



## Bürgerbeteiligung – neu justiert!

Fair, informiert und gleichberechtigt zum „besseren“ Ergebnis

„Ein Land baut man wie eine Kathedrale - von unten nach oben.

Überträgt dem Volk Macht – und Ihr erntet Stärke!“

Robin von Loxley alias Russel Crowe

Thomas Kuder

---

## **Auf dem Weg zur Neujustierung der Bürgermitwirkung**

Mit dem globalen gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte gehen auch im politischen Gefüge der Bundesrepublik erhebliche Veränderungen einher. So erfahren klassische Formen und Instrumente der politischen Willensbildung in der repräsentativen Demokratie, vor allem Wahlen und die Arbeit in lokalen Parteigremien, signifikante Bedeutungsverluste. Zugleich gewinnen bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Emanzipationsbestrebungen gegenüber den klassischen staatlichen Ordnungsvorstellungen und -instrumenten sowie der selbstbewusst artikulierte Wunsch auf bürgerschaftliche Mitbestimmung in weitreichenden politischen Fragen zunehmend an Gewicht.

Das gesellschaftspolitische Ziel einer „Stärkung der lokalen Demokratie“, das sich der vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. als eine seiner zentralen Forschungsaufgaben gestellt hat, führt somit fast zwangsläufig dazu, sich mit den aktuellen Herausforderungen einer qualitativ hochwertigen Bürgermitwirkung zu befassen. Vor diesem Hintergrund skizziert der folgende Beitrag einen als gangbar erachteten, bewährten Weg, der von den aktuellen Herausforderungen der Bürgerbeteiligung über eine neujustierte, den Herausforderungen gerecht werdende, einen Mehrwert versprechende Bürgermitwirkung bis zu den resultierenden Legitimationserfordernissen führt.

## **Rückblick: Wandel der Demokratie und demokratische Deliberation**

Seit gut zwei Jahrzehnten wird seitens der Politikwissenschaft die These vertreten, die repräsentative Demokratie der Gegenwart

erführe eine innere Aushöhlung und befinde sich in einer tiefgreifenden Krise. Als Argumente werden dafür der stetige Mitgliederschwund der Parteien und die langfristig sinkenden Wahlbeteiligungen angeführt, sowie die zunehmende politische Ungleichheit, die sich z. B. in einem sozio-ökonomisch auseinanderklaffenden parteipolitischen Engagement und (Nicht-) Teilnehmen an allgemeinen Wahlen niederschlägt (z.B. Crouch 2008; Jörke 2011). Die Ursachen dessen dürften vielfältig sein: Depolitisierung durch 1.) den Verlust der Gestaltungsmacht der Politik angesichts globaler Politik- und Wirtschaftsverflechtungen und bürgerschaftlicher Emanzipationswünsche, 2.) eine von Sachzwängen geprägte, allzu oft alternative Politik, 3.) die Anziehungskraft leicht verständlicher populistischer Behauptungen und nicht zuletzt 4.) die politische Asymmetrie und Ungleichheit bei der Durchsetzung von Partikularinteressen.

Aber selbst mit einiger Distanz und einigem Abstand zu dieser These sind die Befunde, wie sie heute in zahlreichen empirischen Studien bestätigt werden, kaum zu negieren: Vertrauensverluste gegenüber klassischen Parteien, rückläufige Mitgliederzahlen, ein Anwachsen von außerparlamentarischen Oppositionsbewegungen, Bedeutungsverluste von und sinkende Beteiligung an allgemeinen Wahlen, eine wachsende Anzahl von Nichtwählern sowie eine zunehmende sozio-ökonomische und zudem sozialräumliche Spaltung bei der Wahrnehmung politischer Rechte und Pflichten (siehe z.B. auch vhw 2015).

Man könnte diese Befunde, die sich in vielen westlichen Demokratien ähneln, vielleicht als wenig problematisch erachten, ginge damit nicht ein schleichender Verlust an politischer

Legitimation einher, der insbesondere mit der Frage verknüpft ist, ob die gewählten Repräsentanten tatsächlich noch hinreichend legitimiert sind, eine Bevölkerung zu vertreten, die sie - mitunter sogar mehrheitlich - nicht hat wählen wollen. Selbst bei der Bundestagswahl 2017, die eine erfreulich hohe Wahlbeteiligung aufweisen konnte, waren die Nichtwähler in etwa gleich stark vertreten, wie die stimmenstärkste Partei der CDU.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch zu konstatieren, dass die repräsentative Demokratie über praxisnahe Instrumente wie z. B. die vielfach realisierte und bewährte Bürgerbeteiligung verfügt und damit über gesellschaftlich stabilisierende, leistungsstarke Möglichkeiten einer zeitnahen Rückkopplung zwischen Staat und Gesellschaft (Merkel 2015). Es spricht also auch einiges dafür, dass sich die repräsentative Demokratie vielleicht weniger in einer tiefgreifenden Krise, als vielmehr in einem grundlegenden Wandel befindet, bei dem die klassische politische Bürgerbeteiligung der Vergangenheit nach und nach um thematisch fokussierte, dialogische Mitwirkungsformen ergänzt wird – und auch ergänzt werden sollte.

Allerdings ist die klassische lokalpolitische Bürgerbeteiligung von heute seitens der Politikwissenschaft derselben Kritik ausgesetzt, wie sie auch die repräsentative Demokratie erfährt. Diese richtet sich neben Qualitätsdefiziten auch gegen die reproduzierte politische Ungleichheit in der Bürgerbeteiligung. So krankt selbige häufig an einer „von oben“ verordneten Themensetzung, so die Kritik, bei der die komplexen Bedürfnisse und Interessen der Menschen außen vor bleiben.

