



## Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung

Verfasser  
Thomas Kuder

## Das Ziel: Gleichberechtigte Bürgerbeteiligung für alle!

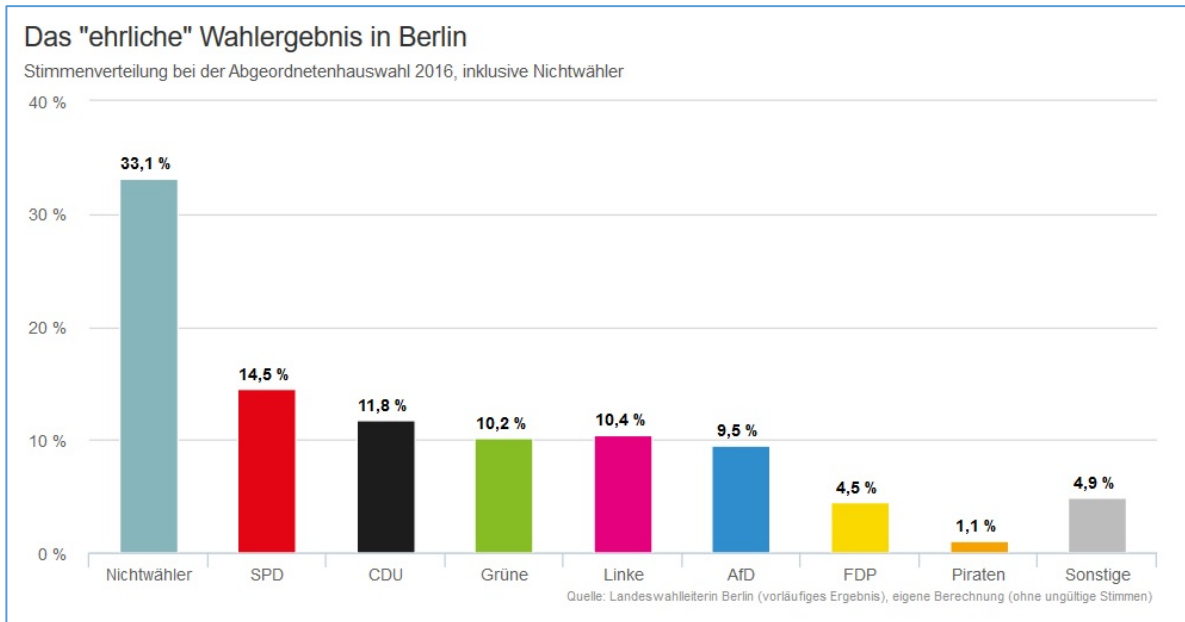
Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels der letzten Jahrzehnte sind auch im politischen Gefüge der Bundesrepublik signifikante Verwerfungen festzustellen. Während die klassischen Formen politischer Willensbildung in der repräsentativen Demokratie gerade auf lokaler Ebene bemerkenswerte Bedeutungsverluste erfahren, macht die Beteiligung der Bürger Karriere und gewinnt im politischen Alltag zunehmend an Bedeutung. Allerdings hat die Politikwissenschaft in den letzten Jahren verstärkt darauf hingewiesen, dass sich die Ausprägungen politischer Ungleichheit, z. B. bei der parteipolitischen Mitwirkung und Wahlbeteiligung, auch in der Bürgerbeteiligung manifestieren. Dieser Sachverhalt wirft die grundlegende Frage auf, wie sich gegebenenfalls ein signifikantes Mehr an politischer Gleichheit und Gerechtigkeit im Rahmen der Bürgerbeteiligung erreichen und gewährleisten lässt.

Die repräsentative Demokratie steckt in einer latenten Krise, so die provokante These, die vor allem im Mitgliederschwund der Parteien und der langfristig sinkenden Wahlbeteiligung eine Aushöhlung der Demokratie vermutet (z. B. Crouch 2008). Aber auch wenn man eher von Wandel sprechen mag, stimmen die Befunde nachdenklich: konnten die politischen Parteien zu Beginn der 1990er-Jahre in der Bundesrepublik noch auf ca. 2,4 Millionen Mitglieder verweisen, haben sie nach neusten Studien rund die Hälfte verloren (Niedermayer 2016). Insbesondere auf kommunaler Ebene erfahren sie signifikante Bedeutungseinbußen. Darauf deuten auch die repräsentativen Ergebnisse der vhw/Sinus-Trendstudie (2015) hin, wenn z. B. nur noch

ein Viertel der rund 2.100 bundesweit Befragten die Arbeit der Parteien als zuverlässig wahrnimmt oder sich mit einem Anliegen an eine lokale Partei wenden würde.

