

Ende der Naivität?

# Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

## Anstiftungen zur Revision

Klaus Selle



## Inhalt

<b>Vorwort des vhw</b>	<b>3</b>
<b>Vorwort des Autors</b>	<b>4</b>
<b>Kurzfassung: Für eilige Leserinnen und Leser</b>	<b>6</b>
<b>A Ausgangspunkte</b>	
<b>1   Zu Beginn: Beteiligung – ein Allheilmittel ohne Beipackzettel?</b> Euphorie   Ernüchterung   „Naiv?“   Neu?	<b>8</b>
<b>2   Verluste: Beteiligen unter geänderten Bedingungen</b> Vertrauensverlust   Verlust der Repräsentativität ...   ... der Bürgernähe   ... der „Tatsachenwahrheit“   ... des „Kommunalen“   ... der Argumentationsfähigkeit   Wechselwirkungen ...   Und nun: Dystopie?	<b>9</b>
<b>3   Unschärfen: Was ist mit „Demokratie stärken“ gemeint?</b> Welche Demokratie?   Therapie ohne Diagnose?   Zwei Planeten?   Vielfältige Demokratie oder komplizierte Verhältnisse?   Demokratie vs. Demokratie?   Übersehene Wirkungsvoraussetzungen   Nachhaltig?   Vorhaben oder Alltag?	<b>15</b>
<b>4   Stadtentwicklung ist anders: Aufgaben und Akteure im Blick</b> Ein Wimmelbild   Die Aufgabe als Ausgangspunkt   Akteursvielfalt   Begrenzte Reichweite   Punktuelle partizipative Optimierung   Beteiligung als Verfahrenselement   Überbordende Verfahrensvielfalt   Die besondere Rolle der Administration   Inhaltliche Komplexität	<b>19</b>
<b>5   Ordnungsversuch: Wovon ist die Rede?</b> „Beteiligung“ und Stärkung der Demokratie   „Beteiligung“ und Stadtentwicklung	<b>23</b>
<b>B Anspruch und Wirklichkeit</b>	
<b>6   Standards und Qualitätskriterien</b> Transparenz   Substanz   Repräsentativität	<b>28</b>
<b>7   Stichprobe „Transparenz“</b> Überwiegend bilateral ...   Überwiegend intransparent ...   Überwiegend intern ...	<b>30</b>
<b>8   Stichprobe „Substanz“</b> Bedingt offen und oft unklar   Vorhersehbar und austauschbar   Allmächtiger Adressat?   Widerspruchsfrei kreativ?	<b>32</b>
<b>9   Stichprobe „Repräsentativität“</b> Was ich nicht weiß ...   Die Verführungskraft der großen Zahlen	<b>34</b>
<b>C Konsequenzen?</b>	
<b>10   Anders als gedacht: Logiken der Praxis</b> Diesseits der Handbücher...   Verfahrensanforderungen realistisch betrachtet   Transparenz ...   Substanz...   Repräsentativität...   Back to Basics?	<b>36</b>
<b>11   Weiter denken: Anregungen für Forschung und Konzeptentwicklung</b> Kontext Stadtentwicklung   Governance-Perspektive   Andere Zugänge   Responsivität	<b>43</b>
<b>12   Von der Realität zur Vision und zurück: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe</b> Stadtentwicklung ist mehr   Anknüpfungspunkte   Tastende Versuche	<b>48</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>54</b>
<b>Weiterführende Links</b>	<b>57</b>

**„Revision (Deutsch)  
von lateinisch revisio (prüfende Wiederdurchsicht)“**

<https://de.wiktionary.org/wiki/Revision>

**„Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören,  
nämlich die Naivität zu sagen: ‚Je mehr Beteiligung, desto besser‘“**

Der Mannheimer Oberbürgermeister Peter Kurz im Forum Wohnen und Stadtentwicklung H.5/2017

**„Verantwortung im Sinne Max Webers übernehmen wir erst dann, wenn wir uns  
Gedanken über die Widerstände und Hemmnisse machen, an denen unsere  
Forderungen in der realen Welt scheitern können.“**

Der Berliner Philosoph Michael Pauen (HU) in der ZEIT vom 14. Februar 2019



## Vorwort des vhw

„Anspruch und Wirklichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung klaffen in großen Teilen der Praxis weit auseinander. Aber liegt das an den ‚Wirklichkeiten‘ oder am ‚Anspruch‘?“ Diese provokante Frage stellt Klaus Selle in seiner vorliegenden „Anstiftung zur Revision“, wie er selbst seine jüngsten Überlegungen zur „Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung“ bezeichnet. Es handelt sich dabei um die kritische Auseinandersetzung zwischen dem Wissenschaftler Selle auf der einen und dem Praktiker Selle auf der anderen Seite. Er zielt mit dieser und sehr vielen anderen Fragen insbesondere auf die feststellbaren Differenzen zwischen den bekannten theoretischen Modellen und normativen Erwartungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung einerseits und den alltäglichen empirischen Wirklichkeiten der kommunalen Praxis andererseits.

Die langjährige Auseinandersetzung des vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. mit den Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene und im Kontext der lokalen Demokratie zeigt heute deutlich erkennbare Verunsicherungen, Risse und Verwerfungen in den Selbstverständlichkeiten und Errungenschaften der demokratischen Mitwirkung und Beteiligung. Letztere haben seit ihren Anfängen in den 1960er Jahren gleichwohl eine eindrucksvolle, steile Karriere aufzuweisen. Diese Erkenntnisse aus der politischen Verbandsarbeit und aus der Forschung des vhw hat der Bundesverband zum Anlass genommen, Klaus Selle als langjährigen kritischen Begleiter der kommunalen Öffentlichkeitsbeteiligung und als Experte seines Fachs, mit einer „Re-Vision“ aus empirischer Perspektive zu beauftragen. Nicht die normativen Anforderungen an eine hochwertige Öffentlichkeitsbeteiligung sollten dabei im Vordergrund stehen, wie in vielen zeitgenössischen Beiträgen zum Thema, sondern die Rückschau und die kritische Analyse der alltäglichen Praxis in der Gegenwart.

Entstanden ist aus diesem Gutachten ein sehr unbequemes Werk. Unbequem vor allem deshalb, weil es die Öffentlichkeitsbeteiligung in all ihren Facetten und Wirkungen sehr gründlich hinterfragt und, eingebettet in den gesellschaftlichen Kontext der Gegenwart, einer kritischen Überprüfung unterzieht. Selbst anwendungsorientiert Forschende, die sich vielen der Erkenntnisse des Autors durchaus anschließen können, möchten an der einen oder anderen Stelle zunächst widersprechen, möchten sofort ein deutliches „ja, aber“ formulieren und den Sachverhalt intensiv mit dem Autor diskutieren.

Und genau das – das Unbequeme – scheint vom Autor des Werkes beabsichtigt zu sein: das kritische Hinterfragen des Themas in seiner ganzen Breite, die Diskussion von blinden Flecken sowie von vermeintlichen – inzwischen in die Jahre gekommenen und vielleicht nicht mehr vollständig funktionalen – Selbstverständnissen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in der alltäglichen kommunalen Praxis. Ein Hinterfragen, die ganz bewusst und zum Nachdenken provozierend auch vor dem scheinbar Guten und Bewährten keineswegs haltmacht.

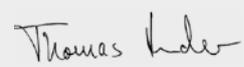
Beabsichtigt ist eine kritische „Re-Vision“, die über einen damit angestoßenen Prozess des Nachdenkens und der Diskussion die Suche nach neuen und zeitgemäßen Wegen in die Zukunft anregen möchte. Zur Diskussion steht dabei nicht mehr und nicht weniger als die gesamte Art und Weise, wie die Bürgerbeteiligung heute in der bundesdeutschen Gesellschaft praktiziert wird, welche Blindstellen und welche Neben- und Folgewirkungen damit verbunden sind, die vielleicht nur selten zur Sprache kommen.

Zuversichtlich stimmt: Wenn Klaus Selle mit seinem Text „ein Ende der Naivität“ einfordert, dann versteht er das nicht dystopisch, sondern als Aufforderung zur Entwicklung einer neuen Praxis, die Akteursvielfalt, Governance, langen Prozessen, Interessen und Interessenausgleich gerecht wird und so zu einer Ko-Produktion von Stadt führt. Das – so sagt er – „mag erneut naiv klingen. Aber eine Stadtentwicklung, die auch konzeptionell als aus dem Handeln vieler Akteure begriffen wird, ist weitaus realitätsnäher, als eine die nur Beteiligende und Beteiligte kennt.“

Der vhw hat diese Herausforderung angenommen und wird sich den spannenden Diskussionen stellen, die Klaus Selle angeregt hat. Der Bundesverband wird sich an der Suche nach alten, bewährten und auch nach neuen Wegen der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Zukunft sehr gerne und sehr intensiv beteiligen!



Prof. Dr. Jürgen Aring



Dr. Thomas Kuder

## Vorwort des Autors

Der Mannheimer Oberbürgermeister Peter Kurz hat in einem Interview für das Forum Wohnen und Stadtentwicklung, in dem er von problematischen (Neben-)Wirkungen mancher Beteiligungsverfahren in der eigenen Stadt berichtete und mögliche Ursachen erwog, gefolgert: „Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: ‚Je mehr Beteiligung, desto besser‘“.

Waren und sind die umfassenden, ausgefeilten und in einer Vielzahl von Leitfäden variierten Konzepte, die weit reichenden Hoffnungen und die reinen Herzens vorgetragenen Forderungen nach „mehr Beteiligung“ tatsächlich naiv? Und falls ja: In welcher Hinsicht?

Das sind Leitfragen, zu denen hier Antworten gesucht werden. Anlässe, sich ihnen zu stellen, gibt es viele:

### Wenn Konzepte „alt“ aussehen...

„Noch vor wenigen Jahren“, schreibt Roland Roth (2017), „schien der Weg zu ‚mehr Demokratie‘ geebnet und weitere Fortschritte unaufhaltsam. Dialogische und direkte Formen der Beteiligung erfreuten (und erfreuen) sich zunehmender Wertschätzung. Doch die Stimmungslage hat sich inzwischen eingetrübt.“ Gründe dafür sieht Roth im Erstarken populistischer Strömungen und antidemokratischer Tendenzen. Das alles lasse „auf den ersten Blick viele Initiativen der letzten Jahre für eine starke Demokratie eigentümlich ‚alt‘ aussehen. Selbst der ‚Kernbestand‘ liberaler Demokratien ist unter Druck geraten.“

Veränderte Rahmenbedingungen können also ein Anlass für kritische Revisionen von Konzepten sein.

Aber mit Beteiligungskonzepten verknüpfte Demokratisierungshoffnungen können auch aus anderen Gründen enttäuscht werden – und die ursprünglichen Vorstellungen „alt“ aussehen lassen. Ein besonders plastisches Beispiel sind die so genannten Sozialen Medien. Auch sie waren einst als Hoffnungsträger einer weit reichenden Demokratisierung gestartet und sind inzwischen ins Zwielicht geraten. Überdeutlich geworden sind die Ambivalenzen, die dem Medium (v. a. den Geschäftsmodellen der größten Anbieter) inne wohnen. Oder, wie Mark Zuckerberg dies ausdrückte (Klein 2018): „Frankly, we didn’t spend enough

time investing in, or thinking through, some of the downside uses of the tools.“

„Downside uses“, Schattenseiten, Ambivalenzen sind auch bei Beteiligungskonzepten nicht mitgedacht worden. Das ist sicher ein Teil der Naivität, von der Peter Kurz sprach.

### ...ist eine kritische Revision mit konstruktiver Absicht notwendig

An dieser Stelle ist eine persönliche Anmerkung notwendig: Wer, wie der Autor dieser Zeilen, viele Jahrzehnte lang geradezu „missionarisch“ Sinn, Nutzen und Möglichkeiten einer vermehrten Bürgerbeteiligung propagiert hat, muss sich auch selbst der Naivität zeihen lassen. Und Fragen stellen: Hat man zu lange Risiken und Nebenwirkungen übersehen? Hat man die Konzepte ausreichend auf ihren Wirklichkeitsbezug hin untersucht, die eigenen Positionen und Forderungen selbstkritisch genug geprüft? Etc.

Solche Fragen sind zum Teil rhetorisch. Denn es gibt offensichtlich Gründe zu Revision und Neujustierung. Und also auch zur Selbstkritik.

Zugleich aber muss vor zwei naheliegenden Missverständnissen gewarnt werden: Es gibt, erstens, durchaus nicht nur Probleme in der Praxis, sondern auch gute Beispiele und positive Entwicklungen.

Und, zweitens: Die hier vorgetragenen kritischen Überlegungen sollen keineswegs grundlegende Ziele in Abrede stellen. Es geht weiterhin darum, Prozesse der Stadtentwicklung zum Gegenstand offener und öffentlicher Erörterungen werden zu lassen, die informiert, fair und respektvoll gestaltet werden. Und mit denen gewährleistet wird, dass die Gesichtspunkte aller Teile der Stadtgesellschaft in politische Beschlüsse einfließen können (vgl. zu solchen Zielsetzungen u. a. Roth 2016, Kuder 2017 u. a.).

Die normativen Grund-Orientierungen bedürfen also keiner Änderung. Über die Wege dorthin muss allerdings intensiv neu

nachgedacht werden. Ein schlichtes „Mehr“ an Verfahren wird der heutigen Situation nicht mehr gerecht.

## Work in Progress

Die „kritische Wiederdurchsicht“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung umfasst drei Schritte:

Abschnitt A ist der Auseinandersetzung mit konzeptionellen Ausgangspunkten und aktuellen Rahmenbedingungen des Beteiligens gewidmet. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Spezifika der Öffentlichkeitsbeteiligung in Prozessen der (raumbezogenen) Stadtentwicklung.

In Abschnitt B wird dann eben diese Praxis der Stadtentwicklung auf den Prüfstand gestellt. Die erste einfache Frage lautet: Decken sich hier Anspruch und Wirklichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung? Die zweite ist komplizierter: Falls nein, handelt es sich dann um Defizite der Praxis oder erweisen sich die Ansprüche als unrealistisch?

Im Ergebnis wird deutlich: Es gibt tatsächlich viele offene Fragen – alte wie neue. Um aber nicht nur mit Fragezeichen zu enden, sollen doch auch erste Folgerungen zur Diskussion gestellt werden (Abschnitt C): Zunächst geht es um Anstöße für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Beteiligungsprozessen. Danach wird die Praxis in den Blick genommen und auf Aspekte aufmerksam gemacht, die vor Ort besonderer Beachtung bedürften. Und zu guter Letzt wird die „Re-Vision“ beim Wort genommen – und der Blick nach vorn mit der Erinnerung an das Ideal der Bürgerkommune verbunden, das seine Wurzeln bereits im 14. Jahrhundert hat.

Das alles ist weder vollständig noch gänzlich neu. Der Text ist vielmehr Zwischenergebnis eines laufenden Arbeitsprozesses. Er hat – in Teilen und als ganzer – schon mehrere Überarbeitungsstadien durchlaufen. Und ist auch vor weiteren Änderungen nicht gefeit.

Auf zwei redaktionelle Besonderheiten ist noch hinzuweisen: Die Texte

- ... wurden zunächst unabhängig voneinander verfasst und dann in die übergreifende Argumentation eingebunden. Das hat den Vorteil, dass man die meisten von ihnen auch einzeln lesen kann – ohne sich von vorn nach hinten durch die gesamte Publikation arbeiten zu müssen.
- ... sind so weit wie möglich von Nachweisen und Anmerkungen „befreit“. Nur so ist die hier geforderte Kürze zu erreichen. Entlastend sei auf zwei umfangreiche Publikationen hingewiesen (Selle 2013/2018), in denen solche Herleitungen und Hintergründe zu finden sind.

Für dieses Zwischenresümee in einem fortlaufenden Suchprozess gilt: Die Befunde und Beobachtungen werden sicher nicht nur auf Zustimmung stoßen – ebenso wenig wie die Vorschläge für mögliche Konsequenzen. Es ist also ganz im Sinne dieser Texte, wenn sie als Beiträge zu einer notwendigen Kontroverse angesehen – und ihrerseits kritisiert – werden.

Insofern möchte ich allen danken, die sich bereits an dieser Diskussion beteiligt haben. So gaben die kritischen Fragen und hilfreichen Hinweise von Jürgen Aring (der mich zu dieser Arbeit angestiftet hat), Sebastian Beck, Bernd Hallenberg, Ronja Klopmeier, Thomas Kuder und Roland Roth zahlreiche Anstöße zu Schärfung und Korrektur der Argumentation.

Bleibt zu hoffen, dass die Auseinandersetzung mit der Rolle von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadtentwicklung weitergeht – durchaus auch als Kontroverse. Denn möglicherweise waren diejenigen, die sich für das Thema engagierten, in der Vergangenheit zu sehr einer Meinung.

Klaus Selle, September 2019  
Berlin/Schwerte

## Kurzfassung: Für eilige Leserinnen und Leser

- 1** Beteiligungskonzepte haben keine „Beipackzettel“, die auf Risiken und paradoxe Reaktionen hinweisen. „Naiv“ ist, dass nur positive Wirkungen erwartet werden. Tatsächlich auftretende Abweichungen können so weder erklärt noch Ansätze zu ihrer Vermeidung entwickelt werden.
- 2** Alles Beteiligen ist kontextabhängig. Das bleibt gelegentlich in der konzeptionellen Diskussion außer acht. Seit einiger Zeit drängen sich aber Veränderungen der Rahmenbedingungen in einer Weise auf, dass sie unübersehbar werden: Neben schon länger wirksamen Tendenzen wie asymmetrischer politischer Teilhabe und Vertrauensverlust wirken unter anderem auch Veränderungen der Kommunikationskultur wesentlich auf Beteiligungsprozesse ein. Dem muss man sich stellen.
- 3** „Demokratie stärken“ ist eines der Leitziele der Bürgerbeteiligung. Es beinhaltet aber Unschärfen. Zugleich fällt auf, dass „Stärkung“ vor allem durch so genannte alternative Beteiligungsformen bewirkt werden soll, Möglichkeiten der Ertüchtigung repräsentativer Demokratie selbst hingegen selten bedacht werden. Zudem bleiben Risiken und Nebenwirkungen eines solchen Vorgehens häufig unbeachtet. Damit besteht die Gefahr, dass das, was zur Stärkung dienen soll, Schwächung bewirkt oder gar „neue“ Beteiligungsformen gegen parlamentarische Verfahrensgänge in Stellung gebracht werden.
- 4** Die Spezifika der Öffentlichkeitsbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen werden konzeptionell bislang nicht angemessen berücksichtigt: Das gilt sowohl für die Akteursvielfalt, die zu multilateraler Kommunikation zwingt, wie für die lange Verfahrensdauer, die nur punktuell „partizipativ optimiert“ werden kann. Auch die vorrangige Bedeutung der Beteiligung für die Abwägung und die damit verbundene indirekte Beziehung zwischen Beteiligungsergebnissen und parlamentarischen Entscheidungen wurde bislang zu wenig beachtet, sind aber für die Praxis von erheblicher Bedeutung.
- 5** Damit wird deutlich: Es ist insbesondere für die konzeptionelle Diskussion wichtig, präziser zu werden und deutlicher zwischen verschiedenen Ausgangspunkten von Beteiligungsprozessen zu unterscheiden. Dies gelingt am ehesten über einen aufgaben- und akteursorientierten Ansatz, bei dem vor allem unterschieden wird zwischen bilateralen und multilateralen Kommunikationssituationen.
- 6** Hinsichtlich der zentralen Anforderungen an partizipative Prozesse herrscht große Einigkeit. Ob solche Anforderungen in der praktischen Handhabung ihre Entsprechung finden, wird im Folgenden stichprobenhaft untersucht:
- 7** Transparenz gehört zu den Kernanliegen aller Beteiligung und ist zugleich zentrale Voraussetzung für ihr Gelingen. Um sie zu gewährleisten, werden vielerorts Bemühungen unternommen. Es zeigen sich aber drei Blindstellen. Sie betreffen die Darstellung der Akteursvielfalt, das Aufrechterhalten von Transparenz während der gesamten Verfahrensdauer und das Sichtbarmachen verwaltungsinterner Prozesse.
- 8** Substanz hat Beteiligung dann, wenn Problemwahrnehmung, Prioritätensetzungen und Lösungswege noch veränderbar sind. Eine solche Gestaltungsoffenheit wird jedoch vielfach lediglich suggeriert, ohne de facto gegeben zu sein. In anderen Fällen wird zwar nach Wünschen und Ideen der Beteiligten gefragt – das aber führt nicht selten zu vorhersehbaren Ergebnissen, die letztlich ohne substantielle Relevanz für das Ergebnis der Prozesse sind.
- 9** Die Frage, wer sich beteiligt, spielt in den meisten Verfahren keine Rolle. Ob auch die Stimmen „beteiligungsferner“ Gruppen zu hören waren, bleibt ungefragt. Es gibt jedoch ein großes Interesse an möglichst hohen Beteiligten-Zahlen. Das legt die Vermutung nahe, dass auf diese Weise die Beteiligung eine Art Legitimität erhalten soll.
- 10** Anspruch und Wirklichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung klaffen vielfach weit auseinander. Das ist aber nicht nur als „Vollzugsdefizit“ zu deuten, sondern verweist sowohl auf strukturelle Hemmnisse als auch darauf, dass Beteiligung in der Stadtentwicklung Zwecken dienen kann, die im normativen Beteiligungsdiskurs nicht beachtet werden.
- 11** Für Forschung und zukünftige Konzeptentwicklung ergeben sich daraus u. a. diese Folgerungen: Den Inhalten und dem Kontext der Verfahren mehr Bedeutung beimessen, die Governance-Perspektive nutzen, Realitäten zur Kenntnis nehmen und: nach Möglichkeiten von mehr „Responsivität“ im Alltag fragen.
- 12** Am Schluss steht eine „Re-Vision“. Dabei geht es nicht nur um einen Blick in die Zukunft. Denn die „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“ hat bereits viel Gegenwart – und als Konzeption eine Vergangenheit, aus der man lernen kann.

## A | Ausgangspunkte, Rahmenbedingungen und konzeptionelle Fragen

Was war naiv an der bisherigen Diskussion über Bürgerbeteiligung? Oder: Warum bedarf es heute eines besonders wach-samen Blicks auf die Beteiligungswirklichkeiten vor Ort? Und: Gilt das, was allgemein zu „Beteiligung“ gesagt wird, auch für Prozesse der Stadtentwicklung?

Solche Fragen stehen hier am Anfang – etwa die nach „Naivität“, nach Euphorie und Ernüchterung – und was daraus für das Grundverständnis von Beteiligung folgt (Kapitel 1), vor allem aber die nach den Rahmenbedingungen, die heute das politische Geschehen vor Ort – und damit auch alle Partizipationsbemühungen – prägen (Kapitel 2).

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, sich möglichst präzise darüber zu verständigen, welche Ziele verfolgt werden. Die „Stärkung der Demokratie“ nimmt hier seit langem eine besondere Stellung ein – obwohl (oder weil?) dieses Ziel bei genauerer Betrachtung einige Unschärfen aufweist (Kapitel 3).

Zur Schärfung des Beteiligungsverständnisses ist jedoch nicht nur begriffliche Genauigkeit von Bedeutung. Zentral ist vielmehr die Frage nach dem Kontext, in dem Beteiligung stattfindet. Neben den allgemeinen Rahmenbedingungen sind es vor allem konkrete Aufgaben und Akteurskonstellationen, die beachtet werden müssen, wenn man Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation genauer bestimmen will. Das wird hier am Beispiel der Stadtentwicklung (Kapitel 4) verdeutlicht.

Spätestens an dieser Stelle dürfte Verwirrung hinsichtlich der Frage entstanden sein, was denn nun eigentlich mit „Beteiligung“ gemeint sei. Diese Frage lässt sich aber nicht mit einer Definition beantworten. Denn in der Fachdiskussion ist in Wahrheit von einer Vielfalt unterschiedlicher „Beteiligungen“ die Rede. Das soll hier in einem „Ordnungsversuch“ verdeutlicht werden (Kapitel 5), um dann auch angeben zu können, wovon im Folgenden die Rede sein soll.

## 1 | Zu Beginn: Beteiligung – ein Allheilmittel ohne Beipackzettel?

Über lange Jahre gab es so etwas wie Beteiligungseuphorie. Also: „eine Hochstimmung, einen Zustand optimistischer Begeisterung“, wie es im Wörterbuch heißt. Diejenigen, die sich für Bürgerbeteiligung engagierten, schienen ihr nur Gutes zuzutrauen – und daher gar nicht genug von ihr haben zu können.

Nun findet sich in der medizinischen Verwendung des Wortes Euphorie jedoch ein kleiner begrifflicher Stachel. Denn es ist dort auch von einer „dem objektiven Zustand nicht entsprechenden gesteigerten Gemütsstimmung“ die Rede.

Inzwischen ist deutlich geworden, dass der „objektive Zustand“ der Bürgerbeteiligung den früheren Ansprüchen und Erwartungen vielfach nicht gerecht wird. Es treten zudem „Risiken und Nebenwirkungen“ auf, die bislang weder erwartet noch bedacht wurden.

Davon ist hier die Rede.

### Euphorie

Mit Bürgerbeteiligung waren und sind viele Hoffnungen verknüpft: Man erfahre so mehr über die in Rede stehenden Aufgaben aus Sicht der „Expertinnen und Experten des Alltags“, erhalte einen ganzheitlicheren Blick über die Grenzen der zuständigen Ressorts hinaus und nicht zuletzt weise eine frühzeitige Einbindung von Beteiligten und Betroffenen auf mögliche Widerstände und Konflikte hin. Im Ergebnis trage dies dazu bei, dass Prozesse reibungsfreier verlaufen, ihre Ergebnisse auf mehr Akzeptanz stoßen, ja, man sich sogar mit ihnen identifiziere.

Auch politisch war (und sind) die Wirkungserwartungen groß: Wenn man dem Bedürfnis nach mehr Mitwirkungsmöglichkeiten Rechnung trage, könne man „Politikverdrossenheit“ mindern, verloren gegangenes Vertrauen in die Politik zurückgewinnen und so letztlich Demokratie stärken. Auch fördere eine frühzeitige Erörterung mit allen Beteiligten die Konsensbildung und verschaffe späteren politischen Entscheidungen zusätzliche Legitimation.

Für die Menschen in den Städten sei zudem das gemeinsame Agieren von großer Bedeutung: Aktive Teilhabe an der Gestaltung eigener Lebensbereiche könne, so hieß es, sowohl für die Entwicklung des Einzelnen als auch für die lokale Gemeinschaft von Bedeutung sein.

Verlässlich angewandt werde sich durch vermehrte Beteiligung die politische Kultur insgesamt zum Guten weiterentwickeln.

### Ernüchterung

Und dann das: Vorhaben stoßen auf heftigen Widerstand, verlieren sich in endlosen Schleifen öffentlicher Erörterungen. Bedeutende Projekte werden schon im Ansatz in erbitterten Debatten zerredet oder zerplatzen später an Bürgerentscheiden. ...

Das alles trotz Bürgerbeteiligung: Konsensstiftende Wirkungen bleiben aus. Kompromisse werden nicht gesucht, sondern Konflikte zugespitzt. Dialoge enden in Beschimpfungen. Und statt einer positiven Wirkung auf die politische Kultur entstehen, wie der bereits zitierte Mannheimer Oberbürgermeister feststellt, „sofort Freund-Feind-Schemata – und zwar beim banalsten wie beim größten Thema.“ Insbesondere Bürgerentscheide seien „perfekte Treiber für die Spaltung von Gesellschaft“.

An dieser Stelle ist der Hinweis zwingend, dass es selbstverständlich auch positive Beispiele gibt: gut gestaltete Prozesse, die zur Verständigung beitragen und den erarbeiteten Konsens zur tragfähigen Basis für nächste Schritte werden lassen.

Aber selbst hier ist nicht nur gelegentlich Skepsis angebracht. Denn es kann sich dabei auch nur um eine Momentaufnahme aus Prozessen handeln, die sehr viel länger laufen und ganz anders enden. Oder, wie Peter Kurz das ausdrückt: „Auch der gut gemachte Planungsprozess ist nicht ein Planungsprozess, der automatisch zur politischen Akzeptanz führt,

und das Planungsergebnis ist noch lange nicht das Ergebnis und das Ende des Prozesses“.

Und noch eine Ernüchterung (von vielen anderen): Jeder Zugewinn an Vertrauen, der in konstruktiv verlaufenden Prozessabschnitten erarbeitet wurde, geht verloren, wenn sich zu späterem Zeitpunkt oder an anderer Stelle wieder Anlass für Misstrauen bietet. Nachhaltigkeit verliert.

*Von Interessen und Macht ist im konzeptionellen Beteiligungsdiskurs wenig die Rede.*

### „Naiv“?

Wenn sich Hoffnungen zu weit von Möglichkeiten entfernen und man dennoch daran festhält, kann man das „naiv“ nennen. Aber um das Wort geht es hier nicht. Sondern um die Feststellung, dass sich die Vorstellungen von Beteiligung, von der Art wie sie wirkt und was sie bewirkt, tatsächlich vielfach weit von „objektiven Zuständen“ entfernt haben. Dazu drei Beispiele:

1. Es gibt den „Automatismus zum Guten“ nicht, den man der Partizipation zuschrieb. Sie ist lediglich ein Mittel, von dem man positive Wirkungen erwartet. Aber auch bei diesem Mittel gibt es viele „Risiken und Nebenwirkungen“, über die allerdings kein Beipackzettel informiert. Sie können so stark sein, dass paradoxe Reaktionen eintreten – und etwa aus Befriedungsabsicht stadtdesellschaftliche Polarisierung wird.
2. Es gibt viele Beteiligungsanlässe und -motive, die im „naiven“ Bild von der Partizipation als Allheilmittel nicht enthalten sind. Zum Beispiel die Beteiligung als Zweck an sich. So findet eine große Mehrzahl aller Prozesse vorrangig aus einem Grund statt: Es gilt Verfahrenserfordernisse zu erfüllen. Sie können aber auch Mittel symbolischer Politik sein (Demonstration von Bür-

gernähe), zur Befriedung einzelner Gruppen dienen etc. (ausführlicher: Kapitel 10). Erst der Blick auf solche Motive könnte helfen, jene (großen) Teile der Praxis, die zwischen Beteiligungsplacebos und Particitainment angesiedelt sind, zu erklären.

3. Die Verwirrung ob der Tatsache, dass Konflikte fort dauern oder gar eskalieren obwohl gut und richtig beteiligt wurde, könnte auf eine zentrale Annahme vieler „Diskurs“-Modelle zurückgeführt werden. Mit ihnen werden dialogische Verfahren als Austausch von Argumenten verstanden. Auch konträre Positionen sollen durch den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ überwunden werden können.

Beispiele für Diskurse solcher Art lassen sich finden. Zumeist geht es dabei um Themen, deren Erörterung nicht zu unmittelbaren negativen oder positiven Folgen für einzelne Gruppen führt. Sobald aber deren Interessen unmittelbar tangiert werden (könnten), verändert sich die Natur der Auseinandersetzung grundlegend. Denn nun geht es um „bargaining power“ und letztlich um Macht. Eine Macht, die man hat (etwa qua Verfügung über handlungsrelevante Ressourcen) oder (etwa durch Mobilisierung) erst herstellt.

Von Interessen und Macht ist aber im konzeptionellen Beteiligungsdiskurs wenig die Rede. Man sieht eher von ihnen ab und entwickelt idealisierte Diskursmodelle und Partizipationsverfahren. Diese haben zwei Nachteile: Sie sind nur in wenigen Fällen anwendbar. Und mit ihrer Hilfe lässt sich nicht erklären, warum auch Prozesse, die nach allen Regeln der Kunst durchgeführt wurden, am Ende scheitern.

Am Rande bemerkt: Die Haltung, dass in dialogischen Prozessen nur Argumente zählen sollten, bewirkt in der Praxis, dass auch dort nicht offen über Interessen gesprochen wird (s. Kapitel 10). Das hat u. a. den NIMBYismus im Gemeinwohlgeband oder das Ausweichen zentraler Akteure auf eigene Kommunikationskanäle zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Folge.

## Neu?

Hinweise auf das Auseinanderfallen von Hoffnungen und Wirklichkeiten beim Thema Bürgerbeteiligung bzw. den „semantischen Überschuss“ dieses Wortes sind natürlich nicht neu.

Auch mahnende Rufe, die auf Fehlentwicklungen verwiesen und darauf, dass Beteiligung lediglich ein Mittel sei, das vielen Zwecken nutzbar gemacht werden könne, begleiteten die Karriere der Beteiligung.

Und an gesellschaftlichen Konflikten, die sich auch mit Mediations- und Moderationsbemühungen nicht aus der Welt schaffen ließen, mangelte es nicht.

Aber Mahnungen und Kontrasterlebnisse schienen den Kern partizipatorischen Verständnisses nicht zu erreichen. Durchgängig erklärte man fort dauernde Konflikte und scheiternde Verfahren zu Fehlern im Prozess. Wenn man nur „richtig beteiligt“ hätte, wäre das nicht passiert.

Tatsächlich wurde und wird, gemessen an einfachen Standards transparenter Politik und sinnvoller Beteiligung, viel falsch gemacht: Von klandestiner Überrumpelungspolitik bis hin zur pro-forma-Beteiligung ist immer noch alles vorzufinden. Dass aber auch gut gemachte Prozesse scheitern können, wurde lange negiert. Nach Ursachen dafür fragte man nicht. Sondern propagierte weiter „mehr Beteiligung“. Vermutlich immer noch in der Annahmen „Viel hilft viel“.

Aktuell aber scheint sich die Situation zuzuspitzen. Irritierend sind insbesondere scharfe Konflikte selbst bei Themen, die zunächst nur vage Betroffenheiten erkennen lassen – und die trotz intensiven Bemühens um transparente und dialogorientierte Verfahren nicht auflösbar sind, sondern sehr schnell zu Polarisierungen führen.

Offensichtlich sind hier gesellschaftliche Rahmenbedingungen wirksam, die von einer allgegenwärtigen Misstrauensbereitschaft bis zum Wirken populistischer Brandstifter reichen. Auch die enormen Mobilisierungspotenziale der neuen Medien spielen zweifellos eine Rolle.

Kurzum: Es zeigt sich, dass Partizipationsmöglichkeiten unübersehbar paradoxe Wirkungen entfalten können. Das sollte nicht nur im Beipackzettel vermerkt werden. Sondern gibt auch für Konzeption und Praxis zu denken.

## 2 | Verluste: Beteiligen unter geänderten Bedingungen

Wenn heute über Stand und Entwicklung der Bürgerbeteiligung neu nachgedacht wird, dann liegt das nicht nur am Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit. Vielmehr sind es auch gesellschaftliche Veränderungen, die viele bisherige Konzepte und Diskussionen „merkwürdig alt aussehen“ lassen, wie Roland Roth schrieb (s. o.).

Das, was da aufbricht, kommt nicht von ungefähr. Schon seit langem wird auf Entwicklungen hingewiesen, die nun zu kulminieren scheinen. Sechs Aspekte unterschiedlichen Gewichts sollen hier erwähnt werden. Sie alle tragen den „Verlust“

im Namen:

*Vertrauen reduziert Komplexität –  
Misstrauen allerdings auch.*

### Vertrauensverlust

2009 führte die Bertelsmann-Stiftung eine Umfrage in verschiedenen europäischen Ländern durch. Es ging unter anderem um Vertrauen – in einzelne Berufsgruppen. Da standen europaweit die Feuerwehrleute (in die 93 % der Befragten „sehr hohes“ oder „ziemlich hohes“ Vertrauen hatten) ganz oben. An letzter Stelle einer langen Liste lagen mit sieben Prozent Politiker – ebenfalls europaweit (Bertelsmann Stiftung 2009, S. 19).

