

# Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform

Heidi Sinning

## 1 Partizipation im Kontext aktueller Rahmenbedingungen

Partizipation steht auch heute vor der Herausforderung, auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen reagieren und sich in neuen Kontexten einordnen zu müssen. Zwei wesentliche Rahmenbedingungen sind die Verwaltungsmodernisierung, die Partizipation aus einer veränderten Perspektive in kommunale Abläufe integriert, sowie die Auswirkungen des demographischen Wandels, die direkten Einfluss auf die Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger haben und aktivierende Partizipationsstrategien erfordern.

### *Bürgerkommune als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung*

Nachdem die Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung seit den 1970er Jahren eine feste Verankerung hat sowie kooperative und kommunikative Prozesse in den letzten Jahren in Planungspraxis und -theorie zusätzlich an Bedeutung gewonnen haben, bietet die Verwaltungsmodernisierung argumentative Verknüpfungspunkte und eine erweiterte Sichtweise partizipativer Prozesse in Städten und Gemeinden. Den konzeptionellen Rahmen für die Verwaltungsmodernisierung bildet das neue Steuerungsmodell (vielfach geläufiger als New Public Management), das einen Qualitätsmaßstab für Städte und Gemeinden setzt. Bezogen auf Partizipation bietet es die Möglichkeit, das repräsentative Demokratiemodell durch ergänzende direkt- und kooperationsdemokratische Elemente zu optimieren.

Mit dem Anforderungsprofil der „Bürgerkommune“ im Rahmen des neuen Steuerungsmodells<sup>1</sup> geriet die Bürgerschaft in den Blickpunkt der Verwaltungsmodernisierung: zunächst als „Kunde“, dessen Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Verwaltung als Maßstab angelegt wurde, und nun als „Mitgestalter“ oder „Ko-Produzent“, der sich aktiv an der kommunalen Entwicklung beteiligt. Während das Anforderungsprofil der Dienstleistungskommune in der kommunalen Verwaltungspraxis inzwischen als „state of the art“ zu bezeichnen ist, ist die

Bürgerkommune noch in der Phase, sich breitenwirksam durchzusetzen. Verschiedene Gründe sprechen dafür, dass das Konzept eine neue Phase der Verwaltungsmodernisierung abbildet:<sup>2</sup>

- Vom Kunden zum Partner

Die Bürgerkommune geht fließend in das Vorgänger-Leitbild der Dienstleistungskommune über. Im Mittelpunkt steht ebenfalls der „Kunde Bürger“, auf den die Verwaltung ihr Handeln ausrichten muss. Diese Kundenorientierung entwickelt die Bürgerkommune weiter, indem sie die Bürgerschaft als Mitgestalter unmittelbar in ein partnerschaftliches Zusammenwirken einbezieht.

- Belebung der lokalen Demokratie

Die Bürgerkommune reagiert auf Diskussionen über den Zustand der kommunalen Demokratie, die Kritikpunkte wie Politikverdrossenheit, Zerfallserscheinungen nachbarschaftlich-sozialer Netze, Desintegration gesellschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen u. a. m. in den Blickpunkt rücken. Das Leitbild der Bürgerkommune fordert die Mitverantwortung der Bürger für die Gestaltung ihrer Städte und Gemeinden ein. Zugleich verlangt es ergänzende Formen und Verfahren der Bürgermitwirkung sowie entsprechende Unterstützungsstrukturen, die Bürgerinnen und Bürgern eine demokratische Teilhabe ermöglichen.

- Akzeptanz für kommunales Handeln

Die Bürgerkommune soll zu einer höheren Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den kommunalen Dienstleistungen und Planungen beitragen. Dabei kommt Transparenz und Dialogorientierung des öffentlichen Handelns eine besondere Bedeutung zu, damit Motive sichtbar und Kritikpunkte aufgegriffen werden können.

- Haushaltskonsolidierung und Effizienz

Die Bürgerkommune ist zugleich eine Antwort auf die Bemühungen der Kommunen, ihre teilweise schwierige Finanzsituation zu konsolidieren. Bürgerschaftliches Engage-

Die Verwaltungsmodernisierung bietet argumentative Verknüpfungspunkte und eine erweiterte Sichtweise partizipativer Prozesse in Städten und Gemeinden.

Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning  
Fachhochschule Erfurt  
Fachgebiet Planung und  
Kommunikation  
Altonaer Straße 25  
99085 Erfurt  
E-Mail: sinning@fh-erfurt.de

gement gilt bei verschiedenen Infrastrukturanangeboten wie z.B. Schwimmbädern, Kindergärten oder Kindertagesstätten als kostengünstigere Alternative zur kommunalen Trägerschaft. Die Bürgerschaft wird „Ko-Produzent“ öffentlicher Leistungen.

Bezogen auf diese Zielsetzungen können in einer Kommune die Interessen der Verwaltungsspitzen, der Fachverwaltungen und der Kommunalpolitik durchaus unterschiedlich ausgerichtet sein. Insbesondere bei der Politik steht einer Ausweitung der Partizipation häufig die Angst vor Machtverlust entgegen. Für sie muss sich die Förderung von Bürgerorientierung und Partizipation auszahlen. Bessere Chancen auf Wiederwahl, die Verteidigung ihres Budgets im Kommunalaushalt, Rationalisierungseffekte u.ä.m. können dafür Motive sein. Von Seiten der Fachverwaltungen wird oftmals die fachliche Kompetenz der Bürgerschaft bestritten bzw. bei bürgerschaftlichem Engagement die langfristige Verlässlichkeit in Zweifel gezogen. Aus Sicht der Hauptverwaltungsbeamten kann Partizipation beispielsweise als Einengung der eigenen Entscheidungsspielräume erscheinen.

