen beitragen würde. Eine ähnliche Folge würde sich einstellen, wenn Menschen mit akuten *sozialökonomischen* Benachteiligungen (z.B. schwach integrierte Menschen mit Migrationshintergrund, Arbeitslose, alleinerziehende Mütter, arme ältere Menschen, chronisch Kranke), bei denen bereits das Interesse an Bürgerbeteiligung relativ gering sein kann, auch in Zukunft schwächer als andere partizipieren würden. Geht man davon aus, dass eine ausgeweitete zukünftige Bürgerbeteiligung ihre Ziele erreicht, d.h. politisch folgenreich ist, indem sie die Politik auf lokaler und überlokaler Ebene stärker beeinflusst als heute, dann würde sich eine mangelnde partizipative Intensität bei allen diesen Teilgruppen der Bevölkerung möglicherweise im Sinn einer verstärkten Benachteiligung auswirken.⁶

Abhilfen stehen zwar – zusammenfassend gesagt – zur Verfügung, bedürfen jedoch vermehrter Aufmerksamkeit. In Anlehnung an die Bereitstellung einfach gehaltener niedrigschwelliger Beteiligungsverfahren und -instrumente, aufsuchende Beteiligung, Verknüpfung von Beteiligung und Gemeinwesenarbeit, oder Community Organizing wird unter allen Umständen mehr Energie als bisher zu investieren sein!

Sind Abkürzungswege verfügbar? – Der Diskussionsstand vor und nach Stuttgart 21

Angesichts der unbestreitbaren Schwierigkeiten, die mit der Aktivierung vorhandenen Beteiligungspotenzials verbunden sind, darf es nicht verwundern, wenn das Angebot bequemer Abkürzungswege seinen Markt findet. Ein erster Abkürzungsweg, der gelegentlich vorgeschlagen wird, stellt darauf ab, die kleine, maximal 1% der Bevölkerung umfassende Gruppe der sogenannten „üblichen Verdächtigen“, d.h. also der politisch besonders stark interessierten Menschen mit

stets bereitstehender Beteiligungsbereitschaft als legitime Vertretung der Bevölkerungsmehrheit zu akzeptieren, wobei davon ausgegangen wird, ihre Wünsche, Stellungnahmen, Erwartungsäußerungen und Problemwahrnehmungen als repräsentativ für die breite Bevölkerungsmehrheit werten zu können. Obwohl einzelne Sozialwissenschaftler dazu neigen, diesen Weg als gangbar und wissenschaftlich vertretbar zu bezeichnen (vgl. hierzu Gabriel 2002 S.130), soll er hier beiseitegelassen werden, weil es eine allzu große Vielzahl empirischer Belege gibt, die gegen die ihm zugrunde liegende Repräsentativitätsannahme sprechen.

Viel ernsthafter muss man sich mit dem überraschend häufig vertretenen Standpunkt auseinandersetzen, dass als Zukunftsperspektive die verstärkte Einbeziehung von Elementen einer direkten Demokratie im Wege erleichterter Möglichkeiten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anzustreben sei. Ungeachtet der Tatsache, dass dieser Weg verschiedentlich auf idealistischer Grundlage favorisiert wird, lässt sich vermuten, dass er vielfach auf einer höchst pragmatischen Grundlage vertreten wird. Zumindest vor Stuttgart 21 konnte es noch als ebenso komfortabel wie ökonomisch erscheinen, sich um die Bürger erst dann zu kümmern, wenn sich bei ihnen ein starker Widerstand gegen öffentliche Planungen und Entscheidungen bemerkbar machte und in allen übrigen Fällen von der Annahme einer Übereinstimmung auszugehen. Die Auseinandersetzung mit Bürgern konnte dann – so mochte es jedenfalls erscheinen – als Ausnahme behandelt und unter Nutzung komplexitätsreduzierender Möglichkeiten des „management by exception“ abgearbeitet werden.

Nach Stuttgart 21 sind die pragmatischen Vertreter dieses Weges allerdings stiller geworden, wobei möglicherweise die eigentlich unerwünschte Schützenhilfe der am Leitbild der direkten Demokratie orientierten Partizipationsidealistinnen eine Rolle spielt, die inzwischen eine Bewegung in Gang gebracht haben, die auf die Absenkung der rechtlichen Barrieren gegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und damit auf das Ziel gerichtet ist, diese Vorgehensweisen zu Normalbestandteilen des demokratischen Alltags werden zu lassen.