Offensichtlich, wenngleich vielschichtiger, sind die Bedeutungsverluste bei Wahlen. Diese haben in den letzten Jahrzehnten kontinuierliche, in der Summe signifikante Rückgänge in der Wahlbeteiligung hervorgebracht. Das zeigt sich vor allem bei Landtags- und Kommunalwahlen, bei denen die Gruppe der Nichtwähler mitunter „die stärkste Partei“ stellt, so z. B. 2016 bei der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern (38,4 Prozent) oder bei der Kommunalwahl in Hessen (50 Prozent), bei der die Gruppe der Nichtwähler größer war als alle Parteien zusammen. Erschwerend kommt die sozialräumliche Spaltung in der Mitwirkung bei Wahlen hinzu: Ort, sozialer Status und Milieu korrelieren mit der Höhe der Wahlbeteiligung (Hallenberg 2014). Auch in der vhw/Sinus-Trendstudie, in der u. a. nach der zugemessenen Wichtigkeit der Wahlbeteiligung gefragt wurde, zeigt sich dieser Trend. Beim liberal-intellektuellen Milieu antworteten z. B. 55 Prozent der Befragten, dass sie dem eine hohe Wichtigkeit beimessen, während diese Einschätzung nur von 26 Prozent der Menschen mit prekären Lebensbedingungen geteilt wurde. Auch erachteten sehr viel mehr Haushalte mit höherem, gegenüber Haushalten mit geringerem Einkommen die Wahlen als sehr wichtig.

Man könnte diesen Befund, der in vielen westlichen Demokratien zu finden ist, wohl als „unproblematisch“ erachten, ginge damit nicht ein Verlust politischer Legitimation einher, der – vor allem wenn sie gestellt wird – an der Frage festzumachen ist, ob die Ge-



**Abb. 1: Das ehrliche Wahlergebnis in Berlin, „Die Welt“ vom 19. September 2016, eigene Darstellung**

wählten hinreichend legitimiert sind, eine Bevölkerung zu vertreten, die sie mehrheitlich nicht gewählt hat. Auf der anderen, der Krisenrhetorik abgewandten Seite ist aber auch zu konstatieren, dass die repräsentative Demokratie im Lande z. B. über dialogische Instrumente wie Bürgerbeteiligung verfügt und damit auch jenseits klassischer Mitwirkungsformen über leistungsstarke Mechanismen der Rückkopplung zwischen Gesellschaft und Staat (Merkel 2015). Und tatsächlich gehört Bürgerbeteiligung seit vielen Jahrzehnten – heute mehr denn je – zum „guten Ton“ kommunalen Handelns. Die repräsentative Demokratie befindet sich somit nicht nur in einem schwierigen Umbruch, sondern auch in einem innovativen Prozess des Wandels, bei dem die bewährten Formen demokratischer Mitwirkung um neue Formen ergänzt werden.

Andererseits kann man sich heute als Beobachter des Eindrucks kaum erwehren, der „gute Ton“ kommunaler Bürgerbeteiligung habe sich im Lauf der Zeit merklich abgeschliffen. Der Selbstzufriedenheit vieler Städte über

ordentliche Teilnehmerzahlen in routinierten Verfahren steht heute aber eine nicht minder deutliche Kritik an der Bürgerbeteiligung gegenüber, wie sie auch die repräsentative Demokratie in aktuellen Diskursen erfährt. Diese Kritik richtet sich neben Qualitätsdefiziten vornehmlich gegen die reproduzierte politische Ungleichheit.

So kranken Beteiligungsverfahren häufig an einem „von oben“ festgelegten, eindimensionalen Thema, bei dem die lebensweltlichen Interessen der Menschen oft zu kurz kommen. Und sie leiden noch immer unter einem Verständnis von Beteiligung, das sich auf „Informieren“ und „Mitnehmen“ beschränkt, während die öffentliche Beratschlagung „auf Augenhöhe“ und der transparente und begründete Entscheidungsprozess vernachlässigt werden.

Vor allem weisen diese Verfahren aber, wie Kritiker betonen, oftmals demographische Schräglagen auf (Jörke 2011), dergestalt, dass sozial besser gestellte Angehörige der Mittel-

schicht die Bürgerbeteiligung dominieren. Gesellschaftsgruppen, die unter schwierigen, ja prekären Verhältnissen leben, nehmen jedoch immer weniger daran teil. Und wenn, dann fühlen sie sich oft nicht ernst genommen oder unfair behandelt. Damit bergen diese Verfahren das Risiko, die lokale Demokratie und den Zusammenhalt in den Städten zu schwächen und die Polarisierung zu stärken. In Folge drohen soziale Ausgrenzung, Resignation und politische Abwendung der Betroffenen (z. B. Öztürk 2011).

Verstärkt wird dieser Sachverhalt auch durch kommunikative Beteiligungsdefizite. Kommunikation erfordert individuelle Fähigkeiten, z. B. Ausdrucksfähigkeit. Diese sind in der Ge-

z. B. nach dem Interesse an Bürgerbeteiligung. Dem überdurchschnittlichen Interesse der sozial Bessergestellten an anspruchsvollen Bürgerversammlungen (z. B. Performer mit 37,1 Prozent) stand im Ergebnis ein unterdurchschnittliches Interesse bei den sozial schlechter Gestellten gegenüber (z. B. Traditionelle mit 9,0 Prozent). Gefragt wurde zudem nach der Zufriedenheit mit der Bürgerbeteiligung und dem Gefühl, in Bürgerveranstaltungen willkommen zu sein sowie nach der Einschätzung, ob die eigenen Belange dort ernsthaft von Interesse seien.