Diese Argumente verdeutlichen zugleich, dass unterschiedliche Motive den Weg zur Bürgerkommune ebnen können. Bezogen auf Stadtplanung und Stadtentwicklung erhalten Partizipation und Planungskommunikation, die teilweise bereits seit vielen Jahren zum methodischen Repertoire gehören, dadurch einen neuen Stellenwert. Kritiker halten zwar immer wieder entgegen, dass partizipative Instrumente Planungsprozesse verzögern, zusätzliche Kosten verursachen und keine ausreichende Lösungsqualität erzeugen würden. Das Leitbild der Bürgerkommune unterstreicht aber die Bedeutung des kommunikativen Instrumentariums für

die Modernisierung des Handelns aller Bereiche der Kommunalverwaltung. Durch ihre vielfältigen Erfahrungen mit Partizipation und Planungskommunikation könnten Stadtplanung und -entwicklung nunmehr sogar zu Vorreitern auf dem Weg zur Bürgerkommune werden. Daraus leitet sich für sie aber zugleich auch die Anforderung ab, das gewohnte Planungsinstrumentarium mit Blick auf die heutigen Anforderungen der Bürgerkommune zu überprüfen und zu optimieren.

#### *Anpassungsstrategien im Rahmen des demographischen Wandels*

Der demographische Wandel stellt die gewohnten Verfahrensweisen und Leistungen der Kommunen infrage. Durch den Wandel der Altersstruktur und den vielerorts absehbaren Rückgang der Bevölkerung stehen Ausstattungsstandards und Erreichbarkeiten zur Disposition. Neben vielen anderen stellen sich die Fragen: Soll jede Gemeinde über eine eigene Bücherei verfügen? Wie weit sollen Kinder zukünftig zu Grund- oder weiterführenden Schulen fahren müssen? Sind öffentlich betriebene Schwimmbäder noch finanzierbar?

Bei vielen dieser Themen sind Kooperationslösungen eine Möglichkeit, um zu akzeptablen Kompromissen zu gelangen. Als theoretischer Bezugsrahmen einer solchen Kooperationsstrategie zur Gestaltung des demographischen Wandels kann der Ansatz einer Good Urban Governance zugrunde gelegt werden.<sup>3</sup> Good Governance ist als „neue Generation von Staats- und Verwaltungsreform zu sehen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Bürgerschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben“.<sup>4</sup> Für Städte und Gemeinden stellt sich danach in Bezug auf ihre politisch-administrative Organisation vor allem die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation auszubauen. Bei Governance handelt es sich um eine geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt. Daraus leiten sich zwei wesentliche Empfehlungen zur Gestaltung des demographischen Wandels ab:

Von der Ordnungs- über die Dienstleistungs- zur Bürgerkommune



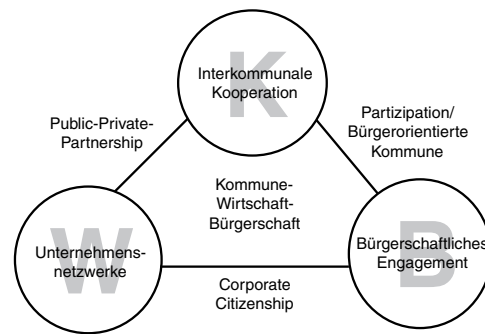
Quelle: nach Banner 1998

• *Ko-Produktion öffentlicher Leistungen durch Staat/Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft:* Politik und Verwaltung stehen vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen.

• *Strategischer Einsatz spezifischer Kooperationsformen:* Im Rahmen des Governance-Modells eröffnen sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Handlungsfelder der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören interkommunale Kooperation, Public-Private-Partnership, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke und stadtregionale Partnerschaften (als Zusammenarbeit aller drei Akteursgruppen).

Der demographische Wandel stellt die Kommunen vor die Anforderung, in zahlreichen Handlungsfeldern Anpassungsleistungen zu erbringen. Die Alterung der Bevölkerung erfordert unter anderem Anpassungen im Bereich der sozialen, technischen und kulturellen Infrastruktur. Durch den Bevölkerungsrückgang sind beispielsweise Wohnungsleerstände sowie ein Mangel an Fachkräften und Auszubildenden in der Arbeitswelt zu erwarten. Die rückläufigen Bevölkerungszahlen und der geringe Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung können zudem die kommunalen Finanzen weiter belasten. Vor diesem Hintergrund verschärft sich die Notwendigkeit, das Leitbild der Bürgerkommune zu realisieren. Neben der Wirtschaft ist die Bürgerschaft der zweite potenzielle Partner bzw. „Ko-Produzent“ der Kommunen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Dabei liegt das Verständnis zugrunde, dass sich die Bürgerschaft an gemeinwohlorientierten Aufgaben beteiligt, der Staat bzw. die Kommunen jedoch die Erfüllung dieser Aufgaben weiterhin gewährleisten.<sup>5</sup> Die Bürgerschaft ist also zum einen als Ko-Produzent gefragt, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Zum anderen benötigen die Kommunen eine vertrauensvolle Kommunikationskultur, damit eventuelle Einschränkungen öffentlicher Angebote und Leistungen auf Akzeptanz bzw. Verständnis stoßen.