Aus der hier vertretenen Perspektive sprechen grundsätzliche Gesichtspunkte dagegen, in den Ausbau der direkten Demokratie allzu große Hoffnungen zu setzen. Der Ausgangspunkt ist hierbei, dass das Kernproblem der Zuschauerdemokratie frustrierte Beteiligungsbereitschaften sind, um deren möglichst weitgehende Aktivierung es gehen muss. Dass hierbei die Ermöglichung produktiver Mitwirkung angezielt werden muss, ergibt sich aus der Basisdiagnose eines Wertewandels, der sich mit einem verstärkten Bedürfnis des Einzelnen nach der aktiven Teilhabe an der gesellschaftlichen Lebensweltgestaltung verbindet. Hierbei tritt nicht die bei dem Leitbild der direkten Demokratie dominierende Konflikt- und Widerstandsperspektive, sondern gerade umgekehrt eine Koopera-

⁶ Eine entsprechende Warnung findet sich z.B. bei Sarcinelli 2011 insb. S. 326.



tions-(oder Kollaborations-)7Perspektive in den Mittelpunkt, die von der Leitvorstellung der Bürgerbeteiligung als einer Normalsituation des demokratischen Alltags bestimmt wird. Bürgerbeteiligung wird damit als die Erfüllung und zugleich die Operationalisierung des zentral mit dem Wertewandel verbundenen Bedürfnisses erkennbar, in einem gesellschaftlichen Kontext – und damit jenseits eines isoliert-individualistischen Verständnisses – Subjekt des eigenen Handelns zu sein.

Für die Möglichkeit, auf Instrumente zurückgreifen zu können, mit denen Planungs- und Entscheidungsprozesse im Notfall auch einmal ausgebremst werden können, ist auch in einem von diesem Leitbild her entworfenen Konzept Platz, ohne dass ihnen jedoch diejenige Mittelpunktstellung eingeräumt wird, die im Leitbild der direkten Demokratie vorausgesetzt wird. Es erscheint nicht unwichtig, am Ende festzuhalten, dass im Unterschied zur Position der direkten Demokratie für die hier entworfene Leitvorstellung die Bejahung der Institutionen der repräsentativen Demokratie keinen zähneknirschenden hingenommenen Kompromiss mit Zwängen bedeutet, welche die Realität auferlegt, sondern vielmehr die notwendige Absicherung derjenigen Entscheidungsklarheit und -verbindlichkeit, deren auch und gerade der mitwirkende Bürger im spannungsreichen Konzert des gesellschaftlichen Kräftepluralismus bedarf, damit die ihm zugeordnete Stimme und Einflusschance gesichert werden kann.

⁷ Vgl. zur demokratietheoretischen Fundierung des „Kooperations“-Begriffs Holtkamp/Bogumil/KiBler 2006 – vgl. zu einer Initiative zur Etablierung des hinsichtlich seines Standorts allerdings noch abklärungsbedürftigen „Kollaborations“-Begriffs das Projekt „Kollaborative Demokratie 21“ der „Stiftung neue Verantwortung“.

Prof. Dr. Helmut Klages
Heidelberg

Quellen:

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2009): Demokratie und Integration in Deutschland, Gütersloh.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main.
- Klages, Helmut (2002): Der blockierte Mensch. Zukunftsaufgaben gesellschaftlicher und organisatorischer Gestaltung, Frankfurt am Main.
- Klages, Helmut/Masser, Kai (2010): Die Stadt im Blickfeld des Bürgers. Das Speyerer Bürgerpanel als Element beteiligungsbasierter Stadtentwicklung, Speyer (Speyerer Forschungsberichte 265).
- Heckhausen, Heinz (1989): Motivation und Handeln, Berlin u.a. (2. Aufl.).
- Klages, Helmut/Keppler, Ralph/Masser, Kai (2009): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie, Bonn (mitarbeiten.skript 04, Stiftung Mitarbeit Hrsg.).
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika/Ulmer, Frank (2012): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung – Grundlage einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg, in: Forum für Wohnen und Stadtentwicklung 2/2012, S. 106-110.
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas (1999): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer (Speyerer Forschungsberichte 193).
- Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in der Bürgergesellschaft, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 6/2011, S.321-326.
- Gabriel, Oskar W. (2002): Bürgerbeteiligung in den Kommunen, in: Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Band 1, Opladen.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/KiBler, Leo (2006): Kooperative Demokratie, Frankfurt am Main.

Abwägung – Entschädigung – Enteignung – Das Eigentum im Städtebaurecht

Mittwoch, 12. September 2012, in Berlin

Mittwoch, 26. September 2012, in Frankfurt/M.

Mittwoch, 31. Oktober 2012, in Bergisch Gladbach

Mittwoch, 7. November 2012, in München

Während der Katalog der von der Gemeinde bei der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden öffentlichen Belange von Novelle zu Novelle umfangreicher wird, heißt es zu den privaten Belangen seit dem BauGB 1986 lediglich, dass sie mit den öffentlichen Belangen gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Das Seminar will sich daher vertieft mit der Rolle des wohl wichtigsten privaten Belangs im Städtebaurecht, dem Eigentum, befassen, und zwar bei der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, bei den Vorschriften über die Entschädigung nach §§ 39 ff. BauGB und bei der städtebaulichen Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB.

Ihr Referent:

Dr. Peter Runkel

Ministerialdirektor a.D.,

Leiter des ifs – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Berlin.

Bis Ende 2009 Leiter der Abteilung Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Berlin; Kommentator des BauGB und des Raumordnungsgesetzes

Tagungsgebühren:

295,00 Euro für Mitglieder des vhw

355,00 Euro für Nichtmitglieder

Anmeldung und weitere Informationen:

www.vhw.de oder Telefon: 030/390473-420