Auch eine repräsentative Umfrage der Stiftung für Zukunftsfragen im September 2013 (hier zitiert nach: Friedrich Ebert Stiftung 2014) förderte erschreckende Zahlen zutage: Danach stimmen nur sieben Prozent der Deutschen der Aussage zu, dass die Politikerinnen und Politiker Deutschland „gut auf die Zukunft vorbereiten“. Außerdem seien sie nicht ehrlich und hielten Wahlversprechen nicht ein (90 % Zustimmung). Fast ebenso viele bejahten zudem, dass Parteien mehr am Machterhalt, als am Wohl der Bürgerinnen und Bürger interessiert sind.

Nur graduell weniger dramatisch sind die Aussagen, die kürzlich aus einer Umfrage auf Gemeindeebene gewonnen wurden (forsa 2017): Nicht einmal 50 % der Bevölkerung haben „(sehr) großes“ Vertrauen in die Gemeindevertretung in ihrer Stadt. Der Anteil derer, die eher wenig bis gar kein Vertrauen hat, ist fast gleich groß. Dabei nimmt das Vertrauen mit zunehmender Stadtgröße ab (s. u.).

Zur Einordnung solcher Befunde muss man sich in Erinnerung rufen, was Niklas Luhmann schon in den 1970er Jahren über Vertrauen geschrieben hat. Für ihn geht es auch hier um „Reduktion von Komplexität“: Unter Bedingungen von Unsicherheit, die ja in den unübersichtlichen gesellschaftlichen Verhältnissen praktisch immer gegeben sind, hilft Vertrauen in Personen, Institutionen und/oder Verfahren selbst handlungsfähig zu bleiben. Fehlt es an Vertrauen, kann das zu Gefühlen der Hilflosigkeit und zu Stillstand führen. Oder aber:

Man flüchtet sich in Misstrauen.

„Auch Mißtrauen leistet [...]

Vereinfachung, oft drastische

Vereinfachung. Wer mißtraut,

[...] verengt zugleich die Infor-

mationen, auf die zu stützen er sich

getraut. Er wird von weniger Informationen stärker

abhängig. Damit gewinnt die Möglichkeit, ihn zu täuschen, wiederum an Berechenbarkeit“ (Luhmann 1973, S. 79; vgl. auch Haschke 2016).

Mit Blick auf die zuvor genannten empirischen Daten wird man davon ausgehen müssen, dass Misstrauensgefühle – und mit ihnen Vereinfachung, Verengung der Informationsaufnahme und Anfälligkeit für Manipulation – das Denken und Handeln vieler Menschen prägen. Dabei kann und sollte man die Gruppe der Misstrauenden weiter differenzieren. Mit Blick auf die eigenen Erfahrungen in Stadtentwicklungsprozessen ließen sich z. B. folgende „Typen“ bilden: Es gibt Menschen, die

- sich als Ausdruck ihres Misstrauens aus politischer Teilhabe gänzlich heraushalten („bringt ja doch nichts“, „die machen ja doch, was sie wollen“),
- dem vorhandenen politischen Personal, etablierten Institutionen und Verfahren nichts mehr zutrauen und daher nach eigenen Wegen der Interessendurchsetzung suchen („wir müssen das selbst in die Hand nehmen“),
- ihre ablehnende Haltung aggressiv zum Ausdruck bringen („denen zeigen wir es“). Letztere finden sich vorrangig in der Anonymität des Internets, wo sie in den Kommentarlisten und Echoräumen ihr Unwesen treiben – aber eben auch in der Beteiligungspraxis vor Ort. Und solche, die

- alle Gelegenheiten – wiederum insbesondere die der so genannten Sozialen Medien – nutzen, um Misstrauen durch Verbreitung falscher oder verzerrter Informationen etc. weiter zu schüren.

Es sind aber vor allem die letztgenannten Gruppen, die auch partizipative oder direktdemokratische politische Verfahren gezielt nutzen, um sie gegen die repräsentative Demokratie in Stellung zu bringen.

Der Vertrauensverlust bleibt nicht ohne Wirkung auf die, denen das Vertrauen entzogen wird. Ein Werbefachmann, der Vertrauen als „harte Währung“ auch in seinem Metier ansieht und umfassende Erfahrungen z. B. mit Wissenschaftskommunikation gesammelt hat, fasst das so zusammen: „Umfragen zeigen schon länger, dass das Vertrauen in etablierte Institutionen abnimmt. Neu für mich ist allerdings die Besorgnis, die das in den Köpfen der Elite auslöst. Ich war verblüfft, wie sich die Symptome der Verunsicherung in diesem Jahr ähnelten. Alle haben das Gefühl, es sei etwas ins Rutschen geraten, und etwas Wesentliches habe sich gegenüber früher verändert. Und das hat mit sinkendem Vertrauen zu tun“ (Wegner 2017).

Solche Wirkungen lassen sich in Stadtentwicklungsprozessen vielfach am Verhalten der lokalen Politik ablesen. Sie reagiert nicht selten verunsichert auf Protest, meidet vorbeugend konflikthaft erscheinende Themen, bleibt vielfach in der Defensive und stellt – z. B. mit Ratsbürgerentscheiden – die eigene Handlungsfähigkeit in Frage. Auch Verwaltungen trauen sich unter solchen Bedingungen nicht aus der Deckung, was in manchen Städten bezogen auf bestimmte Themen zu unendlichen Schleifen fachlicher, öffentlicher und politischer Befassung führen kann – und letztlich dann doch ohne Ergebnis endet.

Natürlich können solche Verläufe auch durch Fehler in frühen Phasen der Prozessgestaltung verursacht werden. Wenn man nicht offen und transparent über das Ob und Wie einer Maßnahme informiert und ggf. diskutiert hat, dann holt einen das später ein.

Aber selbst, wenn alles „richtig“ gemacht wurde und die politische Meinungsbildung zu klaren Mehrheiten führte, ist weiterhin Protest möglich. Und in solchen Situationen zeigt sich dann das ganze Maß der Verunsicherung.

Auf die Frage, was die Ursachen für die weit reichende Verunsicherung in den Führungsetagen der Gesellschaft sei, wurde in dem bereits zitierten Interview auf das Internet verwiesen: „Eine Ursache ist der Einfluss der Sozialen Medien. Plötzlich werden radikale Meinungen sichtbar, die früher unter dem Radarschirm lagen, und das prägt auch die Wahrnehmung der Eliten. Die beziehen ihr Weltbild nun nicht mehr nur aus der ZEIT und der FAZ, sondern nehmen auch die ungefilterten und aggressiven Meinungen in den sozialen Medien zur Kenntnis, die sie zum Teil tief verstören“ (Wegner a. a. O.).

*Vertrauensverlust bleibt nicht ohne Wirkung auf die, denen das Vertrauen entzogen wird.*

## Verlust der Repräsentativität

Dass die Wahlbeteiligung seit den 1970er Jahren überwiegend sinkt, ist kein Geheimnis. Oft wird aber nur über diese Tatsache (und wie man sie ändern könnte) diskutiert. Welche Konsequenzen das aber für ein System hat, das sich repräsentativ nennt, bleibt oft ausgeblendet. Da hilft eine Darstellung, die in Thomas Kuders Überlegungen zur „starken lokalen Demokratie“ zu finden ist (Kuder 2016, S. 2). Sie bildet die Wahlergebnisse zum Berliner Abgeordnetenhaus mit den jeweiligen Anteilen der Nichtwählenden ab. So wird eben nicht nur deutlich, dass an den Wahlen zum Abgeordnetenhaus weniger als 70 % der Wahlberechtigten teilnahmen, sondern es kommt insbesondere zum Ausdruck, dass die derzeit regierende Koalition (SPD, Grüne, Linke) nur knapp 35 % der Wahlberechtigten repräsentiert.

*Die Verfahren bergen  
„das Risiko, die lokale Demokratie [...] zu  
schwächen und die Polarisierung zu stärken“.*

*Thomas Kuder*

Das ist noch ein vergleichsweise positives Bild. In anderen Fällen oder teilträumlich betrachtet kann diese „Repräsentanz“ auf unter 20 % absinken (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017). Das besagt nichts anderes als dass der – unterschiedlich große, aber stets überwiegende – Teil der Stadtbevölkerung nicht von den jeweiligen Mehrheiten im Gemeindeparlament vertreten wird. Diese Distanz zur Politik ist nicht nur in Zahlen auszudrücken, sondern in der lokalen Praxis alltäglich zu erleben – und auch eine Quelle des großen Misstrauenpotenzials, von dem bereits die Rede war.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass sowohl das Wahlverhalten als auch die Struktur der Gewählten sozial asymmetrisch ist: Die gesellschaftlich schwachen Gruppen wählen deutlich weniger und sie „entsenden“ sehr viel weniger Repräsentanten in die Parlamente als andere Milieus. Das hat wiederum Wirkungen, die Schäfer (2013; vgl. auch Bödeker 2012) so beschreibt: „Für die Demokratie besteht die Gefahr einer niedrigen und sozial ungleichen Wahlbeteiligung darin, dass die Politik sich an den sozial Bessergestellten orientieren könnte, die nicht nur weiterhin wählen, sondern auch andere Wege nutzen, ihre Anliegen zur Sprache zu bringen, während sozial Benachteiligte weder das Eine noch das Andere in gleichem Umfang tun.“

Die Hoffnung, dass partizipative Demokratie an solchen Asymmetrien Wesentliches zu ändern vermag, ist trügerisch: Dass Beteiligungsverfahren „selbst-selektiv“ sind, also in Abhängigkeit von Inhalten, Anlässen und Verfahrensgestaltung jeweils nur bestimmte Gruppen der Stadtgesellschaft ansprechen bzw. erreichen, ist eigentlich eine alte Erkenntnis, die aber in jüngster Zeit auch mit Blick auf neuere empirische Resultate wieder deutlicher betont wird. So weist Thomas Kuder darauf hin, dass „Beteiligungsverfahren [...] demographische Schräglagen aufweisen, dergestalt, dass sozial besser gestellte Angehörige der Mittelschicht die Bürgerbeteiligung dominieren. Gesellschaftsgruppen, die unter schwierigen, ja prekären Verhältnissen leben, nehmen jedoch immer weniger daran teil. [...] Damit bergen diese Verfahren das Risiko, die lokale Demokratie und den Zusammenhalt in den Städten zu schwächen und die Polarisierung zu stärken“ (Kuder 2016, S. 2 f.).

Diese Feststellung gilt übrigens sowohl für die Off- wie die Online-Beteiligung: Eine Studie des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft aus dem Jahr 2014 zeigt etwa, dass das Online-Verhalten stark vom Bildungsabschluss abhängt: 19 % der Menschen mit Volks- oder Hauptschulabschluss (ohne Lehre) nutzen nach eigenen Angaben das Internet auch zur Online-Beteiligung, hingegen partizipieren auf diesem Wege 40 % der Absolventen von weiterbildenden Schulen (ohne Abitur) und 60 % derer, die ein Hochschulstudium absolviert haben (Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft 2014, S. 24).

Bei solchen Zahlen wird noch nicht ausreichend deutlich, was in der Praxis der Stadtentwicklungspolitik unübersehbar ist: Es gibt auch am oberen Ende der sozialen Skala Gruppen, die die verschiedenen Formen partizipativer Demokratie nicht nutzen – und die dennoch an lokalen Entscheidungsprozessen erheblichen

Anteil haben. Ein Praktiker brachte das auf folgende Kurzformel: „Die einen beteiligen sich nicht, weil sie nicht wissen, wie es geht. Die anderen, weil sie sehr genau wissen, wie es geht“ (zitiert nach Ginski u. a. 2017).

So bleibt ein mehr oder minder breiter Ausschnitt der Stadtgesellschaft übrig, aus dem partizipative Verfahren ihre Mitwirkenden gewinnen. Der ist zudem in sich heterogen und bezogen auf viele Fragen, sofern es nicht bereits eine zuspitzende Polarisierung gab, sehr unterschiedlicher Meinung. Umso erstaunlicher ist, dass von denen, die an solchen Prozessen teilnehmen, fast immer als „die Bürgerinnen und Bürger“ gesprochen wird. Damit wird ein gänzlich unrealistisches Bild von Homogenität und Repräsentativität dieser Teilnehmerschaft erzeugt (dazu mehr in Abschnitt B).

## Verlust der Bürgernähe

Ein dritter Aspekt sei nur noch kurz hinzugefügt: Wer sich noch einmal die Ergebnisse der bereits zitierten forsa-Untersuchung anschaut, erkennt unschwer, dass das Vertrauen in die politische Gemeindevertretung in dem Maße sinkt, wie die Städte größer werden. In Halbmillionenstädten haben fast 60 % nur noch sehr eingeschränkt Vertrauen, in Kleinstädten unter 5.000 Einwohner sind es lediglich (aber immerhin immer noch) 36 %. Das dürfte leicht zu erklären sein: In der überschaubaren Einheit ist die Nähe der politischen Vertreterinnen und Vertreter zur Bevölkerung sehr viel unmittelbarer als in Großstädten. Und mit dem personalen Vertrauen steigt auch das in die Institution und die demokratischen Verfahren. Das unterstreicht eine These, die Harris C. Tiddens (2014) seit einigen Jahren vehement vorträgt: In großen Städten sei die Politik zu weit von der Basis entfernt. Es komme darauf an, sie durch Bildung kleinerer Einheiten wieder näher heranzurücken. Dem soll nicht widersprochen werden. Aber eine Stärkung von z. B. Bezirksvertretungen allein dürfte nicht ausreichen, um wieder mehr Alltagskontakt zwischen Wählenden und Gewählten herzustellen.

Denn auch die Parteien, deren Aufgabe es ist, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, haben vielfach den Kontakt selbst

zur eigenen Mitgliederbasis verloren. Insofern sprach Joachim Raschke schon 1982 zu Recht von einer „schwierigen Beziehung“. Die hat sich seither nicht gebessert, sondern scheint noch problematischer geworden zu sein. Das hat viele Gründe: Verlagerung von Entscheidungsebenen nach oben, unzureichende Präsenz vor Ort, Vertrauensverlust etc.

Dass darüber hinaus die Politik in hohem Maße mit sich selbst beschäftigt ist und auch dies den „Außenweltbezug“ mindert, bedürfte ebenfalls einer kritischen Betrachtung.

## Verlust der „Tatsachenwahrheit“

„Geheimhaltung [...] und Täuschung – was die Diplomaten Diskretion oder auch die *arcana imperii*, die Staatsgeheimnisse, nennen –, gezielte Irreführungen und blanke Lügen als legitime Mittel zur Erreichung politischer Zwecke kennen wir seit den Anfängen der überlieferten Geschichte“, stellte Hannah Arendt in ihren Essays zu „Wahrheit und Lüge in der Politik“ fest (Arendt 1972, S. 5).

Diese vor 50 Jahren entstandenen Texte lesen sich mit Blick auf unsere heutige Diskussion um „fake news“ etc. geradezu hellseherisch. Sie lassen sich in vielen Punkten zudem unmittelbar auf den Erfahrungshorizont der Stadtentwicklung in Deutschland herunterbrechen: Denn Geheimhaltung und Täuschung ist allen, die sich mit Stadtentwicklungen auseinandersetzen, sehr geläufig. Da mag es aus Sicht von Politik und Verwaltung im Einzelfall gute Gründe – etwa Vermeidung von finanziellen Spekulationen, Vertrauensschutz Dritter etc. – geben, in der Mehrheit aller Fälle handelt es sich vor allem bei der Geheimhaltung aber um schlichte Gewohnheit: Man klärt die Dinge erst intern, bevor man damit „an die Öffentlichkeit“ geht. Da schwingt auch noch ein wenig die Arroganz der Fachleute gegenüber den Laien mit (vgl. dazu ausführlich Selle 2018).

Im Wesentlichen aber ist es ein Arbeitsprinzip der Administration: Erst soll eine „einheitliche Verwaltungsmeinung“ entstehen, sind viele interne Abstimmungen notwendig, bevor der Schleier gelüftet wird.

Etwas anders verhält es sich bei der gezielten Täuschung: Da geht man ja an die Öffentlichkeit, liefert ihr aber wider besseres Wissen falsche bzw. verzerrte

Darstellungen. Für viele Großprojekte ist etwa die Verschleiерung tatsächlicher Kosten oder zumindest der vorhandenen Kostenrisiken typisch. Auch „Nebenwirkungen“ (etwa für die Umwelt, den Wohnungsmarkt etc.), auf die bei jedem Arzneimittel hingewiesen werden muss, bleiben vielfach gezielt ausgeblendet. Das Stuttgarter Bahnprojekt ist in diesem Zusammenhang besonders prominent geworden. Aber es lassen sich auf allen Maßstabstufen weitere Beispiele nennen.

*Auch „Big Player“ der Stadtentwicklung praktizieren Geheimhaltung und strategische Verfälschung.*

*Nicht nur die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen wurde demokratisiert, sondern auch die von Lügen und Verfälschungen.*

So verhalten sich allerdings nicht nur lokale Politik und Administrationen. Auch alle anderen „Big Player“ der Stadtentwicklung praktizieren Geheimhaltung und (nicht selten) strategische Verfälschungen in der Außendarstellung ihrer Absichten (vgl. Selle 2005, insbesondere S.250 ff.). Und alle betrachten das – wie es schon Hannah Arendt für die große Politik ausdrückt – als legitime Mittel zur Erreichung eigener Zwecke.

Insofern wäre auch eine rein moralische Bewertung dieses Verhaltens voreilig. Hannah Arendt geht sogar so weit, dass sie einen Bezug zwischen der Fähigkeit zu Handeln und der Leugnung von Wirklichkeiten herstellt: „Um Raum für neues Handeln zu gewinnen, muß etwas, das vorher da war, beseitigt oder zerstört werden; der vorherige Zustand der Dinge wird verändert. Diese Veränderung wäre unmöglich, wenn wir nicht imstande wären, uns geistig von unserem physischen Standort zu entfernen und uns vorzustellen, daß die Dinge auch anders sein könnten, als sie tatsächlich sind. Anders ausgedrückt: die bewußte Leugnung der Tatsachen – die Fähigkeit zu lügen – und das Vermögen, die Wirklichkeit zu verändern – die Fähigkeit zu handeln – hängen zusammen; sie verdanken ihr Dasein derselben Quelle: der Einbildungskraft. [...] Ohne die geistige Freiheit, das Wirkliche zu akzeptieren oder zu verwerfen [...] wäre Handeln unmöglich. Handeln aber ist das eigentliche Werk der Politik“.

Auch auf diese Gemengelage stößt man ständig in der Stadtentwicklungspolitik. Hier tritt häufig die „Leugnung der Tatsachen“ in der etwas weniger krassen Form des „Nicht-zur-Kennntis-Nehmens“ auf. Die Stadtsanierungen der 1960er Jahre wären in der Form nicht möglich gewesen, hätte man die Lebenslagen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis nehmen wollen. Ebenso wenig wäre der Bau einer weiteren Flughafen-Startbahn als Verbesserung für alle darzustellen, wenn von den Handelnden die Asymmetrie der Nutzen-Lasten-Verteilung als (entscheidungs-)relevant angesehen würden. Da ist der Sprung in die Jetztzeit und die große Politik nicht weit: Wenn ein amerikanischer Präsident die Kohleförderung wieder intensivieren will, ist es für die Begründung seines Handelns hilfreich, die Wirkungen des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes auf die Atmosphäre zu leugnen. Etc.

In seiner schwächsten und zugleich alltöglichsten Form wird dieser Zusammenhang im Wort „alternativlos“ wirksam. Werden damit doch alle Alternativen aktiv ausgeblendet, die bei – häufig bereits geringfügigen – Änderungen von Prämissen (etwa: Zeitdruck, räumlicher Umgriff) eben doch denkbar wären.

Hannah Arendt schrieb ihren Text vor einem halben Jahrhundert, lange Zeit also vor dem Siegeszug des Internets und der sogenannten Sozialen Medien. Das macht einige Aktualisierungen notwendig. Vor allem die: Mit den neuen Medien wurde nicht nur die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen demokratisiert, sondern auch die von Lügen und Verfälschungen. Während man zunächst noch der Hoffnung sein konnte, dass

diese Vielfalt von Quellen und Gesichtspunkten hilfreich sein könnte, um die vielen Gesichter einer Wahrheit erkennbar zu machen, trat das genaue Gegenteil ein.

Zwei Gründe sind dafür maßgeblich:

- das bereits oben angesprochene immer weiter um sich greifende Misstrauen gegen „die Politik“, „die Medien“, „die Experten“ und
- die Bildung der Echoräume, in denen man unter sich und bei der eigenen „Wahrheit“ bleiben kann.

Im Ergebnis heißt das: Der Wahrheitsgehalt einer Aussage ist unerheblich, entscheidend ist der Grad der Übereinstimmung mit dem eigenen Lebensgefühl, den eigenen Vorurteilen etc.

So können viele Wahrnehmungen und Bewertungen der Realität nebeneinander – jeweils gehegt und gepflegt von einzelnen „Communities“ – bestehen, ohne miteinander in Berührung zu kommen. Und es scheint letztlich auch unerheblich zu sein, wenn führende Persönlichkeiten eines Landes offenkundige Unwahrheiten verkünden – so lange die der „gefühlten Wahrheit“ einer quantitativ relevanten Wählerschaft entsprechen.

Die alte Gewissheit, dass „die da oben“ geheim halten und täuschen, wurde in einer Art Flächenbrand zum Generalverdacht, dass jeweils alle anderen – außerhalb des eigenen Deutungskreises – Unwahrheiten verbreiten.

An dieser Stelle sind zwei letzte Rückbezüge auf Hannah Arendt notwendig. Zum einen stellt sich die Frage, worin und ab wann sie denn Gefahr im Verzug vermutet angesichts der Tatsache, dass sie zunächst „Irreführungen und blanke Lügen als legitime Mittel [...] seit den Anfängen der überlieferten Geschichte“ beschreibt. Ihre Antwort auf eine solche Frage könnte lauten: Wenn „Tatsachenwahrheit und ihre Verlässlichkeit völlig aus dem öffentlichen Leben“ verschwinden, dann verschwinde „damit auch der wichtigste stabilisierende Faktor im dauernden Wandeln menschlichen Tuns“ (Arendt 1972, S. 9).

Diese Gefahr sah sie insbesondere unter den Bedingungen totalitärer Herrschaft gegeben. Heute wird man die Gefährdungslage wohl umfassender einschätzen müssen.

Bleibe als zweite Frage die nach dem, was mit Tatsachenwahrheit eigentlich gemeint sei. Dazu stellt Arendt (a. a. O. S. 7) fest: „Bewußte Unaufrichtigkeit hat es mit kontingenten Tatbeständen zu tun, also mit Dingen, denen an sich Wahrheit nicht inhärent ist, die nicht notwendigerweise so sind, wie sie sind. Tatsachenwahrheiten sind niemals notwendigerweise wahr. [...] Weshalb keine Tatsachen-Aussage jemals über jeden Zweifel erhaben sein kann – so sicher und unangreifbar wie beispielsweise die Aussage, daß zwei und zwei vier ist“.

In diesen Satz fügt sie eine Feststellung ein, die von großer Bedeutung für die Auseinandersetzung mit der heutigen Situation sein dürfte: „Tatsachen bedürfen glaubwürdiger Zeugen,

um festgestellt und festgehalten zu werden, um einen sicheren Wohnort im Bereich der menschlichen Angelegenheiten zu finden“ (a. a. O.). Eben diese Zeugen fehlen. Ihre Glaubwürdigkeit erodiert(e) unter den Bedingungen des inzwischen allgegenwärtigen Misstrauens.

## Verlust des „Kommunalen“

„Die Frage ist doch: Wo findet überhaupt noch ‚das Kommunale‘ statt, wo wird es wahrgenommen? [...] Wo findet überhaupt noch Stadt im Sinne von tatsächlichen Verhandlungen über gemeinsame Anliegen statt?“. Diese Fragen des Mannheimer Oberbürgermeisters Peter Kurz (2017, S.236) signalisieren eine große Ratlosigkeit hinsichtlich der Gestaltung von Politikprozessen in den Städten. Die Agora, „der Kommunikationsraum, der uns als Städte definiert“, werde, so Kurz, „mehr und mehr dekonstruiert“. Neben der räumlichen Segregation gäbe es jetzt auch eine kommunikative Segregation.

Das hängt zum einen mit der Veränderung der medialen Landschaft selbst zusammen. Kurz erwähnt sei etwa die Lokalzeitung, die schon deswegen kein „einheitlicher Kommunikationsraum“ mehr sein könne, weil sie nur mehr rund 35 % der Bevölkerung erreicht. Auch die „Echokammern“, wo ich im Netz nur noch der eigenen Meinung begegne“ werden von ihm erwähnt. Darüber hinaus bildeten die Ausdifferenzierung der Lebensstile sowie das Gefühl von Teilen der Bevölkerung, dass „ihr Lebensmodell keine politische Repräsentanz mehr erfährt“ einen wichtigen Hintergrund.

Bemerkenswert sind zudem zwei scheinbar widersprüchliche Entwicklungen, auf die Kurz hinweist: Einerseits die „Wir sind das Volk“-Rufe, mit denen eine „Homogenität behauptet“ werde, die im eklatanten Widerspruch zur Vielgestaltigkeit der Gesellschaft stehe. Damit würden zugleich Sachkonflikte und unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Stadtgesellschaft in einen „Oben-unten-Konflikt“ umgedeutet, dessen Inszenierung die „Einflugschneise der Populisten“ sei. Die, so möchte man ergänzen, ein eigenständiges Interesse an Polarisierung und Zuspitzung der Konflikte haben.

Andererseits und in engem Zusammenhang mit dem Entstehen der „Oben-unten-Konflikte“ ist ein Abschieben aller Verantwortlichkeiten an Staat und Stadt zu beobachten: „Also nicht der Aushandlungsprozess in der Demokratie oder der Konflikt mit anderen bürgerschaftlichen Gruppen, die andere Auffassungen haben, stehen im Zentrum, sondern vielmehr eine Erwartung, dass Dinge geregelt werden, dass dafür schließlich jemand zuständig sein muss.“ Da die Erwartungen oft über das den Kommunen Mögliche hinaussschießen oder aus anderen Gründen nicht erfüllt werden (können), sind Enttäuschungen die Folge, die dann wiederum in Verdrossenheit bzw. Misstrauen umschlagen.

Es ist in diesem Zusammenhang von erheblicher Bedeutung, dass viele Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung die bestehende Fragmentierung ebenso wie das Abschieben der Verantwortlichkeit „nach oben“ eher befördern als mindern. Schon das Ab-

*Man muss miteinander reden,  
nicht nebeneinander  
monologisieren...*

fragen von Wünschen und Ideen aus der Bevölkerung verstärkt diese Tendenz zum Beispiel ebenso wie das Fehlen von Angeboten zu inhaltlichen Erörterungen, in denen alle Gesichtspunkte (also z. B. auch die von Projektinitiatoren, Sachverständigen etc.) und Beteiligte zur Sprache kommen.

## Verlust der Argumentationsfähigkeit

Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust, Fragmentierung der Kommunikation, Verlust der „Tatsachenwahrheit“, Polarisierung, Verwahrlosung der Verkehrsformen etc. haben eine gemeinsame Resultierende. Man kann sie den „Verlust der Argumentationsfähigkeit“ nennen. Was ist damit gemeint?

Demokratie lebt von Interessen- und Meinungsvielfalt. Und von der darauf basierenden argumentativen Auseinandersetzung – etwa über Ausgangspunkte, Ziele und Wege der Stadtentwicklung. Damit aber Argumentation als Kernelement demokratischen Handelns gelingen kann, sind Voraussetzungen notwendig. Hier seien nur sechs genannt.

Die erste: Man muss miteinander reden. Nicht nebeneinander monologisieren.

*„Bisher wurschtelt man sich so durch.  
Aber kann das so bleiben?“*

*Ulrich Schwarz*

Die zweite: Man muss die Pluralität der Interessen als etwas Selbstverständliches anerkennen.

Die dritte: Es gilt sicherzustellen, dass alle relevanten Gesichtspunkte in die Argumentation einbezogen werden.

Die vierte: Man muss Räume schaffen, in denen – unter Einhaltung von wechselseitigem Respekt – argumentiert wird und werden kann.

Die fünfte: Man muss Argumente nicht nur austauschen, sondern bessere auch anerkennen bzw. zu Kompromissen bereit sein. Wer nur Forderungen aufstellt oder Interessen und Wünsche lediglich nebeneinander auflistet, argumentiert nicht.

Die sechste: Argumentation benötigt eine gemeinsame Basis, die Verständigung auf eine Faktenlage, die Fundament der Debatte sein kann. Solange die Argumentierenden von verschiedenen „Realitäten“ ausgehen ist Verständigung nicht möglich.

Alle diese Voraussetzungen sind heute gefährdet. Auf unterschiedliche Weise und von unterschiedlichen Seiten werden sie infrage gestellt, nicht be- oder offensiv missachtet.

## Wechselwirkungen, Erosion der Partizipations-Prämissen und das Ende der Naivität

Schon die letzten Bemerkungen machen deutlich, dass die hier hintereinander aufgeführten Faktoren in enger Wechselwirkung zueinander stehen und teilweise (negative) Selbstverstärkerspiralen bilden.

Das gilt schon für das Misstrauen an sich: Denn es sind ja nicht nur Teile der Bürgerschaft, die „der Stadt“, „der Politik“ oder schlicht „denen da oben“ misstrauen und dies zum Ausdruck bringen. Auch die andere Seite misstraut denen, die sich da lautstark zu Wort melden – oder traut ihnen zumindest keine faire und sachliche Auseinandersetzung zu. Das führt zu Veränderungen von Einstellungen und Verhalten, die ihrerseits nicht ohne Wirkung bleiben. Und so findet man in der Praxis nicht selten verhärtete Fronten und wechselseitige Schuldzuweisungen vor – mithin ein Klima, in dem positive Erfahrungen kaum mehr gedeihen können.

Das über Jahrzehnte gewachsene Misstrauen ist ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis der aktuellen Probleme. Es ist latent vorhanden und lässt sich in Konfliktfällen, wie es scheint, bei großen Gruppen innerhalb der Gesellschaft aktivieren und funktionalisieren. Manche Bürgerentscheide der letzten Jahre verdanken eben diesem Misstrauenspotenzial ihre Wirkung.

Dass die Erosion des Vertrauens in Personal und Verfahren der Politik mit deren Verlust an Boden- und Bürgernähe zusammenhängt liegt ebenso auf der Hand wie der enge Zusammenhang von Echoräumen und dem Verlust der „Tatsachenwahrheiten“. Dass beides wiederum Polarisierungen und die Umdeutung von Sachauseinandersetzungen in Oben-unten-Konflikte befördert, die dann der Misstrauensbereitschaft erneut Nahrung geben, kann ebenfalls unterstellt werden. Und nicht zuletzt ergibt sich aus der Vervielfältigung politischer Meinungsäußerungen und dem „Verlust des Kommunalen“, also des Ortes gemeinsamer Erörterung, ein, wie Ulrich Schwarz (2017, S. 67) schreibt, „Defizit substanzieller politischer Vernunft“.

Aus diesen Wechselwirkungen resultiert ein Problemgeflecht, das erhebliche Sprengkraft entwickeln kann. „Bisher“, so fügt Schwarz seinen Überlegungen hinzu, „wurschtelt man sich so durch. Aber kann das so bleiben?“.

Die Frage steht im Raum. Sie dürfte rhetorisch gemeint sein.

Es ist offensichtlich: Die hier nur skizzierten Veränderungen in Gesellschaft und Politik stellen die Prämissen bisherigen Partizipationsverständnisses in Frage:

- Vom „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ (Habermas) sind wir vielfach weit entfernt.

- Dass es sachlicher und der Sache dienlicher zugehe, wenn viele sich zu ihr äußern, wird man auch nicht mehr ohne Weiteres bestätigen können.
- Die „alte“ Annahme, dass Mitwirkung an der Meinungsbildung stets die Akzeptanz nachfolgender Entscheidungen politischer Gremien fördere, wird vielen in der Praxis Tätigen nur mehr ein resigniertes Lächeln entlocken.
- Die Hoffnungen auf die Demokratisierungspotenziale des Internets sind zu Recht getrübt. Und auch die Annahme, dass die soziale Selektivität politischer Teilhabe an den örtlichen Angelegenheiten durch das Internet substantiell und nachhaltig zu mindern sei, hat ihre Überzeugungskraft verloren.
- Womit sich letztlich die Hoffnung darauf, dass „mehr Beteiligung“ gleichsam automatisch lokale Demokratie stärke, als wenig tragfähig erwiesen hat. Wie wir insbesondere beim Missbrauch direkt-demokratischer Instrumente sehen, kann die Vervielfältigung von Partizipationsmöglichkeiten etablierte Verfahren schwächen, zumindest aber zu Verunsicherungen über Rollen, Einflussmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten auf allen Seiten führen.

*„Für Pessimismus ist es zu spät.“*

*Eva Menasse*

Die Liste solcher Annahmen, von denen das Engagement für Partizipation lange Zeit getragen wurde und die heute bestenfalls noch als eingeschränkt gültig anzusehen sind, ließe sich verlängern.

Man kann die Konsequenz noch kürzer fassen. Um den bereits eingangs zu Wort gekommenen Oberbürgermeister Mannheims – Peter Kurz – vollständig zu zitieren: „Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: ‚Je mehr Beteiligung, desto besser‘“.

## Und nun: Dystopie?

An dunkel eingefärbten Zustandsanalysen und pessimistischen Prognosen mangelt es heute nicht. Ökologische Herausforderungen, gesellschaftliche Verwerfungen und Gefährdungen der demokratischen politischen Kultur auf globaler, nationaler und lokaler Ebene geben in der Tat Anlass zur Sorge.

Und die oben aufgelisteten Entwicklungen bei der Partizipation vor Ort vermögen auch nicht hoffnungsfroh zu stimmen.

Aber kann es damit sein Bewenden haben? Sicher nicht. Da muss man es mit Eva Menasse (2019) halten: „Für Pessimismus ist es zu spät“. Wir stecken mitten in den Veränderungen und müssen uns ihnen stellen.

Dabei ist das Leitmotiv der hier vorgestellten Überlegungen wieder hilfreich: Es gilt, Naivität abzulegen, nüchterner zu werden, genauer hinzuschauen. Das heißt auch: Ambivalenzen und Kontexte bedenken. Und sehr viel genauer zu prüfen, was welche

„Beteiligung“ bei welcher Aufgabe bewirken kann und wie sie – unter realistischen Bedingungen – gestaltet werden muss, um das Angestrebte zu bewirken.

Dabei können – um nur ein Beispiel zu nennen – die oben genannten sechs Kriterien für „Argumentationsfähigkeit“ hilfreich sein: Wer sich die aktuelle Beteiligungslandschaft anschaut, wird feststellen, wie selten diese eigentlich naheliegenden Folgerungen (miteinander reden statt zu monologisieren, Verdeutlichen der Pluralität etc.) in den Verfahrensgestaltungen Berücksichtigung finden. Das aber darf nicht als schlichtes „Defizit“ betrachtet werden, sondern es gilt, nach den Ursachen für eine in diesem Sinne problematische Partizipationspraxis zu fragen. Auch das gehört zum Ende der Naivität: Sich nicht im Wohlgefallen an selbst erzeugten Best Practices auszuruhen, sondern die Wirklichkeiten jenseits dieses Tellerrandes zur Kenntnis zu nehmen und zu verstehen suchen.

Von diesen und anderen Überlegungen wird in den folgenden Texten noch zu berichten sein.

## 3 | Unschärfen: Was ist mit „Demokratie stärken“ gemeint?

Die Aufforderung, Demokratie zu stärken, ist zweifellos in hohem Maße konsensfähig und aktueller denn je.

Aber was genau ist damit gemeint? Welche Demokratie ist warum schwach und bedarf welcher Stärkung durch was? Solche einfachen Fragen werden selten gestellt. Das mag daran liegen, dass alle, die sich um die Demokratie sorgen, der Forderung, sie zu stärken, sofort zuzustimmen geneigt sind.

Aber es scheint doch – in Konzeption wie Praxis – einigen Klärungsbedarf zu geben. Der findet z. B. dort seinen Ausdruck, wo es um das Verhältnis von partizipativer zu parlamentarischer und direkter Demokratie geht. Und mündet letztlich in der Frage, ob und wie verhindert werden kann, dass Stärkungsbemühungen gegenteilige Wirkungen entfalten.