Wie die kommunikative Einbindung erfolgreich gelingen kann, ist eine der Zukunftsaufgaben der Partizipationsdebatte. Wie sollte zum Beispiel beim Umgang mit Woh-



Kooperationsformen und Einordnung der Partizipation im Governance-Modell

Quelle:  
verändert nach Bieker u.a. 2004

nungsleerstand, bei der Infrastrukturanpassung, im Rahmen von Haushaltskonsolidierung oder beim Aufbau altengerechter Strukturen die Mitwirkung der Bürgerschaft aussehen? Welche Formen und Verfahren sind geeignet? Welche Art der Organisation sollte gewählt werden? Die Fragen ließen sich fortsetzen. Bislang liegen dazu kaum Erfahrungen vor; allerdings bietet der reichhaltige Fundus aus Projekten beispielsweise der Stadtsanierung, der sozialen Stadterneuerung und des Stadtumbaus diesbezüglich Ansatzpunkte.

## 2 Qualitätsstandards für kommunale Kommunikationsstrategien etablieren

Wie lässt sich die Qualität von Kommunikationsstrategien beurteilen? Insbesondere im Rahmen der breiten Diskussion über Nachhaltigkeitsindikatoren sind in den letzten Jahren Ansatzpunkte für Beteiligungs- und Engagementindikatoren erarbeitet worden. Auf dieser Grundlage sollen Qualitätskriterien eine Einschätzung ermöglichen, ob eine wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Zudem finden Debatten über gute und schlechte Beteiligungspraxis statt, die Qualitätskriterien, Erfolgsfaktoren und Evaluationsindikatoren zugrunde legen und Anforderungen bzw. Standards setzen.<sup>6</sup> Als Qualitätskriterien für Bürgerorientierung gelten beispielsweise *erstens* der Ausbau einer lokalen Anerkennungs- und Beteiligungskultur, *zweitens* Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik und *drittens* Infrastruktur für Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement.<sup>7</sup>

Qualitätskriterien, Erfolgsfaktoren und Evaluationsindikatoren von kommunalen Kommunikationsstrategien sind inzwischen gut erforscht und der Kenntnisstand, was „gute Praxis“ ausmacht, ist deutlich gewachsen. Mängel zeigen sich vor allem in der Umsetzung.

- Ausbau einer lokalen Anerkennungs- und Beteiligungskultur

Mit lokaler Anerkennungs- und Beteiligungskultur ist ein neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft gemeint, bei dem bürgerschaftliches Engagement eine neue Wertschätzung erfährt. Die Stadt Nürtingen beispielsweise entwickelte zahlreiche Instrumente, die diese Anerkennungskultur zum Tragen bringen. Unter den Schlagworten Wertschätzung, Würdigung und Weiterbildung verfügt sie über ein ausgeklügeltes Bonus- und Anreizsystem für bürgerschaftlich Engagierte. Instrumente sind zum Beispiel ein Freiwilligenstadtplan, ein Freiwilligenpass, ein Belohnungsscheckheft für Engagierte, Freiwilligenseminare, Qualifizierungsmöglichkeiten und Bürgeragenten als Multiplikatoren für Bürgerengagement. Ein verändertes Rollenverständnis von Verwaltung und Politik soll zu einer Dialogkultur beitragen. Beispielhaft deutet die Veranstaltungsreihe „Politiker fragen, Bürger antworten“ den Rollenwandel an.<sup>8</sup>

- Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik

Bürgerbeteiligung und -engagement bedürfen der institutionellen, eindeutig definierten Verankerung, so dass für Bürgerinnen und Bürger transparent ist, wo Schnittstellen sind und die Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen möglich ist. Im günstigen Fall gibt es eine Gesamtstrategie, die die Entwicklung von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune ermöglicht. In diesem Sinne hat beispielsweise die Stadt Ulm ihre Reformprozesse – Verwaltungsreform, Dialogmodell und Lokale Agenda 21 – zusammengeführt.

Die Kommunen des CIVITAS-Netzwerks „Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland“ bieten zahlreiche Ansätze für ein gelungenes Schnittstellen-Management von Verwaltung und Politik zur bürgerschaftlichen Mitwirkung. Für die politikfeldübergreifende Koordination dienen beispielsweise Stabsstellen, die den Auftrag haben, Bürgerorientierung, Bürgerengagement und Partizipation im Kräftefeld von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zu fördern. Nürtingen richtete eine Stabsstelle für Bürgerengagement ein, die den Kontakt zu mitwirkungsbereiten Bürgerinnen und Bürgern

organisiert und zugleich Impulse für die Fortentwicklung der Bürgerbeteiligung gibt. In Leipzig koordiniert, organisiert und unterstützt das „Stadtbüro“ den Dialog zwischen Bürgerschaft und Verwaltung sowie Politik. Regelmäßige Dezentertendialoge mit Leipziger Bürgervereinen und Stadtteilspaziergänge mit dem Oberbürgermeister gehören dazu. Ein weitreichendes Beispiel für die Bürgerteilhabe an Entscheidungen weist Bremen auf. Im Rahmen des Programms „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) entwickelten Bürgerinnen und Bürger im Bremer Stadtteil Lüssum Konzepte und entschieden gemeinsam über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Einen besonderen Stellenwert unter den Beteiligungsformen haben zielgruppenspezifische Angebote. Bremen beteiligt beispielsweise vorbildhaft Jugendliche und Migrantinnen. Unter dem Motto „Die Jugend mischt sich ein“ wirkten Jugendliche an der Planung und Umsetzung verschiedener Projekte mit, unter anderem an der Entstehung eines Freizeitheims sowie eines Sportgartens. Mit dem Migrantinnenrat besteht eine Interessenvertretung für ausländische Frauen.