Und sie leidet unter einem Beteiligungsverständnis, das sich auf „Informieren“ und „Mit-

nehmen“ begrenzt, eine gleichberechtigte öffentliche Beratschlagung oder nachvollziehbar begründete Entscheidung im Sinne einer Rechenschaftslegung aber für unnötig erachtet. Kritisiert wird zudem die Reproduktion sozialer Ungleichheit in der klassischen Bürgerbeteiligung durch die schlagfertige und argumentationsstarke Dominanz der sozial Bessergestellten und Etablierten gegenüber sozial Schwächeren. Diese fühlen sich oft nicht ernstgenommen, ohnmächtig oder unfair behandelt und beteiligen sich immer seltener an politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten (Mouffe 2011; Jörke 2011).

Versteht man aber die gleichberechtigte Mitwirkung aller in der Gesellschaft bzw. die gesellschaftliche Inklusion als einen wesentlichen Garant einer auf Vielseitigkeit gründenden, hohen Ergebnisqualität und als wichtiges Kriterium der demokratischen Legitimation, dann kann die klassische Bürgerbeteiligung mit ihrem Trend zu Selektivität und Exklusivität diesem Anspruch kaum noch gerecht werden. Vielmehr droht sie zum Verlust von Qualität und Legitimation beizutragen, da sie i.d.R. von Akteuren dominiert wird, die weder durch Wahlen, noch durch eine repräsentative Öffentlichkeit oder Mehrheit legitimiert wird. Will man durch Bürgerbeteiligung auch künftig das Gemeinwohl fördern und demokratische Legitimation gewinnen, erscheint daher eine passende Neujustierung der Bürgerbeteiligung unabdingbar.

Als grundlegende Reaktion auf diese Erkenntnisse hat der vhw im Jahr 2010 die „Stärkung der lokalen Demokratie“ zu einem seiner zentralen Handlungsfelder erklärt und zu dessen Unterstützung ein offenes Städtetzwerk ins Leben gerufen, an dem sich bislang knapp 20 bundesdeutsche Städte

aktiv beteiligt haben. In der wissenschaftlichen Arbeit und der anwendungsbezogenen Forschung wurden in diesem Zusammenhang folgende Beiträge und Projekte hervorgebracht, die theoretisch fundiert, praxisnah umgesetzt und thematisch eng miteinander verknüpft wurden:

- ein wissenschaftlich fundiert abgeleitetes und vielseitig belastbares Instrumentarium für eine praxisnahe, hochwertige Evaluation von deliberativen Verfahren zur Bürgerbeteiligung (Schaal, Ritzi 2012; s.a. Kuder, Ritzi 2013);

### Praxis des Städtenetzwerks 2012 bis 2017



2017	Bremen	Dialog	Leitbild und Rahmenplanung Vahr
2017	Hamburg IV	Dialog, Evaluation	Städtebauwettbewerb Elbinseln / Spreehafen
2017	Bergisch-Gladbach	Dialog	Flächennutzungsplanung
2016	Kiel II	Dialog, Evaluation	Integrierte Stadtteilentwicklung Elmschenhagen
2016	Hamburg III	Dialog, Evaluation	Entwicklungskonzept Horner Geest Landschaftsachse
2016	Essen	Dialog	Kreativquartier Essen Nord
2015	Kiel I	Dialog, Evaluation	Integrierte Stadtteilentwicklung Suchsdorf
2015	Hamburg II	Dialog, Evaluation	Städtebauwettbewerbe Elbinseln / Wilhelmsburg
2015	Hamm	Dialog	Innenstadtentwicklungskonzept
2014	Hamburg I	Dialog, Evaluation	Integrierte Stadtentwicklung Elbinseln
2014	Berlin Neukölln II	Dialog, Evaluation	Bürgerjury Reuterplatz - Koordinierungsstelle
2014	Berlin Neukölln I	Dialog, Evaluation	Integriertes Handlungskonzept Soziale Stadt
2014	Mannheim	Dialog, Evaluation	Bildungslandschaft Neckarstadt
2013	Karlsruhe	Dialog, Evaluation	Bildungslandschaft Rintheim
2013	Ludwigsburg	Dialog, Evaluation	Städtebauwettbewerb Oßweil / Oststadt
2013	Ludwigsburg	Dialog, Evaluation	Zukunftskonferenz Ludwigsburg
2012	Filderstadt	Dialog, Evaluation	INSEK - Integriertes Stadtentwicklungskonzept

Grafik/Quelle: vhw e. V., 2017

- das Konzept einer deliberativen und inklusiven Bürgerbeteiligung (Lietzmann/Mittendorf 2011) als innovatives Instrumentarium einer hochwertigen Beteiligung; Deliberation wird hier definiert als „... der auf Argumenten und Begründungen basierende, faire und gleichberechtigte kommunikative Austausch von inhaltlichen Positionen von sich wechselseitig als frei und gleich wahrnehmenden Bürgern ...“, um argumentativ das bestmögliche Ergebnis zu erzielen (Schaal/Heidenreich 2016);
- das Konzept einer an Governance orientierten Kommunikation (Schuppert 2011);
- eine Zusammenführung gesammelter Erfahrungen und Kompetenzen in den Leitlinien für eine qualitativ hochwertige, inklusive und deliberative Bürgerbeteiligung (Kuder 2016 a);
- die grundlegenden Umriss einer - in den Rahmen der repräsentativen Demokratie eingebetteten - demokratischen Deliberation (Schaal 2016) und

- die erfolgreiche Umsetzung (und Evaluierung) in zahlreichen kommunalen Verfahren der Bürgerbeteiligung, z. B. in den Städten Bremen (Vahr), Hamburg (Elbinseln), Berlin (Neukölln), Essen (City Nord), Mannheim (Neckarstadt), Ludwigsburg und Filderstadt.

Der Begriff „demokratische Deliberation“ möchte den hegemonialen Anspruch einer ausschließlich gedachten „deliberativen Demokratie“ in Frage stellen und Deliberation stattdessen in einen demokratischen Rahmen eingebettet sehen, in dem neben repräsentativen und deliberativen zudem noch direktdemokratische und partizipative Spielarten von Demokratie ihren Platz finden.