## Welche Demokratie? Ein Rückblick

Die Beteiligungsdiskussion ist von Anfang an aufs Engste mit dem Demokratieversprechen der späten 1960er Jahre verknüpft. Die Regierungserklärung von Willy Brandt aus dem Jahre 1969 gilt als eines der Startzeichen für „mehr Demokratie“. Es lohnt sich daher, immer einmal wieder nachzuschauen, was damals gemeint war. Zur Illustration zwei Textauszüge (Brandt 1969):

- „Wir wollen mehr Demokratie wagen. Wir werden unsere Arbeitsweise öffnen und dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun.“

- „Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein“.

Die Regierung will ihr Handeln transparenter machen, besser informieren und, wie es sinngemäß im Text heißt, unter strikter Beachtung der Formen parlamentarischer Demokratie die „Fühlungnahme“ mit den repräsentativen Gruppen der Gesellschaft verstetigen.

Und es soll zugleich in allen gesellschaftlichen Bereichen mehr Demokratie gewagt werden. Wie wir heute wissen war damit ein breites Spektrum gemeint: von der Mitbestimmung in Betrieben bis zu der in Schulen, Hochschulen, Wohnungsunternehmen etc.

Betrachtet man die heutigen Schwerpunkte der Beteiligungsdiskussion, so fallen vier Abweichungen auf:

- Von der Demokratisierung in allen Lebensbereichen ist in der konzeptionellen Diskussion praktisch gar nicht mehr die Rede. Das ist erstaunlich, weil gerade dort doch die alltagsweltlichen Erfahrungen mit Demokratie gewonnen werden können.
- Die Bereitschaft zu Information und Fühlungnahme soll – in der ursprünglichen Intention – unmittelbar von Regierung und Parlament ausgehen, die damit ihre Bezüge zur Gesellschaft intensivieren wollen. Die Praxis der Bürgerbeteiligung (im Stadtentwicklungskontext) ist aber nur in Ausnahmefällen vom direkten Kontakt zwischen Politik und Bürgerschaft geprägt. In der Regel ist es die Verwaltung, die Beteiligung gestaltet.
- Die „Fühlungnahme“ wird wohl als kontinuierlicher Prozess zu verstehen sein. Die Beteiligungspraxis heute ist allerdings eher punktuell angelegt und auf „Vorhaben“ öffentlicher Akteure ausgerichtet.
- Von direktdemokratischen Instrumenten war ursprünglich überhaupt nicht die Rede. Heute aber stehen sie neben den parlamentarischen Verfahrensgängen, was das „Demokratien-Gefüge“ wesentlich verändert hat.

Auf alle diese Aspekte ist noch einzugehen.

## Therapie ohne Diagnose?

Was sind eigentlich die Schwächen der Demokratie, die durch „mehr Beteiligung“ kompensiert werden sollen – und wie kam es dazu?

Betrachtet man die vormalig in der wissenschaftlichen Literatur thematisierten Krisenphänomene lokaler Demokratie – Erosion kommunaler Gestaltungsmacht, Steuerungsdefizite, Mobilisierungskrisen der Parteien etc. – so wurden sie in der späteren Beteiligungs-Diskussion kaum aufgegriffen. Lediglich „Legiti-

mationsdefizite“ wurden und werden thematisiert und zum Ausgangspunkt der Überlegung, „ob die auf lokaler Ebene gut durchzuführenden alternativen Beteiligungsformen [...] die mutmaßliche Krise [...] auszugleichen vermögen (Haus/Kuhlmann 2013, S. 16).

Das wirft zwei Fragen auf.

Erstens: Gibt es „überhaupt ein klares lokales Demokratiemodell [...], von dem behauptet werden kann, dass es in die Krise geraten sei“ (ebd. S. 15).

Zweitens: Warum konzentrier(t)en sich die Bemühungen zur Stärkung der Demokratie auf „alternative“ Beteiligungsformen, statt zu fragen, wie vorhandene Institutionen und Verfahren – insbesondere der parlamentarischen Demokratie – so ertüchtigt werden könnten, dass die vermeintlichen Defizite gemindert werden.

*Ob und wie man die parlamentarischen Demokratie so ertüchtigen könnte, dass Defizite gemindert werden, wurde selten gefragt.*

Wäre die „Lokale Demokratie“ ein Patient, so lägen angesichts dieser Situation gleich mehrere Metaphern aus der Medizin nahe:

Die Anamnese und Diagnose hätte man sehr schnell verkürzt und sich auf ein Krankheitsbild (Legitimationskrise) konzentriert – für das man praktischerweise auch gleich eine „Therapie“ bereit hatte: „Alternative Verfahren“ sollten die vermeintliche Schwäche des Patienten kompensieren.

Nun weiß man aus der medizinischen Praxis, dass etwa Gehhilfen (wie Rollatoren) durchaus hilfreich, wenn nicht gar notwendig sein können. Viele Ärzte würden aber dennoch zunächst versuchen, den Patient selbst wieder in seiner Mobilität zu ertüchtigen und auch prüfen, ob der Rollator, so er denn eingesetzt werden muss, in diesem Sinne hilfreich ist.

Das scheint im vorliegenden „Fall“ nicht ernsthaft erwogen worden zu sein. Man hat sich gleich auf den Einsatz des Hilfsmittels festgelegt. Dabei aber Entscheidendes vergessen: Risiken und Nebenwirkungen wurden nicht bedacht. Denn Gehhilfen können, um beim Beispiel zu bleiben, die Stütz Muskulatur schwächen, zu Fehlhaltungen Anlass geben etc. Man verzichtete sogar ganz auf einen entsprechenden Beipackzettel – nicht etwa aus Nachlässigkeit, sondern weil man der festen Überzeugung war, „mehr Beteiligung“ sei in jedem Fall gut und von negativen Nebenwirkungen frei.

Wenn hier von „Ertüchtigung des Patienten“ die Rede ist, dann ist damit vor allem eine intensivierte „Fühlungnahme“ von Parlamenten und Regierungen mit der Gesellschaft gemeint – direkt und unmittelbar und nicht bestenfalls indirekt wie es derzeit die Regel ist.

## Zwei Planeten, getrennte Welten?

Der konzeptionell unterstellte enge Zusammenhang von partizipativer und parlamentarischer Demokratie besteht in der Praxis vielfach nicht: „Die Verantwortlichen der Untersuchung kamen

letztlich zu dem Schluss, Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung, das sei wie zwei Planeten, die beide um die lokale Demokratie kreisten, deren Umlaufbahnen jedoch kaum noch Berührungspunkte aufwiesen“ (Kuder 2019, S.9).

Das Zitat bringt auf den Punkt, was man auf vielfache Weise in der Praxis beobachten kann: Partizipative und parlamentarische Demokratie berühren einander kaum. Die Politik „lässt beteiligen“ – und es ist die undankbare Aufgabe der Verwaltung, das eine (z. B. die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung) mit dem anderen (den politischen Entscheidungsgängen) zu verbinden.

Diese besondere Rolle der Administrationen zwischen partizipativen und parlamentarischen Prozessen führt auch dazu, dass Bürgerinnen und Bürger in den Beteiligungsveranstaltungen zumeist Mitglieder der Verwaltung als Gegenüber haben. Politikerinnen und Politiker sind dort nur selten zu finden. Womit Verwaltung eine „quasi-politische“ Funktion erhält: „Die Mitarbeiter der Verwaltung sind wahrnehmbar durch die neuen Dialogformate, wie sie es früher nicht waren. Und sie bekommen damit quasi eine Art politische Funktion. Deren Kommunikationswirkung ist weit größer, als wir uns das gemeinhin klarmachen...“ (Kurz 2017, S. 235).

Die Abwesenheit politischer Vertreter in partizipativen Prozessen kann durchaus gute Gründe haben: Zum Beispiel spricht manches dafür, Bürgerinnen und Bürger einmal unbeeinflusst von Stimmen aus der Politik zu Wort kommen zu lassen. Auch weisen die ehrenamtlich agierenden Politikerinnen und Politiker darauf hin, dass sie kaum Zeit fänden, neben ihren Verpflichtungen in der Partei-, Fraktions- und Ratsarbeit auch noch an den zahlreichen Beteiligungsveranstaltungen mitzuwirken.

Es ist aber eben auch diese Inanspruchnahme innerhalb des politischen Betriebes, die insbesondere in Großstädten dazu führen kann, dass das politische Personal die „Bodenhaftung“ verliert.

Die Folge: Partizipative oder plebiszitäre Initiativen werden zum Ventil für Anliegen der Stadtgesellschaft, die auf dem eigentlich vorgesehenen Weg kein Gehör finden. Damit ist eine der Grundlagen für das problematische Mit-/Gegeneinander der „drei Demokratien“ gelegt.

## Vielfältige Demokratie oder komplizierte Verhältnisse?

Es gibt seit 2015 eine verdienstvolle „Allianz vielfältige Demokratie“. Ihr Name signalisiert: Eine Vielfalt demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten ist anzustreben – und trägt insgesamt zur Stärkung der Demokratie bei.

Dem möchte man ungern widersprechen. Aber auch hier gibt es den „Automatismus zum Guten“ nicht. Auch hier gibt es Ambivalenzen, Risiken und Nebenwirkungen.

So hat Roland Roth (2009, S. 41) schon vor längerem gewarnt, dass „in der Fülle der Formate und Optionen der Blick dafür verloren zu gehen [droht], wie es um deren Kompatibilität und Kombinierbarkeit steht“.

*„In der Fülle der Formate  
[...] droht der Blick dafür verloren zu  
gehen, wie es um deren Kompatibilität  
[...] steht.“  
Roland Roth*

Das meint zunächst verfahrensbezogene Aspekte. Aber es geht bei der Kompatibilität auch wieder um Risiken und Nebenwirkungen verschiedenster Art.

So führt das Nebeneinander verschiedener Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren in der kommunalen Praxis zu erheblichen Irritationen und Unsicherheiten bei allen Beteiligten:

Besonders häufig wird das auf Bürgerseite sichtbar, wo immer wieder die Forderung erhoben wird, dass man im Rahmen der Bürgerbeteiligung auch selbst entscheiden wolle. Da kann im Beteiligungsauftrag noch so deutlich auf den konsultativen Charakter der Erörterung verwiesen werden, da können die Moderatoren immer wieder auf das Letztentscheidungsrecht der Parlamente hinweisen – es hilft alles nichts: Immer wieder kommt die Forderung auf, es müsse Entscheidungen geben (oder das Parlament müsse den Meinungsbildern folgen), sonst sei es keine richtige Beteiligung.

Auf der anderen Seite ist man auch in der kommunalen Politik verunsichert und fragt sich etwa, was man denn noch entscheiden könne, wenn doch am Runden Tisch schon Einigkeit herrsche. Aber die „Selbstentmachtung“ der lokalen Parlamente geht noch weiter: Man beteiligt, um nicht entscheiden zu müssen. Wenn man doch Entscheidungen trifft, traut man ihnen nicht und zettelt Ratsbürgerentscheide an. Und falls es lokal Widerstand gegen Vorhaben von stadtweiter Bedeutung gibt, dann zuckt man zurück und überlässt den lokalen Interessen das Feld.

Die Verwaltungen sind irritiert, sehen sich – bei ungeklärten Verantwortlichkeiten – zwischen den Fronten und müssen die Lösung drängender Aufgaben immer wieder aufschieben, weil es nicht zu politischen Beschlüssen kommt.

Vielfach scheint also unklar zu sein, wer welche Rolle hat und wie sich die einzelnen Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zueinander verhalten. Offensichtlich gibt es hier, schon konzeptionell, eine Reihe offener Fragen.

## Demokratie vs. Demokratie?

Eine der drängend zu erörternden Fragen lautet: Lässt sich verhindern, dass Demokratie gegen Demokratie in Stellung gebracht wird?

Das bedarf der Erläuterung: Schon konzeptionell wird durch die Rede von „alternativen“ Beteiligungsformen ein Graubereich eröffnet. Handelt es sich tatsächlich bei der Vielfalt partizipativer Angebote um „Alternativen“? Zu was? Kann das eine durch das andere ersetzt werden?

Selbstverständlich werden Kundige dem sofort widersprechen: Es gehe lediglich um Ergänzung, um die Erweiterung des Spektrums von Beteiligungsmöglichkeiten.

Aber ergeben sich aus den vermeintlichen Erweiterungen und Ergänzungen nicht auch Spannungsverhältnisse? Kann das Plädoyer für „alternative“ Verfahren, die ein Mehr an Legitimation durch gezielte Einbindung ansonsten schweigender Gruppen versprechen nicht auch – zumindest implizit – als Kritik an der Legitimation parlamentarischer Arbeit verstanden werden? Nicht, dass es dieser Kritik nicht bedürfte. Aber müsste sie nicht auf Veränderungen der parlamentarischen Arbeit selbst zielen?

In der Wirklichkeit vor Ort wird die Kritik oft lautstärker und eindeutiger: Die Bürgerinnen und Bürger sollen entscheiden – und nicht die Politik. Das ist häufig mehr als ein Missverständnis von Teilnehmungsangeboten. Das ist Absicht. So wird zum Ausdruck gebracht, dass man den üblichen Verfahren der Meinungsbildung in Verwaltung und Politik nicht traut. Man will eine „Alternative“, man will selbst entscheiden. Und missversteht „Beteiligung“ in diesem Sinne (vgl. hierzu auch Hettich & Faller 2019).

Das kann dazu führen, dass Formen partizipativer Demokratie nicht mehr nur als Ergänzung, sondern als Ablehnung und Ersatz des administrativ-politischen Verfahrensganges der repräsentativen Demokratie verstanden und genutzt werden.

Besonders deutlich wird dies bei vielen Befürwortern direkter Demokratie, die offen antiparlamentarische Positionen vertreten. Es wäre jedoch eine unangemessene Vereinfachung, plebiszitäre Verfahren unter den Generalverdacht des Populismus zu stellen – oder anzunehmen, dass allein aus dieser Richtung Verfahren und Personal der parlamentarischen Demokratie angefeindet würden.

Die oft zu beobachtende Umdeutung von Sachkonflikten in „Unten-Oben-Konflikte“ ist vielmehr Ausdruck einer weit verbreiteten Misstrauensbereitschaft, die sich vieler Kanäle bedient.

## Übersehene Wirkungsvoraussetzungen

Die Annahme, dass „mehr Demokratie“ zu deren Stärkung beitrage, sieht von einem entscheidenden Aspekt ab. Übersehen werden die Voraussetzungen dieser Wirkung. Das lässt sich am Beispiel der direkten Demokratie erneut gut verdeutlichen: Wenn Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Ausdruck antiparlamentarischen Denkens werden, dann sind sie gleichsam ein Misstrauensvotum gegen demokratische Grundwerte. Aus dem Streit um die Sache wird ein Angriff auf das System parlamentarisch-demokratischer Meinungsbildung.

*Was als Wirkung vielfältiger Demokratie erhofft wird, ist zu allererst deren Voraussetzung.*

*Werden positive Entwicklungen eher „simuliert als gestaltet“?*

Dieser treibt die Spaltung in der Stadtgesellschaft voran und verunsichert auch die Akteure der repräsentativen Demokratie. Das macht dieses Instrument bei populistischen Kräften so beliebt.

Eine für die Demokratie förderliche Wirkung würde sich erst entfalten, wenn die Nutzung der „vielfältigen Demokratie“ auf dem genauen Gegenteil basiert – auf dem Vertrauen in die Demokratie in allen ihren verschiedenen Erscheinungsformen. Das, was als Wirkung dieser und vieler weiterer „alternativer“ Formen der Demokratie angesehen wird, ist zugleich deren Voraussetzung. Darauf hat vor mehr als zwei Jahrzehnten schon Hans Köchler (1997) hingewiesen indem er feststellte: „Demokratie setzt also gewissermaßen sich selbst voraus“. Anders ausgedrückt: Keine vielfältige Demokratie ohne demokratisches Grundverständnis.

Diese Erkenntnis hat Eingang in viele Kriterienkataloge zur Qualität von Beteiligung gefunden: Dort wird die positive Haltung zum demokratischen Prozedere, zu Pluralismus und Mehrheitsbildungen als wichtiger Aspekt benannt. Dass aber diese Voraussetzung vielfach nicht gegeben ist, scheint denen aus dem Blick zu geraten, die schlicht „mehr Demokratie“ propagieren.

Wie aber sollen fehlende Voraussetzungen für positive Wirkungen geschaffen werden? Diese Frage ist sehr schwer zu beantworten. Nur eines ist sicher: Nicht durch immer „mehr“ ...

## Nachhaltig?

Ziel und Grundannahme von Beteiligungskonzepten ist die nachhaltige positive Wirkung auf die Entwicklung der politischen Kultur. Diese soll bewirkt werden und man nimmt offensichtlich zugleich an, dass sie bewirkt werden kann.

Aber kann es das? Wenn die hier nur angedeutete (zirkuläre) Wirkungsvermutung zutrifft, so wären schon theoretisch Bedenken anzumelden.

Dieser Zweifel wird zudem deutlich verstärkt durch den Blick in die Praxis: „So etwas können wir uns nicht immer leisten“. Sätze dieser Art sind oft zu hören, wenn aufwändige Teilnahmeverfahren erfolgreich abgeschlossen wurden. Im Alltag müssen man wieder mit „Bordmitteln“ arbeiten. Zurück also zur Routine...

Exemplarisch gemeinte Praxis bleibt so Einzelfall. Sie findet vielleicht noch Eingang in Best Practice-Sammlungen, aber nicht in eine neue Verfahrenskultur vor Ort. So entsteht die Gefahr, dass positive Entwicklungen, wie Roland Roth einmal geschrieben hat, eher „simuliert als gestaltet“ werden.

Ob sich dies durch Verstetigungsbemühungen neuerer Art, insbesondere in jenen Kommunen, die über Leitlinien der Bürger-

beteiligung, lokale Beauftragte und Beiräte für Bürgerbeteiligung verfügen, ändern kann und wird, muss noch beobachtet werden.

Beachtung verdient auch der dringende Verdacht, dass sich die Asymmetrie demokratischer Teilhabe – eines der Krisenphänomene, auf das man mit „mehr Beteiligung“ reagieren möchte – nicht etwa mindert, sondern durch das reichhaltige Angebot informeller Beteiligungsmöglichkeiten eher verstärkt. Was in der Praxis mit dem resignierten, aber oft zutreffenden Satz „Da kommen doch immer nur die gleichen...“ quittiert wird, klingt wissenschaftlich formuliert so: „Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden“ (Schäfer 2013; vgl. auch Kuder 2017).

Auch aus einer dritten Perspektive ist die Frage nach der Nachhaltigkeit zu stellen: Die Annahme, dass punktuelle Partizipationsbemühungen in Prozessen, die oft viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte andauern, positive Wirkungen entfalten (können), ist meines Wissens noch nicht nachgewiesen. Untersuchungen, die auf Zufriedenheit mit der Beteiligung (und damit möglicherweise auch auf gestiegenes Vertrauen in die Entscheidungsprozeduren) hindeuten, sind zumeist unmittelbar nach einzelnen partizipativen Sequenzen entstanden (und von ihnen geprägt), sagen aber wenig darüber aus, ob diese Wirkungen im weiteren Prozessverlauf anhalten. Ähnliches gilt auch für nachhaltige Wirkungen in die Breite der lokalen Politik- und Planungskultur.

Vielen Plädoyers für „mehr Beteiligung“ liegt aber eben diese Nachhaltigkeitsannahme zugrunde, womit sich die Frage stellt, ob es sich hier womöglich vor allem um „wishful thinking“ handelt.

## Vorhaben oder Alltag?

Mit der Frage der Nachhaltigkeit hängt eine weitere zentrale Annahme zusammen: Es wird vielfach unterstellt, dass gelingende Beteiligung an Vorhaben und Plänen öffentlicher Akteure ausreichend Wirkung entfaltet, um Demokratie zu stärken. Aber ist das so? Können gelegentliche, an den Agenden und Ressortlogiken öffentlicher Akteure orientierte Angebote zur Mitsprache allein wesentlich zum Vertrauen in die Demokratie beitragen? Muss nicht auch im Alltag der Bevölkerung ein Mehr an Gestaltungsmöglichkeiten erkennbar werden?

Diese Frage zielt einerseits auf die eingangs erwähnte „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ und andererseits auf eine im Alltag erlebbare „Fühlungnahme“ zwischen Politik und Lebenswelt. Alltägliche Mitwirkungschancen und etwas das man „wechselseitige Responsivität“ nennen könnte, sind – das sei hier als Hypothese formuliert – möglicherweise von größerer Wirkung für die Stärkung der Demokratie als noch so perfekt gestaltete „partizipative Großereignisse“.

Diese Überlegung soll noch einmal bei der Suche nach zukünftigen Entwicklungsschritten aufgegriffen werden (Abschnitt C).

## 4 | Stadtentwicklung ist anders: Aufgaben und Akteure im Blick

Wer entwickelt Stadt? Diese einfach klingende Frage führt zunächst in ein Wimmelbild von Akteuren und Aktivitäten – und zur Erkenntnis, dass letztlich alle, wenn auch auf sehr verschiedene Weise, an der Stadtentwicklung mitwirken (eine der vielen ausführlicheren Darstellungen zu dieser Sichtweise ist zu finden in: Selle 2018, S. 15-27).

Diese Mitwirkung an der Stadtentwicklung ist jedoch in der Beteiligungsdiskussion in der Regel nicht gemeint. Da geht es lediglich um einen Ausschnitt aus der verwirrenden Vielfalt von Akteuren und Aktivitäten. Der Blick richtet sich allein auf die Teilhabe an Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure zu Aufgaben der Stadtentwicklung.

Ein solches Beteiligungsverständnis ähnelt allerdings nur auf den ersten Blick dem, das im Zusammenhang mit „Stärkung der Demokratie“ Verwendung findet. Auf einige der wesentlichen Spezifika und Unterschiede wird hier hingewiesen, um Missverständnisse zu vermeiden wenn „Beteiligung“ gesagt und doch Unterschiedliches gemeint wird.

### Stadtentwicklung – ein Wimmelbild

Man kennt sie aus Kinderzimmern: Die großen Bilderbögen, auf denen unendlich viel geschieht und zu denen es viel zu erzählen gibt. Genau so ist Stadtentwicklung: Hier verkauft jemand sein Grundstück, dort wird ein Hochhaus gebaut, die Reihenhausbesitzerin modernisiert ihr 50er-Jahre Häuschen und der Fabrikbesitzer gibt die Produktion in seinen alten Hallen auf.

Wenige Parzellen weiter zieht eine Künstlergruppe in einen ehemaligen Loksuppen und im leer stehenden Kaufhaus entsteht ein „Co-Working-Space“. Ein Bürgerverein übernimmt ein Freibad in eigener Regie, eine Naturschutzinitiative protestiert gegen den Bau eines Gewerbegebietes und auf dem Sportplatz gegenüber streichen Freiwillige das Vereinsheim an.

Um die Innenstadt attraktiver zu machen schließen sich Händler zu einem „Business Improvement District“ zusammen, während im Wohngebiet nebenan Transparente in den Fenstern von drohender „Gentrifizierung“ künden...

Und so weiter und so fort.

Stadtentwicklung ist wie ein Wimmelbild – geradezu unerschöpflich in ihren vielen Details.

Dabei ist die Ausgangsfrage („Wer entwickelt die Stadt?“) auf diese Weise noch gar nicht beantwortet. Denn wir wissen jetzt nur, wer die Stadt baut, wer zu ihrem Erscheinungsbild beiträgt. Aber das ist nur die eine, die unmittelbar sichtbare Seite.

*Stadtentwicklung ist wie ein Wimmelbild – geradezu unerschöpflich in ihren vielen Details.*

Eine Stadt ist jedoch weit mehr als eine Versammlung von Gebäuden und Freiräumen. Sie entwickelt sich auch in sozialer, kultureller, politischer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht – ohne dass dies immer baulichen Ausdruck findet.

Aber auch an allen diesen Entwicklungen wirken viele Akteure mit. Nehmen wir den sozialen Bereich: Natürlich sind die Kommunen hier tätig, aber auch die großen Träger der Freien Wohlfahrtspflege und die noch größere Zahl und Vielfalt anderer karitativer Organisationen. Auch Vereine, Initiativen und Nachbarschaften sind auf vielfältige Weise aktiv. Und wer genauer in die Quartiere hineinschaut, wird auch Schulen, Kindertagesstätten, Sportvereine, Kirchengemeinden, selbst private Unternehmen und viele andere finden, die vor Ort aktiv sind.

Hier wie in allen anderen Feldern der Stadtentwicklung gilt: Je näher man an die Praxis heranrückt, je genauer man hinschaut, umso größer wird die Zahl der Akteure, auf die man stößt.

Sie alle sind auf ihre Weise Stadtentwickler.

## Die Aufgabe als Ausgangspunkt. Eingrenzung und Perspektivenwechsel

Um der beschriebenen Vielfalt von Akteuren und Aktivitäten Herr zu werden, ist es sinnvoll, einzelne Aufgaben oder Probleme als Ausgangspunkt der Betrachtung zu wählen. Von hier ausgehend kann man den Kreis der Akteure bestimmen, die mitwirken (sollen/können) und zugleich klären, in welchem (gesetzlichen) Rahmen die Aufgabe bearbeitet und der Prozess gestaltet werden kann. Auf dieser Grundlage sind dann Rolle, Reichweite und Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in der notwendigen Genauigkeit zu erörtern.

Ein solcher Ansatz unterscheidet sich wesentlich von der ansonsten üblichen, allgemeinen Beteiligungsdiskussion. Sie ist verfahrensorientiert, das heißt: Es geht vorrangig um das „Wie“, um Methoden und Verfahren der Prozessgestaltung.

Beteiligung im Stadtentwicklungskontext muss jedoch – analytisch wie praktisch – aufgaben- und akteursorientiert ausgerichtet sein: Die Frage nach dem „Was“ – also etwa eine Aufgabe, die es zu bearbeiten gilt – bildet hier den Ausgangspunkt der Betrachtung. Von hier aus kann das „Wer“ bestimmt, also nach den Akteuren gefragt werden, die bei der Bearbeitung der Aufgabe zu involvieren sind. Erst vor diesem Hintergrund ist dann sinnvoll nach dem „Wie“ zu fragen. Das heißt: Die Prozessgestaltung ergibt sich erst aus der Auseinandersetzung mit den Inhalten und Akteuren des Prozesses.

Auch im Folgenden findet ein solcher aufgaben- und akteursorientierter Ansatz Verwendung – und zwar anhand von drei typischen Aufgaben kommunaler Stadtentwicklung:

- die Umgestaltung öffentlicher Räume,
- die Entwicklung neuer Baugebiete/Quartiere und
- die Erarbeitung und Implementierung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

*Die Prozessgestaltung ergibt sich erst aus der Auseinandersetzung mit den Inhalten und Akteuren des Prozesses.*

## Akteursvielfalt

Öffentlichkeitsbeteiligung ist lediglich ein Element in multilateralen Kommunikationsprozessen.

Denn: Keine der genannten Aufgaben kann die Kommune allein bewältigen. Es bedarf des Handelns vieler, um Pläne Wirklichkeit werden zu lassen. Das ist bei Stadtentwicklungsprogrammen und Baugebieten evident. Aber selbst für einen Platz, der sich im öffentlichen Eigentum befindet (was übrigens durchaus nicht immer der Fall ist) sind zum Beispiel die Interessen und Handlungsoptionen der Randnutzer von z. T. ausschlaggebender Bedeutung. Das heißt auch: In vielen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung ist die Kommune lediglich Akteur unter anderen. Zwar ist es zumeist Aufgabe kommunaler Parlamente, Pläne zu beschließen. Aber deren Umsetzung hängt von der Mitwirkungsbereitschaft vieler anderer, öffentlicher wie privater Akteure ab. Und da dies so ist, stellt eine Kommune bereits in der Entstehungsphase der Pläne und Konzepte nach vielen Seiten („multilateral“) Verbindungen her und wirbt Mitwirkungsbereitschaft ein.

Das wird aber in der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Stadtentwicklungsfragen nicht deutlich. Das dort in der Regel vermittelte Bild entspricht in etwa dem „etatistischen“ Planungsverständnis der 1970er Jahre. Die Kommune (bzw. der öffentliche Akteur) steht im Mittelpunkt. Von ihr scheint alle Gestaltungsmacht auszugehen. Dass mit Steuerungs- und später Governance-Konzepten inzwischen andere Sichtweisen auf gesellschaftliche und städtische Entwicklungsprozesse eröffnet wurden, scheint für das Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung wenig Wirkung entfaltet zu haben.

## Begrenzte Reichweite

Die demokratisch legitimierten und partizipativ abgestützten Entscheidungen der Stadtparlamente, auf die die Meinungsbildung in der Öffentlichkeitsbeteiligung zielt, haben nur eine begrenzte Reichweite. Das sei am Beispiel eines Bebauungsplanes illustriert: Mit ihm wird ausdrücklich nur ein Rahmen definiert. Ob und inwieweit er ausgefüllt wird, entscheiden andere Akteure – öffentliche wie private. Will die Kommune ihre Steuerungsmöglichkeiten erhöhen wird sie sich ergänzender Handlungsformen bedienen, indem sie etwa selbst am Immobilienmarkt aktiv wird, Verträge und Vereinbarungen trifft etc. Diese Handlungsformen können ihrerseits nur sehr bedingt demokratisch kontrolliert werden und folgen eigenen Logiken.

Und: Selbst sie bleiben von begrenzter Reichweite. Dazu ein weiteres Beispiel: Ist die Kommune z. B. als Zwischenerwerberin aktiv und vergibt mit sozialen Zielsetzungen preiswerte Grundstücke, können diese ihren Wert marktvermittelt binnen weniger

Jahre soweit erhöhen, dass die ursprünglich guten Absichten ins Leere laufen.

Ganz ähnlich auch die Umgestaltung eines Platzes: Auch hier vermag der Plan nicht festzulegen, welche Randnutzungen sich auf Dauer etablieren oder gar wie belebt der Raum sein wird.

Es wäre also für Beteiligungsangebote mit Realitätsbezug wichtig, diese begrenzte Reichweite und die Rollen, die zahlreiche andere Akteure bei der Bewältigung der Aufgabe haben, anschaulich zu vermitteln. Das aber geschieht selten.

Verallgemeinernd gesprochen sind also Zweifel an der Klugheit einer Politik angebracht, „die große Versprechungen macht und sie dann nicht einlösen kann“ heißt es in einer Auseinandersetzung mit dem Berliner Mobilitätsgesetz. Der Autor fährt fort: „Man könnte behaupten, dass dies ein wichtiger Grund für die heutige Politikverdrossenheit ist.“ (Kunst 2019)

## Punktuelle partizipative Optimierung

Der allgemeine Beteiligungsdiskurs konzentriert sich gemeinhin auf zeitlich abgegrenzte Verfahrensschritte – etwa die Erörterung von Entwürfen im Vorfeld einer Planungsentscheidung, die deliberative Arbeit einer Bürgerjury, die Durchführung eines Bürgerentscheides. Wer jedoch ganze Stadtentwicklungsprozesse von den Vorüberlegungen bis zur Umsetzung in den Blick nimmt, wird unschwer feststellen, dass nach solchen Schritten noch viele weitere folgen. Da geht es nicht nur um Jahre, sondern nicht selten um Jahrzehnte. Nehmen wir wieder die Entwicklung des Baugebietes als Beispiel: Schon nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung können mehrere Jahre vergehen bis es zu einer Offenlegung des Bebauungsplanes kommt. Und ist der endlich beschlossen dauert es dann womöglich ein Jahrzehnt oder länger bis das neue Baugebiet Wirklichkeit wird. Wie steht es um die Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen langen Prozessabschnitten, in denen viel, oft Entscheidendes geschieht? Anders ausgedrückt: Die „partizipative Optimierung“ einer vergleichsweise kurzen Sequenz sagt also wenig bis nichts über den gesamten Prozess aus. Wer den Blick allein auf diese Abschnitte richtet, läuft Gefahr, falsche Bilder von den kommunikativen Realitäten der Stadtentwicklung zu erzeugen (vgl. zu einem Beispiel: Selle 2018, S.283 ff.).

Und: Wer nur auf einzelne Prozesse zu hervorgehobenen Aufgaben schaut, kann wenig bis nichts über das sonstige politische Klima in einer Kommune aussagen. Nicht selten gehen sogar besonders aufwändige Gestaltungen von einzelnen Verfahren mit einer eher traditionell-abgeschotteten Haltung von Politik und Verwaltung einher.

*Die „partizipative Optimierung“ einer kurzen Sequenz sagt nichts über den gesamten Prozess aus.*

*Es gilt zu fragen, wie sich die Vielzahl inhaltlich partikularer Mitsprachemöglichkeiten zu den Lebenswelten der Menschen verhält.*

## Beteiligung als Verfahrenselement

Oft wird in der allgemeinen Beteiligungsdiskussion übersehen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext von Planungsprozessen zunächst ein notwendiges Verfahrenselement ist, das vor allem rechtliche Funktionen zu erfüllen hat. Denn: Beteiligungsangebote wurden in die Gesetze aufgenommen, weil so private Rechte geschützt und relevante Belange ermittelt werden sollten.

1. Verfahrensrechtsschutz: Da mit kommunalen Planungen, sind sie erst einmal beschlossen, bereits Fakten gesetzt (z. B. Grundstückswerte beeinflusst) werden, kommt ein Rechtsschutz, der erst zu diesem Zeitpunkt Klagemöglichkeiten bietet, zu spät. Aus diesem Grunde hatten schon in Frühphasen der Baugesetzgebung vor allem Grundstückseigentümer die Möglichkeit, bereits im Planungsprozess die eigenen Rechte zu wahren. Diese verfahrensbezogenen Schutzmechanismen wurden später auf die allgemeine Öffentlichkeit ausgeweitet.
2. Abwägung: Jegliche planerische Festsetzung öffentlicher Akteure bedarf der vorherigen Abwägung. Die Ermittlung privater und öffentlicher Interessen bzw. Belange sowie deren Abwägung „unter- und gegeneinander“ gehört also zu den Kernaufgaben öffentlicher Planung und begründet die Notwendigkeit der Beteiligung Betroffener. Ließe man sie außer acht, lägen Abwägungsdefizite vor, die den Rechtsbestand von Plänen gefährden würden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient also (neben der Beteiligung der Behörden), wie in § 4a BauGB klargestellt wird, in erster Linie der „vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange“. Die Anregungen aus der Bürgerbeteiligung zielen also nicht unmittelbar auf die Entscheidung politischer Gremien, sondern fließen mit zahlreichen weiteren zu beachtenden Gesichtspunkten in die Beschlussvorlagen ein. Konsultative Beteiligung dieser Art ist also indirekt und durchläuft mehrere Filterprozesse bis sie in Entscheidungen einfließen kann.

Diese Sachlage hat weit reichende und oft übersehene Konsequenzen für alle Beteiligungsformen, die jeweils wieder in dieses „Verfahrensbett“ einfließen müssen.

Vor allem dort, wo Misstrauen gegenüber den „Normalverfahren“ parlamentarischer Entscheidungsfindung ein Motiv zur Mitwirkung an „alternativen“ Beteiligungsformen darstellt, entstehen immer wieder Missverständnisse, Frustrationen und neue Quellen des Misstrauens. Auch noch so ausgefeilte (und aus der Sicht der Verwaltung extrem aufwändige) Rückmelde- und Begründungsverfahren (warum hat sich was gegenüber den Ergebnissen der Beteiligung geändert) vermögen dies nicht grundsätzlich zu ändern.

Da also in vielen Prozessen der Stadtentwicklung kein Weg an den administrativ-parlamentarischen Prozeduren vorbeiführt (außer den Bürgerentscheiden – aber auch die ändern die Situation nur für eine kurze Entscheidungssituation), führt auch kein Weg daran vorbei, hier im Kernbereich kommunaler Politik zu einem besseren Verhältnis zur Stadtgesellschaft zu kommen. Die Vermehrung „alternativer“ Verfahren trägt dazu jedenfalls nicht ohne weiteres etwas bei.