Die Experimentierfreude der Kommunen mit neuen Dialogformen wird auch an der Erprobung von Beteiligungsformen aus anderen Ländern deutlich. So führte Essen beispielsweise zu verschiedenen Planungsthemen Perspektivenwerkstätten durch.<sup>9</sup> Das Verfahren der Perspektivenwerkstatt geht auf verschiedene Planungsansätze zurück, die im englischsprachigen Raum unter dem Titel „Community Planning“ oder „Action Planning“ bekannt sind.

- Infrastruktur für Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement

Für Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement sind insbesondere auf Stadtteilebene besondere Orte als räumliche Identifikationspunkte nötig. Dezentrale Bürgerämter, Bürgerbüros und Bürgertreffs wie beispielsweise in Tübingen, Ulm und Nürtingen sind Beispiele. Sie ermöglichen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sich über die Dienstleistungen der Stadt und über Mitwirkungsmöglichkeiten zu informieren, und fördern so das Bürgerengagement. Kristallisationspunkte vor Ort entstehen beispielsweise in Leipzig über

das dort praktizierte Quartiersmanagement. Ein Quartiersladen ist Treff- und Beratungspunkt zugleich.<sup>10</sup>

Neben diesen drei übergeordneten Qualitätskriterien lassen sich weitere Voraussetzungen benennen, die eine gute Praxis von Kommunikationsprozessen auszeichnen<sup>11</sup>, so

- die Frühzeitigkeit der Beteiligung mit gemeinsamer Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln, um Erwartungssicherheit zu ermöglichen,
- das Gebot der Fairness,
- die Gewährleistung von Transparenz, auch im Sinne von direkter und verständlicher Information und offener Konflikt austragung,
- das Einräumen von Lernchancen,
- der Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen,
- Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz durch externe Fachleute und eine neutrale Moderation,
- nachvollziehbare Ergebnisse,
- die Realisierbarkeit durch institutionelle Verankerung und die Einbettung in Entscheidungssysteme sowie
- Öffentlichkeitsarbeit.

Die beschriebenen Ansätze weisen auf einen hohen Kenntnisstand über die Qualitäten von Partizipation hin. Woran es häufig jedoch mangelt, ist deren Etablierung und die Übertragung der Partizipation auf neue Handlungsfelder, wie es derzeit beispielsweise die Anpassungsstrategien im Rahmen des demographischen Wandels darstellen. Entsprechend gilt es, eine höhere Transparenz über den vorliegenden Erkenntnisstand zu erreichen und ihn zu transferieren. Intensivere Qualifikationsangebote an den Hochschulen und in der berufsbegleitenden Weiterbildung über kommunikative Prozessgestaltung in der Stadtplanung und -entwicklung sollten dazu beitragen.

Die Qualitätskriterien, Erfolgsfaktoren und Evaluationsindikatoren beziehen sich zumeist auf spezifische Beteiligungsverfahren zu konkreten Aufgaben. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie es um die Beteiligungskultur in Städten und Gemeinden insgesamt bestellt ist. Wie lässt sich die jeweilige kommunale Gesamtstrategie zur demokratischen Teilhabe bewerten, in die sich einzelne Beteiligungsverfahren und En-

gagementformen einordnen? Und wie kann eine Beteiligungskultur erfasst und in ihrer Entfaltung gefördert werden? Diese Fragen sollen im übernächsten Abschnitt vertieft werden. Zunächst wird auf das Innovationspotenzial eingegangen, das neue Medien für die Partizipation bieten.

---

### 3 Neue Medien als ergänzende Kommunikationsformen

---

Neuere Ansätze der Verwaltungsmodernisierung durch neue Medien stehen in deutschen Kommunen vorrangig unter der Zielsetzung des E-Government und weniger im Zusammenhang mit E-Democracy. Eine international vergleichende Studie konstatiert, dass für Deutschland auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung via Internet ein größerer Nachholbedarf besteht als bei den Verwaltungsdienstleistungen. Bezüglich einer gelungenen Einbettung von E-Democracy-Ansätzen in ein E-Government-Gesamtkonzept werden beispielsweise UK Online (Großbritannien) und die Stadt Seattle (USA) als Spitzenreiter genannt. Auch die Bestrebungen Estlands und Schottlands gelten als innovativ.<sup>12</sup>

Nichtsdestotrotz gibt es in Deutschland bereits eine große Zahl von partizipativen Ansätzen im Internet. In der Wissenschaft werden bezüglich der Potenziale neuer Medien zwei Überlegungen kontrovers diskutiert: die Mobilisierungsthese und die Reinforcement-These. Erstere geht davon aus, dass das Internet zu neuen Formen basisdemokratischer politischer Aktivitäten motiviert. Es erleichtere den Austausch von Ideen und sporne zu politischer Beteiligung an. Die Netzaktivitäten werden sich zu einem eigenen neuen Typus politischer Partizipation entwickeln.<sup>13</sup> Unter dem Stichwort „Net Empowerment“ spricht man sogar von der Möglichkeit, dass sich der politische Haupteinfluss weg von Eliten, Parteimitgliedern, Medien und Interessengruppen hin zur breiten Masse der Bevölkerung verschiebt. Nach der Reinforcement- bzw. Verstärkungsthese unterstützt das Internet dagegen vorhandene politische Strukturen und Motivationen. Wer bereits politisch motiviert und aktiv sei, werde das Internet nutzen; wer es aber bisher nicht sei, werde dies auch durch das Internet nicht.<sup>14</sup>

Die virtuellen Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation bieten neue Potenziale für die Partizipation. Dazu ist es erforderlich, sie mit den realen Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsprozessen zu verknüpfen. Neue Medien ersetzen die bisherige „Gesprächskultur“ also nicht, sondern ergänzen die bestehenden Formen und Verfahren der Partizipation.