Die Ergebnisse zeigen die Unzufriedenheit der sozial schlechter Gestellten mit der Bürgerbeteiligung, einhergehend mit dem Gefühl, sie

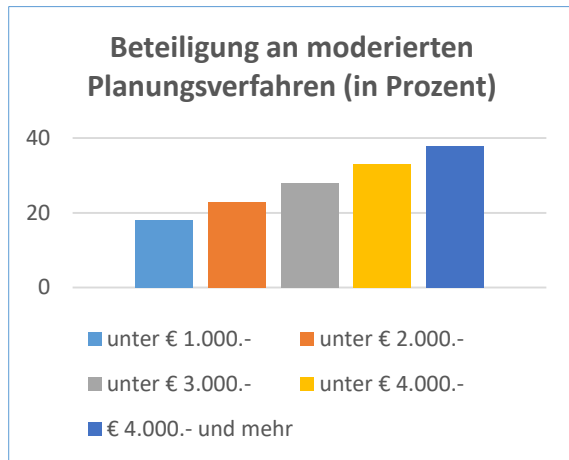
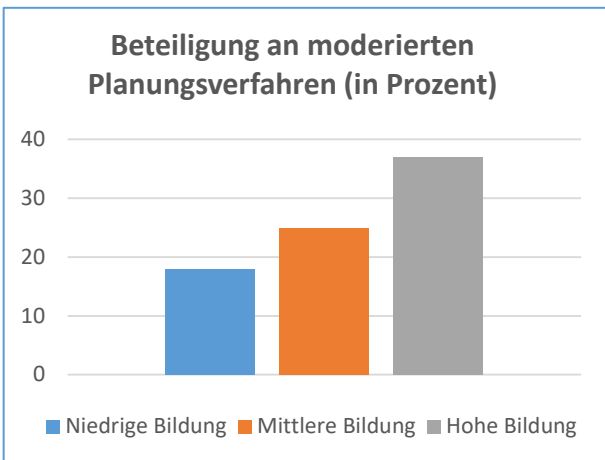


Abb. 2: Das „ehrliche“ Interesse an Bürgerbeteiligung (in Prozent), vhw/Sinus 2015

sellschaft ungleich verteilt und verstärken somit die Ungleichheit auch in der Bürgerbeteiligung. Eine einseitige, die Lebenswirklichkeit ausblendende Agenda, Beteiligungsformate, die auf Bessergestellte zugeschnitten sind und eine für Laien oft unverständliche Sprache dürften somit den Ausschluss der sozial schlechter Gestellten und die einseitige Interessendurchsetzung der sozial besser Gestellten befördern.

Auch dies lässt sich mit der vhw/Sinus-Trendstudie empirisch unterlegen. Gefragt wurde

seien in Bürgerveranstaltungen nicht willkommen und ihre Belange seien nicht von Interesse. Während z. B. 54 Prozent der Konservativ-Etablierten mit der Bürgerbeteiligung zufrieden sind, gilt dies nur zu 25 Prozent für Menschen mit prekären Lebensbedingungen. Und während sich nur 12 Prozent der Liberal-Intellektuellen in Beteiligungsveranstaltungen nicht willkommen fühlen, gilt dies für 55 Prozent der Konsum-Hedonisten. Zudem glauben über 60 Prozent der Konsum-Hedonisten und Menschen mit prekären Lebensbedingungen,

dass sich niemand für ihre Belange interessiert.

Versteht man aber neben der Repräsentation auch die Mitwirkung der ganzen Gesellschaft als zentrales Kriterium demokratischer Legitimation, dann droht die Bürgerbeteiligung mit ihrem Trend zur Exklusivität zum Verlust an Legitimation beizutragen. Vor allem, wenn die Ergebnisse von Bürgern und Akteuren geprägt werden, die nicht durch Wahlen oder eine repräsentative Öffentlichkeit legitimiert sind.

Es muss, so die Schlussfolgerung, zukünftig besser gelingen, strukturelle Ungleichheiten in der Bürgerbeteiligung zu beseitigen, will man die ursprünglich erstrebten demokratischen Gemeinwohl- und Legitimitätsgewinne durch eine hochwertige und inklusive Bürgerbeteiligung auch zukünftig erzielen.

## Städtenetzwerk: Der Weg ist das Ziel



Abb. 3: Dialog im Sitzen, vhw 2015

Vor diesem Hintergrund hat der vhw im Städtenetzwerk „Stärkung der lokalen Demokratie“ viele Beteiligungsverfahren durchgeführt, z. B. in Berlin, Hamburg, Essen, Mannheim oder Ludwigsburg. Anspruch und Ziel waren es dabei, die Qualität, Gerechtigkeit

und Inklusion bei der Bürgerbeteiligung zu verbessern, neue Legitimationsquellen zu erschließen und damit die lokale Demokratie in ihrem Fundament nachhaltig zu stärken. Hierzu konnte ein innovatives Instrumentarium entwickelt und erfolgreich umgesetzt werden, das an die Schwachstellen der klassischen Bürgerbeteiligung anknüpft und Impulse zu deren Weiterentwicklung gibt.