Durchaus nicht alle öffentliche Planungsprozesse im Stadtentwicklungskontext sind an gesetzliche Verfahrensvorschriften gebunden. Aber auch die so genannten informellen Verfahren bilden – unter Bedingungen einer multilateral zu bearbeitenden Aufgabe – häufig die Schrittfolge von Bauleit- oder Planfeststellungsverfahren nach. Auch hier, etwa bei Stadtentwicklungskonzepten, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nur eines der Kommunikationselemente, die die Verwaltung zu gestalten und mit anderen inhaltlich zusammenzuführen hat (vgl. auch Kapitel 5).

*Angesichts der Vielfalt verfahrensbezogener Beteiligungsangebote darf man sich nicht wundern, wenn lediglich einige Berufsbürger mitwirken.*

dass sie gar nicht mehr zu allen Anhörungen und Beteiligungen kommen können, zu denen sie eingeladen werden. Und für manche Beteiligungsangebote findet man kaum noch Termine, die nicht mit anderen an die Öffentlichkeit gerichteten Veranstaltungen kollidieren.

Aber es geht hier nicht in erster Linie um derartige organisatorische Probleme. Vielmehr ist angesichts einer solchen (an den Erfordernissen einzelner Verfahren orientierten) Zerstückelung der Beteiligungslandschaft zu fragen,

- wie sich die Vielzahl inhaltlich partikularer Mitsprachemöglichkeiten zu den eben nicht in Ressortthemen und Verfahrenslagen zersplitterten Lebenswelten der Menschen verhält und
- wer Interesse an diesen Angeboten hat und über die Möglichkeiten verfügt, von ihnen Gebrauch zu machen. Anders ausgedrückt: Ist es nicht eben dieser Mechanismus, der dazu führt, dass – wie es oft heißt – die „Immergleichen“ Beteiligungsangebote nutzen?

## Überbordende Verfahrensvielfalt?

Es gibt im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen zahlreiche Verfahren, die Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben. Und es gibt zahlreiche weitere Anlässe für informelle Beteiligungsangebote. Ein Beispiel mag verdeutlichen, wie vielfältig diese Beteiligungslandschaft ist: Im „Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wurden 2018 u. a. folgende Verfahren zu verschiedenen Themen der Stadtentwicklung nominiert:

- Bürgerorientierte Optimierung Nahverkehr
- Bürgerdialog Biodiversität
- Hochwasserschutz
- Bürgerbeteiligung Netzausbau
- Partizipative Quartiersentwicklung
- Bürgermitwirkung Radschnellweg
- Bürgergutachten 100 % Klimaschutz

In dieser Liste sind die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungen an Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, im Naturschutz, an Planfeststellungsverfahren etc. ebenso wenig enthalten wie solche zu weiteren Handlungsfeldern – von der Spielplatz- bis zur Lärminderungsplanung.

Die Forderung nach „Mehr Beteiligung“ nimmt sich angesichts solcher Listen etwas eigenartig aus. Und niemand darf sich wundern, wenn lediglich einige „Berufsbürger“ mitwirken, obwohl man doch „alle“ beteiligen wollte (s. auch Kapitel 2). In der Tat hört man auf kommunaler Ebene von Verbänden und Initiativen,

## Die besondere Rolle der Administrationen

Oben (Kapitel 2) ist schon unter dem Stichwort „Getrennte Welten“ auf die besondere Rolle der kommunalen Administration hingewiesen worden. Mit der hier angedeuteten Vielzahl von Verfahren, die jeweils Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten und die allesamt von Verwaltungen betreut und in Abwägungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse übersetzt werden müssen, dürfte

- die quasi-politische Rolle der Verwaltungen im Verhältnis zur Öffentlichkeit sowie
- ihre besondere Bedeutung für den „Transport“ der Inhalte aus der Öffentlichkeitsbeteiligung in administrative Binnenwelten und politische Gremien noch einmal deutlich unterstrichen werden.

Zugleich aber lässt sich erahnen, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter hier in einem Spannungsfeld bewegen, dessen Grenzen zur Überforderung fließend sind.

## Inhaltliche Komplexität

Spezifisch für die Entscheidungsgegenstände in der Stadtentwicklung dürfte auch deren inhaltliche Komplexität sein. Das hat auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung Konsequenzen:

1. Die meisten Aufgaben der Stadtentwicklung können inhaltlich im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligungen nicht erschöpfend behandelt werden. Aber man muss sie verdeutlichen: Vorgaben, Aspekte und Rahmenbedingungen von Entwicklungsaufgaben müssen angemessen dargestellt

werden, wenn Beteiligung sinnvoll sein soll. Diese in vielen Leitfäden enthaltene Forderung wird jedoch zu selten eingelöst. Auf der Basis derart realistisch eingegrenzter Beteiligungsgegenstände lassen sich dann auch sinnvolle Fragen an Laien als „Fachleute des Alltags“ formulieren und erörtern.

Mehr noch: Man kann auch den Modus der Bearbeitung komplexer Themen verdeutlichen. Etwa in dem Fachleute und Stakeholder in öffentlich zugänglichen Sitzungen miteinander arbeiten, indem Wettbewerbsverfahren geöffnet und Arbeitsprozesse sichtbar gemacht werden etc.

2. Es liegt ebenfalls in der Natur der Inhalte von Stadtentwicklungsprozessen, dass sie nicht mit einem Plan oder Beschluss „erledigt“ sind. Die meisten sind „Daueraufgaben ohne Dauerlösung“. Das sich damit eröffnende Konfliktfeld im Verhältnis zur Öffentlichkeitsbeteiligung liegt auf der Hand: Punktuelle Entscheidungen bei persistenten Aufgaben stellen alle Beteiligten vor besondere Aufgaben.

Man kann es derzeit insbesondere bei der Suche nach Bauland für den dringend benötigten Wohnungsbau beobachten: Einzelfallentscheidungen zu Standorten hier oder da müssen ins Verhältnis zu gesamtstädtischen Anforderungen gesetzt werden.

Auch im Mobilitätsbereich haben Entscheidungen zu Einzelfragen (Rückbau hier, Umgehungsstraße dort etc.) weitreichende Implikationen, erzeugen Folgefragen und neuen Entscheidungsbedarf.

Ähnliches lässt sich in vielen weiteren Handlungsfeldern beobachten.

Eben dieses Verhältnis des Teils zum Ganzen ist in einzelnen Beteiligungsprozessen in der Regel nicht erfolgreich zu vermitteln und zu bearbeiten.

Das ist aber nur die eine Seite des Problems. Die andere: Mit der Zerstückelung komplexer Zusammenhänge in Einzelentscheidungen werden jegliche Bemühungen um integrierte Betrachtung wenn nicht unterlaufen, so doch zumindest erschwert.

3. Ein letzter Punkt sei nur ganz kurz und zugespitzt benannt: Wenn der Satz „alles wird immer komplizierter“ auch nur ein wenig zutrifft, dann weist die Hinwendung zu immer kürzeren Botschaften und vereinfachenden Fragen, wie sie insbesondere in der Online-Beteiligung, aber auch darüber hinaus zu beobachten ist, exakt in die gegenteilige Richtung. Hier öffnet sich eine Schere, die die Relevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung für eine substanzielle und konstruktive Erörterung der Stadtentwicklung immer weiter mindert.

## 5 | Ordnungsversuch: Wovon ist die Rede?

Wer nach der Lektüre der bisherigen Texte noch in der Lage ist, zweifelsfrei zu definieren, von was eigentlich genau die Rede ist, wenn das Wort „Beteiligung“ Verwendung findet (oder „Stärkung der Demokratie“ oder, oder...), ist zu bewundern. Denn eigentlich ist das gar nicht möglich: Es gibt das eine Verständnis nicht. Viele Deutungen existieren nebeneinander, tragen aber das gleiche Wortgewand. Letztlich ist das ein typisches Problem aller Kommunikation: sich über den Zusammenhalt von Bezeichnung und Bezeichnetem zu verständigen – und auf derart intersubjektiv gefestigter Grundlage zu argumentieren.

Gemeinhin geschieht das mit einer Definition. Das aber ist hier nicht möglich. Die Vielfalt und Verschiedenheit des Gemeinten lässt das nicht zu. Es sei denn, man wiche auf einen so hohen Abstraktionsgrad aus, dass auch das der Verständigung nicht mehr förderlich wäre.

Aber „Sortierung“ ist möglich. Die Unterscheidung von Verschiedenem – so dass am Schluss klarer gesagt werden kann, was gemeint ist (und was eben nicht). Das sei hier versucht.

### „Beteiligung“ und Stärkung der Demokratie

An den Anfang sei eine zunächst ganz allgemeine Unterscheidung von zweierlei Arten des Beteiligens gestellt: Jan Ziekow (2011 S. 34) weist auf einen „weiteren“ und einen „engeren“ Begriff hin:

„Der weitere, den Begriff der Bürgerbeteiligung teilweise einschließende Terminus, ist der des Bürgerengagements. Er bezeichnet das von den Bürgern selbst ausgehende, also freiwillige, nicht-kommerzielle und gemeinwohlorientierte Handeln von Bürgern zur Erreichung gemeinsamer Ziele.“

„...Der Begriff der Bürgerbeteiligung [beschreibt] eine sich in unterschiedlichen Formen vollziehende Einbeziehung von Bürgern in staatliche und kommunale Entscheidungsprozesse“.

Wollte man diese Unterscheidung sprachlich weiter vereinfachen könnte man auch sagen: Bürgerinnen und Bürger...

- beteiligen *sich* (Bürgerengagement)
- *werden* beteiligt (Bürgerbeteiligung).

Beide Hauptkategorien lassen sich in einem nächsten Schritt weiter unterteilen. In Anlehnung an Roland Roths Konzept der „vielfältigen Demokratie“ (2019b, S.7) können zum Beispiel folgende Unterkategorien gebildet werden:

## A\_Bürgerengagement

- A 1 | Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen
- A 2 | Bürgerschaftliches Engagement, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt

## B\_Bürgerbeteiligung

- B 1 | Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung etc.)
- B 2 | Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z. B. Bürgerbegehren, aber auch bestimmte Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann.
- B 3 | Dialogorientierte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern angeboten werden und zum Teil rechtlich fixiert sind.
- B 4 | Demokratische Beteiligung in Alltagsinstitutionen, die zum Teil formalisiert ist (betriebliche Mitbestimmung, Mitwirkungsrechte in Schulen etc.) und zum Teil informeller Art ist (Kitas, Jugendeinrichtungen)

Diese Auflistung ist durchaus nicht unstrittig. So wird vielfach die Vielfalt demokratischer Prozesse auf die Kategorien B 1 bis B 3 beschränkt. Auch werden sehr verschiedene Akzente gesetzt: Traditionell wird z. B. die repräsentative Demokratie ins Zentrum gestellt und andere Formen als Beitrag zu deren Stärkung angesehen. Dem stehen Konzepte, wie das bereits zitierte gegenüber, denen ausdrücklich ein Politikverständnis zugrunde liegt, „das nicht nur Entscheidungen im politischen System im engeren Sinne umfasst, sondern die Entfaltung von demokratischen Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen thematisiert...“ (a. a. O. S. 8).

Das macht schon deutlich, wie wichtig es ist, bei Diskussionen über Möglichkeiten zur Stärkung der Demokratie klar zu benennen, von welchem Konzept man jeweils ausgeht.

Unabhängig von diversen Grenzziehungen und Akzentsetzungen scheint sich aber diese erste Sortierung als Abbildung des gesamten Spektrums von Beteiligungsmöglichkeiten zu eignen.

Wenn jedoch gefragt wird, auf welche Weise sich Bürgerinnen und Bürger an und in der Stadtentwicklung beteiligen können, ist weiterer Differenzierungsbedarf erforderlich:

## „Beteiligung“ und Stadtentwicklung

Hier ist zunächst an das bereits in Kapitel 4 Gesagte zu erinnern: Stadtentwicklung resultiert aus dem Handeln sehr vieler, verschiedener Akteure.

Aber die Beteiligungsdiskussion grenzt einen großen Teil der Akteure a priori aus. Das wird zum Beispiel deutlich wenn man noch einmal den ersten Teil der Definition von Ziekow betrachtet:

Da ist die Rede vom „nicht-kommerziellen und gemeinwohlorientierten Handeln von Bürgern zur Erreichung gemeinsamer Ziele“. Aber was ist mit individuellen Zielen, mit Einzelinteressen, vor allem, was ist mit wirtschaftlichem Handeln, was mit den Aktivitäten großer Organisationen – seien es Hochschulen oder Wohlfahrtsverbände etc.? Alles das bleibt aus dem Beteiligungsdiskurs ausgeklammert oder wird bestenfalls als eine Art Hintergrundrauschen erfasst.

Übrig bleiben Bürgerinnen und Bürger, die sich an öffentlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen.

Diese Reduktion auf ein bilaterales Bild ist von ganz entscheidender Bedeutung für alle weitere Auseinandersetzung mit „Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung“:

Dass auch diejenigen „Bürgerinnen und Bürger“ sind, die weder „nicht-kommerziell“ noch „gemeinwohlorientiert“ handeln, sei hier nur am Rande erwähnt.

Wichtiger ist jedoch: Wie auch immer diese „Bürgerinnen und Bürger“ sich artikulieren bzw. auf öffentliche Entscheidungsprozesse einwirken – ist dies nur ein Ausschnitt aus einem sehr viel weiteren, deutlich mehr Akteure einbeziehenden Kommunikationsprozess.

Dieser Hinweis auf die „multilaterale Kommunikation“ als Kontext jeder bilateral verstandenen „Bürgerbeteiligung“ durchzieht die Argumentation in allen vorliegenden Texten. Erst am Schluss (Kapitel 12) wird vorgeschlagen, Vorder- und Hintergrund zu einem Tableau zusammenzuführen und über die Gesamtheit der Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen – und die Frage, wie sie zu gestalten sind, nachzudenken.

Im Folgenden aber bleibt es bei der traditionellen Sichtweise. Multilateralität als Kontext von Bürgerbeteiligung wird jedoch zu einem wesentlichen Unterscheidungsmerkmal verschiedener Konstellationen von Bürgerbeteiligung.

Zunächst kann jedoch festgehalten werden: Auch im Stadtentwicklungskontext steht Bürgerinnen und Bürgern das gesamte Spektrum der oben unterschiedenen Mitwirkungsformen offen. Sie können – um nur einige Beispiele zu nennen:

- für lokalen Klimaschutz demonstrieren, gegen Bebauungsabsichten in der Nachbarschaft protestieren... (A 1)
- in Sportvereinen zur Integration beitragen, als Urban-Gardening-Initiative Brachland bestellen, durch Car-Sharing eigenes Mobilitätsverhalten ändern, Straßenfeste veranstalten, Genossenschaften zur Sicherung preiswerten Wohnungsbestandes gründen... (A 2)
- bei Wahlen ihr Missfallen über die bisherige Stadtentwicklungspolitik zum Ausdruck bringen (B 1)
- den Verkauf des städtischen Wohnungsunternehmens durch einen Bürgerentscheid verhindern, per Bürgerbegehren ihnen wichtige Themen auf die Agenda der Stadtparlamente setzen oder mit anderen über den Einsatz von Mitteln eines Quartiersbudgets entscheiden (B 2)

- an der Meinungsbildung zu einem Bebauungsplan oder den Erörterungen zum Stadtentwicklungskonzept mitwirken (B 3)
- in freien Kultureinrichtungen Formen demokratischer Selbstverwaltung erproben... (B 4)

Die Beispiele zeigen: Bürgerinnen und Bürger können in verschiedenen Rollen agieren und so erhebliche Gestaltungsmacht gewinnen.

Aber sie sind nicht allein (s. o.). Viele Akteure wirken auf die Entwicklung der Städte ein, Interessen und Verfügungsmöglichkeiten überschneiden sich im Raum und die Ressourcen zur Umsetzung eigener Absichten sind sehr ungleich verteilt.

Es sind diese, sich in vielen Handlungsfeldern ergebenden, multilateralen Akteurskonstellationen, die zu weiter gehenden Differenzierungen Anlass geben. So ist z. B. in den Kategorien A 1/2 zu unterscheiden nach bürgerschaftlichen Aktivitäten mit und ohne Schnittbereichen zu den Aktivitäten anderer: Richtet sich z. B. das Interesse der Gardening-Initiative auf das brach gefallene Grundstück einer Erbgemeinschaft, die man erst für eine (temporäre) Überlassung von Nutzungsrechten gewinnen müsste? Bedürfte es der Unterstützung der Kommune bei der Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften? Etc. In den Fällen wäre zu Fragen, wie die sich ergebenden Schnittstellen gestaltet werden. Oder können die Initiativen und Gruppen allein aus eigener Kraft ihre Ziele verfolgen?

Ganz wesentlich ist eine weiter gehende Differenzierung insbesondere bei der Auseinandersetzung über größere Pläne und Projekte der Stadtentwicklung. Denn an deren Zustandekommen, vor allem aber auch an deren Umsetzung sind zahlreiche Akteure beteiligt – und nur ein Teil von ihnen ist durch politische Beschlüsse zu binden.

In der traditionellen, bilateralen Betrachtungsweise, bei der die Öffentlichkeit im Wege dialogischer Prozesse unmittelbar an der Entscheidungsfindung der lokalen Politik mitwirkt, kann also bestenfalls auf deren Gestaltungsmacht Einfluss genommen werden.

Solche Situationen gibt es selbstverständlich auch. Sie sind zu meist punktuell, auf eine konkrete Entscheidung gerichtet – z. B. die Frage, ob ein kommunales Wohnungsunternehmen verkauft wird oder nicht. Vorfindbar sind zudem solche bilateralen Konstellationen beim Agenda-Setting (Bürgerbefragungen, Panels etc.) und in einigen weiteren Konstellationen.

Auf diesem Weg ist jedoch, wie oben gezeigt wurde (Kapitel 4), weder eine Platzumgestaltung, noch eine Quartiersentwicklung noch ein Stadtentwicklungskonzept zu planen und umzusetzen. Dies sind thematisch komplexe, zeitlich lang andauernde Prozesse, die der Mitwirkung(-sbereitschaft) zahlreicher Akteure bedürfen.

Insofern ist es zwingend, zu unterscheiden zwischen punktuellen Entscheidungssituationen, in denen die Öffentlichkeit unmittelbar auf die Politik einwirkt einerseits und multilateral zu gestaltenden lang andauernden Prozessen andererseits, die im Schnittbereich des Handelns verschiedenster Akteure angesiedelt sind.

Angesichts des hohen Anteils gesetzlich vorgeschriebener Verfahren liegt es zudem nahe, auch nach formell definierten und ohne Verfahrensvorgaben gestalteten Beteiligungen zu unterscheiden.

Somit ergibt sich eine tief gestaffelte Differenzierung für den Punkt B 3 (Dialogorientierte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse...) des bislang entwickelten Kategoriensystems:

- B 3.1 In bilateralen Konstellationen (unmittelbar an die lokale Politik gerichtet, die über die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung verfügt)
  - 3.1.1 Kontinuierlich-konsultativ (z. B. Beiräte)
  - 3.1.2 Wiederholend-konsultativ (z. B. Panels, regelmäßige Befragungen, Statuskonferenzen etc.)
  - 3.1.3 Anlassbezogen zu abgrenzbaren Entscheidungssituationen (z. B. Bürgerbefragung, ggf. auch Bürgergutachten oder BürgerInnenrat)
- B 3.2 In multilateralen Konstellationen über längere Frist (viele Akteure involviert, Kommune verfügt nicht über alle umsetzungsrelevanten Ressourcen, Bürgerbeteiligung fließt in Abwägungsprozesse der Verwaltung ein)
  - 3.2.1 Informell (z. B. Dialogorientierte Planungsprozesse zur Stadtentwicklung)
  - 3.2.2 gesetzlich geregelt (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren u. a.)
  - 3.2.3 multimodal (informell/formal verknüpft)

Ohne dass dazu verlässliche Zahlen vorlägen wird man davon ausgehen können, dass die ganz überwiegende Mehrzahl aller Verfahren in Stadtentwicklungsprozessen der Subkategorie 3.2 zuzuordnen ist. Auch die hier folgenden Darstellungen zur partizipativen Praxis (Kapitel 6 f.) beziehen sich auf diesen Ausschnitt des gesamten Bedeutungsspektrums von „Beteiligung“. Um dies zu verdeutlichen findet daher auch vorrangig der gesetzlich fixierte Terminus „Öffentlichkeitsbeteiligung“ Verwendung.

Eine Frage, die üblicherweise zur Kennzeichnung von Unterschieden der Beteiligung Verwendung findet, erübrigt sich allerdings in diesem Zusammenhang: Ob „nur“ mit konsultativer Absicht beteiligt wird oder ob darüber hinaus auch Entscheidungsmacht an die beteiligte Öffentlichkeit abgegeben wird, steht hier nicht zur Debatte. Soweit es um gesetzlich definierte Verfahren geht, kann immer nur von Mitwirkung an der Meinungsbildung (Konsultation) die Rede sein. Die Letztentscheidung liegt bei den Parlamenten.

Dies hat auch schon zu der ketzerischen Frage geführt, ob man dann in diesem Fall überhaupt von „Beteiligung“ sprechen könne – zumal einer, die der Stärkung der demokratischen Kultur diene.

Tatsächlich sind Stellung und Funktion dieser Kommunikationsprozesse mit und zwischen vielen Akteuren, von denen die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ein Segment ist, verzwick. Das macht ihre Einschätzung schwierig.

Das gilt im Übrigen nicht nur für die konzeptionell-theoretische Debatte, sondern auch für die Einschätzung dieser Beteiligungsangebote durch Bürgerinnen und Bürger. Wie schon erwähnt (Kapitel 3) ist in Konflikten vor Ort oft zu hören: Wenn es nichts zu entscheiden gibt, ist das ja gar keine „echte“ Beteiligung.

Womit auch hier deutlich wird, wie heikel das Verhältnis der einzelnen Beteiligungsformen zueinander ist.

## B | Anspruch und Wirklichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in multilateralen Prozessen der Stadtentwicklung

Wollte man präzise sein, wäre der Titel dieses Abschnittes umzuformulieren in: „Ansprüche und Wirklichkeiten der B 3.2.-Beteiligung“. Denn wie in Kapitel 5 gezeigt, geht es im Folgenden nur um einen kleinen Ausschnitt aus der Kategorienliste der Beteiligung. Allerdings stellt dieser Ausschnitt die große Mehrheit aller Verfahren dar und bestimmt seit Jahrzehnten die fachliche Diskussion zum Thema.

Hier soll nun gefragt werden, ob mit der Durchsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung auf breiter Basis (zweifelloser Erfolg) das erreicht wird, was erreicht werden sollte?

Transparenz, Ergebnisoffenheit und umfassende Einbindung auch beteiligungsferner Gruppen – diese und andere Anforderungen an Beteiligungsverfahren scheinen seit langem unstrittig. Aber prägen sie tatsächlich das partizipative Handeln in Prozessen der Stadtentwicklung? Falls das nicht der Fall sein sollte, gilt es nach Ursachen zu suchen und dabei insbesondere den Blick auf Restriktionen zu richten, die möglicherweise dafür verantwortlich sind, dass man den Anforderungen auch gar nicht vollständig gerecht werden kann.

Das wird hier aufgaben- und akteursorientiert untersucht. Konkrete Aufgabenstellungen der Stadtentwicklung und die mit ihnen verbundenen Inhalte, Akteurskonstellationen und Verfahrenskontexte bilden also die Bezugspunkte für die Öffentlich-

keitsbeteiligung. Ausgewählt werden drei typische Aufgaben kommunaler Stadtentwicklung:

- die Umgestaltung öffentlicher Räume,
- die Entwicklung neuer Baugebiete oder ganzer Quartiere und
- die Erarbeitung und Implementation von integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

Als Grundlage und Ausgangsmaterial für die Darstellung dienen hier vor allem zwei Quellen:

- eine 400 Fälle, von denen 50 näher dargestellt wurden, umfassende Untersuchung zu multilateraler Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung (v. a. Fugmann u. a. 2018 a-c) sowie
- die ebenfalls nicht unerhebliche, aber kaum genauer zu beziffernde Zahl von Planungsbeispielen, die dem Autor aus eigener Anschauung (in Forschung wie Praxis) bekannt sind.

Das ist eine durchaus breite Basis. Dennoch lässt sie keine Aussagen über *die* Praxis zu. Denn die Grundgesamtheit aller Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung ist nicht bekannt. Und so lässt sich nicht einmal sagen, welche der folgenden Aussagen für eine überwiegende Zahl von Fällen Geltung beanspruchen können und welche nicht. Auch werden hier nicht alle Facetten der Praxis abgebildet, sondern vorrangig jene Aspekte, die deutlich Abweichungen von den Basiskriterien signalisieren bzw. auf mögliche strukturelle Grenzen verweisen. Kurzum: Es handelt sich hier nicht um ein repräsentatives Abbild der Praxis, sondern um Hinweise auf Wirklichkeiten in der Praxis der Stadtentwicklung.

Alle hier erfassten Fälle haben lediglich eines gemeinsam: Sie sind entweder über ihren lokalen Wirkungskreis hinaus in einer Weise

dargestellt worden, die für die große Zahl von Routinefällen nicht gilt. Denn nur so gelangten sie in den Aufmerksamkeitskegel des Forschungsprojektes. Oder aber sie bedienen sich externer Unterstützung für Beratung und Begleitung, was ebenfalls nicht „normal“ ist.

Anders ausgedrückt: Es handelt sich wohl überwiegend um hervorgehobene Fälle. Was die Befunde möglicherweise noch etwas irritierender macht. Denn man wird sich fragen können, warum selbst in solchen Prozessen derart weitreichende Abweichungen von vermeintlichen Standards auftreten.

*Es handelt sich hier nicht um ein Abbild der Praxis, sondern um Hinweise auf einige Wirklichkeiten in der Praxis.*

Ein redaktioneller Hinweis ist noch erforderlich: Bei Zitaten aus den untersuchten Prozessdarstellungen wird auf Quellenangaben verzichtet. Denn es geht hier nicht um Einzelkritik sondern um Muster, die lediglich anhand einzelner Beispiele illustriert werden.

Die Untersuchung beginnt mit einer knappen Übersicht über die Qualitätskriterien, die als Maßstab für die Auseinandersetzung mit Prozessen in der Praxis dienen sollen (Kapitel 6).

Daran schließen sich drei Stichproben zu jeweils einem der Kriterien an. Im Vordergrund stehen: Transparenz, Substanz und die Frage, welche Rolle es in den Prozessen spielt, wer sich eigentlich beteiligt (Kapitel 7-9).

Niemanden wird es verwundern, wenn erhebliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit festzustellen sind. Das allein als „Defizit“ zu verstehen griffe allerdings zu kurz. Man wird vielmehr überprüfen müssen, ob möglicherweise die Ansprüche übers Ziel hinaus schießen und gar nicht zu erfüllen sind. Und man wird auch fragen müssen, ob – um Gunnar Myrdal zu variieren – die guten Gründe fürs Beteiligen auch die wahren sind (Kapitel 10).

## 6 | Standards und Qualitätskriterien

Dass Öffentlichkeitsbeteiligung, die ihren Namen verdient, bestimmten Anforderungen gerecht werden muss, ist unstrittig. Dabei gibt es einen Set von Kriterien, der in den meisten Handbüchern und Anleitungen genannt wird – vom „Handbuch für gute Bürgerbeteiligung“ des Bundesverkehrsministeriums (BMVI 2012:111 f.) bis zu den Grundsätzen der Allianz Vielfältige Demokratie (2017 b), von der VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ bis zu den „Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Beteiligung“ (Kuder 2016/2017, vgl. zu einer Synopse von Leitlinien und Standards auch: Krüger 2018).

Zu diesen Basiskriterien gehören:

### Transparenz

Schon im „Demokratieversprechen“ der Regierungserklärung von Willy Brandt (s. Kapitel 3), die vielen immer noch als Ge-

burtsstunde der Bürgerbeteiligung gilt, stand Transparenz an erster Stelle. Jedenfalls wird man den Satz, der dem „Wir-wollen-mehr-Demokratie-wagen“ unmittelbar folgt so interpretieren können: „Wir werden unsere Arbeitsweise öffnen und dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun.“

Seither wird Klarheit in vielerlei Hinsicht als unverzichtbar angesehen.

Zunächst geht es um Informationszugang: Er soll verlässlich, vollständig und für alle Interessierten verständlich sein. Darüber hinaus muss das gesamte Ver-

fahren mit seinen einzelnen Schritten

und den daran beteiligten Akteuren – also auch

die Rolle, die die Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Rahmen einnimmt (z. B. konsultativ oder mitentscheidend) – verdeutlicht werden. Und zum Dritten geht es um die Inhalte: Welche Aufgabe ist zu bearbeiten? Was genau ist zu entscheiden? Für diese Substanz des Erörterungsgegenstandes sind zudem Rahmenbedingungen – z. B. rechtlicher, technischer, wirtschaftlicher Art – bedeutsam, die die Handlungsmöglichkeiten wesentlich begrenzen. Auch über sie muss Klarheit hergestellt werden.

### Substanz

Um der Wahrheit die Ehre zu geben, taucht das Stichwort „Substanz“ in keinem der üblichen Kriterienkataloge auf. Aber es scheint allen zugrunde zu liegen. Denn es muss über etwas von Gehalt und Bedeutung gesprochen werden, wenn Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll sein soll. Das scheint so selbstverständlich zu sein, dass es keine gesonderte Erwähnung findet. Besonders hervorgehoben werden jedoch zwei Anforderungen, die Substanz und Relevanz des zu Erörternden implizieren: Frühzeitigkeit und Gestaltungsoffenheit. Das Vorhaben, der Plan etc. sollen so rechtzeitig ans Licht der Öffentlichkeit kommen, dass noch Einfluss genommen werden kann. Das wird ausdrücklich auch so z. B. für die Bauleitplanung gesetzlich vorgegeben. In § 3 Abs. 1 heißt es: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“

Über den Grad der Gestaltungsoffenheit sagt das Gesetz nichts. Es wird jedoch gemeinhin unterstellt, dass es noch Spielräume geben muss, wenn die Erörterung sinnvoll sein soll.

Außerhalb gesetzlich geregelter Verfahrensschritte wird in der Praxis gelegentlich das Verständnis von Gestaltungsoffenheit sehr weit gefasst. Bürgerinnen und Bürger sollen auf diese Weise unbelastet von Vorgaben zunächst ihre Vorstellungen entwickeln können. Allerdings ist dieses Vorgehen umstritten. Zumindest bei städtebaulichen Vorhaben geht man davon aus, dass in der Regel schon erste Vorschläge, Alternativen und Varianten vorliegen, über die man auch informieren sollte, um einerseits den Planungsgegenstand, um den es geht anschaulich werden zu lassen und andererseits auch dem Gebot der Transparenz zu entsprechen.

Entscheidend bleibt dabei die Offenheit. Dazu hat sich der Schweizer Politologe Wolf Linder mehrfach deutlich geäußert (z. B. 2013, S. 2f.): „Bürgerpartizipation ist nur dann, aber immer dann sinnvoll, wenn die planende Behörde bereit ist, die Problemdefinition, die möglichen Alternativen und ihre eigenen Prioritäten des Handelns in Frage zu stellen“. Und er fährt fort: Wenn eine Behörde ihre Planungen nicht ändern wolle oder könne, „so sind Partizipationsangebote unnütz oder gar unehrig und sollten besser unterlassen werden“.

Man beachte: Die Offenheit beginnt nach diesem Verständnis schon bei der Problemdefinition. Kaum vorstellbar, was wäre, wenn überall nach diesem Grundsatz gehandelt würde. Die Zahl der Beteiligungsverfahren, die ihren Namen verdienten, wäre jedenfalls sehr viel geringer.

Womit bereits einiges über das Verhältnis von Anspruch und Wirklichkeit gesagt ist.

## Repräsentativität

Der Anspruch, dass möglichst alle Gruppen einer Stadtgesellschaft an Erörterungen mitwirken, zumindest aber ihre Gesichtspunkte in den Prozess der Meinungsbildung einfließen, läge nahe, wird aber nicht durchgängig erhoben. Naheliegender wäre diese Anforderung insbesondere dann, wenn mit „alternativen“ Beteiligungsverfahren Defizite der repräsentativen Demokratie kompensiert werden sollten. Tatsächlich ist die gesamte politische Partizipation sozial selektiv und auch die kommunalen Parlamente stellen kein sozial symmetrisches Abbild der lokalen Gesellschaft dar (s. Kapitel 2). Durch dialogische Beteiligungsverfahren, die dem Grundsatz „stadtdesellschaftlich repräsentativer Inklusion“ verpflichtet sind, könnten, so die Vorstellung, diese Defizite kompensiert werden. Ob dies gelingen und zur Stärkung lokaler Demokratie beitragen kann, ist eine hier nicht zu diskutierende Frage. Entscheidend ist an dieser Stelle lediglich, dass dieser Anspruch erhoben wird.

Auch aus dem Grundsatz vollständiger Abwägung könnte man folgern, dass beteiligungsferne Gruppen einbezogen werden müssten, um zu gewährleisten, dass ihre Gesichtspunkte Eingang in das abwägungsrelevante Material finden.

Trotz solcher Überlegungen werden entsprechende Anforderungen nicht durchgängig erhoben. In einschlägigen Gesetzen und zahlreichen Leitfäden werden Beteiligungsverfahren eher als Angebote verstanden, die man nutzen oder auch nicht nutzen kann. Man könne schließlich, so heißt es gelegentlich erläuternd, niemanden zur Beteiligung zwingen. Aber, auch das eine Formulierung aus der Praxis, es erhöhe die „Legitimität“ eines Verfahrens, wenn sich „möglichst viele“ beteiligten.

Angesichts einer so heterogenen Einschätzung dieses Gesichtspunktes dürfte es von Interesse sein, ob und wie die Frage nach der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft in konkreten Beteiligungsverfahren gestellt und beantwortet wird.

Über diese Standards hinaus werden in verschiedenen Kriterienkatalogen auch weiter gehende Anforderungen formuliert: Dazu gehören

- **Kontinuität:** In den langen Prozessen der Stadtentwicklung sollen Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten durchgehend gewährleistet sein (wenngleich sich die Gestaltungsmöglichkeiten im Laufe der Zeit verringern).
- **Vorverständigung, Steuerung, Hüter der Verfahren, Monitoring:** Vielfach wird auch gefordert, dass der Beteiligungsprozess selbst gezielter Steuerung und Reflexion bedarf. So solle man sich vor Beginn auf Regeln und Inhalte verständigen, „Hüter der Verfahren“ etwa in Form von Steuerungsgruppen installieren und die Prozesse gezielt auswerten, um von ihnen lernen zu können.
- **Einbettung, Verzahnung:** Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung ist, wie oben bereits erwähnt, Teil eines Meinungsbildungsprozesses von Verwaltungen und mündet schließlich mit vielen anderen Aspekten in Entscheidungsvorlagen für politische Gremien. Diese Einbettung muss nicht nur erklärt (Transparenz!) sondern auch im Sinne einer gezielten „Verzahnung“ gestaltet werden.
- **Formatvielfalt und kompetente Prozessgestaltung:** Mitwirkung solle auf vielfältige Weise möglich werden, um so auf unterschiedliche Themen und Akteurskonstellationen differenziert eingehen zu können. Dazu bedürfe es professioneller Kenntnisse und zudem in der Regel neutraler Moderation.
- **Ressourcen:** Um alles das gewährleisten zu können bedarf es, darauf wird immer wieder hingewiesen, ausreichender personeller, zeitlicher und finanzieller Ausstattung.

Zu guter Letzt ist eine Anforderung zu nennen, die gleichsam eine Prämisse aller Kriterienkataloge sein könnte: Bei allen Beteiligten muss es eine Bereitschaft zum konstruktiven Dialog geben, damit Beteiligung gelingen kann.

Ob und inwieweit solche Anforderungen in der praktischen Handhabung ihre Entsprechung finden, soll im Folgenden anhand dreier Stichproben betrachtet werden, deren Befunde auch schon in einem anderen Zusammenhang vorgestellt wurden (Selle 2018, S. 140 ff.).