## Kommunikationsmöglichkeiten per Internet – Überblick

## Informieren

- Download
- Newsletter / Mailing
- Websites zu spezifischen Themenfeldern
- Angebote für spezifische Bevölkerungsgruppen



## Beteiligen

- E-Mail / Online-Formular / Online-Fragebogen
- E-Voting
- Chat
- Forum
- Angebote für spezifische Bevölkerungsgruppen



## Kooperieren

- Gemeinsamer Stadt- und Bürgerserver
- Internetkonferenz
- Online-Mediation

Quelle: Sinning, Wiedenhöft 2003, S. 60

Obwohl die Reinforcement-These empirisch stärker untermauert ist, kann das Internet doch auch eine Ursache für stärkeres politisches Engagement sein. Es kommt den Motiven entgegen, die dafür zurzeit in westlichen Industriegesellschaften ausschlaggebend sind: Vermeidung langfristiger Bindungen an Parteien, Interessengruppen oder Bürgerinitiativen, stattdessen Suche nach einem zeitlich befristeten Engagement in lockeren Netzwerken mit flachen Hierarchien.<sup>15</sup> Trotzdem gilt nach Einschätzung von Siedschlag et al.<sup>16</sup> für E-Government dasselbe wie einst für E-Commerce: Neue Medien sind nicht notwendiger Weise gleichbedeutend mit neuen Verhaltensweisen, Mechanismen und Gesetzmäßigkeiten. Auch die kommunale Bürgerorientierung mit Hilfe neuer Medien wird sich deshalb wohl in diesem Wirkungskorridor zwischen der Mobilisierung neuer und der Verstärkung vorhandenen Engagements bewegen.

## Anforderungen zum Einsatz neuer Medien für die Bürgerorientierung

- Kultur der Bürgerorientierung
- Einbindung in Gesamtstrategie
- Erst Klärung von Inhalten, Zielgruppen, Zielen
- Inhaltliche und organisatorische Voraussetzungen klären
- Passende Angebote zur Teilhabe
- Besonderes Kommunikationspotenzial nutzen
- Qualitätsstandards berücksichtigen
- Verknüpfung mit traditionellen Kommunikationsformen

Quelle: CIVITAS-Netzwerk 2003, S. 17 ff.

Die Verbreitung des Internets hat seit Anfang der 1990er Jahre stark zugenommen. Formen der Partizipation über dieses Medium lassen sich in das Drei-Stufen-Schema „Information – Beteiligung – Kooperation“ in Anlehnung an die Systematik realer Kommunikationsmöglichkeiten einordnen.<sup>17</sup>

Der Einsatz von Internettools bietet sowohl Möglichkeiten zur Ergänzung und Optimierung der bisherigen Instrumente zur Partizipation als auch neue Perspektiven, wenn es etwa um interaktive Kommunikation geht, die ohne räumliche Bindung möglich ist. Wichtig erscheint, dass diese Einzeltools von Informations- über Beteiligungs- bis hin zu Kooperationsformen in eine kommunikative Gesamtstrategie eingebunden werden (s. Anforderungskatalog). Denn Internettools sollten nicht als Selbstzweck eingesetzt werden, sondern sie sind als zusätzliches Instrument der Partizipation zu betrachten.

Die Entwicklung des Instrumentariums der „realen“ Partizipation hat Qualitätskriterien hervorgebracht (s. Kap. 2), die überwiegend auch für virtuelle Beteiligungsformen von Bedeutung sind. Beispielsweise hat die Frühzeitigkeit bei virtuellen Beteiligungsangeboten für den Prozessverlauf, die Glaubwürdigkeit und den Erfolg ebenso Auswirkungen wie bei realen Beteiligungsverfahren. Auch sollten beim Angebot von Abstimmungsmöglichkeiten oder Foren im Internet tatsächliche Entscheidungsalternativen zur Auswahl stehen. Und es stellt sich die Frage, ob die virtuellen Meinungsbilder das Kriterium der Repräsentativität oder zumindest der Heterogenität erfüllen, was bei bestimmten Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen ist.

Zusätzlich sei auf ein besonderes Spezifikum des Internets hingewiesen. Bei dessen Nutzung wird die Kluft zwischen den einkommens- und bildungsstarken Bevölkerungsgruppen auf der einen und den schwächeren Schichten auf der anderen Seite vergrößert. Eine zentrale Herausforderung besteht deshalb im Abbau dieses „digital divide“. Bei der Verwendung von Internettools zur Information, Beteiligung und Kooperation sowie bei der Konzeption der dazu gehörigen Kommunikationsstrategien in Städten und Gemeinden müssen entsprechende Maßnahmen einbezogen werden, die diesem strukturellem Problem entgegenwirken.

#### 4 Evaluation und Wirkungskontrolle für eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung

Sollen die genannten Anforderungen bzw. Qualitäten von Kommunikationsverfahren gesichert und langfristig weiterentwickelt werden, gewinnt die Evaluierung der einzelnen Formen und Verfahren sowie der kommunalen Beteiligungskultur an Bedeutung. In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Anwendungsfelder für Beteiligungs- und Engagementindikatoren herausgebildet (s. Kap. 2). Dabei bezieht sich die Evaluationsdiskussion überwiegend auf einzelne Beteiligungsinstrumente und -verfahren zu konkreten Aufgaben und weniger auf die Gesamtstrategie der Kommunen.