Zur nachhaltigen Verbesserung einer gesellschaftlich inklusiven, hochwertigen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger haben folgende Erkenntnisse besonders beigetragen:

- Die Verwendung mikrogeographischer Instrumente der Milieuforschung erlaubt die genaue und datenschutzrechtlich korrekte Bestimmung der Milieus, die in bestimmten Quartieren ansässig sind. Unter Verwendung empirischer Grundlagen der Milieuforschung zu beteiligungsaffinen und -fernen Milieus und deren Kommunikationsweisen ist es möglich, eine raumbezogene und milieuspezifische Strategie der Ansprache, der gezielten Einladung und der Beteiligung für diese Quartiere und Bewohner abzuleiten und ein breites Spektrum gesellschaftlicher Milieus an die politische Mitwirkung heranzuführen.
- Qualitative und quantitative Netzwerkanalysen über die institutionelle Landschaft der Quartiersentwicklung verdeutlichen, welche Einrichtungen, die gegebenenfalls über Zugänge zu bestimmten Sozialgruppen und Milieus verfügen, gut vernetzt sind, welche Einrichtungen oder Initiativen eher am Rande stehen, ein eigenes Teilnetzwerk unterhalten oder gar nicht in lokale Entwicklungsfragen eingebunden sind. Dieses Wissen erlaubt die Ableitung

von Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Vernetzung und Nutzung von Ressourcen sowie die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Quartiersentwicklung.

- Niedrigschwellige Interviews mit zufällig oder quotiert ausgewählten, von Experten benannten oder räumlich verteilten Gesprächspartnern sowie ausgewählte Fokusgruppengespräche ermöglichen den direkten, Vertrauen bildenden und aktivierenden Kontakt zu Mitmenschen, gerade auch aus beteiligungsfernen Milieus. Die Gespräche und Interviews münden in ein Stimmungsbild, das je nach Strategie einen unverfälschten Einblick gibt in Einstellungen, Werte und Bedürfnisse der Milieus, Fokusgruppen oder Quartiersbewohner. Diese Einblicke können in die Arbeitsprozesse der Quartiersentwicklung integriert und als bürgernahes Korrektiv administrativer und politischer Sichtweisen verstanden werden.
- Die Kooperation mit „Kulturdolmetschern“ zielt darauf ab, dass Menschen mit eigenem Migrationshintergrund eher den Kontakt zu anderen, ihnen kulturell nahestehenden, im Lande aber noch fremden Menschen finden. In professionellen, leitfadengestützten Interviews können sie authentisch mit ihnen über Einstellungen, Sorgen und Bedürfnisse sprechen. Selbiges gilt auch für Mittler, die besonderen Gruppen der Stadtgesellschaft (z. B. Jugendbetreuer) oder beteiligungsfernen Gruppen nahestehen. Die Gesprächsergebnisse werden anonymisiert in Protokollen erfasst, in Berichten ausgewertet und veröffentlicht. So finden die Ergebnisse Eingang in die Arbeitsprozesse auf der Quartiers-ebene.
- Beteiligungsformate, die sich zur inklusiven Beratschlagung „auf Augenhöhe“ verpflichten, können entweder offene, bedingt selbstrekrutierende Foren sein, die professionell moderiert in Kleingruppen die „vernünftigsten Argumente“ suchen, oder kleine, geschlossene, ggf. per quotierter Zufallsauswahl repräsentativ zusammengesetzte Bürgerjurys. Entscheidend ist die inkludierende professionelle Moderation, das Vorliegen möglichst vollständiger Information, das streng geregelte, lösungsorientierte Gespräch sowie der Versuch aller, zu einer einvernehmlichen Lösung oder Empfehlung zu gelangen. Unterstützt durch intensive Rekrutierung (Einladungen, Zufallsauswahl, Ansprache etc.) erreichen solche Foren i.d.R. nicht nur jene, denen die aktive Beteiligung an öffentlichen Beratschlagungen leichter fällt, sondern auch jene, die zunächst wenig Interesse zeigen, denen öffentliche Mitwirkung und selbständige Meinungsäußerungen eher fremd sind.
- Die Prozesse und Ergebnisse qualitativ hochwertiger Beteiligungsformate mit einer repräsentativen Zusammensetzung der Teilnehmenden aus der ganzen Stadtgesellschaft verfügen in der Regel über ein höheres Maß an politischem Gewicht, Akzeptanz und demokratischer Legitimation als herkömmliche Beteiligungsformen.
- Nicht immer bergen Interviews und Fokusgruppengespräche für die Experten wegweisende Erkenntnisse. Oft werden auch nur alltägliche Sorgen angesprochen, wie Verschmutzung oder Lärm. Das bedeutet aber nicht, dass man auf die Bürgerbeteiligung aus Gründen der Effizienz verzichten könnte. „Das wissen wir doch alles“ – diese Aussage mag inhaltlich richtig sein,

jedoch sind auch die aus den Gesprächen resultierenden demokratischen Effekte politisch von wesentlicher Bedeutung – ähnlich wie auch bei Wahlen, auf die trotz hervorragender Prognosen aus demokratischen Gründen nicht verzichtet wird.