Hier stehen zwei Kriterien im Vordergrund, die gemeinhin als Grundvoraussetzungen und Basiskriterien allen Beteiligten angesehen werden können: *Transparenz* (Kapitel 7) und *Substanz* (Kapitel 8). Man muss wissen, was geschieht und um was es geht, wenn man sich beteiligen will und soll.

Ergänzend wird die Frage nach der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft aufgerufen (Kapitel 9), da Repräsentanz und Inklusion insbesondere in der Diskussion um „Stärkung der Demokratie“ eine große Rolle spielen.

Im Anschluss wird dann zu überlegen sein, wie ggf. Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu erklären sind und was daraus folgt (Kapitel 10 ff).

## 7 | Stichprobe „Transparenz“

Transparenz gehört zu den Kernanliegen allen Beteiligten. Wie erwähnt ging es schon mit den frühen Demokratieversprechen der 1960er Jahre vor allem darum, das sichtbar werden zu lassen, was in den Sphären der (lokalen) Politik und Administration geschieht.

Seither gilt die Transparenzforderung nicht nur als Aufgabe partizipativer Prozessgestaltung, sondern als deren Voraussetzung, als Basis jeder weiteren Erörterungsbemühungen. Das könnte die Vermutung nahe legen, dass dieser Mindeststandard in der Praxis durchweg eingelöst wird.

Tatsächlich ist man vielerorts um Transparenz bemüht: Das bezieht sich vor allem auf die frühzeitige Benennung aller kommunalen Vorhaben, auf die sich Mitwirkungsverfahren beziehen könnten. Dieses Instrument, das es nicht nur in Gemeinden gibt, die sich per Leitlinien zu „Vorhabenlisten“ verpflichtet haben, hat sich inzwischen auch für die Verwaltung und die lokale Politik selbst als Beitrag zu mehr Transparenz erwiesen.

Ebenfalls mit Leitlinien (aber wiederum auch auf vielfach andere Weise) versuchen Kommunen, grundsätzlich die Spielregeln und Abläufe für Öffentlichkeitsbeteiligung in Off- wie Online-Medien mitzuteilen. So sollen Verfahrensunsicherheiten vermieden und Rollen (insbesondere die Letztentscheidung durch kommunale Parlamente) transparent definiert werden.

Aber gerade hier, bei der Verdeutlichung der an Stadtentwicklungsprozessen Beteiligten, ist auch ein erstes wesentliches Defizit festzustellen. Darüber hinaus bleibt zumeist die gesamte Prozessdauer von der ersten Planung bis zur späteren Umsetzung ausgeblendet. Was insbesondere in den langen Phasen inneradministrativer Kommunikation, in denen die Öffentlichkeit nicht erfährt was geschieht, immer wieder für Unmut sorgt.

### Überwiegend bilateral. Die ausgeblendete Akteursvielfalt

Untersucht man die Darstellungen lokaler Beteiligungsprozesse im öffentlich zugänglichen Material, so findet man zumeist nur sehr spärliche Angaben dazu, welche Akteure (außer „der Stadt“) für Planung und Umsetzung von Belang sind. Damit bleiben auch die Gesichtspunkte, die sie einbringen (könnten), unbenannt. Dass etwa immobilienwirtschaftliche Aspekte für Wohnungsunternehmen, die im neuen Quartier die Wohnungen errichten sollen, von entscheidender Bedeutung sind, bleibt fast immer unerwähnt. Gleiches gilt z. B. für die Rolle

der Eigentümer von Grundstücken an den Rändern von Plätzen, die umgestaltet werden sollen. Auch deren (Investitions-)Absichten sind – um nur Beispiele zu nennen – von erheblichem Belang.

Solche Listen der für die Bewältigung einer Aufgabe unverzichtbaren Akteure lassen sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabe erheblich verlängern. Aber sie und ihre Rolle werden in der Öffentlichkeitsbeteiligung nur selten verdeutlicht.

Das heißt natürlich nicht, dass sie nicht berücksichtigt oder sich kein Gehör verschaffen würden. Das heißt nur: Die Kommunikation mit ihnen wird ausgelagert in eigenständige Sphären der Abstimmung.

Das gilt auch für die kommunale Administration, die die Behördenbeteiligung und das Abwägen konkurrierender Fachsichten innerhalb des eigenen Hauses zu bewältigen hat (s. u.). So

*In der Öffentlichkeitsbeteiligung entsteht vielfach das Bild einer ausgeräumten Akteurslandschaft, in der letztlich allein „die Stadt“ mit „den Bürgern“ kommuniziert.*

entsteht in der Öffentlichkeitsbeteiligung vielfach das Bild einer sehr ausgeräumten Akteurslandschaft, in der letztlich allein „die Stadt“ mit „den Bürgern“ kommuniziert.

Ein solches Bild beinhaltet eine weitere wesentliche Unschärfe: In einer Bürgerversammlung ist nicht die Öffentlichkeit zu hören, sondern einzelne Gruppen. Besonders laut und deutlich führen z. B. die Anrainer aus der Umgebung eines geplanten Gewerbegebietes das Wort, die sich zukünftigen Baulärm und größere Verkehrsbelastung vom Halse halten wollen. Es reden die, die durch die Umgebungsstraße den Wert ihres Hauses gemindert sehen. Autofahrer beklagen den „Parkplatzklau“ und selbst die Gelbbauchunke kommt zu Wort, wenngleich ihr Überlebensinteresse in erster Linie denen als Argument dient, die Vorbehalte gegen die zukünftige Bewohnerschaft im neuen Wohngebiet haben.

In den Foren sitzen zudem vielfach die Verbandsvertreter, die man auch anderswo trifft, wirken ein weiteres Mal die für den Vogelschutz Engagierten ebenso wie die organisierten Radfahrer mit, meldet sich die Cityinitiative für die Erreichbarkeit der Innenstadt mit dem privaten PKW zu Wort und zumeist schweigend sind auch Vertreter der Immobilienwirtschaft anwesend (sofern das Thema interessante Informationen zu versprechen scheint).

Alles das ist gut so. Alles das ist Realität: handfeste private Belange und allgemeine Anliegen, organisierte und individuelle Interessen, die, die immer dabei sind, und die, die sich aus gegebenem Anlass einmalig empören... Diese Pluralität von Interessen, Betroffenheiten und Absichten ist in jedem Prozess vorhanden – wird aber zumeist nicht sichtbar gemacht.

*Die tatsächliche Pluralität von Interessen, Betroffenheiten und Absichten wird zumeist nicht sichtbar gemacht. Das ist fatal.*

Das ist fatal. Aus mindestens vier Gründen: Erstens entsteht ein bipolares und also völlig falsches Bild von den Wirklichkeiten der Stadtentwicklung. Zweitens und damit verbunden: Die Handlungsmöglichkeiten „der Stadt“ werden überschätzt und mit ihnen die Reichweite

der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das führt – drittens – geradezu zur (aktuell immer wieder beklagten) Polarisierung, die zudem dadurch gekennzeichnet ist, dass aus „Sach-Konflikten“ „Unten-Oben-Konflikte“ werden. Und viertens gerät damit ein elementares Merkmal demokratischer Prozesse – das Vorhandensein (und die Akzeptanz) von Interessenpluralität sowie die Notwendigkeit zum Interessenausgleich zu kommen – aus dem Blick.

## Überwiegend intransparent. Die langen Zeiträume der Stadtentwicklung

Was man sich selten klar macht, wenn man über „Planung“ spricht, ist die Zeitdimension: Die Erarbeitung von Stadtentwicklungskonzepten mag nach zwei Jahren abgehandelt sein. Bis dahin ist aber nur Papier erzeugt worden und danach folgen oft erst weitere Pläne und Konzepte. Bis dann die zuvor möglicherweise heiß umkämpften Themen raumwirksam werden, können Jahre vergehen, wenn es überhaupt zu ihrer Realisierung kommt.

Wie aber steht es um die partizipative Qualität dieser Prozesse in ihrer vollen Länge? Es mag ja sein, dass der erste Rahmenplan bravourös öffentlich erörtert wurde, aber in den vielen Jahren danach erfährt die interessierte Öffentlichkeit wenig bis nichts vom Fortgang des Vorhabens.

Nun mag man einwenden, das sei unter partizipativen Gesichtspunkten insofern irrelevant, als es bei der langen Weile solcher Prozesse doch lediglich um den „Vollzug“ zuvor beschlossener Inhalte gehe. Wer so argumentiert kennt Stadtentwicklung – vor allem jene Prozesse, die in raumwirksame Veränderungen münden – nicht. Sie sind derart vielen Einflussfaktoren und Einflussnahmen ausgesetzt, dass im Laufe der Zeit substantielle Veränderungen eher die Regel als die Ausnahme sind.

Die Phase der Wenig-bis-Nicht-Information beginnt, um wieder beim Beispiel der Quartiersentwicklung zu bleiben, schon auf dem zumeist mehrjährigen Weg zwischen frühzeitiger Bürgerbeteiligung und späterem Satzungsbeschluss. Selbst in Städten, die einen sehr hohen Anspruch an die Verfahrensgestaltung verfolgen, zeigen Evaluationen, dass die Bürgerschaft bereits auf dieser Etappe nicht mehr zu folgen vermag – und gelegentlich insbesondere hinsichtlich der Frage mangelnde Transparenz beklagt, „welche Anregungen (warum und warum nicht) aus der Bürgerbeteiligung in die Beschlussvorlagen des Gemeinderats eingeflossen sind“ (Stadt Heidelberg 2018, S. 18).

Aber mit dem Bebauungsplan ist noch keine sichtbare Realität verändert. Das dauert wiederum Jahre – über Erschließung, Vermarktung bis zu Bau und Nachbarschaftsbildung. Auch hier kann und wird vieles geschehen, das ursprünglich nicht oder anders gesehen wurde – ohne dass eine öffentliche Befassung erfolgt. Und: Ohne dass transparent wäre und bliebe, was warum geschieht.

Es gibt inzwischen mehrere Städte, die im Rahmen ihrer Leitlinien zur Bürgerbeteiligung den Anspruch erheben, über die ganze Länge von Prozessen Transparenz zu gewährleisten. Man darf gespannt sein, ob und wie das gelingt.

## Überwiegend intern. Die Intransparenz administrativer Binnenwelten

In § 4a BauGB heißt es: „Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange“. Das heißt: Hat man die Anregungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung ermittelt, bewertet und mit denen aus der Behördenbeteiligung zusammengeführt, beginnt der eigentliche Prozess der Abwägung in den Tiefen der öffentlichen Verwaltung. Der kann angesichts der Komplexität dieser Aufgabe und ihrer rechtlichen Bedeutung viel Zeit in Anspruch nehmen, während die zuvor involvierte Öffentlichkeit nichts mehr erfährt. Am Ende steht dann fast notwendigerweise ein Ergebnis, in dem die zuvor Beteiligten ihre Anregungen nicht mehr wiedererkennen.

*Am Ende steht ein Ergebnis,  
in dem die zuvor Beteiligten ihre  
Anregungen nicht mehr wieder  
erkennen.*

Dieses Verlaufsmuster findet man überall. Aber fast überall fehlt im Material zur Öffentlichkeitsbeteiligung auch ein deutlicher Hinweis darauf. Es liest sich natürlich auch nicht so gut, wenn man mitteilt:

„Wir sind an Ihrer Meinung interessiert. Aber sie ist nur eine unter vielen anderen. Es wird sich dann zeigen, wie im Prozess der Abwägung damit umzugehen ist. Über das Ergebnis informieren wir Sie dann in einigen Jahren – mit Stufe zwei der Beteiligung“.

Wie gesagt: Überall, wo Bauleitpläne zu erstellen sind, ist exakt diese Vorgehensweise vom Gesetzgeber vorgesehen. Und in vielen informellen Prozessen (etwa bei Rahmenplänen oder Entwicklungskonzepten) wird ähnlich verfahren. Entsprechende Hinweise fehlen jedoch. Und damit sind die allenthalben zu beobachtenden Frustrationen vorprogrammiert, die allerdings erst dann sichtbar werden, wenn man nicht nur die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet, sondern einige Jahre später nachschaut, was daraus geworden ist.

Dies ist keine Kritik am gesetzlich vorgesehenen Verfahrensablauf. Das hat seine eigene Logik. Mit ihr wird die Abwägung in den Mittelpunkt gerückt. Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung haben da lediglich „dienende“ Funktionen.

Nun könnte man auf den Gedanken kommen, dann müsse der Prozess der Abwägung selbst transparenter werden – indem man die Vielfalt z. T. konkurrierender Fachsichten und Interessen innerhalb einer Verwaltung (und der umliegenden Behördenlandschaft) explizit sichtbar macht.

Wer das gegenüber Mitgliedern kommunaler Verwaltungen anregt, erntet bestenfalls mildes Lächeln ob solcher Weltfremdheit. Das Prinzip der „einheitlichen Verwaltungsmeinung“, die es erst in oft mühsamen Abstimmungsprozessen herzustellen gilt, steht solchen Überlegungen entgegen.

Bei diesem Prinzip geht es nicht nur um Routine, institutionelle Eigenlogik, rechtliche Überlegungen und den Erhalt eigener Gestaltungsspielräume. Sondern auch um Effizienz. Eine andauernde und vielstimmige Kommunikation mit der Außenwelt erscheint – neben den großen Anstrengungen der Binnenkommunikation – vielen schlicht nicht bewältigbar. Schon jetzt ist „Effizienz“ das am meisten gehörte Stichwort aus den Verwaltungen, wenn es um die Bewältigung der Informations- und Partizipationsaufgaben geht.

## 8 | Stichprobe „Substanz“

Früher einmal schrieb man der Öffentlichkeitsbeteiligung unter vielen anderen positiven Funktionen auch zu, dass sie Planungen inhaltlich verbessere und Konzepte mit Anregungen aus der Bürgerschaft anzureichern vermöge. Das steht grundsätzlich auch weiterhin nicht in Abrede. Es gibt viele gute Beispiele – etwa für die Erkundung der Geschichte eines Quartiers und dessen Alltagsnutzung mit Bewohnerinnen und Bewohnern. Auch für manche konflikthafte Vorhaben konnte in intensiver Arbeit – mit allen Beteiligten – eine konsensfähige Lösung erzeugt werden (typische Beispiele: Platzumgestaltungen, Verkehrsberuhigungen).

*In einer Vielzahl von Fällen wird Gestaltungsoffenheit suggeriert, die es de facto nicht gibt.*

### Bedingt offen und oft unklar

Erfolge sind nur die eine Seite. Der Blick in den Planungsalltag zeigt jedoch auch, dass es in einer Vielzahl der Verfahren – insbesondere zu städtebaulichen oder infrastrukturellen Vorhaben – gar nicht um Substanz im Sinne des Entwickelns gemeinsamer Lösungen geht. Man wird sogar fragen müssen, ob dort überhaupt partizipative Mindestanforderungen erfüllt werden – zumindest dann wenn man die schon in Kapitel 6 zitierte Definition von Wolf Linder (2013, S. 2 f.) zu Grunde legt, wonach sowohl die Problemdefinition wie die Prioritäten der Planverfasser offen und echte Alternativen möglich sein sollten. Soweit dies nicht gegeben sei, solle man nicht von Partizipation sprechen bzw. auf die Durchführung entsprechend angekündigter Verfahren ganz verzichten, um nicht falsche Erwartungen bei den Beteiligten zu wecken.

Bei der Beurteilung der Situation ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieses weitreichende Verständnis nicht das des Gesetzgebers ist. Nach § 3 BauGB soll lediglich „öffentlich unterrichtet“, also informiert und „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung“ gegeben werden. Damit wäre den formellen Anforderungen einer „Frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung“ Rechnung getragen worden. De jure richtet sich die Substanzfrage dann lediglich noch auf die Vollständigkeit der „Unterrichtung“.

Das allerdings ist nicht das Kriterium, das in der Beteiligungsliteratur durchgängig (wenn auch nicht in der Linderschen Klarheit) Verwendung findet. Und man darf annehmen, dass auch die Mehrzahl der zu Beteiligungsprozessen Eingeladener mehr er-

wartet als eine „Unterrichtung“ und die Möglichkeit, den eigenen Unmut zum Ausdruck zu bringen. Es ist ja eben diese Diskrepanz zwischen Erwartung und praktischer Ausfüllung, die viele in solchen Prozessen Beteiligte enttäuscht und verärgert zurücklässt.

Nach dem Vorgesagten sollte man erwarten können, dass zumindest die Informationen über das Vorhaben selbst gewissen substanziellen Kriterien entsprechen. Aber ist das der Fall?

Dass es um die Umgestaltung eines Platzes geht, die Planung eines neuen Baugebietes, die Quartiersentwicklung oder einen neuen Stadtentwicklungsplan wird selbstverständlich in allen Verfahren erwähnt. Dabei weist die Qualität der Darstellung eine erhebliche Spannweite auf, was bei wohlwollender Interpretation der nicht einfachen Gratwanderung zwischen fachlicher Genauigkeit und Allgemeinverständlichkeit zuzuschreiben ist. Insofern wird die Substanz, die den Anlass für eine angekündigte Erörterung bietet, sehr wohl benannt.

Aber warum diese Planung in Gang gesetzt wurde, welchen Zielen sie dient und was es bedeutet, wenn 600 Wohneinheiten auf einer Fläche X gebaut werden sollen, wird oft schon weniger klar benannt.

Zumal bei informellen strategischen Planungen bleibt vielen auch unklar, um was es da geht. Nicht-Fachleuten erschließt sich zumeist nicht, wozu ein Quartiersentwicklungsplan dient. Und sowohl das Kürzel ISEK wie der Sinn des dahinter stehenden „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes“ bleibt vielen über die Fertigstellung des Planes hinaus recht undeutlich.

Ein für die Substanz der Beteiligung wesentliche Frage ist auch die nach Ausgangspunkten und Rahmenbedingungen: Was kann noch am bisherigen Stand der Planungen geändert werden? Wofür also lohnte es, sich auseinanderzusetzen? Was steht bereits fest bzw. ist als Ausgangspunkt zu akzeptieren?

Um Antworten auf solche Fragen geben zu können, wäre das Benennen und Erläutern von Rahmenbedingungen und Vorgaben notwendig. Das aber fällt oft sehr spärlich aus: Tatsächlich ist der Kosmos von Pfadabhängigkeiten, gesetzlichen Vorgaben, zu beachtenden Belangen, Interessen und Rechten Dritter, baulich-räumlichen Gegebenheiten, fachlichen Notwendigkeiten und ökonomischen Rahmenbedingungen selbst für Fachleute oft schwer vollständig zu überblicken. Das erklärt aber nicht allein das weitgehende Fehlen von Hinweisen auf Grenzen des Möglichen im jeweiligen Planungsraum.

Vermutlich sind viele Beteiligende nicht ganz zu Unrecht der Auffassung, dass eine offene Kommunikation über tatsächliche Gestaltungsspielräume das Interesse an der Beteiligung schlagartig erlahmen lassen oder die Auseinandersetzung sofort in die Polarisierung treiben würde.

Das führt dazu, dass in einer Vielzahl von Fällen eine Gestaltungsoffenheit suggeriert wird, die es de facto nicht gibt. Und das hat die oben benannten Folgen: Frustration bei den Beteiligten, die anderes erwarteten.

Hingewiesen werden muss noch auf zwei Sonderfälle von „Gestaltungsoffenheit“:

Das sind zum einen jene Vorhaben, in denen es um die „Ob-überhaupt-Frage“ geht. Typischerweise ist das bei Bürgerentscheiden der Fall. Wenn der Eindruck nicht täuscht nehmen aber entsprechende Ja/Nein-Zuspitzungen auch außerhalb direktdemokratischer Verfahrensgänge zu: Gartenschau – ja oder nein; Bau eines Gewerbegebietes in jenem Naturraum – ja oder nein; Parkplatz zurückbauen – ja oder nein? Hier scheint alles (ergebnis-)offen.

Allerdings bewegt sich Stadtentwicklungsplanung nicht in binären Entscheidungsschritten, sondern verlangt komplexere Antworten auf vielschichtige Fragen: Wenn man die BuGa nicht für die Entwicklung des Grünzuges nutzen kann, wie soll das dann bewirkt werden? Wenn das Gewerbegebiet am geplanten Ort nicht entwickelt wird, wo dann? Wenn die Stellplätze nicht reduziert werden wie kann man dann die Aufenthaltsqualität der Innenstadt verbessern? Etc.

Insofern sind solche Ja/Nein Entscheidungen nur momentane Manöver in einer Stadtentwicklung, die zum „Problemverschiebepark“ wird.

Ebenfalls „entscheidungsoffen“ könnte man die Planungsprozesse nennen, die mit einem leeren Blatt beginnen. Das trifft typischerweise bei den noch erwähnten programmatisch-strategischen Planwerken zu, die noch nicht räumlich konkret werden und äußert sich oft in offenen Wunsch- und Ideenabfragen („Wie wollen wir leben?“ etc.), was Sinn und Ziel des in Rede stehenden Planes eher verunklart – und zu wenig relevanten Ergebnissen führt.

*Ja/Nein-Entscheidungen sind lediglich momentane Manöver in einer Stadtentwicklung, die zum Problemverschiebepark wird.*

*Es wird das Bild eines omnipotenten Akteurs gezeichnet, den man anscheinend für das Erfüllen von Wünschen in die Pflicht nehmen kann.*

## Vorhersehbar und austauschbar

„Plane Deine Zukunftsstadt!“, „Mach mit, Denk Deine Stadt“, „Wie würdest Du die Stadt verändern?“, „Wie wollen wir im neuen Quartier miteinander leben?“, „Mein Stadtteil morgen“ ... so und so ähnlich heißt es auf Plakatwänden und Einladungsflyern am Anfang vieler Planungsprozesse. Antworten auf diese Fragen werden auf Zettelwänden und im Internet gesammelt. Schnell kommen einige Tausend „Stadtideen“ zusammen.

Manches ist abseitig (Nachbarkommune eingemeinden, großes Aquarium bauen, Rodelberg), manches bleibt auf der Ebene abstrakter Ziele (ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Stadt, multikulturelles und buntes Zusammenleben, qualitätsvolle Arbeitsplätze), manches ist humorvoll (besseres Wetter) und vieles hört man oft (bezahlbarer Wohnraum, mehr Grün, bessere Radwege, mehr Angebote für alte Menschen, Sauberkeit im Park...).

Was ist an dieser Form der Meinungsabfrage zu kritisieren? Kommen hier nicht viele „wertvolle Hinweise“ zusammen, wie ein

Dezernent bei der Entgegennahme entsprechender Listen lobte? Gab es nicht auch in seit Jahrzehnten etablierten Beteiligungsprozessen (etwa den Zukunftswerkstätten) solche Wunsch- und Kreativphasen?

In der Tat: Nicht das Ermuntern zu fantasievollem Denken ist das Problem, sondern die aus diffusen Fragen (s. o.) resultierende Vorhersehbarkeit der Antworten: Im Ergebnisbericht zu einem Stadtentwicklungsprozess heißt es: „Zu den Themen, die die Bürgerinnen und Bürger in besonderer Weise bewegen gehören vor allem die Bezahlbarkeit von Wohnraum, die Gestaltung eines lebenswerten Wohnumfelds mit Nahversorgungsmöglichkeiten und attraktiver sozialer Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten, die Förderung eines stadtverträglichen Verkehrs [...] sowie der Erhalt und die Pflege von Grün- und Freiflächen“. In wie vielen Städten sieht die Prioritätenliste grundsätzlich anders aus?

Auf der Quartiersebene das gleiche Bild: „Die Wünsche der Bürger für ein modernes Wohnen in einer Großstadt, die sich die Verwaltung während der Veranstaltungen notierte, sind wenig überraschend: Das Viertel soll Lebensqualität erhalten – über eine kleinteilige Bebauung, über eine Mischung aus teurem und günstigem Wohnraum, armen und reichen Bewohnern, über ein Miteinander von Jung und Alt, Singles und Familien, über Multikulti, eine Lebensmittelnahversorgung, Freizeitangebote und über möglichst viel Natur [...]. Auf der Wunschliste für urbanes Leben fehlen weder Gärten für den Anbau von Obst und Gemüse, noch die Erhaltung von Frischluftschneisen und Sichtachsen sowie beste Verkehrsanbindungen und Voraussetzungen für einen zeitgemäßen Radverkehr“.

Selbst auf der Objektebene verhält es sich ähnlich. Gefragt, was denn die in Bürgerbeteiligungen genannten wichtigsten Anforderungen an neue Plätze in der Stadt seien, antwortete die Mitarbeiterin eines Grünflächenamtes lakonisch: „Drei ‚B‘. Also: Bäume, Brunnen, Bänke“.

Und so bleibt nur zustimmendes Nicken, wenn ein erfahrener Planer feststellt: „Bei solchen Ideensammlungen kommen immer austauschbare Kataloge heraus. Man kann über ‚Suchen-Ersetzen‘ den Ortsnamen austauschen und schon hat man den Katalog für die nächste Stadt“.

## Allmächtiger Adressat?

An wen eigentlich richten sich die Wünsche und Ideen. Wer soll sie umsetzen? Wer ist der Adressat? Was erwartet man von ihm? Was soll/kann er leisten?

Es gibt partizipative Methoden, mit deren Hilfe Ideen und Ziele herausgearbeitet werden, die sich an die Gruppe, die das alles

zusammen trägt, selbst richten. So werden Zukunftswerkstätten z. B. an Schulen eingesetzt, um nach Möglichkeiten des gemeinsamen Umgangs mit Problemen zu suchen. Oder „future search conferences“ bilden den Anfang von Umstrukturierungen in Unternehmen. Das kann sehr hilfreich sein, den Horizont weiten und Ausgangspunkt für gemeinsames Handeln sein.

Ganz anders stellt es sich dar, wenn man ungerichtet Wünsche und Ideen abfragt. Dann ist es ein wenig so wie beim Weihnachtsmann: Irgendwer wird sich ihrer annehmen – glaubt oder hofft man. Womit die Rolle der Kommune als Initiator der Prozesse, Planersteller etc. angesprochen ist: Über vielen der in solchen Verfahren gewonnenen „Anregungen“ scheint zu stehen: „Die Stadt soll...“ Sie ist, zumeist unausgesprochen der „Weihnachtsmann“, der Adressat der Wünsche und Ideen. Sie soll es richten – das Verkehrschaos endgültig beseitigen, aber auch viele Parkplätze vorhalten, den ICE-Anschluss herstellen und endlich ein Radwegenetz schaffen, die Natur schützen und neue, stabile Arbeitsplätze schaffen, preiswerte Wohnungen sichern und neue erstellen etc. pp. Besonders weit schießen diese Anregungen natürlich bei abstrakten strategischen Plänen ins Kraut. Aber auch bei Quartiersentwicklungen und selbst bei den doch zunächst überschaubaren Umgestaltungen öffentlicher Räume scheint alles „deponiert“ werden zu können, was man schon immer wünschte oder gar erwartete.

Es liegt auf der Hand: Das alles übersteigt bei Weitem die Handlungsmöglichkeiten einer Kommune. Viele, zumal private Akteure wären gefragt und wohl auch unbegrenzte öffentliche Budgets. Zudem ist der Plan, um den es eigentlich geht, im Regelfall nicht geeignet, um auch nur einen kleinen Teil solcher Ideen aufzugreifen. Kurzum: Hier wird das Bild eines omnipotenten öffentlichen Akteurs gezeichnet, den man anscheinend für das Erfüllen von Wünschen in die Verantwortung nehmen kann. Das verbindet die Allmachtsphantasien des Planungsverständnisses der 1970er Jahre mit einer Versorgungsmentalität („Ich zahle schließlich Steuern“), auf die man in jüngerer Zeit stößt. Und es kann zudem in die bereits erwähnte Umwandlung von „horizontalen“ in „oben-unten-Konflikte“ münden.

## Widerspruchsfrei kreativ?

Womit ein weiteres Stichwort angesprochen ist: die horizontalen Interessengegensätze. Sie bestimmen die Wirklichkeit der Stadtentwicklung, kommen aber in vielen Beteiligungsverfahren nicht vor. Denn die Kaufhausbesitzer, die eine Anlieferung über den Platz für unerlässlich halten, nehmen in der Regel ebenso wenig an Beteiligungsverfahren teil wie die Immobilienentwickler, die eine bestimmte Bebauungsdichte angesichts des Bodenpreinsniveaus für unerlässlich halten. Wenn Mitglieder der Verwaltungen auf diese Interessengegensätze verweisen, geraten sie in die Schusslinie. Nicht selten führt das dazu, dass man sich im Beteiligungsverfahren darauf „verständigt“, dass die Zufahrt „irgendwie anders“ gelöst werden müsse und die Bebauungsdichte deutlich zu reduzieren sei. Da man die Rechnung aber ohne den Wirt gemacht hat, kann man davon ausgehen, dass in der Folgezeit außerhalb der Öffentlichkeit die übergangenen Interessen auf andere Weise zur Sprache und zur Geltung gebracht werden. Was dann „der Verwaltung“ angekreidet wird, womit erneut ein „oben-unten-Konflikt“ entstanden ist.

Aber auch die Widersprüche zwischen Wünschen und Interessen der am Beteiligungsverfahren Beteiligten werden oft nicht thematisiert. Ein Beispiel, dem man oft begegnet: Viele und möglichst preiswerte Wohnungen werden heutzutage fast überall mit oberster Priorität genannt. Zugleich aber auch: Mehr Grün, mehr Natur. Und niemand weist darauf hin, dass dies nur um den Preis schmerzhaft Kompromisse miteinander zu vereinbaren sein wird. Selbst wenn es um konkrete, also begrenzte Räume – etwa in der Quartiersentwicklung – geht, wiederholt sich das Nebeneinander von Unvereinbarem. Obwohl doch hier augenscheinlich ist, dass nicht alles zugleich auf einer Fläche verwirklicht werden kann.

Da oft selbst die in allen Handbüchern geforderte klare Benennung von Rahmenbedingungen unterbleibt (s. o.) wünschen sich dann die Bürger Bäume in der Mitte eines Platzes, die dort wegen der Unterbauung durch eine Tiefgarage keine Chance haben. Die Zerschneidung der Stadt durch eine Bundesstraße kann in absehbarer Zeit nicht durch eine Untertunnelung, von der viele träumen, behoben werden. Die bessere Versorgung im Stadtteil ist durch einen Plan allein nicht zu bewirken. Und die Verlängerung eines Grünzugs wird absehbar an mangelnder Mitwirkungsbereitschaft von Grundeigentümern scheitern.

Menschen zum Fantasieren zu bringen mag gut gemeint sein. In dieser Form aber ist es kontraproduktiv. Denn sehr viele der Beteiligten werden ihre Ideen und Wünsche in späteren Konzepten oder in der gebauten Wirklichkeit nicht wiederfinden (können). Letztlich wird so das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsangebotes beschädigt.

Was aber wird dann aus der Kreativität des „wildes Denkens“? Die Antwort liefert die Kreativitätsforschung selbst: „Constraints“ erzeugen Kreativität [vgl. Cooper 2014]. Erst wer trotz schwieriger Rahmenbedingungen Lösungswege findet, ist kreativ. Das lässt sich an den oben genannten Beispielen illustrieren: Sie sind allesamt von „normalen“ Restriktionen geprägt. Das soll aber weder vom Denken noch vom Handeln abhalten – es aber in relevante Richtungen lenken: Für die Bäume lassen sich andere Standorte finden (oder andere Arten des Schattenspendens), die Querung der großen Straße bleibt ein Problem, das man aber mit mutigen Rückbaumaßnahmen mindern könnte, die lokale Versorgungslage kann auch in einem ersten Schritt durch bürgerschaftliche Initiative angegangen werden und für die Grün- und Wegeverbindung gibt es vermutlich auch andere Verläufe.

## 9 | Stichprobe „Repräsentativität“

Eigentlich müsste es von Bedeutung sein, wer Beteiligungsangebote nutzt – zumindest dann, wenn man einen Eindruck davon gewinnen möchte, wie repräsentativ das Gesagte für die Breite der Stadtgesellschaft ist. Aber ist das so?

### Was ich nicht weiß...

Um hier gleich mit der Tür ins Haus zu fallen: Der zentrale Befund einer Querauswertung lautet (Fugmann u. a. 2018a): In nur einem von 50 untersuchten Fällen, wird überhaupt nach

der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft gefragt. In allen anderen erfährt man über die Zusammensetzung der Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die ein Beteiligungsangebot wahrnimmt, nichts.

Etwas größer ist die Zahl der Beispiele, bei denen man im Prozess erkannte, dass sich wesentliche Gruppen nicht beteiligten und so andere die Meinungsbildung stark dominierten. In diesen Fällen versuchte man, durch geeignete Methoden das Spektrum der vertretenen Interessen aufzuweiten bzw. auf einzelne Gruppen mit niedrighschwelligem Angeboten direkt zuzugehen.

Zu dieser Fallgruppe können auch solche Prozesse gehören, denen schon mit dem politischen Beschluss auferlegt wurde, bestimmte Zielgruppen (Kinder, Senioren, Frauen, „Migranten“) gezielt einzubeziehen.

Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob und wie die Geschlechter, die Altersgruppen oder soziale Milieus involviert wurden. Vielmehr müsste deutlich werden, welche Bezüge die tatsächlich Beteiligten zum Gegenstand der Erörterungen hatten und haben. Es macht eben doch einen Unterschied, ob man als unmittelbar (negativ) Betroffener mitwirkt, als „ohnehin Beteiligter“ (z. B. NGO-Vertreter), als „mehrfach-Engagierter“, als wirtschaftlich Interessierter oder als „ganz normaler Bürger“.

Alles das scheint man aber nicht wissen zu wollen. Ausnahmen bestätigen die Regel. Was die Frage umso drängender aufwirft: Warum bleiben sie Ausnahmen?

## Die Verführungskraft der großen Zahlen

Fast immer aber wird zu Beginn des Prozesses verkündet, „alle“ sollten die Chance erhalten sich zu beteiligen und „breit“ angelegt solle sie sein, die Beteiligung. Das wird dann gern mit „großen Zahlen“ belegt: x- tausend Klicks, y-tausend Kommentare und hunderte von Teilnehmenden in Veranstaltungen.

Sobald die Zahl der Teilnehmenden, der Klicks, der Kommentare etc. aus der Sicht der Beteiligten angemessen hoch erscheint, wird sie stolz verkündet. Der „Reiz der großen Zahl“ ist in der Außendarstellung von Beteiligungsprozessen und in der medialen Weitervermittlung unübersehbar.

Aber was hat das mit Repräsentanz zu tun (um die es hier ja geht)?

Eben! Genau das ist die entscheidende Frage. Und sie beinhaltet schon eine Vermutung: Vieles spricht dafür, dass vermeintlich hohe Teilnahmezahlen Repräsentativität suggerieren oder doch

zumindest den Ergebnissen der Beratungen eine gewisse Legitimität bescheinigen (sollen).

Beides wäre allerdings gänzlich unangemessen, denn es nimmt immer nur ein (sehr) kleiner Teil der Stadtgesellschaft Beteiligungsangebote wahr: Im Zuge der Erstellung eines Stadtentwicklungskonzeptes bewegt sich dieser Anteil – je nach Größe der Stadt – im Promille-, maximal im niedrigen einstelligen Prozentbereich der Gesamtbevölkerung. Etwas höher kann man die „Mitwirkung“ nur treiben, wenn man alle „Klicks“ auf den einschlägigen Internetseiten zusammenzählt und den Eindruck erweckt, (auch so etwas geschieht tatsächlich), hinter jedem stecke ein anderer Mensch.

Auch wenn die räumlichen Bezugseinheiten, wie z. B. bei der Platzumgestaltung enger gefasst und der Prozentanteil der Beteiligten damit etwas höher sein sollte, ist man von einer wie auch immer gearteten Repräsentativität weit entfernt.