Die realisierten Verfahren dieser „demokratischen Deliberation“, also der fair beratenden, inklusiven Bürgerbeteiligung im repräsentativ-demokratischen Rahmen, konnten, wie spätere Evaluationen der Bürgerbeteiligungsverfahren deutlich gezeigt haben, signifikante Gewinne an Qualität, Inklusion und insbesondere an Selbstwirksamkeitsempfinden und daraus resultierender Zufriedenheit bei den Bürgern erzielen.

Dies gelang unter anderem durch die Festlegung von Qualitätsstandards und deren bestmögliche Gewährleistung (s. dazu Kuder 2016) und vor allem durch die frühzeitige Erhebung und Einbindung bürgerschaftlicher Interessen und Bedürfnisse mittels telefonisch oder vor Ort durchgeführter Bürgerinterviews, mittels strukturierter Gespräche mit Sozialgruppen, die i.d.R. für eine bürgerschaftliche Mitwirkung nur schwer zu erreichen und zu gewinnen sind, sowie mittels milieuorientierter Ansprache und Aktivierung in weiten Kreisen der Stadtbürgerschaft.

Trotzdem war bei den politisch Verantwortlichen in den Städten, die im Rahmen der Evaluation der Beteiligungsverfahren befragt wurden, regelmäßig auch ein gewisses Maß an Skepsis und Misstrauen zu konstatieren. Das mag darin begründet liegen, dass repräsentative Demokratie ihre Legitimation zuerst aus den Wahlen gewinnt und daher nur gewählte Politiker letztlich zu politischen Entscheidungen legitimiert sind.

Zudem lässt sich für die deliberative Bürgerbeteiligung ein bedeutsames theoretisch-konzeptionelles Defizit benennen, das auch mit ausschlaggebend für die Skepsis der politisch Verantwortlichen sein dürfte: für sich betrachtet ist die deliberative Bürgerbeteiligung nach herkömmlichen Maßstäben kaum hinreichend legitimiert, verfügt nicht über eine mit Wahlen vergleichbar starke Quelle der Legitimation und kann sogar Legitimationskonkurrenzen oder -Legitimitätsfriktionen zwischen dem erklärten, in einem Beteiligungsprozess formulierten Bürgerwillen einerseits und dem Willen der politischen Repräsentanten andererseits aufwerfen. Selbst zwischen dem Bürgerwillen zu einem bestimmten Zeitpunkt und einem – dem diametral entgegengesetzten – Bürgerwillen zu einem anderen Zeitpunkt lassen sich solche Legitimationskonkurrenzen und -friktionen sehr zum Leidwesen der gewählten Vertreter der repräsentativen Demokratie nicht ausschließen. Die artikulierte Skepsis dürfte also durchaus rational begründet sein.

Die Politikwissenschaften haben sich bislang diesen Herausforderungen eher selten gestellt, die aus der nicht immer konfliktfreien Gleichzeitigkeit und Ungleichzeitigkeit repräsentativer und deliberativer Formen der Demokratie auf kommunaler Ebene resultieren. Erst neuerdings wird das „legimatorische

Vakuum“ (Schaal 2016) thematisiert, in dem sich die deliberative Bürgerbeteiligung bewegt, und die Frage nach einem erweiterten Legitimationsverständnis aufgeworfen, mit dem ggf. solche Konkurrenzen entschärft und Friktionen verhindert werden können.

## Deliberative Systeme

Aus den deliberativen Verfahren zur Beteiligung der Bürger, die im Rahmen des vhw-Städtenetzwerks erfolgreich durchgeführt wurden, resultierte u.a. die wichtige Erkenntnis, dass eine alleinige Fokussierung auf ein einziges öffentliches Forum für alle Bürgerinnen und Bürger, d. h. eine deliberative Zentralveranstaltung, den heutigen Herausforderungen der gesellschaftlichen Inklusion bei der Bürgerbeteiligung kaum noch gerecht zu werden vermag.

Es hat sich vielmehr regelmäßig gezeigt, dass sich manche Milieus und Sozialgruppen trotz spezifischer Ansprache und aufwändiger Rekrutierung kaum für eine persönliche Beteiligung an einem offenen deliberativen Forum, noch dazu in einer oft als ungeschützt empfundenen Öffentlichkeit, motivieren lassen. Geschweige denn, dass sie sich für eine – in exponierter Lage abzugebende – Stellungnahme gewinnen lassen. Zudem kann eine, den Qualitätsansprüchen und Bedürfnissen aller Milieus gerecht werdende „ideale Sprechsituation“ in einer Zentralveranstaltung – auch mit geschulten Moderatoren – nur bedingt erreicht werden.

Das eingangs benannte Problem der politischen Ungleichheit und Asymmetrie in der Bürgerbeteiligung lässt sich, so die Schlussfolgerung aus der Umsetzungspraxis, in Einzelveranstaltungen kaum hinreichend verbessern oder lösen. Dem Ideal der Inklusion

kann aber mit ergänzenden Beteiligungsbausteinen näher gekommen werden, z. B. Milieugruppengesprächen, die sich i.d.R. an unterrepräsentierte Zielgruppen der Stadtgesellschaft richten und in der Forschungspraxis bewährt haben (z.B. Gutknecht, Rohland 2014 / Aring, Rohland 2016).

Deren dezentral ermittelte Ergebnisse müssen dann allerdings zwangsläufig wieder in ein zentrales, alles verbindendes Forum integriert werden, um in der versammelten Allgemeinheit Gehör, Berücksichtigung und allgemeine Geltung zu finden. Solche Konstellationen, die sich ggf. aus mehreren dezentralen Bausteinen und einem solchen zentralen Forum als kommunikativem Bindeglied zusammensetzen, wurden regelmäßig erfolgreich in den vom vhw begleiteten Beteiligungsverfahren umgesetzt. Auch in der jeweils nachfolgenden Evaluierung dieser Verfahren haben die dezentralen Bausteine regelmäßig allgemeine Anerkennung erfahren.