Vielmehr entwickeln die Mitwirkenden an diesen Prozessen angesichts der interessierten Befragungen, Gespräche und der als „ihre Stimme“ öffentlich präsentierten Ergebnisse ein Gefühl des Gefragt- und Gehörtwerdens. Sie fühlen sich ernst genommen, gesellschaftlich akzeptiert und integriert, wie die Evaluation der Beteiligungsverfahren gezeigt hat. In Folge nimmt die Bereitschaft der Mitwirkenden zu, erneut an Beteiligungsverfahren teilzunehmen. Und nachgewiesener Maßen steigt auch die Bereitschaft, unliebsame Entscheidungen zu akzeptieren, wenn sie anhand gemeinsamer Diskussionen und transparenter Begründungen getroffen wurden.

- Die Politikwissenschaften verfügen über mehrere wissenschaftlich anerkannte Instrumente, mit denen die Qualität von Bürgerbeteiligung gemessen werden kann und die einen Einblick in nachgefragte Qualitäten ermöglichen. Sie basieren im Kern auf der Frage, ob es gelingt, bei Experten, Politikern und Bürgern ein Gefühl von Zufriedenheit hervorzurufen, dass sie sich alle aktiv und in kompetenter Funktion einbringen können. Nur wenn sich, so das Zwischenfazit an dieser Stelle, alle Mitwirkenden informiert, kompetent sowie fair und gerecht behandelt fühlen und wenn sich die besten Argumente im Sinne des Gemeinwohls zwanglos im Gespräch durchsetzen können, handelt es sich um ein hochwertiges Beteiligungsverfahren.

Aus den analytischen Erkenntnissen lassen sich als Fazit und im Sinne nachhaltiger Lerneffekte zehn Leitlinien für eine erfolgreiche, inklusive und fair, „auf Augenhöhe“ beratende Bürgerbeteiligung herausfiltern:

**1. Klarheit:** Die formalen und inhaltlichen Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung müssen eindeutig sein und offen kommuniziert werden. Es muss Klarheit über die Substanz, über fachliche Restriktionen und Potentiale herrschen: Was ist unabdingbar, was geht, was geht nicht? Nur wenn **Rahmenbedingungen, Restriktionen und Potentiale** offen gelegt und kommuniziert werden, kann ein qualitativ hochwertiges Beteiligungsergebnis erzielt werden.

**2. Vorverständnis:** Die fundierte und frühzeitige Erarbeitung eines bürgerorientierten Vorwissens durch Auftaktkonferenzen, Stimmungsbilder oder Fokusgruppengespräche zu Fragen der Stadtentwicklung trägt zur erfolgreichen Gestaltung der Tagesordnung und der Beteiligungsprozesse bei.

**3. Gestaltungsspielräume:** Ein Beteiligungsverfahren mit Bürgern ist nur dann sinnvoll und vermeidet Enttäuschungen über die Kommunalpolitik, wenn es signifikante Spielräume der Gestaltung gibt, verbunden mit einer gewissen Entscheidungsrelevanz. Solche Spielräume gibt es vor allem bei der Auswahl alternativer Lösungen, der Bearbeitung und Lösung von Konflikten oder bei Exploration von Planungsideen, Leitlinien oder Konzepten. Keine Gestaltungspotentiale und Entscheidungsrelevanz haben jedoch Infoveranstaltungen, die den Bürger nur „mitnehmen“ wollen.

**4. Transparenz:** Das Verwaltungshandeln ist für den Bürger oft die Unbekannte in der Bürgerbeteiligung. Informationen sollten daher möglichst vollständig und transparent sein. Administrative Vorgänge sollten verständlich aufbereitet und allseits kommuniziert werden. Auch eine möglichst frühzeitige Abschätzung zu erwartender Folge- oder Nebenwirkungen sollte in den Prozess einbezogen werden.

**5. Steuerungs- (Screening-)Gruppe:** Um die Verwaltung von der Alleinverantwortung für die Bürgerbeteiligung zu entlasten und die Anliegen aller angemessen einbinden zu können, empfiehlt sich die Einführung einer Steuerungsgruppe, lose zusammengesetzt aus Vertretern von Politik, Verwaltung und Bürgern. Sie ist der „Hüter des Prozesses und seiner Qualitäten und trägt Mitverantwortung für eine bürgerorientierte Verfahrensgestaltung und -steuerung sowie Begleitung und Auswertung einer transparenten, den hohen Erwartungen genügenden Bürgerbeteiligung.

**6. Offene Formate:** Von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist zudem ein möglichst offenes, beratendes Veranstaltungsformat mit neutraler Moderation, die eine milieugerechte, gesellschaftlich inklusive und den deliberativen Idealen der Gleichberechtigung verpflichtete Beteiligung der Bürger gewährleistet.