Wesentlich ist zudem, dass der Kreis der Beteiligungsangebote üblicherweise Nutzenden weit von einer repräsentativen „Stichprobe“ der Stadtgesellschaft entfernt ist. Vielmehr handelt es sich vorrangig um solche Personen, die sich auch an anderer Stelle engagieren oder um diejenigen, die eigene negative Betroffenheiten befürchten und in der Lage sind, dies auch öffentlich zu artikulieren (s. auch Kapitel 2). Diese soziale „Selbstselektivität“ verstärkt also Ungleichheiten der Teilhabe und partikuläre Interessenvertretung.

Kurzum: Hohe Zahlen weisen lediglich nach, dass ein gewisses Maß an Aufmerksamkeit erregt wurde (was durchaus auch sehr verschiedene Gründe haben kann). Über die Zusammensetzung der Mitwirkenden erfährt man so nichts.

Erst bei einer sorgfältigen Analyse der betroffenen und zu beteiligenden Gruppen ließe sich durch gezielte Ansprache und Einbindung eine eher symmetrische Abbildung der jeweiligen lokalen Gesellschaft bewirken. Aber eben diese Informationen werden – siehe oben – in großen Teilen der Praxis nicht einmal erhoben. Und mithin fehlt es auch an den entsprechenden Konsequenzen.

*Über die Zusammensetzung der Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die ein Beteiligungsangebot wahrnimmt, erfährt man nichts.*

*Vieles spricht dafür, dass vermeintlich hohe Zahlen Repräsentativität oder Legitimation suggerieren sollen.*

Womit sich auch an dieser Stelle die Frage stellt, warum das so ist. Warum ist das Interesse an „möglichst vielen“ so groß und an „möglichst repräsentativ“ so gering?

Solchen Fragen gilt es im Folgenden nachzugehen. Denn die Antworten darauf werden benötigt, wenn Anforderungen zur dialogischen Verfahrensgestaltung realitätsnäher und die Ausichten auf ihre Umsetzung realistischer werden sollen.

## C | Konsequenzen?

Versucht man, die Befunde und Beobachtungen zu einem breiten Spektrum von Öffentlichkeitsbeteiligungen in der Stadtentwicklung auf einen knappen Nenner zu bringen, so könnte der lauten: Anspruch und Wirklichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung klaffen in großen Teilen der Praxis weit auseinander. Aber liegt das an den „Wirklichkeiten“ oder am „Anspruch“? Anders ausgedrückt: Sind die tatsächlich vor Ort handlungsleitenden Motive und Ziele nicht möglicherweise ganz andere als diejenigen, die in konzeptionellen und programmatischen Fachdiskursen verkündet werden? Dieser Frage wird hier (Kapitel 10) zunächst mit einer hypothetischen Rangliste von Beteiligungsmotiven aus lokaler, vor allem administrativer Sicht nachgegangen.

Die Feststellung, dass die Logiken der Praxis von denen der Theorie abweichen, kann jedoch nicht heißen, dass die allgemein formulierten Standards irrelevant sind. Man muss aber wohl die Möglichkeiten, ihnen gerecht zu werden, realistisch betrachten. Auch dazu finden sich in Kapitel 10 einige Überlegungen.

Es soll jedoch mit diesem pragmatischen Zugang nicht sein Bewenden haben, sondern auch gefragt werden, welche Anstöße für die wissenschaftliche und konzeptionelle Auseinandersetzung aus solchen Blicken auf die Praxis zu gewinnen sind (Kapitel 11).

Am Ende dieser „Anstiftungen zur Revision“ steht dann eine „Re-Vision“ (Kapitel 12). Sie weist gar nicht so sehr in ferne Zukünfte sondern geht von einem Bild der „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“ aus, das schon viel Gegenwart hat. Und Vergangenheit: Denn die Geschichte der Europäischen Stadt

kann auch als permanentes Ringen um die Grundsätze für den Umgang mit einer so verstandenen Aufgabe verstanden werden.

### 10 | Anders als gedacht: Logiken der Praxis

Geht man von den in Abschnitt B dargestellten Stichproben aus der Praxis aus und misst das dort Beobachtete an den traditionellen Kriterien der Beteiligungshandbücher, so ist festzustellen: Es gibt offensichtlich viele Prozesse, in denen

- nur sehr rudimentär (und punktuell) Transparenz über Inhalte, Akteure usw. hergestellt wird
- die Beteiligten keine Fragen an die Beteiligten haben, deren Beantwortung für den Prozess inhaltlich tatsächlich von Bedeutung sind
- es nicht zu einer substanziellen, der Komplexität der Aufgaben (und der beteiligten Akteursvielfalt) gerecht werdenden Erörterung kommt
- es keine klar umrissenen Gestaltungsspielräume gibt, auf deren Ausgestaltung die Erörterungen Einfluss haben könnten
- keinerlei Informationen über die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft erhoben werden

*Unter den „Zielen der Bürgerbeteiligung“ steht das Erfüllen von Vorschriften an erster Stelle. Das heißt in diesem Fall: Information über ein Vorhaben.*

- keine – mit Blick auf die Betroffenheit nicht artikulationsstarker Gruppen begründete – Zielgruppenbeteiligung durchgeführt wird
- mangelndes Vertrauen in Verwaltung und Politik die Haltung vieler Teilnehmenden prägt und
- ein nennenswerter Teil der Teilnehmenden mit „Beteiligung“ den Anspruch verbindet, selbst entscheiden zu können (also dem lokalen Parlament die Legitimation abspricht)

... kurzum: in denen vermeintliche Basisanforderungen nicht oder nur teilweise entsprochen wird.

## Diesseits der Handbücher: „Wahre“, „gute“ und andere Gründe für Beteiligung

Was sagen die hier noch einmal gerafft benannten Diskrepanzen von Anspruch und Wirklichkeiten über die Praxis aus? Vorerst nur: Dass sie anders ist, als in den theoretischen Konzepten erdacht. Deren Ansprüche sind in den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung anscheinend nicht oder nur von nachgeordneter Bedeutung.

Vor Ort sind, so lässt sich im Umkehrschluss folgern, andere Ziele und Motive handlungsleitend. Aber welche sind das?

Die Antwort ist nicht leicht, denn es gibt hierzu keine ausreichend breite Empirie. Und selbst wenn es sie gäbe, wäre sie nicht sehr aussagestark. Denn wir stoßen auf ein Problem, das Gunnar Myrdal schon in seinen Vorlesungen 1967 am St. Vincent College beschrieben hat (Myrdal 1971). Die „wahren“ Gründe oder Motive werden oft von den „guten“ verdeckt. Hinzu kommt: Gerade beim Thema Beteiligung gibt es auch „politisch korrekte“ Gründe, die man auf Befragen in den Vordergrund rückt. So kann es also sein, dass eine Dezernentin in der internen Besprechung seufzend klagt, dass man sich auf der nächsten Versammlung wohl „beschimpfen lassen“ müsse, damit „endlich mal Druck aus dem Kessel kommt“. Den Vertretern der lokalen Medien sagt sie dann vor Ort in die Mikrofone, es sei ihr und dem Herrn Oberbürgermeister ein großes Anliegen, die „Menschen bei allen wichtigen Planungsaufgaben rechtzeitig mitzunehmen“. Und in der späteren Dokumentation findet sich die Formulierung, „Ziel des Prozesses war es, den Plan auf Grundlage breiter stadtgesellschaftliche Erörterung“ zu entwickeln, damit die „Anliegen der Bürgerinnen und Bürger angemessene Berücksichtigung finden“. Und selbstverständlich sei dieses Ziel erreicht worden.

Keine dieser Formulierungen ist gänzlich falsch. Aber welche ist die „richtige“?

Die Frage ist, siehe Myrdal, nicht zu beantworten – und wohl auch müßig.

Und so bleibt man bei der Suche nach den Motiven und Zielen, die in der Stadtentwicklungspraxis leitend sind, auf Vermutungen und Hypothesen angewiesen, die zwischen „wahr“ und „gut“ oder „korrekt“ oszillieren. Aber bei aller Unschärfe machen sie

eines recht deutlich: Es sind überwiegend nicht die Ziele, die in der allgemeinen Beteiligungsdebatte im Vordergrund stehen. Und damit sind auch die Kriterien, die an die Qualität von partizipativen Prozessen vor Ort angelegt werden, andere als die der akademischen Debatte.

Versucht man eine – selbstverständlich hypothetische – Rangordnung der die Beteiligten leitenden Motive und Ziele zu bilden, so könnte sie etwa so aussehen:

1. *„Das ist ein Muss“*. An erster Stelle steht zweifellos das Erfüllen von Verfahrenserfordernissen. Das heißt in diesem Fall vor allem „Information über das Vorhaben“. Entsprechend gehört dieser Aspekt zu den in einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu 2013) am häufigsten genannten „Zielen der Bürgerbeteiligung“.

Übersetzt man das in Qualitätskriterien an den Prozess wird man wohl sagen können: Verfahrenstechnisch korrekt und sachlich-fachlich vollständig soll diese Information sein. Vor allem aber gilt es, das wird bei jeder Gelegenheit erneut zum Ausdruck gebracht, aus Sicht der verantwortlichen Verwaltungsstellen diese Aufgabe angesichts der vielen parallel zu gestaltenden Planungsprozesse möglichst effizient zu erledigen.

2. *„Ohne das geht es nicht. Denn: Das fordern die Bürger ein“* Und: *„Wenn wir nicht wollten, würde die Politik es verlangen“*. Antworten dieser Art (z. B. bei Ginski u. a. 2013) bringen zum Ausdruck, dass es nicht nur rechtliche Vorschriften sind, die erfüllt werden wollen, sondern dass auch Erwartungen der lokalen Gesellschaft und der Entscheidungsträger in der Politik entsprochen werden muss. Für diese Anforderungen ist es schon schwieriger, ihnen Verfahrenskriterien zuzuordnen. Bei den rechtlichen Verfahrensvorschriften ergeben sich die Anforderungen aus den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und deren lokal üblichen Interpretation. Wer den Bürgerinnen und Bürgern gerecht werden will, muss jedoch auf lokal- und fallspezifische Anforderungen reagieren. Ähnliches gilt auch für das Verlangen der Politik. Effizienz spielt hier zweifellos weiterhin eine große Rolle, aber es wird auch darauf ankommen die richtigen Gruppen einzubinden und für die politische Entscheidung Abstützung und Absicherung (durch Kenntnis der Stimmungs- und Meinungslage) zu erwirken.

3. *„Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen“*. Dieses Motiv stand ebenfalls ganz oben im „Ranking“ der erwähnten Difu-Umfrage. Das kann in der Praxis zweierlei bedeuten:

In ganz vielen Routinefällen meint es: Wir haben einen Plan und hoffen auf Zustimmung, zumindest darauf, dass nur Unwesentliches zu ändern ist. Mit dieser Absicht geht man in die Bürgerversammlung (nachdem man sich zuvor schon auf andere Weise der Zustimmung wichtiger Stakeholder versichert hat). Wenn alles gut läuft, kommt man ungeschoren davon und kann das Vorhaben auf den Schienen des administrativen und politischen Verfahrensganges weiterschieben.

Dort, wo man schon im Vorfeld Reibungen vermutet, muss man hingegen schon früh auf „Entstörung“ des gesamten Verfahrens aus sein. Das heißt: Potenzielle Konflikte müssen frühzeitig identifiziert und so bearbeitet werden, dass sie nicht zu Verfahrenshemmnissen werden. Auch die spätere Durchführung soll widerstandsfreier und damit zügiger gestalten werden können.

Dabei geht es nicht nur um Belange der Administrationen sondern auch die Dritter, die für ihr Mitwirken Planungssicherheit wünschen.

Und interessant ist auch, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger zu denen gehören, die man auf diese Weise „abholen und mitnehmen“ will (wie eine der in diesem Zusammenhang besonders häufig gebrauchten Formeln lautet), sondern durchaus auch andere Verwaltungsstellen und selbst die Politik (vgl. Fugmann u. a. 2018c S.9).

Im Sinne des „Abholens“ ist es notwendig, eine gewisse Aufmerksamkeit zu erzeugen, die Akteure für die jeweiligen Themen zu sensibilisieren und frühzeitig Einbindungsbereitschaft zu signalisieren. „Mitnehmen“ heißt sicherzustellen, dass wesentliche Akteure die Konkretisierungsschritte des Vorhabens weiterhin mittragen – und ihm letztlich zustimmen. Es geht den Beteiligten also auch hier darum, Akzeptanz zu schaffen – sowohl für den Prozess wie für dessen Inhalte.

Übersetzt in Verfahrenskriterien heißt dies vor allem: Einbindung wesentlicher Stakeholder, insbesondere auch artikulationsstarker Gruppen und Einzelpersonen, die sich ansonsten ungefragt zu Wort melden würden.

4. *„Wir haben mehr Bürgernähe versprochen und das lösen wir ein“.* Insbesondere auf gesamtstädtischer Ebene, aber auch bei kleinteiligeren Maßnahmen von öffentlicher Bedeutung wird Beteiligung gern auch demonstrativ eingesetzt. In der Kommunalpolitik hat insbesondere im Vorfeld von Wahlen das Bekenntnis zur Bürgerorientierung große Bedeutung. Den mit solchen Versprechen Gewählten ist in der Folgezeit daran gelegen, dies dann auch sichtbar umzusetzen. Und so wird bei besonderen Vorhaben – zu denen auch die öffentliche Erarbeitungen von Leitlinien gehören kann – mit besonderem Aufwand Bürgerbeteiligung praktiziert.

Wenn solche Absichten im Spiel sind, ist es sowohl von Bedeutung, dass die Vorhaben und Verfahren möglichst reibungsfrei und vorbildhaft verlaufen, als auch, dass sie sichtbar, also medial gut vermittelt sind.

5. *„Nur durch das öffentliche Gespräch darüber konnten wir weiter kommen“.* Einen Sonderfall der Herstellung von Akzeptanz stellt die Möglichkeit dar, durch öffentliche Thematisierung überhaupt wieder über bestimmte Fragen der Stadtentwicklung sprechen zu können. „Das war notwendig, um aus lauter einzelnen Blockadesituationen heraus

zu kommen, das war der Eisbrecher“, kann es dann zum Beispiel heißen.

6. *„Wir müssen die Menschen dafür interessieren“.* Aufmerksamkeit erzeugen ist eine Schnittmenge vieler Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das wird sowohl in der „Eventisierung“ der Verfahren wie in der Orientierung an großen Zahlen (Hunderte von Teilnehmende, Tausende Kommentare etc.) deutlich, die gleichsam „Einschaltquoten“ der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sein scheinen. Kritische Geister sehen sogar eine Loslösung des „Awareness“-Zieler von inhaltlichen und anderen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dass dies in einzelnen Fällen so sein kann, ist nicht auszuschließen: Die „Show-Effekte“ mancher Prozesse könnten dafür ebenso Indiz sein wie die Loslösung der Öffentlichkeitsbeteiligung von der inhaltlichen Bearbeitung, die etwa in der getrennten Beauftragung entsprechender externer Dienstleister zum Ausdruck kommt.

Eine andere Zwecksetzung, die mit „Aufmerksamkeitserzeugen“ verbunden sein kann besteht darin, bestimmte Personen oder Positionen ins rechte Licht zu rücken. *„Es ist uns gelungen, mit diesem Verfahren unsere Anliegen politisch sichtbar zu machen“*, kann dann z. B. ein Dezernent feststellen, dessen Aufgabenbereich und Partei bislang in der Koalitionsregierung wenig Beachtung fand.

Und um eine letzte Variante dieses enorm vielseitigen Motivs zu benennen: Öffentlichkeitsarbeit im Sinne eines „Stadtmarketings nach Innen“ kann in der Stadtgesellschaft ein Bild von sich selbst und der Art wie sie mit den Herausforderungen der Stadtentwicklung umgeht, erzeugen (s. auch Kap 12). In diesem Sinne haben dann auch „Einschaltquoten“ Bedeutung.

Übersetzt in Verfahrenskriterien wie diesen wird man wohl zuerst eine gewisse „Unfallfreiheit“ nennen müssen: Es darf sich nicht um zu kontrastreiche oder polarisierende Themen handeln. Es muss gelingen, alle Akteure, die sich zum Thema äußern wollen, auf angemessene, das heißt in diesem Fall auch: begrenzte bzw. kontrollierte Weise, einzubinden. Und der Prozess/die Veranstaltung muss sehr professionell betreut werden.

7. *„Das sind doch die Experten des Alltags“.* Von inhaltlichen Zielen war noch gar nicht die Rede. Auch wenn sie in der Rangordnung der Praxis – über alle Aufgabenfelder und Beteiligungssituationen hinweg betrachtet – keine vorrangige Rolle spielen, so sind sie doch nicht zu vernachlässigen. Das gilt vor allem dann, wenn es um Eingriffe in den Bestand, in „gelebte Räume“ geht. Park- und Platzumgestaltungen, Umfeldverbesserungen in Wohnbereichen, aber auch ganze Innenstadtkonzepte können zu solchen Aufgaben gehören, bei denen tatsächlich diejenigen, die die Räume nutzen, Wichtiges beitragen können. Auch hier haben wir es natürlich mit multilateralen Situationen zu tun, denn es geht nicht nur um die Menschen, die diese Räume durchqueren oder auf den Bänken im Park ruhen wollen, son-

*Aufmerksamkeit gewinnen ist ein enorm vielseitiges Motiv.*

den auch um Immobilienbesitzer, Einzelhändler, Gastronomen etc., die in diesen Räumen wirtschaften.

Verfahrenskriterium wäre hier das

Erreichen der Menschen, die tatsächlich wichtiges Wissen beisteuern können und nicht nur derjenigen, die sich laut äußern. Typischerweise findet man in der

Praxis in diesen Aufgabenbereichen

auch häufiger Zielgruppenbeteiligungen, die zu einem ausgewogenen Meinungsbild beitragen (und so auch Gegengewichte zu den Interessen ohnehin präsenter Gruppen – wie etwa der Autofahrer – bilden) können.

*Nicht der Buchstabe, sondern der Geist von Transparenzregeln muss gelebt werden.*

8. *Sonstiges*: Es gibt viele weitere Motive und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung – insbesondere aus Sicht der kommunalen Administrationen. Es ist auch in Erfahrung zu bringen, dass bestimmte Elemente von Beteiligungsprozessen als *Mittel der Organisationsentwicklung* eingesetzt werden – sei es, um die Bezüge der Administration (und Politik) zum gesellschaftlichen Umfeld zu stärken, sei es, um intern Querinformationen (etwa über die Vorhabenlisten) zu schaffen...

Irgendwo weiter unten auf der Rangordnung der Motive und Ziele kann dann auch, wie in der zitierten Difu-Umfrage, das Stichwort „*Stärkung der Demokratie*“ auftauchen. Dabei hat man allerdings nicht „alternative“ Verfahren im Blick, sondern in der Regel die „Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen des Rates“. Das kann sich sowohl auf die Inhalte wie auf die Kenntnis des Stimmungsbildes in der Bevölkerung beziehen. Vermeintliche oder tatsächliche Demokratiedefizite könne man, so ist von administrativer Seite zu hören, durch Planungsverfahren allerdings nicht beheben. Das gelte auch für das Wiedergewinnen von Vertrauen in die Arbeit von Parteien und Rat. Das müsse „die Politik schon selber leisten“, ist etwa zu hören.

Fassen wir zusammen: Diese – hypothetische, auf unterschiedlich dichte Befunde und Beobachtungen gestützte und in jedem Fall unvollständige – Rangliste von Beteiligungsmotiven aus lokaler, vor allem administrativer Sicht, verdeutlicht, dass die kommunale Praxis nicht (primär) den in der Literatur gemeinhin unterstellten Funktionen verpflichtet ist, sondern anderen Zwecken dient und eigenen Logiken folgt.

Ausdrücklich muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass diese „anderen“ Zwecke nicht minderwertig oder gar illegitim sind. Es handelt sich auch nicht um ein Zurückbleiben hinter verbindlichen Standards. Letztlich wird nur bestätigt, was eigentlich seit langem bekannt sein könnte: Beteiligung ist vielen Zwecken nutzbar zu machen – und daher auch an sehr unterschiedlichen Ansprüchen zu messen.

Es war also vermutlich auch naiv – um das Leitmotiv dieser Überlegungen wieder aufzugreifen – die „guten Gründe“ der normativ-konzeptionellen Diskurse für die „einzig wahren“ zu halten. Das *Ende der Naivität* könnte dann darin bestehen, diese unhinterfragte Annahme beiseite zu legen und unvoreingenommener

das praktische Geschehen zu betrachten – um zu verstehen, was dort warum geschieht und wie man auf dieser Grundlage Beteiligung weiter entwickeln könnte.

Mit ähnlicher Blickrichtung sollen im Folgenden auch noch einmal die z. T. schon in Kapitel 6 benannten Qualitätskriterien betrachtet werden, um zu prüfen, ob und inwieweit ihnen in der Praxis entsprochen wird und werden kann.

## Verfahrensanforderungen realistisch betrachtet

Die Anforderungen an „gute Beteiligung“ sind vielfältig, die Checklisten der zu beachtenden Gesichtspunkte lang und die Ratschläge in den einschlägigen Handbüchern zahlreich. Aber davon ist möglicherweise einiges blauäugig, will sagen praxisfern. Wie es um den Realitätsbezug steht und welche Anforderungen realistischerweise – also mit Aussicht auf Umsetzung – erhoben werden können, sei noch einmal anhand der in den Kapitel 6-9 dargestellten Verfahrenskriterien durchgegangen.

## Transparenz – nur bedingt erreichbar

Dass Transparenz unstrittig Basis allen Beteiligens sein muss, wurde bereits festgestellt. Auch dass sich viele Gemeinden bemühen, systematisch auf beabsichtigte Vorhaben hinzuweisen, frühzeitig Beteiligungsprozesse einzuleiten und deren „Spielregeln“ vorhabenübergreifend zu kommunizieren fand bereits Erwähnung.

Unrealistisch wäre es allerdings, anzunehmen, dies ließe sich allein mit „Leitlinien“ oder ähnlichen verschriftlichten Selbstbindungen bewirken. Hier bedarf es vielmehr aktiven Hineinwirkens in die verästelten Strukturen der Verwaltungen. Es geht also um Organisationsentwicklung, Personal (das diese koordinierende und vernetzende Aufgabe wahrnimmt), Budgets – und vor allem – Haltung.

Dieses Stichwort wird noch häufiger auftauchen, womit unterstrichen wird, dass es ganz wesentlich ist, ob und wie nicht der Buchstabe, sondern der Geist entsprechender Regelungen gelebt wird. Dass diese Haltung in der Praxis schon bei einem Personalwechsel an der Spitze der Verwaltung (aber auch an Schlüsselstellen in der Organisation) gefährdet werden kann und bei weitem auch nicht alle Dezernate und Abteilungen erreicht, bedarf vermutlich nicht gesonderter Erwähnung.

Bleibt die Frage, ob und wie einige der in Kapitel 7 benannten Intransparenzen gemindert werden können.

## Die ausgeblendete Akteursvielfalt

Über die Gründe, warum in der Praxis so selten systematische Akteursanalysen durchgeführt werden, kann man nur mutma-

Ben. Vieles spricht dafür, dass vor Ort angenommen wird, man wisse schon wer zu beteiligen ist („wir kennen doch unsere Pappeneimer“). Noch weniger ersichtlich ist, warum man das Bild all derjenigen, die für die in Rede stehende Aufgabe von Belang sind (und daher auch Einfluss nehmen können und sollen) nicht frühzeitig und nachhaltig vermittelt – nicht nur, um Transparenz herzustellen, sondern auch um die Pluralität der Interessen zu verdeutlichen.

An Anregungen, wie beides zu gestalten sein könnte, mangelt es nicht. So sind etwa Beteiligungsscoping und Umfeldanalysen, die seit 2013 in Baden-Württemberg für Vorhabenträger vorgeschrieben sind, gute Beispiele.

Für die gemeinsamen Erörterungen gibt es zudem Kommunikationsformen, die ausdrücklich darauf angelegt sind, alle Akteure miteinander ins Gespräch und in gemeinsame Arbeit zu bringen: Einige frühere Stadtforums-Formate oder Runde Tische wären hier zu nennen. Es lohnt darüber nachzudenken, warum sie nicht viel häufiger genutzt werden.

Eine besondere Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang darin, „Bürgerinnen und Bürger“ nicht als homogenen Block erscheinen zu lassen, sondern auch hier adäquat zu differenzieren. Das beginnt schon mit dem sprachlichen Umgang: Es ist nahezu immer von den Bürgerinnen und Bürgern oder der Öffentlichkeit die Rede. Das macht es auf der anderen Seite wieder leicht, sich – und sei die Gruppe noch so klein und einseitig zusammengesetzt – als „wir Bürger“ zu präsentieren und so einen Vertretungsanspruch zu erheben, der der Wirklichkeit nicht entspricht.

Darüber hinaus wird man wohl überall dort, wo einzelne Gruppen mit ihren Interessen zu dominant werden, Gegengewichte setzen und durch geeignete Verfahren auch die Interessen anderer verdeutlichen müssen.

## Lange, wenig transparente Bearbeitungsprozesse

Die nach innen gerichteten Arbeitsphasen öffentlicher Verwaltungen, die selbst bei vermeintlichen Standardaufgaben erhebliche Zeiträume in Anspruch nehmen, werfen unter Gesichtspunkten der Bürgerbeteiligung große Probleme auf: Nicht selten erstirbt dann das zuvor begonnene Gespräch mit der Stadtgesellschaft. Beauftragte Verfahrensgestalter gehen von Bord und kommunikative Bezüge lösen sich auf. Die wieder eintretende Intransparenz wird, nach den vorherigen Erörterungen, als noch undurchdringlicher wahrgenommen als sie ohnehin schon ist.

Währenddessen ist man in der Administration mit einer Kernaufgabe der Stadtplanung befasst: der Abwägung. Das ist eine hochkomplexe Angelegenheit, in der es um viele öffentliche und private Belange geht – und sie ist in der Tat nur bedingt zur Öffentlichkeit hin zu öffnen (s. u.). Es ist zwar denkbar, in der partizipativen Phase – neben der Pluralität der Interessen in der Bürgerschaft – alle wesentlichen Belange und Gesichtspunkte

sichtbar zu machen. Aber es bleibt dennoch bei oft langen Phasen, in denen die Öffentlichkeit „ausgesperrt“ ist.

So kommt es dann immer wieder zu jener Unzufriedenheit, die man zum Zeitpunkt der politischen Beschlussfassung aus vielen Prozessen kennt: Das Ergebnis von Abwägung und politischen Verständigungsbemühungen weicht nicht unerheblich vom zuvor erreichten Stand ab. Man kann zwar versuchen, das zu erklären, aber der Vorwurf, dass „die ja doch machen, was sie wollen“ wird dennoch erhoben werden.

Noch ausgedünnter ist die Kommunikation dann in den Folgephasen – wenn z. B. in der Quartiersentwicklung die Vermarktung beginnt und private Akteure das Steuer übernehmen. Auch hier verändert sich noch manches, über das dann keine Aufklärung mehr erfolgt. Kurzum: Transparenz perdu.

Das lässt sich wohl nicht vollständig vermeiden. Aber man soll nichts unversucht lassen: Man kann, ja man muss – etwa beim Scoping – schon auf die lange Verfahrensdauer hinweisen und diesen Hinweis immer wieder erneuern. Man kann Phasen bilden und Statusveranstaltungen durchführen, ein Projekttagbuch ins Netz stellen, Baustellenbesichtigungen etc. organisieren – aber es bleibt dabei: Die partizipativen Phasen sind nur kurze Segmente und die langen Durcharbeitungs-, Genehmigungs-, Vermarktungs- und Realisierungsetappen der meisten Stadtentwicklungsprojekte überschreiten die zeitlichen Wahrnehmungshorizonte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Es wird also immer wieder zu Ungeduld und Unverständnis kommen.

Was aber eben nicht heißt, dass nicht dennoch und unverdrossen weiter informiert und Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden sollte. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob und wie diese Aufgabe Schritt für Schritt an die Hauptakteure der jeweils nächsten Phasen (etwa Vorhabenträger) übergehen kann.

*Es setzen sich Interessen durch,  
die sich in den Schafspelz des  
Allgemeinwohls hüllen.*

## Intransparenz administrativer Binnenwelten

Damit ist auch bereits angesprochen, dass die inneradministrativen Vorgänge von außen kaum wahrnehmbar und von innen kaum vermittelbar erscheinen. Das hat viele Gründe: Das Prinzip der einheitlichen Verwaltungsmeinung, die erst hergestellt werden muss, ist nur einer. Ein anderer: Effizienz. Die von den Verwaltungen zu bewältigenden Schnittstellen im Innern wie nach außen sind in Stadtentwicklungsprozessen so zahlreich und kommunikationsaufwändig, dass die Fortsetzung eines intensiven Dialogs mit der Öffentlichkeit über einzelne Verfahrensetappen hinaus schon vom Aufwand her kaum vorstellbar ist. Aber auch inhaltliche Gründe erlauben das nicht. Denn jeder Konkretisierungsschritt engt das, worüber noch zu sprechen ist, notwendigerweise ein. Was bleibt ist eine (bislang zu wenig wahrgenommene) Informationsaufgabe. Für die aber gilt es Lösungen zu finden.

## Interessen verdeutlichen?

Interessenpluralität verdeutlichen heißt zunächst: die mit den verschiedenen Rollen verbundenen Gesichtspunkte präsent zu halten und damit auch den Zwang zur Abwägung und zum Kompromiss. Aber es geht nicht nur um abstrakte Rollen, sondern auch um handfeste Interessen.

Alle, die die Praxis kennen, wissen: Die werden selten sichtbar und wenn dann zumeist in homöopathischen Dosen. Die Kommune äußert sich in geglätteten Formulierungen oder neigt auch schon einmal dazu, eigene Interessen als „Sachzwänge“ darzustellen. Von Interessen Privater ist zumeist gar nicht die Rede und auch manche protestierende Bürger verstecken ihre Interessen hinter Gelbbauchunke oder Knäkente.

Nein, „gelogen“ wird nicht, wenn jemand den Feldhamster gefährdet sieht, aber vor allem an den Wert seines Grundstückes denkt, oder ein anderer viele Arbeitsplätze in Aussicht stellt, dabei aber an die Umsatzentwicklung der eigenen Branche im Auge hat, wenn das „einmalige Landschaftsbild“ plakatiert wird, man sich aber die ungeliebten Windkraftanlagen vom Halse halten möchte, wenn, wenn, wenn... . Es ließen sich beliebig viele weitere Beispiele benennen. In allen Fällen werden hier „gute Gründe“ vorgeschoben, die „wahren“ aber nicht benannt. Das hat Konsequenzen: Denn so entstehen „Gespensterdebatten“, die nicht zum Kern des Problems durchdringen und es vermögen sich Interessen unerkannt durchzusetzen, die sich überzeugend in den Schafspelz des Allgemeinwohls hüllen.

Das hat den Oberbürgermeister einer süddeutschen Großstadt einmal zu der Bemerkung veranlasst, bei der Bürgerbeteiligung werde ihm zu viel gelogen.

Womit nicht zuletzt darauf verwiesen wird, dass Transparenz wie viele andere Qualitätsanforderungen an Beteiligungsprozesse keine Einbahnstraße ist. Um sie einzulösen, müssen alle mitwirken.

Im Hinblick auf die Prozessgestaltung gibt es hier keine einfache Lösung. In besonders konfliktreichen Fällen hat sich allerdings das Einschalten neutraler Dritter als unabhängig Informierende bewährt. In einigen Ländern werden zudem im Vorfeld plebiszitärer Entscheidungen von neutraler Seite Dokumentationen zusammengestellt, die alle wichtigen Gesichtspunkte (zu denen eben auch die Interessen gehören) enthalten.

Aber auch das ist nur bedingt vollständig zu erreichen. Womit abschließend ein zentrales Problem bei der Forderung nach Transparenz angesprochen wird: Sie tangiert Machtfragen. Wer über Informationen verfügt, die andere nicht haben, gewinnt an Gestaltungsmacht. Schon deshalb, aber auch aus zahlreichen weiteren, bereits benannten Gründen muss als Resümee festgehalten werden: Möglichkeiten, das Transparenzversprechen vollständig einzulösen, sind nicht in Sicht.

## Zu wenig Substanz oder zu viel Komplexität?

Das Vermeiden der oben (Kapitel 8) kritisierten Formen inhaltsleerer Beteiligungsangebote hängt insofern eng mit der Transparenzfrage zusammen, als der Kern dessen, was in Rede steht, klar und deutlich gemacht werden müsste.

Das ist oft sehr viel weniger, als es in der vollmundigen Beteiligungseinladung angekündigt wird: Ein Stadtentwicklungskonzept ist zunächst nur Papier, das zudem nicht selten in Schubladen verschwindet, Absichtserklärung bleibt oder – wenn es hoch kommt – Akzente in der Agenda der Stadtpolitik verschiebt.

Mit einem Flächennutzungsplan wird nicht die „Zukunft der Stadt“ neu entworfen, sondern für wenige Prozent der Stadtfläche die potentielle Raumnutzung neu sortiert.

Auch in ein Quartierskonzept können Antworten auf die Frage „Wie wollen wir in Zukunft leben?“ nur sehr bedingt Eingang finden. Das gebaute Resultat wird sehr viel mehr von Bodenpreisen, immobilienwirtschaftlichen und erschließungstechnischen Gegebenheiten, städtebaulichen Rahmenbedingungen etc. als von Wohnwünschen geprägt sein.

Und selbst bei der Platzgestaltung engen bauliche und finanzielle Gegebenheiten, technische Anforderungen und Interessen der Randnutzer die Spielräume wesentlich ein.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Selbstverständlich lohnt es, über alles dies intensiv öffentlich zu diskutieren. Denn die verbleibenden Spielräume können durchaus relevant sein und Debatten, so sich klare Aussagen identifizieren lassen, durchaus Wirkungen zeigen. Aber es bleibt dabei: Vollmundige Ankündigungen im Stile von „Gestalten Sie Ihre Stadt“, sind zu meiden. Stattdessen gilt es

*Wenn man keine Antworten von Belang erwartet, soll man auch keine Fragen stellen. Weniger „Beteiligung“ ist in dem Fall eindeutig mehr.*

- Aufgaben und tatsächliche Handlungsmöglichkeiten von Anfang an zu verdeutlichen und dabei auch offen zu legen, was die Kommune aus eigener Kraft bewirken kann und was von den vielen anderen Akteuren der Stadtentwicklung abhängt
- an den Anfang des Beteiligungsprozesses klare Fragen zu stellen, die die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Kompetenz als „Fachleute des Alltags“ ernst nehmen. Besonders sinnvoll sind die Fragen dann, wenn die Planverfasser selbst ein Interesse an ihrer Beantwortung haben.

Es bleibt aber auch hier dabei: Eine seriöse Planung von Beteiligungsverfahren muss Substanz und erwartetem Ertrag deutlich mehr Gewicht beimessen als dies vielfach dort der Fall ist, wo die „Eventisierung“ der Partizipation sich vom inhaltlichen Prozess abgelöst zu haben scheint.

Das kann auch heißen: Wenn man keine Antworten von Belang erwartet, soll man auch keine Fragen stellen – also gar nicht erst Partizipation ankündigen, sondern sich auf gute Information konzentrieren.

Weniger „Beteiligung“ ist in dem Fall eindeutig mehr.

Warum dennoch mit oft großem medialen Aufwand Wunschlisten erfragt oder belanglose „Votings“ durchgeführt werden bleibt eine offene Frage, die ebenfalls das weitere Nachdenken lohnt.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Substanz von Beteiligungsverfahren war die inhaltliche Unterkomplexität – gemessen an den Aufgaben, um die es geht.

Eine erste Antwort auf die Frage, warum in manchen Beteiligungsprozessen Inhalte derart verkürzt oder gar entleert dargestellt werden, könnte darin bestehen, dass man so „alle“ oder doch „möglichst viele“ erreichen und „mitnehmen“ zu können glaubt. Aber das ist zum einen, falls es um Repräsentativität gehen sollte, irrelevant (denn die ist auf diesem Wege nicht zu erreichen). Und zum anderen schallt dem, der so in den Wald ruft auch Entsprechendes zurück – also Beiträge, die nichts Substantielles zu den in Rede stehenden Aufgaben beisteuern.