Allerdings kann ein solcher Ansatz nicht ohne Folgen für ein verantwortungsbewusstes Verständnis von Bürgerbeteiligung bleiben. Vielmehr erfordert diese Erkenntnis in der Konsequenz eine deutliche Erweiterung dieses Beteiligungsverständnisses, demzufolge Bürgerbeteiligung als ein komplexer, ggf. aus mehreren dezentralen Bausteinen zusammengesetzter Gesamtprozess zu verstehen ist. Es handelt sich somit, um in der Sprache der Deliberation zu bleiben, nicht um ein Einzelereignis bzw. eine Einzelveranstaltung, sondern um ein ganzes „deliberatives System“ von mehreren Bausteinen, das allerdings auch weiterhin in den verbindlichen Rahmen repräsentativ-demokratischer Entscheidungsstrukturen und dessen Institutionen eingebettet bleibt. Ein solches,

aus praktischen Erkenntnissen und Erfahrungen vor Ort gewonnenes, zugleich auch an anderer Stelle theoretisch ausgearbeitetes Konzept „deliberativer Systeme“ (Mansbridge, Parkinson 2012) wurde in zwei Gutachten (Schaal 2016/17) aufgearbeitet, für die kommunalpolitische Ebene handhabbar gemacht und der darauf aufbauenden transformativen vhw-Forschung zugrunde gelegt.

Der Begriff „deliberative Systeme“ steht somit für die Summe aller deliberativen Bausteine der Bürgerbeteiligung, in denen sich Bürgerinnen und Bürger, eingebettet in den gegenwärtigen institutionellen Kontext der repräsentativen Demokratie, unter Anwendung und Geltung deliberativer Prinzipien, gleichberechtigt, fair und „auf Augenhöhe“ miteinander über ein politisches Problem austauschen können. Einer intensiven Diskussion bedarf hierbei allerdings das Erfordernis der Anwendung und Geltung deliberativer Prinzipien in den einzelnen Bausteinen (s. dazu Schaal 2017).

Im Falle allgemein anerkannter Leistungen, die in einem deliberativen System erbracht werden können, kann diesem durchaus – situativ oder nach lokalen Regelwerken zur Bürgerbeteiligung – ein bestimmtes Maß an lokalpolitischer Wirkungsmacht im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsstrukturen zugesprochen werden.

In der praktischen Anwendung bedeutet das z. B., dass sich die politisch Verantwortlichen einer überzeugend begründeten und als qualitativ hochwertig anerkannten Argumentation, die aus einer demokratischen Deliberation resultiert, nach eingehender Prüfung durchaus anschließen können. Sie können somit zu einer übereinstimmenden politischen Entscheidung gelangen bzw. die Entscheidung für ihren Verantwortungsbereich übernehmen. Auch in diesem Sinne konnten vom vhw im Rahmen des Städtenetzwerks erfolgreiche Projekte, z.B. in Berlin-Neukölln, realisiert werden (Kuder 2016b).

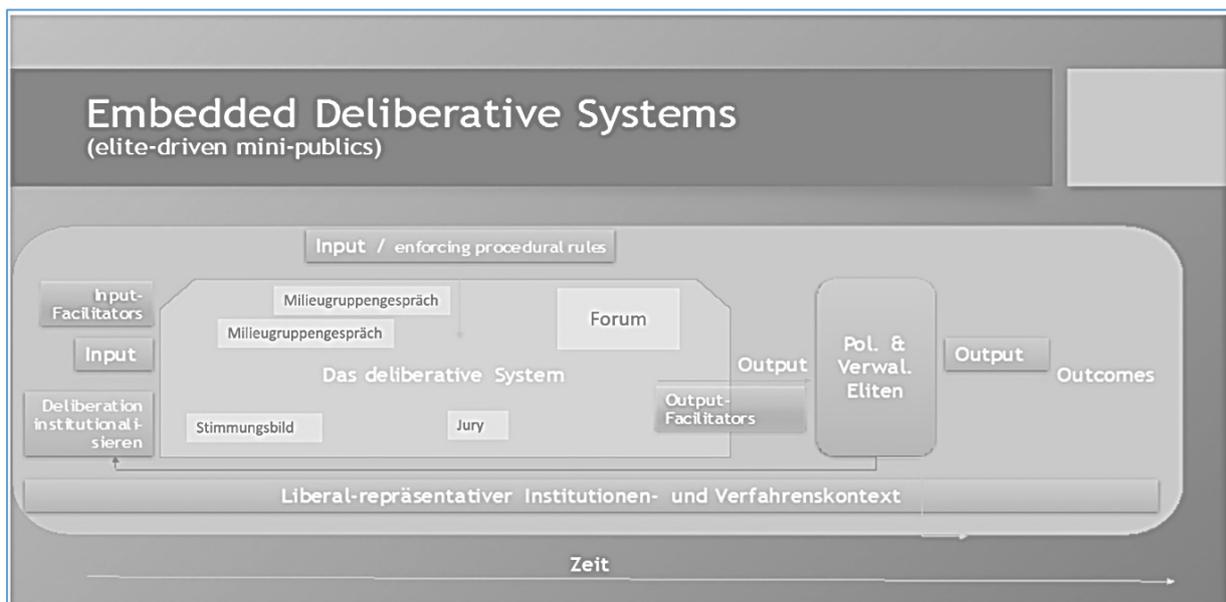


Abb.1: Das eingebettete deliberative System, Quelle: Schaal / vhw 2015

Jedoch stellen sich jenseits der Erkenntnis, dass ein deliberatives System die gesellschaftliche Inklusion durch gezielte Strategien der Einbeziehung signifikant verbessern kann, auch an dieser Stelle neue, weiterführende Fragen: z. B. welche Qualitätskriterien sich im Zuge der Operationalisierung als geeignet erweisen und nachfolgend für deliberative Einzelbausteine mindestens erfüllt sein müssen, damit ein Gesamtprozess als deliberativ bewertet werden kann.