Lokale Demokratiebilanzen sind ein aus Skandinavien stammendes Instrument der öffentlichen Berichterstattung und Evaluation von Beteiligungskultur und Teilhabemöglichkeiten. 2002 führte Viernheim als erste deutsche Kommune modellhaft eine solche Bilanz durch. Sie soll in den nächsten Jahren stetig dazu beitragen, dass Bürgerorientierung bzw. Partizipation zu einem selbstverständlichen Querschnittsziel in allen Handlungsfeldern der Stadt wird. Das Konzept sieht vor, in regelmäßigen Abständen den erreichten Grad zur Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in Kommunen zu dokumentieren und zu optimieren.<sup>18</sup>

Bei der Durchführung der Lokalen Demokratiebilanz kommen idealtypisch zehn Schritte zum Tragen (s. Abb.). Ihre Kernelemente sind die Bürgerbefragung, der Beteiligungsklima-Index und die Verwaltungsenquete.

Die *Bürgerbefragung* soll Transparenz über die lokale Situation der demokratischen Teilhabe aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger herstellen. Wesentliche Aspekte sind soziale Integration, politisch-öffentliche Beteiligung, freiwilliges und ehrenamtliches Engagement, Angebote der Stadt zum freiwilligen Engagement und zu Selbsthilfe sowie Servicequalität der Stadtverwaltung.

Der *Beteiligungsklima-Index* setzt sich aus sieben Einzel-Indizes zusammen, die mit Hilfe der Bürgerbefragung erhoben werden. Er wurde im Rahmen der in der Stadt Viernheim erstmals pilothaft durchgeführten Lokalen Demokratiebilanz entwickelt. Der



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2003, S. 21

Grad der Indizes wird in einem Vier-Stufen-Schema gemessen. Der Wert dieses „Demokratie-Indexes“ bewegt sich auf einer Skala von 0 für ein niedriges bis 100 für ein hohes Demokratieniveau und wird als Durchschnitt der sieben Dimensionen ermittelt.<sup>19</sup>

Die *Verwaltungsenquete* dient dazu, alle Verwaltungseinheiten hinsichtlich ihrer Aktivitäten zur Bürgerorientierung zu evaluieren und darüber Transparenz herzustellen. Daraus können sich Synergien zwischen den Ressorts ergeben, Stärken ausgebaut und Schwachstellen behoben werden.

Nicht unbedingt neu, aber nach wie vor höchst aktuell: Ziele und Qualitätsstandards müssen überprüft werden, um langfristig eine kontinuierliche Qualitätssteigerung für Partizipation und Bürgerorientierung zu erzielen. Die Evaluation muss sich sowohl auf die kommunikative Gesamtstrategie der Kommune als auch auf partizipative Einzelansätze beziehen.

##### Indikatoren zur Bürgerbefragung

- Nachbarschaftsverhältnis
- Verhältnis zu ausländischen Mitbürgerinnen und -bürgern
- Interesse an Politik und öffentlichem Leben
- Kenntnis über Stadtverordnete/Kommunalpolitiker
- Vertretung durch Kommunalpolitiker
- Information über wichtige Angelegenheiten durch die Stadtverwaltung
- Einfluss auf wichtige Dinge im Stadtviertel, der Stadt insgesamt etc.
- Ermunterung, Förderung und Anerkennung von Bürgerengagement durch Politik und Verwaltung
- Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen
- Mitbestimmung durch Engagement in Vereinen, in öffentlichen Einrichtungen und in Organisationen
- Engagement in verschiedenen Bereichen
- Engagementbereitschaft
- Servicequalität der Stadtverwaltung

Die Zukunftsfähigkeit einer Kommune hängt zunehmend davon ab, ob sie in der Lage ist, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Bürgerschaft tragfähige Visionen entwickeln, Ziele und Maßnahmen formulieren und diese umsetzen. Das bestehende Potenzial der verschiedenen Kooperationsformen einer Urban Governance wird derzeit noch zu wenig genutzt. Partizipation gewinnt in diesem Rahmen an Bedeutung.

## 5 Fazit: Partizipation als Baustein einer modernen Urban Governance

Partizipation ist eine inzwischen anerkannte und vielfach bewährte Verfahrensweise, um die Interessen und Betroffenheiten der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Trotz aller Kontroversen beispielsweise über die Effizienz des Verwaltungshandelns, über die Schwierigkeit, gesellschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie z. B. auch Migranten zu beteiligen, oder über die Legitimation der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen zählen Partizipation und Kommunikation inzwischen zum Standardrepertoire der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Dies unterstreichen etwa Vermittlungsverfahren bei Großinfrastruktur (z. B. Mediationsverfahren Flughafen Berlin und Frankfurt/M.), Beteiligungsansätze bei kommunalen Leitbildprozessen (z. B. Hamburg, Köln, Passau) oder ein partizipatives Quartiersmanagement beim Stadtumbau Ost und West. Zudem ergibt sich durch die neue Plan-UP-Richtlinie der EU die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen, was den Bedeutungsgewinn der Partizipation unterstreicht.

Doch veränderte Rahmenbedingungen stellen neue Anforderungen an Partizipationsprozesse. Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel wurden näher ausgeführt. Erstere kündigt eine offensive Perspektive an: Der Status quo der Bürgerbeteiligung ist eine gute Ausgangsbasis; aber das weiter gesteckte Ziel lautet „Bürgerkommune“. In ihr verstehen sich Kommune und Bürgerschaft als Partner, motivieren Verwaltung und Politik zur Mitwirkung, arbeiten Bürgerinnen und Bürger aktiv mit und übernehmen in Teilbereichen öffentliche Aufgaben in Eigenregie. An dieser Stelle rückt auch der demographische Wandel in das Blickfeld. Kommunen geraten zunehmend unter Druck, neben der Wirtschaft auch die Bürgerschaft als Ko-Produzent öffentlicher Leistungen zu gewinnen. Die Voraussetzungen dafür sind durchaus als gut zu bezeichnen. Die Zahl der Menschen, die sich bürgerschaftlich engagieren können, wird durch den demographischen Wandel so groß wie nie zuvor sein. Der 2. Freiwilligen-survey zeigt die größten Zuwachsraten für bürgerschaftliches Engagement bei den

über 55-Jährigen auf.<sup>20</sup> Die Herausforderung besteht darin, das bereits heute vorhandene Potenzial von rund 30 %<sup>21</sup> zu aktivieren und zu nutzen sowie Restriktionen abzubauen, die Bürgerengagement verhindern. Bei den Leistungen des bürgerschaftlichen Engagements muss es sich allerdings um eine Ergänzung des öffentlichen Angebots handeln, denn sonst besteht die Gefahr des Ersatzes. Vor allem können keine öffentlichen Pflichtleistungen übernommen werden.<sup>22</sup>

Woran es noch fehlt ist, die neuen Handlungsfelder für Anpassungsleistungen im Zuge des demographischen Wandels mit Partizipationsstrategien zu verknüpfen. Denn vor allem die eigentlich Betroffenen und artikulationsschwachen Bevölkerungsgruppen, die am ehesten die Veränderungen spüren, bekommen häufig keine Gelegenheit, ihre Bedenken, Vorstellungen und Anregungen in die Verfahren einzubringen. So gibt es zwar bereits Ansätze für Kommunikationsstrategien im Rahmen von Stadtumbau-Projekten, doch sind Öffentlichkeitsarbeits- und Partizipationsstrategien zum Leerstandsmanagement, um den Bewohnern eine ausreichende Chance zu geben, sich auf die Veränderungen und teilweise auch den Abriss ihrer Wohnhäuser einzustellen, längst noch nicht die Regel. Bei anderen Handlungsfeldern, wie Anpassungsstrategien für Infrastrukturleistungen, fehlt es offensichtlich noch an Konzepten und der Vorstellungskraft, wie Bürgerinnen und Bürger in den Veränderungsprozessen mitwirken können. Die gegenwärtig vielerorts entstehenden Bürgerinitiativen und Unterschriftensammlungen – zum Beispiel gegen die Schließung einer Schule im Stadtteil oder die Erhöhung von Abwasserabgaben, da die vorhergesagte Auslastung der Anlagen nicht gegeben ist – zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürgern als Akteure nicht ausreichend berücksichtigt wurden und sich nun über selbst gewählte Formen zu Wort melden.

Maßgebliche Voraussetzung dafür, dass Partizipation in diesen Feldern als offensive Strategie zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen eingesetzt wird, ist ein Rollen- bzw. Selbstverständniswechsel bei Politik und Verwaltung. Gegenüber dem früheren hierarchischen Denken, das die Bürgerschaft in die Rolle des Bittstellers drängte, war bereits der Wandel zur Dienstleistungskommune ein enormer Modernisierungsschritt. Die partnerschaftliche Zusammen-



arbeit in der Bürgerkommune erfordert aber darüber hinaus eine noch weitergehende Bereitschaft, auf Privilegien (bspw. Entscheidungskompetenz) und Gewohnheiten (z. B. eingespielte Abläufe) zu verzichten. Eine zukunftsfähige Urban Governance benötigt eine kommunale Kooperations- und Kommunikationskultur, die auf Partnerschaft ausgerichtet ist. Allerdings muss der öffentlichen Hand dabei auch zukünftig die Aufgabe zukommen, Mindeststandards etwa bei Versorgung und Umweltqualität sicherzustellen, wozu ein gewisses Maß an verbindlicher, formaler Steuerungsmacht erforderlich bleibt.

Die Bürgerkommune stellt also im Grunde genommen weniger die Partizipation als eine bewährte Governanceform vor neue Anforderungen. Viel mehr gelten diese für die Akteure der Stadtgesellschaft, also einer-

seits für Politik und Verwaltung sowie andererseits für die Privaten, d. h. sowohl für die Bürgerschaft als auch die Wirtschaft.

Bei der Umsetzung dieser neuen Anforderungen kommt den skizzierten Modernisierungsansätzen eine wichtige Rolle zu: Qualitätsstandards können dazu beitragen, die Partizipation in der Breite zu optimieren. Die neuen Medien ermöglichen ergänzend innovative Formen und Verfahren der Beteiligung. Und Evaluation und Wirkungskontrolle gewährleisten, dass eine kontinuierliche Verbesserung der Partizipation stattfinden kann. In der Summe bieten alle diese Ansätze die Chance, das Instrumentarium der Partizipation zu modernisieren und so das erkannte Beteiligungspotenzial wirkungsvoller für die Stadtentwicklung auszuschöpfen.

#### Anmerkungen

(1)

Vgl. Banner, Gerhard: Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Der Bürger im Staat (1998) H. 4, S. 179–186; Plamper, Harald: Obrigkeitliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune: Zur aktuellen Reformdiskussion. In: Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung und des Vereins Aktive Bürgerschaft e.V. Bd. 1. Hrsg.: Trott zu Solz, Levin von. – Gütersloh 1998

(2)

Vgl. u.a. Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. VOP-Sonderheft 4 (2001), S. 10–12

(3)

Vgl. Benz, Arthur: Vom Stadt-Umland-Verband zu „Regional Governance“ in Stadregionen. Z. f. Kommunalwiss. Bd. II (2001), S. 55–71; Knieling, Jörg: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. Inform. z. Raumentwickl. (2003) H. 8/9, S. 463–478; Kooiman, Jan: Governance. A social-political perspective. In: Participatory Governance, Political and Social Implications. Hrsg.: Grote, Jürgen. – Opladen 2002

(4)

Löffler, Elke: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Verwaltung u. Management (2001) H. 4, S. 212–215 (212)

(5)

Vgl. Roth, Roland: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Die Bürgergesellschaft. Hrsg.: Meyer, Thomas; Weil, Reinhard. – Bonn 2002; Sinning, Heidi: Verwaltungsmodernisierung und Planungskommunikation. Qualitätsmanagement für bürg器orientierte Kommunen. Raumplanung H. 97 (2001), S. 181–186

(6)

Vgl. Hammerbacher, Ruth; Stewens-Werner, Dorothea: Gute Praxis. Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen. Eine Untersuchung im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei, der Stadt und des Landkreises Osnabrück. – Hannover 2002; Selle, Klaus; Rösener, Britta: Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Dokumentation und Auswertung des Werkstattgesprächs am 5./6.12.2002 (Aachen 2003, unveröff.)

(7)

Vgl. Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Bd. 3. – Gütersloh 2002; Bertelsmann Stiftung; Verein Aktive Bürgerschaft e.V. (Hrsg.): Aufruf zum Dialog. Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Ergebnisse des CIVITAS-Netzwerks. – Gütersloh 2000

(8)

Vgl. Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido: Bürgergesellschaft konkret. Erfahrungen und Initiativen aus Nürtingen. – Gütersloh 2000

(9)

Vgl. Stadt Essen (Hrsg.): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Ergebnisbericht. – Essen 1999

(10)

Vgl. Renner, Mechthild; Walther, Uwe-Jens: Perspektiven einer sozialen Stadtentwicklung. Raumforschung u. Raumordnung (2000) H. 4, S. 326–336

(11)

Vgl. Linder, Wolf; Vatter, Adrian: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Hrsg.: Selle, Klaus. – Wiesbaden, Berlin 1996; Oppermann, Bettina; Langen, Kerstin: Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. – Stuttgart 2003. = Arbeitsber. der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 226

(12)

Vgl. Bertelsmann Stiftung; Booz Allen Hamilton: Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernahe Demokratie. In: E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren. Hrsg.: Friedrich, Stefan; Hart, Thomas; Schmidt, Oliver. – Gütersloh 2002

(13)

Budge, Ian: The New Challenge of Direct Democracy. – Oxford 1996; Grossmann, Lawrence: The Electronic Commonwealth. – New York 1995; Negroponce, Nicholas: Being Digital. – New York 1995

(14)

Davis, Richard: The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System. – New York 1999; Hill, Kevin; Huges, John: Cyberpolitics – Citizen Activism in the Age of the Internet. – Lanham 1998

(15)

Siedschlag, Alexander; Rogg, Arne; Welzel, Carolin: Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet. – Opladen 2002

(16)

Ebda.

(17)

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. – 4. vollständig überarb. und erweiterte Aufl. – Dortmund 2005; Sinning, Heidi; Wiedenhöft, Katrin: Kommunikationsmöglichkeiten per Internet – ein Überblick zu Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation. In: Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Hrsg.: Sinning, Heidi; Selle, Klaus; Pflüger, Frank. – Gütersloh 2003, S. 56–69

(18)

Vgl. Reinert, Adrian: Lokale Demokratie-Berichterstattung – Örebro (Schweden) geht neue Wege. In: Rundbrief Bürgerbeteiligung. Heft I/II. Hrsg.: Stiftung Mitarbeit. – Bonn 2002; Sinning, Heidi; Wiedenhöft, Katrin: Evaluation kommunaler Beteiligungskultur. Wie lässt sich demokratische Teilhabe durch Lokale Demokratiebilanzen weiterentwickeln? Verw. u. Management (2003) H. 6, S. 299–303

(19)

Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Lokale Demokratiebilanz. Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten. – Gütersloh 2003 (Broschüre)

(20)

Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): 2. Freiwilligensurvey 2004 – Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Bürgerschaftliches Engagement. Kurzzusammenfassung [www.bmfsfj.de/politikbereiche/freiwilliges-engagement, did=20806.html](http://www.bmfsfj.de/politikbereiche/freiwilliges-engagement, did=20806.html); Zugriff: 10.10.2004

(21)

Vgl. BMFSFJ (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativerhebung zu Ehrenamt und Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, Gesamtbericht. – Stuttgart, Berlin, Köln 2001; laut 2. Freiwilligensurvey von 2004 mit steigender Tendenz

(22)

Vgl. Enquete Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“; Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht, Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. – Opladen 2002

#### Weitere Literatur

Bieker, Susanne; Knieling, Jörg; Othengrafen, Frank; Sinning, Heidi: Kooperative Stadt-Region 2030. – Braunschweig 2004. = Forschungsergebnisse, Beiträge zu Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig, Bd. 13

CIVITAS-Netzwerk: 10 Anforderungen zum Einsatz neuer Medien für die Bürgerorientierung. In: Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Hrsg.: Sinning, Heidi; Selle, Klaus; Pflüger, Frank. – Gütersloh 2003, S. 16–19

Pröhl, Marga: Von der Binnenmodernisierung zur Politikreform. Strategisches Management zur Bündelung kommunalen Handelns. VOP-Sonderheft 1 (2001), S. 6–8

Sinning, Heidi; Wimmer, Ansgar (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser, Projektdokumentation, Bd. 2. – Gütersloh 2000