*Mit Wunschlisten und Likes erzeugt man keine relevanten Beiträge.*

Auf der anderen Seite gilt natürlich auch: Öffentlichkeitsbeteiligung ist keine Fachkonferenz. Soll sie auch nicht sein. Aber mit Wunschlisten und Likes erzeugt man keine relevanten Beiträge. Also muss man von der einen Seite das Herunterbrechen der fachlichen Komplexität in sinnvolle, mit der Lebenswelt der Beteiligten im Zusammenhang stehenden Fragen erwarten. Und von der anderen die Geduld, sich mit ihnen Auseinandersetzen. Für eine mit solchen Absichten verfolgte Verfahrensgestaltung gibt es durchaus sinnvolle Formatkombinationen, die eine inhaltlich substantielle Arbeit ermöglichen – indem etwa Werkstätten, Fokusgruppen, Foren, Bürgergutachten etc. miteinander verzahnt werden.

Aber, und damit berührt man einen sensiblen Punkt: Auf solche Prozesse werden sich immer nur bestimmte Interessierte einlassen. Für große Zahlen sind sie nicht geeignet. Auch das müsste kein Problem sein, denn es lässt sich durch geeignete Kombination mit Schlüsselpersonen- und Zielgruppengesprächen etc. sicherstellen, dass zumindest das Spektrum aller Gesichtspunkte berücksichtigt wird.

Dennoch: Es ist und bleibt eine Gratwanderung zwischen Banalisierung und Überforderung, zwischen Einbeziehung von vielen und Mitwirkung weniger. Einfache Lösungen sind hier nicht zu haben.

## Repräsentativ in Gemengelage

Die entwaffnende Antwort auf die naiv vorgetragene Frage, warum man nicht ermittele wer mit welchen Interessen an einer öffentlichen Erörterung teilnimmt, macht den zentralen Punkt,

um den es hier geht, deutlich. Sie lautete: „Das würde doch die Beteiligung entwerten“. So wird vielerorts gedacht.

Insofern wäre es wohlfeil, weil irrelevant, zu fordern, man müsse aber in Zukunft dieser Frage mehr Aufmerksamkeit widmen. Zuerst gilt es vielmehr, den Ursachen für solche Einstellungen nachzugehen. Und zugleich zu fragen, woran denn Politik und Verwaltung tatsächlich gelegen ist, wenn sie „möglichst alle“ beteiligen wollen und große Zahlen (bei guter Presse) begrüßen.

Eine (hier bereits geäußerte) Vermutung liegt nahe: Es geht vielfach vor allem darum, die zu Wort kommen zu lassen, die sich sonst ungebeten zu Wort melden würden. Und zugleich durch große Zahlen Bürgernähe und Bürgerinteresse zu signalisieren...

Das macht auch die Frage nach Arbeitsformen mit begrenzten Teilnehmerzahlen, die man z. B. wählt, um intensiver in ein Thema einzusteigen, so heikel. Denn damit kommen womöglich nicht alle, die zu Wort kommen wollen, zu Wort. Und das wird von vielen Beteiligten als Risiko angesehen.

Unabhängig von solchen Motivlagen wird man wohl auch kritisch darüber nachdenken müssen, ob die Forderung, es müssten sich „alle“ beteiligen, in der Form überhaupt sinnvoll ist. Oder ob es nicht doch heißen müsste: Die Gesichtspunkte aller sollten in die Erörterungen einfließen.

Letzteres verlangt die gezielte Auswahl der Teilnehmenden, ersteres ein offenes Angebot an „alle“, auf dass viele kommen. Die an „alle“ gerichtete Einladung ist mit Selbstselektion und sozialer Asymmetrie verbunden. Die gezielte Auswahl ermöglicht Zusammensetzungen des Teilnehmerkreises, die die soziale Struktur der Stadtgesellschaft näherungsweise repräsentieren, per Zufallsstichprobe zustande kamen oder alle wesentlichen inhaltlichen Gesichtspunkte durch entsprechende Vertreterinnen und Vertreter in die Erörterungen einbringen.

Diese Gratwanderung zwischen der Einbeziehung von vielen und der Mitwirkung weniger (die gezielt ausgewählt werden) ist nicht einfach zu bewältigen. Ein Lösungsweg kann in Kombinationen verschiedener Formen liegen, was natürlich nur bei Verfahren möglich ist, die einen solchen Aufwand rechtfertigen.

Aber das ist nicht die einzige Klippe die umschiffen werden muss: Wann immer man z. B. Repräsentativität für informelle Beteiligungsformen (im sozialstrukturellen oder im inhaltlichen Sinne) in Prozessen anstrebt, die letztlich von Parlamenten entschieden werden müssen, stellt sich die Frage: Was bleibt dem Rat, wenn es in solchen Beteiligungsgremien schon zu klaren Meinungsbildern kam?

Trotz aller Beteuerungen, dass Beteiligung stets nur konsultativ gedacht sei, stoßen wir hier erneut auf das konzeptionell wie praktisch noch nicht geklärte Verhältnis der repräsentativen zur dialogischen oder partizipativen Demokratie (s. auch Kapitel 3).

Hinzu kommt: In konflikthaften Fällen, zumal solchen, die in den Medien bereits prominent dargestellt wurden, findet man zunehmend Gruppen von Beteiligten, die ein Partizipationsangebot vor allem dazu nutzen, um ihr Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung zum Ausdruck zu bringen. Das kann soweit gehen, dass man das Recht beansprucht, über Veränderungen im eigenen Quartier selbst bestimmen zu können (vgl. auch Hettich/Faller 2019).

Formen partizipativer Demokratie werden nicht mehr nur als eine Art Ergänzung oder Korrektiv, sondern als praktisch gewordene Kritik am administrativ-politischen Verfahrensgang der parlamentarischen Demokratie verstanden und genutzt. Besonders deutlich wird dies bei jenen Befürwortern direkter Demokratie, die offen antiparlamentarische Positionen vertreten.

Zweifellos geht es hier erneut (s. Kapitel 2) um die Kernfrage, ob und wie Vertrauen in administrative und parlamentarische Prozesse (und das sie gestaltende Personal) wiedergewonnen werden kann.

Damit ist auf notwendige weitere Schritte der Diskussion hingewiesen, zu denen die vorliegenden Überlegungen bestenfalls Anregungen geben können.

## Back to Basics?

Nachdem über Jahre hinweg Beteiligungsverfahren konzeptionell-programmatisch immer weiter verfeinert und anspruchsvoller wurden, ist es an der Zeit, auch an den Alltag des Teilhabenden zu denken. Von der Spitze in die Breite könnte das Motto lauten. Das wird durchaus schon seit langem propagiert, scheint aber dann nicht umsetzbar zu sein, wenn sich die für die „Spitze“ entwickelten Konzepte zu weit von den „Niederungen“ des Alltags entfernen.

*Stadtentwicklung blieb als Kontext der Bürgerbeteiligung bislang weitgehend ausgeblendet.*

Daher führt der erste Schritt in eben diesen Alltag. Erst wenn man ihn versteht kann man ihn verbessern (s. Kapitel 11).

Von diesem Verständnis ausgehend ist dann ein Weg „Back to Basics“ einzuschlagen, der im Cambridge Dictionary so erläutert wird: „returning to the simple and most important things“.

Welches die in diesem Sinne einfachen und zugleich wichtigsten Gesichtspunkte für Fortschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung sein könnten, bedarf zweifellos weiterer Diskussion (zu einigen Vorschlägen: Selle 2013 S. 383 ff. und 2018, S. 139 ff.).

Aber sicher ist: Dieser Fortschritt kann nicht in Quantitäten gemessen werden. „Mehr Beteiligung“ wäre das falsche Motto. Entscheidend ist das verlässliche Einhalten von Mindest-Qualitäten. Sie könnten unter anderem darin bestehen, dass man

- nur dann „beteiligt“, wenn es wirklich etwas Substanzielles zu gestalten gibt und die Beteiligten dazu beitragen können und sollen (erneut sei auf Linder 2013 verwiesen)

- in allen Fällen umfassend und verständlich informiert – und dieses Bemühen um Transparenz im gesamten Prozess durchhält
- die Pluralität von Akteuren, Gesichtspunkten und Interessen so deutlich wie möglich macht und darauf beharrt, dass alle Beteiligten dies als Ausgangsbedingungen für Erörterungen (an)erkennen
- der Versuchung zu unrealistischen Beteiligungsversprechen, substanzlosen Inszenierungen und Prozess-Feuerwerken widersteht.

Gelänge dies wäre weniger mehr.

## 11 | Weiter denken: Anregungen für Forschung und Konzeptentwicklung

Die bisherige wissenschaftliche und konzeptionelle Auseinandersetzung mit Beteiligungsprozessen im Stadtentwicklungskontext weist drei hervorstechende Merkmale auf: Sie hat ganz überwiegend normativen Charakter, arbeitet sich also an dem ab, was sein sollte. Sie konzentriert sich auf eine bilaterale Konstellation – hier die Öffentlichkeit, dort „die Stadt“ oder „die Politik“. Und sie ist verfahrenszentriert, fokussiert also vor allem auf die Gestaltung einzelner Prozesssequenzen und -elemente, die der Beteiligung der Öffentlichkeit dienen.

Wenn nun, wie oben geschehen, festgestellt wird, dass die Praxis oft weit von den normativ-konzeptionellen Vorgaben abweicht, liegt es nahe, dies als eine Art „Vollzugsdefizit“ zu interpretieren – und unbeirrt an den eigenen Vorstellungen festzuhalten.

Auch das wäre allerdings naiv. Denn eine allzu nachhaltige Diskrepanz zwischen Soll und Ist muss zu denken und zur Überprüfung auch der „Soll-Vorstellungen“ Anlass geben. Das ist hier bereits mit einem pragmatischen Blick auf die Verfahrenskriterien geschehen (Kapitel 10), bedarf aber auch für die wissenschaftliche und weitere konzeptionelle Arbeit einiger Konsequenzen:

## Kontext Stadtentwicklung, oder: die Unwahrscheinlichkeit des Gelingens

Städte entwickeln sich nicht linear. Und folgen auch keinem Masterplan. Ihre Entwicklung ist vielmehr ein „wildes, chaotisch anmutendes, hybrides Gemisch aus Akten jedweder Art“ (Reuter 2004, S. 73).

Mit einer solchen Feststellung erhält das ohnehin schon verwirrende „Wimmelbild“ der Stadtentwicklung (s. Kapitel 4) eine die Verwirrung noch weiter steigernde dynamische Komponente.

Darstellungen dieser Art sind durchaus nicht überzeichnet, sondern bringen die Wirklichkeit recht treffend auf einen Begriff – und legen zugleich eine für das hier behandelte Thema wesentliche Frage nahe: Wo finden sich diese Realitäten in unseren Beteiligungskonzepten wieder? Was bedeutet eine so verstandene Stadtentwicklung für Gestaltung und Gelingen von Beteiligungsprozessen?

Die Antwort lautet: Wir wissen es nicht. Wir haben nicht danach gefragt. Dieser Kontext der Beteiligungskonzepte (und Inhalt der Beteiligungsprozesse) blieb in der theoretischen Debatte bislang weitgehend ausgeblendet.

Eine solche – bislang fehlende – Kontextualisierung kann natürlich an dieser Stelle nicht „mal so eben“ nachgeholt werden. Aber zwei Fingerzeige mit Blick auf frühere Theorieentwicklungen sind möglich:

Niklas Luhmann (1983) hat in den Schriften zur „Soziologischen Aufklärung“ auch Kommunikation untersucht – und zwar aus der Perspektive der Unwahrscheinlichkeit ihres Gelingens. Daran fühlt man sich erinnert, wenn man versucht, Wirklichkeiten multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen auf einen kurzen Nenner zu bringen. Was findet man vor?

- Akteure, die in verschiedenen Sphären agieren, ganz unterschiedliche Wahrnehmungen von Stadt und Raum haben, differierende Motive und Interessen verfolgen und über sehr ungleiche Möglichkeiten verfügen, diese zu artikulieren und durchzusetzen.
- Kommunikationen, die ständig und in verschiedenen „Welten“ stattfinden, untereinander unverbunden sind, sich nur an wenigen Punkten schneiden, nur über kurze Etappen und bezogen auf kleine Ausschnitte des gesamten kommunikativen Geschehens gezielt gestaltet werden – und die niemand als Ganze im Blick haben kann.
- Prozesse, die einer Vielzahl von Einflüssen ausgesetzt sind, aus denen z. T. substantielle Änderungen – der Inhalte, Akteurskonstellationen, Prozessverläufe – resultieren können und deren so entstehende Dynamik kaum übergreifend steuerbar ist.

Das sind starke Argumente für die Unwahrscheinlichkeit des Gelingens von Kommunikation. Und dennoch findet sie statt und scheint zu Ergebnissen zu führen. Aber das, was da „gelingt“ ist anders, als das, was man sich vorgestellt haben mag: Niemand überblickt das Stimmengewirr vollständig und kein Plan, kein noch so perfektes Moderationskonzept vermag Ordnung in dieses Chaos zu bringen. Jede Verfahrensgestaltung ist immer nur Stückwerk mit sehr begrenzter Haltbarkeit. Und dennoch führen sie zu Ergebnissen – zu Plänen, zu Plätzen, zu Stadtteilen...

Alle, die vor Ort in den Verwaltungsstellen arbeiten und denen die Gestaltung solcher Prozesse obliegt, wissen – nach einigen Jahren Erfahrung – um die Begrenztheit eigenen Bemühens. Sie erleben ständig, dass Kommunikation trotz aller Verfahrensvorschriften, Organisationsverfügungen und Handbücher nicht (allein) in geordneten Bahnen verläuft und dass man ständig mit Überraschungen rechnen muss. Sie sehen sich daher wohl eher in

der Rolle von Seglern, die bei ständig wechselnden Winden nicht selten nur im Zick-Zack voran kommen, wenn es denn überhaupt gelingt, Kurs zu halten. Und sie wissen auch, dass Kentern nie ausgeschlossen ist.

Daraus folgt auch: Man muss Stadtentwicklungsprozesse nicht nur anders denken. Man sollte sie vor allem auch anders darstellen. Im Verhältnis zur Öffentlichkeit besteht die große Herausforderung darin, die Dynamik und Komplexität solcher Prozesse sichtbar zu halten – und die Bedeutung einzelner Schritte (wie etwa der Öffentlichkeitsbeteiligung) oder zwischenzeitlich erarbeiteter Pläne zu relativieren.

Der von Karl Ganser geprägte Begriff des „offenen Prozesses, dessen Ausgang man nicht kennt“ erweist sich hier einmal mehr als sehr treffend. Wer Stadtentwicklung aber so begreift und darstellt, mutet sich und anderen viel zu – vor allem das Einlassen auf Kommunikationsprozesse, in denen immer wieder aufs Neue justiert werden muss, wo man steht und wie es weitergeht.

## Von der Planungstheorie lernen: Die Entwicklung der Governance-Perspektive

Der zweite Fingerzeig ist auf eine Phase in der planungstheoretischen Entwicklung gerichtet, in der theoretische Konzepte und praktische Erfahrungen in Prozessen der Stadtentwicklung in ähnlicher Weise auseinanderfielen wie wir das hier für die Konzepte der Bürgerbeteiligung und deren praktische Umsetzung festgestellt haben.

Damals, zum Ende der 1970er Jahre, standen nach allen Regeln der Kunst erarbeitete große Planwerke einer Wirklichkeit gegenüber, die den Plänen nicht folgen mochte. Auch damals sprach man von „Vollzugsdefiziten“, die es zu beseitigen galt, auf dass die Praxis sich dem Bild der planungstheoretischen Konzepte annäherte.

Erst als man über das eigene Planungssystem hinaus zu schauen begann, wurde klar, dass die Entwicklung der Städte nicht allein auf das Planen einzelner öffentlicher Akteure zurückgeführt werden kann. Viele Akteure, innerhalb wie außerhalb des öffentlichen Sektors, wirken ebenfalls mit und sind insbesondere für die Umsetzung von Planzielen unverzichtbar, was im Umkehrschluss bedeutete, dass ihre Sichtweisen und Logiken bereits Eingang in die Pläne selbst finden mussten. Und es wurde ebenfalls deutlich, dass kommunale Stadtentwicklungspolitik sich vieler Mittel bedient (plan- wie marktförmige, hoheitliche wie kooperative).

Das alles blieb verborgen so lange man nur in den Kategorien des „Planungssystems“ dachte. Erst die Änderung der Perspektive, also die Ausdehnung der Betrachtung auf die Vielfalt der Akteure und Aktionsformen sowie die lange Dauer der Prozesse ermöglichte eine andere Wahrnehmung von Stadtentwicklung – und der Rolle, die öffentliche Akteure dabei spielen.

Das machte die Auseinandersetzung mit einigen methodischen oder rechtlichen Feinheiten der Planungsverfahren an sich nicht überflüssig, bettet sie aber in einen Kontext ein, der Bedeutung

und Reichweite solcher Verfahrensfragen verständlich werden lässt.

Am Ende dieses, fast drei Jahrzehnte dauernden (und hier extrem verkürzt dargestellten; vgl. ausführlicher: Selle 2018, S. 31ff) Erkenntnisprozesses stand die „Governance-Perspektive“. Mit dem bislang nicht überzeugend ins Deutsche übersetzten Wort „Governance“, wird ein Verständnis von gesellschaftlicher Entwicklung bezeichnet, das die vielen Akteure – von der zivilgesellschaftlichen Initiative über Unternehmen und Organisationen bis hin zu den verschiedensten öffentlichen Akteuren – als eigenständig Handelnde begreift. Sie folgen eigenen Zielen und Interessen, handeln neben-, mit- oder gegeneinander und bedienen sich dabei einer Vielzahl verschiedener Handlungs-, Koordinations- und Kooperationsformen.

Exakt dieser Kontext ist es, in den auch die bislang vorwiegend verfahrenszentrierten, auf (relativ) kurze Prozess-Sequenzen und bilaterale Akteurskonstellationen konzentrierten Konzepte der Öffentlichkeitsbeteiligung eingebettet werden müssen, um den Wirklichkeiten von Stadtentwicklungsprozessen gerecht zu werden.

Dies wird nicht zu Erkenntnissen führen, die für die Stadtentwicklung allgemein getroffen werden können. Vielmehr wird man aufgaben- und akteursspezifisch vorgehen und vorrangig Aussagen zu spezifischen Fallkonstellationen treffen können. Denn es macht einen Unterschied, ob man (um an die bislang genannten Aufgaben anzuknüpfen) einen öffentlichen Platz umgestaltet, ein neues Baugebiet entwickelt oder ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept auf den Weg bringen will.

Zugleich ermöglicht es eine solche Forschungsperspektive auch die Betrachtung umzukehren und aus dem Blickwinkel einzelner Akteure Funktion und Reichweite von Öffentlichkeitsbeteiligung – als ein Teilprozess unter den zahlreichen Gestaltungen von Bezügen zwischen allen Beteiligten – zu untersuchen.

Für die wissenschaftliche und konzeptionelle Auseinandersetzung mit Bürgerbeteiligung wäre eine solche Nutzung der Governance-Perspektive eine Art „nachholender Entwicklung“, von der zu hoffen ist, dass sie nicht gleichfalls mehrere Jahrzehnte benötigt, um wirksam zu werden.

*Die Fünf Dimensionen kommunikativer Prozesse in Stadtentwicklungskontexten (vgl. ausführlicher Fugmann u. a. 2018a): Sie alle bedürfen sowohl für die Analyse wie für die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung (als Teil der Gesamtkommunikation) der Berücksichtigung, wobei die Fragen nach dem „Was“ und „Wer“ im aufgaben- und akteursorientierten Ansatz die Ausgangspunkte bilden.*

## Andere Zugänge

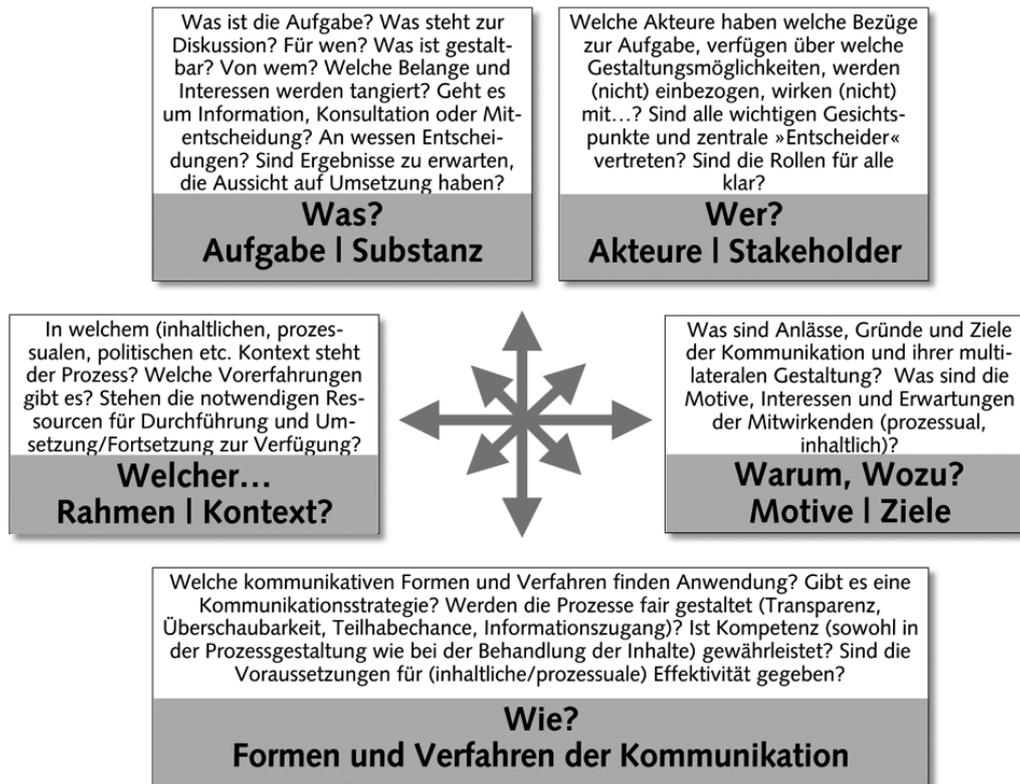
Kontextualisiert, also mit Blick auf die offenen Prozesse der Stadtentwicklung und ausgestattet mit den Sehhilfen der Governance-Perspektive, eröffnen sich neue Zugänge und Untersuchungsstrategien für die Auseinandersetzung mit den Realitäten multilateraler Kommunikation – in die das Gespräch mit den verschiedenen Öffentlichkeiten der Stadtentwicklung eingebettet ist.

Das ist ein langer Satz. Und er klingt kompliziert. Aber das Gemeinte ist einfach. Es ins Werk zu setzen jedoch nicht.

Zunächst: Was ist gemeint? In vier Stichworten lässt sich zusammenfassen, was schon an mehreren Stellen angesprochen wurde:

- *Von Inhalten ausgehen und nicht von Verfahren:* Die Beteiligungsdiskussion ist bislang vorwiegend verfahrensorientiert. Für die Stadtentwicklung ist jedoch unbedingt ein Perspektivenwechsel erforderlich (darauf ist hier schon mehrfach hingewiesen worden): Ausgangspunkt für Analyse wie für Prozessgestaltung muss die Aufgabe sein, die es zu bearbeiten gilt (die Platzumgestaltung, die Quartiersentwicklung, die Erarbeitung eines Masterplans – aber auch: die Stärkung der lokalen Selbsthilfepotenziale, die Erarbeitung einer wohnpolitischen Agenda etc...). Von hier ausgehend erschließt sich der Kreis der relevanten Akteure und der Rahmenbedingungen, die den Problemlösungsweg vorzeichnen. Und nur aus dieser Perspektive lässt sich zumindest erahnen, wie vielfältig die Kommunikation (auch mit Teilen der lokalen Öffentlichkeiten) ist, die außerhalb der Beteiligungsverfahren verläuft und wesentlichen Einfluss auf den Gang der Dinge hat.
- *Ausreichend lange Zeiträume in den Blick nehmen:* Auf ein besonderes Charakteristikum von Stadtentwicklungsprozessen wurde schon verwiesen: die lange Dauer. Das ist eine Herausforderung für die Prozessgestaltung, aber auch für Forschung, die dieser Wirklichkeit gerecht werden will.
- *Multiperspektivisch vorgehen:* An den Erörterungen zu Aufgaben der Stadtentwicklung wirken viele Akteure mit. Sie haben z. T. sehr stark voneinander abweichende Sichtweisen auf die Inhalte und Prozesse. Erst in der Zusammenführung dieser Perspektiven entsteht ein ausreichend tiefenscharfes Bild.
- *Realitäten zur Kenntnis nehmen:* Normative Konzepte, Vorstellungen von dem was sein soll, bedürfen der genauen Kenntnis dessen, was ist. Aber: Über gute und beste Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung weiß man viel. Über alles andere wenig bis nichts. Das daraus entstehende asymmetrische Bild verhindert eine Weiterentwicklung der Praxis. Daher sind Forschungsansätze notwendig, die die Wirklichkeit der Kommunikation über Stadtentwicklung abbilden und zu verstehen versuchen.

Aus alledem resultiert für die Forschung ein nahezu „kasuistisches“, zunächst vom Einzelfall ausgehendes und dann nach Möglichkeiten der Typenbildung fragendes, Vorgehen. Aber das ist nicht die wesentliche Herausforderung für die Umsetzung



solcher Überlegungen. Auch die lange Dauer ließe sich womöglich zumindest in Einzelfällen bewältigen. Ganz zentral und besonders schwierig ist jedoch der Zugang zu den Prozessen. Denn sie sind letztlich nur von innen zu verstehen. Und es stellt sich zudem die entscheidende Frage, wie feinkörnig, will sagen: akteursdifferenziert solche Betrachtungen sein müssen und können (vgl. hierzu ausführlich: Selle 2018 S. 198 ff.).

Weniger kompliziert aber ebenso ungewohnt ist eine letzte Aufforderung zum „weiter Denken“. Sie bricht mit der für das Bild von Öffentlichkeitsbeteiligung typischen Vorstellung vom „Vorhaben“, an dessen Zustandekommen andere „beteiligt“ werden:

*Über gute und beste Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung weiß man viel. Über alles andere wenig.*

## Responsivität

Versetzt man sich in die Rolle von Stadtbewohnerinnen und -bewohnern (die wir ja auch alle sind), dann ist es schon merkwürdig, dass man nur zur Meinungsäußerung aufgefordert wird, wenn Politik und Verwaltung (oder ein anderer Akteur) ein Vorhaben verfolgen. Was ist in der Zwischenzeit, was ist mit meinen, unseren Anliegen? Wer kümmert sich darum? An wen kann man sich wenden?

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass für die meisten Menschen in der Stadt ein abstrakter Plan oder ein Bauvorhaben im Quartier „irgendwo“ von geringerer Alltagsrelevanz ist als der zugeparkte Marktplatz, der vermüllte Quartierspark oder der Lärm, den Jugendliche nächtens auf ihren Feiermeilen machen.

Aber es geht ja nicht nur um Klagen. Auch Ideen, die in der Alltagsnutzung von Stadt entstehen – ob es nun eine unglückliche Radwegführung betrifft, die man mit wenigen Eingriffen ändern könnte oder das Nachpflanzen einiger Bäume in einer kümmernden Allee oder, oder ... – möchte man mitteilen. Aber wem?

An wen richtet sich die Initiative, die ein Brachgrundstück zumindest temporär zum Spielplatz machen will? Wer unterstützt die Gruppe junger Eltern bei der Suche nach Räumen für ihre Kita...? Und so weiter und so fort.

Kurz gefasst: Wenn die Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen wollen finden sie kaum geeignete Kommunikationswege. Wenn sie hingegen beteiligt werden sollen, offerieren die Methodenhandbücher und Beteiligungsleitlinien eine Vielfalt von Möglichkeiten.

Spätestens an dieser Stelle wird die Tragweite der (in Kapitel 5 zugrunde gelegten) Unterscheidung des Sich-Beteiligens und des Beteiligt-Werdens deutlich. Im einen Fall geht es um Themen und Anliegen aus der alltäglichen Lebenswelt der Menschen. Im anderen Fall werden Verfahren zu Vorhaben Dritter durchgeführt, an denen man mitwirken kann. In einem Pressebericht zu einer Straßenplanung lautet einmal die diesen Unterschied sehr treffende Überschrift: „Planer sucht Bürger, Bürger suchen Beteiligung“.

Das legt die kritische Frage nahe, warum das gelegentliche Öffnen von Zeitfenstern der Kommunikation zu Themen, die andere vorgeben, für die Menschen vor Ort Bedeutung haben soll. Mehr noch: Warum soll ausgerechnet eine asymmetrische und punk-

tuelle Einbindung in Fragen der Stadtentwicklung Demokratie stärken und zum Wiedergewinnen von Vertrauen beitragen?

Könnte das nicht erst „Alltägliche“ leisten – im inhaltlichen wie prozessualen Sinne. Will sagen: Nicht die partizipative Optimierung einiger weniger Prozess-Sequenzen, sondern die Möglichkeit zur Alltagskommunikation dürfte am ehesten zu den Zielen, die man gemeinhin mit dem „Beteiligt-Werden“ verbindet, insbesondere das Wiedergewinnen von Vertrauen, beitragen.

Die für Forschung und Konzeptionsentwicklung gleichermaßen wichtige Frage lautet daher: Was kann das heißen? Und: Wie soll, wie kann das gehen?

Auf der Suche nach ersten Antworten findet man vielleicht in Baden-Württemberg Anregungen. Der dortige Ministerpräsident Winfried Kretschmann hat vor einiger Zeit eine „Politik des Zuhörens“ ausgerufen. Seither erfreut sich dieses Motto großer Beliebtheit.

Aber eigentlich ist es nicht neu. Ebenso wenig wie die Klagen über den Verlust von und das Bemühen um „Bürgernähe“ neu sind (s. Kapitel 2). Auch das Bemühen um „Fühlungnahme“, von dem in der 1969er Regierungserklärung die Rede war, weist in diese Richtung. Immer wird eine Verbesserung der Kommunikation von Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft angestrebt. Eine, die Zuhören impliziert und Antworten – von allen Seiten.

Dies vorrangig durch die „Hilfsverfahren“ der Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren zu wollen, könnte ein Irrtum gewesen sein. Denn erst wenn die alltägliche Fühlungnahme wieder hergestellt ist, könnte, so eine Vermutung, wieder Vertrauen entstehen. Erst dann lägen, wie oben beschrieben, die Wirkungsvoraussetzungen für ergänzende dialogische Verfahren vor.

An die Stelle von „Fühlungnahme“ kann auch der etwas modernere Begriff der „Responsivität“ treten. Allerdings nicht im traditionellen politikwissenschaftlichen Sinne (als Maß der Übereinstimmung der Präferenzen von Politik und Gesellschaft) sondern als prozessuale Größe, also als wechselseitige Bereitschaft und Fähigkeit auf Kommunikationssignale einzugehen. Die Chance zur Kommunikation aus dem Alltag heraus wäre der springende Punkt. In kleinen Gemeinden und Dörfern kann man gelegentlich noch beobachten, was damit gemeint ist. Für Großstädte wäre eine Orientierung an einer so verstandenen Responsivität konzeptionell wie praktisch eine besondere Herausforderung.

Wer Beteiligung weiter denken will, muss diesen Perspektivwechsel vollziehen und nach Möglichkeiten suchen, wie Responsivität hergestellt bzw. gestärkt werden könnte. Dabei muss gar nicht viel Neues „erfunden“ werden. Viele Ansätze gibt es schon. Es wäre zu prüfen, was sie bewirken und wie man sie konzeptionell zusammenführen kann. Um nur einige wenige Beispiele zu nennen:

*Warum sollte das gelegentliche Öffnen von Zeitfenstern der Kommunikation zu Themen, die andere vorgeben, für die Menschen vor Ort Bedeutung haben?*

- Was vermögen ortsnahe Verwaltungsstellen und politische Gremien (Ortsämter, Bezirksvertretungen etc.) zu leisten?
- Welchen Beitrag kann man von Bürgersprechstunden u. ä. Formen erwarten?
- Welche Erfahrungen hat man in Baden-Württemberg mit den Nachbargesprächen gemacht?
  - Wie bewähren sich „Anliegenplattformen“ über reines „Beschwerdemanagement“ hinaus?
  - Was leisten Ombudsfrauen und -männer für Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement an den Schnittstellen zwischen Lebenswelt, Administration und Politik?
- Was kann man aus den Erfahrungen, die in der Sozialen Stadt mit dem Quartiersmanagement gewonnen wurden, lernen und auf andere Stadtteile übertragen?
- Weisen die mancherorts installierten „Quartierskümmerer“ in die gleiche Richtung?
- Welche Erfahrungen haben Großinstitutionen – wie etwa die ETH Zürich – mit dem „Stakeholder-Management“ gemacht und was davon ließe sich auf städtische Kontexte übertragen?

Letztlich ginge es bei allen diesen Ansätzen und ihrer Betrachtung in der Summe um die Frage, ob sie Responsivität fördern und auf diesem Wege den „Verlust der Bürgernähe“ mindern (können). Nach weiteren muss gesucht werden.

Für das Zurückgewinnen alltäglicher Fühlungnahme wäre es auch von Bedeutung, wenn es – über diese unmittelbar auf die Kommunikation zwischen Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik zielenden Maßnahmen hinaus – auch gelingen könnte, einen „Kommunikationsraum, der uns als Städte definiert“ (Kurz), wiederzugewinnen. Hier wäre etwa zu prüfen, ob Modelle wie „Local Democracy Reporter“, die die BBC mit privaten Zeitungsverlagen entwickelt hat, in die richtige Richtung weisen.

Diese Weiterungen des Themas unterstreichen, dass man die in Kapitel 2 beschriebenen problematischen Entwicklungen selbstverständlich nicht allein mit einigen inhaltlichen und prozessualen Nachbesserungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung angehen kann. Hier ist ein breiterer Ansatz, hier ist ein „weiter Denken“ erforderlich.

Zu dem gehören vermutlich auch Visionen, Vorstellungen von dem, worauf die Bemühungen zusteuern könnten – zumal solchen, die auf der Hand zu liegen scheinen:

## 12 | Von der Realität zur Vision und zurück: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe

Zum Schluss mündet diese „Anstiftung zur Revision“ in eine „Re-Vision“. Dabei geht es nicht nur um einen Blick in die Zukunft. Denn die „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“ hat bereits viel Gegenwart. Und: Man kann sich zudem bei der konzeptionellen Weiterentwicklung an mehreren Vor-Bildern aus vergangenen Jahrzehnten, gar Jahrhunderten orientieren.

### Stadtentwicklung ist mehr, Beteiligung auch

Stadtentwicklung resultiert aus dem Handeln vieler. Das soll nicht so sein. Das ist so. Diese Feststellung wurde oft getroffen und wird an anderer Stelle ausführlich erläutert und illustriert (vgl. Selle 2013/2018).

Aber für diese Realität gibt es kein angemessenes Bild. Viele Vorstellungen von Stadtentwicklung kreisen noch immer um eine baulich-räumliche Entwicklung, die vor allem von Plänen kommunaler Verwaltungen gesteuert wird, die die lokale Politik beschlossen hat und die von privaten Unternehmen im vorgegebenen Rahmen umgesetzt werden. Auf diese Prozesse richtet sich nahezu ausnahmslos auch die Diskussion über Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung.

Aber Stadt ist mehr, viel mehr. Und auch an den vielen Entwicklungen, die sie prägen wirken sehr viel mehr Akteure mit.

Dies zu erfassen und deutlich zu machen – als Realität und Ausgangspunkt für Weiterentwicklungen erweist sich als sehr schwierig. Zwar kann man zeigen, dass und wie sich die Handlungsräume der Akteure aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft nahezu immer überschneiden, wenn man eine oder alle Dimensionen der Stadtentwicklung – die ökonomischen, ökologischen, sozialen, kulturellen und selbstverständlich auch: baulich-räumlichen – in den Blick nimmt. Aber je genauer man hinschaut, je feinkörniger das Bild wird, umso mehr Akteure und Aktivitäten werden sichtbar.