**7. Inklusion:** Um der zunehmenden gesellschaftlichen Ungleichheit bei der Wahrnehmung politischer Rechte und demokratischer Mitwirkung angemessen begegnen zu können, ist eine stadtgemeinschaftlich repräsentative Inklusion von Bürgern, Akteuren und Interessen in den strukturierten Beteiligungsverfahren unabdingbar, die nach Zeitrahmen, Thema und Bedarf zielgenau ausgestaltet

werden können. Dazu bedarf es vor allem einer verständlichen, gegenüber Milieuerfordernissen aufgeschlossenen Kommunikation von der Erstinformation bis hin zu den konkreten Sprechakten im Verfahren.

**8. Öffentlichkeitspolitik:** Die demokratische Wirkung der Bürgerbeteiligung ist von einer aktiven Informations- und Öffentlichkeitspolitik abhängig. Erst wenn viele Bürger erfahren, dass sie an wichtigen Entscheidungen mitwirken können und sollen, dass Mitbürger aus allen Teilen der Gesellschaft beteiligt wurden und dies in qualitativ hochwertigen, beratenden Verfahren geschehen ist, erst dann entfaltet sich eine demokratische Wirksamkeit. Diese besteht in erster Linie darin, dass Entscheidungen leichter allgemein anerkannt, für legitim erachtet und in Folge von allen mitgetragen werden. Dazu bedarf es unbedingt einer intensiven Einbeziehung örtlicher Medien, Kommunikationsplattformen und weiterer Multiplikatoren.

**9. Verzahnung und Verstetigung:** Mit der Bürgerbeteiligung allein ist es nicht getan. Jedes Beteiligungsverfahren ist in die Strukturen und Prozesse der repräsentativen Demokratie eingebettet. Gewählte Repräsentanten der Bürgerschaft sind diejenigen, die ihrem Gewissen und Parteiprogramm folgend die Entscheidungen zu treffen und zu verantworten haben. Um sicherzustellen, dass die Beweggründe einer solchen Entscheidung transparent werden, egal ob ein Bürgervotum angenommen oder abgelehnt wird, ist eine kritische Reflexion und offene Diskussion der Ergebnisse mit den Bürgern förderlich. Der Bürger erwartet eine Begründung dafür, warum und wie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgegangen wird. Eine strukturelle Verstetigung dieser Form der Rückmeldung im Sinne einer Dialogkultur ist wünschenswert.



**10. Regeln für den Dialog:** Diese normativen Ansprüche an die Bürgerbeteiligung finden ihre Vollendung in der Entwicklung und Festsetzung kommunalverbindlicher Regeln durch die zuständigen parlamentarischen Gremien. Diesen selbstbindenden Regeln wird eine wichtige Rolle für die inklusive und qualitativ hochwertige Bürgerbeteiligung, die signifikante Steigerung der Akzeptanz bei un-



Abb. 4: Dialog im Stehen, vhw 2015

populären Maßnahmen sowie die Realisierung angestrebter Demokratie-Effekte zugeordnet. Weitere Regelungsgehalte sind verbindliche Beratungen kommunaler Gremien, transparente Begründungen kommunalpolitischer Entscheidungen, zeitnahe Rückmeldungen begründeter Entscheidungen an die Bürger sowie weiterführende Lösungs- oder Umsetzungsprozesse als Beiträge zur Entstehung einer nachhaltigen Beteiligungskultur.

## Demokratische Deliberation

Die gezeigte „demokratische Deliberation“, also die beratende, inklusive Bürgerbeteiligung, konnte in den bisherigen Verfahren des vhw-Städtenetzwerks nicht nur erhebliche

erfreuliche Zugewinne an Inklusion und Zufriedenheit bei den Bürgern im Städtenetzwerk erzielen.

Skepsis und Misstrauen waren aber, wie die Reflexion zeigte, bei den politisch Verantwortlichen festzustellen. Das mag auch daran gelegen haben, dass die repräsentative Demokratie ihre Legitimation aus freien, gleichen Wahlen gewinnt und nur gewählte Politiker zu Entscheidungen legitimiert sind. Ein Defizit zeichnet demnach alle deliberativen Beteiligungsverfahren aus: Sie sind kaum hinreichend legitimiert und haben keine vergleichbaren Legitimationsquellen. Das kann im Zweifel eine Legitimationsfraktion (Zitat Schuppert 2016) zwischen dem aus der Beteiligung resultierenden Bürgerwillen auf der einen und dem Willen der gewählten politischen Repräsentanten auf der anderen Seite aufwerfen. Die Politikwissenschaft hat sich der Herausforderung, die aus der Gleichzeitigkeit beider Demokratieformen resultiert, erst jetzt zugewandt. Das „legitimatorische Vakuum“ (Zitat Schaal 2016) deliberativer Beteiligung provoziert dabei die Frage nach einem erweiterten Legitimationsverständnis, das solche Fraktionen und Legitimationskonkurrenzen gegebenenfalls zu verhindern weiß.

Erschwerend kommt hinzu, dass eine Fokussierung auf das klassische öffentliche Forum, das heißt die faire und gleichberechtigte, „auf Augenhöhe“ beratende Veranstaltung der Bürgerbeteiligung nach den Erfahrungen aus dem Städtenetzwerk den Herausforderungen gesellschaftlicher Inklusion kaum gerecht werden kann. Vielmehr lassen sich manche Milieus trotz aufwändiger und niedrigschwelliger Ansprache kaum für eine persönliche Beteiligung an öffentlichen Foren

motivieren, von der Bewältigung anspruchsvoller Sprechsituationen zu komplexen Herausforderungen ganz zu schweigen. Inklusion kann, so die Erkenntnis, z. B. sehr viel mehr durch kleinteilige Fokusgruppen-Gespräche befördert werden.

### Das „eingebettete deliberative System“

Zudem stellt sich die bedeutsame Frage, wie sich in einem aus vielen dezentralen Bausteinen bestehenden, undurchschaubaren Prozess der Meinungsbildung ein hochwertiges, von allen Seiten getragenes Gesamtergebnis gewinnen lässt.

Daraus resultiert wiederum ein komplexer, dezentral zusammengewürfelter Gesamtprozess, ein „eingebettetes deliberatives System“, das mittels zielgruppenspezifischer Strategien die gesellschaftliche Inklusion partiell verbessern kann. Verwendet man aber dezentrale Beteiligungsbausteine, erstellt man z. B. ein Stimmungsbild oder man führt mit Mitbürgern, die mit Bürgerversammlungen auf dem Kriegsfuß stehen, in abgeschirmten Räumen Gespräche (z. B. mit Migrantinnen in der Teestube des Gemeindezentrums), stellt sich die Frage, wie die vielen verschiedenen Erkenntnisse aus dem „stillen Kämmerlein“ für alle transparent und argumentativ wirksam gemacht werden können.

Lokale Demokratie braucht angesichts dieser Herausforderung nicht nur ein erweitertes Legitimationsverständnis, sondern auch ein größeres Repertoire an Mitwirkungschancen und einen passenden demokratischen Rahmen, der den politisch-institutionellen Gesamtzusammenhang einbezieht.

Vor diesem Hintergrund hat der vhw seine Beteiligungsverfahren im Städtenetzwerk

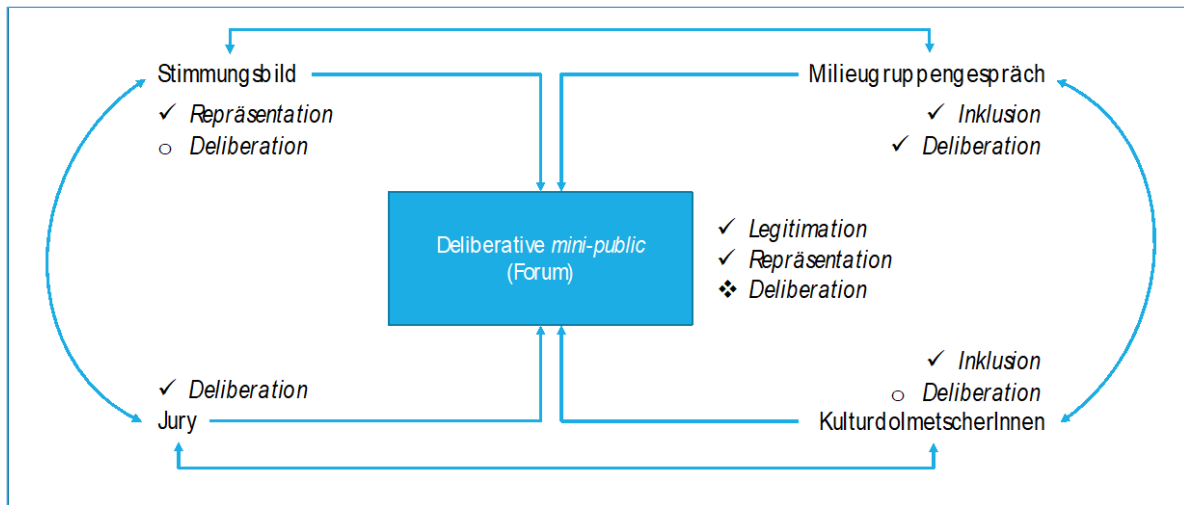
„quergebürstet“, um im Sinne einer kritischen Rekonstruktion ein umfassendes Verständnis der demokratischen Gesamtprozesse zu erarbeiten. Bürgerbeteiligung braucht, so die Schlussfolgerung, ergänzend zur Legitimation der repräsentativen Demokratie den Nachweis:

1. der wissensbasierten (epistemischen) Qualität und Leistung von Beteiligungsverfahren,
2. des dabei erzielten Maßes an gesellschaftlicher Inklusion und Fairness sowie
3. der allgemeinen Anerkennung des Verfahrens und der Ergebnisse durch die Bürger

als erweiterte Legitimationsquellen lokaler Politikgestaltung, die zudem eine angemessene Berücksichtigung im politischen Entscheidungsprozess finden sollten.

Die Gestaltung der Bürgerbeteiligung durch die übergreifende Steuerungsgruppe aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft hat dabei die Aufgabe, für alle Einzelbausteine das nötige Maß an Inklusion und Qualität zu garantieren. Zudem hat das Gremium Sorge zu tragen, dass durch Rückkopplung und Berichterstattung zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Bürgern auf der einen und lokalpolitisch Verantwortlichen auf der anderen Seite die Qualität und Anerkennung des Gesamtprozesses gewährleistet wird.

Verbindliche Qualitäten, wie sie in einigen bundesdeutschen Städten als „Regeln der Bürgerbeteiligung“ festgelegt wurden, oder auch eine ausgeprägte lokale Beteiligungskultur können diese Ansprüche nachhaltig unterstützen und dazu beitragen, die Legitimationsfraktion zwischen dem formulierten,



**Abb. 5: Das deliberative System, Schaal, 2016**

gleichwohl schwach legitimierten Bürgerwillen auf der einen und den entscheidungsbefugten und legitimierten politischen Repräsentanten auf der anderen Seite wesentlich zu entschärfen.

Der demokratische Gesamtprozess, der sich gegebenenfalls aus vielen dezentralen Bausteinen zusammensetzt, wurde eingangs mit dem Begriff „eingebettetes deliberatives System“ belegt. Dieser bezeichnet die Summe aller deliberativen Bausteine, in denen sich die Bürger, eingebettet in die repräsentative Demokratie, fair und „auf Augenhöhe“ miteinander zu einem politischen Problem austauschen.

Ein deliberatives System besteht in der Regel aus mehreren, den deliberativen Idealen verpflichteten Bausteinen, z. B. Milieugruppengespräche, öffentliche Foren o. ä., die als ein Gesamtsystem interpretiert werden. Im Falle der anerkannten Leistungen im Zusammenspiel der einzelnen Bausteine kann ihnen ein entweder situativ bestimmtes oder in „Regeln bzw. Leitlinien der Bürgerbeteiligung“ verbindlich festgelegtes Maß lokalpolitischer Wirkungsmacht im Rahmen der repräsentativen Entscheidungsstrukturen eingeräumt werden.

Die Vielfalt deliberativer Beteiligungsbau- steine, z. B. Stimmungsbilder oder Veranstaltungen zivilgesellschaftlicher Akteure, werden i.d.R. von Politik/Verwaltung initiiert und mitgetragen. Auch übernehmen diese die Verantwortung für das Ergebnis und den politischen Umgang damit. Allein aufgrund dieser Verantwortung für den Input (die Initiierung), und den Output (das Ergebnis), kann ein deliberatives System nicht nur für sich stehen und muss in repräsentative, kommunalpolitische Strukturen eingebettet bleiben. Verstärkend kommt hinzu, dass alle Bausteine und das Gesamtsystem deliberative Qualitäten erfordern, so dass sich Stärken und Schwächen einzelner Bausteine in der Summe ausgleichen können.

### Hic forum est, populus properat

Der komplexe Ansatz, der hier in perspektivischer Sichtweise skizziert wurde, so das kurze, abschließende Fazit, versteht sich als eine zeitgemäße und differenzierende Weiterentwicklung innovativer Verfahren der Bürgerbeteiligung, die aufgrund ihres inklusiven und qualitativ hochwertigen Charakters sowie ihrer qualifizierten Einbettung in das System der repräsentativen Demokratie für besonders ge-

eignet erachtet werden, grundlegend zur Stärkung der lokalen Demokratie beizutragen.



**Abb. 6: Diskurse erfolgen überall**

Darüber hinaus steht der Ansatz auch für die zeitgemäße, epochenübergreifende Weiterentwicklung eines alten römischen Politikverständnisses, dessen Anspruch aber auch heute noch als grundlegende demokratische Orientierung erachtet werden sollte. Es spiegelt sich trefflich wider in dem nachfolgenden Zitat:

Hic forum est, populus properat: „Hier ist das Forum, das Volk eilt herbei.“ Auch wenn das klassische Forum, also der Ort, an dem unter anderem die Politik öffentlich verhandelt wird, heute mitunter eine vielfältigere Interpretation erfahren dürfte.

## Literatur:

Bertelsmann-Stiftung (2014) (Hg.): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh.

Crouch, C. (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main.

Hallenberg, B. (2014): „Prekäre Wahlen?“ – Ja, aber! In: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Heft 2 / 2014. Berlin.

Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Merkel, W. (2015): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Frankfurt am Main.

Niedermayer, O. (2016), zitiert nach: SPD verliert die meisten Mitglieder. ZEIT ONLINE vom 12.07.2016.

Öztürk, A. (2011): Editorial. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Schaal, G. (2016): Deliberative Systeme. Unveröffentlichtes Gutachten. Hamburg, Berlin.

vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.) (2015): vhw/sinus-Trendstudie 2015. Unveröffentlichte Studie, Berlin.

## Impressum

### **vhw werkSTADT**

ISSN 2367-0819

Erscheinungsort: Berlin

### **Herausgeber**

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

werkstadt@vhw

www.vhw.de

### **Titelbildquellen**

©vhw; ©imageteam.fotolia.com; ©Coloures-Pic.Fotolia.com

### **Autor**

Dr. Thomas Kuder,

Seniorwissenschaftler und Projektleiter

### **Grundlayout**

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

www.druckcenter.de

### **Erscheinungsweise**

unregelmäßig

### **Bezug**

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter:

<http://www.vhw.de/publikationen/>

kostenfrei herunterzuladen.