Auch ist danach zu fragen, wie die mit einzelnen Fokusgruppen „im stillen Kämmerlein“ ermittelten Ergebnisse ohne kommunikative Verluste und advokatorische Interpretationen in ein zentrales Forum eingebracht, transparent dargelegt und argumentativ wirksam gemacht werden können. Und es stellt sich die Frage, wie sich in einem komplexen, mit vielen dezentralen Bausteinen nur noch schwer durchschaubaren Prozess der Meinungsbildung ein transparentes, von allen getragenes Ergebnis generieren und mit geeigneten Mitteln und Methoden nachvollziehbar kommunizieren lässt. Auch hier liegt die aufgezeigte Schlussfolgerung nahe, es bedürfe für diese Aufgaben nicht nur eines wachsenden Repertoires an zielgruppenspezifischen Mitwirkungschancen, sondern auch an geeigneten und entsprechend weiterentwickelten Legitimationskonzepten.

Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Bürgermitwirkung im Sinne der aufgezeigten, in die repräsentativ-demokratischen Institutionen eingebetteten deliberativen Systeme sowie die parallel dazu erfolgte Ausarbeitung einer Grundlagenstudie über intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung (Schnur, Beck 2016) ließ es seitens des vhw konsequent erscheinen, an dieser Stelle für das Thema der „Lokalen Demokratie“ eine

theoretisch-konzeptionelle Abrundung der bisherigen Aktivitäten in Angriff zu nehmen.

Naheliegender ist zunächst der pragmatische Hinweis darauf, dass politische Entscheidungen und administrative Handlungen, wie z.B. der Einsatz deliberativer Teilnahmeverfahren, in der Regel repräsentativ-demokratisch legitimiert werden. Somit stellt auch ein ausführlicher, transparent gestalteter Arbeitsauftrag für einen deliberativen Teilnahmeprozess, dessen Bausteine und deren Zusammenwirken im Sinne eines "deliberativen Systems" bereits eine sehr gewichtige Legitimationsressource dar (Landwehr 2014).

Eine weiterführende Beschäftigung mit Fragen der Legitimation deliberativer Teilnahmeprozesse war zudem Gegenstand von zwei Gutachten, die zur theoretisch-konzeptionellen Abrundung des Themas in der jüngeren Vergangenheit für den vhw gefertigt wurden. Darin befassten sich die Gutachter mit einem erweiterten, diskursiven Verständnis von Legitimation (Schaal 2017; Schuppert 2017) sowie den als dringlich erkannten Fragen zur Legitimation der Teilnahmeverfahren im Sinne einer demokratischen Deliberation im institutionellen Kontext der repräsentativen Demokratie.

## Erweiterte Legitimationskonzepte

In dem vhw-Gutachten „Good Urban Governance“ (Schuppert 2017) wurde als Impuls zum Thema der aktuellen Legitimationsdiskurs in den Politikwissenschaften zusammenfassend skizziert. Dieser befasst sich allerdings vornehmlich mit der transnationalen Politikebene und erscheint daher aufgrund der abweichenden Rahmenbedingungen im internationalen Kontext nur bedingt auf die kommunale Handlungsebene anwendbar.

In den Ausführungen wird eingangs unter Bezug auf Nullmeier/Nonnhoff (2010) darauf hingewiesen, dass zum traditionellen Legitimitätsmodell repräsentativer Demokratien, dem Modell der Folgebereitschaft, ein neues Bewertungsmodell hinzukomme, das insbesondere auf die Angemessenheit politischer Ordnung im Lichte neuer Bewertungskriterien zielt. Legitimität könne, so Schuppert unter Bezug auf Nullmeier, Geis, Daase (2012), heute nur noch diskursiv, reflexiv und anhand von allgemein anerkannten Bewertungsmaßstäben für die Akzeptanz einer Ordnung ermittelt werden (ähnlich Nolte 2011). Stabilität und Legitimität einer politischen Ordnung hänge somit insbesondere auch davon ab, ob in einem Gemeinwesen eine funktionierende Legitimationskommunikation stattfinde. Da sich Politik an erster Stelle als ein kommunikativer Austausch von Argumenten erweise, sei die Stabilität politischer Ordnungen von einer solchen Rechtfertigungs- bzw. Legitimationskommunikation abhängig.

Zu beobachten sei nach Zürn (2011) zudem, eine „Politisierung der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Legitimationsquellen“: Während das Prinzip (repräsentativer) Demokratie nach den Ereignissen von 1989 fast weltweit Anerkennung gefunden habe, beschleunige sich zugleich der Verfall des Vertrauens in demokratische Kerninstitutionen (z.B. Parteien und Parlamente). Dies werde die Diskurse zur Frage der Legitimation von Herrschaft wieder stärker in den Vordergrund rücken. Es gehe nicht mehr nur darum, eine bestehende Herrschaftsordnung zu rechtfertigen, vielmehr würden auch die einzelnen Legitimationsquellen und deren jeweilige Zusammensetzung zum Gegenstand des Diskurses werden. Eine zent-

rale Grundlage von legitimer politischer Herrschaft sei insbesondere im Gemeinwohl und einem neutralen und unvoreingenommenen Entscheidungsmodus verankert.

Eine Typologie von Legitimitätskriterien, in der sich die Pluralität der Legitimitätsquellen widerspiegelt, wurde 2012 von Zürn vorgelegt (ähnlich: Nullmeier, Geis, Daase 2012). Danach sind vor allem sechs Rechtfertigungen politischer Herrschaft zu nennen, denen grundlegende Bedeutung zuzuerkennen ist:

- unvoreingenommene Expertise und Sachkenntnis für eine zielführende und erfolgreiche Politik zur Beförderung des Gemeinwesens;
- die Unterstützung des Selbstwertgefühls der Beteiligten, die jedoch aufgrund der Unterscheidung von „innen“ (beteiligte Experten) und „außen“ (nicht beteiligte Laien) als kollektive Legitimationsquelle schwierig erscheint;
- der Schutz der Individualrechte und die Beförderung der Rechtsgleichheit;
- die Rechenschaftspflicht der politisch Verantwortlichen, d. h. die politische und rechtliche Übernahme der Verantwortung für Entscheidungen;
- gleiche Partizipationschancen und Mitwirkungsmöglichkeiten für alle von einer Entscheidung Betroffenen, entweder in direkter Form (z.B. mithilfe von Bürgerbegehren) oder in repräsentativer Form (z.B. durch Wahlen);
- öffentliche, deliberative Diskurse und Kontestation zur Beförderung des aggregierten Gemeinwohls durch offene Auseinandersetzungen.

Eine erweiterte Legitimationsgrundlage für die Bürgerbeteiligung könnten, so Schaal (2016), ergänzend zu den Legitimationsquellen der repräsentativen Demokratie auf lokaler Ebene (Parteien, Wahlen etc.) auch die folgenden Bausteine, die sich weitgehend in der von Zürn vorgeschlagenen Typologie wiederfinden, sein: nachzuweisende wissenschaftsbasierte (epistemische) Qualitäten und Leistungen, das erzielte Maß an gesellschaftlicher Inklusion und eine allgemeine Anerkennung des Verfahrens und der Ergebnisse durch die Bürger.

Neben der Pluralität von Legitimitätskriterien sei, so Schuppert weiter, auch deren Wandel zu berücksichtigen. Das Gewicht einzelner Legitimitätskriterien habe sich verschoben und zu einem Bedeutungsverlust etablierter demokratischer Verfahren geführt. Andererseits korrespondiere die Unzufriedenheit mit den Kerninstitutionen der parlamentarischen Demokratie mit einer Wertschätzung nicht-majoritärer Institutionen mit gesellschaftlicher Entscheidungskompetenz, die dem politischen Prozess entzogen seien und auf ein hohes Ansehen verweisen könnten. Dazu zählen z.B. Ethikkommissionen, Gerichte und Expertengremien. Es sei interessant, dass solche Institutionen und „regulatory agencies“ als „Legitimitätsgewinner“ dastünden, vor allem, weil sie als Orte hochwertiger Deliberation beschrieben werden könnten.

Stabilität und Legitimität politischer Ordnung ist somit, will man diesen Ausführungen folgen nicht mehr unabänderlich festgeschrieben, sondern abhängig von Kriterien und Bewertungsmaßstäben von Legitimität, die allgemeine Geltung erlangen müssen, sowie abhängig von der resultierenden Qualität der Legitimationskommunikation. Eine zentrale

Schlussfolgerungen daraus lautet: Legitimität ist diskursiv geworden! Gegenstand solcher legitimationspolitischer Diskurse könnten, so Zürn (2012), die aufgezeigten, von ihm benannten Kriterien sein.

Allerdings bedarf es zunächst noch einer kommunalpolitisch handhabbaren Operationalisierung dieser recht grobmaschigen Kriterien. Bei dieser Operationalisierung, eine der Herausforderungen für die vhw-Forschung zur Lokalen Demokratie, sind, unter besonderer Berücksichtigung der Schnittstellen zur Lebensstilforschung und Kommunikationswissenschaft beim vhw, die von Schaal (2017) vorgeschlagenen Kriterien demokratischer Deliberation und deren Evaluation einzubinden: wissenschaftsbasierte Qualitäten, darunter ein bürgerschaftlich ergänztes Agenda-Setting, das erzielte Maß gesellschaftlicher Inklusion, vor allem die Einbeziehung der Nicht-Beteiligten, und die Anerkennung des deliberativen Gesamtverfahrens durch die Bürgerschaft, seiner ggf. auch dezentral ermittelten, deliberativen Bausteine und der aus allem resultierenden, begründeten und rückgekoppelten Ergebnisse.

## Weiterführende Überlegungen

In einer anwendungsbezogenen und auf eine deliberative Bürgermitwirkung bzw. deliberative Systeme übertragenen Perspektive stellen sich demnach vor allem für die Einbindung einer deliberativen Bürgermitwirkung in den repräsentativ-demokratischen Entscheidungsrahmen wichtige Fragen, die für die Legitimität eines deliberativen Mitwirkungsverfahrens und dessen Ergebnissen von zentraler Bedeutung sein können. Dazu einige vorläufige, derzeit noch unvollstän-

dige Überlegungen, die jedoch den praktischen Anwendungsbezug dieser Aspekte von Legitimität veranschaulichen dürften:

### **Problemlösung und Expertise:**

Neben der Verfahrensqualität ist insbesondere die „epistemische Qualität“ einer Bürgermitwirkung von zentraler Bedeutung. Die Mitwirkenden sollten sich demnach nicht nur als gleichberechtigt ansehen und sachlich fair miteinander diskutieren, sondern sie sollten vor allem die Möglichkeit bekommen, alle Informationen in ausgewogener Form zu erhalten, die für den Entscheidungsprozess relevant sind. Daraus resultieren für die Mitwirkungsergebnisse vielfältige Chancen für eine bessere Begründbarkeit, eine stärkere Gemeinwohlorientierung und Konsensorientierung, die sich positiv auf die Legitimität des Mitwirkungsverfahrens und seine Ergebnisse auswirken können (Schaal, Ritzi 2012).

### **Kollektives Selbstwertgefühl:**

Ein wichtiges Element des kollektiven Selbstwertgefühls dürfte in einer Stärkung der Mitwirkenden (*empowerment*) zu finden sein. Dazu zählt einerseits die Selbsteinschätzung der Mitwirkenden (*internal efficacy*) über ihre politische Kompetenz, die sich als zentrale Messgröße für ein inhaltlich gehaltvolles Mitwirkungsverfahren interpretiert lässt. Hinzu kommt andererseits die Einschätzung der Mitwirkenden, ob und inwiefern es ihnen die politischen Entscheidungsstrukturen ermöglichen, sich effektiv in den politischen Prozess einzubringen (*external efficacy*). Je größer der mögliche Einfluss auf eine politische Entscheidung ausfällt,

desto größer ist die *external efficacy* und damit die Qualität des Mitwirkungsverfahrens. Wenn es demnach gelingt, die *efficacy* zu erhöhen, kann man von einem *empowerment* der Mitwirkenden sprechen (Schaal, Ritzi 2012).

### **Schutz von Individualrechten und Beförderung der Rechtsgleichheit:**

Besondere Aufmerksamkeit, so betont vor allem Schuppert (2017), müsse generell – und somit über den Schutz von Individualrechten hinaus – der rechtlichen Absicherung der vielfältigen Kriterien für die demokratische Legitimation zukommen. So mache z. B. die Rechenschaftspflicht die politischen Entscheidungsträger und Verantwortlichen im Sinne einer rechtlich ausgestalteten Kontrolle für die von ihnen getroffenen Entscheidungen verantwortlich. Auch mögliche deliberative oder partizipative Beteiligungsformate sollten eine gewisse Rechtssicherheit aufweisen, um gleiche Chancen und Möglichkeiten für alle Mitwirkenden zu gewährleisten. Zudem basiere der öffentliche Diskurs als prozedurale Legitimationsressource darauf, dass es offene Diskurse über das Gemeinwohl gebe, was ohne garantierte Kommunikationsrechte nicht praktizierbar sei. Kommunale Legitimität sei somit auch institutioneller Natur (Schuppert 2017).

### **Rechenschaftspflicht:**

Die transparente, nachvollziehbare Begründung von politischen Entscheidungen im Sinne einer allgemeinen Rechenschaftspflicht der Herrschenden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sind nicht nur in der repräsentativ-demokratischen Politik von

zentraler Bedeutung für die allgemeine Anerkennung politischer Entscheidungen und politischer Herrschaft, sondern auch für Verfahren der Bürgerbeteiligung im Sinne einer qualitativ hochwertigen demokratischen Deliberation, insbesondere aber in deliberativen Systemzusammenhängen.

### **(Re-) Präsentation:**

Die gesellschaftliche Inklusion umfasst die Einbeziehung von Mitwirkenden möglichst aus allen gesellschaftlichen Sozialgruppen oder Milieus, idealerweise in einer proportionalen Quotierung zu ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil (Repräsentativität). Die Mitwirkenden deliberativer Verfahren sollten unabhängig von ihrer konkreten sozialen Gruppenzugehörigkeit ihre Bedürfnisse, Einstellungen und Interessen artikulieren bzw. präsentieren können. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei dem Mittelschichtenbias bei der Bürgermitwirkung zukommen, d. h. der überstarken und dominanten Präsenz der Mittelschichten an den Beteiligungsverfahren, die es regelmäßig zu reduzieren gilt, um zu möglichst repräsentativen Ergebnissen zu gelangen – und damit auch zu Ergebnissen, die durch ein hohes Maß an Repräsentativität eine weitere Legitimierung erfahren.

### **Zukünftige Herausforderungen**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der vhw erfolgreiche Methoden für inklusive und hochwertige Verfahren der Bürgerbeteiligung erarbeitet, umgesetzt, evaluiert und im Sinne einer verbindlich geregelten demokratischen Deliberation in einen übergreifenden Urban-Governance-Kontext eingebettet hat. Nachfolgend wurde mit den

dezentralen Beteiligungsbausteinen der Erkenntnis Rechnung getragen, dass Inklusion als hohes demokratisches Ideal nach derzeitigem Wissen nur unter Einbeziehung dezentraler Beteiligungsbausteine zu erreichen sein dürfte. Die aus der Bürgerbeteiligung und diesem Ansatz resultierenden Legitimationsfragen und -defizite führten in Folge dazu, die Überlegungen für ein erweitertes, diskursives Legitimationsverständnis, wie es in der Politikwissenschaft diskutiert wird, aufzugreifen und konzeptionell für die kommunale Bürgerbeteiligung herunter zu brechen.

Trotz des in der vhw-Forschung der letzten Jahre erreichten Standes lassen sich aber auch heute viele weitreichende Fragen zur Stärkung der lokalen Demokratie noch nicht beantworten. Dies betrifft – trotz aller Fortschritte bei der Inklusion breiter Kreise der Bevölkerung in die Bürgerbeteiligungsverfahren – insbesondere die Rolle und Erreichbarkeit der Nicht-Beteiligten. Das gilt besonders auch für die Nicht-Beteiligten in peripheren Räumen und weitgehend abgehängten, benachteiligten Regionen.

Nach aktuellen Forschungen zu den Gründen von Nicht-Beteiligung an deliberativen Verfahren, die sich, soweit erkennbar, mit den Erfahrungen im Städtenetzwerk weitgehend in Übereinstimmung bringen lassen, können vor allem die folgenden Gründe für eine Nicht-Beteiligung bei der Bürgerbeteiligung benannt werden: Konzentration auf das Privatleben, Zeitmangel und Terminprobleme, zudem das Gefühl der eigenen politischen bzw. fachlichen Unzulänglichkeit, die gewünschte Vermeidung öffentlicher Veranstaltungen und exponierter Auftritte, das Gefühl eigener politischer Wirkungslosigkeit sowie erkennbare Qualitätsdefizite

der Beteiligung (Jacquet 2017). Ein Aufgreifen dieser Erkenntnisse und eine praxisbezogene Reaktion darauf, die sich mit denjenigen Teilen dieser Erkenntnisse auseinandersetzt, die sich ggf. beeinflussen ließen, sind bislang allerdings noch nicht erkennbar.

Zudem stellen sich im Sinne eines Ausblicks auf künftige Fragestellungen, die in einen erweiterten und sich stetig wandelnden Urban-Governance-Kontext eingebunden werden, neue Herausforderungen, z. B. Fragen zu den Schnittstellen zwischen den Institutionen der repräsentativen Demokratie und denen der demokratischen Deliberation, Fragen zu deren Neujustierung sowie den dort zu verortenden Akteuren und deren Netzwerken, also insbesondere den überwiegend ehrenamtlich aktiven Kommunalpolitikern und Parteimitgliedern in den vielen Ortsverbänden sowie den verschiedenen Formen kollektiver und korporativer Intermediäre auf dem Feld der Lokalen Demokratie.

Die Fragen dazu lauten: Wie und mit welchen Akteuren kann die Einbindung der Ergebnisse von deliberativen Beteiligungsverfahren in die institutionalisierten Prozesse der repräsentativen Demokratie gestaltet und verbessert werden, bzw. wie können die Schnittstellen zwischen repräsentativer Demokratie und demokratischer Deliberation effizient, ertragreich und zugleich handhabbar konfiguriert werden?

Ein weiteres, in der vhw-Forschung fest verankertes, aber zukünftig noch sehr viel mehr an Eigenständigkeit und Gewicht gewinnendes Themenfeld wird sich darüber hinaus intensiv mit den breit gefächerten Fragestellungen zum Thema der Kommunikation im Rahmen der Lokalen Demokratie und deren Stärkung befassen.

Dazu zählen insbesondere:

- die Ebene der Informationsvermittlung seitens der staatlichen bzw. kommunalen Institutionen an die weiteren Akteure, Milieus und Netzwerke in den Beteiligungsprozessen,
- die kommunikationsbezogene Rolle der kommunalpolitisch oftmals weitgehend desinteressierten Medien sowie der potentiell vermittelnden Intermediären und weiteren Akteure,
- das Thema der asymmetrischen Informationsaufnahme und Rezeption von Information bei verschiedenen sozialen Gruppen und Milieus,
- das Thema der milieuorientierten Moderation in den Kommunikationsprozessen,
- das Thema der asymmetrischen Sprachgewandtheit in der Artikulation von Interessen und Bedürfnissen verschiedener Milieus und Gruppen sowie
- das komplexe Zusammenspiel und Zusammenwirken verschiedener analoger und digitaler Informations- und Kommunikationsmedien mit Blick auf eine weitreichende gesellschaftliche und auch kommunikative Inklusion.

## Literatur:

Aring, J., Rohland, F. (2016): Bildung gemeinsam gestalten. In: vhw-werkSTADT Nr. 1, Berlin.

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

Gutknecht, S., Rohland, F. (2014): Teilhabe am Bildungsdiskurs ermöglichen. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung Nr. 3: 143-148, Berlin.

Jacquet, V. (2017): Explaining non-participation in deliberative mini-publics. In: European Journal of Political Research: 640-659.

Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Postdemokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, 2011: 13-18, Bonn.

Kuder, T., Ritzi, C. (2013): Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest. In: RaumPlanung Nr. 170: 16-22, Dortmund.

Kuder, T. (2016a): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. In: vhw werkSTADT Nr. 8, Berlin

Kuder, T. (2016b): Bürgerorientierte Quartiersentwicklung in der "Sozialen Stadt". In: vhw-werkSTADT Nr. 7, Berlin.

Landwehr, C. (2014): Democratic Meta-Deliberation: Towards Reflective Institutional Design. In: Political Studies, London.

Lietzmann H. J., Mittendorf, V. (2011): Dialogische Local Governance. Ein effektives Konzept für riskante Entscheidungen. In: vhw-Schriftenreihe 3: Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie: 77-81, Berlin.

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

Mouffe, C. (2011): „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Postdemokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, 2011: 3-5, Bonn.

Nolte, P. (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Postdemokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, 2011: 5-12, Bonn.

Nullmeier, F., Nonnhoff, M. (2010): Der Wandel des Legitimitätsdenkens. In: Nullmeier et al.: Prekäre Legitimitäten, Frankfurt am Main/New York.

Nullmeier, F., Geis, A., Daase, C. (2012): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Leviathan Sonderband, 27, Baden-Baden.

Parkinson, J., Mansbridge, J. (2012): Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge.

Schaal, G. / Ritzi, C. (2012): Konzept zur Evaluation von Beteiligungsprozessen. Unveröffentlichtes Gutachten, Berlin.

Schaal, G. (2016/2017): Deliberative Systeme I und II. Unveröffentlichtes Gutachten, Berlin.

Schnur, O., Beck, S. (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Berlin.

Schuppert, G. F. (2017): Good Urban Governance. Aktuelle Herausforderungen und Zukunftsperspektiven lokaler Demokratie. Unveröffentlichtes Gutachten, Berlin.

Schuppert, G. F. (2011) : Bürgerdialog, lokale Demokratie und Urban Governance aus kommunikationstheoretischer Perspektive. In: vhw-Schriftenreihe 3: Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie: 43-52, Berlin.

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2015): Sinus/vhw-Trendstudie. Unveröffentlichte repräsentative Befragung, Berlin.

Zürn, M. (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. In: Schuppert / Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41: 553-580, Wiesbaden.

Zürn, M. (2012): Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4: 179-185, 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 390473-110

Telefax: +49 30 390473-190

E-Mail: [werkstadt@vhw.de](mailto:werkstadt@vhw.de)

[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

### Titelbildquellen

©vhw

### Verfasser

Dr. Thomas Kuder

### Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

[www.druckcenter.de](http://www.druckcenter.de)

### Erscheinungsweise

unregelmäßig

### Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind  
unter: <http://www.vhw.de/publikationen/>  
kostenfrei herunter zu laden.