Dies gilt es sichtbar zu machen. Die Governance-Perspektive, die den Blick auf die Akteure und ihre Bezüge untereinander richtet, ist hier hilfreich. Sie müsste allerdings mit sehr feinem Korn operieren und sich nicht nur auf einzelne besondere Vorhaben (dazu bereits Fugmann u. a. 2018a) beziehen, sondern auch den Alltag der Stadtnutzung abzubilden versuchen.

Es geht bei diesem Bemühen zunächst darum, zu zeigen was ist. Das wird man noch nicht Vision nennen können. Aber es ist eine zentrale Voraussetzung für jeden weiteren Schritt: Erst

wenn man sich von den extrem reduzierten Bildern löst, die heute noch den Großteil der Diskussionen über Stadtentwicklung und Beteiligung prägen, wird überhaupt erst der Blick auf eine Realität frei, deren Transformation die eigentliche Vision wäre. Die Utopie bestünde also nicht darin, dass es diese Vielfalt von Akteuren und Aktivitäten und der zwischen ihnen wirksamen Governance-Modi gibt, sondern wie sie in Zukunft zu gestalten wäre. Kurzum: Es geht um „Good Governance“ in Stadtentwicklungsprozessen, die als Gemeinschaftsaufgabe betrachtet wird.

In diesem Zusammenhang wird oft von Ko-Produktion der Stadt gesprochen. Das ist hilfreich, macht die Bezeichnung doch deutlich, dass es eben nicht nur um Kommunikation in ihren vielfältigen Formen, sondern auch um Handeln geht. Klar gestellt werden muss lediglich, dass sich dieses Handeln nicht nur auf die baulich-räumliche, sondern auch auf alle weiteren Dimensionen der Stadtentwicklung bezieht. Und: Dass nicht nur Vorhaben, sondern auch alltägliche Verständigungsprozesse – mithin die oben angesprochene Responsivität (Kapitel 11) – gemeint sind.

Mit alledem lässt man die traditionellen Grenzen der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ weit hinter sich. Und es geht auch um mehr als das traditionelle, aufs Ehrenamt zielende Verständnis von Bürgerengagement. Aber natürlich auch um dieses – und um demokratische Teilhabe in verschiedenen Lebensbereichen, um das Einwirken auf Entscheidungsprozesse kommunaler Parlamente, um Protest und Initiative, um bi-, tri- und multilaterale Kooperationen, in demokratischen Entscheidungsprozessen und, und... eben um die Gesamtheit aller Interdependenzgestaltungen, die die Entwicklung der Stadt beeinflussen.

Da es das alles schon gibt, lediglich bislang nicht angemessen abgebildet und im Zusammenhang betrachtet, stellt sich erneut die Frage, worin denn nun die Vision bestehen könnte. Darauf lassen sich bereits erste Antworten geben. Sie sind durchaus nicht neu. Und könnten lauten: Die Prozesse der Koproduktion von Stadt sollten fair und transparent gestaltet werden – und die Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Gruppen der Stadtgesellschaft hinsichtlich Gestaltungsmacht und Mitgestaltungsmöglichkeiten zu mindern suchen.

Das mag erneut „naiv“ klingen. Aber eine Stadtentwicklung, die auch konzeptionell als aus dem Handeln vieler Akteure resultierend begriffen wird, ist weitaus realitätsnäher, als eine, die nur Beteiligende und Beteiligte kennt.

### Anknüpfungspunkte

Der Verdacht neuerlicher Naivität mag vielleicht dadurch ein wenig entkräftet werden, dass man bei der Arbeit an der Vision auf vieles zurückgreifen kann, was schon gedacht und erprobt wurde. Denn die vielen Kräfte, die die Stadt bewegen, wurden schon früher entdeckt. Das sei hier nur an einigen wenigen Beispielen illustriert:

Anknüpfungspunkte für die Zukunft findet man zum Beispiel schon in den Demokratisierungsversprechen der frühen 1970er Jahre. Denn damals ging es (vgl. Kapitel 2) eben nicht nur um die Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, sondern auch um einen neuen Blick auf die Selbst- und Mitgestaltungsmöglichkeiten innerhalb der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche.

Einer so verstandenen, erweiterten Teilhabeperspektive gerieten dann viele lebensweltliche Handlungsfelder in den Blick, in denen nach Potenzialen und Realitäten von Mit-/Selbstgestaltungsmöglichkeiten zu fragen ist: Ob es nun um den Wohnbereich geht – von den Baugemeinschaften über die Genossenschaften bis zur Mietermitbestimmung in großen Wohnungsunternehmen –, um „Immobilien“, Urban Gardening, das Projektspektrum der „sharing economy“ und vieles mehr, aber auch um die eher traditionellen Formen gesellschaftlicher Eigenaktivitäten in Kultur, im Sozialbereich und – nicht zu vergessen – im Sport...

Alles das sind damals wie heute „bewegende Kräfte“, deren Bedeutung für die Städte und ihre Entwicklung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Im Zuge der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen gewann dann in den 1990er Jahren das Stichwort „Bürgerorientierung“ an Bedeutung. Es wurde später auch auf die lokale Politik ausgeweitet und fand im Leitbild der „Bürgerorientierten Kommune“ seinen Ausdruck. Es war zugleich ein erster „ganzheitlicher“ Ansatz, in dem partizipative und kooperative Elemente als Zusammenhang angesehen – und zugleich in Verbindung mit Begriffen wie Effektivität und Effizienz öffentlichen Handelns gebracht wurden.

Mit dem Bedeutungszuwachs der Umweltpolitik wuchs zudem die Einsicht, dass vielfältige Kooperation – zwischen Unternehmen, Staat und Zivilgesellschaft bzw. privaten Haushalten – notwendig sind, um den „ökologischen Strukturwandel“ zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang fiel schon damals der Begriff der „Gemeinschaftsaufgabe“. Seither findet er oft Verwendung, insbesondere wenn es um die Gestaltung von Transformationen geht. Damit wird zugleich unterstrichen, dass Kooperationen nicht mehr nur zur Bewältigung von Konflikten, sondern als gestaltendes Element in vielen gesellschaftlichen Bereichen unabdingbar sind.

Zu gleicher Zeit wurden die „Potenziale der Zivilgesellschaft“ entdeckt. Die Welt des ehrenamtlichen Engagements, der privaten Initiativen, der Vereine, Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, der Freunde und Nachbarn gilt manchen als „dritter Sektor“ neben Wirtschaft und Politik – blieb aber lange Zeit unbeachtet (sofern sie sich nicht in Protest gegen Pläne und Projekte äußerte) und fand erst um die Jahrtausendwende in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft angemessene Wertschätzung.

Aus solchen Vorerfahrungen entstand dann unter anderem das Leitbild der „Bürgerkommune“, das – wie Roß und Roth (2018) schreiben – „die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern im Sinne einer demokratisch verfasste Bürgergesellschaft“ umfasst.

In den letzten Jahren traten solche Vorerfahrungen etwas in den Hintergrund. Nicht zuletzt durch die Ereignisse um den Stuttgar-

ter Hauptbahnhof drängten die Themen der (Konflikte vermeidenden) Bürgerbeteiligung wieder stärker in den Vordergrund.

Das ist zu eng. Es gilt, die Wirklichkeiten und Möglichkeiten einer Stadtentwicklung, die nicht nur als Gemeinschaftsaufgabe betitelt, sondern auch so „gelebt“ wird, wieder in den Blick zu nehmen.

## Tastende Versuche

Damit die Vision gedanklich nicht in zu weite Ferne gerückt wird, sei hier an einem kleinen, gänzlich unspektakulären Beispiel aus eigener Praxis illustriert, in welche Richtung man schon heute handeln kann. Es geht dabei um eine Standardaufgabe der Stadtentwicklungspolitik: Die Erarbeitung eines so genannten integrierten Stadtentwicklungskonzeptes. Dessen Anspruch ist es, so steht es in vielen Handbüchern, akteurs- und ressortübergreifend angelegt zu sein und in enger Kooperation mit der Stadtgesellschaft erarbeitet zu werden.

Ungewöhnlich an dem hier vorzustellenden Beispiel ist jedoch möglicherweise, dass der Prozess der „MünsterZukünfte 20 | 30 | 50“, um den es hier geht, mit einer Frage an die Stadtgesellschaft begann. Sie lautete: „Wer trägt heute schon zur Zukunft Münsters bei?“

Einen Eindruck von den Antworten auf diese Frage kann man vielleicht beim Betrachten der folgenden Seite gewinnen. Dort ist nur ein Ausschnitt stadtesellschaftlicher Akteure und deren

### Grundsätze der Bürgerorientierung.

Auszüge aus: Civitas – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen (Hg.) (2003) Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Gütersloh

- Wir wollen in unserer Kommune einen politischen Grundkonsens erreichen, der bürgerschaftlicher Mitwirkung einen hohen Stellenwert gibt.
- Wir haben erkannt, dass Bürgerengagement und Bürgerorientierung erhebliche Vorteile für das sinnvolle Zusammenwirken von Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern bieten. Sie stärken insbesondere das Gemeinwesen.
- Wir streben ein partnerschaftliches und respektvolles Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern an.
- Wir verstehen Bürgerorientierung als integrierten Prozess: Wir arbeiten gemeinsam mit beteiligten Bürgerinnen und Bürgern an Planungen und deren Umsetzung. Wir informieren im Vorfeld transparent, intensiv und professionell.
- Wir führen einen dauerhaften Dialog zwischen Verwaltung, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern.
- Wir fördern Bürgerorientierung innerhalb erfahrbarer Einheiten, z. B. in Stadtteilen und Quartieren.
- Wir unterstützen die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Selbstorganisation und helfen, sie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen effektiv im Sinne des Gemeinwohls zu organisieren.



Ein kleiner Ausschnitt der stadtgemeinschaftlichen Projekte und Aktivitäten, die im Rahmen von „Gutes Morgen Münster“ sichtbar wurden (<http://www.gutes-morgen.ms/de/die-zukunftsmacher/mosaik/>)

Aktivitäten abgebildet, die im Rahmen von „Gutes Morgen Münster“ sichtbar wurden. Viele hundert waren es. Und es besteht Grund zu der Annahme, dass es noch viele mehr gibt.

Bemerkenswert an dieser Aktion ist zweifellos die so zutage tretende Vielfalt. Aber ebenso wichtig ist, wer dort aktiv ist. Im Aufruf hieß es: „Ob Nachbarschaftsinitiative oder Unternehmensaktion, ob private Erfindung oder öffentliches Forschungsprojekt – wir wollen sie alle haben. [...] Hauptsache ist: Das Projekt weist in die Zukunft, in ein Gutes Morgen. Darum wurden alle Menschen, Unternehmen und Institutionen aufgerufen, ihre Projekte einzureichen, die Münster heute verändern und morgen besser machen sollen“.

Tatsächlich stammen die Projekte, Initiativen, Aktivitäten aus allen Sphären. Womit auch deutlich wird, dass die traditionelle „Schublade“ eines „zivilgesellschaftlichen Engagements“, das begrifflich-analytisch außerhalb von Staat und Markt angesiedelt ist, für die Praxis der Stadtentwicklung wenig hilfreich ist. Oder anders ausgedrückt: Bürgerinnen und Bürger können sich auch in Unternehmen und Universitäten, in Kitas, Wertstoffhöfen und in Schulen für die Zukunft einer Stadt engagieren.

Diese Erfahrung stößt weitere Lernprozesse an. Aber an dieser Stelle soll lediglich zweierlei festgehalten werden: Stadtentwicklung in allen ihren Dimensionen lebt vom Handeln Vieler. Das ist Realität. Diese Vielfalt wird überall anders aussehen.

Aber selbst eine Aktion wie „Gutes Morgen Münster“ vermag Breite und Vielfalt dieser Aktivitäten nicht auch nur näherungsweise abzubilden. Die Herausforderung besteht darin, alles was ist sichtbar zu machen.

Es blieb aber nicht bei der so entstandenen Plattform für die Vielfalt stadtgesellschaftlicher Aktivitäten, sondern es folgten auch Zukunftsspaziergänge, in denen die lokalen „Zukunftsmacher“ ihre Projekte und Anliegen präsentierten. Es folgte ein Wettbewerb, der insbesondere auf den Umgang mit Vielfalt in der Stadtgesellschaft zielte. Und so fort...

Der eigentliche fachliche Arbeitsprozess an dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept startete deutlich nach diesen ersten Etappen. Er begann – neben der Aufarbeitung der bereits vorliegenden Pläne und Konzepte – mit dem Bemühen, in der Breite der Stadtgesellschaft zu erkunden, welche Themen in Zukunft besonderer Beachtung bedürften. Die Gutes-Morgen-Aktion bildete dabei eine Grundlage. Eine Serie von Schlüsselpersonengesprächen ergänzte sie. Die Auswertung einer ohnehin regelmäßig durchgeführten Bürgerumfragen sicherte die Ergebnisse auch quantitativ ab. Am Ende dieser Phase standen zehn Leitthemen, die vom „Leistbaren Wohnen“ bis zur „Stadt in der sozialen Balance“, von „Innenstadt ist mehr“ bis zu „Urbanen Wissensquartieren“ reichten.

Dieser Prozess wurde mit öffentlichen Veranstaltungen ebenso flankiert wie mit Beiräten und Steuerungsgruppen, Verwaltungswerkstätten und zahlreichen informellen Abstimmungen.

Soweit, so gängig.

Was darauf folgte könnte dann das zweite Element dieses Prozesses sein, das in Richtung von „Stadt als Gemeinschaftsauf-

gabe“ weist: Die Durcharbeitung der Themen erfolgte unter anderem in Form von „Stadtforen“, wobei an Erfahrungen aus früheren Jahren mit ähnlichen Formen in Heidelberg, Berlin, Zürich und anderswo anknüpft werden konnte.

In diesem Fall wurden „Bänke“ gebildet, auf denen Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen Platz nahmen und in gemeinsamen Erörterungen – angeregt durch externe Expertinnen und Experten, die andernorts gewonnene Erfahrungen einbrachten – nach nächsten Schritten für die Auseinandersetzung mit den Themen suchten. Und so gab es – zum Beispiel – beim Thema „Innenstadt ist mehr“ Bänke der „Zukunftsmacher“ (aus dem Gutes Morgen Münster Prozess), der „stadtgesellschaftlichen Vielfalt“, der „Institutionen und Akteure der lokalen Wirtschaft“, der „Träger sozialer und kultureller Einrichtungen“ und der „Stadtverwaltung und Politik“ (s. auch die zweite Abbildungsseite). Gefragt wurde „Was können wir – allein und mit anderen – unternehmen? Wo könnten unsere Beiträge liegen? Was kann seitens der Stadt dazu beigetragen werden?“

Mit solchen Foren, die öffentlich tagten – und auch dem Publikum die Gelegenheit gaben, in der Arbeitsphase gemeinsam Positionen zu entwickeln – konnten einige der Probleme, die in der aktuellen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beobachten sind (vgl. Abschnitt B) vermieden werden, indem

- die Komplexität des Themas
- die Vielfalt der Akteure
- die Pluralität der Gesichtspunkte und
- die Notwendigkeit zur Verständigung

sichtbar wurden. Vor allem aber wurde auch deutlich, wie groß die Schnittmengen von Interessen und Zielen sein können und welche gute Grundlage ein solcher Verständigungsprozess für koordiniertes und kooperatives Handeln bietet.

Für die Wirkung derartiger Arbeitsformen, zu denen auch Runde Tische und Varianten der Zukunftskonferenzen gezählt werden können, ist es zweifellos wichtig, ob es sich dabei um einmalige „Prozessfeuerwerke“ oder um Einübungen in ein Verständnis von Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe handelt. In diesem Fall waren die Forensitzungen eingebettet in den „Gutes-Morgen-Münster“-Prozess und verschiedene weitere bi- und multilaterale Verständigungen (u. a. Verwaltungswerkstätten). Es bleibt zu hoffen, dass dieser „Spirit“ weiter trägt.

Das ist, wie erwähnt, nur ein kleines Beispiel aus dem Alltag. Es verdeutlicht in der Kombination von stadtgesellschaftlicher Einbettung und akteursübergreifender (multilateraler) Erörterung zumindest die Richtung, in die zu gehen ist.

Um aber das eigentliche Ziel klarer werden zu lassen, bedarf es – über die noch etwas abstrakte Formel von der „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“ hinaus, eines kräftigen und eingängigen Bildes. Denn das ist eine Vision ja vor allem.

Vielleicht wäre dazu eine „Geschichte“ hilfreich:



Eindrücke aus den Erörterungen in den Stadtforen des Prozesses „Münster 20 | 30 | 50“, in denen alle mit dem jeweiligen Thema befassten Gruppen der Stadtgesellschaft vertreten waren und sowohl untereinander wie miteinander über nächste Schritte diskutierten.



... erläutert in Form einer Allegorie (die für die Menschen des 14. Jahrhunderts leichter verständlich war als für uns heutige) die Voraussetzungen und Prinzipien einer solchen „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“, oder wenn man so will: was Good Governance seinerzeit bedeutet (ausführlicher dazu: Selle 2013).

## Geschichten erzählen

Der Historiker Yuval Noah Harari macht in seiner „kurzen Geschichte der Menschheit“ (2013, S. 131ff.) deutlich, dass Entstehung, Entwicklung und Zusammenhalt einer Gesellschaft von Ordnungssystemen abhängt, die er „erfunden“ nennt (im Gegensatz zu einer Ordnung, die aus Naturgesetzen resultiert). Sie funktionieren und existieren so lange, wie die Mitglieder der Gesellschaft von ihr und den ihnen zugrunde liegenden Ideen überzeugt sind. An anderer Stelle spricht er auch von „gemeinsam akzeptierten Geschichten“ ohne die „eine komplexe menschliche Gesellschaft nicht funktionieren“ könne (Harari 2019, S. 277).

Von der „Geschichte“ zum „Narrativ“ ist es nicht weit. Mit diesem, auf den Philosophen Jean-Francois Lyotard zurück gehenden Wort werden „Erzählungen“ bezeichnet, die Sinn stiften und „erfundenen“ Ordnungen Legitimität geben können.

Ob nun „Erzählung“, „Narrativ“ oder „Geschichte“. Für alle gilt gleichermaßen: Es hängt von ihrer Überzeugungskraft ab, ob die Menschen an sie glauben und ihr Verhalten auf sie ausrichten.

Das gilt auch für die „Bürgerkommune“, oder die „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“. Auch der Sinn eines solchen Verständnisses von Stadt und Stadtleben bedarf der überzeugenden Erzählung.

Das wusste schon der Maler Ambrogio Lorenzetti, der im 14. Jahrhundert lebte und arbeitete. Sein Fresko im Palazzo Pubblico von Siena hatte eben diese Funktion: Den Menschen – in der Bildersprache jener Jahre – die Vorzüge eines von allen getragenen bürgerschaftlichen Stadtregimes zu vermitteln. Übrigens: Das Fresko handelt vom „Buon Governo“. Was in diesem Fall durchaus unserem heutigen Verständnis von „Good Governance“ entspricht.

Es gab sie also schon, die Bilder und Geschichten. Die für unsere Zukunft fehlen noch.

An ihnen ist zu arbeiten.

# Literaturverzeichnis

- Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (2014): Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014. Berlin S.24
- Allianz vielfältige Demokratie (2017a): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung)
- Allianz vielfältige Demokratie (2017b): Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung)
- Hannah Arendt (1972): Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays. München/Berlin [Piper]; hier zitiert nach der e-book Ausgabe von 2017, S.5
- Baden-Württemberg (Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium) (Hg.) (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2009): Change - das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Sonderheft 2009. Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (2017): Populäre Wahlen – NRW. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017. Gütersloh
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (Hrsg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin
- Sebastian Bödeker (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft, Frankfurt/M.
- Frank Brettschneider (2002): Responsivität. In: Martin Greiffenhagen, Sylvia Greiffenhagen, Katja Neller (Hg.) Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften] S. 541 ff.
- Belle Beth Cooper (2014): The Psychology of Limitations: How and Why Constraints Can Make You More Creative (Blog) <https://blog.bufferapp.com/7-examples-of-how-creative-constraints-can-lead-to-amazing-work>
- Michael X. Delli Carpini, Fay Lomax Cook, Lawrence R. Jacobs (2004): Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. Annual Review of Political Science, Vol. 7 ( 2004) S. 315-344.
- Paula Diehl (2016): Demokratische Repräsentation und ihre Krise. In: Aus Politik und Zeitgeschehen H. 40-42/2016 S. 12 - 17
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. DIFU Papers. Berlin
- Serge Embacher (2012): Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land. Hamburg [Körber Stiftung]
- forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (2017): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung (im Auftrag der Stiftung Lebendige Stadt). Berlin (<http://www.lebendige-stadt.de/pdf/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf>)
- Friedrich Ebert Stiftung (Hg.) (2014): Management und Politik (MuP) - Arbeitshilfe. Factsheet: Vertrauen in Politik und Demokratie in Zahlen. [[http://www.fes-mup.de/files/mup/pdf/arbeitshilfen/MuP-Arbeitshilfe\\_Vertrauen\\_in\\_Politik\\_und\\_Demokratie.pdf](http://www.fes-mup.de/files/mup/pdf/arbeitshilfen/MuP-Arbeitshilfe_Vertrauen_in_Politik_und_Demokratie.pdf)]
- Friederike Fugmann, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen u. a. (2018a): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. PT\_Materialien 40.1 Aachen
- Friederike Fugmann, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen u. a. (2018b): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Der Beispiel-Katalog. PT\_Materialien 40.2 Aachen
- Friederike Fugmann, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen u. a. (2018c): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Ausgewählte Fallstudien. PT\_Materialien 41. Aachen
- Sarah Ginski, Klaus Selle, Ulrike Sommer (2013): Vom Wachsen der Beteiligungskultur. In: RaumPlanung H. 179 S. 50 ff.
- Sarah Ginski u. a. (2017): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. PT\_Materialien H. 39. Aachen [Download: <http://www.pt.rwth-aachen.de> Publikationen. Pt\_Materialien]
- Sarah Ginski (2018): Multilaterale Interdependenzgestaltung in der Stadtentwicklungsplanung. Diss. RWTH Aachen.
- Christopher Gohl (2012): Deliberative Demokratie ist purer Paternalismus. <http://www.forum-brunneck.com/?p=7195> [ursprünglich: cicero.de]
- Yuval Noah Harari (2013): Eine kurze Geschichte der Menschheit. München [C.H.Beck]
- Yuval Noah Harari (2019): Homo Deus. Eine Geschichte von Morgen. 19. Auflage München [C.H. Beck]
- Josef K. Haschke (2016): Politische Vertrauenskrise? Die kommunikative Konstruktion von Politikervertrauen im lebensweltlichen Kontext. Wiesbaden [Springer]
- Michael Haus, Sabine Kuhlmann (Hg.)(2013): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise. Wiesbaden [VS]
- Franziska Hettich, Bernhard Faller (2019): Umkämpfter Wohnungsneubau. Argumentationsstränge des Widerstands gegen Wohnungsbauvorhaben. In: vdw-Magazin (vdw-online) Ausgabe 1/2019 S. 35 ff

- <https://www.vdw-online.de/pdf/magazin/2019/01/Artikel/vdw-magazin-2019-01.pdf>
- Gerhard Kienast, Uwe Altröck (2018): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. vhw Schriftenreihe H. 8. Berlin
- Ezra Klein (2018): Mark Zuckerberg on Facebook's hardest year, and what comes next. [<https://www.vox.com/2018/4/2/17185052/mark-zuckerberg-facebook-interview-fake-news-bots-cambridge>]
- Judith Knabe, Anne van Rießen, Rolf Blandow (Hg.) (2015): Städtische Quartiere gestalten: Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Bielefeld [transcript]
- Hans Köchler (1997): Das Prinzip Demokratie: Realität und Möglichkeit. Vortrag auf dem internationalen Symposium über direkte Demokratie Bozen, 17.-18. Mai 1996; veröffentlicht unter: <http://www.i-p-o.org/dem-pr.htm>
- Kirsten Krüger (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. vhw werkStadt Nr. 19/Juli 2018. Berlin (vhw)
- Thomas Kuder (2016): Starke Lokale Demokratie. Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Beteiligung. vhw werkStadt Nr. 8, Oktober/2016. Berlin (vhw)
- Thomas Kuder (2017): Bürgerbeteiligung – neu justiert! Fair, informiert und gleichberechtigt zum „besseren“ Ergebnis. vhw WerkStadt No. 16. Berlin
- Thomas Kuder (2019): Kommunalpolitik im Wandel. Versuch einer konstruktiven Einordnung im Lichte der Resonanztheorie. vhw WerkStadt No.30. Berlin [vhw]
- Friedemann Kunst (2019): Noch einmal: das Berliner Mobilitätsgesetz. In: Planerin H. 1\_19 S. 41 f.
- Peter Kurz (2017): „Wir haben einen Lebensstilkonflikt in unserer Gesellschaft“ In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H.5/2017 S. 235 ff.
- Wolf Linder (2013): Voraussetzung gelingender Partizipation. Rezeptbücher für PlanerInnen? Vortrag anlässlich der Interdisziplinäre Tagung am 24. Okt. 2013, Landesmuseum Mainz. unveröff. Ms. Bern; Download unter: <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2014/01/Planung-und-Partizipation.pdf>
- Niklas Luhmann (1973): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 2. erw. Aufl. Stuttgart
- Niklas Luhmann (1981): Die Unwahrscheinlichkeit der Kommunikation. In: Ders. Soziologische Aufklärung 3. Opladen [Westdeutscher Verlag] S. 25 ff.
- Eva Menasse (2019): Für Pessimismus ist es zu spät. Rede anlässlich der Verleihung des Ludwig-Börne-Preises. In: Die Kiepe – Der Kiepenheuer & Witsch Blog. <https://www.kiwi-verlag.de/blog/2019/05/29/fuer-pessimismus-ist-es-zu-spaet-dankesrede-von-eva-menasse-anlaesslich-der-verleihung-des-ludwig-boerne-preises/>
- Wolfgang Merkel (2016): Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff. In: Aus Politik und Zeitgeschehen H. 40-42/2016 S. 4 - 11
- Gunnar Myrdal (1971): Objektivität in der Sozialforschung. Frankfurt [Suhrkamp]
- Martina Neunecker (2016): Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen. Wiesbaden [VS]
- Michael Pauen (2019): Verantwortlich sind wir auch für Folgen. In: Die Zeit Nr. 8/2019 S. 4
- Joachim Raschke (Hg.) (1982): Bürger und Parteien: Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 189. Bonn
- Wolf Reuter (2004): Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altröck, Uwe u. a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin
- Hartmut Rosa (2016): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Frankfurt [Suhrkamp]
- Paul-Stefan Roß, Roland Roth (2018): Bürgerkommune. In: Thomas Klie, Anna Wiebke Klie (Hg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Wiesbaden [Springer VS] S. 163ff.
- Roland Roth (2009): Handlungsoptionen zur Vitalisierung der Demokratie. Expertise für die Bertelsmann Stiftung [[http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2009/09/nl20\\_bertelsmann\\_vitalisierung.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2009/09/nl20_bertelsmann_vitalisierung.pdf)]
- Roland Roth (2016): Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Wiesbaden [VS]
- Roland Roth (2017): Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten des Rechtspopulismus: In eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung [[http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/1\\_2017/nbb\\_beitrag\\_roth\\_170406.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/1_2017/nbb_beitrag_roth_170406.pdf)]
- Roland Roth (2018): Fonds und Budgets. In: Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (Hg.): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarbeit 2018, S. 149-153
- Roland Roth (2019a): Breite Beteiligung wagen! Impuls zum Themenkreis „Breite Beteiligung“ der Allianz Vielfältige Demokratie (14./15. März 2019). unveröff. Ms. Berlin

- Roland Roth (2019b): Demokratiebildung in turbulenten Zeiten. Vortrag bei „Schule ohne Rassismus – Schulen mit Courage“ Bundesweites Koordinierungstreffen, Berlin 12.03.2019; unveröff. Ms
- Gary S. Schaal, David Strecker (1999): Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas. In: André Brodocz, Gary S. Schaal (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart. Wiesbaden [Springer] S. 69 ff.
- Gary S. Schaal (2015): Evaluationsbericht Dialog Bildungslandschaft Neckarstadt-West. Hamburg [Helmut Schmidt Universität]
- Armin Schäfer (2013a): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan H. 1/2013, S. 94 ff.
- Armin Schäfer (2013b): Wahlbeteiligung und Nicht-Wähler. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 48-49/2013) [<http://www.bpb.de/apuz/172972/wahlbeteiligung-und-nichtwaehler?p=all>]
- Ulrich Schwarz (2017): Bürger als Demokraten. Bedingt diskursbereit. In: IBA Heidelberg (Hrsg.) Die Wissensstadt von morgen – Reflexionen. IBA\_LOGbuch No.1 Zürich [Park Books] S. 67
- Klaus Selle (2005): Vorwärts nach weit ... Festivalisierung und Große Projekte: Erfahrungen und Folgerungen. In: Ders. Planen, Steuern, Entwickeln – Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Dortmund S. 225 ff.
- Klaus Selle (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Lemgo [Verlag Dorothea Rohn]
- Klaus Selle (2018a): Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Lemgo [Verlag Dorothea Rohn]
- Klaus Selle (2018b): Vertrauensfrage! Veränderungen in der Gesellschaft stellen Prämissen der Beteiligungspraxis in Frage. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H. 4/2018 S. 193 ff.
- Jutta Stender-Vorwachs (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht H 12/2012
- Stadt Heidelberg (2018): Zusammenfassung des Gesamtberichts der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg 2018 (Anlage 1 zur Ratsdrucksache 0151/2018/IV)
- Dieter Thomä (2016): Soziologie mit der Stimmgabel. In: Die Zeit Nr. 26/2016
- Harris C.M. Tiddens (2014): Wurzeln für die lebende Stadt – Wie wir die Eigenverantwortung von Stadtteilen stärken können und warum diese mehr Wertschätzung verdienen. München (oekom)
- VDI (Verein Deutscher Ingenieure) (2015): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. VDI 7000. Berlin (Beuth)
- Stefan Wegner (im Gespräch mit Ulrich Schnabel) (2017): Jetzt schmilzt auch noch das Vertrauen. In: Die ZEIT Nr. 48/2017 (vom 23. November 2017) S. 40
- Jürgen Wiebicke (2018): Zehn Regeln für Demokratie-Retter. Köln [Kiepenheuer & Witsch] 5. Auflage
- Ulrike Winkelmann (2019): Was Europas Populisten erfolgreich macht. [https://www.deutschlandfunk.de/vor-der-europawahl-was-europas-populisten-erfolgreich-macht.724.de.html?dram:article\\_id=449698](https://www.deutschlandfunk.de/vor-der-europawahl-was-europas-populisten-erfolgreich-macht.724.de.html?dram:article_id=449698)
- Jan Ziekow (2011): Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie. In: Kurt Beck und Jan Ziekow (Hg.) Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden [VS] S. 33 - 43

## Weiterführende Links

Allianz vielfältige Demokratie (alle bisherigen Publikationen)  
<https://www.bipar.de/downloads-der-allianz-vielfaeltige-demokratie/>

Beteiligungsscoping (Baden Württemberg)  
<https://www.youtube.com/watch?v=HngcMOzG4kA>

BMU (Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung)  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Bilder\\_Unterseiten/BMU/Wettbewerb\\_Buergerbeteiligung/buergerbeteiligung\\_nominierte\\_projekte\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Bilder_Unterseiten/BMU/Wettbewerb_Buergerbeteiligung/buergerbeteiligung_nominierte_projekte_bf.pdf)

Willy Brandt (Regierungserklärung 1969)  
[https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung\\_Willy\\_Brandt\\_1969.pdf](https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf)

Bürgergesellschaft (Methoden und Verfahren)  
<https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/planungsprozesse-initiieren-und-gestaltend-begleiten/>

Civitas Leitbild  
[http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild\\_BK.pdf](http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild_BK.pdf)

Deutschlandfunk (Populismus)  
[https://www.deutschlandfunk.de/vor-der-europawahl-was-europas-populisten-erfolgreich-macht.724.de.html?dram:article\\_id=449698](https://www.deutschlandfunk.de/vor-der-europawahl-was-europas-populisten-erfolgreich-macht.724.de.html?dram:article_id=449698)

Deutschlandfunk (Zuhören)  
[https://www.deutschlandfunkkultur.de/den-menschen-zuhoe-ren-politische-fallstricke-einer-schoenen.1005.de.html?dram:article\\_id=438978](https://www.deutschlandfunkkultur.de/den-menschen-zuhoe-ren-politische-fallstricke-einer-schoenen.1005.de.html?dram:article_id=438978)

Gutes Morgen Münster  
<http://www.gutes-morgen.ms/de/die-zukunftsmacher/mosaik/>

Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung (Ergebnisberichte zum Projekt „Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung“)  
[http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135&Itemid=93](http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=93)

Local Democracy Reporter (-> Vierte Gewalt)  
<https://www.bbc.co.uk/lnp/ldrs>  
<https://medium.com/behind-local-news-uk/small-decisions-matter-to-people-they-need-to-be-heard-in-public-4559edc4e3b9>  
[https://www.deutschlandfunk.de/lokaljournalismus-in-grossbritannien-bbc-bezahlt.2907.de.html?dram:article\\_id=448214](https://www.deutschlandfunk.de/lokaljournalismus-in-grossbritannien-bbc-bezahlt.2907.de.html?dram:article_id=448214)

Lorenzetti (Allegoria ed effetti del Buono ... Governo...)  
<https://www.welt.de/debatte/kommentare/gallery110876429/Die-Allegorie-der-guten-und-schlechten-Regierung.html>  
[https://it.wikipedia.org/wiki/Allegoria\\_ed\\_effetti\\_del\\_Buono\\_e\\_del\\_Cattivo\\_Governo#/media/File:Ambrogio\\_Lorenzetti\\_Allegory\\_of\\_Good\\_Govt.jpg](https://it.wikipedia.org/wiki/Allegoria_ed_effetti_del_Buono_e_del_Cattivo_Governo#/media/File:Ambrogio_Lorenzetti_Allegory_of_Good_Govt.jpg)

Mängelmelder/Anliegenplattformen  
<https://www.reutlingen.de/schadensmeldung>  
<https://www.ludwigsburg.de/maengelmelder>  
<https://www.mittelstandswiki.de/2016/07/ordnungsamt-online-berliner-koennen-der-verwaltung-probleme-per-app-melden/>

Münster (Gutes Morgen)  
<http://www.gutes-morgen.ms>

Nachbarschaftsgespräche (Baden Württemberg)  
<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/nachbarschaftsgespraech/>

Netzwerk Bürgerbeteiligung (Qualitätskriterien)  
[https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitätskriterien/nbb\\_qualitaetskriterien\\_feb-ruar2013.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitätskriterien/nbb_qualitaetskriterien_feb-ruar2013.pdf),  
<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>

Planungszelle  
<https://www.planungszelle.de>

Soziopolis (Responsivität)  
<https://soziopolis.de/vernetzen/veranstaltungsberichte/artikel/responsivitaet-in-wissenschaft-politik-und-wirtschaft/>

vhw (Deliberation)  
<https://www.vhw.de/forschung-und-politik/lokale-demokratie/demokratische-deliberation/>

Vierte Gewalt (Lokaljournalismus)  
<https://medium.com/@lorz/die-drohende-verwuestung-im-lokalen-749e5cbad9dc>

# Impressum

**Verfasser:**

Klaus Selle

Berlin/Schwerte, Juli 2019

ISBN: 978-3-87941-995-1

**Anmerkungen zur Schreibweise:**

Wenn im Rahmen dieser Arbeit von Bewohnern, Nutzern, Gesprächspartnern etc. die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Bewohnerinnen, Nutzerinnen, Gesprächspartnerinnen etc. gemeint. Auf eine durchgängig explizite Benennung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet.

**Fotos:**

Klaus Selle

**Gestaltung / Druck:**

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim





