Universität Potsdam

Kati Storl

Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen

Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg

KWI-Arbeitshefte 15

KWI-Arbeitshefte 15

Kati Storl

Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen

Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de/ abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2009
http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **KWI-Arbeitshefte** wird herausgegeben vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Redaktion: Burkhard von Watzdorf
Herausgeber: Prof. Dr. Hartmut Bauer
Geschäftsführender Vorstand des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 331 977 4534
Telefax: +49 (0) 331 977 4531
E-Mail: kwi@uni-potsdam.de
Internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.
Druck: AVZ, Universität Potsdam

ISSN 1616-8127
ISBN 978-3-86956-016-8

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3594/
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-35947
[http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-35947]

Vorwort

Frau Kati Storl war Studentin an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und legte im Wintersemester 2007/2008 ihre Diplomarbeit im Studiengang der Verwaltungswissenschaften zum Thema „Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen“ vor. In dieser Arbeit befasst sie sich insbesondere mit den Instrumenten und deren Wirkungen von Bürgerpartizipation an Fallbeispielen aus dem Land Brandenburg. Dabei setzt sich die Autorin zum Ziel, entlang neuer Rahmenbedingungen den Wandel von Bürgerbeteiligungsverfahren zu dokumentieren. Frau Storl veranschaulicht, dass Bürger, Kommunalpolitiker wie auch die Kommunalverwaltung bei der Wahl von einzelnen Instrumenten zur Herbeiführung von Entscheidungen nicht nur eindimensional agieren können.

Ausgehend von der Begriffsklärung „Bürgerbeteiligung“ werden die Modifikation der Rahmenbedingungen (Wandel und Lebensstile, Legitimationsprobleme und Veränderungen im kommunalen Selbstverständnis) diskutiert. Ebenso wird die Vielfalt der Beteiligungsformen systematisiert nach Rechtsquellen, Rechtsstatus, Zweipoligkeit, Impulsgebung und Demokratiegehalt sowie Thematik und Aktionsradius vorgestellt. Einzelne und hier insbesondere unkonventionelle Methoden und Verfahren der Bürgerbeteiligung werden durch die Autorin untersucht. Diese Untersuchung hat einen eindeutigen Praxisbezug, denn die Zusammenstellung orientiert sich an Beispielen aus dem kommunalen Alltag von Brandenburg. Ebenso werden die Anforderungen herausgearbeitet, die zur erfolgreichen Umsetzung von Beteiligungsinstrumenten erfüllt sein sollten. Hier schließt die Autorin eine Debatte zu den Anforderungen an die Akteure „Bürger“, „Politik“ und „Verwaltung“ für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung an. Schlüssig weist Frau Storl darauf hin, dass die von ihr formulierten Handlungsempfehlungen keinen Königsweg für alle Kommunen zur Erreichung einer optimalen Bürgerbeteiligung und die Lösung aller kommunalen Beteiligungsprobleme darstellen. Sie plädiert sehr überzeugend für die Erarbeitung eines „ortsbezogenen Beteiligungskonzeptes“.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse dieser Arbeit von Frau Storl auf das Interesse der kommunalen Praxis stoßen. Frau Storl sei für ihren Beitrag im KWI-Arbeitsheft 15 herzlich gedankt.

Dr. C. Büchner
Geschäftsführende wiss. Mitarbeiterin des KWI

Sag es mir – und ich werde es vergessen

Zeig es mir – und ich werde mich daran erinnern

Beteilige mich – und ich werde es verstehen

Lao Tse

I Zielstellung - all politics is local

Auf keiner anderen staatlichen Ebene sind die Folgen von Entscheidungen so unmittelbar für die Bürger spürbar und auf keiner anderen Ebene sind aber auch die Wirkungsmöglichkeiten für den Bürger so groß, wie bei der Gestaltung des direkten Lebensumfeldes in der Kommune. Dabei kann die lokale Entscheidungsfindung sehr komplexe Strukturen annehmen, so dass die Begründung für eine Entscheidung immer diversifizierter wird. Damit steigen auch die Sensibilität der Bürger und deren Erwartung an Qualität und Beteiligung von Entscheidungen. Der Bedarf an Einbindung von lokalem Wissen, sowie Zustimmung und Mitwirkung, treiben die Bürgerbeteiligung voran, denn sie wird als Chance gesehen, die parlamentarische Demokratie zu beleben und zu ergänzen. Auch aus normativen Prinzipien der Volkssouveränität und Responsivität[1] der Regierenden gegenüber den Regierten ergibt sich der Anspruch, einem breiteren Teil der Bürgerschaft, durch eine Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten, die Chance zu geben, ihren politischen Forderungen mehr Gehör zu verschaffen, größeren Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen und politische Handlungskompetenzen zu erwerben.

In der vorliegenden Diplomarbeit wird ein Ausschnitt aus dem Methodenspektrum der Bürgerbeteiligung untersucht. Dabei soll deutlich werden, dass entlang neuer Rahmenbedingungen, Ziele oder gesellschaftlicher Veränderungen auch der Einsatz von Bürgerbeteiligungsverfahren einem Wandel unterliegt. Diese Arbeit veranschaulicht, dass sowohl Bürger, Kommunalpolitiker als auch die Kommunalverwaltung bei der Wahl von einzelnen Instrumenten, zur Herbeiführung von Entscheidungen, nicht nur eindimensional agieren können. Sie können mit dem Hintergrundwissen der unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten konkret die größtmögliche Konsequenz durch eine gezielte Instrumentwahl erzeugen. Die Konsequenzen können dabei eine breite Akzeptanz von Entscheidungen bis hin zur Legitimation von politischen Akteuren sein. Dabei wird hervorgehoben, dass Beteiligungsverfahren mit Elementen der kooperativen Zusammenarbeit ergänzt und damit die Beteiligungsprozesse Konsensorientiert ausgerichtet werden können, wenn bestimmte Anforderungen an Verwaltung, Politik und Bürger erfüllt sind. Im Zentrum der Auseinandersetzung, mit den einzelnen Instrumenten und der Wirkung einer erweiterten politischen Beteiligung, steht die Wahrung oder Verbesserung der Qualität der kommunalen Demokratie, die Öffnung von Kommunikationswegen bis hin zur Entwicklung einer Beteiligungskultur.

---

[1] Mit dem Begriff der Responsivität ist die Rückkopplung des politischen Handelns, der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen gemeint.

II Vorgehensweise

In **Kapitel 1** wird der Begriff der Bürgerbeteiligung erläutert, abgegrenzt und die Verwendung in der vorliegenden Arbeit festgelegt. Anschließend enthüllt ein Blick in die Vergangenheit die Entwicklung der Bürgerbeteiligung und folgt der historischen Entwicklung bis zur heutigen Verankerung im Gesetz.

Wie die neuen gesellschaftspolitischen Ziele den Veränderungsprozess formten, wird in **Kapitel 2** beleuchtet. Dabei werden folgende Fragen näher erläutert: Sind diese Bestrebungen Konsequenzen der Veränderung und Pluralisierung der Werte, Milieus und Lebensstile? Sind Unzufriedenheiten mit der repräsentativen Demokratie allgemein im Kontext mit der Partei- und Politikverdrossenheit und abnehmender Wahlbeteiligung gleichzusetzen? Hat sich auch das Selbstverständnis von Bürgern und Staat in den vergangenen Jahren gewandelt? Nach der Bestandsaufnahme von kommunal-administrativen sowie bürgerschaftlichen Defiziten, werden aus unterschiedlichen Perspektiven die einzelnen Veränderungen aufgezeigt.

In **Kapitel 3** werden die einzelnen Beteiligungsmöglichkeiten in den Kontext von differenzierten Blinkwinkeln gesetzt. So kann der Leser in den anschließenden Kapiteln schlüssiger nachzuvollziehen, auf welche Grundlagen sich die einzelnen Formen stützen, welche spezifischen Anforderungen erfüllt sein müssen und vor allem, wie sich die Durchsetzbarkeit der einzelnen Instrumente gestaltet.

Ist das Fundament in Form einer umfassenden Bürgerinformation gegossen, können schließlich auch die einzelnen konventionellen Beteiligungsformen darauf aufgebaut werden. In **Kapitel 4** werden die klassisch verfassten Beteiligungsbausteine vorgestellt, die ihre Verankerung im Gesetz finden. Aufgrund aktueller Bestrebungen in Brandenburg wird insbesondere bei Bürgerbeteiligung durch Wahlen sowie bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf den Novellierungsentwurf der Kommunalverfassung eingegangen. Ob die Bürger des Landes Brandenburg von ihren direkten Einflussmöglichkeiten Gebrauch machen, wird exemplarisch veranschaulicht.

Die Palette unkonventioneller Methoden und Verfahren ist groß und je nach Akzentuierung zielen diese Formen auf unterschiedliche Schwerpunkte. Aus dem umfangreichen Angebot wird in **Kapitel 5** eine exemplarische Auswahl getroffen. Es wurden bei der Auswahl bevorzugt die informellen Instrumente gewählt, die im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Studie von Frank Baumann und Malte Detlefsen hinsichtlich ihrer Zielstellung und konzeptionellen Änderungen bereits einer Analyse durchliefen.

Die Zusammen-stellung orientiert sich damit an angewandte Konzepte oder Werkzeuge in der Praxis und wird jeweils durch ein Beispiel aus dem Land Brandenburg untermauert.

Die Wirkung der dargestellten Instrumente wird hinsichtlich ihres direkten Effektes aufgezeigt. Das bedeutet, der Leser erfährt, welche Entscheidungskonsequenzen sich aus konventionellen Beteiligungsverfahren ergeben und welche Mitwirkungseffekte unkonventionelle Beteiligungsverfahren erzielen können.

Die neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen für den Einsatz von Beteiligungsverfahren erfordern nicht nur andere Methoden in der Umsetzung. Das neue methodische Repertoire gibt gleichzeitig auch Anstöße für ein verändertes Verständnis von Beteiligung. In **Kapitel 6** werden die Anforderungen herausgefiltert, die zur erfolgreichen Umsetzung der zukünftigen Beteiligungsinstrumente erfüllt sein sollten und vor welchen Herausforderungen Bürger, Verwaltung und Politik dabei stehen. Es soll deutlich werden, welche Vorgehensweisen sich entwickelt und durchgesetzt haben. Anschließend werden die Kriterien für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung stilisiert. Durch einen Kriterienkatalog könnte damit die Qualität von Beteiligungsverfahren ins Zentrum gerückt und die Standardisierung erhöht werden, um zukünftig die Beteiligungsvariationen zu evaluieren.

Die Schlussbetrachtung in **Kapitel 7** widmet sich den Gedanken, die hinsichtlich der effektiven Auswirkung von Bürgerbeteiligung eine weiterführende Untersuchung ermöglichen. Dafür werden zukünftig vielschichtigere Datenerhebungen erforderlich sein. Die Diplomarbeit wird nicht mit einer Handlungsempfehlung enden. Stattdessen wurde der Leser in den vorangegangen Kapiteln darüber informiert, welche Möglichkeiten ihm, in den verschiedenen Rollen des Bürgers, Kommunalverwalters oder Kommunalpolitikers, offen stehen. Ob und wie letztendlich die verschiedenen Beteiligungsprozesse verankert und ausgestaltet werden, wird davon abhängen, inwiefern es gelingt, den örtlichen Beteiligungsanspruch mit den vorhandenen kommunalen Strukturen zu vereinen.

Eine geschlechtsneutrale Formulierung lässt sich nicht an allen Stellen verwirklichen. In der vorliegenden Diplomarbeit wurde zugunsten der besseren Lesbarkeit auf Formulierungen in maskuliner und femininer Form verzichtet. Die Benutzung der maskulinen Form ist daher ausdrücklich geschlechtsneutral zu verstehen.

Herzlichen Dank

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Korrektoren, Frau Dr. Christiane Büchner, die mich durch ihre hilfreichen Anregungen und ihre Geduld immer wieder unterstützt hat, sowie Herrn Dr. habil. Jochen Franzke für seine Bereitschaft, als Zweitgutachter zu fungieren.

III Inhaltsverzeichnis

1 Bürgerbeteiligung – Begriff, Geschichte, Gesetz 10
1.1 Bürgerbeteiligung - Begriff und Funktion 10
1.2 Geschichte der Bürgerbeteiligung 12
1.3 Alle Gewalt geht vom Volke aus 18
1.4 Zusammenfassung 19

2 Modifikation der Rahmenbedingungen 20
2.1 Bestandsaufnahme: Defizite und Passivität 20
2.2 Wertewandel und Lebensstile 23
2.3 Legitimationsprobleme 28
2.4 Veränderungen des kommunalen Selbstverständnisses 29
2.5 Zusammenfassung 32

3 Vielfalt der Beteiligungsformen 33
3.1 Rechtsquellen 34
3.2 Rechtsstatus 35
3.3 Zweipoligkeit 36
3.4 Impulsgebung und Demokratiegehalt 37
3.5 Thematik und Aktionsradius 38

4 Konventionelle Beteiligungsformen 40
4.1 Fundament: Information 40
4.2 Wahlen 41
4.2.1 Direktwahl: Pro und Contra 43
4.3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 45
4.3.1 Zweck des Bürgerentscheids 47
4.3.2 Schwächen und Vorzüge des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids 48
4.4 Bürgereinwirkung in der Gemeindevertretung, seinen Ausschüssen sowie in Beiräten, Einwohnerfragestunden und Einwohnerversammlungen 51
4.4.1 Mitglieder der Gemeindevertretung 51
4.4.2 Bildung von Ausschüssen 53
4.4.3 Beiräte 55
4.4.4 Einwohnerfragestunde 55
4.4.5 Einwohnerversammlung 56

4.5 Statistische Daten zur Bürgerbeteiligung ... 57
4.5.1 Initiator von Bürgerbegehren ... 60
4.5.2 Einleitungshäufigkeit ... 62
4.5.3 Zusammenfassung ... 64

5 Unkonventionelle Beteiligungsformen ... 65
5.1 Erweiterte Beteiligungsangebote ... 65
5.2 Bürgerinitiative ... 66
5.2.1 Entstehung ... 66
5.2.2 Entwicklung ... 66
5.2.3 Wirkung ... 68
5.2.4 Bürgerinitiative in Brandenburg ... 69
5.3 Zukunftswerkstätten ... 71
5.3.1 Ablauf einer Zukunftswerkstatt ... 71
5.3.2 Konzeptionelle Veränderungen ... 73
5.3.3 Wirkung ... 73
5.3.4 Beispiel aus Brandenburg: Zukunftswerkstatt Cottbuser OstSEE ... 75
5.4 Perspektivenwerkstatt ... 79
5.4.1 Initiierung und Ablauf ... 79
5.4.2 Wirkung ... 80
5.4.3 Erfahrungen ... 81
5.4.4 Beispiel aus Brandenburg: Planungswochenende in Ludwigsfelde ... 82
5.5 E-Partizipation – Beteiligung durch Onlineverfahren ... 84
5.5.1 Vorzüge und Risiken ... 84
5.5.2 Anwendungsmöglichkeiten ... 85
5.5.3 Nutzung des Potenzials der neuen Technologien ... 86
5.5.4 Elektronische Bürgerbeteiligung in Brandenburg ... 87
5.6 Zusammenfassung ... 89

6 Entwicklungen, Herausforderungen, Erfolgskriterien ... 91
6.1 Kommunikation, Empowerment, Professionalität ... 91
6.1.1 Kommunikation – Moderation statt Doktrin ... 92

6.1.2 Empowerment und Aktivierung ... 94
6.1.3 Externer Sachverstand ... 95
6.2 Anforderungen an Bürger, Politik und Verwaltung ... 96
6.2.1 Grundlegende Anforderungen an Bürger, Verwaltung und Politik ... 97
6.2.2 Besondere Anforderung an Politik und Verwaltung ... 99
6.2.3 Besondere Anforderungen an den Bürger ... 100
6.3 Erfolgsfaktoren zur Qualitätssicherung ... 102

7 Schlussbetrachtung – Ausblick und Resümee ... 106

VI Literaturverzeichnis ... 110

IV Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	S. 13	Preußische Städteordnung von 1808, Freiherr von Stein Quelle: Bibliothek der Monumente Germanica Historica
Abbildung 2	S. 15	Besatzungszonen, 1945-1949 Quelle: Haus der Geschichte, Bonn EB-Nr.: 1987/3/061
Abbildung 3	S. 21	Kreistagswahl in Brandenburg 2003 Quelle: Landeswahlleiter Brandenburg
Abbildung 4	S. 24	Modell Mindness21 Quelle: http://www.mindness21.com
Abbildung 5	S. 25	Sinus Milieus nach Sociovision 2007 Quelle: http://www.sinus-sociovision.de/2/2-3-1-1.htm
Abbildung 6	S. 41	Wählen gehen Quelle: Horst Pötzsch, 2003
Abbildung 7	S. 58	Bürgerbegehren in Brandenburg nach Einleitungsjahr
Abbildung 8	S. 58	Verteilung der Bürgerbegehren nach Sachverhalten
Abbildung 9	S. 59	Bürgerbegehren im Jahr 1996 in Brandenburg
Abbildung 10	S. 60	Bürgerbegehren im Jahr 2001 in Brandenburg
Abbildung 11	S. 63	Gegenüberstellung der Regelungen Brandenburg – Bayern
Abbildung 12	S. 93	multi-channel-Kommunikation Quelle: www.gx.nl

V Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Synopse zur Novellierung der Kommunalverfassung: Direktwahl des Landrates

Anlage 2 Synopse zur Novellierung der Kommunalverfassung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

1 Bürgerbeteiligung – Begriff, Geschichte, Gesetz

1.1 Bürgerbeteiligung - Begriff und Funktion

Die Bürgerbeteiligung ist in ihrer Bedeutung sehr dehnbar. Häufig wird mit ihr die politische Beteiligung oder Partizipation gleich gesetzt und als aktive Beteiligung der Bürger bei der Erledigung der gemeinsamen Angelegenheiten verstanden (Schubert/Klein 2001). Oft wird aber auch Partizipation als Oberbegriff verstanden, wobei sich dann die Bürgerbeteiligung lediglich auf Teilbereiche der Partizipation bezieht. Entlang der Diskussion wurden vor allem um die Begrifflichkeit des Ausdrucks „Bürgerbeteiligung" verschiedene Interpretationen eröffnet. Problematisch ist in erster Linie der Wortteil „Bürger". Denn dieser wird nach dem juristischen Verständnis als volljähriger deutscher Staatsbürger gesehen. Doch nicht alle Beteiligungsinstrumente beziehen sich allein auf den Bürger. Verschiedene Autoren vertreten den Gedanken, den Begriff in „Öffentlichkeitsbeteiligung" oder „Bevölkerungsbeteiligung" umzubenennen.[1] Hierbei ergibt sich erneut die Problematik, dass Bevölkerungs- oder Öffentlichkeitsbeteiligung nun zwar auch minderjährige und nicht eingebürgerte Anwohner einbeziehen, trotzdem aber auch diese Begriffe ungenau und weitläufig bleiben. Sie sprechen nicht mehr unmittelbar individuelle Personen in der Bürgerrolle an, sondern könnten sich auch auf Gruppen, Organisationen oder Massenmedien beziehen.

Entsprechend dem ursprünglichen, engeren Sinn von Bürgerbeteiligung liegt in den weiteren Ausführungen das Hauptaugenmerk auf die unmittelbare Einbeziehung von Bürgern als Mitglieder eines Gemeinwesens in kommunale Entscheidungen. Bürgerbeteiligung bedeutet folglich, die Öffnung von Planungs- und Politikprozessen für eine bürgerschaftliche Mitwirkung. Die Begriffe Bürgerbeteiligung und Partizipation werden hier synonym verwendet. Zu unterscheiden ist die Bürgerbeteiligung insgesamt von der Verbands- und Expertenbeteiligung. Denn Parteien und Interessenverbänden stehen andere Wege der Mitwirkung an der politischen Willensbildung offen, als einzelnen Bürgern.

---

[1]Partizipation beziehungsweise Bürgerbeteiligung wird hauptsächlich im Bereich von Umwelt und Naturschutz nach der neuen europarechtlichen Terminologie „Öffentlichkeitsbeteiligung" genannt (Albrecht W. Hoffmann, Brigitte Heiss).

Nach Joachim Detjen (Detjen 2000: 55 f.) gibt es fünf Funktionen der Bürgerbeteiligung. Als erste Funktion erfüllt sie die Transmission bürgerschaftlicher Interessen in politische Entscheidungen. Besonders geeignet sind jene Beteiligungsinstrumente, welche zunächst isolierte Interessen der Bevölkerung zu eindeutigen Handlungsoptionen aggregieren und sie mit Nachdruck den lokalen Entscheidungsträgern näher bringen. Eine zweite Funktion besteht in der Integrationsleistung. Die Anwendung partizipatorischer Instrumente kann bewirken, dass das Gemeindevolk einen Zusammenhalt entwickelt und ein enges Verhältnis zu seiner örtlichen Gemeinschaft gewinnt. Drittens kann die Bürgerbeteiligung einen Beitrag zur politischen Sozialisation oder politischen Erziehung leisten. Es kann daher geschlussfolgert werden, dass dieser Effekt am größten bei denjenigen ist, die ein Bürgerbegehren initiieren, weil hier eine Einarbeitung in die kommunale Problemlage erforderlich ist. Aber auch das Engagement in Parteien, Verbänden und Vereinen wirkt sich auf das politische Verständnis aus. Eine vierte Funktion besteht in der Selektion des zukünftigen politischen Personals. Das zunächst punktuelle Engagement für ein bestimmtes kommunalpolitisches Anliegen wirkt als Training für die eventuelle spätere Übernahme fester Verantwortungsrollen. Fünftens trägt die Bürgerbeteiligung ganz allgemein zur Legitimation der Politik und der politischen Institution bei. Das heißt, wer sich politisch einmischt und von Anderen dabei ernst genommen wird, wird die Ordnung, die dies ermöglicht, eher akzeptieren.

Darüber hinaus beteiligen sich Bürger nicht nur in Parteien und Verbänden, sondern auch in Initiativen und in individuellen Tätigkeiten für das Gemeinwesen. Sie nehmen weiterhin an Demonstrationen und Versammlungen teil und äußern sich in Flugblättern oder Leserbriefen. Diese Beteiligungsarten sind zwar grundrechtlich verankert, ihre Ausübung ist aber nicht unmittelbar formalisiert, wie etwa die des Wahlrechts (Baumann/ Detlefsen 2004: 6). In diesem Sinne ist die übliche Unterscheidung zwischen verfassten und nicht verfassten Beteiligungen bei genauerer Betrachtung als eine Unterscheidung zwischen starken und wenig formalisierten Beteiligungsarten zu verstehen.

Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die aktive Beteiligung der Bürger bei der Erledigung der kommunalen Angelegenheiten. Die Beteiligung kann aufgrund konventioneller, also gesetzlich verankerter Methoden oder durch unkonventionelle Methoden erfolgen. Kapitel 4 und 5 greifen diese Unterscheidung auf und erläutern die jeweiligen Grundlagen als auch die Ausgestaltung der Beteiligungsmethoden.

1.2 Geschichte der Bürgerbeteiligung

Die Entwicklungen der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements in Deutschland erfolgten und erfolgen keineswegs geradlinig (Baumann/ Detlefsen 2004: 9). Sie verlaufen vielmehr verwirrend widersprüchlich, weisen Brüche auf und führen dazu, dass entwickelte Formen der Bürgerorientierung vielerorts auf einige „Inseln" beschränkt bleiben (Selle 2004). Den entscheidenden Anfang brachte die Denkschrift des Freiherr von Stein aus dem Jahr 1808. Geboren in der Zeit der nationalen Katastrophe, nach der Niederlage in Jena und Auerstedt, entsprungen vor dem Hintergrund einer zentralistischen Bürokratie, die das ihre zur Entfremdung von Staat und Bürger getan hat, stellten die von Stein entwickelten Ordnungsprinzipien den einzig gangbaren Weg aus der Krise des Staates dar (Knemeyer 1995: 36). Der gescheiterte absolutistische preußische Beamtenstaat konnte, nach Überlegungen von Stein, in neuer Form wieder aufgebaut werden, wenn die Gesellschaft selbst, die Bürgerschaft, durch effektive Mitarbeit in Beschlussfassung und Vollzug Anteil an der Verwaltung erhielt.

Steins Remedur lautete: Partizipation an der Basis anstelle formaler Steuerung durch Zentrale. Nur der den Problemen nahe und von ihnen betroffene Bürger könnte den „Formenkram und Dienstmechanismus" in den Behörden „zertrümmern" (Deubert 1993: 331 ff). Neben dieser Erneuerung der Verwaltungsstrukturen erstrebte Stein mit seiner Reform des politischen Gemeinwesens, durch Beteiligung der Entfaltung von Bürgersinn und Gemeingeist, die Abkehr der Ichbezogenheit, die Hinwendung zum Staat und damit eine Stabilisierung des Gemeinwesens selbst. In seiner Denkschrift gibt Stein den Grund für die Einräumung von bürgerschaftlicher Mitwirkung an: „Wenn dem Volke alle Teilnahme an den Operationen des Staates entzogen wird, wenn man ihm sogar die Verwaltung seiner Kommunal-Angelegenheiten entzieht, kommt es bald dahin, die Regierung teils gleichgültig, teils in einzelnen Fällen in Opposition mit sich zu betrachten". In dem heute unter „kommunale Selbstverwaltung" bekannten Begriff, sah Stein ein Mittel, „die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie [...] von Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke anzulenken und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten"

(Nassauer Gedenkschrift, Dok. Nr. 47, S. 185 ff und 189 ff).[2] Neben dem in der Städteordnung verankerten gewählten Vertretungsorgan und einem daraus hervorgehenden Verwaltungsgremium wurden Ansätze einer unmittelbaren Entscheidungsbeteiligung von Bürgern in Deputationen[3] und Kommissionen verankert, die besondere Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Bei der Besetzung dieser Deputationen sollten neben Rats- und Magistratsmitgliedern auch Bürger mit nützlichen Sachkenntnissen herangezogen werden.

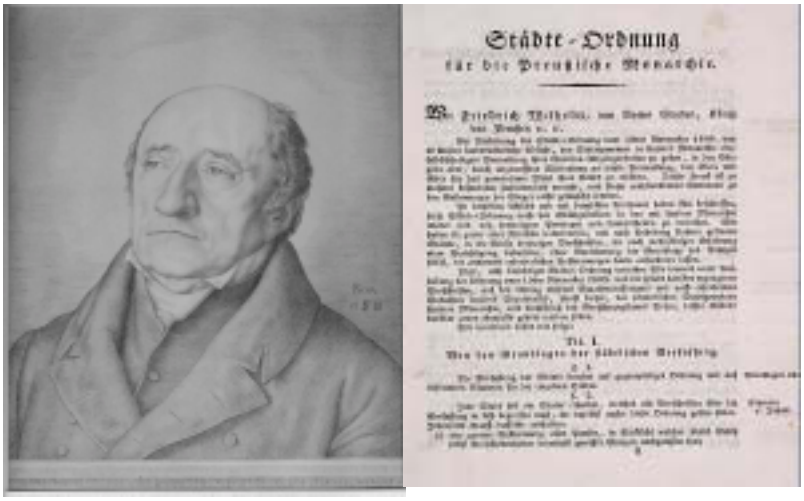

Abbildung 1: Preußische Städteordnung von 1808, Freiherr von Stein

Damit bot die Städteordnung erstmals ein Instrument, den Bürger unmittelbar in die Verwaltung mit einzubeziehen. Im Laufe der Entwicklung konnten sich diese Deputationen zum eigentlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung entwickeln (Fischer/Götz 1953: 16). Orientiert an den Grundsätzen der Städteordnung sollte eine Landgemeindeordnung geschaffen werden, die sich insbesondere durch die direkte Wahl des Dorfschulzen als Gemeindevorsteher auszeichnete. Dies scheiterte jedoch am Widerstand des um seine Rechte bangenden Landadels. Es kam hinzu, dass das Bürgerrecht selbst nur bestimmten Schichten der Bevölkerung zustand.

[2]Der Begriff der Selbstverwaltung ist im 19. Jahrhundert unter Übernahme älterer, vor allem britischer Vorstellungen „selfgovernment" entstanden. Vor der Zeit des Absolutismus hatten einige Städte im Rahmen der altdeutschen Städtefreiheit eine viel weitergehende Selbständigkeit gegenüber dem Staatsganzen gehabt, „die Stadt war mehr oder weniger eine Republik, übte in ihrem Gebiet selbst die meisten staatlichen Hoheitsrechte aus". Borghorst 1976: 11 verweist auf Heffter 1950: S. 15

[3]Unter Deputationen versteht man Abordnungen, die im Auftrag einer Versammlung einer politischen Körperschaft Wünsche oder Forderungen überbringt (Fremdwörterbuch 2006).

Vor dem Hintergrund der Württembergischen Verfassung des Jahres 1819, die von den Gemeinden als „Grundlage des Staatsvereins" sprach und sie damit institutionell aufwertete, brachte das Gemeindeedikt des Jahres 1822 die Direktwahl des Schultheißen. Auch in Baden war mit der Verabschiedung des Gemeindegesetzes die direkte Bürgerbeteiligung wesentlich ausgeprägter als in anderen Ländern. Dieses Gesetz sollte nicht nur die Verwaltung vereinheitlichen. Es sollte auch durch die Einbeziehung der Bürger unterer Schichten ein Gedeihen der inneren Einheit des Staates ermöglichen. Neben dem Gemeinderat wurde der Bürgermeister von der Gemeindeversammlung unmittelbar gewählt (§ 11 Baden-Württembergische Gemeindeordnung 1819). Die Gemeindeordnung wurde jedoch durch zahlreiche Änderungen immer mehr beschnitten und die direkte Bürgerbeteiligung eingeschränkt (Knemeyer 1995: 40).

Die Revolution des Jahres 1848, mit ihren Ansätzen für eine verstärkte kommunale Selbstverwaltung, hatte nur geringe und sehr kurzfristige Auswirkungen auch auf die Kommunalordnungen einzelner Länder. Nennenswerte Verbesserungen direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten gab es nur in wenigen Ländern. Bedeutsam waren die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in allen bayrischen Landsgemeinden (Art. 197 Abs. 1 Bayrische Gemeindeordnung 1869) und die erstmalige Verankerung des Initiativrechts der Bürger (Art. 147 Abs. 2 Bayrische Gemeindeordnung 1869).

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung kommunaler Selbstverwaltung im Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung (1919) war auch die Basis für die umfassendere Anerkennung dieser staatsgestaltenden Organisationsform verwirklicht. Parallel zur Einführung direktdemokratischer Elemente in der Weimarer Verfassung, selbst auf Staatsebene, wurden diese auch auf der Kommunalebene ausgebaut. So wurden in Thüringen (1922) und in Sachsen (1925) plebiszitäre Gemeindebegehren eingeführt, mit welchen eine bestimmte Ratsentscheidung erstrebt werden konnte. Neben der allgemeinen Wahl der Gemeindevertretung wurde in Baden und Oldenburg (1921), in Sachsen (1923), in Thüringen (1926) und in Bayern (1927) auch die Möglichkeit der Abberufung der Gemeindevertretung auf Initiative des Bürgers geregelt (Knemeyer 1995: 41).

Die von den Nationalsozialisten im Jahre 1935 erlassene Deutsche Gemeindeordnung beseitigte nicht nur das System kommunaler Selbstverwaltung, sondern damit gleichermaßen jegliche Art direktdemokratischer Einflussnahme (Knemeyer 1995: 41 zitiert Mazerath 1970).

Ab 1945 wurde in Brandenburg, mit dem Aufbau eines Staates nach sowjetischem Muster (Volksdiktatur), die kommunale Selbstverwaltung und direkte Bürgerbeteiligung verhindert. Durch die in Abbildung 2 verdeutlichten Besatzungszonen resultiert in Deutschland ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle und nach

1949 ein Ost-West-Gefälle, in der Realisierung von unmittelbarer Bürgerbeteiligung, was bis in die 90er Jahre bestehen blieb (Knemeyer 1995: 42).

Abbildung 2: Besatzungszonen, 1945-1949

Während 1946 in der Bayrischen Verfassung im Art. 11 Absatz 2 die Formulierung „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen“ verankert wurde, konnte sich in den Kommunen der sowjetischen Besatzungszone keine Selbstverwaltung entfalten. In den drei Bezirken (Cottbus, Frankfurt und Potsdam), die 1952 an die Stelle des Landes Brandenburg traten, bestand das Verwaltungssystem aus 38 Kreisen, 6 kreisfreien Städten und fast 8.000 Gemeinden. Fest eingebaut in das System des „demokratischen Zentralismus“ und als „örtliche Organe der Staatsmacht“, bestand faktisch eine staatliche Verwaltung (Büchner/ Franzke 2002: 24).

Durch weitreichende gesellschaftliche und politische Veränderung nach dem Zweiten Weltkrieg, verbesserten sich in den alten Bundesländern zunehmend die Voraussetzungen für eine stärkere Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung der Politik (Gabriel 2002: 123). Seit den 50er Jahren wurden ein wachsender Partizipationsbedarf, ein zu-nehmendes politisches Interesse, ein gestiegenes staatsbürgerliches Selbst-bewusstsein und eine breite Akzeptanz demokratischer Prinzipien indiziert (Gabriel 2002: 123). Die Grundlagen zur partizipativen Öffnung des politischen Systems waren damit vorhanden.

Seit den 60er Jahren haben sich die politischen wie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Partizipation in Deutschland stark verändert. Diese Veränderungen haben ihre Wurzeln zum großen Teil in den Forderungen der Bürger nach mehr Beteiligung an politischen Entscheidungen. In den 70er Jahren fand schließlich eine partizipatorische Umbildung statt. Als maßgebliche Ursachen werden in der Literatur am häufigsten folgende Erklärungsfaktoren genannt: ein Generationenaustausch, der Wertewandel, die Bildungsexpansion, der wachsende Staatsinterventionismus und ein abnehmendes Vertrauen in die Fähigkeit der Politiker, die anstehenden Probleme zu lösen (Gabriel 2002: 122).

Die Rechtfertigungsgründe einer reinen Repräsentativdemokratie und damit skeptischen bis ablehnenden Haltung gegenüber einer Öffnung der Gemeindeverfassung, stützen sich im Wesentlichen auf drei Argumente. Immer wieder wurde auf die negativen Erfahrungen mit den direktdemokratischen Einrichtungen der Weimarer Verfassung verwiesen, die als „Prämie für Demagogen" gewirkt hatte.[4] Daneben wurden Zweifel an der politischen Reife und Urteilsfähigkeit der Bevölkerung vorgetragen, die nicht dazu in der Lage sei, komplexe kommunalpolitische Sachfragen zu durchschauen, sich ein begründetes Urteil über diese Frage zu bilden und dementsprechend eine sachgerechte Entscheidung zu treffen (Graf Vitzhum/Kämmerer 2000: 20ff). Schließlich wurde auch die organisatorische Notwendigkeit einer Arbeitsteilung zwischen der Bevölkerung und der politischen Führung betont, in welcher der Bevölkerung die Aufgabe der Interessenartikulation und der Auswahl politischen Führungspersonals zugedacht, den kommunalen Organen dagegen das Recht zur verbindlichen Entscheidung über kommunale Sachfragen vorbehalten war (Gabriel 2002: 122).

---

[4] Die Formulierung entstammt von Theodor Heuss in den Beratungen des Parlamentarischen Rates 1948/ 1949. Die Freiheitsvorstellung von Heuss war bürgerlich, fast biedermeierlich geprägt oder vielleicht sogar schon wieder modern, da Ehrenamt und schlanke Verwaltung zu Begriffen wurden. Die Demokratie allerdings sah Heuss als Lebensform und nicht nur als politisches Gefüge. Der Aussage „der Staat ist um des Menschen willen da" würde Heuss nicht uneingeschränkt zustimmen. Der Staat habe auch als Institution eine eigene Bedeutung und Würde. Gegen plebiszitäre Rechte hegte der erste Bundespräsident eine große Abneigung, da er in ihnen eine Prämie für Demagogen sah. (http://www.stiftung-heuss-haus.de/ Stand: 01.08.2007)

Nach der friedlichen Revolution Ende 1989 und mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 03. Oktober 1990 fand auch in Brandenburg der demokratische Umgestaltungsprozess statt. Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Landes- und Kommunalebenen wurden verabschiedet und entsprechende Verwaltungsstrukturen geschaffen (Büchner/Franzke 2002: 25). Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sicherte die Verfassung des Landes Brandenburg das Recht auf Selbstverwaltung zu. Die Brandenburger Kommunalverfassung wurde 1993 durch den Landtag beschlossen und umfasst die Gemeindeordnung, die Landkreisordnung und die Amtsordnung.

In den 90er Jahren nimmt die Bedeutung kooperativer Beteiligungsverfahren zu und der Begriff der „Bürgerkommune" taucht immer häufiger in der Fachdiskussion auf. Obwohl eigentlich eine Selbstverständlichkeit: „die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner durch ihre von den Bürgern selbst gewählten Organe und im Rahmen der Gesetze durch die Bürger unmittelbar" (§ 1 Absatz 2 Gemeindeordnung Brandenburg) wird mit dem Begriff ein deutlicher Qualitätssprung bei der Beteiligung der Bürger assoziiert. Durch eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements soll das Kräftedreieck zwischen Bürgern, kommunaler Politik sowie Verwaltung neugestaltet werden (Bogumil, Holtkamp, Schwarz 2003).

Ein wachsender Teil der Bevölkerung zeigt eine höhere Bereitschaft erweiterte Teilhaberechte zu reklamieren. Die Forderung nach einer stärkeren Einbeziehung der Bevölkerung in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse wurde auch in Teilen der Politik und der Wissenschaft unterstützt (Bogumil/ Holtkamp/ Kißler 2006: 17). Unter anderen wurde die Auffassung vertreten, dass die Stärkung direktdemokratischer Elemente entweder normativ oder mit dem „demokratischen Mehrwert" der Bürgerbeteiligung begründbar ist (von Arnim 2000: 25). Vertreter dieser Meinung versprechen sich von einem Ausbau eine qualitativ bessere Demokratie, insbesondere eine Entmachtung der bürgerfern gewordenen Parteien und der von diesen hervorgebrachten politischen Klasse, einen Abbau der Politikverdrossenheit und Entfremdung sowie eine verbesserte Qualität politischer Entscheidungen (Gabriel 2002: 122). Das in der Literatur erwähnte periodisch immer wiederkehrende aufbrechende Misstrauen der Bevölkerung gegen die Institutionen und Akteure der Parteiendemokratie spricht für die Annahme, dass Teile der Bevölkerung eine stärkere Einflussnahme auf die Politik nicht nur für möglich, sondern auch für notwendig halten (Maier 2000: 18).

1.3 Alle Gewalt geht vom Volke aus

So bestimmt das Grundgesetz von 1949 im Artikel 20 Absatz 2 Satz 1, dass alle Gewalt vom Volke aus geht. Nahtlos schließt sich jedoch im zweiten Satz eine Schmälerung dieser Formulierung an: die Gewalt wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt und durch besondere Organe wahrgenommen. So wirkt der Bürger nur indirekt an der Gestaltung seines Lebensumfeldes mit und ist nicht unmittelbar Träger demokratischer Entscheidungen (Knemeyer 1995: 13).

Die eigentliche politische Willensbildung obliegt auch in der Kommunalpolitik den Parteien beziehungsweise den durch die vom Bürger regelmäßig gewählten Vertretern (Artikel 21 Grundgesetz). Hier soll jedoch keine Abhandlung über die direkte Demokratie folgen, dies ist an anderer Stelle weitaus besser geschehen (Auer/Bützer 2001) und würde sicherlich den Umfang dieser Arbeit sprengen und das eigentliche Thema in den Hintergrund drängen. Was dagegen in den weiteren Ausführungen dargestellt wird, sind verschiedenste formelle und informelle Elemente der direkten Demokratie, die im deutschen System neben anderen repräsentativen Elementen existieren.

Eine Verschiebung in der Verteilung kommunaler Entscheidungsmacht entsteht durch die Institutionalisierung von Partizipationsrechten, die die förmliche Kompetenz zum Fällen rechtsverbindlicher Entscheidungen von der Kommunalvertretung auf die Bürgerschaft verlagert (Gabriel 2002: 126). Die verschiedenen Partizipationssysteme unterscheiden sich aber in den meisten Fällen zwischen parteienstaatlichen Partizipationsformen und legalen sowie nicht legalen Formen des politischen Protests. Die Beteiligung von Bürgern ist dann nicht mehr eine freiwillige Leistung der Kommune, wo gesetzliche Regelungen existieren, in denen die Partizipation gefordert und klar beschrieben ist. Direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene stellen eben Ergänzungen zum Prinzip repräsentativer Demokratie dar. Dazu zählen unter anderen die Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Brandenburg zur Einwohnerfragestunde, Beteiligung von Betroffenen und Sachverständigen, zum Einwohnerantrag sowie zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In der Brandenburgischen Kommunalverfassung werden damit dem Bürger verschiedene direkte Beteiligungsrechte eingeräumt. Wenn die Bürger möchten, können sie Einfluss auf die Kommunalpolitik ausüben und im Rahmen von Rechts- und Gemeinwohlbindung eigene Akzente schaffen.

1.4 Zusammenfassung

Im historischen Rückblick zeigten sich zahlreiche Ansätze, derartige Bürgerbeteiligungsformen zu schaffen. Diese Ansätze waren von diversen Zielsetzungen und Überlegungen bestimmt und von unterschiedlichem Erfolg gekrönt. Seit wenigen Jahren sind verstärkt Bestrebungen zu registrieren, die den Bürger über das Angebot größerer Beteiligungsrechte mehr an den Staat zu binden versuchen – den Bürger wieder einzugemeinden trachten. Auf welchen Grundlagen sich diese Bestrebungen stützen, wird im nächsten Kapitel beleuchtet.

2 Modifikation der Rahmenbedingungen

Schon im geschichtlichen Verlauf wurde deutlich, dass sich spätestens seit den 60er Jahren die politischen wie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland verändert haben. Sowohl das Selbstverständnis vom Staat als auch das vom Bürger hat sich gewandelt. Eine neue Zielrichtung ist entstanden: die Stärkung der Bürgergesellschaft[5] hin zu verbesserten Beteiligungschancen bei der Gestaltung und Entwicklung des Gemeinwesens. Durch die Schaffung der aktiven Mitgestalterrolle des Bürgers soll noch ein weiteres Ziel erreicht werden: ein höherer Legitimitätsglauben aufgrund der stärkeren Identifikation mit dem Gemeinwesen (Holtkamp/ Bogumil/ Kißler 2006: 18). Wie die neuen gesellschaftspolitischen Ziele den Veränderungsprozess formten, wird im nun folgenden Kapitel erläutert. Nach der Bestandsaufnahme von kommunal-administrativen sowie bürgerschaftlichen Defiziten, werden aus unterschiedlichen Perspektiven die einzelnen Veränderungen und Konsequenzen aufgezeigt.

2.1 Bestandsaufnahme: Defizite und Passivität

Angesichts der angewachsenen finanziellen und organisatorischen Aufgabenbelastung, die von den Kommunen getragen werden müssen, bleiben für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wenig Mittel übrig. Die betroffenen Kommunen versuchen durch eine Reduzierung der freiwilligen Selbstverwaltungstätigkeiten gegenzusteuern: kommunale Theater oder Schwimmbäder werden geschlossen, Straßenreparaturen verzögert und Bauprojekte verschoben.

Trotz maßvollen Handelns stehen besonders strukturschwache und sich im Strukturwandel befindliche Kommunen, hinsichtlich ihrer Ausgabenpolitik, unter finanziellem Druck (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 10). Indem sie von ihrem Steuerfindungsrecht Gebrauch machen oder kommunale Unternehmen als privatrechtliche, erwerbswirtschaftliche Organisationsform ausbauen, sollen neue Einnahmen erzielt werden. Die Kommunen sind einerseits auf zusätzliche Einnahmen angewiesen, um ihre Pflichtaufgaben weiter zu erfüllen.

---

[5] Unter Bürgergesellschaft wird eine demokratische Gesellschaftsform verstanden, welche durch die aktive Teilnahme ihrer Mitglieder am öffentlichen Leben gestaltet und weiterentwickelt wird. Sie wird durch das freiwillige Engagement ihrer Akteure getragen (Dettling 2002).

Andererseits ist ihre Freiheit zu wirtschaftlicher Betätigung, besonders in Formen des Privatrechts, begrenzt (Hauser 2004: 56 ff). Aber je tiefer die Leistungsfähigkeit der Gemeinde sinkt, desto weiter öffnet sich die Schere zu den Leistungserwartungen der Bürger (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 12). Ist die Gemeinde überfordert, weil sie ihre Aufgaben nicht im vollen Umfang erfüllen kann und wird den gestiegenen Anforderungen der Bürger nicht gerecht, mündet dies mancherorts in Enttäuschung und Desengagement der Bürger. Dies kann entweder zur Lähmung, Passivität oder Abstinenz der Bürgerschaft führen. Es ist aber auch möglich, dass dies der Anfang einer kommunalen Konsolidierungsstrategie ist, die darauf abzielt, dass durch Aufgabenübertragung auf den Bürger kommunales Handeln durch gesellschaftliche Selbstorganisation substituiert wird (Holtkamp/ Bogumil/ Kißler 2006: 15).

Eine abnehmende Beteiligung an den Kommunalwahlen kann das erwähnte nachlassende Interesse am kommunalen Leben signalisieren (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 13). Einen deutlich sichtbaren Rückgang der Wahlbeteiligung erhält man bei einem Vergleich der Ergebnisse der brandenburgischen Kreistagswahl im Jahr 1998 und 2003. Während im Jahr 1998 über 77 % der wahlberechtigten Bürger an der Kreistagswahl teilnahmen, sind es fünf Jahre später rund ein Drittel weniger. Das lässt vermuten, dass eine eher rückläufige Identifikation des Bürgers mit seiner politischen Gemeinde und das Interesse an der Mitgestaltung zu verzeichnen ist.

Merkmal	**Kreistagswahl 2003**		**Gewinne / Verluste zu 1998**	**Kreistagswahl 1998**	
	Anzahl	**%**	**%-Punkte**	**Anzahl**	**%**
Wahlberechtigte	2 111 925	x	x	2 036 423	x
Wähler / Wahlbeteiligung	967 949	45,83	-32,06	1 586 252	77,89
Ungültige Stimmzettel	40 449	4,18	0,77	54 004	3,40
Gültige Stimmen	2 728 176	93,95	1,89	4 381 097	92,06

Abbildung 3: Kreistagswahl in Brandenburg 2003

Die Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene sollte ebenfalls aus zwei Blickrichtungen betrachtet werden. Auf dem ersten Blick wird sichtbar, dass parteipolitisch engagierte Gremienmitglieder deutlich stärker einer Gesamtsicht verpflichtet sind, die auch Belange des Landes und des Bundes mit umfasst. Mit der gemeinsamen Orientierung an bestimmten politischen Werten lassen sich mit parteipolitisch

definierten Fraktionen in der Regel zuverlässigere Absprachen treffen, als mit zivilgesellschaftlichen Ad-hoc-Gruppierungen (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 14). Und solche wirksamen Absprachen sind eventuell notwendig, um voluminöse Vorhaben über Jahre hinweg zielgerichtet zu verfolgen. Auf den zweiten Blick werden daneben folgende Auswirkungen der Parteipolitisierung aufgedeckt: der Sachverstand der ortsverwurzelten Gemeindevertreter sowie allgemein der Bürger gegenüber überörtlichen parteipolitischen Vorgaben kann sich immer weniger behaupten (Bogumil 2006a). Diese ideologische Überlagerung der Gemeindepolitik schwächt die Identifikation des Bürgers mit seiner Gemeinde und damit seine Bereitschaft zum Engagement vor Ort und auch die Übernahme von Ehrenämtern (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 15). Der Bürger erhält wohlmöglich den Eindruck, seine individuellen Sichtweisen und Sorgen, Wünsche, Kritikpunkte und Kenntnisse nicht mehr einbringen zu können. Daraus könnte sich das Gefühl des Bürgers verstärken, dass die Gemeinde eine anonyme Verwaltung ohne Regionalbezug geworden ist, welche die Themen überörtlich oder parteipolitisch im Voraus abspricht.

Daran knüpft sich die Frage zur Legitimation der kommunalen Organe an. Bürokratien oder Parteien neigen dazu, Menschen zu „verobjektivieren" (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 15), doch die Bürgersouveränität, mit ihrem gemeindebezogenen und zivilgesellschaftlichen Handeln, ist Ausdruck der Subjektstellung des Bürgers. Ohne Bürgerbeteiligung vor Ort kann es keine lebendige Demokratie geben, ohne diese keine Identifikation der Menschen mit ihrem Staat und damit keinen auf Dauer angelegten funktionsfähigen Verfassungsstaat (Gisevius 1991: 11). Doch ohne die Bereitschaft der Bürger, ihre Initiativen und ihren Sachverstand in das Gemeindeleben einzubringen, etwa kommunale Ehrenämter und sonstige Pflichten zu übernehmen, könnte die Selbstverwaltung weitgehend verblassen. Das schwindende Interesse an solchem Engagement ist ein Zeichen gestörter Wechselbeziehungen zwischen bürgerschaftlichem Wissen und Können auf der einen und politischer Willensbildungs- und Entscheidungsfähigkeit auf der anderen Seite (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 24).

Jürgen Kocka vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung hat darauf hingewiesen, dass „zentral für die Bürgergesellschaft die gesellschaftliche Selbstorganisation, etwa durch Vereine, Zirkel oder Netzwerke ist. Daran muss sich die Gestaltung und Entwicklung der Bürgergesellschaft orientieren und nicht allein an der bloßen Quantität des Engagements (Klasse statt Masse). Die Gemeinde sollte sich darauf konzentrieren, die Selbstorganisationsfähigkeit der Menschen zu erhöhen" (Kocka 2004). Die Wissenschaftler Lars Holtkamp, Jörg Bogumil und Leo Kißler haben daraufhin das Modell einer kooperativen Demokratie entwickelt, dass sich durch einen ständigen Prozess der Beteiligung auszeichnet. Den größten Vorteil in der kooperativen Demokratie sehen sie darin, dass die Bürger durch diese Verfahren ihre Meinungen differenzierter zum Ausdruck bringen können, als bei reinen Bürgerentscheiden. Auch bei der Integrationsfähigkeit und bei den Kosten der Durchsetzung von

Entscheidungen liegen ihrer Meinung die Vorteile auf der Hand. Die Autoren sprechen davon, dass es Zeit ist, kooperative und repräsentative Demokratieformen in den Kommunen zu mischen (Holtkamp/ Bogumil/ Kißler 2006: 72). Der Prozess rund um die kooperative Demokratie ist sehr vielfältig und beinhaltet auch die aktive Bürgerbeteiligung. Der Ausschnitt an dieser Stelle sollte verdeutlichen, in welche Richtung die Überlegungen einer modernen Kommune wandern.

2.2 Wertewandel und Lebensstile

Wenn in einer Gesellschaft politische Entscheidungen getroffen werden, sind diese größtenteils durch Werte und Lebensstile bestimmt (Baumann/ Detlefsen 2004: 11). Ebenso die Frage nach der Legitimation oder Rechtfertigung der Entscheidung und wie sie später umgesetzt werden kann. In der demokratischen Gesellschaft wird das Ergebnis einer Entscheidung insbesondere über den Prozess der Entscheidungsfindung legitimiert. Bedeutung erlangt dabei vor allem die Art und Weise der Entscheidungsfindung: wer ist beteiligt und wie wird kommuniziert? Doch was trägt noch zur Entscheidungsfindung bei und wie wirkt es sich auf der kommunalen Ebene aus?

Der Drang nach Individualität wird bestärkt durch die neuen Möglichkeiten sich selbst zu entfalten. Das führt wiederum zu stark ausdifferenzierten Lebensstilen. Zu beobachten ist eine Verschiebung zu Gunsten von Werten der individuellen Entfaltung, dazu gehören die Mitsprache, Chancengleichheit, Unabhängigkeit sowie Meinungsfreiheit und Toleranz (Baumann/ Detlefsen 2004: 11). Zu Ungunsten entwickelte sich die Verschiebung von an Pflicht und Akzeptanz orientierten Werten, wie Sicherheit und Ordnung.

Das bedeutet, dass Ansprüche auf Folgsamkeit gegenüber Normen oder Leistungserbringung weder mit autoritären noch mit traditionellen Gründen durchgesetzt werden können und formale Rollenanforderungen zunehmend abgelehnt werden (Klages 1996: 233f).

Durch die Wertverschiebung tritt die traditionelle Bedeutung der außengeleiteten Orientierung in den Hintergrund. Dagegen erweitert sie den Spielraum, die eigenen Lebensinteressen unterschiedlich stark zu akzentuieren und zum Orientierungspunkt zu machen. Das eigene Tun wird stärker abhängig von der persönlichen Motivation, Einsicht oder Überzeugung geleitet. Zu diesem Selbstverständnis gehört

auch, dass sich die Menschen, durch gesellschaftliche Strukturen und hierarchische Anweisungen, weniger binden und zur Aktivität treiben lassen. In der Abbildung 4 ist der Verlauf visualisiert:

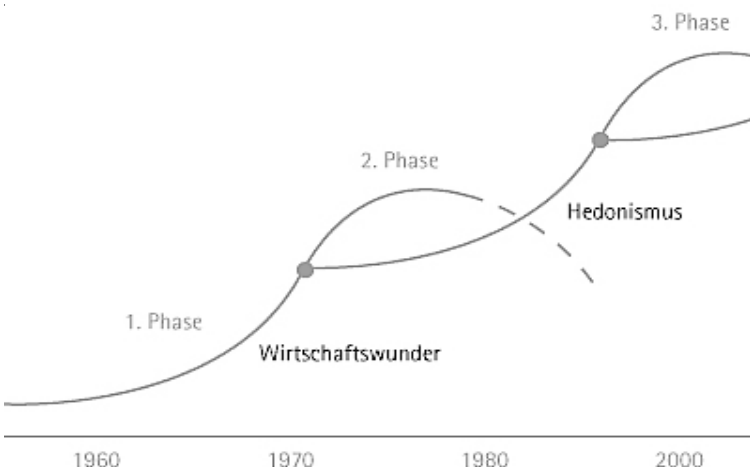

Abbildung 4: Modell Mindness21

Die Abbildung 4 verdeutlicht, dass nach den hedonistisch geprägten gesellschaftlichen Entwicklungen ab den 80er Jahren nun Lebenssinn- und Lebensqualitätsfragen vermehrt ins Zentrum kollektiver Wertvorstellungen rücken. Indikatoren für diese Entwicklung sind vor allem die Suche nach dem Ideal des selbstverantworteten und selbstbewussten Menschen und die Herbeisehnung nach Stabilität, im als zu schnell empfundenen Wandel. Der Prozess des Wertewandels verändert folglich die individuellen Zielsetzungen (Oedegaard 2000: 214).

Behält man dies im Hinterkopf und die Tatsache im Blick, dass Handlungen, die dem Gemeinwohl dienen, nicht zwangsläufig individuellen Aktivitäten zuwiderlaufen müssen, erkennt man, dass lediglich der Motivationshintergrund anders gelagert ist. Engagement und Aktivitäten sind zunehmend dann erfolgreich und von Dauer, wenn die Motivation zum Handeln aus der Aktivität, dem Anliegen oder dem Handelnden selbst kommt (Oedegard 2000: 214). Deshalb setzen neue Beteiligungsverfahren bei der persönlichen Betroffenheit beim Menschen an.

Entscheidend ist dabei, dass mit dem Bildungsgrad auch das politische Interesse, das Selbstvertrauen, das Wissen über politische Vorgänge, die Artikulationsfähigkeiten und die Überzeugung, durch eigenes Handeln die Politik mitgestalten zu können, wächst und sich das Bild vom mündigen, mitteilungsfähigen Bürger schärft (Brömme/ Strasser 2001: 25f).

Bei der Betrachtung der Wertverschiebung ist auch eine Vervielfältigung der Lebensweisen und Milieus[6] feststellbar. Die Einteilung der Gesellschaft in soziale Milieus erfolgt durch die Identifikation fundamentaler Wertorientierungen, die die jeweilig vorherrschenden Lebensstile und Lebensstrategien bestimmen. Und auch die Einstellungen zur Arbeit, Familie oder zum Konsumverhalten werden dabei genauso einbezogen wie Wunschvorstellungen, Ängste oder Zukunftserwartungen (Lüer 2004). Die nachfolgende Grafik visualisiert die Einteilung in die einzelnen Sinus-Milieus:

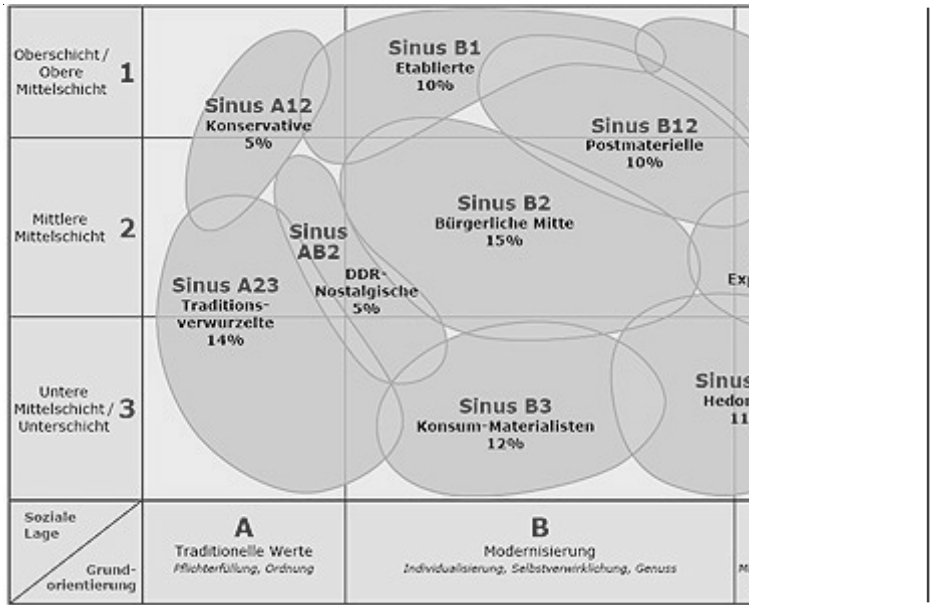

Abbildung 5: Sinus Milieus nach Sociovision 2007

[6] Ein Milieu kann als Bezeichnung für soziale Einheiten definiert werden, die durch Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen gebildet werden (Lepsius 1993: 38)

Mit Hilfe der SinusMilieus erfolgte in 2005 eine Trendbefragung zur Partizipation. Mit den Ergebnissen konnte ein differenziertes Bild der Engagementbereitschaft anhand der verschiedenen Sinus-Milieus gezeichnet werden. Die wichtigsten Ergebnisse werden an dieser Stelle kurz zusammengestellt (Jost/ Perry 2005: 14 ff): Die Bereitschaft und das Interesse an Partizipation sind begrenzt. Je mehr der Bürger investieren muss, desto größer sind die Widerstände, umso wichtiger muss folglich das Anliegen sein. Je abstrakter das Anliegen ist, desto seltener erwarten die Autoren Jost und Perry eine aktive Partizipation. Nach der Befragung haben sie festgestellt, dass das Bürgerbewusstsein bis weit in die gesellschaftliche Mitte entwickelt, mit Selbstbewusstsein ausgestattet und politikskeptisch geprägt ist und dass sich aufgrund von Interessenlagen, Unverständnis, Ärger oder Wut Bürger schnell organisieren. Ihrer Meinung nach existiert ein Abwehrpotenzial der Bürger, was aber nicht unmittelbar als partizipative Energie zum Anpacken und Selbst-gestalten im Rahmen erschöpfender administrativer Strukturen und Widerstände genutzt wird.

Die Autoren erkannten, dass das Potenzial zum Engagement dort erstaunlich hoch ist, wo die Menschen ihre Themen und Anliegen im selbst gewählten Kontext verfolgen. Auch das ehrenamtliche Engagement, gelegentlich oder regelmäßig, findet sich in den Befragungsdaten in beträchtlichem Maße wieder. Aus den gewonnenen Daten konnte belegt werden, dass das Gefühl von Bindung an die Wohnumgebung wichtig, keineswegs aber eine hinreichende Voraussetzung für Partizipation ist. Insbesondere traditionell orientierte Milieus definieren die Bedeutung von Anlässen nicht unbedingt entlang beispielsweise stadtplanerischer Gesichtspunkte und Prioritäten, sondern vermutlich sehr viel stärker entlang eigener lebensweltlicher Prioritäten. Dabei sind übergeordnete, also stadtpolitische Gesichtspunkte oft weniger relevant, der eigene Garten aber sehr bedeutsam. Es wunderte die Herausgeber der Studie deshalb nicht, dass insbesondere dort, wo Eigentumsinteressen tangiert werden, die Bereitschaft zur Partizipation beträchtlich zunahm. Die Bereitschaft zur Partizipation korreliert aber auch mit der Bereitschaft zum Engagement in anderen Lebensbereichen.

In den Milieus, die generell sehr aktiv ihre Interessen vertreten oder mit großer Aufmerksamkeit politisches und gesellschaftliches Geschehen verfolgen, fanden die Autoren auch die höchste Bereitschaft zum Engagement. Auf eine tiefer gehende Darstellung, wie sich die Milieus zu allgemeinen Fragen des Politikverständnisses und des bürgerschaftlichen Engagements äußerten, wird verzichtet, da das Hauptaugenmerk auf schlussfolgernde Aussagen zur Partizipationsbereitschaft lag.

Die Herausforderung im Prozess der Bürgerbeteiligung liegt nun in der Ausgestaltung, so dass möglichst die gesamte Bürgerschaft, also sehr unterschiedliche Milieus, angesprochen werden. Der Prozess der Beteiligung beginnt demnach immer mit einem ausgeklügelten System an verschiedenen Kommunikationsmaßnahmen[7], um auf die einzelnen Milieus eingehen zu können. Das Ecolog-Institut hat am Beispiel der Lokalen Agenda 21 empfohlen, verschiedene zielgruppenorientierte Ansprachen zu tätigen, die inhaltlich und methodisch Akzente setzen: eine Nachbarschaftsagenda für die bürgerliche Mitte, ein virtuelles Agendaforum für die modernen Performer, kleine Gesprächsrunden mit Vertrauenspersonen für die Traditionsverwurzelten oder eine aktivierende Befragung für die Konsum-Materialisten (Kleinhückelkotten 2002: 6 ff).

Die herrschende Meinung ist sich einig, dass Beteiligungsformen, die außerhalb der Parteien liegen, häufiger benutzt werden, denn sie sind flexibel und bieten Raum für eigene Interessen (Böge 2001: 93). Böge hat in seinen Ausführungen zur Bestandsaufnahme der Partizipationsbereitschaft festgestellt, dass ein Großteil der Bevölkerung bereit ist, bei Bürgerinitiativen, Hilfsorganisationen oder Selbsthilfegruppen mitzuarbeiten. Dabei werden die Formen bevorzugt, aus denen man jederzeit ausscheiden kann, in denen man nur selten öffentlich agiert, sich exponiert und seine Privatheit aufgibt. Die tradierten festeren Formen werden demnach auch weiterhin gegenüber mehr lockeren temporären genutzten Formen verlieren (Baumann/ Detleffsen 2004: 14).

Folglich ist es der Entscheidungsgegenstand, der zur Motivation und Aktivität führt und weniger die Organisation, die thematisiert. Politische Beteiligung ist demzufolge kontextabhängig und betroffenheitsorientiert. Trotz aller Selbstbestimmung und Individualität ist das Verlangen nach Mitbestimmung stark vorhanden. Innerhalb der zukünftigen Beteiligungsprozesse kommt es nun darauf an, den beschriebenen Werten und Erwartungshaltungen der Bürger entgegenzukommen und mit ihnen produktiv umzugehen.

---

[7] Auf die verschiedenen Kommunikationsmaßnahmen, wie zum Beispiel multi-channel-Prozesse, wird im Kapitel 6 noch näher eingegangen.

2.3 Legitimationsprobleme

Das Interesse an informellen Bürgerbeteiligungen kann damit zusammenhängen, dass die Attraktivität anderer Arten von Teilhabemöglichkeiten nachlässt. Die rückläufige Wahlbeteiligung wurde bereits erwähnt und wird von der Bevölkerung überwiegend mit Kritik am bisherigen Verhalten ihrer Volksvertreter erklärt (Studie 2003: 18). Summiert man diese Tendenz noch mit der allgemeinen Unzufriedenheit von politischen Aktivitäten, so erkennt man insgesamt für die repräsentative Demokratie ein zunehmendes Legitimitätsproblem.

Die Legitimation bildet sich durch Verfahren, insbesondere beratschlagende Verfahren heraus (Habermas 1992: 369 f). Hierzu zählen Anhörungen, Expertenkommissionen, Ausschussberatungen, öffentliche und massenmediale Diskussionen sowie eben auch Bürgerbeteiligungsprozesse. Die Abwägung des Für und Wider und die Einbeziehung verschiedener Sichtweisen und Interessen erhöht die Wahrscheinlichkeit, ein Ergebnis zu finden, das im Namen des Gesamtinteresses und Gemeinwohls auftritt. Wesentlich für diese Legitimität der Entscheidungen sind weniger die institutionellen Verfahren, wie zum Beispiel Wahlen. Viel entscheidender ist die Qualität des Willensbildungsprozesses, der Beratschlagung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Institutionen (Habermas 1992: 369 f). Eine Legitimation durch bestimmte Verfahren resultiert aus der Gewinnung rechtfertigbarer Ergebnisse durch kommunikative Verfahren, wie der Beratschlagung in Öffentlichkeit und Institutionen.

Voraussetzung dafür ist der Bestand eines Netzwerkes von Diskursen und Verhandlungen (Habermas 1992: 388 f). Nur Diskurse mit geeigneten Regeln und erprobten Verfahren können das Potential der Bürgerschaft adäquat nutzen, Umsetzungshindernisse überwinden und vor allem eine systematische Suche nach wechselseitig vorteilhaften Arrangements für alle Betroffenen sicherstellen. Es geht also zukünftig um die Modernisierung der Entscheidungsvorbereitung und um die Herstellung einer so genannten Win-Win-Konstellation[8].

[8] Die „Win-Win-Konstellation" als Strategie zielt darauf ab, dass möglichst alle Parteien in einem Konflikt, einer Verhandlung oder im einfachen Miteinander zu Gewinnern werden – also einen Vorteil bekommen. Entwickelt wurde Ansatz vor allem von Stephen Covey.

2.4 Veränderungen des kommunalen Selbstverständnisses

Im Laufe der Zeit haben sich Aufgaben, Selbstverständnis und im Ergebnis dessen auch das Verhalten gegenüber den Bürgern bei den Kommunen gewandelt. Bis weit in die 80er Jahre hinein galt das Leitbild der Ordnungskommune, deren wichtigste Aufgabe in der Überwachung der Einhaltung von Gesetzen gesehen wurde (Banner 1998: 179). Der Bürger war in erster Linie Antragsteller oder Adressat von Verwaltungsakten und Verfügungen. Seit Anfang der 90er Jahre wurde das Leitbild der Ordnungskommune von dem der Dienstleistungskommune überlagert. Die sich abzeichnende Finanzkrise und der Blick auf die internationale Verwaltungsreformszene veranlassten die Kommunale Gemeinschaftsstelle Anfang der neunziger Jahre, das Neue Steuerungsmodell zu konzipieren und die Aufmerksamkeit vor allem auf den Dienstleistungsaspekt des kommunalen Angebots zu lenken (Banner 1998: 179f). Das war die Geburtsstunde der Dienstleistungskommune.
Die funktionstüchtige Kommune muss als Dienstleistungs- wie als Ordnungskommune gleichermaßen qualifiziert sein. Mit den Überlegungen zum neuen Steuerungsmodell, wurde die Einführung betriebswirtschaftlicher Denkweisen und Instrumente in der Kommunalverwaltung propagiert. Im Mittelpunkt stand dabei der Bürger als Kunde. Die Leistungen der Verwaltung wurden als Produkte definiert und die Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten wie Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Dezentralisierung des Ressourceneinsatzes gefordert (Kommunale Gemeinschaftsstelle 1993). Damit war ein Umdenken der Verwaltung in Richtung einer Service- und Dienstleistungsorientierung verbunden.

Der Übergang von der Dienstleitungskommune zur Bürgerkommune bedeutet, dass die Kommune für ihre Bürger da ist und nicht primär für den Staat, die Gesetze, die Verwaltungsgerichte oder für ihre Beschäftigten (Banner 1998: 182). Es bedeutet ferner, dass die kommunalen Mandatsträger und Verwaltungen von Rechtswegen verpflichtet sind, in allen wichtigen Angelegenheiten den Willen der Bürgerschaft zu kennen und ihn bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Umsetzung dieser Rechtspflicht gebietet den Kommunen, ihren Bürgern Einfluss auf ihre Leistungen sowie auf ihre Programme einzuräumen. Dies entspricht auch den Erwartungen der Bürger, die heute über rechtlich korrektes Verwaltungshandeln und kostengünstige Leistungen weit hinausgehen (Banner 1998: 184). Sie fordern eine Verwaltung, die ihre Anliegen konzentriert und ganzheitlich bearbeitet und sie nicht von Pontius zu Pilatus schickt. Sie erwarten, dass sie über wichtige Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, frühzeitig und verständlich informiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.

Und schließlich fordern sie von ihrer Kommune vorausschauendes Handeln im Hinblick auf die Lebens- und Umweltqualität und das gedeihliche Zusammenleben aller Bürger und Einwohner. Für diese

Dimension kommunaler Verantwortung beginnt sich, in sprachlicher Analogie zur Bürgergesellschaft, der Begriff Bürgerkommune durchzusetzen (Banner 1998: 185). Die Bürgerkommune fühlt sich dem Ausbau partizipativer Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet, mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu bewahren. Sie fördert die bürgerschaftliche Selbstorganisation, um Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht (mehr) finanzierbare Leistungen zu ermöglichen oder aufrecht zu erhalten (Wollmann 2002: 107). Selbstverständlich bleibt die Bürgerkommune gleichzeitig Ordnungs- und Dienstleistungskommune. In der Praxis kommen die drei Dimensionen meist verflochten vor. Das Leitbild der Bürgerkommune ergänzt folglich die Servicefunktion der Verwaltung für den Bürger um den Aspekt der Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements.

Im Gegensatz zur Dienstleistungskommune wird der Bürger damit nicht als passiver Leistungsempfänger, sondern zur aktiven Mitwirkung, Mitgestaltung und Übernahme von gesellschaftlichen Aufgaben und Verantwortung ermutigt (Schäfer 2001: 4f). Der Argumentationszusammenhang ist hier ein vorwiegend demokratietheoretischer und politischer, der die bürgerschaftliche Selbstorganisation, die Weckung des Gemeinsinns und die Aufrechterhaltung anderweitig nicht mehr erfüllbarer Leistungen zum Gegenstand hat.

Gerade auf kommunaler Ebene werden Veränderungen im Selbstverständnis schnell deutlich, so dass die Kommunen vor umfassenden Herausforderungen stehen und im Zuge der zunehmenden Komplexität technologischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen reagieren müssen (Schäfer 2001: 6).

Werden die veränderten Rahmenbedingungen summiert, dann entsteht das Bild, dass sich das Selbstverständnis des Staates dahingehend entwickelt hat, dass er auf allen Ebenen weniger direkt plant und ordnet. Er gestaltet stattdessen indirekter und strategischer die Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Lebens (Baumann/ Detlefsen 2004: 18). Die Obliegenheiten des Staates in operativer Steuerung werden folglich eingespart und können zugunsten strategischer Weichenstellung in den Hintergrund treten. Wichtig für die Umsetzung sind neue Konzepte, die einen steuernden Eingriff zulassen und die Suche nach neuen Kooperationspartnern, um mit ihnen in Verhandlungen treten zu können (Baumann/ Detlefsen 2004: 18). Konflikten und Akzeptanzproblemen, zum Beispiel bei der Stadt-entwicklung oder dem Ausbau der Infrastruktur, kann auf dem Kooperationsweg oft leichter entgegnet werden, als mit den klassischen Planungsverfahren. Denn die staatlichen Planer stoßen nunmehr auf kompetente sowie artikulationsfähige und –willige Gruppen (Schäfer 2001: 7). Es geht dabei also um die Einbeziehung der Interessen, Bedürfnisse und Kompetenzen der Adressaten staatlichen Handelns.

Ideal wäre das Erreichen eines Zustandes, wo die unterschiedlichen Kommunikationswege gemeinsam in einen Kommunikationsverbund gebracht werden und sich so die Akteure nicht gegenseitig blockieren, sondern konstruktiv zur Entscheidungen gelangen, die eine allgemeine Akzeptanz finden (Schäfer 2001:

7f). Die Bürger werden dementsprechend nicht nur in Konfliktfällen beteiligt, sondern sie werden zunehmend auch im Allgemeinen politischen Geschäft als Experten für ihre eigenen Belange zu Rate gezogen. Das ist insofern eine Neuerung, als dass in Konfliktfällen und im Tagesgeschäft von den Akteuren unterschiedliche Herangehensweisen benutzt werden müssen. Während im Routinebetrieb die Verfahren eingespielt und erprobt sind, ist im Konfliktfall mit anderen Rahmenbedingungen zu rechnen, wie zum Beispiel mit einer intensivierten öffentlichen Kommuni-kation.

Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene bewegen sich derzeit an der Schwelle zwischen diesen Situationen (Baumann/ Detlefsen 2004: 18). Sie sind aus Konflikten zwischen Bürgergruppen und dem politisch-administrativen System hervorgegangen und werden zunehmend im Austausch zwischen Bürgern und Politik oder Verwaltung eine Alltagserscheinung (Habermas 1992: 423 f). Sie können sowohl als Mittel zur Problemlösung eingesetzt werden, als auch zunehmend zu einer Routine des politisch-administrativen Systems werden, die sich durch eine größere Offenheit für Anstöße und Kommunikationsflüsse aus der Bürgerschaft auszeichnet. Das Format von Beteiligungsverfahren variiert vor allem durch interne Verwaltungsprozesse. Denn die Verarbeitung und Akzeptanz der Verfahren ist daran gekoppelt, wie stark und barrierefrei die einzelnen Methoden miteinander verzahnt sind (Baumann/ Detlefsen 2004: 19). Denkbar ist auch die dauerhafte Einrichtung zum Beispiel von Stabstellen in der Kommune, die sich auf Partizipation und Beteiligungsinstrumente spezialisieren und das Know-how auf ausgewiesene Ansprechpartner bündeln.

2.5 Zusammenfassung

Der Aktionsradius der Kommunen hat sich durch die erhöhte Übertragung von Aufgaben, steigende Finanzlasten und starre staatliche Regelungen verengt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften werden dementsprechend vermindert. Darüber hinaus zwingt die häufig schlechte Finanzlage die Gemeinden dazu, entweder auf die Fortführung freiwilliger Aufgaben zu verzichten und zum Beispiel Privatisierungen durchzuführen oder auf den erwerbswirtschaftlichen Sektor vorzudringen. Wo die Gemeinde sich zurückzieht, besteht die Gefahr, dass sich die Bürger mit dem Versuch, die Lücken durch privates Engagement und ehrenamtliches Wirken zu füllen, überfordern und schließlich desillusioniert das Handtuch werfen. Dabei könnten das ohnehin eher geringe bürgerschaftliche Engagement und die Chancen sowie die Freude am Mitgestalten weiter abnehmen. Es kann auch passieren, dass durch einseitiges Gruppenhandeln soziale Schichten nicht vertreten sind und deren Interessen dementsprechend nicht verfolgt werden. Öffentlichkeit und Partizipation sind deshalb nicht voneinander zu trennen, sondern stehen in einem wechselseitigen Verhältnis.

Die neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen für den Einsatz von Beteiligungsverfahren, erfordern nicht nur andere Methoden in der Umsetzung. Das neue methodische Repertoire, was in den anschließenden Kapiteln vorgestellt wird, gibt gleichzeitig auch Anstöße für ein verändertes Verständnis von Beteiligung. Kommunale Partizipation zielt insbesondere auf die Teilnahme der von politischen Entscheidung Betroffenen ab (Borghorst 1976: 18). Das geschieht unter den spezifischen Bedingungen der Kommunen, kann verschiedene Formen annehmen und stellt bestimmte Erwartungen an den teilnehmenden Bürger sowie an die politischen Entscheidungsinstanzen. Der nun folgende Schritt ist die Systematisierung der Beteiligungsformen nach verschiedenen Gesichtspunkten im Kapitel 3. Aus der Darlegung der verschiedenen Sichtweisen entsteht ein Gestaltungsprofil bürgerschaftlicher Beteiligung in der Gemeinde.

3 Vielfalt der Beteiligungsformen

Der Gemeindebevölkerung steht eine Vielzahl von Formen zur Beteiligung an der Kommunalpolitik zur Verfügung. Dieses Kapitel widmet sich, durch eine Unterscheidung nach verschiedenen Gesichtspunkten, der Kategorisierung solcher Formen. Um die Mannigfaltigkeit aber auch die Schranken der Partizipationsgelegenheiten herauszufiltern, werden dazu folgende Fragen gestellt: Wo sind die Beteiligungsformen gesetzlich verankert? Welchem Teil der Gemeindebevölkerung stehen die Beteiligungsformen zur Verfügung? Sind die Beteiligungsformen auf eine repräsentative oder auf eine plebiszitäre Willens- und Entscheidungsbildung ausgerichtet? Liegt das Initiativrecht beim Bürger oder bei der Gemeindevertretung? Unterliegen die Beteiligungsformen einer thematischen Begrenzung oder nicht? Beschränkt sich die jeweilige Beteiligung auf Vorbereitung und Beratung oder hat sie die Wirkung einer verbindlichen Entscheidung?

Dadurch, dass an dieser Stelle die einzelnen Beteiligungsmöglichkeiten in den Kontext von differenzierten Blinkwinkeln gesetzt werden, ist es in den anschließenden Kapiteln schlüssiger nachzuvollziehen, auf welche Grundlagen sich die einzelnen Formen stützen, welche Anforderungen erfüllt sein müssen und vor allem, wie sich die Durchsetzbarkeit der einzelnen Instrumente gestaltet.

Werden die separaten Perspektiven im Hinterkopf behalten, ist erkennbar, dass bestimmte Instrumente ganz augenscheinlich von ihrer Natur aus eine Beteiligungsmöglichkeit schneller eröffnen – wohingegen bei anderen Beteiligungsformen erst bestimmte Teilnahmevoraussetzungen erfüllt sein müssen. Es soll veranschaulicht werden, dass sowohl der Gemeindebewohner als auch der Kommunalpolitiker sowie die Kommunalverwaltung bei der Wahl von einzelnen Instrumenten, zur Herbeiführung von Entscheidungen bestimmter Themen, nicht nur eindimensional agieren können. Sie können mit dem Hintergrundwissen der unterschiedlichen Perspektiven und Beteiligungsmöglichkeiten konkret die größtmögliche Konsequenz durch eine gezielte Instrumentwahl erzeugen. Je nach Zielstellung und Beteiligungsstruktur können die Instrumente dementsprechend angewendet werden.

3.1 Rechtsquellen

Die Unterscheidung nach der Verankerung der Partizipationsmöglichkeit in verschiedenen Rechtsquellen kann zur ersten Systematisierung von Beteiligungsformen führen. So sind bereits im Grundgesetz Beteiligungsrechte erwähnt (Artikel 28 Absatz 1, Satz 2 Grund-gesetz). Die Wahrnehmung grundgesetzlich gewährleisteter Beteiligungsrechte, die die Staatsrechtslehre unter der Bezeichnung status activus[9] zusammenfasst, ist natürlich auch in der Gemeinde zulässig (Detjen 2000: 47). Dazu gehören neben der Wahlbeteiligung auch individuelles Engagement, wie das Verfassen von Leserbriefen, Gespräche und Teilnahme an Kundgebungen, Aktivitäten in Vereinen, Verbänden und Bürgerinitiativen sowie Mitgliedschaft und Einsatz in Parteien und Wählervereinigungen. Weiterhin gibt es Beteiligungsrechte, die in der Gemeindeordnung ausdrücklich für die kommunale Ebene statuiert sind. Dazu gehören unter anderen die Wahl des Bürgermeisters oder der Gemeindevertretungsmitglieder (§§ 33, 62 Brandenburgische Gemeindeordnung und § 5 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz). Darüber hinaus existieren spezielle Beteiligungsrechte, die in den Gesetzen der Raumplanung hinterlegt sind. Besonders die Vorschriften des Baugesetzbuches sind für die Beteiligung bei kommunalen Planungen von Bedeutung.[10] Außerdem beruhen bestimmte Beteiligungsformen nicht auf Gesetzesvorschriften, sondern auf politischen Entscheidungen der Gemeindevertretung.[11] Das sind keine ursprünglichen Beteiligungsrechte, auf die ein gesetzlicher und gegebenenfalls einklagbarer Anspruch besteht. Es handelt sich hierbei vielmehr um Beteiligungsmöglichkeiten, die eine Gemeinde freiwillig eröffnet.

[9] status activus ist die Stellung des Bürgers im Staat. Der Staat wird durch die Bürger gestaltet und getragen, deshalb muss der Bürger Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten haben. Er hat ein aktives und passives Wahlrecht, gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern und das Recht, sich zu politischen Vereinigungen und Parteien zusammenzuschließen.

3.2 Rechtsstatus

Die Unterscheidung in Einwohnerrechte und Bürgerrechte steuert die Sichtweise der zweiten Systematik. Wie vorab im Kapitel 1 näher erläutert, werden Einwohner und Bürger auch hinsichtlich ihrer Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten differenziert. Dabei schließen die Bürgerrechte die Einwohnerrechte mit ein. Bei einer genaueren Betrachtung der Brandenburgischen Gemeindeordnung entsteht eine weitere Differenzierung. Die Brandenburgische Gemeindeordnung verlangt zum Beispiel im § 21 Absatz 1 für das Petitionsrecht weder den Bürger- noch den Einwohnerstatus. Dementsprechend hat jede Person das Recht, sich in Gemeindeangelegenheiten mit Vorschlägen, Hinweisen und Beschwerden einzeln oder gemeinschaftlich an die Gemeindevertretung oder den Bürgermeister zu wenden. Das bedeutet, dass auch Ortsfremde Anregungen hervorbringen können. Auch der in einer öffentlichen Gemeindevertretungssitzung angehörte Sachverständige muss nicht Einwohner oder Bürger sein.

---

[10] In der kommunalen Planung wird die Beteiligung insbesondere durch die §§ 1 und 2 des Baugesetzbuchs geregelt. Eine Zusammenfassung aller Beteiligungsvorschriften in Plan- und Zulassungsverfahren befindet sich im ARGUS Leitfaden Bürgerbeteiligung 2003.

[11] Ein Beispiel: die Gemeindevertretung kann mit ihrer Mehrheit beschließen, dass ein Bürgerentscheid eingeleitet wird (§ 20 Absatz 6 der Brandenburgischen Gemeindeordnung).

3.3 Zweipoligkeit

Es gibt eine Reihe weiterer Systematiken, deren Gemeinsamkeit im dichotomischen Aufbau liegt. So kann die repräsentativ-demokratische Partizipation von der direkt-demokratischen Partizipation unterschieden werden (Detjen 2000: 49). Zur ersten Gruppe zählen Beteiligungsrechte, die sich mit der Wahl von Personen befassen, welche im Namen des Gemeindevolkes, aber ohne dessen bindenden Auftrag, verbindliche Entscheidungen zu treffen befugt sind. Dieses Recht ist zum Beispiel die Wahl der Gemeindevertretung nach § 33 Brandenburgische Gemeindeordnung. Zur zweiten Gruppe zählen Mitwirkungsrechte an Sachentscheidungen. Dabei ist eine die verbindliche Entscheidung implizierende Wirkung, wie der Bürgerentscheid, von einer lediglich beratenden oder informierenden Mitwirkung zu differenzieren. Zu letzterer gehören beispielsweise die Anhörung, der Einwohnerantrag, die Einwohnerversammlung und Anregungen oder Beschwerden. Eine weitere Perspektive wird eröffnet, in dem die Öffentlichkeitspartizipation von der Betroffenenpartizipation abgegrenzt wird. Bei der Öffentlichkeitspartizipation können alle Personen, ob Einwohner oder Bürger, teilnehmen. Die zweite Unterscheidung der Betroffenenpartizipation kann dagegen nur von denjenigen wahrgenommen werden, die von der betreffenden Angelegenheit besonders berührt sind. Während zur ersten Gruppe fast alle Beteiligungsformen zählen – angefangen bei den Wahlen über Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, Einwohneranträge und Einwohnerversammlungen bis hin zu Anre-gungen und Beschwerden – bezieht sich die zweite Gruppe lediglich auf das gesetzlich festgelegte Mitwirkungsrecht an den von der Gemeinde zu treffenden Sachentscheidungen, die den persönlichen Bereich des Einzelnen tangieren (Detjen 2000: 49). Im Kern dieser Beteiligungsform steht die Betroffenenanhörung, die demjenigen gewährt werden muss, in dessen Rechte durch einen Verwaltungsakt eingegriffen wird. Diese Anhörung leitet sich entsprechend aus dem Rechtsstaatsprinzip und nicht aus dem Demokrtieprinzip ab (Hender 1995: 321 f).

3.4 Impulsgebung und Demokratiegehalt

Wird die Frage gestellt, von wem die Initiative zur Anwendung einer Beteiligungsform ausgeht, gelangt man zur fünften Systematik. Die Initiative kann entweder bei der Gemeindevertretung oder bei der Bürgerschaft und Einwohnerschaft liegen. Die Gemeindevertretung kommt als Initiator bei Bürgerentscheiden und Bürgerbefragungen, der Berufung nichtgewählter Personen in die Vertretungsausschüsse und bei der Zulassung der Einwohnerfragestunde und der Anhörung in Betracht. Alle anderen Beteiligungsformen nehmen ihren Anfang bei Bürgern, Einwohnern oder anderen Personen.

Es ist auch möglich, die Beteiligungsformen danach zu unterscheiden, ob die Bürger als Ideengeber oder als Gesetzgeber tätig werden können (Naßmacher 1998: 63). Mit Ausnahme des Bürgerentscheids und des ihn einleitenden Bürgerbegehrens zählen in dieser Systematik alle Beteiligungsformen zur ersten Kategorie, der Ideengebung durch den Bürger.

Beteiligungsformen können auch danach systematisiert werden, ob sie echte Formen unmittelbarer Demokratie oder unechte Formen mittelbarer Demokratie sind. Dabei umfasst der Begriff unmittelbare Demokratie in einem weiteren Sinne nicht nur die Abstimmungen der Bürgerschaft über Sachfragen, sondern auch unmittelbare Personalentscheidungen. Denn in Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz wird zwischen unmittelbaren Entscheidungen des Volkes in Wahlen und Abstimmungen und mittelbaren Entscheidungen des Volkes durch besondere Organe unterschieden. Zu den echten Formen unmittelbarer Demokratie zählen nur verbindliche Personal- und Sachentscheidungen durch das Gemeindevolk (Detjen 2000: 51). Es handelt sich hierbei zum Beispiel um den Bürgerentscheid und die Wahl sowie Abwahl des Bürgermeisters. Den unechten Formen werden unverbindliche Anregungen, Initiativen oder sonstige Mitwirkungen der Bürger oder Einwohner an der Vorbereitung von Entscheidungen, die andere Gemeindeorgane dann in eigener Verantwortung treffen, zugerechnet. Hierunter fallen der Einwohnerantrag, die Einwohnerversammlung sowie Anregungen und Beschwerden.

3.5 Thematik und Aktionsradius

Werden die Beteiligungsformen danach unterschieden, ob sie thematisch begrenzt sind oder nicht und wird die Beschränkung der Gegenstände auf die Angelegenheiten der Gemeinde noch nicht als thematische Begrenzung betrachtet, sondern als in der Natur der Sache liegend, so ergibt sich ebenfalls eine klare Zweiteilung. Thematisch begrenzt sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid. Ein ausführlicher Katalog ausgeschlossener Gegenstände beschränkt die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im § 20 der Brandenburgischen Gemeindeordnung. Alle anderen Beteiligungformen sind thematisch nicht begrenzt. Auch Wahlen sind von dieser Systematik ausgeschlossen, da sie die Personwahl und nicht eine Sachbestimmung zum Gegenstand haben. Eine weitere Systematik kann danach getroffen werden, ob die Beteiligung Informationsrechte, Initiativrechte oder Entscheidungsrechte impliziert. Informationsrechte dienen der Anhörung und Unterrichtung. Typisch hierfür ist die Einwohnerversammlung. Initiativrechte sind Anregungen, Beschwerden und Anträge. Dieses Recht ist beispielsweise dem Bürgerbegehren zuzuordnen. Die Beteiligungsrechte können auch je nach Reichweite der Beteiligung in folgende vier Kategorien eingeteilt werden: Bürgerinformation, Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, Entscheidung durch die Bürgerschaft und Aktivierung gemeindlicher Organe. Dabei ist die Bürgerinformation unabdingbar für die Meinungsbildung der Bürger, die wiederum Voraussetzung für die Mitwirkung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ist. Die Gemeinde sollte umfassend für Informationen sorgen, wenn sie die Bürger für kommunale Politik interessieren und am Gemeindeleben teilhaben lassen will (Detjen 2000: 53). Instrumente dieser Bürgerinformationsvermittlung können zum Beispiel die Öffentlichkeit von Gemeindevertretungssitzungen sein, die Pflicht zur Unterrichtung der Gemeindeeinwohner in der Einwohnerversammlung oder die Einwohnerfragestunde.

Die Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ist zwar eine relativ schwache Form der Beeinflussung des gemeindlichen Handelns. Dennoch ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Gemeinde sachgerechte und von den Betroffenen akzeptierte Entscheidungen treffen will und hierzu einen erheblichen Informationsbedarf hat (Gabriel 1989: 131). Zu dieser Beteiligungsform gehören klassisch die Anhörung von Einwohnern, Sachverständigen, die Berufung anderer Personen in die Ausschüsse und auch die Bürgerbefragung. Daneben gibt es eine Reihe von neueren Beteiligungsmethoden, die auch unter diese Kategorie fallen: Zukunftswerkstätten, Perspektivenwerkstätten oder die Möglichkeit zur onlinefähigen Beteiligung.

Nach der systematischen Darstellung von Partizipationsmöglichkeiten folgt nun im nächsten Kapitel eine tiefer greifende Darstellung einzelner Instrumente, mit dem inhaltlichen Hauptaugenmerk auf klassische konventionelle, also formelle Beteiligungsformen.

4 Konventionelle Beteiliungsformen

4.1 Fundament: Information

Vor der eigentlichen Bürgerbeteiligung steht die umfangreiche und frühzeitige Unterrichtung der Gemeindebevölkerung. Dabei sollte sich die Bekanntmachung von Information nicht nur einseitig auf Gebiete beziehen, bei denen die Unterrichtungspflicht vorgeschrieben ist, wie zum Beispiel im § 3 Baugesetzbuch. Sie sollte alle Themenbereiche umfassen, die für den Gemeindeeinwohner von Interesse sind. Entsprechend dem Verständnis lokaler Demokratie, wären dies alle Selbstverwaltungsaufgaben. Nun hat die Brandenburgische Gemeindeordnung mit der Formulierung im § 16 den Umfang der Unterrichtungspflicht festgelegt und schlägt vor, dass die Gemeindevertretung, durch den Bürgermeister, die Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde unterrichtet. Der § 16 der Brandenburgischen Gemeindeordnung hält weiterhin fest, dass die Mitwirkung der Einwohner an der Lösung kommunaler Aufgaben gefördert werden soll. Darüber hinaus wird im zweiten Absatz normiert, dass bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner nachhaltig berühren, die Einwohner möglichst frühzeitig zu unterrichten sind und ihnen Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden soll. Damit ist der offizielle Rahmen der Unterrichtungspflicht abgesteckt. Hierbei handelt es sich jedoch um eine objektive Rechtspflicht, sie begründet keinen subjektiven Anspruch einzelner Einwohner (Knemeyer 1995: 88).

Das Ziel kommunaler Öffentlichkeitsarbeit sollte aber sein, durch umfassende Information bei den Bürgern um Verständnis zu werben, Vorurteile abzubauen und ihnen Ansatzpunkte aufzuzeigen, sich mit ihrer Kommune zu identifizieren. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich dokumentiert, dass der Sinn der Öffentlichkeitsarbeit darin besteht, „den Bürger nicht auf die Rolle des bloßen Zuschauen zu beschränken, sondern ihn an den von der Gemeinde zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des Möglichen zu beteiligen“ (BVerwGE 82, 76 ff, 81).

Ist das Fundament in Form einer umfassenden Bürgerinformation gegossen, können schließlich auch die einzelnen konventionellen Beteiligungsformen darauf aufgebaut werden.

4.2 Wahlen

Nach den Bestimmungen des Artikel 28, Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die wichtigste Form der aktiven Beteiligung an der politischen Willensbildung auf Gemeindeebene bildet damit die Wahl der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters. Über ihr Wahlrecht (Teilhabe) und dessen Wahrnehmung (Teilnahme) beteiligen sich Bürger eines politischen Systems, hier einer kommunalen Gebietskörperschaft, an den personellen und sachlichen Entscheidungen über den engen Kreis der Eliten hinaus (Wehling 1989: 110 ff). Politische Partizipation in Gestalt von bürgerschaftlicher Teilhabe und Teilnahme verkörpert das demokratische Prinzip schlechthin, wonach die öffentliche Gewalt „nicht in der Hand eines einzelnen, einer Gruppe, einer oder mehrerer Parteien oder sonstiger Verbände, eines Standes, Berufs, einer Klasse, Religionsgemeinschaft, Nationalität oder Rasse, sondern beim Gesamtvolk liegen soll“ (Seifert/Hömig 2003: Erläuterung 3 zu Art. 20 Abs. 1 GG).

Abbildung 6: Wählen gehen

Aber nicht jeder kann sich an der Wahl beteiligen. An die Eigenschaft, Einwohner oder Bürger zu sein, sind verschiedene Rechtsfolgen geknüpft. Wahlberechtigt, das heißt Inhaber des aktiven Wahlrechts, sind die Bürger der jeweiligen Gemeinde. Das bedeutet, alle Deutschen im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie alle EU-Ausländer nach Vollendung eines jeweils festgelegten Lebensjahres und einer Wohnsitzdauer in der Gemeinde von mindestens drei Monaten.

Die Wochen und Monate vor einer Kommunalwahl bieten eine einzigartige Gelegenheit den Bürger für politische Anliegen zu mobilisieren. In dieser Zeit werden die zentralen politischen Zielvorstellungen

formuliert, die von den gewählten Vertretern in den Folgejahren umgesetzt werden sollen. Die Beteiligung an politischen Wahlen ist eine bloße Obliegenheit. Es gibt keine Wahlpflicht, sondern das Recht zur Wahlenthaltung. Der Bürger hat freilich die Konsequenzen von Wahlenthaltung gegen sich gelten zu lassen. Das Verfahren im Vorfeld und bei der Durchführung der eigentlichen Wahl ist detailliert im Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz geregelt. Diese Vorschriften betreffen unter anderem die Wahlorgane, Wahlkreise und Wahlbezirke, Wahlverzeichnisse, Wahlbekanntmachung, Neuwahl, Unmittelbare Wahl und das Wahlsystem. Bei der Ausgestaltung und Festlegung des Wahlsystems bestehen unter den Bundesländern große Unterschiede, da durch den in Art. 28, Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes festgehaltenen Spielraumes komplizierte Mischsysteme entstanden sind.

Im § 5 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes ist im Absatz 1 geregelt, dass die Vertreter nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt werden. Das bedeutet, dass die Sitzverteilung im Verhältnis der für die Wahlvorschläge angegebenen Stimmen erfolgt (Burgi 2006: 132). Besonders wichtig ist der Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Er ist in strenger, formalisierter Weise zu handhaben. Daraus folgt, dass Differenzierungen innerhalb der Wahlberechtigten oder der wählbaren Personen, eines zwingenden Grundes bedürfen (Burgi 2006: 133). Eine Chancengleichheit bei der Wahl bedeutet insbesondere, dass grundsätzlich jeder Wähler die gleiche Stimmenanzahl hat und jede Stimme bei der Umsetzung der Stimmen in der Zuteilung von Sitzen berücksichtigt wird. Die 5-Prozent-Klausel als Sperrklausel ist davon aber eine rechtfertigungsfähige Ausnahme (BVerfGE 47, 253 [277 ff], bestätigt durch BVerfG, DVBl. 2003, 929).

Die Sperrklausel vermeidet eine Aufspaltung der Gemeindevertretung in viele kleine Gruppen, welche die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern könnte. Mit der Einführung der Direktwahl von Gemeindevertretern scheint auch die Einführung einer Abwahl durch die Bürgerschaft konsequent. So kann nach § 81 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz der Bürgermeister von den wahlberechtigten Personen der Gemeinde durch Bürgerentscheid vor Ablauf seiner Amtszeit abberufen werden. Er ist abberufen, wenn eine Mehrheit der abstimmenden Personen, mindestens jedoch ein Viertel der wahlberechtigten Personen, für die Abberufung des Amtsinhabers stimmt.

4.2.1 Direktwahl: Pro und Contra

Der direkt gewählte Bürgermeister hat vor allem unter Steuerungs- und Managementaspekten dadurch bestehenden Charme, dass er als starker Politik- und Verwaltungschef und exekutiver Führer die institutionellen Voraussetzungen in sich vereinigt, um das kommunale Schiff in schwierigen kommunalfinanziellen und –ökonomischen Gewässern handlungs- und steuerungsfähig zu halten (Wollmann 1998: 45). Auf der anderen Seite sind auch demokratietheoretische Gründe für die Direktwahl des Bürgermeisters verbreitet. Die Gesetzesberatungen vor 1993 ließen erkennen, dass die Entscheidung für die Direktwahl durchaus vom basisdemokratischen Wunsch bestimmt waren (Wollmann 1998: 45). Dadurch sollte die Auswahl des kommunalen Politik- und Verwaltungschefs, als wichtigste Personalentscheidung der Kommunalpolitik, direktdemokratisch verankert werden. In der Möglichkeit einer direktdemokratischen Wahl sieht Michael Deubert ein Mittel gegen die Politik- oder Parteienverdrossenheit. Er begründet es damit, dass der Gemeindebürger aktiviert und gleichzeitig der Einfluss der politischen Parteien geschwächt wird. In einem offenen Wettbewerb, mit einer besseren Kandidatenauslese hinsichtlich der Qualität der Bewerber, ist auch die Sicherheit über die Person des Bürgermeisters bestimmbarer (Deubert 1995: 330 ff, 333).

Umgekehrt könnte die Formulierung auch heißen: indirekte Wahlen führen zu Kungeleien. Damit ist gemeint, dass notwendige Absprachen und Kompromisse oft mit Kungelei und Streben nach Parteienherrschaft in Verbindung gebracht werden (SGK 2006). Niemand verkennt die Probleme, die sich aus dem Streben nach politischer Herrschaft oder zumindest einer Beteiligung an der Macht durch Parteien ergibt. Aber dafür bieten indessen nicht nur indirekte Wahlen Möglichkeiten. Absprachen kann es ebenso vor direkten Wahlen geben, indem es Einigungen über Kandidaturen oder Abstimmungen vor Stichwahlen gibt (SGK 2006).

Dem Modell einer dauerhaften Anbindung an die Vertretung steht ein mit sehr viel mehr Machtfülle ausgestatteter Landrat im Modell der Direktwahl gegenüber. Genau diesen Gedanken nimmt die Novellierung der Kommunalverfassung auf.[12] Die Novellierung der Kommunalverfassung sieht ab dem 01.01. 2010 die Direktwahl des Landrats vor. Damit wird ein weiteres Element der Bürgerbeteiligung eingeführt.

---

[12] Der Entwurf für die neue Kommunalverfassung wurde am 28.08.2007 vom Kabinett verabschiedet und im Landtag eingereicht. Nach Anhörungen und zwei Lesungen soll das Gesetz im Dezember 2007 verabschiedet werden und zum 01.01.2008 in Kraft treten. Die neue Kommunalverfassung fasst die voneinander getrennten Gemeinde-, Amts- und Landkreisordnungen zusammen.

Wegen der besonderen Bedeutung wurden die grundlegenden, für eine Übergangszeit geltenden Regelungen im Artikel 2 der Kommunalverfassung Brandenburg zusammengefasst. Der Landrat hat in seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter und oberster Repräsentant seines Landkreises wesentliche, die Bevölkerung in dem Landkreis unmittelbar betreffende Aufgaben wahrzunehmen (§ 50 Absatz 1 Landkreisordnung Brandenburg). Die direkte Wahl durch die Bürger trägt dazu bei, die Akzeptanz des Landrates und der Kreisverwaltung insgesamt zu erhöhen. So könnte eine bessere Verbindung zwischen Verwaltung und Bürger entstehen (Kommunalrechtsreformgesetz 2007: 315). Darin schließt sich auch die Erwartung ein, dass ein unmittelbar gewählter Landrat ein besonderes Gewicht auf ein bürgernahes und bürgerfreundliches Verwaltungshandeln legen wird.

Der direkt gewählte Landrat wird gegenüber den Mehrheitsverhältnissen im Kreistag unabhängiger. Durch die Direktwahl und die unterschiedlichen Wahlperioden wird das System der Gewaltenteilung im Kreistag ausbalanciert (Kommunalrechtsreformgesetz 2007: 315). Die Besorgnis, dass eine möglicherweise geringe Wahlbeteiligung die genannten Vorteile kompensiert, wird durch das Mindestquorum in § 72, Absatz 2 Satz 1 und 4 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz (neue Fassung) ausgeräumt. Danach muss die Mehrheit, die den Landrat gewählt hat, mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten umfassen. Nehmen die Bürger des Landkreises die ihnen gewährten Rechte nicht in ausreichendem Umfang war, geht das Wahlrecht gemäß § 72, Absatz 2 Satz 5 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz (neue Fassung) auf den Landkreis über.[13]

Die nächsten Wahltermine für die kommunalen Vertretungskörperschaften in Brandenburg stehen bereits fest. Vom 15.09.2008 bis 15.12.2008 werden der Kreistag und die Gemeindevertretungen, mit Ausnahme des Bürgermeisters gewählt (Landeswahlleiter Brandenburg 2007).[14]

---

[13] Ein Auszug aus der Synopse verdeutlicht die Veränderungen und ist in der Anlage 1 abgebildet.

[14] Die Wahl des Bürgermeisters findet im 8-jährigen Turnus statt und ist abhängig von der Amtsperiode sowie dem eventuell vorzeitigen Beenden des Beamtenverhältnisses des Vorgängers (§ 74 Absatz 1 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz).

4.3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Ein weiteres Referendum auf der Gemeindeebene ist das Bürgerbegehren. Mit ihm kann nur die Bürgerschaft einer Gemeinde schriftlich beantragen, dass sie anstelle der Gemeindevertretung über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden wollen (§ 20 Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung). Diese Entscheidung ist dann der Bürgerentscheid. Der Bürger besitzt damit das Recht, Gemeindeangelegenheiten auch zwischen den Wahlen in Bürgerbegehren aufzugreifen und über diese abschließend zu befinden. Die Bürger bestimmen demnach selbst, welche Angelegenheiten sie aus dem Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben als Inhalt für ihr Bürgerbegehren nutzen. Doch der Themenkreis von möglichen Bürgerbegehren wird durch einen Negativkatalog eingeschränkt (§ 20 Absatz 3 Brandenburgische Gemeindeordnung). Die Schwerpunkte der alleinigen Verant-wortung der Gemeindevertreter liegen vor allem im Bereich der Finanz-, Haushalts- und Personalverwaltung.

Die Gemeindevertretung kann jedoch laut § 20 Absatz 6 der Brandenburgischen Gemeindeordnung mit der Mehrheit ihrer Mitglieder ebenfalls einen Bürgerentscheid herbeiführen. Dabei delegiert das direkt gewählte Kollegialorgan eine einzelne Entscheidung zurück auf den Souverän, den Bürger. Dieses Vorgehen soll aber nicht dazu führen, dass die Gemeindevertretung sich bei unpopulären Maßnahmen aus der Verantwortung stiehlt (Knemeyer 1995: 102), denn dieses Referendum ist auf folgende Thematiken begrenzt: der Zusammenschluss der Gemeinde mit einer anderen Gemeinde gemäß § 20 Absatz 6 der Brandenburgischen Gemeindeordnung und die Abberufung des Bürgermeisters nach § 81 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz.

Bei einer partiellen Verlagerung der Verantwortung auf den Souverän, sind Demokratie und Rechtsstaat durch entsprechende Quoren gesichert, denn Entscheidungsverlagerungen sollen nicht dazu führen, dass nicht-repräsentative Mehrheiten entscheiden. Das bedeutet, das Bürgerbegehren muss von mindestens 10 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein (§ 20 Absatz 1, Satz 5 Brandenburgische Gemeindeordnung). Das Erreichen der notwendigen Unterschriftenzahl soll gewährleisten, dass es sich um ein diskussionswürdiges, potentiell mehrheitsfähiges Anliegen der Initiatoren handelt. Das Quorum kann damit verhindern, dass das Instrument des Bürgerbegehrens von kleinen Minderheiten dazu benutzt wird, Partikularinteressen durch engagierte Bürger durchzusetzen, um somit die Kommunalpolitik einseitig zu beeinflussen.

Andererseits soll der partizipationsfördernde Zweck des Bürgerbegehrens nicht durch ein zu hohes Quorum einen Verhinderungs- und Abschreckungseffekt erzeugen.

Die gesetzlichen Regelungen des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids enthalten darüber hinaus besondere Verfahrensvoraussetzungen (§ 20 Brandenburgische Gemeindeordnung). Beginnend mit einer klaren Antragsformulierung, gezielt auf ein Ja oder Nein, weiterhin dem Erfordernis einer Begründung und vor allem einer Darlegung der entsprechenden Kostendeckung im Rahmen des Gemeindehaushalts. Sinn dieser Vorschrift ist, dass die Bürger in der Kenntnis der politischen Absichten und der finanziellen Folgen ihre Entscheidung treffen. Allerdings besteht für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Unterbreitung eines Deckungsvorschlages eine hohe Hürde, da sie in der Regel mit der Haushaltswirtschaft ihrer Gemeinde nicht vertraut sind (Hager: 112 f). Es bedarf also vorab einer ausführlichen Darlegung der aktuellen Haushaltssituation. Zudem ist auch die Nennung von Vertretern vorgesehen, die berechtigt sind, für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Verfahren zu handeln und die auch zum Zwecke der Auskunft und Unterrichtung von der Gemeindevertretung herangezogen werden können (Burgi 2006: 142).

In jedem Einzelfall muss die Gemeindevertretung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens entscheiden (§ 20 Absatz 2 Brandenburgische Gemeindeordnung). Nach der Zulassung eines Bürgerbegehrens geht die Entscheidungszuständigkeit und auch die Entscheidungsverantwortung auf die Gesamtheit der Gemeindebürger über. Doch bevor es zu einer Entscheidung kommt, muss die objektive Unterrichtung der Bürger über alle innerhalb der Gemeindeorgane vertretenen Auffassungen erfolgen, damit eine sachgerechte Willensbildung gewährleistet wird (Detjen 2000: 99).

Dieses Unterrichtungsgebot hat einen hohen Stellenwert, denn es bedarf einer objektiven Präsentation aller Meinungen und damit auch der Gegenmeinungen. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die erforderliche Bürgermehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist (§ 20 Absatz 4 Brandenburgische Gemeindeordnung). Eine Besonderheit liegt vor, wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses wendet. Ist dies der Fall, muss das Bürgerbegehren innerhalb sechs Wochen nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses vollständig eingereicht sein (§ 20 Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung).[15]

[15]Zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerbescheid hat der Kommunale Demokraktie E.V. ein Merkblatt herausgegeben, was Bürger und Gemeindevertretung, Anhaltspunkte zur Vollständigkeit und anschließender Entscheidungsfindung geben kann. Nachzulesen auf www.mehr-demokratie.de

An dieser Stelle erfolgt dazu ein Ausblick zur Novellierung der Kommunalverfassung. In dem Entwurf sind die Änderungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 20 der Brandenburgischen Gemeindeordnung) im Artikel 1, § 15 der Kommunalverfassung (neue Fassung) umgesetzt. Die Änderungen sind überwiegend inhaltlicher Natur, die vor allem zur Systematisierung und Präzisierung der Regelungen dienen. Der Absatz 1 Satz 1 des § 15 wurde um die Formulierung „Gemeindeangelegenheit, die in der Entscheidungsfähigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses liegt" ergänzt. Diese soll eine größere Anwenderfreundlichkeit bereithalten. Sie enthält zudem eine systematische Erwägung, dass aus einem Ausschlusskriterium (Bestandteil des Negativkatalogs) ein Tatbestandsmerkmal wurde (Kommunalrechtsreformgesetz 2007: 59). Im weiteren Verlauf des Entwurfs zum Absatz 1 wird klar gestellt, dass ein Bürgerbegehren nur Beschlüsse des im Rahmen der Verbandskompetenz der Gemeinde handelnden zuständigen Organs kassieren oder an deren Beschlüssen fassen kann (Kommunalrechtsreformgesetz 2007: 59). Zugleich möchte der Gesetzgeber damit klarstellen, dass ersetzende oder kassierende Bürgerentscheide über Angelegenheiten der sonstigen beschließenden Ausschüsse nicht zulässig sind. Auch Angelegenheiten des Ortsbeirates unterliegen nicht der Entscheidungsfähigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses und sind damit einem Bürgerentscheid auf Gemeindeebene nicht zugänglich (Kommunalrechtsreformgesetz 2007: 59).

Im Absatz 2 des § 14 des Novellierungsentwurfs möchte der Gesetzgeber anordnen, dass ein zulässiges Bürgerbegehren eine Sperrwirkung entfaltet. Nach der Entscheidung der Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind die Gemeindeorgane gehindert, vollendete Tatsachen zu schaffen und damit dem noch durchzuführenden Bürgerentscheid die tatsächliche Grundlage zu entziehen. Diese Neuerung wird vor allem durch den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Brandenburg vom 01.11.2002, AZ 1 B 209/02 untermauert.[16]

4.3.1 Zweck des Bürgerentscheids

Je nach Intention lassen sich die Begehren in drei Gruppen einteilen (nach Detjen 2000: 99). Die erste Gruppe wird geprägt von den Initiatoren, welche eine kommunale Angelegenheit auf die kommunalpolitische Tagesordnung setzen wollen, auch initiierendes Begehren genannt. Beim kassatorischen Begehren streben die Initiatoren an, einen von der Gemeindevertretung bereits gefassten Beschluss anzugreifen und aufzuheben. Die Gemeinsamkeit der Initiatoren in der dritten Gruppe liegt darin, dass sie einen von der Gemeindevertretung vorbereitenden Beschluss verhindern möchten: kurz präventives Begehren genannt.

[16]Ein Auszug aus der Synopse verdeutlicht die Veränderung und ist in der Anlage 2 abgebildet.

Die Zulassung von derartigen Sachplebisziten eröffnen dem Bürgern zusätzliche Spielräume der politischen Gestaltung. Damit wird der wachsenden Bereitschaft vieler Bürger Rechnung getragen, sich in Sachfragen zu engagieren – so können diese Instrumente zur demokratischen Integration der Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess beitragen (Burgi 2006: 138). Auch die Distanz zwischen dem politisch-administrativen System mit seinen Akteuren und den Bürgern könnte sich verringern (Detjen 2000: 120). Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat schließlich die Wirkung eines endgültigen Gemeindevertretungsbeschlusses. Der Bürgermeister muss dementsprechend den Bürgerentscheid wie einen Gemeinderatsbeschluss vollziehen. Auf die Aufrechterhaltung und Beachtung ihres Votums besteht ein klagbares Recht der Bürger (Knemeyer 1995: 107).

Der Gesetzgeber hat im Absatz 5 des § 20 der Brandenburgischen Gemeindeordnung festgehalten, dass ein Beschluss durch einen Bürgerentscheid nur innerhalb von zwei Jahren durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden kann. Damit soll unterbunden werden, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid, durch das Engagement der Unterlegenen mit einem schnellstmöglich erneuten Bürgerbegehren, nicht in seinem Bestand angegriffen wird. Andererseits soll damit auch die kurzfristige Wiederholung von Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit verhindert werden, um das bereits dargebotene Ergebnis und dem damit verbundenen Bürgerwillen nicht zu einem „Schaukelstuhl der Aktivisten“ zu machen (Detjen 2000: 99).

4.3.2 Schwächen und Vorzüge des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids

Der kommunale Plebiszit ist aufgrund seiner Schwerfälligkeit kein allzu häufig angewandtes Instrument (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 25 f). Wertvoll ist es dennoch im Einzelfall, denn hier kann es Integrations- und Befriedigungsfunktionen erfüllen (Burgi 2006: 138). Auf der anderen Seite birgt jedes Plebiszit die Gefahr, dass sich mit ihm geschickt organisierte Partikularinteressen gegenüber einer von der Sachfrage weniger betroffenen und daher letztlich desinteressierten Gesamtbürgerschaft durchsetzen. Politisch aktive Minderheiten könnten in einigen Fällen das Gemeindegeschehen dominieren oder polarisieren. Durch angemessen hoch festgesetzte Quoren kann sichergestellt werden, dass zum einen eine solche Gefährdung des Gemeinwohls unterbleibt und zum anderen die plebiszitären Regelungen nicht anhand zu hoher Barrieren ungenutzt bleiben und einstauben (Burgi 2006: 141). Das Quorum macht deutlich, dass der Gesetzgeber dem direktdemokratischen Element eine Ergänzungsfunktion zur repräsentativen Demokratie zumisst.

Befürworter von kommunalen Sachplebisziten kritisieren vor allem die Zulässigkeitsvoraussetzungen. Sie sind kompliziert und bieten daher reichlich Gelegenheit, Bürgerbegehren nicht zuzulassen (Detjen 2000: 120). Auch der Umfang des Negativkataloges wird zunehmend kritischer beäugt. So wird gegen den Fall im Negativkatalog „Ausschluss der inneren Organisation" (§ 20, Absatz 3 b der Brandenburgischen Gemeindeordnung) eingewendet, dass es sich hier um klassisches, im Rahmen der Gemeindeordnung durch Satzung zugängliches Kommunalverfassungsrecht handle (Detjen 2000: 120). Es könne demnach durchaus sinnvoll sein, durch Bürgerbegehren die Einrichtung dezentraler, bürgernaher Verwaltungsstellen der Gemeinde zu fordern, wie zum Beispiel auch Sprechzeiten und Publizitätspflichten der Verwaltung festzulegen.

Wird die Bewertung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus dem Blickwinkel der kommunalpolitischen repräsentativen Demokratie betrachtet, kristallisieren sich weitere Vorbehalte heraus, die ebenfalls zur Diskussion stehen. Gewählte Mandatsträger kommentieren diese Instrumente oft als Einschnitte in ihre Zuständigkeit, andere äußern die Erfahrung, dass Notwendige, im Interesse des Allgemeinwohls liegende Maßnahmen, die zu einer örtlichen Belastungen führen würden, aber denen die Gemeindevertretung aus übergeordneten Gründen zustimmen würde, bei einer Abstimmung in der Bürgerschaft gerade verhindert werden könnten (Detjen 2000: 122).

Als Argument gegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird auch angeführt, dass diese Instrumente oft nur eine geringe Beteiligung aufweisen. Bindende Entscheidungen werden gegebenenfalls nicht von Mehrheiten, sondern von aktiven Minderheiten getroffen (Drucksache der Niederländischen Landeszentrale 12/6260: 58 f). Wenn eine im Rat unterlegene Minderheit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Mittel entdeckt, um ein Mehrheitsvotum der Gemeindevertretung nachträglich auszuhebeln oder umzukehren, kann das dem Ansehen der Gemeindevertretung und ihre Akzeptanz als Hauptorgan der Gemeinde schaden. Aus einer solchen öffentlichen Kraftprobe geht in der Regel die Gemeindevertretung als Verlierer hervor, was ihre Reputation nicht fördert (Detjen 2000: 123). Nicht von der Hand zu weisen, ist auch der kritische Punkt, dass diese Instrumente aufgrund ihrer Verfahrensdauer kommunale Entscheidungen verzögern, was zu administrativen Effektivitätsverlusten führen kann (Hendler 1995: 323). Es hat sich auch herausgestellt, dass viele Referenden tatsächlich auf die Erhaltung des status quo gerichtet sind, die Bürger votieren also überwiegend innovationsfeindlich (Detjen 2000: 124).

Notwendige, im Interesse des Allgemeinwohls liegende Maßnahmen, die zu örtlichen Belastungen führen würden und denen der Rat aus übergeordneten Gründen zustimmen würde, könnten bei einer Abstimmung durch die Bürgerschaft gerade verhindert werden. Für den Erfolg oder Misserfolg der Abstimmung ist besonders die Lokalpresse bedeutsam (Detjen 2000: 124). Die Vermutung des

Gesetzgebers, die Gemeindevertretung könnte sich aus ihrer Gesamtverantwortung ziehen oder andererseits eine Blockade der langfristig angelegten Gemeindepolitik durch Querulanten, ist nicht eingetreten (Knemeyer 1995: 110). Ein Bürgerbegehren steht üblicherweise in Konkurrenz zur Politik der Gemeinde, denn es löst eine kontroverse politische Debatte in der Gemeinde aus. Diese Situation bewirkt ein politisches Spannungsverhältnis, in dessen Folge es zu umstrittenen Einschätzungen von Rechten und Pflichten der Konfliktbeteiligten kommt (Detjen 2000: 117). Ausdruck dieser Spannung ist einmal die Frage, ob die beteiligten Organe der Gemeinde, vor allem also die Gemeindevertretung und der Bürgermeister, sich an der öffentlichen Diskussion um das Pro und Contra des Begehrens beteiligen dürfen (Detjen 2000: 117). Dazu gibt häufig auch die Art und Weise, wie eine Gemeinde den Bürgerentscheid organisatorisch durchführt, Streit zum Anlass. Die Vorgehensweise könnte ja so beeinträchtigt werden.[17]

Doch bei allen Bedenken ist bei der Bewertung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid noch einmal der Katalog ausgeschlossener Abstimmungsgegenstände in Erinnerung zu rufen und mit den genannten Diskussionspunkten ins Verhältnis zu setzen. Die Kritikpunkte hätten ein anderes Gewicht, würde es keinen Negativkatalog geben. Hinzu kommt, dass die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht das System der repräsentativen Demokratie durch direkte Bürgerentscheidungen ersetzt, sondern es lediglich um diese Mitwirkungsform ergänzt (Knemeyer 1995: 102). Insgesamt sind Bürgerbegehren und Bürgerbescheid als interessante Ergänzung eines notwendigen Korrektivs der Gemeindepolitik zu sehen (Knemeyer 1995: 102). Festzuhalten bleibt, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Art „Stimmungsbarometer der Bewohner“ oder „Seismograph für Politikverdrossenheit“ geworden sind (Kost 2006: 57). Ein komplementäres Verhältnis von direktdemokratischen Komponenten und repräsentativer Demokratie muss jedoch auch berücksichtigen, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Effizienzsteigerung herbeiführen beziehungsweise existierende Probleme politisch besser lösen können.

---

[17] Ein Beispiel dafür: die Briefabstimmung wird nicht zugelassen.

Empirisch gesicherte Aussagen sind hier nur bedingt zu treffen (Kost 2006: 58). Dennoch bleibt das direktdemokratische Partizipationsinstrumentarium auf der kommunalen Ebene nicht nur auf die Input-Seite beschränkt, weil dort die Beteiligungsangebote zwar geschaffen und insofern die Angebote an institutionellen Optionen erweitert wurden, vielmehr haben die nach dem Repräsentationsprinzip gewählten Gemeinderäte mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Konkurrenz bekommen. Obwohl damit kein grundsätzlicher Systemwechsel eingeleitet wird, sind die Gemeindevertretungen praktisch gezwungen, eine bürgerorientierte Politik zu machen, welche die öffentliche Meinung nicht einfach ignoriert (Kost 2006: 58). Die Folge aus dieser Bürgerorientierung kann ein qualitativ verbesserter Zustand sein, in dem Elemente direkter Demokratie die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie erhöhen, so dass der Effizienzaspekt Berücksichtigung findet (Wehling 1998: 19ff).

Gibt es denn Statistiken, die als „Stimmungsbarometer" interpretiert werden können? Die Beantwortung dieser Frage ist umfangreich, aber interessant. Darum wird dem Thema am Ende des Kapitels ein extra Abschnitt gewidmet (4.5).

4.4 Bürgereinwirkung in der Gemeindevertretung, seinen Ausschüssen sowie in Beiräten, Einwohnerfragestunden und Einwohnerversammlungen

Als unmittelbar gewählte Volksvertretung auf Gemeindeebene ist die Gemeindevertretung für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig und kontrolliert die Durchführung ihrer Entscheidung (§ 35 Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung). Wenn politischer Handlungsbedarf besteht, sind daher die Gemeindevertreter die wichtigsten Ansprechpartner für die Bürger. Die Gemeindevertreter arbeiten ehrenamtlich, sie sind also keine Berufspolitiker.

4.4.1 Mitglieder der Gemeindevertretung

Für die Kommunalvertretungen kann jeder Deutsche oder Staatsangehörige der Europäischen Union kandidieren, der am Tage der Wahl mindestens 18 Jahre alt ist (§ 11 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz). Außerdem muss er am Tage der Wahl seit mindestens drei Monaten seinen ständigen Wohnsitz im Wahlgebiet haben. Das Wahlgebiet ist die Gemeinde, die Stadt oder aber der Landkreis, für den er kandidieren will. Die Bewerber müssen aus dem Wahlgebiet, aber nicht unbedingt aus dem Wahlkreis kommen, in dem sie kandidieren.

Außerdem müssen die Bewerber alle Bedingungen erfüllen, die für die Wahlberechtigung gelten. Darüber hinaus dürfen sie in der Bundesrepublik Deutschland nicht ihre Wählbarkeit verloren haben. Bestimmte Funktionen sind mit bestimmten Mandaten in den Vertretungen nicht vereinbar. Im „Grundsatz der Inkompatibilität" wird die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat festgehalten (§ 12 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz). Dieser Grundsatz resultiert aus dem Grundgedanken der Gewaltenteilung, also dass eine Person, die bei der Entstehung und Verabschiedung eines Gesetzes (Legislative) mitwirkt, nicht gleichzeitig auch für die Durchführung und Beachtung dieser Vorschrift (Exekutive) zuständig sein darf. Die Wählbarkeit für ein Bürgermeisteramt oder ein Mandat in einer Vertretung wird dadurch allerdings nicht ausgeschlossen. Falls der Bewerber jedoch gewählt wird, muss er sich anschließend zwischen der besonderen Funktion oder dem Mandat entscheiden.

Wer zum Gemeindevertreter gewählt wurde, hat dadurch das Mandat erhalten, die Interessen der Bürger zu vertreten. Sie sind also, wie die Landtags- oder Bundestagsabgeordneten auch, an keine Weisung gebunden. Die Gemeindevertreter unterliegen aber einer Treuepflicht (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Ihre Tätigkeit sollen die Gemeindevertreter ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien Überzeugung ausüben. Gleichzeitig darf die Orientierung am öffentlichen Wohl nicht verblassen, denn private Interessen sollen in den Hintergrund treten (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Dazu halten sie Kontakt mit Bevölkerungsgruppen, Vereinen und Verbänden, um so die Interessen der Bürger kennen zulernen. Für personenbezogene Daten und andere schutzwürdige Informationen, von denen der Gemeindevertreter im Rahmen seiner Tätigkeit Kenntnis erhält, besteht eine Verschwiegenheitspflicht.

Wichtig ist auch die Mitarbeit in der jeweiligen politischen Fraktion, der ein Gemeindevertreter angehört (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Die Mandatsträger können über ihre Fraktion Anträge in die Gemeindevertreterversammlung einbringen. Auch die Mitarbeit in Gremien und Ausschüssen trägt als Schlüsselposition bei - so kann sich der Gemeindevertreter fachkundig informieren und die Einschätzung der angehörigen Fraktion vor Ort bereits vor der Entscheidungsformulierung vertreten. Die Kommunen können verpflichtet werden, bestimmte Aufgaben zu übernehmen[18] und bestimmte Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung freiwillig auszuführen (§ Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung).

Wie diese Aufgaben realisiert werden und wie viele Ressourcen die Gemeinde dafür nutzt, entscheiden die Gemeindevertreter und halten dies im Beschluss fest (§ 35 Absatz 2 Brandenburgische Gemeindeordnung).

[18] Dazu gehören pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Pflichtaufgaben nach Weisung des Landes (§ 3 Absatz 4 Brandenburgische Gemeindeordnung)

Der Gemeindevertreter gibt der Verwaltung dementsprechend Richtlinien vor, nach denen sie ihre Verwaltungshandlung auszurichten hat. Er übt also Einfluss auf die Geschicke seiner Gemeinde aus und hat damit einen nicht geringschätzigen Anteil an Macht – dessen sich der Bürger und der Gemeindevertreter bewusst sein sollte (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007).

4.4.2 Bildung von Ausschüssen

Die Ausschüsse dienen der Entlastung der Gemeindevertretung, damit diese sich auf die Beratung und Beschlussfassung der wichtigeren, gemeinderechtlich nicht auf die Ausschüsse übertragbaren Aufgaben konzentrieren kann (BVerwG NVwZ-RR 1988, 42; NVwZ 1993, 375, 376). In den Ausschüssen werden dementsprechend sachkundige Vorberatungen von Fach- und Detailfragen getätigt, um die Entscheidungsgrundlagen des Gemeinderats zu optimieren und teilweise auch andere Ausschüsse zu koordinieren (§ 50 Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung). Die Ausschüsse sind keine Organe der Gemeinde, aber Organteile der Gemeindevertretung mit eigenen Innenrechtspositionen, die im Kommunalverfassungsstreit geltend gemacht werden können (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007).

Die Gemeindevertretung kann unterschiedliche Arten von Ausschüssen bilden. Die erste Möglichkeit ist die Bildung von beschließenden Ausschüssen. Das bedeutet, die dem Ausschuss übertragenen Angelegenheiten werden von ihm an Stelle der Gemeindevertretung oder des Bürgermeisters erledigt. Welche Entscheidungsbefugnisse dem einzelnen Ausschuss namentlich übertragen werden, ist in der Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde ebenso festzusetzen, wie die Höhe des Geldbetrages, über den im konkreten Einzelfall entschieden werden darf. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeindevertretung und dem Ausschuss sind zunächst die in der Gemeindeordnung festgelegten Übertragungsvorbehalte zu beachten (§ 35 Absatz 2 Brandenburgische Gemeindeordnung). Die Bildung eines Hauptausschuss ist laut § 55 der Brandenburgischen Gemeindeordnung vorgeschrieben. Der Hauptausschuss koordiniert die Arbeit aller Ausschüsse der Gemeindevertretung und entscheidet über die Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung. Er entscheidet auch in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung der Gemeindevertretung unterliegen, falls diese keinen Aufschub dulden. Bei der Bildung der Ausschüsse sollen die in der Gemeindevertretung mit Mitgliedern vertretenen Parteien, politischen Vereinigungen und Gruppierungen entsprechend ihren Sitzanteilen berücksichtigt werden.

Durch die proportionale Zusammensetzung der Ausschüsse wird garantiert, dass diese abbildlich den politischen Kräfteverhältnissen im Gemeinderat entspricht (BVerwG NVwZ 1993, 375, 377). Der Hauptausschuss ist als interne Gliederung grundsätzlich aus Gemeindevertretungsmitgliedern zu bilden.

Neben Mitgliedern der Gemeindevertretung können auch sachkundige Bürger im Ausschuss mitwirken, jedoch nur beratend und ohne Stimmrecht (§ 50 Absatz 7 Brandenburgische Gemeindeordnung).

Von der Möglichkeit, auch Bürger als Ausschussmitglieder zu bestellen, kann Gebrauch gemacht werden, weil dadurch zusätzliche Sachkunde eingebracht wird und zum anderen die Tätigkeit in einem Ausschuss als eine Art Vorstufe für ein späteres Ratsmandat nützlich ist.

Die Ausschüsse werden für die Dauer der Wahlzeit der Gemeindevertretung und die Mitglieder grundsätzlich für den gleichen Zeitraum bestellt. Eine Abberufung eines einzelnen Mitgliedes durch die Gemeindevertretung ist mit den Grundsätzen der Verhältniswahl nicht vereinbar (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Die Gemeindevertretung kann laut § 50 Absatz 9 der Brandenburgischen Gemeindeordnung den Ausschuss jederzeit auflösen und neu bilden. Ein Ausschuss muss neu gebildet werden, wenn seine Zusammensetzung nicht mehr den Verhältnisse der Stärke der Fraktionen der Gemeindevertretung entspricht (§ 50 Absatz 9 Brandenburgische Gemeindeordnung).

Schon der Deutsche Städtetag hat im Jahre 1930 in seinem Entwurf einer Reichsstädteordnung gefordert, dass zu Mitgliedern der Ausschüsse auch andere wählbare Bürger mit beratender oder beschließender Stimme gewählt werden können (§ 24 Absatz 3). Es gab Überlegungen, mit Hilfe einer geeigneten Position auch ausländischen Mitbürgern, die weder Gemeindevertretungsmitglieder noch sachkundige Bürger sein können, weil sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, in den Ausschüssen der Gemeindevertretung mitzuwirken. Ihnen kann zwar nur eine beratende Stimme zuerkannt werden – es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Berufung solcher Ausschussmitglieder vorzüglich geeignet ist, zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung beizutragen (Ziegler 1974: 102 ff). Josef Ziegler vertritt die Meinung, dass dadurch eine fachkundigere Besetzung der Ausschüsse durch befähigte Persönlichkeiten aus der Bürgerschaft ermöglicht wird und die sachkundige Prägung der Arbeitsergebnisse und damit auch eine bessere Behauptung der Gemeindevertretung gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung eintritt. Vor allem wird die bürgerschaftliche Beteiligung auf eine breitere Basis gestellt. Doch der Erfolg dieser Institution hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit bei der Auswahl die Sachkunde als entscheidendes Kriterium angesetzt wird. Josef Ziegler stieß in seinen Analysen darauf, dass diese Positionen auffällig oft mit bei der Kommunalwahl „nicht zum Zuge gekommenen Parteimitgliedern“ besetzt werden (Ziegler 1974: 104).

4.4.3 Beiräte

Beiräte eröffnen Bürgern die Möglichkeit für kommunalpolitisches Engagement, die sich nicht in die Gesamtverantwortung hinein nehmen lassen wollen (Knemeyer 1995: 118). Sie eröffnen auch Einwohnern, die nicht den Bürgerstatus besitzen, die Möglichkeit, ihre Anliegen vorzutragen, aber

auch insgesamt für das gemeine Wohl zu arbeiten (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Beiräte erfüllen noch eine weitere Aufgabe. In Brandenburg wurden, mit dem 5. Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform im Jahr 2002, viele Kommunen in einen Ort eingemeindet. Damit vergrößerte sich auch die Flächenausdehnung um ein vielfaches. Die darauf entstandenen Ortsteile sind rechtlich unselbständige Teile der Gemeinde. Der Ortsteil selbst kann somit keine Rechte gegenüber der Gemeinde geltend machen. Er bedarf hierzu der Wahl eines Ortsbeirates (§ 54 und 54a Brandenburgische Gemeindeordnung). Schließlich ist der Ortsbeirat vor der Beschlussfassung der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses unter anderen in folgenden Angelegenheiten zu hören: bei Planung von Investitionsvorhaben in dem betreffenden Ortsteil oder bei Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans, soweit sie sich auf den Ortsteil beziehen. Außerdem ist der Ortsbeirat zu hören, wenn Aus- und Umbauten sowie Benennungen von Straßen, Wegen und Plätzen im Ortsteil erfolgen sollen (§ 54a Absatz 1 Brandenburgische Gemeindeordnung). Obwohl Beiräte nur angehört werden und damit der Gemeindevertretung nur Ratschläge geben können, nicht aber mitentscheiden, kann ihr Mitwirkungseffekt im Zuge ihrer Argumentation jedoch hoch sein.

4.4.4 Einwohnerfragestunde

Je häufiger den kommunalen Gemeindevertretern Unkenntnis über die wirklich bewegenden Probleme vorgehalten wurde, haben einzelne Bürgermeister und Gemeindevertretungen dem Bürger, Einwohner oder auch einzelne Gruppen die Möglichkeit eingeräumt, der versammelten Gemeindevertretung vor Eintritt in die Beratungen oder auch im Anschluss an eine Ratssitzung ihre Angelegenheiten vorzutragen. Als Ergebnis guter Erfahrungen mit diesen Fragestunden, zum Teil aber wohl auch als Beruhigung gegenüber genereller Bürgerkritik gedacht (Knemeyer 1995: 120), wurde diese Einrichtung auch in der Brandenburgischen Gemeindeordnung institutionalisiert (§ 18 Brandenburgische Gemeindeordnung). Inwieweit durch Einwohnerfragestunden die Informationsbasis kommunaler Entscheidungsträger verbreitert und auch repräsentativ ist oder ob sie nur als Plattform bestimmter Interessengruppen genutzt wird, kann allgemein nicht beantwortet werden. Der interessierte Einwohner hat jedoch damit die Möglichkeit über den informellen Kontakt, in Gesprächen mit einzelnen Mandatsträgern und dem Bürgermeister, seine Anliegen der Gemeindevertretung in seiner Gesamtheit vorzutragen. Zum Teil sind diese Einwohnerfragestunden auf der lokalen Ebene sehr Presse- und Öffentlichkeitswirksam. Davon abzugrenzen sind die vereinzelt durchgeführten Bürgerbefragungen. Sie werden oft bei besonders weitreichenden Entscheidungen von der Gemeindevertretung vorab veranlasst, um die grundsätz-liche Haltung der Bürger zu bestimmten Sachverhalten herauszufiltern (Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007). Ihr Ergebnis besitzt keine unmittelbare Entscheidungskraft, sondern stellt lediglich eine

Entscheidungshilfe für den Gemeinderat dar. Die Entscheidungskompetenz des Vertretungsorgans wird folglich formal nicht angetastet, unabhängig davon, ob sich eine mehr oder minder starke faktische Bindungswirkung ergibt (Knemeyer 1995: 120).

4.4.5 Einwohnerversammlung

Die Einwohnerversammlung dient als Institution ganz unterschiedlichen Zielen (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 39f). Einerseits ermöglicht sie einen wechselseitigen Informationsfluss zwischen Verwaltung und Bürger. Andererseits eröffnet sie eine direktdemokratische Einwirkung in unmittelbarer Mitberatung sowie ihre prägende Abstimmung gerade durch ihre Beratung. Die Erkundung der Stimmung in der Einwohnerschaft ist das vorrangige Ziel. Die Mitberatungskompetenz und Einwirkungsmöglichkeit soll nicht geschmälert werden, doch werden in solchen Einwohnerversammlungen lediglich Anregungen zur Handlungsweise in bestimmten Angelegenheiten gesammelt (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 40). Gegenüber der Gemeindevertretung eröffnen diese Anregungen keine rechtliche Bindungswirkung, dennoch sollte die Gemeindevertretung die oft starke politisch-faktische Bindungswirkung nicht aus dem Auge verlieren. Laut § 17 Absatz 1 und 2 der Brandenburgischen Gemeindeordnung soll die Gemeindevertretung eine Einwohnerversammlung einberufen, wenn wichtige Gemeindeangelegenheiten zur Erörterung stehen. Die Gemeindevertretung muss eine Einwohnerversammlung einberufen, wenn dies von der Einwohnerschaft beantragt wurde. Inwieweit eine Einwohnerversammlung nur zur Unterrichtung der Einwohner wahrgenommen wird und so im Wesentlichen der Selbstdarstellung der Verwaltung dient oder ob darüber hinausgehend den Einwohner eigenständige Rechte eingeräumt werden, ist abhängig von der Nutzung dieses Instruments.

4.5 Statistische Daten zur Bürgerbeteiligung

Es ist schwierig kompakte statistische Daten zu Sachplebisziten auf kommunaler Ebene zu finden, da die Gemeinden keiner Berichtspflicht unterliegen. Auch Studien zur Evaluation von Beteiligungsverfahren sind nur vereinzelt durchgeführt worden, die keiner Gesamtsicht unterstellt werden können, da die örtlichen Begebenheiten nicht mit Brandenburg vergleichbar sind.[19]

Aber es gibt Bestrebungen der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie" an der Universität Marburg, die sich seit 1997 mit der Erforschung von themenzentrierten Beteiligungsverfahren beschäftigt. Ihre Arbeiten stehen unter der Fragestellung, ob und wie politische Entscheidungen durch Bürgerbeteiligung getroffen werden. Bei der entstandenen Datenbank handelt es sich nicht um eine vollständige Statistik zum Themenbereich, dennoch ist es die wohl umfangreichste Datensammlung zum lokalen direktdemokratischen Beteiligungsverfahren.

Die ermittelten Daten entstammen einem dauerhaft angelegten Rechercheprojekt mit Daten verschiedenster Quellen. Als Quellen dienten unter anderem Veröffentlichungen der Innenministerien Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie kleine Anfragen in den Landtagen verschiedener Länder. Darüber hinaus werden in regelmäßigen Abständen umfangreiche Internet- und Presserecherchen angestellt und von Verwaltungen und Bürgern durch Selbsteintrag ergänzt. Die Daten werden durch Presse- und Verwaltungsnachfragen verifiziert. Anhand dieser Daten wird nun untersucht, wann und zu welcher Thematik sich die Einleitung von Bürgerbegehren frequentieren und ob es signifikante Zusammenhänge zwischen Jahreszahl und Partizipationshäufigkeit gibt.

Nach einer Auswertung der eingespeisten Daten für das Land Brandenburg erhält man das Ergebnis, dass im Zeitraum von 1992 bis 2007 insgesamt 194 Bürgerbegehren erfasst wurden. In der folgenden Tabelle ist die Ergebnisstruktur der Begehren nach Einreichungsjahren aufgeschlüsselt und verteilet sich auf die einzelnen Jahre wie folgt:

---

[19] Es sind Statistiken zu verschiedenen Kantonen der Schweiz oder Städten aus den USA vorhanden.

Jahr	Unzu-lässig	Neuer Beschluss	Kompro-miss	BE[20] erfolgreich	BE gescheitert	Unecht gescheitert	Offen/ unbekannt	Σ
1992	1	0	0	1	0	0	0	2
1993	5	0	0	0	0	0	0	5
1994	4	1	0	2	1	0	0	8
1995	2	1	0	1	1	0	0	5
1996	**3**	**1**	**1**	**19**	**0**	**1**	**0**	**25**
1997	0	0	0	9	1	2	0	13
1998	0	0	0	1	2	0	0	3
1999	4	0	0	0	0	0	0	5
2000	1	1	0	11	1	0	0	16
2001	**0**	**0**	**0**	**45**	**5**	**5**	**0**	**61**
2002	3	0	0	4	6	0	0	14
2003	0	0	0	0	0	0	0	1
2004	2	0	0	0	0	0	0	4
2005	0	0	0	0	1	2	0	7
2006	2	0	0	3	0	0	3	8
2007	0	0	0	1	0	0	4	5
Σ	**31**	**4**	**1**	**104**	**18**	**10**	**7**	**194**

Abbildung 7: Bürgerbegehren im Land Brandenburg nach Einleitungsjahr

Auffällige Konzentrationen von eingeleiteten Bürgerbegehren gibt es in den Jahren 1996, 1997 und vor allem in den Jahren 2000, 2001 sowie 2002. Ordnet man nun die eingereichten Begehren nach bestimmten Sachverhalten, werden entlang der Themenstruktur die Zentren noch deutlicher:

Themenbereich	Anzahl	Anteil in %
Entsorgungsprojekte	4	2.06
Gebietsreform	**122**	**62.89**
Kulturprojekte	9	4.64
Sonstiges	5	2.58
Verkehrsprojekte	9	4.64
Wirtschaftsprojekte	13	6.70
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	10	5.15
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	19	9.79

Abbildung 8: Verteilung der Bürgerbegehren nach Sachverhalten

[20] BE steht für Bürgerentscheid

Hauptmotive zur Einleitung von Bürgerbegehren sind insbesondere rund um die Phasen der Gebietsreform zu finden. Brandenburg hatte ursprünglich auf eine Gemeindegebietsreform verzichtet. Im Zeitraum von 1992 bis 1996 wurden jedoch vier Gesetze zur Gemeindegliederung geschaffen, die eine freiwillige Eingliederungen einzelner Gemeinden in benachbarte Städte, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse, Grenzberichtigungen sowie Gemeindeteilungen ermöglichten (Büchner/ Franzke 2002: 104).

Während der Freiwilligkeitsphase ist bereits eine Häufung der Einleitung von Bürgerbegehren zu erkennen. Dabei wurden alle gelisteten Bürgerentscheide in Brandenburg des Jahres 1996 durch ein Ratsreferendum eingeleitet. Das bedeutet, die Mehrheit der Gemeindevertretung hat die Durchführung eines Bürgerbegehrens beschlossen. In der Freiwilligkeitsphase kam es folglich zur Rückkopplung der Gemeindevertreter mit den Bürgern. Eine Entscheidung entlang der Bestimmungen der Gemeindegebietsreform sollte damit vor allem durch den Bürger getragen werden. Die eingeleiteten Bürgerbegehren zielten größtenteils darauf ab, ob ein Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde oder eine Eingliederung der betroffenen Gemeinde vorab freiwillig erfolgt. Der Bürgerentscheid war schließlich das Ergebnis, ob diese Umsetzung von den Bürgern gewünscht oder unerwünscht ist. Alle insgesamt 17 getroffenen Bürgerentscheide zum Thema Gebietsreform im Jahr 1996 wurden im Sinne des Bürgerbegehrens entschieden.

Die nachstehende Tabelle fasst die Ergebnisse kurz zusammen:

Thematik	**Bürgerbegehren 1996**		**Ergebnis**
	Insgesamt davon	**per Ratsreferendum**	**im Sinne des Begehrens**
Gemeindeeingliederung	7	7	7
Gemeindezusammenschluss	10	10	10
Bau von Windkraftanlagen	2	0	1
Änderung Anschluss- und Gebührensatzung	1	0	0
Sonstiges	5	0	3
Gesamt	**25**	**17**	**21**

Abbildung 9: Bürgerbegehren im Jahr 1996

Nachdem die Enquete-Kommission des Landtages in den Jahren 1998 und 1999 einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des brandenburgischen Amtes in eine Amtsgemeinde erarbeitete, wurde dieser aufgegriffen und als Gemeindestrukturreform zum zentralen Reformprojekt verpackt. Nach der Freiwilligkeitsphase versprach sich das Land von einer verbindlichen Gemeindestrukturreform eine Beendigung der zunehmenden Zersplitterung des kommunalen Finanzvolumens in kleinteilige Entscheidungs- und Handlungsspielräume (Büchner/Franzke 2002: 105). Am 13. März 2001 wurde vom Landtag das Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur verabschiedet. Inhalte dieser Reform waren unter anderem die Bildung von amtsfreien Gemeinden und die Eingemeindungen im Umland von städtischen Zentren vorzunehmen. Im Jahr 2001 ist wieder eine dementsprechende Häufung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu erkennen. Die insgesamt 61 Bürgerbegehren hatten ihren thematischen Hintergrund allein rund um die Gemeindegebietsreform:

Thematik Gemeindegebietsreform	**Bürgerbegehren 2001**		**Ergebnis**	
	Insgesamt	**davon per Ratsreferendum**	**im Sinne des Begehrens**	**BE gescheitert**[21]
Gemeindefusion	11	5	5	6
Beitritt zur amtsfreien Großgemeinde	19	19	18	0
Eingemeindung	11	14	12	5
Gemeindezusammenschluss	9	8	6	3
Sonstiges	5	3	3	2
Gesamt	**61**	**49**	**44**	**16**

Abbildung 10: Bürgerbegehren mit Gemeindegebietsreformthematik im Jahr 2001

4.5.1 Initiator von Bürgerbegehren

Bei der Zusammenstellung der Bürgerbegehren im Jahr 1996 und 2001 ist auffällig, dass die Initiierung sehr häufig von der Gemeindevertretung ausging. Da es keine Untersuchungen in dieser Hinsicht gibt, sind die folgenden Vermutungen reine Spekulation.

[21] Unter „Bürgerentscheid gescheitert" wurden folgende Ergebnisse zusammengefasst: Bürgerbegehren nicht eingereicht, unzulässig und unecht gescheitert.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind als Instrument geschaffen worden, um den Bürgern eine Möglichkeit zur Einflussnahme auf kommunale Entscheidungen zu geben. Wird nun das Bürgerbegehren hauptsächlich von der Gemeindevertretung initiiert, liegt das zum einen daran, dass diese Möglichkeit der Gemeindevertretung nur hinsichtlich des Zusammenschlusses zweier Gemeinden eröffnet wird (§ 20 Absatz 6 Brandenburgische Gemeindeordnung) und sie diese eine Möglichkeit auch nutzt. Zum anderen sind sich die Gemeindevertreter bezüglich des Plebiszit-Potentials sehr bewusst, denn von der Bürgerschaft getroffene Entscheidungen entfalten zweifache Bindungswirkung. Wird die Gemeinde vor der Bürgerschaft tätig und eröffnet dem Bürgern das Beteiligungsrecht, kann das zum einen ein geschickter Schachzug sein, um spätere einzelne Aufbegehren zu unterbinden. Zum anderen kann die Gemeinde insbesondere innerhalb der Freiwilligkeitsphase die Möglichkeit nutzen, um bilaterale Abstimmungen mit der Nachbargemeinde zu treffen, damit die herbeigeführte Entscheidung später von beiden Seiten getragen wird.

Eine andere Theorie eröffnet folgendes Szenario: die Bürger haben zwar die Initiative zur Abstimmung ergriffen, sind jedoch an ihre Gemeindevertreter herangetreten und baten um Unterstützung. Die Initiierung eines Bürgerentscheids ist immer mit Aufwand und Kosten verbunden. Bei der Einleitung eines Bürgerentscheids besteht darum Anspruch auf Hilfe, durch die Gemeinde oder den Landkreis (Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung 2007). Die Gemeinde kann aufgrund ihrer Vertreterstrukturen vorab umfangreich informieren, natürlich politisieren aber eben auch die Maßnahme finanzieren. Bedingt durch verwaltungsinterne Kenntnisse und Verfahren sind die Durchführungsbestimmungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bekannt. Auch der hohe Verfahrensaufwand kann somit organisatorisch verteilt werden.

Aus der Statistik für das Jahr 2001 geht hervor, dass einige Bürgerentscheide „unecht gescheitert“ sind. Der Bürgerentscheid hat in diesem Fall stattgefunden und auch die Mehrheit der Abstimmenden sprach sich für das Begehren aus. Diese Mehrheit war jedoch nicht ausreichend, so dass die Vorlage im Bürgerentscheid gescheitert ist. Unecht gescheitert ist ein Begehren immer dann, wenn zwar die Mehrheit der Abstimmenden sich im Sinne des Begehrens entscheidet, jedoch das Quorum nicht erreicht wird, folglich die Mehrheit nicht einem Mindestanteil der Wahlberechtigten nach dem jeweiligen Quorum entspricht.

4.5.2 Einleitungshäufigkeit

Es gibt keine Individualdatenerfassung zur Analyse des Abstimmungsverhaltens, vergleichbar mit den Analysen der Wahlforschung. Insgesamt sind daher generalisierende Aussagen schwierig. Im rein numerischen Vergleich fällt die absolute Häufigkeit von eingeleiteten Bürgerbegehren in Brandenburg mit zum Beispiel Bayern relativ gering aus. Im Zeitraum von 1995 bis 2007 wurden in Bayern insgesamt 1728 Bürgerbegehren von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung erfasst. In Brandenburg wurden von 1992 bis 2007 insgesamt 194 Bürgerbegehren gelistet. Als Erklärungshintergrund dürften drei Faktoren dabei eine wichtige Rolle spielen: die Zulässigkeit, die Höhe des Unterschriftenquorums und die Gemeindegröße.

Festzuhalten bleibt vorab, dass die Ausgestaltung des zulässigen Themenkatalogs in offensichtlichem Zusammenhang mit der Anwendungshäufigkeit steht (Bogumil 2001: 5). Handfest wird die Problematik der Zulässigkeit beim Vergleich der Ausschlusskataloge zwischen den beiden Bundesländern. Während in Brandenburg Entscheide zur Bauleitplanung ausgeschlossen sind, beziehen sich in Bayern über 20 %[22] der Bürgerbegehren auf Entscheidungen in der Verkehrspolitik und rund 18 %[23] auf die öffentliche Infra-struktur und Versorgungseinrichtungen. In Bayern dominieren damit Verkehrsprojekte. Die Anwendungshäufigkeit hängt aber auch noch von anderen Faktoren ab. Mit wachsender Gemeindegröße nimmt die Anwendungshäufigkeit üblich zu. Vermutlich weil in kleineren Gemeinden die Einflusskanäle auf die etablierte Politik besser sind und sich von daher Bürgerbegehren erübrigen und weil es in größeren Gemeinden durch die höhere Anzahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen mehr Gegenstände von Bürgerentscheidungen gibt (Rehmet 1999: 136).

Möglicherweise spielt auch die stärkere Bedeutung der Parteien in den größeren Städten eine Rolle, denn diese gehören nicht selten zu den Initiatoren von Bürgerbegehen (Bogumil 2001: 7). Daneben könnte auch das niedrigere Unterschriftenquorum in größeren Städten Bayerns die höhere Anwendungshäufigkeit im Vergleich zu Brandenburg erklären. Das Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren ist damit der dritte Faktor, der die Anwendungshäufigkeit beeinflusst. Neben der vom Rat festgestellten Unzulässigkeit kann ein Bürgerbegehren schon in der Qualifizierungsphase scheitern, wenn nicht genügend Unterschriften zustande kommen (Rehmet 1999: 137).

---

[22] http://cgi-host.uni-marburg.de, Stand 12.11.2007
[23] http://cgi-host.uni-marburg.de, Stand 12.11.2007

Ein tabellarischer Vergleich zwischen Bayern und Brandenburg soll die unterschiedlichen Regelungen verdeutlichen:

Thematik	**Bundesland**	
	Bayern	**Brandenburg**
Einleitungsquorum	3 – 10 % der Gemeindeeinwohner	10 % der Gemeindeeinwohner
Zustimmungsquorum	10 – 20 % der Gemeindeeinwohner	25 % der Gemeindeeinwohner
Unterschriften-sammlung	Keine Frist vorgegeben	Innerhalb einer Frist von 6 Wochen
Gesetzesgrundlage	Artikel 18 a Absatz 1, 3 Gemeindeordnung Bayern	§ 20 Absatz Gemeindeordnung Brandenburg
Themenausschluss	Staatliche Verwaltungsaufgaben sowie laufende Gemeindeangelegenheiten Innere Organisation der Verwaltung Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeinde-bediensteten Haushaltssatzung Anträge mit rechtswidrigem Ziel	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten Innere Organisation der Verwaltung Rechtsverhältnis der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten Haushaltssatzung Anträge mit gesetzeswidrigem Ziel Feststellung der Jahresrechnung und Jahresabschlüsse Satzungen, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang geregelt werden soll Gemeindeabgaben und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 Baugesetzbuch, Angelegenheiten des Planfeststellungsverfahrens Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren

Abbildung 11: Gegenüberstellung der Regelungen in Brandenburg und Bayern

Auch das Zustimmungsquorum für den angestrebten Bürgerentscheid kann damit die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren beeinflussen, denn bei einem zu hohen Quorum erscheint ein Erfolg, insbesondere in größeren Städten, weitgehend aussichtslos (Bogumil 2001: 7).

4.5.3 Zusammenfassung

Die wichtigsten Erklärungsfaktoren für die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren, neben der sich seit den 60er Jahren generell veränderten Partizipationsbereitschaft der Bürger, liegen in den gesetzlichen Regelungen der zulässigen Themen und der Quoren (Einleitung und Zustimmung) sowie in der Gemeindegröße. Die Erfahrungen aus Bayern belegen anschaulich, dass bei niedrigen institutionellen Hürden (Quorum und Ausschlusskatalog) die Anwendungshäufigkeit ansteigen kann (Bogumil 2001: 7). Der Vergleich machte zusätzlich deutlich, dass in dem Land, wo die Möglichkeit zur plebiszitären Entscheidung länger gesetzlich verankert ist, die Nutzung dieses Elements verstärkt auftritt. Es ist also durchaus möglich, dass auch in Brandenburg die Nutzung von Beteiligungselementen steigen kann, sofern die Reformbedingte Landesgestaltung abgeschlossen ist. Ähnlich wie in den aufgezeigten historischen Entwicklungen (Kapitel 1), kann sich, nach Abschluss solcher Reformprozesse, die Sensibilität und Mitwirkungsfreudigkeit der Einwohner an Entscheidungsprozessen steigern.

Als „Stimmungsbarometer“ sollten diese Daten allerdings nicht allein herangezogen werden, denn sie informieren nur einseitig über die Quantität und Thematik. Vielmehr sollten diese durchgeführten Beteiligungsverfahren auch dahingehend untersucht werden, welche Interessenlagen oder Beweggründe von den Initiatoren ausgingen und welche Auswirkung das Ergebnis auf die Kommunalpolitik und auf weitere Umsetzungen hatte.

5 Unkonventionelle Beteiligungsformen

5.1 Erweiterte Beteiligungsangebote

Die gesetzlichen Regelungen definieren nur das Mindestmaß an Beteiligung. Mittlerweile ist parallel dazu ein buntes Spektrum unterschiedlichster Beteiligungsangebote entstanden. Diese Tendenz und die Veränderung der Partizipation in verschiedenster Form, stehen mit den sich im Laufe der Zeit veränderten Rahmenbedingungen in Wechselwirkung. Dies gilt gleichermaßen für Formen wie Inhalte und die zugrunde liegenden Motive. Neben reinen Protestgruppen, die auf Destruktion der demokratischen Gesellschaftsordnung zielten und bewusst „alternative Kommunalpolitik" zu formulieren suchten, gewannen auch Gruppierungen an Bedeutung, die kritisch und sensibel die politische Entwicklung verfolgten (Knemeyer 1991: 130 f). Nicht nur das kommunale Kompetenzbewusstsein der Bevölkerung hat zugenommen, sondern auch die Bereitschaft zum gemeinsamen politischen Handeln: „Global denken, lokal Handeln" (Roth 1998: 6). Mit der Bereitschaft zur differenzierten Reflexion wuchs der Wille, selbst aktiv zu werden und auch Antworten auf von ihnen diagnostizierte politische Missstände zu formulieren. In diesen Antworten steckte oft die Lösung in Form von Partizipation – sie forderten die eigene Mitwirkung (Knemeyer 1991: 131). Die erweiterten Beteiligungsangebote und der Großteil aller Proteste haben die Kommune als Adressaten. Denn die Einflusschancen werden traditionell auf kommunaler Ebene höher eingeschätzt als auf Bundesebene (Weitz 2006: 18f). Die Bürgerbeteiligung nur im Rahmen von gesetzlichen Festlegungen zu sehen, würde jedoch den Anspruch nach erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten nicht ausreichend berücksichtigen. Verwaltung und Politik können punktuell informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung auch bei Fragen einsetzen, für die eine Beteiligung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Dabei muss es sich nicht nur um einzelne, begrenzte Entscheidungen handeln. Gegenstand kann auch die strategische Ausrichtung oder das Finden neuer Leitbilder sein, zum Beispiel rund um die Stadtpolitik. Alle Formen haben etwas gemeinsam: einen kooperativen Dialog zwischen Bürgern, Politik, Verwaltung und auch lokalen Unternehmen, um Ideen für die Gemeindezukunft zu sammeln und eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten (Enquetekommission 1999: 368f). Dabei besitzen die Ergebnisse dieser Verfahren nur Vorschlagscharakter. Sie dienen als Handlungsempfehlung, ohne unmittelbare Entscheidungskompetenz.

5.2 Bürgerinitiative

Sozialaktive Bürger sind oft nicht bereit, sich auf die Wahrnehmung ihres Wahlrechts zu beschränken, sondern verstehen sich als Sprachrohr im Konfliktfall. So versuchen sie durch vielfältige Aktionsformen das Bewusstsein und die Einstellung zumindest von Teilen der Einwohner zu beeinflussen, um einen gewissen Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben (Gisevius 1997: 21). Ihre Arbeitsstile sind meist kooperativer Natur, die auf eine Zusammenarbeit mit Parteien oder Verwaltung ausgerichtet sind. Bürgerinitiativen stellen, anders als die Organe der politischen Gemeinde, keine umfassend legitimierten Spiegelbilder der kommunalen Gesellschaft dar. Sie vertreten durchweg Partikularinteressen, jedoch mit dem Anspruch, das Gemeinwohl zu definieren und zu fördern (Graf Vitzthum/ Kämmerer 2000: 12).

5.2.1 Entstehung

Bürgerinitiativen sind spontane, zumeist zeitlich begrenzte, lockere Zusammenschlüsse von einzelnen Bürgern, die sich von öffentlichen Planungsvorhaben, Entscheidungen oder anderen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung oder von offensichtlichen Missständen in ihrem Umfeld betroffen fühlen und die sich teils durch Selbsthilfe, teils durch Ausübung politischen Drucks um Abhilfe im Sinne ihres oft ganz konkreten, bewusst begrenzten Ziels bemühen (Knemeyer 1991: 131f). Dabei werden sie nicht selten als Ausdruck wachsenden Unbehagens über den Verlust von Lebensqualität qualifiziert (Sontheimer 1980: 173).

5.2.2 Entwicklung

Lokale Zusammenschlüsse von Bürgern hat es vereinzelt schon in den vergangenen Jahren gegeben, aber erst Ende der 60er Jahre erreichten solche Initiativen eine Verbreitung und einen gewissen Formalisierungsprozess, so dass sie den Begriff Bürgerinitiative erfolgreich für sich reklamieren konnten (Roth 1998: 6f). Viele solcher Initiativen gestalteten sich jedoch dauerhaft in Form von eingetragenen Vereinen. Sie vernetzten sich regional oder schlossen sich, wie viele Umwelt- und Verkehrsinitiativen, zu themenspezifischen Verbänden zusammen. Neben den kooperativen und öffentlichkeitsbezogenen Praxisformen griffen auch die Bürger-initiativen verstärkt auf demonstrative und konfrontative Protestaktionen zurück, wie Platzbesetzungen oder Straßensperrungen (Roth 1998: 7). Da unkonventionelle Bürgerbeteiligungen statistisch nicht erfasst werden, weil die Gemeinden dazu ebenfalls nicht verpflichtet sind, existieren auch über die Entwicklung von Bürgerinitiativen keine differenzierten

repräsentativen Untersuchungen, sondern lediglich globale Daten und einige Fallstudien. In seiner Analyse der repräsentativen Demokratie und bürgerschaftlichen Mitwirkung in der Kommunalverwaltung, hat Erich Rehn zu Beginn der 80er Jahre den Umschwung der „Ohne-Mich-Generation" zur „Partizipations-Generation" festgestellt (Rehn 1983: 305f). Welche Entwicklungen und Veränderungen die Bürgerinitiative insgesamt durchlaufen hat, lässt sich aufgrund bis heute fehlender Forschungen nur schwer ausmachen. Der Mitgliederzuwachs von zum Beispiel Umweltverbänden könnte ein Anzeichen dafür sein, dass der Trend zur Formalisierung und Institutionalisierung von Bürgerinitiativen in den 80er Jahren angehalten hat (Roth 1998: 9). Großstädtische Untersuchungen verweisen auf eine neue Generation von Bürgerinitiativen, die stärker pragmatisch im Sinne unmittelbarer Interessenpolitik agieren und damit an die US-Kultur der „NIMBY´s"[24] anknüpfen (Keil/ Ronneberger 1991: 125ff).

Bürgerinitiativen können also unterschiedlich ausgeprägt sein (nach Knemeyer 1991: 133 ff). Protestinitiativen zum Beispiel wenden sich oft gegen eine bestimmte industrielle Anlage, weil von dieser bereits oder in Zukunft tatsächliche oder vermeintliche Beeinträchtigungen ausgehen. Zumeist sind dies Verhinderungsinitiativen. Dagegen erstreben fordernde Initiativen neue Einrichtungen, namentlich der kommunalen Daseinsvorsorge – wie Spielplätze, Kindergärten, Jugendzentren und dergleichen. Fördernde Initiativen, wie Fördervereine, fordern nicht nur soziale und kulturelle Einrichtungen, sondern sie fördern diese auch. Zumeist geschieht das in Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Altruistische Initiativen errichten und unterhalten selbständig auf kulturellem und sozialem Sektor örtliche Einrichtungen. Sie helfen bestimmten Bürgergruppen ohne Lobby. Das sind meistens Gruppen, die ihre Belange von der Verwaltung und der Öffentlichkeit nicht genügend berücksichtigt finden. Sie arbeiten grundsätzlich ohne Einflussnahmen und ohne Beteiligung der Verwaltung. Abzugrenzen sind diese altruistischen Initiativen gegenüber Zusammenschlüssen zur Eigenhilfe, die vor allem im therapeutischen Bereich zu finden sind.

---

[24] „NIMBYs" (Not in my backyard) Diese Art von Initiativen, vertritt privilegierte Interessen. Solche Gruppen üben eine gewisse Zeit durchaus großen Einfluss auf die Politik aus, finden aber „allenfalls kurzfristig breite Resonanz" (Buck 1991: 49)

5.2.3 Wirkung

Bürgerinitiativen eröffnen zusätzliche politische Beteiligungsmöglichkeiten. Sie thematisieren fragwürdige Strukturen des politischen Entscheidungsprozesses und geben Impulse für politische Auseinandersetzungen. Die Bürgerinitiative kann auch der Unterstützung dienen, um eine Leistungs- und Entscheidungsschwäche der politischen Gemeinde zu kompensieren. Der Beitrag, zur Erweiterung der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems, ist jedoch begrenzt (Gisevius 1991: 22). Der lokale Protest mündet zwar in einer Forderung gegenüber den Repräsentanten – doch die Forderung hat keinen verbindlichen Entscheidungscharakter. Bürgerinitiativen stellen keine Alternative zu den politischen Parteien dar, so dass eine Gefährdung des demokratischen Verfassungsstaats auszuschließen ist. Gerade im kommunalen Bereich kommt es auf die Einstellung an, die die Gemeindevertretung und der Bürgermeister zu jeder einzelnen Bürgerinitiative entgegenbringt: wird die Bürgerinitiative eher als Bereicherung des politischen Prozess oder als unwillkommener Hemmschuh angesehen (Knemeyer 1991: 135)? Denn bürgerschaftliches Engagement, was in Konkurrenz zur politischen Gemeinde die Formulierung des Gemeininteresses für sich beansprucht, kann die kommunale Selbstverwaltung auch lähmen und behindern. Das Dilemma besteht darin, dass ein starkes Interesse an der Erhaltung traditioneller Strukturen einer kleinräumig-konservativen Lebensumwelt in den Vordergrund tritt (Gisevius 1997: 21). Es hat sich gezeigt, dass, obwohl Bürgerinitiativen den Eindruck vermitteln, allen Bürgern Mitwirkungs- und Einwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen, diese regelmäßig nur von kleinen Gruppen getragen werden (Knemeyer 1991: 135). Die Einflusschancen von Bürgerinitiativen stiegen, wenn sie sich zu einem relativ frühen Zeitpunkt in einen noch offenen Entscheidungsablauf einschalten konnten, wenn sie über einen Rückhalt in der Bevölkerung verfügten, wenn ihre Sachkenntnis zu verwaltungsinternen Kontroversen führte oder wenn zu einer der beteiligten Behörden eine Informationsbeziehung aufgebaut wurde (Roth 1998: 7).

Auch nicht selten zeigte sich ein Interesse in der Absicherung der eigenen, relativ privilegierten Situation, die eher geringe Verbesserungen für sozial schwache Gruppen und Schichten zuließ (Gisevius 1997: 21). Doch die Erwartung, dass solche Aktionen außerhalb des etablierten Institutionengefüges besonders geeignet sind, bislang inaktive und gesellschaftlich benachteiligte Gruppen für den politischen Prozess längerfristig zu mobilisieren, hat sich nicht erfüllt. Bürgerinitiativen mobilisieren in erster Linie Personen mit einer qualifizierten Schulbildung und bieten den Aktivbürgern eine Erweiterung ihrer politischen Fertigkeiten (Gisevius 1991: 22).

5.2.4 Bürgerinitiative in Brandenburg

Die nun folgende Bürgerinitiative ist aufgrund ihres Umfangs sehr verkürzt dargestellt. Es werden nur exemplarisch die entscheidenden Ereignisse aufgezählt und deren Wirkung genannt, um im Ergebnis die bisherigen Konsequenzen dieser Bestrebung aufzuzeigen.

FREIeHEIDe Kyritz-Wittstock-Ruppin[25]

Nach der deutschen Einigung begann im Jahr 1990 die Bevölkerung das Gelände zwischen Wittstock, Rheinsberg und Neuruppin, mit einer Fläche von 144 km², für die zivile Nutzung neu zu gestalten. So wurden erste Schritte für die touristische Erschließung getan und ein Wegenetz konzipiert. Im Jahr 1992 wurde das Truppenübungsplatzkonzept vom ehemaligen Verteidigungsminister Volker Rühe veröffentlicht, das die militärische Weiternutzung dieses Geländes beinhaltete. Daraufhin entstand die Protestbewegungen in Form der Bürgerinitiative FREIeHEIDe Kyritz-Wittstock-Ruppin, die bis heute anhält. Neben den Einschränkungen für die Lebensqualität erfolgt nach Meinung der Bürgerinitiative die Zerstörung der regionalen Umwelt, ein Rückgang des touristischen Wirtschaftszweiges und die grundsätzliche Missachtung von Schutzgebieten und Nationalparks (Freie Heide 2007).

Am 22. Dezember 1993 übertrug das Bundesvermögensamt die Liegenschaft an die Bundeswehr. Fast gleichzeitig verschickte die Oberfinanzdirektion Cottbus Eigentumstitel an Gemeinden, Kirchgemeinden und einige Privatpersonen. Neben der Aktionen der Bürgerinitiative wurde im Frühjahr 1994 gemeinsam eine Klage auf Unterlassung der militärischen Nutzung und Herausgabe des Eigentums eingereicht. Entscheidend war die Klage der anliegenden 14 Gemeinden, die sie mit ihrem grundgesetzlich verankerten Planungsrecht begründeten. Sie bekamen in der ersten und zweiten Instanz Recht, weil der Einigungsvertrag, auf den sich die Bundeswehr berief, keine expliziten Weiternutzungsrechte für Flächen der Alliierten vorsah (Freie Heide 2007). Die Bundeswehr müsste somit die Neueinrichtung des Truppenübungsplatzes und ein Planungsverfahren anstreben. Alle eigentumsrechtlichen und anderen Fragen wurden dem oben beschriebenen Verfahren untergeordnet.

[25]Die vollständige Chronik ist auf http://www.freieheide.de abgebildet. Stand: 04.11.2007

Seit 1992 wurden die betroffenen Anwohner, Kommunalpolitiker und Medien durch die Gründer der Bürgerinitiative stark mobilisiert: Protestwanderungen, Aktionstage mit Podiumsdiskussionen, Unterschriftensammlungen, Demonstrationen und allgemeine Informationsveranstaltungen wurden von einer großen Masse begleitet. Künstler bezogen klare Stellung mit der Installation von Friedens-Skulpturen auf dem Gelände.[26] Fernsehdiskussionen, Aufführungen von Dokumentarfilmen, Werbespots beim regionalen Radiosender „Radio Eins" und auch eine Ausstellung im Rahmen der EXPO 2000 trugen ebenfalls dazu bei, dass die Präsenz des Diskurses der Nachnutzung auch über die Geländegrenzen hinaus wirkte. Die Stimmung der Bewohner übertrug sich beispielsweise im Jahr 2003 auf die neu gewählte Stadtverordnetenversammlung der Fontanestadt Neuruppin. Sie Ziele der Bürgerinitiative FREIeHEIDe. Im Jahr 2007 wurde der Bürgerinitiative FREIeHEIDe der Friedenspreis der Universität Göttingen verliehen. Seit gut 15 Jahren wehren sich nun die Anwohner durch die Bürgerinitiative FREIeHEIDe gegen die militärische Nachnutzung des Geländes.

Am 31.7.2007 gab das Verwaltungsgericht Potsdam drei als Musterklagen ausgewählten Klagen gegen die militärische Nutzung der Kyritz-Ruppiner Heide statt und die einstweiligen Anordnungen gegen den Übungsbetrieb bleiben in Kraft (Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 02.08.2007). In der mündlichen Urteilsbegründung wurde vom Gericht deutlich gemacht, dass die Nutzungsverfügung des Verteidigungsministeriums auf einem Nutzungskonzept basiert, das einer gerichtlichen Überprüfung nicht Stand hält (Freie Heide 2007). Der bisherige Erfolg, in Form einer Untersagung der militärischen Nachnutzung, beruht natürlich in erster Linie auf der Entscheidung des Verwaltungsgerichts.

Der Erfolgsanteil der Bestrebungen der Bürgerinitiative liegt darin, dass sie die Bevölkerung und ihre Gemeindevertreter aktiviert haben, um für eine ihrer Meinung nach sinnvollen Nachnutzung des Gemeindegeländes gemeinsam zu kämpfen. Die Bürgerinitiative hat den Zwiespalt der Nachnutzungsmöglichkeiten erkannt und die Forderung der Bürger und Anwohner auf den Tagesordnungspunkt vieler Gemeindevertretungssitzungen gebracht. So entstand eine lebendige Diskussion rund um die Suche, welche Möglichkeiten es gibt, um auf die Entscheidung zur Nachnutzung einzuwirken.

---

[26] Unter anderen die vom Aktionskünstler Fischer gestaltete Mahnsäule (1998) oder die Strohspirale bei Zemptow (2000).

5.3 Zukunftswerkstätten

Die Zukunftswerkstatt wurde in den 60er Jahren von Robert Jungk entwickelt. Er erarbeitete die Zukunftswerkstatt als Methode zur Findung sozialer oder alternativer Zukünfte. Ziel ist es, Betroffene zu Beteiligten zu machen, um zu verstärkten Demokratisierungsprozessen beizutragen und gleichzeitig die Erfahrungen und die Kreativität der Teilnehmenden produktiv zu nutzen (Jungk 1989). Sie ist heute eine der bekanntesten und im Bereich der wenig formalisierten Beteiligungsprozesse am häufigsten angewandte Methode (Baumann/ Detlefsen 2004: 34) und bildet für viele später entwickelte neue Methoden eine essentielle Basis. Zukunftswerkstätten entstehen dort, wo Menschen zum Beispiel mit etablierten Institutionen oder natur- und umweltzerstörenden Produktions- und Lebensformen nicht einverstanden sind und sie betreffende Probleme gemeinsam bearbeiten und kreative Lösungswege entwickeln wollen. Ziel der Arbeit in Zukunftswerkstätten ist es, jeden interessierten Bürger in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen, was sonst nur Politikern, Experten und Planern vorbehalten ist (Jungk 1989). Anfangs beschränkte sich die Zukunftswerkstatt zunächst auf verbale und visuelle Kommunikationsformen. Inzwischen sind eine Reihe von ganzheitlichen Methoden, wie beispielsweise gruppendynamische Übungen, kritisch-rationale Diskussionen und Planungsmethoden aufgenommen worden (sowi-online e. V. 2001). Eine Zukunftswerkstatt beinhaltet verschiedene methodische Elemente (nach Fuß/ Stark 1991: 10). Sie ist zum einen Experimentiermethode zur Entwicklung alternativer Zukünfte und gleichzeitig eine Partizipationsmethode zur Problem- und Entscheidungsfindung. Die Zukunftswerkstatt ist zudem eine Lernmethode für kooperatives Arbeiten und ganzheitliches Denken sowie eine Reflektionsmethode für das Überprüfen der individuellen Position, im Prozess der gesellschaftlichen Entwicklung.

5.3.1 Ablauf einer Zukunftswerkstatt

Üblich wird innerhalb einer Zielgruppe offen zur Zukunftswerkstatt eingeladen. So erhält jeder die Chance, sich zu Wort zu melden. Damit ein konstruktiver Kurs möglich ist, können bei einer großen Teilnehmerzahl mehrere Werkstattgruppen gebildet werden. Der Teilnehmerkreis wird daraufhin auf eine maximale Werkstattgruppengröße von 25 Beteiligte begrenzt.

Nach Möglichkeit sollen zwei Moderatoren die einzelnen Gruppen begleiten, aber nicht belehrend und steuernd wirken, sondern die Rolle des Förderers und Verstärkers der Teilnehmer übernehmen (sowi-online e. V. 2001). Die Moderatoren haben die Aufgabe, den Ablauf zu organisieren und zwischen

den Beteiligten zu vermitteln. Das Themenangebot kann breit gefächert sein. Zukunftswerkstätten eignen sich sowohl für technische, soziale und ökologische Fragestellungen, als auch für medizinische oder architektonische Probleme. Wichtig ist dabei immer, dass die genaue Themen- oder Problemformulierung von den Teilnehmern vorgenommen und präzisiert wird. Schließlich zielt der gesamte Prozess darauf, mit Hilfe von verschiedenen Methoden und Techniken den Teilnehmern behilflich zu sein, sich ihrer Ideen, Probleme, Wünsche und Konzepte bewusst zu werden und diese zu formulieren. Die Arbeitsweise vollzieht sich in einer Abfolge von Phantasie und Kritik, Intuitivität und Rationalität, Diskussion und Meditation (Jungk/ Müllert 1989: 126). Eine Zukunftswerkstatt ist zeitlich nicht formal begrenzt. Sie durchläuft drei aufeinander folgende Hauptphasen, sowie einer vorbereitenden und nachbereitenden Phase (nach Jungk/ Müllert 1989: 126 ff).

In der ersten Phase, der Kritikphase, äußert jeder Teilnehmer seine Kritikpunkte zum Thema. Die Hauptkritikpunkte werden gemeinsam herausgefiltert – dabei sind kreative Elemente, wie Collagen oder Zitate, durchaus erwünscht. Denn diese Phase dient der Einstimmung und Entlastung von Ärger und Frustrationen sowie der Motivation und eher weniger der Diskussion des Themas.

In der zweiten Phase, der Phantasiephase, entwerfen die Gruppenmitglieder durch Brainstorming Visionen für die Zukunft. Dafür werden die Teilnehmenden darauf eingestimmt, sich in ihrer Vorstellung in eine andere Zeit und in andere Räume zu begeben. Die Realität tritt bewusst vorübergehend in den Hintergrund.

In der dritten Phase, der Verwirklichungsphase, werden die Teilnehmenden wieder zurück in die Gegenwart geführt und die ersten beiden Phasen miteinander verknüpft. Nach der Vorstellung und Analyse aller Möglichkeiten treffen die Teilnehmer eine Auswahl oder erarbeiten eine Rangliste der Lösungen, unter Abwägung aller zur Verfügung stehenden Kenntnisse, auch mit der Benennung aller Wissenslücken. Der nächste Schritt besteht in der Ausführung und Realisierung der ausgewählten Lösung. Eine klare Planungsarbeit beginnt.

In arbeitsteiligen Kleingruppen werden verschiedene Stufen der ausgewählten Lösungskonzepte detailliert ausgearbeitet. Der gemeinsame und individuelle Ausgleich und direkte Einstieg in dieses Vorhaben ist Gegenstand der abschließenden Besprechung, in der jeder Einzelne darstellen soll, was als Nächstes unternommen wird, um die gemeinsam entwickelte Problemlösung zu realisieren. Hinsichtlich folgender Fragen: „Wenn die Umsetzung beginnt, wer kann dabei unterstützen? Wo und wann soll das Projekt entstehen?“ wird dabei eine kontinuierliche Weiterarbeit angestrebt (Lutz 2005).

5.3.2 Konzeptionelle Veränderungen

Insbesondere der Ablauf in seinen einzelnen Phasen hat sich mittlerweile verändert (Baumann/ Detlefsen 2004: 35). In der Kritikphase wird zum Beispiel nicht mehr nur nach negativen, sondern auch nach positiven Aspekten gefragt. Darüber hinaus wird heute angestrebt, Strukturen anzubieten, die die Umsetzung der Ergebnisse unterstützen. Daraus hat sich in der Praxis folgendes erweitertes Ablaufschema entwickelt (nach Ködelpeter 2003):

1. Vorbereitungsphase: Klärung der Ziele, Fragestellungen und Vereinbarungen
2. Einstiegs- und Orientierungsphase: soziales, räumliches und thematisches Ankommen und methodisches Hineinfinden
3. Wahrnehmungsphase mit Bestandsaufnahme: Was ist? Und warum ist es so?
4. Phantasiephase: Entwicklung von Visionen
5. Umsetzungsphase: Verwirklichung prüfen und vorbereiten
6. Reflexion: Bilanz und Perspektiven
7. Permanente Werkstatt: Beratung und Begleitung, Projekt- und Organisations-entwicklung.

„Zukunft geschieht nicht, sie wird gemacht" (Baumann/ Detlefsen 2004: 35). Hintergrund des neuen Praxiskonzepts ist die Unterstützung der Menschen insoweit, dass sie Möglichkeiten für Selbstbestimmung, Selbstorganisation, Selbstverantwortung sehen, Selbstwertgefühl erfahren und sich ernst genommen fühlen. Hinter der konzeptionellen Weiterentwicklung des Einstiegs in eine Zukunftswerkstatt steht die Erfahrung, dass das, worauf der Mensch seine Aufmerksamkeit richtet, sich verstärkt (Baumann/ Detlefsen: 35). Um also nicht bei den Negativ-Motivationen zu verweilen, wird auch Positives in den Blick gerückt – mit der klaren Tendenz, die Kraft des positiven Denkens zu nutzen.

5.3.3 Wirkung

Menschen aus unterschiedlichsten Erfahrungs- und Lebensbereichen kommen miteinander ins Gespräch, so wird ein gegenseitiges Verstehen gefördert. Auch eine Politisierung der Probleme findet statt und tiefer gehende Auseinandersetzungen mit drängenden Fragen kommen zustande. Das Arbeiten in der Zukunftswerkstatt ist vom zielführenden Finden von Gemeinsamkeiten statt dem Austragen von Kontroversen geprägt, schließlich soll sich ein Gruppenkonsens formieren. Bei Bürgern wird das Engagement etwas zu unternehmen geweckt, denn die Stimmung und der Enthusiasmus in der Gruppe beflügeln und reißen mit (Jungk/ Müllert 1989: 127). Durch den gemeinsamen Dialog ergeben sich

neue Sichtweisen und Möglichkeiten, wobei ungewöhnliche und überraschende Problemlösungen oft ans Tageslicht gelangen können.

Dabei konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden (nach Böttger 2006). Vor allem in der Kritikphase ist die Wahrnehmung von Sorgen, Wut, Angst, Ärger und negativen Bildern sehr groß. Auch die eigene Fähigkeit, die Gefühle und Phantasien in einer fast fremden Gruppe in visualisierter Form zu veröffentlichen, fällt vielen Beteiligten oft schwer. In der Phantasiephase entsteht, durch die Formulierung von Zukunftswünschen, mehr Klarheit über die persönlichen Bedürfnisse. Hier wird aufgrund der kreativen Entwicklung von subjektiven visionären Vorstellungen, der Mut, die subjektive Phantasie spielerisch zu veröffentlichen, besonders in der Spielsituation gefördert. So kann das Gemeinschaftsgefühl wachsen. In der Realisierungsphase wächst die Erkenntnis und Erfahrung, dass die Umsetzung der Visionen in Spannung zur Realität und zur eigenen Person stehen kann, dass Teile der Visionen in Konzepten und Projekten aber durchaus ihren Platz haben könnten (Schäfer/ Strotmann 1992: 33f). Schließlich wurde auch die Erfahrung gemacht, dass die Fähigkeit der Beteiligten, in kollektiven Arbeitsprozessen selbstbestimmt mitzuarbeiten, wuchs (Schäfer/ Strotmann 1992: 34). Aber auch folgende Probleme könnten bei der Durchführung von Zukunftswerkstätten auftreten: es ist durchaus menschlich, dass die Moderatoren den „roten Faden“ verlieren, sich die Werkstattbeteiligten in Diskussionen vertiefen und schließlich in gespaltene Meinungsblöcke enden. Darauf folgt meist, dass die Zeitplanung aus dem Ruder läuft, so dass die Realisierungsphase gar nicht erst eintritt oder der Einstieg in die Realitätsphase misslingt (Schäfer/ Strotmann 1992: 51). Die eingesetzten Kreativitätstechniken können die Lernerfahrungen der Teilnehmenden ebenfalls überfordern. Bei besonders prekären Werkstattthemen keimen immer wieder Hierarchien, Geschlechterkämpfe oder Generationsunterschiede auf, die zu unproduktiven Spannungen führen können (Apel/ Günther 1998: 24f).

Die Zukunftswerkstatt ist ein methodisches Konzept, das Freiräume in der Zusammenarbeit und des Gestaltens in der Stadt, dem Stadtteil und dem Arbeits- und Wohnumfeld eröffnet. Sie ist thematisch gebunden aber inhaltlich offen, interdisziplinär, zielgerichtet und problemlösend. Eine Zukunftswerkstatt eignet sich besonders für Teilnehmer, die wenig Erfahrung mit Prozessen der kreativen Entscheidungsfindung haben (Jungk/ Müllert 1989: 128). Sie bedarf allerdings einer intensiven Vorbereitung und Betreuung durch geschulte Moderatoren. Wenn durch die ersten Ergebnisse der Zukunftswerkstatt ein Teil verwirklicht worden ist, sollte nach einem vorher bestimmten Zeitraum wieder eine Werkstatt zu diesem Thema durchgeführt werden. Denn das eröffnet die Möglichkeit, Unmut, Kritik, negative oder positive Erfahrungen der Verwirklichung zu äußern. Die Zukunftswerkstatt ist damit ein Kreislauf (Apel/ Günther 1998: 25). Wie in einem Regelkreis wird immer wieder kontrolliert, ob der Sollwert mit dem Istwert übereinstimmt.

5.3.4 Beispiel aus Brandenburg: Zukunftswerkstatt Cottbuser OstSEE

Bei Cottbus-Nord befindet sich ein Tagebaugebiet, das im Jahr 2017 den Abbau der Braunkohle beenden wird, so dass bis 2030 ein großer BinnenSEE entstehen kann. Die Außergewöhnlichkeit des heutigen Tagebaus, bedingt auch durch die unmittelbare Lage im Stadtterritorium von Cottbus birgt die Chance zur Schaffung einer unverwechselbaren Tagebaufolgelandschaft, mit Wirkung auch über die Region hinaus. In diesem Sinne wurde im Jahr 2001 der städtebauliche und landschaftsplanerische Ideenwettbewerb „Cottbus-OstSEE" europaweit ausgeschrieben. Der Wettbewerb hat Ideen und Visionen zukünftiger Entwicklungsrichtungen für den Raum des Tagebaus Cottbus-Nord und angrenzender Bereiche hervorgebracht, die nun in die Stadtentwicklungsplanung integriert und mittel- bis langfristig umgesetzt werden sollen. Das Wettbewerbsverfahren wurde auch von den acht Anrainergemeinden, die von den Tagebauaktivitäten betroffen sind, im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung getragen. Die Ergebnisse des Wettbewerbsverfahrens wurden im Herbst 2001 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. Um die Öffentlichkeit an dieses sehr langfristige Thema heranzuführen und eine Diskussionsplattform auf breiter Ebene bilden zu können, wurde durch die Stadt Cottbus, unterstützt durch die Vattenfall Europe Mining AG und die IBA Fürst-Pückler-Land, zu Beginn des Jahres 2002 eine Wanderausstellung initiiert, in der neben der Vorstellung der Wettbewerbsergebnisse auch der geplante weitere Arbeitsprozess skizziert und Wege zur Entwicklung des Cottbuser Ostraumes aufgezeigt wurden.

Die Ausstellung war als erste öffentliche Veranstaltung eines „Zukunftswerkstatt Cottbuser OstSEE" titulierten Planungs- und Kommunikationsprozesses konzipiert, der die intensive öffentliche Diskussion mit den Bürgern aber auch das Interesse potenzieller Investoren an der Region entfachen sollte. Die „Zukunftswerkstatt Cottbuser OstSEE" bindet sich in das Gesamtvorhaben ein und bildet einen weiteren wichtigen Baustein zur Entwicklung des zukünftigen Cottbuser OstSEEs (Zukunftswerkstatt 2004: 2). Ziel des Werkstattverfahrens ist neben der Weiterentwicklung und Abstimmung der Planungen zum Cottbuser OstSEE die Initiierung eines Prozesses, in dem sich Wandel und Veränderung im Sinne einer neuen Planungskultur der Stadt Cottbus, auch in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den beteiligten Gemeinden Teichland, Haasow und Wiesengrund vollzieht und dokumentiert (Zukunftswerkstatt 2004: 2). Die Zukunftswerkstatt versteht sich dabei bewusst als innovativer und kreativer Beitrag zu der aktuellen Problemlage in Bezug auf die Entwicklung der Gemeinden, sowie hinsichtlich der spezifischen Cottbuser Planungsaufgaben (Zukunftswerkstatt 2004: 9). Dabei bildete die Betrachtung der räumlichen - urbanen Aufgaben den Mittelpunkt der Werkstatt, gesellschaftliche Probleme wurden aber nicht ausgeblendet. So waren im Vorfeld die Gemeinden, vertreten durch den Bürgermeister, im „Inselrat" und in der „Zukunftswerk-statt Cottbuser OstSEE" aktiv an den Planungen beteiligt (Zukunftswerkstatt 2004: 9f).

Das Werkstattverfahren wurde vorab in zwei Entwicklungsstufen aufgeteilt. Dabei diente die erste Werkstattstufe als Programmierungswerkstatt zur Ermittlung der Planungsziele und Aufgabenstellung für die Planungswerkstatt. Die zweite Werkstattstufe ist als Planungswerkstatt konzipiert und endet mit der Abstimmung des Masterplans. Genau genommen wurde die Zukunftswerkstatt aufgrund der Komplexität des Vorhabens zeitlich geteilt. Innerhalb der einzelnen Entwicklungsstufen wurden wie oben beschriebenen die einzelnen Phasen durchlaufen. Die „Zukunftswerkstatt Cottbuser OstSEE" hat dabei bewusst unterschiedliche Teilnehmerkreise eingebunden. Neben den Verfassern der Zukunftsszenarien in der Programmierungswerkstatt, waren der Inselrat als stimmberechtigtes Gremium, der erweiterte Inselrat mit beratender Funktion sowie das Planungsbüro[27] vertreten. Ziel der Programmierungswerkstatt war es, eine tragfähige und abgestimmte Aufgabenstellung für die Planungswerkstatt zu entwickeln (Zukunftswerkstatt 2004: 10 f).

Mit Hilfe der Szenariotechnik wurde zunächst das in den verschiedenen Fachreferaten der Verwaltung auf Ebene der Kommunen und des Kreises, der Politik, aber auch in anderen Institutionen der Region, vorhandene Zukunftswissen generiert. Das zusammengetragene Faktenwissen und die darauf abgestützten Entwicklungspfade je Einflussfaktor auf die Entwicklung der kommenden Jahrzehnte, wurden zu konsistenten Annahmebündeln so verdichtet, dass sie die Zukunft als wohlbegründete Vision (be)greifbar machen (Zukunftswerkstatt 2004: 11). Dieses Trendszenario war mit seinen Rahmenannahmen eine wesentliche Grundlage für die Formulierung der städtebaulich-landschaftsplanerischen Aufgabenstellungen und der sich daran anschließenden Planungswerkstatt.

Ziel der zweiten Entwicklungsstufe, der Planungswerkstatt, ist die Abstimmung eines Masterplanentwurfes zum Cottbuser OstSEE. Die Planungswerkstatt begann mit der Diskussion der Aufgabenstellung und der Rahmenbedingungen. Um eine tiefere Maßstabsebene zu erreichen und die gewünschte Kooperation der Planer untereinander zu stärken, wurde das Masterplangebiet durch den Veranstalter in fünf Teilräume gegliedert.

Weiterhin wurde ein Vorschlag zur Zuordnung der Bearbeitungsgebiete an die Preisträger des Wettbewerbes unterbreitet. Die Zuordnung der fünf Bearbeitungsgebiete erfolgte abhängig von den Entwurfsschwerpunkten und Stärken der Wettbewerbsgewinner aus der Programmierungswerkstatt. Nach einer Arbeitsphase wurden dann die fünf erarbeiteten Teilpläne untereinander abgestimmt (Zwischenpräsentation), im Rahmen der Zukunftswerkstatt diskutiert und durch eine Lenkungsgruppe verabschiedet (Zukunftswerkstatt 2004: 12).

---

[27] Das Planungsbüro war auch gleichzeitig der Preisträger des Wettbewerbsverfahrens.

Als Ergebnis der Zukunftswerkstatt wurde die Ausrichtung der Nachnutzung so beschrieben, dass eine Transformation der Braunkohlelandschaft erfolgen soll. Die Teilnehmer einigten sich darauf, das vor allem die Mehrfachnutzung durch den Tourismus Priorität erhält: Bebauung des Seeufers, Umnutzung als Wohn- und Erholungsfläche, Schaffung von Wasserlandeplätzen und überregionalen[28] Veranstaltungen von Kunst- und Kulturprojekten. Dabei sollen aber auch die traditionellen Entwicklungslinien fortgeschrieben werden. Die Teilnehmer legten großen Wert auf die Mitgestaltung von technologie- und innovationsorientierten Branchen vor Ort und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Dadurch sollen neuartige Energieerzeugungsanlagen sowie umwelttechnische Leichtbausysteme vor Ort entstehen. In der Programmierungswerkstatt einigte man sich darauf, dass auch das Bürgerengagement, die Attraktivität der Stadt und Umgebung, die Familiengründung junger Generationen und entsprechende Wohn-, Betreuungs-, Freizeit-, und Erholungsangebote gefördert werden sollen. Aufgrund der Langfristigkeit der Aufgaben, der tief greifenden Veränderungen durch den Tagebau und der sich vollziehende Strukturwandel, wurden zentrale Fragen für die weiteren Planungen und das Vorgehen im Masterplan festgehalten. So sollen folgende Ergebnisse der Werkstatt durch konkrete Fragestellungen auch langfristig verfolgt werden (Auswahl aus Zukunftswerkstatt 2004: 49ff): Wie repräsentieren sich die Ortslagen und die Stadt zum See hin und vom See aus? Wo und wie sind Freizeitattraktionen, Nutzungen und alle anderen Angebote verortet? Erfährt die Ortslage Schlichow eine Eigenentwicklung und erhält damit ein neues Image? In welchen Entwicklungsetappen werden nutzungsfähige Uferbereiche übergeben? Wie erfolgt die städtebauliche Ausbildung von Gewerbeflächen? Ziel des Masterplans zum Cottbuser OstSEE ist neben der Entwicklung eines städtebaulichen Konzeptes für den zukünftigen seenahen Bereich, auch die Arrondierung des äußeren Grünrings von Cottbus mit einer Parklandschaft, die sich den Pücklerischen Zielsetzungen verpflichtet fühlt (Masterplan 2006: 15).

Ziel ist auch die Realisierung von neuen ästhetischen Qualitäten in dem vom Braunkohleabbau geprägten Landschaftsraum verbunden mit Attraktionen für Freizeit, Sport und Kultur (Masterplan 2006: 15). Der Masterplan Cottbuser OstSEE 2030 setzt damit den inhaltlichen Rahmen, nennt die strategischen Ziele und beschreibt Projektansätze (Masterplan 2006: 5). Die Aufgabe, den Masterplan mit Leben zu erfüllen, wurde an alle gestaltenden Kräfte der Region appelliert. Gefragt sind Politik, Verwaltung, Unternehmen und Bürger – aber auch Architekten, Landschaftsgestalter und Flächenentwickler.

---

[28] Man verspricht sich vor allem durch die Grenznähe Polens eine vermehrte Nutzung des Cottbuser OstSEEs durch osteuropäische Touristen und Investoren.

Der Masterplan Cottbuser OstSEE 2030 war von Beginn an als Prozess und offener Dialog angelegt. So wurde er mit der Zukunftswerkstatt begleitet, mehrfach veröffentlicht und in allen beteiligten Kommunen vorgestellt und beraten. Alle interessierten Personen konnten damit aktiv anhand der Diskussionen oder öffentlichen Auslegungen ihre eigene Meinung bilden und Vorschläge einbringen. Durch das offene Verfahren waren insbesondere die betroffenen Anwohner schon zu Beginn in der Lage, darauf zu reagieren und durch persönliches Engagement die Planungen mit zu gestalten. Ihre Wünsche oder Anregungen konnten sie vorab ihrem Bürgermeister mitteilen, damit dieser im Inselrat die Vorschläge, Bedenken oder Anregungen mit seiner Stimme vertritt.

5.4 Perspektivenwerkstatt

Besteht die Notwendigkeit, sich über ein Projekt speziell in der Stadtentwicklung zu einigen, wovon Bürger und Gewerbetreibende betroffen sind? Diskutieren Verwaltung und Politik schon länger über den richtigen Weg? Experten wurden bereits mit einer Fachplanung beauftragt und verschiedene Entwicklungskonzepte liegen nun vor? Was dann aber fehlt, ist der Einklang über die Umsetzung des Vorhabens. Aus dieser Interessengemengelage können viele Blockaden entstehen, die das Vorhaben zeitlich stark verzögern. Gesucht ist nun eine Lösung, die wirtschaftlich ist und zugleich Eigentümer, Nachbarn, Investoren und auch öffentliche Interessen optimal integriert. Das Vorhaben soll letztendlich ein Gewinn für alle werden. Unter diesen Voraussetzungen kann eine Perspektivenwerkstatt Abhilfe schaffen.

Sie ist eine interaktive Planungsmethode mit einem konsensorientierten Verfahren zur integrativen Stadt- und Gemeindeentwicklung (Becker 2002: 517f). Unter dem Namen „Community Planning Weekend“ wird diese Methode im englischsprachigen Raum seit Jahrzehnten erfolgreich eingesetzt (von Zadow 1997). In einem verlängerten Arbeitswochenende werden gemeinsam mit Fachleuten und Betroffenen vor Ort intensiv Lösungsideen erarbeitet. Das Verfahren kann fünfzig ebenso wie mehrere hundert Teilnehmer in Arbeitsgruppen, Geländebesichtigungen oder Planungstischen einbeziehen. Als Besonderheit erhält ein multidisziplinäres Team den Doppelauftrag, neben der Moderation der öffentlichen Veranstaltung auch die Lösungsvorschläge in kürzester Zeit zu einer inhaltlich schlüssigen und graphisch illustrierten „Vision“ zusammenzufassen (Wates 2003: 45f). Es wird also bei dieser Vorgehensweise ein Kommunikationsverfahren mit dem Einsatz klassischer Fachkompetenzen kombiniert.

5.4.1 Initiierung und Ablauf

Die Perspektivenwerkstatt versucht eine Interessenvermittlung zu erreichen und integrative Planungsszenarien zu entwickeln, die deshalb mehrheitsfähig sind, weil sie für möglichst viele Vorteile bergen, Missstände beseitigen und einen qualitativen Fortschritt ermöglichen (Becker 2002: 518). Initiatoren und Auftraggeber sind Bürgermeister oder Stadtplaner in Städten und Gemeinden, kommunale und private Gesellschaften, Investoren und Bauherren, Interessenverbände genauso wie Bürgerinitiativen und kommunale Aktivisten. Die Auftraggeber brauchen für einen solchen Planungsprozess einigen Mut, weil sie vorher nicht wissen können, was am Ende beschlossen wird. Doch die Durchführung einer Perspektivenwerkstatt kann sich lohnen – allein durch den enormen Erkenntnisgewinn, der klärend für jede Planungsentscheidung wirkt und deshalb auch vor

Fehlinvestitionen schützt (von Zadow 1997). Die Veranstalter verzeichnen später oft auch einen Imagegewinn, denn die Perspektivenwerkstatt kann sichtbar zu einer modernen und diskursiven Planungskultur beitragen, die in der Akzeptanz der Sache mündet.

„Breite Sicht ist weite Sicht" (von Zadow 1997). Die integrative und auch zwischen den Fronten vermittelnde Funktion der Perspektivenwerkstatt beginnt weit vor der eigentlichen Veranstaltung. Während der Vorbereitungsphase kommt es darauf an, zu möglichst vielen lokalen Akteuren Kontakt aufzubauen und Vertrauen zu erzeugen. Erst in Absprache mit unterschiedlichsten Interessengruppen entsteht allmählich das inhaltliche Programm der Veranstaltung. Eine Reihe von öffentlichen Vorbereitungstreffen kann schrittweise zur Klärung der organisatorischen Einzelheiten führen und fordert bereits hier möglichst viele Beteiligte zur Mitwirkung oder zum Sponsoring auf. Angesprochen werden betroffene Einwohner, Stadtplaner, Grundeigentümer, Wirtschaftsunternehmen, potentielle Investoren, Verbände sowie Vertreter der Gemeinde und Politiker aller Parteien. Die Gründung eines so genannten Unterstützerkreises kann einen wesentlichen Beitrag für eine sach- und konsensorientierte Vorwärtsstrategie leisten (von Zadow 1997).

Es wird für rund zwei Tage eingeladen. Innerhalb dieses Zeitraums wird intensiv und öffentlich in themenbezogenen Arbeitsgruppen, Ortsbesichtigungen und an Planungstischen die Fragestellung des Vorhabens erörtert. Dabei geht es um das herausfiltern des Ist-Zustandes, inklusive aller bestehenden Probleme und dessen konkreten Lösungsvorschlag (Becker 2002: 518). Es ist die Aufgabe des Werkstatt-Teams, auf der Grundlage der Erkenntnisse der Perspektivenwerkstatt einen in sich schlüssigen Vorschlag für die zukünftige Gemeindeentwicklung zu erarbeiten, der sowohl die planerischen als auch die wirtschaftlichen und sozialen Fragen integriert (Wates 2003: 48). Die Ergebnisse werden unmittelbar im Anschluss an die öffentlichen Arbeitstage vor Ort erarbeitet und möglichst zeitnah visualisiert.

5.4.2 Wirkung

Durch offene, konstruktive und aktivierende Arbeitsformen, die im Rahmen einer flexiblen Tagesgestaltung spontan an die jeweilige Teilnehmerzahl und anwesenden Interessengruppen angepasst werden, erleben alle Akteure unmittelbar ein Stück neue Projektierungskultur (von Zadow 1997). Es können neue Einsichten in der Sache und neue Erfahrungen einer konstruktiven Zusammenarbeit entstehen – quer zu Hierarchien und Zuständigkeiten. Dabei ist Teamwork gefragt. Im Ergebnis ist oft ein Stimmungsumschwung feststellbar. Denn durch die Präsentation der gemeinsam erarbeiteten

Ergebnisse entsteht eine Vision für die Zukunft der Gemeinde, mit der notwendigen Umsetzungsstrategie, die gemeinsam von verschiedenen Interessenparteien getragen wird und als eine Art Konsenskonzept in nachfolgenden Planungsschritten weiterlebt (von Zadow 1997). Dabei geht es nicht zuerst um Einigkeit in allen planerischen Details, sondern um gemeinsam getragene Grundzüge einer Planung. Viele können, durch die Kraft der Visualisierung, progressive Perspektiven und Möglichkeiten entdecken, die ihnen vorher nicht deutlich waren. Dadurch steigt die Bereitschaft, sich mit den wesentlichen Zielsetzungen zu identifizieren (von Zadow 1997). Es kann in hohem Maße eine Handlungsfähigkeit hergestellt werden, wo vorher Einzelaktionen, Desinteresse oder auch massive Konflikte einer koordinierten Gemeindeentwicklung im Wege standen.

5.4.3 Erfahrungen

Entscheidend für die Implementierung der Ergebnisse ist das Geschick der örtlichen Akteure, die Ergebnisse zu festigen und die jungen Interessen-Koalitionen weiter zu stabilisieren (Becker 2002: 519). Kompromisslinien sollen untermauert und immer wieder neu erläutert werden, vor allem auch denjenigen, die sich neu mit der Sache befassen. Oft müssen dafür vorhandene Strukturen neu angepasst werden, um den inhaltlichen Anforderungen gerecht zu werden. Mitarbeiter des multidisziplinären Teams sollten bei der Erstellung weiterführender Pläne beteiligt bleiben, um die in der Vision zusammengefassten Konsenslinien der Perspektivenwerkstatt kontinuierlich weiter einbringen zu können (von Zadow 1997). Neu auftretende Konflikte können wirkungsvoll in dieser Kontinuität bearbeitet werden. Wird die Umsetzungspraxis von den Akteuren abgekoppelt, besteht die große Gefahr, dass Ergebnisse des Verfahrens ausgehöhlt werden und dadurch Skeptiker im Nachhinein bestätigt werden.

Es soll allen Beteiligten bewusst sein, dass das Ergebnis einer Perspektivenwerkstatt ein realistisches Gesamtkonzept darstellt, dessen Umsetzung erst nachfolgend im Einzelnen zu entwickeln ist (von Zadow 1997). Die Ergebnisverfolgung der Perspektivenwerkstatt ist in diesem Sinne ein länger anhaltender Prozess mit aufeinander aufbauenden Arbeitsschritten und Strukturen, die in der Lage sind, das Gesamtprojekt in Teilaspekten umzusetzen. Erfahrungen mit diesem Verfahren zeigten, dass sich Projekte erheblich zügiger und problemloser verwirklichen lassen, indem unnötiges Misstrauen und Konfrontationsdenken durch die offene und konstruktive Zusammenarbeit ausgeräumt werden (von Zadow 1997). So ergeben sich qualifizierte Ergebnisse bei gleichzeitiger Zeit- und Mittelersparnis.

Auf Grund ihrer integrierenden, partizipativen, schnellen und ergebnisorientierten Arbeitsweise stellt die Perspektivenwerkstatt ein modernes Instrumentarium der Dialogplanung dar und kann im Sinne einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung entscheidende Impulse liefern.

5.4.4 Beispiel aus Brandenburg: Planungswochenende in Ludwigsfelde

Der südliche Berliner Ring verläuft durch die Stadt Ludwigsfelde. Diese Ausbaumaßnahme wurde in einem Entscheidungsprozess in Form eines „Planungswochenendes" zusammen mit den Bürgern von Ludwigsfelde diskutiert. Diese aus dem städtischen Bereich entwickelte Methodik zur Einbeziehung von Bürgerwünschen wurde damit erstmalig auch bei dem Ausbau einer Autobahn angewendet (Perspektivenwerkstatt MIR 2006). Die Bürger haben gemeinsam mit Experten an den jeweiligen Lösungen für ihre Stadt gearbeitet. So wurden die Betroffenen in den Planungsprozess einbezogen und waren dadurch auch an der Entscheidungsfindung beteiligt. Der Weg vom Problem zur Lösung wurde transparent und damit für alle Beteiligten nachvollziehbar.

Durch diese Methode konnte die Identifikation mit der Baumaßnahme und den durch sie ausgelösten Veränderungen geschaffen werden (Perspektivenwerkstatt MIR 2006). Als Diskussionsbasis für das Planungswochenende wurden die Ergebnisse einer Studie eingebracht, die von 1991 bis 1996 verschiedene Varianten der Autobahnführung im Abschnitt Ludwigsfelder Damm untersucht hatte. Dabei wurde das Aufständern der Autobahn als umsetzungsfähigste Lösung von allen Beteiligten angesehen (Perspektivenwerkstatt MIR 2006).

Die Durchführung des Wochenendes wurde von einer örtlich agierenden, internationalen Investorengruppe unterstützt, die ein Londoner Architektenbüro mit der Leitung beauftragte. Täglich besuchten 500 bis 600 Bürger das Planungswochenende und brachten eigene Ideen und Vorstellungen ein. Das wesentliche Ergebnis dieses Prozesses war die geplante bauliche Ausformung einer städtebaulichen Mitte, am Schnittpunkt der Autobahntrasse.

Dieser Lösungsansatz sah ein Verschmelzen der Autobahn mit einem Hochbauprojekt vor. Unter dieser Zielstellung konnten auch technische Parameter der Brückengestaltung abgeleitet werden: die lichtdurchlässige Spreizung der Richtungsfahrbahnen, die Lage weiterer Durchlässe und Brücken und sogar die Lage der Brückenpfeilerfundamente, die tiefer gelegt wurden, um einen späteren Geländeabtrag zu ermöglichen (Perspektivenwerkstatt MIR 2006).

In rund zwei Jahren Bauzeit, von September 1999 bis Dezember 2001, wurde die bestehende vierstreifige Strecke auf sechs Fahrstreifen erweitert. Es entstanden 4,7 Autobahnkilometer mit einem Gesamtbauvolumen von 40 Millionen Euro. Für Lärmschutz wurden 5,75 Millionen Euro aufgewendet. Auf einer Länge von über sechs Kilometer im Stadtbereich sind bis zu sechs Meter hohe Lärmschutzwände gebaut worden. Schallschutzfenster vermindern bei den Häusern im Nahbereich der Autobahn die Lärmbelästigung für die Bewohner. Zusätzlich gibt es auf der 330 Meter langen Brücke in Ludwigsfelde neben den beiden äußeren Lärmschutzwänden in der Mitte der Fahrbahn ein dritte Wand, die nochmals Schallreflexionen abfängt (Perspektivenwerkstatt MIR 2006).

Der Ausbau der Autobahn wurde hier zum Anlass genommen, ein städtebauliches Problem durch eine Perspektivenwerkstatt in Form eines Planungswochenendes zu lösen. Dabei wurde durch ein ergebnisoffenes Gespräch mit den Betroffenen ein neuer Weg im Entscheidungsprozess beschritten. Die Vielzahl der privaten und öffentlichen Beteiligten an diesem Prozess sowie die nationalen und internationalen Planer haben den Diskussionsraum über bauliche Veränderungen erweitert und damit ein Beteiligungsbeispiel geschaffen, welches sich als kooperatives Verfahren bewährt hat.

5.5 E-Partizipation – Beteiligung durch Onlineverfahren

Mit der voranschreitenden Verbreitung des Internets ergeben sich allgegenwärtig neue Wege und Chancen für Bürgerbeteiligung. Generell werden dem Internet schon heute eine das bestehende System ergänzende und die Kommunikation beschleunigende Funktion zugesprochen (Schuppan 2001: 4f). Unbestritten ist auch, dass die rasante Digitalisierung zunehmend die Lebens- und Arbeitswelt sowie das Feld der politischen Mitentscheidungen verändert. Mit dem Internet ergeben sich in der Kommunikation zwischen den politischen Akteuren in Vertretungen und Parteien auf der einen Seite und der politisch interessierten Öffentlichkeit auf der anderen Seite neue Möglichkeiten für einen breiteren und intensiveren Informations- und Kommunikationsfluss sowie Chancen für ein Mehr an Partizipation (Baumann/ Detlefsen 2004: 46). Auf dem elektronischen Wege können heute dem Bürger alle relevanten Informationen wie Protokolle, Beschlüsse, Gesetzesvorlagen in vollem Umfang jederzeit, kurzfristig und zu minimalen Kosten angeboten werden. Bei konsequentem Einsatz des Mediums lässt sich so die Transparenz des repräsentativen Prozesses und des Verwaltungshandelns steigern (Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2002: 8).

5.5.1 Vorzüge und Risiken

Klaus Selle fasst in seinen Ausführungen (Selle 2004) die Vorteile, die ohne das Internet bisher nicht zu erreichen waren, wie folgt zusammen: durch E-Partizipation ist es nun möglich, umfassende Informationen dauerhaft und zu jeder Zeit zugänglich bereitzustellen und auch grafisch zu veranschaulichen. Die Möglichkeiten der Visualisierung und Interaktivität sind riesig und die Informationen können schnell aktualisiert werden.

Der Einsatz neuer Technologien birgt aber immer auch Risiken in sich. Grundvoraussetzung zur breiten Akzeptanz elektronischer Demokratie ist eine Stärkung des Vertrauens in das Medium. Die Datenübertragung via Internet genügt oft noch nicht den sicherheitstechnischen Mindestanforderungen. Die Bürger fürchten, dass sensible Daten missbraucht und politische Prozesse manipuliert werden könnten (Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2002: 11). Zur Teilhabe an Beteiligungsprozessen im Internet bedarf es einer geeigneten Computerausstattung sowie ausreichende Kompetenzen im Umgang mit diesem Medium.

Verfügen Beteiligte über eine dieser beiden Grundvoraussetzungen nicht, werden sie eventuell von bestimmten Informations- und Teilhaberechten ausgeschlossen. Es besteht zusätzlich die Gefahr der

gesellschaftlichen Spaltung in Informierte und Uninformierte. So besitzen vor allem sozial Schwache und ältere Menschen in der Regel keinen Computer und sind unerfahren im Umgang mit dem Internet. Kriminelle und extremistische Gruppen haben dagegen in der Anonymität des Internets eine ideale Plattform zu effektiven und kostengünstigen Verbreitung ihrer Propaganda entdeckt (Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2002: 12).

5.5.2 Anwendungsmöglichkeiten

Nicht nur der Bürgerservice wird, mit der Möglichkeit Verwaltungsvorgänge per Internet erledigen zu können, aufgewertet. Die Verwaltung agiert damit bürgernah, anwenderfreundlich und frühzeitig (Selle 2004). So können Bebauungspläne, Gesetzesinitiativen, Abstimmungsergebnisse, Sitzungsprotokolle, Termine oder Sachinformationen wie Stellungnahmen oder Expertisen, inklusive Live-Übertragungen von Sitzungen oder Debatten und thematische Mailinglisten in Form eines Newsletter angeboten werden. Die Bandbreite der Kommunikation erweitert sich. Mit dem Internet hat die Bürgerschaft die Chance ihre Mitglieder der Gemeindevertretung und den Bürgermeister Anfragen auch außerhalb von Sprechstunden via Email zu schicken. Zusätzlich könnten auch Online-Foren in regelmäßigen Abständen als Diskussionsgrundlage zur Verfügung stehen und damit den Bürger zum Beispiel an Gemeinderatssitzungen per Chat beteiligen. Durch das Internet vernetzen sich so Interessengruppierungen. Es entsteht eine Interaktion zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung als auch in bürgerschaftlichen Netzwerken untereinander.

Bei bestimmten Einsatzmöglichkeiten muss als Voraussetzung die digitale Signatur legitimiert und die Sicherheitsarchitektur gegeben sein. Darum sind Online-Abstimmungen zu aktuellen Diskussionen sowie Internet-Wahlen von heimischen Computern umstritten (Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2002: 19). Teilweise wird darin die Chance zur Beseitigung der Wahlmüdigkeit gesehen, andererseits wird das aufgrund der Überlegungen zur politischen Kultur und zur Authentizität der abgegebenen Stimmen abgelehnt. Konsens herrscht jedoch in der Feststellung, dass der derzeitige Sicherheitsstand rechtsgültige Onlineverfahren flächendeckend noch nicht zulässt (Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2002: 20). Dennoch können Online-Verfahren insbesondere zur Information und Meinungserkundung genutzt werden.

Ihre Attraktivität für den Bürger besteht offensichtlich darin, dass hier an alltäglichen Informations- und Kommunikationsweisen angeknüpft werden kann (Selle 2004). Die Vielfalt und Kombinationsmöglichkeiten der verschiedenen Technologien nach Interessen, Fähigkeiten und Medienpräferenzen lässt eine differenzierte Nutzung zu.

5.5.3 Nutzung des Potentials der neuen Technologien

Ob die Bürger von dem Potenzial der neuen Technologien Gebrauch machen, wird sehr wenig erforscht oder untersucht. Es gibt eine Studie zur „Elektronischen Bürgerbeteiligung in Großstädten" (Bräuer/ Biewendt 2005). Sie beschäftigt sich damit, ob, in welchem Umfang und in welcher Qualität Bürgerbeteiligung auf dem elektronischen Weg in deutschen Großstädten angeboten werden. Dabei legten die Autoren großen Wert darauf, dass Bürgerbeteiligung erst dann erreicht ist, wenn die Anregungen der Bürger erkennbar in den Entscheidungsprozess mit einfließen. Das alleinige Bereitstellen von politischen Diskussionsforen oder der Einsatz von Ratsinformationssystemen stellt noch keine aktive Bürgerbeteiligung dar (Bräuer/ Biewendt 2005: 7). Als Methode zur Untersuchung von so genannten E-Bürgerbeteiligungen wurde die Ranking-Studie in Form eines Webtests genutzt. Der Tester sollte sich jeweils in die Lage eines Bürgers versetzen, der sich über das politische Geschehen seiner Stadt informieren möchte und an konkreten, aktuellen Beteiligungsprojekten teilnehmen will. Ausgangspunkt jedes Testers war die jeweilige Website der Stadt. Der Testbogen bestand aus zwei Teilen. Zunächst wurden in einem ersten Teil die „elektronische Adressierbarkeit der Entscheidungsträger" einer Stadt, sowie „Bürgerinformation" und „Verständlichkeit" untersucht (Bräuer/ Biewendt 2005: 9). Der zweite Teil des Testinstruments untersuchte alle konkreten Beteiligungsangebote im Internet einer Stadt. Hierbei werden die formellen von den informellen Verfahren unterschieden. Dieser zweite Teil ist in die Kategorien „Diskursmanagement" und „Einfluss auf Entscheidungen" differenziert (Bräuer/ Biewendt 2005: 11).[29] Im Gesamtergebnis der Studie hat sich herausgestellt, dass Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet noch immer die Ausnahme sind. Bei formellen Bürgerbeteiligungen sind elektronische Verfahren vom Standard weit entfernt und finden sich häufig lediglich in der Bauplanung wieder (Bräuer/ Biewendt 2005: 25).

Auch informelle Beteiligungsverfahren sind eher die Ausnahme (Bräuer/ Biewendt 2005: 26). Deutschland verfügt zwar über die notwendigen Potenziale, es mangelt aber an klar kommunizierten und breit akzeptierten Definitions-, Ziel- und Aktionsrahmen (Bräuer/ Biewendt 2005: 26). Den Verfahrensteilnehmern sollte ebenfalls vorab erklärt werden, inwieweit ihre Beteiligungsergebnisse in den weiteren Entscheidungsprozess eingehen. Ein anderes Ergebnis: die Qualität der Beteiligung ist unabhängig von der Größe der Städte (Bräuer/ Biewendt 2005: 27). Es kommt weniger auf das Budget, als vielmehr auf die richtigen Konzepte an.

---

[29]Die einzeln untersuchten Kategorien wurden ausführlich in der Studie erläutert und stehen zum download unter www.inititative-eparticipation.de bereit.

Anfänglich wurden große Potenziale des neuen Kommunikationsmediums Internet gesehen und das deren Realisierung das demokratische System revolutionieren würde (Lührs 2004). Die Einbahnstraßen-Kommunikation der klassischen Massenmedien und die damit verbundene Manipulationsmacht, könnten durch interaktive und vernetzte Kommunikation überwunden werden (Lührs 2004). Politische Entscheidungen würden so durch diskursive Einbindung der Bürger besser legitimiert und die Distanz zwischen Politikern und Bürgern verringert werden (Selle 2004).

Doch empirische Untersuchungen konnten nichts dergleichen nachweisen. Von „einem offenen und kritischen Diskurs zwischen Wählern und politischen Akteuren" im Internet könne keine Rede sein, genauso wenig wie von einer „sachorientierten Auseinandersetzung, die zu einer mit guten Argumenten abgesicherten öffentlichen Meinung führt" (Hoecker 2002: 39f). Und weil netzgestützte Beteiligungsverfahren hohe Kosten verursachen und zu keinen umsetzbaren Ergebnissen führten, kann auch in Zukunft nicht mit einer hohen Zunahme entsprechender Angebote gerechnet werden (Holtkamp 2002: 56f). Ob sich diese Projektion als zutreffend erweist, wird die Zukunft zeigen.

Bisher bleibt Deutschland ein E-demokratisches Entwicklungsland. „Deutschland ist in einer Welt, die zum Thema E-Democracy insgesamt noch nicht sehr weit ist, Nachzügler" schreiben Thomas Hart und Frank Pflüger in einer im September 2004 veröffentlichten Studie der Bertelsmann-Stiftung (Hart/ Pflüger 2004). Das größte Hindernis für eine weitere Ausweitung elektronischer Beteiligungsangebote sehen die Autoren der Studie darin, dass E-Government mit Effizienzsteigerung und Kostenersparnissen lockt, während im Bereich E-Democracy allein die Bürgerzufriedenheit in Aussicht gestellt wird. Angesichts der schwierigen Finanzlage der meisten Kommunen, wird diese Aussicht vermutlich nicht genügend mobilisierend wirken, um E-Partizipationsverfahren zu implementieren.

5.5.4 Elektronische Bürgerbeteiligung in Brandenburg

Wenn den Bürgern die Möglichkeit eröffnet wird, online mit der Verwaltung Kontakt aufzunehmen und sich an Verwaltungsverfahren zu beteiligen, liegt es nahe, auch weitergehende Formen der Partizipation wie Beteiligung an öffentlichen Anhörungen im Planfeststellungsverfahren unter Nutzung des Internets in Betracht zu ziehen. Anhand der noch nicht vollständig vorhandenen Sicherheitsarchitektur im Land Brandenburg ist die Umsetzung solcher Verfahren jedoch nur vereinzelt im Rahmen der Bauplanung zu finden. Dennoch gibt es Überlegungen Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu eröffnen, indem per E-Mail kommuniziert wird oder Informationen zum eigenständigen Abruf durch die Bürger bereitgehalten werden (Landesbeauftragte für den Datenschutz 2007: 29).

Es gibt eine Empfehlungen zum „Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung“, die in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ und den Datenschutzbeauftragten der einzelnen Bundesländer entstanden ist (Landesbeauftragte für den Datenschutz 2007). Darin wird unter anderem beschrieben, welche Voraussetzungen für die elektronische Form der Bürgerbeteiligung erfüllt sein müssen:

Wie bei der elektronischen Ausübung von Auskunfts- und Einsichtsrechten, ergeben sich auch bei der internetgestützten Beteiligung Fragen der notwendigen Identifikation (Landesbeauftragte für den Datenschutz 2007: 32). Das geltende Verwaltungsverfahrensrecht setzt zum Beispiel nicht ausdrücklich eine namentliche Identifizierung der Einwender und anderer Beteiligter an Erörterungsterminen im Planfeststellungsverfahren voraus. In der Praxis wird aber eine Identifikationspflicht vorausgesetzt, da der Planfeststellungsbeschluss Rechtswirkungen für und gegen jeden einzelnen Einwender entfaltet (Landesbeauftragte für den Datenschutz 2007: 32). Soweit dieser Praxis gefolgt wird, muss auch eine „Online-Einwendung“ dem Rechnung tragen. Das heißt, sie muss nach denselben Regeln unter Einsatz einer elektronischen Signatur den Einwender identifizierbar machen. Relevant für die internet-gestützten Beteiligungen an Planungsverfahren ist darüber hinaus die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die unverschlüsselte und personenbezogene Veröffentlichung der Einwendungen die Zweckbindung dieser Daten unterläuft und in unverhältnismäßiger Weise in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Einwender eingreift (BVerfG 77: 121). Dem hat zum Beispiel die technische Gestaltung einer „Online-Anhörung“ durch Anonymisierung Rechnung zu tragen.

Bis diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, beziehungsweise über deren Umsetzung keine Einigkeit herrscht, wird in Brandenburg die Einführung von elektronischer Bürgerbeteiligung begrenzt bleiben. Doch viele Bürger warten nicht darauf, von der Politik zum Dialog eingeladen zu werden. Sie haben das Internet als Agitations- und Protestplattform schon längst für sich entdeckt (Jansen 2007: 18). Eine Netzkampagne endet häufig noch durch Demonstrationen oder der Übergabe von Unterschriftenlisten in der Öffentlichkeit, doch die Willensbildung hat sich vielfach schon ins Netz verlagert. Die Kommunalpolitik sollte sich allein deshalb schon mit dem Thema E-Partizipation befassen, um nicht selbst von der Partizipation der Bürger ausgeschlossen zu werden.

5.6 Zusammenfassung

In diesem Abschnitt werden, anhand der bereits beschriebenen neuen konzeptionellen Hintergründe, Rückschlüsse hinsichtlich der gemeinsamen Neuerungen von informellen Verfahren gezogen. Das heißt, es werden die Faktoren oder Prinzipien zusammengefasst, die in den neuen Konzepten entweder allgemein bereits vorausgesetzt werden oder dem gemeinsamen Ziel dienen. Grundsätzlich stellen alle genannten Methoden den Beteiligten nicht mehr vor eine bereits formulierte Entscheidung, der er entweder zustimmen oder entgegen stimmen kann. Diese Verfahren integrieren den Beteiligten bereits vor der Planungsphase, um die Einbeziehung möglichst vieler Lösungsperspektiven zu gewährleisten.

Bei vielen Methoden wird auch die Aufmerksamkeit und Wertschätzung für positive Erfahrungen zum Ausgangspunkt des Beteiligungsprozesses gemacht, wie exemplarisch in der Weiterentwicklung der Zukunftswerkstatt. Positive Seiten des Gemeinwesens werden erfragt und ins Zentrum gerückt, um eine gemeinsame und motivierende Grundlage für den Beteiligungs- und Umsetzungsprozess zu schaffen. Dies bietet die Chance, eine tragfähige Basis auch für das Austragen von Konflikten oder das Schließen von Kompromissen zu finden (Baumann/ Detlefsen 2004: 49). Ein zentrales konzeptionelles Ziel der neuen Methoden ist die Wahrung der Repräsentativität. Es wird darauf geachtet, dass die Teilnehmer aus jedem relevanten Bereich vertreten sind, was insbesondere bei unterschiedlichen Hierarchie- oder Machtebenen wichtig ist.

Die Bedeutung liegt dabei in der direkten Auseinandersetzung unterschiedlicher und konträrer Positionen (Baumann/ Detlefsen 2004: 49). Das Zusammentreffen, die direkte Auseinandersetzung und das Knüpfen von Kontakten ermöglichen oft weitreichende Veränderungsimpulse.

Weitgehend alle Modelle sehen eine Phase vor, in der eine Brücke vom Dialog zur Umsetzung gebaut wird. Sehr deutlich wird das vor allem bei der Zukunftswerkstatt und Perspektivenwerkstatt. Unter der Voraussetzung, dass vorab die Umsetzungsmöglichkeit auch von Teilergebnissen des Beteiligungsverfahrens mit dem Veranstalter grundlegend geklärt werden könnte, bieten solche Verknüpfungen eine gute Basis für weiterführende Realisierungsaktivitäten, sowohl der Beteiligten wie der Beteiligenden (Baumann/ Detlefsen 2004: 49). Auch Aktivierung und Empowerment sind zentrale Ziele, die mit den neuen Methoden verfolgt werden. Doch zwischen den Methoden gibt es eine differenzierte Schwerpunktsetzung, wie offensiv die Bevölkerung aktiviert werden soll. Während bei

der Zukunftswerkstatt der Fokus auf die Aktivierung der Teilnehmenden innerhalb der jeweiligen Veranstaltung liegt, zielen Perspektivenwerkstätten stärker auf eine Aktivierung ab, die über die Durchführung des Verfahrens hinaus reicht und bieten dafür unterstützende methodische Schritte an.

Viele neue Konzepte bauen auf das Phänomen der Selbstorganisation. Dabei wird davon ausgegangen, dass nachhaltigere Entwicklungen dann stattfinden, wenn die Betroffenen sich untereinander und direkt austauschen, selbst aktiv werden und ihre Gedanken sowie Lösungsvorschläge in die Umsetzung einbringen. Gleichzeitig zeugt die Zulassung von Selbstorganisation von einem neuen Verständnis der Verfahrensbegleitung. Denn die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten ruhen hauptsächlich auf der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen. Selbstorganisation impliziert, dass die Teilnehmenden umso aktiver sind, je weniger ein Moderator oder ein Begleiter eingreift. Dabei bestehen auch wieder zwischen den einzelnen Methoden Abstufungen der Intervenierung. In der Zukunftswerkstatt wird die Rolle des Moderators aktiv interpretiert – er soll die Veranstaltung lenken. Während bei der Perspektivenwerkstatt die Rolle des Verfahrensbegleiters so geprägt ist, dass er aus dem Hintergrund agiert.

Doch alle neuen Methoden haben die starke Prozessorientierung gemeinsam. Anders als bei klassisch-administrativen Verfahren, wird der Prozess als mindestens genauso wichtig betrachtet, wie das Ergebnis (von Zadow 1997). Darum treffen viele Konzepte den Kommunikationsnerv. Sie fragen vorab, wie Menschen untereinander kommunizieren und wie sie individuell oder gemeinschaftlich lernen, um Veränderung ihrer Handlungen zu erkennen. Die Verankerung kooperativ und integrativ zu arbeiten, also gemeinschaftlich und gleichberechtigt sowie alle Interessen berücksichtigend Lösungen zu finden, ist in den neuen Methoden durchweg zu erkennen. Die integrative Arbeit wird dabei noch weiter vertieft, in dem Unterschiede in sozialer Herkunft, Alter, Geschlecht, Bildung, Kultur oder Status überbrückt werden. Im Übrigen bestehen in der Praxis dennoch häufig Schwierigkeiten, soziale Randgruppen in Beteiligungsprozesse einzubeziehen (Baumann/ Detlefsen 2004: 50).

Auch durch die voranschreitende Technologisierung und damit die Aufnahme neuer Methoden durch innovative technologische Strukturen, fördert die Globalisierung von Beteiligungsverfahren. Einzelne Verfahren, wie zum Beispiel die E-Partizipation, bilden immer größere Vernetzungen über einzelne gesellschaftliche Bereiche hinaus. Das Angebot von Online-Verfahren ermöglicht damit über das Internet partizipative und selbstorganisierte Kommunikation in Echtzeit.

6 Entwicklungen, Herausforderungen, Erfolgskriterien

Die neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen für den Einsatz von Beteiligungsverfahren erfordern nicht nur andere Methoden in der Umsetzung. Das neue methodische Repertoire gibt ferner Anstöße für ein verändertes Verständnis von Beteiligung. So können die vielfältigen Beteiligungsvariationen aus unterschiedlichen Problemsichten oder Ansatzpunkten beginnen und dementsprechend breit gefächert verwirklicht werden. Doch an die erfolgreiche Einführung von Neuerungen in den Kommunen sind verschiedene Voraussetzungen gebunden. In diesem Kapitel werden die neuen Beteiligungsmethoden hinsichtlich ihrer Anforderungen untersucht. Dabei soll deutlich werden, welche Vorgehensweisen sich bei Bürgerbeteiligungsmethoden entwickelt und durchgesetzt haben. Auch die jeweiligen Anforderungen aus der Bürgerperspektive, als auch aus der Verwaltungs- und Politikperspektive werden aufgezeigt, um anschließend die Kriterien für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung zu stilisieren.

6.1 Kommunikation, Empowerment, Professionalität

Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und des Bedarfs an alternativen Steuerungsmöglichkeiten, erweiterten sich auch die Zielstellungen von Bürgerbeteiligungsprozessen. In den Fokus rücken nun verstärkt Kommunikation, Akzeptanz und Legitimation. Die Bürgerbeteiligung wurde in der Vergangenheit als Mittel verwendet, um in besonders heftigen Konflikten, zumeist bei einzelnen Planungsvorhaben, eine Entscheidungen zu erhalten, die von den Bürgern politisch akzeptiert wird. Dabei wurde erkannt, dass durch das Einbeziehen von Bürgern in den Vorhabensdialog, das Abwägen und Erläutern des Für und Wider sowie das Berücksichtigen von Anliegen der Bürger und das Schließen von Kompromissen in den Konflikten, einen Waffenstillstand erreicht, Proteste aufgefangen oder von vornherein gemieden werden können (Wormer 2006: 9f). Damit die Bürgerbeteiligung zum Bestandteil einer kooperativen politischen Kultur wird, muss diese im politischen Alltagsgeschäft etabliert sein. Legitimation und demokratische Willensbildung werden so über mehrere miteinander verzweigte Kanäle erreicht: Wahlen, Interessenverbände, Bürgerbeteiligungsverfahren sowie die abschließende Beratung in der Gemeindevertretung (Baumann/ Detlefsen 2004: 29).

6.1.1 Kommunikation – Moderation statt Doktrin

Beim kooperativen Interessenausgleich besteht die Hoffnung, dass möglichst breit akzeptierte Ergebnisse zustande kommen und Einzelinteressen zu einem Ausgleich geführt werden können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Beteiligten an Entscheidungsprozessen ihre spezifische Sichtweise einbringen, unabhängig davon, ob es sich um Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft oder um einzelne Bürger handelt. Das Prinzip baut darauf, dass alle durch ihre eigenen strukturellen Zwänge beeinflusst werden (Greven 1997: 237 f). Dabei schließen sich Einzelinteresse und Gemeinwohl nicht zwingend aus (vergleiche Kapitel 2). Neuere Beteiligungsprozesse haben dies erkannt und versuchen dementsprechend Kommunikationsprozesse so zu gestalten, dass die Einzelinteressen miteinander vereinbart werden können. Ein Beteiligungsverfahren wird folglich so gewählt, dass es in der Lage ist, diese Verbindung zwischen den Einzelinteressen herzustellen (Selle 2004: 18 f). Die Abbildung des Gemeinwohls erfolgt quasi durch eine Gemeinschaftsarbeit der Beteiligten.

Bei der klassischen Konflikthaltung, in der unterschiedliche Interessen und Meinungen zwischen den Kontrahenten herrschen, wird in einem moderierten Verfahren versucht, den Kontrahenten die gleichen Ausgangsbedingungen zu geben, um anschließend zu einem Interessenausgleich zu gelangen. Bei neueren Beteiligungsverfahren wurde folgende Vorgehensweise verankert: Konflikthaltungen werden komplett aufgelöst, um anschließend die Entscheidungen in einem gemeinsamen Ansatz von unterschiedlichen Akteuren anzugehen (Baumann/ Detlefsen 2004: 26). Da es in der Regel mehrere sehr heterogene Akteure gibt, bedarf es multilateraler Zugangsweisen und einer entsprechenden Kommunikation. Die dafür entwickelten Konzepte müssen es ermöglichen, auch bei sich diametral gegenüberstehenden Positionen Übereinkünfte zu treffen. Eine Möglichkeit ist dabei soweit wie möglich auf gegenseitigen Nutzen hinzuarbeiten, um als Lösung eine „win-win-option“ zu erhalten (Selle 2004: 19, vgl. Kapitel 2). In einem daran orientierten Verfahren sollten die Verhandlungsprinzipien fair und vom Willen einer einzigen beteiligten Seite unabhängig sein. Die Voraussetzung für einen kooperativen Interessensausgleich als Entscheidungsgrundlage ist die Einbettung der Kommunikation zwischen Gemeinwesen und Bürgern. Die bisherige relativ einseitige Kommunikation hat sich somit verändert (Selle 2004: 13). Ins Zentrum der Beteiligten wird oft nicht mehr das Verfahren, sondern das relevante Problem gestellt.

Durch diese alltägliche Problemsicht können neue Zielgruppen angesprochen und die Mitwirkungsmöglichkeiten im Partizipationsprozess erhöht werden. Dazu kommt, dass nicht mehr nur ein Kommunikationsweg der Beteiligung eröffnet wird, sondern viele verschiedene Medien benutzt

werden. So genannte multi-channel-Kommunikationen[30] nutzen zum Beispiel ein Bürgerforum, einen Fragebogen und eine Onlinebefragung im Beteiligungsprozess. Der Pluralisierung von Milieus und Lebensweisen wird mit der Unterscheidung der Öffentlichkeit in mehrere Öffentlichkeiten und der darauf ausgerichteten Zielgruppenerreichung entsprochen. Ziel ist auch hier den Bürger zur Beteiligung zu aktivieren. Damit erlangen Mittel und Wege an Bedeutung, mit denen möglichst viele Bürger angesprochen und für ein Beteiligungsverfahren gewonnen werden können (Selle 2004: 17). Die folgende Grafik soll die verschieden Kommunikationswege verdeutlichen. Die Pfeile sind als Rückkopplung zur Kommunikationsplattform gekennzeichnet, in der alle Kommunikationskanäle zusammenlaufen:

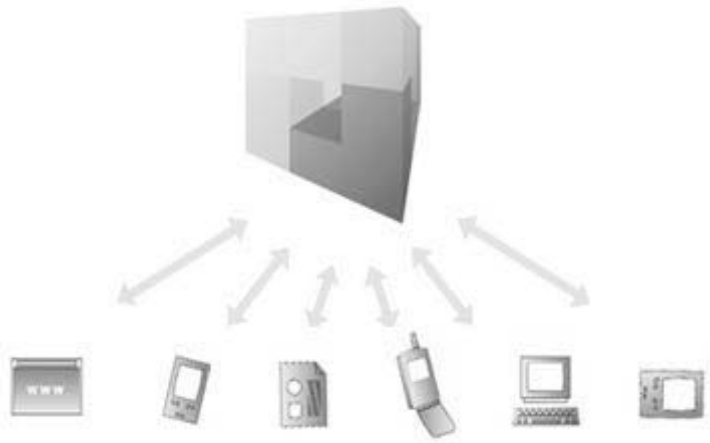

Abbildung 12: multi-channel-Kommunikation

Alle diese Entwicklungen haben den Zweck, Bürgerbeteiligungsverfahren stärker auf die Zielgruppen und ihren Bedarf an Mitgestaltung anzugleichen und ihnen dies zu vermitteln (Baumann/ Detlefsen 2004: 27). Auch hier findet sich der Gedanke wieder, dass der Erfolg einer Bürgerbeteiligung steht und fällt mit der glaubwürdigen Berücksichtigung des Ergebnisses in der tatsächlichen Kommunalpolitik. Strickt man den Gedanken weiter, so trägt dies auch zu einer größeren Anerkennung von Politik und Verwaltung sowie zu einem besseren Verhältnis zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten bei.

[30]multi-channel-Kommunikation wird auch Kundenschnittstelle genannt, die bestimmte Programme verknüpft und damit einen integrierten Einsatz ermöglicht. Dadurch können verschiedene Kommunikationskanäle wie zum Beispiel Internet, E-Mail und Telefon zusammengeführt werden.

Werden Bürgerbeteiligungen bei wichtigen Fragen regelmäßig eingesetzt und sind insofern keine Sonderinstrumente mehr, erhöht sich wahrscheinlich die Chance umso mehr, das Verhältnis zwischen Bürgern und Kommune aufzufrischen (Baumann/ Detlefsen 2004: 27). Sind Bürgerbeteiligungen „üblich" und sucht die Kommune die Zusammenarbeit über das vorgeschriebene Maß hinaus, präsentiert sie sich gegenüber ihren Bürgern als sehr aufgeschlossen. Wird der gesamte Entscheidungsprozess von Anfang an unter partizipativen und kommunikativen Gesichtspunkten gestaltet und durchgeführt, hat der Bürger dadurch jederzeit die Chance, seine Betroffenheit in der zur Entscheidung stehenden Problemlösung zu formulieren und vor allem sich frühzeitig umfangreich zu informieren.

Auch scheint es, dass grundlegende Fragen stärker in den Mittelpunkt des Interesses gerückt sind: so werden Lebens- und Wirtschaftsweisen im Rahmen von lokalen Nachhaltigkeitsdiskursen wie der Lokalen Agenda 21[31] diskutiert oder kommunale Entwicklungsstrategien von Leitbild- oder Stadtmarketingprozessen geprägt. Als Erklärung für diesen Trend könnte die stärkere Wahrnehmung von Orientierungs- und Organisationsfunktionen herangezogen werden, die nun als wesentliche Aufgaben der Kommune angesehen werden (vgl. Kapitel 2).

6.1.2 Empowerment und Aktivierung

Empowerment ist nicht nur ein Ziel, sondern mitunter selbst ein Ergebnis von Beteiligungsprozessen: die beteiligten Bürger lernen ihre Interessen selbstbestimmt zu formulieren, sie mit denen anderer Bürger abzuwägen und sie zur Geltung zu bringen. So gewinnen sie an Einfluss und an Kenntnis über die politischen Entscheidungsprozesse (Selle 2000: S. 141 ff). Dabei erfolgt die Aneignung von Kompetenzen in die praktische Lösung, eines für den Alltag relevanten Problems, eingebunden und nicht davon losgelöst. Das Konzept vom aktivierenden Staat ist darauf ausgerichtet die Bürger zu befähigen, um bestimmte bisher staatlich organisierte Leistungen eigenständig zu übernehmen.

[31] Ausgangspunkt für die Entwicklung der Agenda 21 war die Erkenntnis zunehmender globaler Missstände. Entsprechend der Rolle der Kommunen haben sie den Auftrag von der Agenda 21 bekommen, jeweils ihre eigene „lokale Agenda 21" zu erarbeiten. Dabei sollen die Kommunalverwaltungen in einen Dialog treten – mit ihren Bürgern, den örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft. Gemeinsam soll entsprechend ein Handlungsprogramm entwickelt werden, auf das konkrete Projekte zur Umsetzung folgen.
http://www.agenda21.de/01_ursprung.html, Stand: 27.10.2007

Die Eigenaktivität kann sich auch in Form von Deregulierungen widerspiegeln. Zum Beispiel durch die Übernahme eines Sportanlagenbetriebes oder der Privatisierung von Betreuungseinrichtungen, durch den Bürger. Eine Übertragung von bisher staatlichen Leistungen auf die Bürgerschaft kann jedoch nur in den Bereichen erfolgen, wo der Staat oder die Kommune dafür verantwortlich ist, bestimmte Leistungen sicherzustellen, nicht aber sie selbst durchzuführen oder herbeizuführen. Doch die Interpretation dieses Übertragungskorridors ist umstritten – schließlich liegt die Daseinsvorsorge in erster Linie in der Hand der Kommune. Hat sie keine Eingriffsmöglichkeiten mehr auf die Gestaltung oder Wahrung bestimmter Leistungen, entsteht die Gefahr, dass der Bürger eventuell im Nachhinein die übernommene Leistung langfristig nicht erbringen kann. Überlegungen, dass Bürger die übernommenen Aufgaben durchaus effizienter bewerkstelligen könnten, sind aufgrund erfolgreicher Beispiele nicht unbegründet.[32]

Doch kein Beteiligungsinstrument kann funktionieren, ohne dass die Bürger aktiv ihre Möglichkeiten zur Mitsprache nutzen (Selle 2000: 141 ff). Neben der Aktivierung der Bürger für den Entscheidungsprozess kristallisiert sich auch die Aktivierung der Bürger für den Umsetzungsprozess heraus. Bürger werden motiviert, auch für die Durchführung bestimmter Aufgaben Verantwortung zu übernehmen, zum Beispiel in Form einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Dabei kann die Verantwortung zwischen Kommune und Bürger geteilt werden – nicht nur im Hinblick auf die Entscheidungen, sondern auch im Hinblick auf die Erbringung von Leistungen für das Gemeinwesen (Empirica 2003: 157). Dieses Arrangement kann zur Ausweitung der gesellschaftlichen Selbstorganisationen beitragen.

6.1.3 Externer Sachverstand

In der Literatur und in den Medien herrscht die einheitliche Meinung, dass die Anzahl der Verfahren heute um ein Vielfaches höher sind, als noch vor 20 Jahren. Doch gehen eine höhere Anzahl von Beteiligungsverfahren und deren Professionalisierung Hand in Hand? Im Sinne der Sicherung von Ergebnisqualität ist die Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz ein wichtiger Eckpfeiler eines qualitätsorientierten Beteiligungsprozesses (Oppermann/ Langer 2003: 60 f).

[32] Beispiel für Brandenburg: die Privatisierung der Brandenburgischen Boden Gesellschaft in 2006. Aktuelle Bestrebungen zur Privatisierung laufen in Brandenburg in Form eines Verkauf des Dagowsee in Neuglobsow, in der Suche eines Nachnutzers für das Militärareal Flugplatz Sperenberg oder in der Übernahme der Schwimmhalle in Wittstock, durch einen privaten Unternehmer.

Die Sachkompetenz soll kontinuierlich oder punktuell in die Arbeitsprozesse einbezogen werden. Sie kann sowohl bei Vertretern von Interessengruppen oder der Verwaltung als auch bei externen Experten liegen. Weiterhin sollte zusätzlich auf die Ortskenntnis und Erfahrung der Bürger gebaut werden, die wichtige Informationen für umsetzbare Projekte und Maßnahmen beisteuern können. Trifft nun Ortskenntnis und Sachverstand aufeinander, können zu Beginn der Arbeitsphasen offene Fragen geklärt werden, die für eine erfolgreiche Zusammenarbeit wichtig sind. Dazu gehören neben inhaltlichen Fragen, auch Fragen zu den prozessualen Regeln der Entscheidungsfindung. Daraus wird ersichtlich, welche Auskunftspersonen für die weitere Arbeit konsultiert werden sollten und wo lokale Kompetenz am wirkungsvollsten eingebracht werden kann (Oppermann/ Langer 2003: 60 f).

Voraussetzung für einen professionellen Umgang ist insbesondere die Umsetzung von komplexen Sachverhalten auf die einzelnen Kommunikationswege. Die Fachexperten sollten hier ihre Beiträge allgemein verständlich vermitteln. Unumstritten ist die Angebotszunahme von solchen externen Beratungs- und Qualifizierungsangeboten. Vorausschauend auf die Tendenz der heutigen fachkundigen Angebotserweiterungen, können Beteiligungsverfahren, unter Mitwirkung von externem Sachverstand, pragmatischer unter die Lupe genommen und Zielorientierter durchgeführt werden.

6.2 Anforderungen an Bürger, Politik und Verwaltung

Bereits in den vorangegangenen Kapiteln wurde festgehalten, dass Bürgerbeteiligung, aufgrund der Einbeziehung von lokalen und externen Sachverstand und der Entwicklung kreativer Ideen, durch die Teilnehmenden, nachhaltige Ergebnisse liefern kann. Auch wurde bereits erläutert, dass Entscheidungen der Verwaltung und Politik nach einer intensiven Beteiligung, eine erhöhte Akzeptanz und Legitimation erfahren. Dadurch können Konflikte vermieden und das Vorhaben anschließend reibungsloser umgesetzt werden. Infolge dessen kann sich das gesamte Verfahren beschleunigen, obwohl das Beteiligungsverfahren im Vorfeld relativ zeitaufwendig war. Dennoch gelingt Bürgerbeteiligung nicht immer. Folgende Grundannahmen könnten als Ursachefaktoren zur Klärung heran-gezogen werden: Engagement, Finanzierung, Skepsis.

Die Bürger haben oft wenig Zeit oder ein eher geringes Interesse für den Beteiligungsprozess (Wormer 2006: 8). Eine Bereitschaft zur Mitwirkung ist meist nur bei direkter Betroffenheit zu verzeichnen, während allgemeine Themen wenig Resonanz auslösen. Auch scheint es, dass oft die gleichen Personen

an den Verfahren beteiligt sind und somit immer die ähnlichen Bevölkerungsgruppen vertreten sind (vergleiche Kapitel 2). Bürgerbeteiligung erfolgt vielfach auch zu spät. Die Entscheidungsprozesse sind dann so weit vorangeschritten, dass eine Möglichkeit zur Einflussnahme nur noch begrenzt ist (Weitz 2006: 23). Einer der offensichtlichen Gründe für das praktische Scheitern von Beteiligungsverfahren, ist die unzureichende Finanzierung. Dies gilt sowohl für den Beteiligungsprozess, als auch für die anschließende Umsetzung (Wormer 2006: 9). Vielfach bekommen die Bürger nur die Chance, sich an Vorhaben zu beteiligen, die in der jeweiligen Gemeinde kaum Langzeitwirkungen auslösen (Wormer 2006: 9). An politische, strategische oder planerische Prozesse sind Beteiligungsverfahren oft nicht gekoppelt.

Darüber hinaus scheint es auch Ängste vor den eventuell unrealistischen Wünschen der Bürgerschaft zu geben. Im Zusammenhang damit wird Bürgerbeteiligung auch mangels gesetzlicher Verankerung, zu bestimmten Themen abgelehnt – da neben der gewählten Gemeindevertretung kein informelles „Nebenparlament“ geduldet wird (Wormer 2006: 9). Ziel dieses Abschnittes ist es, Anforderungen aufzuzeigen, die Bürger, Verwaltung und Politik erfüllen sollten, damit Bürgerbeteiligung gelingt.

6.2.1 Grundlegende Anforderungen an Bürger, Verwaltung und Politik

Eine verstärkte Bürgerbeteiligung kann nur dann gelingen, wenn sie in ein umfassendes Konzept eingebunden wird. Dabei geht es nicht darum, Verwaltung und Politik aus ihrer Verantwortung zu entlassen, sondern es geht darum, das bürgerschaftliche Engagement zu stärken und in effektiver und effizienter Art und Weise in das formelle Entscheidungssystem zu integrieren (Oppermann/ Langer 2003: 60).

Partizipationsprozesse benötigen darum auch spezifische Kommunikationskonzepte. Was sind Gegenstand, Ziele und Leitfragen der Beteiligung und wer sind die Zielgruppen? Welche Ressourcen stehen zur Verfügung und welche Rahmenbedingungen herrschen? Stehen diesen Fragen klare Antworten gegenüber, kann die optimale Methode eingesetzt werden.

Oft empfiehlt sich dabei auch ein Methodenmix. Mit der gezielten Nutzung von Beteiligungsverfahren steigt somit auch der Erfolg im Sinne eines Entscheidungskonsenses. Je höher dadurch der Mehrwert für alle Beteiligten ist, desto höher ist auch die Akzeptanz und Nutzung von Beteiligungsformen. Bürgerbeteiligung ist deshalb kein Sandkastenspiel, sondern unter Umständen auch Anlass zur Verwaltungs- und Politikreformen der Kommunen (Oppermann/ Langer 2003: 60).

Die Entscheidungsprozesse und deren Rahmenbedingungen sind in der Regel sehr komplex. Alle Beteiligten müssen entweder einen ähnlichen Zugang zu den relevanten Informationen und Kenntnisse über die notwendigen Verfahren haben. Oder es erfolgt eine kleinteilige und überschaubar organisierte Bürgerbeteiligung (Beck/ Best/ Fisch/ Rother 2004: 69f). Verfolgt die Beteiligung einen konkreten Zweck, können sich die Bürger leichter damit identifizieren. Weitere Voraussetzung für das Gelingen ist einerseits, dass die Kommunen den Bürgern ausreichend Gestaltungsspielraum geben, sie andererseits aber auch deutlich ihre Erwartungen formulieren. Erwartungen können sein: eine umsetzungsfähige Maßnahme innerhalb des gesetzlichen Rahmens, des Gemeindebudgets oder eines angemessenen Zeitraumes. Dabei schafft die Verwaltung, mit der genauen Zielstellung des Beteiligungsprozesses, die Transparenz in ihren Verfahrensabläufen bis hin zur Entscheidungslegitimation.

Zur Beteiligungskultur gehört auch, dass öffentlich gestellte Fragen von den Zuständigen auch öffentlich behandelt werden. Die Bürgerbeteiligung soll zudem nicht nur einseitig erfolgen, sondern in der gesamten Verwaltung möglich sein. Das kann zum einen Aufgaben- und Referatsübergreifend oder sogar Ämterübergreifend geschehen. Durch die Vernetzung von Wissen und Erfahrung zwischen den Verwaltungsmitarbeitern, auch über die Gemeindegrenzen hinaus, entsteht eine lose Form der Wissensmaximierung. Dadurch können positive als auch negative Erfahrungen den Prozess der zukünftigen Beteiligungsverfahren unterstützen. Um Verdruss auf allen Seiten zu vermeiden, ist eine Transparenz und Offenheit der Verwaltung notwendig, denn nur der Dialog kann den Lernprozess von Bürgern und Verwaltung vorantreiben (Frankfurter Rundschau 2002).

Die Bürgerbeteiligung ist mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Insbesondere bei hohem Zeitaufwand kann die Motivation aller Beteiligten schnell in Lustlosigkeit umschlagen, wenn keine Ergebnisse erzielt werden. Die Zwischenergebnisse und Erfolge sollten daher für den Bürger konkret und greifbar sein. Der Beteiligte sollte wahrnehmen können, was mit seiner Hilfe entstanden ist. Das kann Begeisterung wecken, sich auch in langfristig zu engagieren (Bogumil 2001a: 7). Die Zusammenarbeit der Beteiligten mit der Verwaltung, als auch der politischen Vertreter, soll konstruktiv sein: mit der Bereitschaft einen Konsens zu suchen und Vorhaben gemeinsam umzusetzen. Dabei sollten sich alle Beteiligten auf Augenhöhe treffen. Gerade durch die Gefahr der möglichen sozialen Selektivität sollen die Teilhabe-Chancen der Bürger sowie Selbstentwicklungs- und Verantwortungsmöglichkeiten gefördert werden. Spezifische Formen der Ansprache und Fähigkeiten des Interessenausgleichs sind erforderlich, um unterschiedliche Einkommensgruppen, Migrationshintergründe und Altersstufen einzubeziehen.

6.2.2 Besondere Anforderung an Politik und Verwaltung

Eine offene und aufgeschlossene Organisationskultur gegenüber dem Bürger, mit der Anerkennung und Ermöglichung von Beteiligung kann kooperative Verfahren stark fördern. Dabei muss der Beteiligungsprozess von der Verwaltungsspitze getragen werden. Für eine Ausweitung und Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung ist dafür ein Top-Down-Prozess[33] erforderlich (Lompscher 2004: 11). Gestützt auf politische Beschlüsse ist die Führungsebene in der Verwaltung in der Verantwortung, diesen Willen durchzusetzen.

Eine reale Mitwirkung der Bürger muss Mitbestimmung ermöglichen – anders ist darüber hinaus das Beteiligungsengagement nicht dauerhaft zu mobilisieren (Lopmscher 2004: 11). Der derzeitige Modernisierungsprozess der Verwaltung sollte ebenfalls in die Politik übergreifen (Bogumil 2001a: 7). Auch hier ist es notwendig, Arbeitsbedingungen zu verbessern, Informationsmanagement zu betreiben und Fortbildungen zu fördern. Solche Maßnahmen sind besonders wichtig, da der Gemeindevertretung unter anderem auch neue Aufgaben in Form von sozialer Ausgleichfunktion, Partizipationsmanagement und Zieldefinition zufallen. Gleichzeitig müssen die Mandatsträger aber auch bereit sein, auf einen Teil ihrer Macht zu verzichten und einige klar umrissene Kompetenzen an den Bürger abzugeben (Bogumil 2001a: 7).

Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist die regelmäßige Rückkopplung von großer Bedeutung. So sollte auch das Interesse der Verwaltungsmitarbeiter oder Gemeindevertreter in Richtung Bürgerorientierung verstärkt werden. Auch wenn Bürgermitwirkung die Komplexität von Verwaltungsabläufen erhöht, stehe dem ein deutlicher Mehrwert gegenüber (Kupp/ Reiß 2006: 1). Um ein solch positives Engagement der Bürger wach zu halten, sei nicht nur ständiger Kontakt in den einzelnen Beteiligungsphasen zu halten. Die Verwaltungsmitarbeiter oder Gemeindevertreter sollten als dauerhafte Ansprechpartner den Kontakt auch nach der Projektrealisierung weiter pflegen. Für eine bürgernahe Verwaltung liegt die Herausforderung vor allem in der Kommunikation und Interaktion. Die Aufmerksamkeit liegt zunächst bei den externen Schnittstellen und einer Überprüfung der diesbezüglichen Verwaltungspraktiken der jeweiligen Gemeinde. Dabei soll die Komplexität der Verwaltungsorganisation, also deren erforderliche Binnenkomplexität, gewährleistet bleiben. Zudem erleichtert eine moderne technische und infrastrukturelle Ausrichtung der Gemeinde den Beteiligungsprozess. Die Verwaltung sollte dafür ihre Entwicklung zur Fähigkeit von multi-channel-Kommunikation vorantreiben. Die Kommunikation muss dabei in alle Richtungen möglich sein – was auch für die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung gilt.

---

[33] Top-Down-Prozesse verlaufen von oben nach unten. Das bedeutet, die Ziele werden zuerst durch die oberste Hierarchieebene formuliert und dann in den Nachgeordneten Bereichen zur Umsetzung weitergegeben.

Den Bürgern sollte ebenfalls die Konsequenz der Entscheidung im Vorfeld aufgezeigt werden. Und um keine Enttäuschung und Politikverdrossenheit hervorzurufen, muss der Bürgerwille ernst genommen werden. So sollte zum Beispiel nicht zwei Jahre nach einem negativen Bürgerentscheid zum Bau einer Müllverbrennungsanlage, diese schließlich doch gebaut werden. Der Verwaltung fällt noch eine entscheidende Rolle zu. Sie sollte sich frühzeitig auf neue Aufgaben im Bereich der Steuerung von Beteiligungsprozessen, wie zum Beispiel der Moderation, einstellen. Die gewohnte Routine muss dafür aufgebrochen und neue Strukturen, wie beispielsweise Neuzuschnitte von Ressorts und Ämtern, geschaffen werden. Durch eine Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten kann die Organisation und Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren vor Ort unterstützt werden. Eine spezialisierte Verwaltung könnte entstehen, in der Funktionen gebündelt werden und Sachbearbeiter differenziert auf Bürgerbelange reagieren. Hier ist es besonders wichtig, die Mitarbeiter ausreichend zu qualifizieren und ihnen einen Anreiz zu geben, an dieser zentralen, aber vielleicht unbeliebten Stelle zwischen Verwaltung und Bürger zu fungieren (Frankfurter Rundschau 2002). Dazu gehört auch, dass die Gemeinde Strukturveränderungen und mögliche soziale Selektivitäten erkennt und die Beteiligungsbereitschaft vor Ort erhebt. Über Erfolg und Misserfolg entscheidet letztendlich die konkrete Ausgestaltung einzelner Maßnahmen. Vor dem Beteiligungsverfahren müssen aus der Sicht eines Moderators oder Vorhabensmanagers die verschiedenen Anforderungen im Blick behalten werden, wenn ein kooperatives Verfahren auch zur Umsetzung gelangen soll. Die teilnehmenden Bürger sollten dafür repräsentativ für alle Bewohner der Gemeinde stehen.

6.2.3 Besondere Anforderungen an den Bürger

Jeder Aufbau einer neuen Beteiligungskultur lebt von der Bereitschaft zur Teilnahme, zur Lösung von Konflikten und der Aufgeschlossenheit zum Erlernen neuer Verfahren. Da die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht, liegt die Motivation zum Engagement allein beim Bürger. Wird der Entschluss vom Bürger gefasst, Konflikte über konventionelle oder unkonventionelle Verfahren zu lösen, signalisiert er damit seine Offenheit und seinen Beteiligungswillen gegenüber den Methoden. Der Bürger wird dafür vorab Aufwand und Nutzen ins Verhältnis setzen und je nach Interessenlage seine Einflussmöglichkeiten mit seinen Erfahrungen abwägen.

Jedes Beteiligungsverfahren hat spezielle Voraussetzungen und Verfahrensschritte. Darum sollte sich der Bürger frühzeitig darüber informieren, welche Grenzen einer möglichen Beteiligung gesetzt sind, um keine Hoffnungen zu wecken, die im Anschluss nicht erfüllt werden. Die Grenzen können gesetzliche, finanzielle oder infrastrukturelle Formen annehmen. Zuvor können die betroffenen Bürger zudem geeignete Strukturen oder eigene Methoden bilden, die eine selbständige und vorausgehende Beratung der kommunalen Vorhaben ermöglicht. So kann anschließend, durch die gewonnen Meinungen und

Interessen, der Gemeindevertretung ein Vorschlag zur Berücksichtigung oder zur Kenntnis gebracht werden. Dafür können Vertrauenspersonen benannt werden, die der Gemeindevertretung die gesammelten Erkenntnisse entgegenbringt und als Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Bürgerbeteiligungsprozesse dienen in erster Linie der Schaffung von Akzeptanz in der Entscheidung und dem Abbau von Vorurteilen gegenüber den Beteiligten. Darum sollten sich Bürger grundsätzlich im Klaren darüber sein, dass bei diesen Prozessen die Dominanz von Eigeninteressen und Blockadehaltungen fehl am Platz sind.

6.3 Erfolgsfaktoren zur Qualitätssicherung

Beteiligungsprozesse sind kein Selbstzweck, sie erfüllen für die gesellschaftliche Entscheidungsfindung bestimmte Funktionen und müssen qualitativ hochwertig durchgeführt werden, um die aufgewandten Kosten zu rechtfertigen und die gewünschte Wirkung zu erzielen. Aus der Sicht der Praxis geht es darum, zu fragen, was zu tun ist, damit sich der Aufwand für alle Beteiligten auch lohnt. Jeder hat dabei eigene Bewertungsperspektiven und Motive, Beteiligungen zu initiieren oder sich generell zu engagieren, so dass für die Erfolgsbewertung jeweils unterschiedliche Kriterien herangezogen werden müssen. Es sind zwar Referenzstudien zu den einzelnen Fragestellungen und methodischen Ansätzen der Bürgerbeteiligung vorhanden, die eine Beurteilung dennoch schwierig erscheinen lassen, weil keine allgemeingültigen Qualitätskriterien vereinbart und die wenigsten Prozesse wissenschaftlich evaluiert worden sind (Weitz 2006: 24). Folgende Aufzählung fasst die gemeinsamen Kriterien zur Qualitätssicherung zusammen, die aus den Studien gewonnen werden konnte: klare Unterstützung durch die Politik, Ernsthaftigkeit, Professionelles Prozessmanagement, Begleitende Öffentlichkeitsarbeit und Follow Up-Umsetzung[34](Wormer 2006: 15).

Ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren erfordert klare Legitimation und Regeln. Die politischen Vertreter sollten ein unmissverständliches Signal senden, dass die Integration der Beteiligungsergebnisse in den Entscheidungsprozess erfolgt. Dadurch ist der Verfahrensablauf transparent und nachvollziehbar. Das Verfahren sollte weitgehend ergebnisoffen sein. Gibt es vorab eventuelle Einschränkungen, müssen diese klar kommuniziert werden. Die Beteiligung sollte so frühzeitig wie möglich beginnen, damit alle Beteiligten die gleiche Chance besitzen. Auch der fachliche Input während des Beteiligungsprozesses ist nicht zu vernachlässigen. Denn neben der Möglichkeit der Beteiligten, ihren eigenen Sachverstand einzubringen, sollte der Prozess der Ergebnisfindung professionell gemanagt und durchaus mit externen oder neutralen Expertisen untermauert werden.

Ein ergebnisoffener Dialog kann jedoch umfangreiche Diskussionen enthalten. Damit dieser aber trotzdem in einer verhältnismäßig kurzen Zeit zwischen Beteiligung und Umsetzung zum Ergebnis führt, sollten die Verfahrensbegleiter angemessene Vorkehrungen treffen.

---

[34] Follow Up-Umsetzung: die Weiterverfolgung oder Vertiefung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses.

Wesentlich für das erfolgreiche Beteiligungsverfahren ist ein transparentes Grundkonzept. Je nach Zielrichtung des Verfahrens sollte zu Beginn geklärt werden, welche Zielgruppe erreicht, angesprochen und eingeladen werden sollte und welches Verfahrenskonzept der Fragestellung angemessen ist. Allen Beteiligten sollte klar sein, welcher Stellenwert der Bürgerbeteiligung zukommt. Werden mehrere Verfahren parallel oder sukzessiv eingesetzt, muss transparent sein, wie sie aufeinander bezogen sind (Reinert/ Mittendorf 2004: 8). Unter der Klärung des Stellenwertes fällt ebenso die Feststellung, dass die Beteiligungsmodelle konsultativ und nicht dezisiv sind (Reinert/ Mittendorf 2004: 8). Sie entlasten nicht von der Notwendigkeit, sich um demokratische Mehrheiten zu bemühen, sei es auf repräsentativ-parlamentarischer Ebene oder durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren. Die Moti-vation zur Teilnahme wird darüber hinaus erleichtert, wenn eine thematische Konkretisierung und Begrenzung des Beteiligungszwecks erfolgt. Durch den temporären Charakter der Engagementverpflichtung und die Arbeit in kleinen, überschaubaren Gruppen, in denen der Wert des eigenen Engagements sichtbar wird, kann die Beteiligung umsetzungsfähige Ergebnisse hervorbringen.

Beteiligungsprozesse haben oft nur eine begrenzte Außenwirkung in der breiten Öffentlichkeit. Transparent sollte das Grundkonzept vor allem deswegen sein, damit das Verfahren nicht als „Klüngelrunde“ wahrgenommen wird, was den Ergebnissen keine Legitimation zusprechen würde (Oppermann/ Langer 2002: 37). Es muss möglichen Interessenten erkennbar sein, warum zum Beispiel in einem Mediationsverfahren die Teilnehmerzahl begrenzt bleiben muss. Umgekehrt sollte bei einem offenen Verfahrenskonzept erkennbar sein, unter welchen Bedingungen sich Bürger beteiligen können. Ob sie zum Beispiel zu einem späteren Zeitpunkt in ein Verfahren einsteigen oder wo sie sich über den Projektfortschritt informieren können.

Die Öffentlichkeitsarbeit ist somit ein wichtiger Baustein, um die Transparenz von Beteiligungsprozessen für die nicht direkt Beteiligten zu gewährleisten und die Legitimation der Ergebnisse zu erhöhen (Oppermann/ Langer 2002: 37). Ein wichtiger Akteur für die Öffentlichkeitsarbeit ist die lokale Presse, insbesondere in mittleren und großen Gemeinden. Ihr Verhalten ist wiederum abhängig von lokalen Faktoren vor Ort, insbesondere von ihrer Eingebundenheit in die etablierten Entscheidungskreise und von der Konkurrenzsituation in der örtlichen Presselandschaft (Bogumil 2001: 8).

Häufig werden in Beteiligungsprozessen externe Moderatoren eingeschaltet, deren Aufgaben von der reinen Gesprächsführung über Vorschläge zum gemeinsamen Vorgehen bis hin zur Vorbereitung von Empfehlungstexten reichen können. In Konfliktfällen ist es unabdingbar, externe unparteiische Mittler einzuschalten. In selbst organisierten Arbeitsgruppen kann diese Funktion aber auch von einem Mitglied übernommen werden, das nicht mit allzu starken Eigeninteressen involviert ist und vor allem inhaltlich

die Arbeit voranbringen will (Oppermann/ Langer 2002: 37 f). Ein weiteres Qualitätskennzeichen von Beteiligungsprozessen sind nachvollziehbare Ergebnisse (Oppermann/ Langer 2002: 38). Diese richten sich sowohl an die breitere, nicht direkt beteiligte Öffentlichkeit als auch an Verwaltung und politische Gremien, die sich mit den Empfehlungen auseinandersetzen sollen. Die Nachvollziehbarkeit kann zum Beispiel durch die Protokollierung des Projektfortschrittes erreicht werden. Für den späteren Erfahrungsaustausch kann deutlich gemacht werden, welche Methoden zur Ergebniserarbeitung eingesetzt wurden. Dieser Beitrag strukturiert den Entscheidungsfindungsprozess schlüssig und dient anschließend als Empfehlungsdokument der Vorbereitung von weiteren Beteiligungsverfahren.

Es kommt nicht nur auf die Auswahl der richtigen Methode an. Vor der Auswahl sollte eine genaue Analyse der konkreten örtlichen Situation und eine daran angepasste spezifische Gestaltung des Beteiligungsprozesses geschaltet werden. Im Interesse einer umsetzungsorientierten Beteiligungspraxis sollte deswegen ein offensives Qualitätsmanagement für Auftraggeber, Teilnehmer, Prozessmanager und Moderatoren betrieben werden, um eingesetzte Instrumente und Verfahren zu prüfen und sich gegebenenfalls auch rechtzeitig aus eingefahrenen Routinen zu lösen (Reinert/ Mittendorf 2004: 10).

Trotz der praktischen Anwendung von kommunalen Bürgerbeteiligungsformen existieren hierfür in der Regel keine etablierten Verfahren und Strukturen (Hammerbacher 2002: 12). Über Bürgerbeteiligung wird in den meisten Kommunen noch auf Basis des Einzelfalls und nicht anhand offen gelegter und nachvollziehbarer Kriterien entschieden. Durch diese Situation bleibt für den Bürger und die beteiligungsinteressierten Verwaltungseinheiten eine ständige Unsicherheit über die Erfolgsaussichten für ihr Engagement. Sie mindert so die Chancen für Bürgerbeteiligung und führt zum Motivationsabbau in einem Arbeitsbereich, der von innovativem und motiviertem Verhalten abhängig ist. Das Bedürfnis nach mehr Klarheit über den Einsatz des Instrumentes Bürgerbeteiligung ist vorhanden.

Dies zeigen auch die Diskussionsplattformen, die in den letzten Jahren unter anderen durch die Bertelsmann-Stiftung und die Stiftung Mitarbeit entstanden sind. In beiden Plattformen findet ein umfangreicher und öffentlich nachvollziehbarer Erfahrungsaustausch über die Arbeitsfelder und Formen der Bürgerbeteiligung statt, an dem, über die Entwicklung von methodischem Know-how und von Beratungs- und Qualifizierungsangeboten, alle interessierten Kommunen teilhaben können (Hammerbacher 2002: 12).

Zusammenfassend hängt der Erfolg von Bürgerbeteiligungen von institutionellen, inhaltlichen und akteursbezogenen Faktoren ab. Ein Beteiligungsprozess braucht eine entsprechende Zeit, vor allem dann, wenn es sich um langfristige Aktionen handelt. Erst nach einer gewissen Erfahrung wird es möglich sein, leistungsfähige Organisations- und Kommunikationsstrukturen aufzubauen, die Voraussetzung für den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung sind. Es gibt sehr unterschiedliche Wege und Formen der Bürgerbeteiligung, aber keine Patentrezepte. Prinzipiell ist es darum erforderlich, dass die Chancen und Grenzen der Partizipation erkannt und entsprechend kommuniziert werden.

7 Schlussbetrachtung – Ausblick und Resümee

Die Kommune ist der zentrale Ort aktiver Bürgerbeteiligung. Die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements wird deshalb wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, dafür günstige lokale Bedingungen zu schaffen. Brandenburg ist als neues Bundesland ein verhältnismäßig junges Land mit direktdemokratischen und partizipativen Elementen. Eine starke kommunale Selbstverwaltung, die es arrangiert, dass möglichst viele der politisch beeinflussten alltäglichen Lebensbedingungen kommunal gestaltet und verantwortet werden können, befindet sich immer noch in der Aufbauphase. Die vielschichtigen kommunalen Zielstellungen, gepaart mit der finanziellen Knappheit und den Auswirkungen des demographischen Wandels, spielen dabei eine große Rolle. Zudem können nicht alle Problem- und Zielstellungen der Gemeindeentwicklung mit oder durch die Bürger bearbeitet werden. Denn sehr komplexe Zusammenhänge und Problemlagen erfordern auch zukünftig administrative Planungen und Entscheidungen.

In den vorangegangen Kapiteln wurde deutlich, dass sich Beteiligungsprozesse formal und inhaltlich stark unterscheiden. Etwas haben sie jedoch alle gemeinsam: sie sind mit zusätzlichen Kosten und Aufwand verbunden. Darum sollten sie den Anspruch verfolgen, Aufwand und Ergebnis zu rechtfertigen. So können sich durch die Auswahl ortsbezogener und geeigneter institutioneller Arrangements unterschiedliche Einsparungspotentiale für die Kommunen ergeben, wenn die Bürgerbeteiligung kontinuierlich und effektiv in die Kommunalpolitik verankert wird. Doch was genau verbirgt sich hinter der Effektivität?

Die Effektivität bezieht sich auf das materielle Ergebnis eines Entscheidungsprozesses. So kann bei der Evaluation von Effektivität in erster Linie betrachtet werden, inwieweit dessen Umsetzung tatsächlich zu den beabsichtigten Wirkungen geführt hat (Kern/ Bratzel 1996: 59ff). Untersuchungen zur Effektivität von Beteiligungsverfahren sind nur spartanisch zu finden und gehören ebenfalls auf die Agenda zukünftiger Prozessgestalter. Für Brandenburg liegen gar keine Studien vor, die diesen Effekt untersuchen. Allgemeine Aussagen findet man im Beitrag von Heike Wessels (Wessels 2006: 35ff). Sie hat die Effektivität von Beteiligungsprozessen untersucht. Resultierend aus ihren Ergebnissen kann folgendes festgehalten werden: Effektivität von Beteiligungsprozessen ist von den Variablen „Informiertheit der Bevölkerung“, „öffentliche Aufmerksamkeit“, „Interesse und Betroffenheit“, „Macht und Ressource“ und der „politischen Kultur“ abhängig (Wessels 2006: 44). Für die spezifische Interpretation von Effektivität sind weitere Studien nötig, denn die bisher festgehaltenen Parameter konzentrierten sich lediglich auf das Zustandekommen, eventuelle Scheitern oder Abstimmungsergebnis. Zukünftige Untersuchungen sollten unter anderem ihren Schwerpunkt auf die Umsetzung, also

Implementierung der entsprechenden Ergebnisse legen. Nach dem Partizipationsprozess ist es entscheidend, wie die Umsetzung oder Einbeziehung der erreichten Ergebnisse in die konkreten Politikinhalte erfolgte. Daran anknüpfend erhellt auch eine gezielte Beobachtung der örtlichen Umsetzung beschlossener Politikinhalte die Wirkung von Partizipationsprozessen auf Bürger, Kommunalpolitiker und auch Kommunalverwaltung. Die Tatsache, dass durch politische Vorgänge immer auch Machtfragen beeinflusst werden, wurde bislang ebenso ausgeblendet, wie die Folgewirkungen solcher Entscheidungen. Die Einschätzung, welche längerfristigen Wirkungen die Instrumentarien der Bürgerbeteiligung auf die politische Entwicklung der jeweiligen Kommune haben, sollte ebenfalls einen Schwerpunkt der Datenerhebung darstellen. Die Datenerhebung sollte dafür folgende erweiterte Einflussgrößen erfassen:

- die Initiatoren des Bürgerbegehrens, die eventuell auch verdeckt agieren, dessen Interessenlagen und Beweggründe
- Verfolgung des weiteren Engagements der Initiatoren oder Unterstützer, auch nach dem Abschluss des Begehrens
- der Einfluss der Medien auf den Verlauf und das Ergebnis
- die sachliche Relevanz des Beteiligungsbegehrens für die weitere Entwicklung der Kommune
- die Problemlösung oder eventuelle Verlagerung der Probleme auf andere Themenfelder
- die Bestandskraft der beschlossenen Ergebnisse
- Folgewirkungen von Beteiligungsergebnisse auf aktiv handelnde Gemeindevertreter, politische Mehrheitsverhältnisse oder innerparteiliche Vorgänge

Prinzipiell belebt die Anwendung von Beteiligungsmethoden die kommunale Szene (Kost 2006). Die Möglichkeiten, sich zu kommunalpolitischen Einzelthemen äußern zu können, an deren Entscheidungsprozess mitzuwirken oder darüber hinaus direkte Entscheidungen zu treffen, stellen durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie auf lokaler Ebene dar. Dafür müssen die verantwortlichen Gesetzgeber und kommunalen Politiker aber bereit sein, weitere kommunal-politische Handlungsspielräume zu eröffnen.

Inwieweit in der brandenburgischen Kommunalverfassung die Bandbreite für solche Beteiligungsverfahren geöffnet werden kann, ist zukünftig die Frage. Es sollte auch eruiert werden, ob der Einzelne überhaupt genügend motiviert ist, die ihm eingeräumten Partizipationsmöglichkeiten zu ergreifen.

Ziel der Bürgerbeteiligung ist die Erweiterung der Bürgerorientierung hin zur aktiven Teilhabe, so dass die Bürger darüber hinaus Mitgestalter des örtlichen Lebens werden. Dabei durchzieht der Gedanke, über die Kooperation zur Entscheidung zu finden, immer mehr den Beteiligungsprozess. Insgesamt ist

das bürgerschaftliche Engagement unverzichtbar für die Kommune. Eine starke Bürgerschaft fördert soziale Integration, liefert der Kommune neue Ideen und Impulse und kann sie durch die Übernahme von Aufgaben aus diversen gesellschaftlichen Bereichen entlasten. Eine gezielte Bürgerbeteiligung kann der Politikverdrossenheit entgegen wirken und die Demokratie stärken. Nach Thomas Kneissler (Kneissler 1999: 217 ff.) beruht schließlich jede politische Ordnungsform und Ausübung von Herrschaft, die den Anspruch verfolgt, die Herrschaftsausübung auf den Willen des Volkes zurückzuführen, auf der Beteiligung der Beherrschten. Für den Einzelnen macht politische Beteiligung nur dann Sinn, wenn er eine Chance sieht, wirksam die betreffende Entscheidung beeinflussen zu können. Für die Umsetzung sind folglich qualitativ hochwertige und in ihrem Entstehungsprozess legitimierte Ergebnisse Voraussetzung.

Durch die methodische Kombination von formellen und informellen Beteiligungsformen können die komplexen Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren gerecht werden. Die Methoden für Bürgerbeteiligungsprozesse haben nun den Auftrag, möglichst viele Menschen zu motivieren, Repräsentativität in der Beteiligung zu ermöglichen, ein hochgradig konstruktives und qualitatives Ergebnis hervorzubringen, dieses schnell und effizient zu erarbeiten und dabei möglichst geringe Kosten zu verursachen (Baumann/ Detlefsen 2004: 23).

Die aufgeführten Handlungsempfehlungen stellen keinen Königsweg für alle Kommunen zur Erreichung einer optimalen Bürgerbeteiligung und die Lösung aller Probleme dar. Hierfür sind die jeweiligen Voraussetzungen in den Kommunen viel zu komplex. Vielmehr sollte diese Arbeit die einzelnen Beteiligten anregen, sich mit dem Thema der Bürgergesellschaft auseinander zu setzen und einen Einblick in die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgerbeteiligung zu bekommen.

Es geht zukünftig also darum, Methoden zielspezifisch, mit den jeweiligen Prioritäten, die in dem entsprechenden Beteiligungsprozessen verlangt werden, auszuklügeln. So entsteht die Möglichkeit, sich aus den verschiedenen Methodensätzen die relevanten Elemente herauszusuchen und zu verknüpfen und den gewonnenen Variantenreichtum durch neue technische Errungenschaften zu begünstigen. Die zukünftige Ausgestaltung und das Voranschreiten der Methodenentwicklung hängen zusätzlich davon ab, wie der Erfahrungsaustausch von Neukombinationen oder Methodenkniffen erfolgt.

Vor dem Hintergrund, dass jede Demokratie auf aktive Mitarbeit des Bürgers angewiesen ist, die sich nicht darin erschöpfen darf, dass der Bürger in größeren Abständen zur Wahlurne gerufen wird, kann folgendes geschlussfolgert werden: „[…] (es) sind Möglichkeiten zu schaffen, durch die der Bürger regelmäßig auch bei Sachentscheidungen auf den Willensprozess in der Gemeinde unmittelbar einwirken und seine Vorstellungen zur Geltung bringen kann […]“ (Ziegler 1974: 146). Dabei sollte die Bürgerbeteiligung als Ergänzung des planerischen und konzeptionellen Agierens der Politik und Verwaltung angesehen werden. Ein verantwortungsvolles Handeln der administrativen Instanzen wird

sie nie obsolet machen. Beteiligungsinstrumente können dementsprechend als Entscheidungs-, Informations- und auch als Artikulationsmedium genutzt werden – je nachdem, inwieweit es den Initiatoren gelingt, eine doch sehr heterogene Ansammlung zu homogenisieren. Der Schlüssel für eine erfolgreiche Instrumentarisierung liegt schließlich in der individuellen Handhabung.

Ziel ist es, ein ortsbezogenes Beteiligungskonzept zu finden. Dabei gibt es kein allgemeingültiges Rezept – aber auch keine innovativen Grenzen zur Beteiligungsgestaltung.

„Der Geschmack an Partizipation kommt mit der Partizipation.

Demokratie schafft Demokratie."

Benjamin Barber

VI Literaturverzeichnis

Agoston, Tom 1994: Carepaket & Kaugummi – Ein Panoptikum der Besatzungszeit
aus dem Englischen übertragen von Eduard Linipinsel, dpa, Stocker Verlag, Graz – Stuttgart

Apel, Heino/ Günther, Beate 1998: Mediation und Zukunftswerkstatt
Prozesswerkzeuge für die Lokale Agenda 21, Frankfurt/ Main

ARGUS 2003: Leitfaden Bürgerbeteiligung
Eine Handreichung für Bürger/innen, Naturschützer/innen und Kommunen im Land Brandenburg, Teil 1 – Beteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren, Potsdam

Auer, Andreas/ Bützer, Michael 2001: Direct Democracy
The Eastern and Central European Experience, Aldershot

Banner, Gerhard 1998: Über den Kirchturmshorizont hinaus. Überlokale Zusammenarbeit.
Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune;
Zeitschrift „Der Bürger im Staat", Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Baumann, Frank/ Detlefsen, Malte 2004:
Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland
Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen,
Erstellt im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin

Beck, Dieter/ Best, Christoph/ Fisch, Rudolf/ Rother, Karl-Heinz 2004
Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 166, Duncker & Humboldt, Berlin

Becker, Heide 2002: Stadtbaukultur – Modelle, Workshops, Wettbewerbe.
Erfahrungen der Verständigung über die Gestaltung der Stadt.
Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 88, Stuttgart 2002, S.517 ff.

Bischoff, Ariane/ Selle, Klaus/ Sinning, Heide 1996: Informieren, Beteiligen, Kooperieren.
Kommunikationsformen von A (wie Aktion) bis Z (wie Zukunftswerkstatt)
in Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation, Bauverlag, Wiesbaden/Berlin

Bogumil, Jörg 1999: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie.
Beitrag für „Perspektiven des demokratischen Sozialismus" 3/1999

Bogumil, Jörg 2001: Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls –
Wirkungen kommunaler Referenden in NRW; Referat auf der Tagung „Direkte Demokratie.
Forschungsstand und Perspektiven" am 22.6.2001 in der Philipps-Universität Marburg

Bogumil, Jörg 2001a: Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen
Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch.
Vortrag auf der Fachkonferenz „Stadt und Bürger" des Deutschen Städtetages, Kassel

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2002: Bertelsmann Stiftung 2002: Kommunale Engagementförderung
Ein praxisbezogener Überblick, in: Netzwerk „Kommunen der Zukunft"
Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und Kommunale Gemeinschaftsstelle, Hagen

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune
Leistungen - Grenzen – Perspektiven, Edition Sigma

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie
Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement, Campus Verlag, Frankfurt/New York

Bogumil, Jörg 2006a: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
Editorial: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse, Bd. II/2006

Borghorst, Hermann 1976: Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung
Eine kritische Problem- und Literaturanalyse, Heggen-Verlag, Leverkusen

Böge, Wolfgang 2001: Empirische Bestandsaufnahmen zur Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger in den alten Bundesländern, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Böttger, Ilona 2006: Beteiligung fördern durch Zukunftswerkstätten & Zukunftskonferenzen
Demokratie-Baustein, www.blk-demokratie.de, Stand: 01.10.2007
BLK-Programm „Demokratie lernen & leben"

Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung 2007: Kommunalpolitik in Brandenburg
Vielfältige Formen direkter Demokratie
www.politische-bildung-brandenburg.de, Stand: 14.11.2007

Bräuer, Marco/ Biewendt, Thomas 2005: Elektronische Bürgerbeteiligung in Großstädten
herausgegeben von der Initiative eParticipation des Frauenhofer Instituts
www.Initiative-ePartcipation.de, Stand: 02.09.2007

Brömme, Norbert/ Strasser, Hermann 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft?
Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation
Aus Politik und Zeitgeschichte (B 25-26/2001), Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Buck, Rainer 1991: Bürger machen Politik. Einflussnahme – Strategien – Bürgerinitiative
Verlag Beltz Quadriga, Weinheim, Basel

Burgi, Martin 2006: Kommunalrecht
C.H. Beck Verlag, München

Deppe, Rainer 2002: Direkte Demokratie II
Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
auf kommunaler Ebene seit 1990,
herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Detjen, Joachim 2000: Demokratie in der Gemeinde,
Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen
Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover

Dettling, Daniel 2002: Das Kapital der Bürgergesellschaft
Impulse für den 3. Sektor von morgen
Books on Demand GmbH, Norderstedt

Deubert, Michael 1993: Gedanken zum Kommunalwahlrecht in Deutschland
Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechtszeitschrift, Beck-Verlag

Deubert, Michael 1995: Die Urwahl des Bürgermeisters in Österreich
Bayrisches Verordnungsblatt: S. 330 ff, 333

Drucksache der Niederländischen Landeszentrale 1994: Bericht der Enquete-Kommission
zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts, Ausgabe 12/6260

Duden 2006: Das Fremdwörterbuch
9. aktualisierte Auflage, Bibliographisches Institut & F. A., Brockhaus AG, Mannheim

Enquetekommission 1999: Bericht der Enquetekommission - Zukunftsfähiges Berlin
Abgeordnetenhaus von Berlin – 13. Wahlperiode, Berlin

Empirica 2003: Good Practice in Neubaugebieten, Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms
Stadtteile mit besonderem Eigenbedarf – die soziale Stadt
Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 9, Berlin

Fischer, Hermann/ Götz, Harry 1953: Die Deputationen in der Berliner Bezirksverwaltung
Duncker & Humblot, Berlin

Frankfurter Rundschau 2002: Aktive Bürger verbessern das politische Klima
Ausgabe vom 06.12.2002, Frankfurt/ Main

Freie Heide 2007: Internetauftritt der Bürgerinitiative
www.freieheide.de, Stand: 10.11.2007

Fuß, Reinhard / Stark, Wolfgang 1991: Kritik, Phantasie und Realisierung
Zukunftswerkstätten und ihr Veränderungspotential,
in: Arbeitskreis Zukunftswerkstätten, München

Gabriel, Oscar 2002: Bürgerbeteiligung in den Kommunen
Enquéte-Kommissionsbericht: Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements
Deutscher Bundestag, Band 1, Leske + Budrich, Opladen

Gabriel, Oscar 1999: Bürger und Politik
in Gabriel, Oscar/ Holtmann, Everhardt – Handbuch des politischen Systems
der Bundesrepublik Deutschland, München/ Wien

Gebhart, Thomas 2002: Direkte Demokratie I, Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren
Was lehren die Erfahrungen in der Schweiz? Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Gemeindeordnung für das Land Brandenburg 2001: in der Fassung der Bekanntmachung
vom 10. Oktober 2001, Gesetz- und Verordnungsblatt 01, Nr.1 4, S. 154
zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2005
Gesetz- und Verordnungsblatt 05, Nr. 15, S. 210

Gisevius, Wolfgang 1997: Leitfaden durch die Kommunalpolitik
Verlag J.H.W. Dietz, Bonn

Graf Vitzhum, Wolfgang/ Kämmerer, Jörn Axel 2000: Bürgerbeteiligung vor Ort
Defizite, Formen und Perspektiven bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen,
Robert-Bosch-Stiftung GmbH

Greven, Michael 1997: Politisierung ohne Citoyens
Über die Kluft politischer Gesellschaften und gesellschaftlicher Individualisierung
in Klein, Ansgar/ Schmalz-Bruns, Rainer: Politische Beteiligung und Bürgerengagement
in Deutschland, Baden-Baden

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch zwei Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes am 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2862/2863)

Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung
Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/Main

Hager 1993: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
Verwaltungs-Archiv, Nr. 1

Hammerbacher, Ruth 2002: Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in den Kommunen
Niedersächsische Staatskanzlei, Osnabrück

Hart, Thomas / Pflüger, Frank 2004: Neue Medien und Bürgerbeteiligung@2004
Strategien für die Zukunft
in Zusammenarbeit der Bertelsmann Stiftung und dem Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung der RWTH Aachen: http://www.begix.de/Studie_Neue_Medien_2004.pdf, Stand: 10.11.2007

Hauser, Dirk 2004: Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen
Beschränkungen durch Verfassung, Gemeindeordnung und Wettbewerbsrecht
Dissertation, Universität Tübingen

Heffter, Heinrich 1950: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert
Stuttgart

Heiss, Brigitte 2007: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
www.umweltinfoservice.de/seite09.htm, Stand: 31.10.2007

Hendler, Prof. Dr. Reinhard 1995: Zu den Vorzügen und Nachteilen verstärkter Bürgerbeteiligung
in: H.-G. Henneke (Hrsg.): Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung
Boorberg Verlag, Stuttgart

Hintergrundinfo Kommunalpolitik 2007:
www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/inhalt_p.htm, Stand: 24.10.2007

Hoch, Susanne/ Nehls, Hermann 2000: Bürgerinitiative FREIe HEIDe
Bombodrom - nein danke! FREIe HEIDe, Espresso Verlag

Hoecker, Beate 2002: Mehr Demokratie via Internet?
Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand
Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte: B 39-40, Bonn

Hoffmann, Albrecht 2007: agenda-transfer, Agentur für Nachhaltigkeit GmbH;
www.agenda-nrw.de; Stand: 31.10.2007

Holtkamp, Lars 2002: E-Democracy in deutschen Kommunen - Eine kritische Bestandsaufnahme
Schwerpunktthema E-Government: Zwischen Vision und Wirklichkeit
in: Technikfolgenabschätzung, Nr. 3 / 4, 11., Universität Hagen

Holtkamp, Lars/ Bogumil, Jörg/ Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie
Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement
Studien zur Demokratieforschung, Campus Verlag, Frankfurt/ New York

inpeos 2007: Institut für Partizipation und Chancengleichheit
www.inpeos.de, Stand: 27.10.07

Jansen, Stephan A. 2007: MMM im WWW - Mitmachen (manchmal) möglich!
Der lange Weg zur E-Partizipation in: Newsletter der Cosinex GmbH, September 2007

Jägers, Ludger 2003: Kommunale Öffentlichkeitsarbeit
1. Auflage, Kommunal Verlag, Berlin

Jost, Frank / Perry ,Thomas 2005: Ergebnisse der Trendbefragung zur Partizipation
Mein Haus – mein Quartier – meine Stadt, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Jungk, Robert/ Müllert, Norbert 1989: Zukunftswerkstätten
Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, München

Keil, Roger/ Ronneberger, Klaus 1991: Macht und Räumlichkeit, die Weltstadt geht aufs Dorf
in: Brauerhoch, Frank-Olaf, Soziologie und Kultur, Frankfurt/Main

Kern, Kristine/ Bratzel, Stefan 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich
in: Martin Jänicke, Umweltpolitik der Industrieländer.
Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen, edition sigma, Berlin

Klages, Andreas/ Paulus, Petra 1996: Direkte Demokratie in Deutschland
Impulse aus der deutschen Einheit, Schüren Presseverlag, Marburg

Klages, Helmut 1996: Der schwierige Bürger, Bedrohung oder Zukunftspotential
in: Weidenfeld, Werner, Demokratie am Wendepunkt.
Die demokratische Frage des 21. Jahrhunderts, Berlin

Kleinhückelkotten, Silke/ Neitzke, Peter/ Schlussmeier, Bianca 2002:
Nachhaltigkeit kommunizieren – Bürger aktivieren,
Soziale Milieus als Zielgruppen der Lokalen Agenda 21
Aktions- und Kommunikationshandbuch, ECOLOG-Institut, Hannover

Kneissler, Thomas 1999: Demokratie
in: Sommer, Gerlinde/ Westphalen, Raben Graf von (Hrsg.)
Staatslexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung
in Deutschland und der Europäischen Union, München

Knemeyer, Franz-Ludwig 1995: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik
Eine Einführung in die Mitwirkung von Bürgern auf kommunaler Ebene,
Olzog Verlag, München

Kocka, Jürgen 2004: Weniger Staat ist Pflicht
Ein Pro und Contra, Politik & Kommunikation, Ausgabe 21
Helios Media GmbH, Berlin

Kommunalrechtsreformgesetz 2007: Begründung zum Kommunalrechtsreformgesetz
Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl
der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften, Potsdam

Kost, Andreas 2006: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 10/2006, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Ködelpeter, Tomas 2003: Zukunftswerkstatt
in: Praxis Bürgerbeteiligung, Ein Methodenhandbuch, Bonn

Köppler, Rudolf 1992: Die erfolgreiche Bürgerversammlung, Recht und Praxis
einer demokratischen Chance, Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin

Kommunale Gemeinschaftsstelle 1993: Das Neue Steuerungsmodell
Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln

Kupp, Desiree/ Reiß, Nina 2006: Von Frust zu Lust? Bürgerbeteiligung aus Sicht
von Politik und Verwaltung, Tagung des Lehrstuhls für Planungstheorie der RWTH
Aachen am 29.05.2006

Landesbeauftragte für den Datenschutz 2007: Vom Bürgerbüro zum Internet
Empfehlungen zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ und den
Datenschutzbeauftragten der einzelnen Bundesländer Deutschlands

Landeswahlleiter Brandenburg 2007: Übersicht der Wahltermine in Brandenburg
für die Jahre 2003 – 2009, www.wahlen.brandenburg.de; Stand 03.11.2007

Leitner, Hans/ Troscheit, Karin 2005: Kollegiale Beratung, Ziele (nicht nur) im Hilfeplanverfahren
2. Zukunfts(werk)stadt(t) Brandenburg an der Havel, Fachtagung im Rahmen des Forschungs- und
Entwicklungsprojektes „Hilfeplanung als Kontraktmanagement“, Oranienburg

Ley, Astrid/ Weitz, Ludwig 2003: Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch.
Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30.
Stiftung MITARBEIT und Agenda-Transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH, Bonn

Lompscher, Katrin 2004: Demokratische Verwaltung und Bürgerbeteiligung
am Beispiel von Berlin Lichtenberg

Lutz, Wolf-Rüdiger 2005: Einführung in die Zukunftswerkstatt
aus einem Brief an A. Schlemm vom 06.August.2005
http://www.thur.de/philo/gast/ruediger/lutz3.htm, Stand: 10.11.2007

Lüer, Stefan 2004: Darstellung und Präsentation der Sinus-Milieus von Sociovison
Vor- und Nachteile sowie Anwendungsbereiche, Grin Verlag

Lührs, Rolf 2004: Elektronische Demokratie 2004
Politik Digital, www.politik-digital.de/edemocracy, Stand 06.09.2007

Maier, Jürgen 2000: Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland
Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen, Opladen

Masterplan 2006: Masterplan Cottbuser Ostsee 2030
Stadt Cottbus in Zusammenarbeit mit den Gemeinden
Teichland, Neuhausen/Spree und Wiesengrund, Berlin/ Cottbus

Matzerath, Horst 1970: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung
Stuttgart

Mehr Demokratie e. V. 2002: Volksbegehrens-Bericht 2001
Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland
http://www.mehr-demokratie.de/bu/dd/vb-bericht2001.htm, Stand: 05.09.2007

Mindness21 2007: Innovative Effektivität für das 21. Jahrhundert
www.mindness21.at, Stand: 31.10.2007

Mittendorf, Volker / Rehmet, Frank 2002: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
Wirkungsaspekte auf kommunale Meinungsbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz
in: Bogumil, Jörg 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel
Theoretische und empirische Analysen, Leske+Budrich, Opladen

Naßmacher, Hiltrud 1997: Keine Erneuerung der Demokratie von unten
Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren,
in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, Halle

Naßmacher, Hiltrud 1998: Politikwissenschaft
3. Auflage, München

Neuer-Miebach, Therese/ Schneider, Johann/ Pfeiffer, Alexander 2005:
Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt -HEGISS-, Frankfurt/Main, Selbstverlag 2005

Oedegaard, Ingvill 2000: Lebensstile, soziale Milieus und Wahlverhalten
in: Klein, Markus/ Jagodzinski, Wolfgang/ Mochmann, Ekkehard 2000:
50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten;
Ohr, Dieter (Hrsg.), Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

Oppermann, Bettina/ Langer, Kerstin 2002: Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte
in der Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht 225, Akademie für Technikfolgenabschätzung
Baden-Württemberg, Stuttgart

Oppermann, Bettina/ Langer, Kerstin 2003: Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung
in kommunalen Politikfeldern, Leitfaden; Hans Kastenholz (Hrsg.) für die Akademie
für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Stuttgart

Osner, Andreas 2005: Stabilitätsanker der Zivilgesellschaft
Erfahrungen aus der bürgerorientiertesten Kommune Deutschlands
in: Das Parlament, Nr. 01-02 vom 03.01.2005

Perspektivenwerkstatt MIR 2006: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
Land Brandenburg, Artikel vom 17.11.2006
www.mir.brandenburg.de, Stand: 10.11.2007

Pötzsch, Horst 2003: Die Deutsche Demokratie
Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn

Rehmet, Frank/ Weber, Tim/ Pavlovic, Dragan 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide
in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein
in: Theo Schiller (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis Frankfurt/ Main

Rehn, Erich 1983: Repräsentative Demokratie und bürgerschaftliche Mitwirkung
in der Kommunalverwaltung
in: Von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft
Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg-Christoph von Unruh, Heidelberg

Reichstädteordnung 1930: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,
http://www.zaoerv.de, Stand: 01.09.2007

Reinert, Adrian/ Mittendorf, Volker 2004: Planungszelle, Bürgerhaushalt, Mediation.
Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und ihr Zusammenspiel mit Bürgerbegehren und
Bürgerentscheid, Tagung, Bürgermacht vor Ort – Demokratie in den Kommunen
2. – 4. Juli 2004, Schloss Buchenau, Eiterfeld/Hessen

Renn, Ortwin 2003: in Ley, Astrid/ Weitz, Ludwig 2003: Praxis Bürgerbeteiligung
Ein Methodenhandbuch, Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30.
Stiftung MITARBEIT und Agenda-Transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH, Bonn

Roth, Roland 1998: Lokale Demokratie von unten - Bürgerinitiativen, städtischer Protest,
Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik
in: Wollmann, Helmut/ Roth, Roland: Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden
Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, Bonn

Schäfer, Frank / Strotmann, Dirk 1992: Die Methode „Zukunftswerkstatt“
Kritisieren - Träumen – Handeln, in: Politisches Lernen, Heft 1/1992

Schäfer, Roland 2001: Bürgerkommune, Motor des gemeindlichen Fortschritts?
Chancen und Risiken der aktiven Bürgergesellschaft
Vortrag im Rahmen des Deutschen Städte- und Gemeindebunds am 25.10.2001

Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon
4., aktualisierte Auflage, Bonn

Schuppan, Tino 2001: E-Government verändert Staat und Verwaltung
in: brandaktuell, Arbeitsmarktpolitischer Service der LASA Brandenburg GmbH
10/2001, Potsdam

Seifert, Karl-Heinz/ Hömig, Dieter 2003: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Taschenkommentar, 7. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Seifert, Wolfgang 2007: Studienseminar Hildesheim II
www.deister-web.de/Politik; Stand: 31.10.2007

Selle, Klaus 2000: Was? Wer? Wie? Warum?
Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation
Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund

Selle, Klaus/ Rösener, Britta 2003: Dokumentation und Auswertung des Werkstattgesprächs
Erfolg! Erfolg? Kriterien für gute und schlechte Kommunikation bei Planung und
Projektentwicklung, vom 06.12. 2003, Gelsenkirchen

Selle, Klaus 2004: Entwicklungen in Spannungsfeldern - Kontinuitäten, Brüche und aktuelle Tendenzen
in Praxis und Programmatik der Bürgerorientierung, Entwurfsfassung vom April 2004

www.pt.rwth-aachen.de/publikationen/in_progress.php; Stand: 09.09.2007

SGK 2006: Erklärung des Landesvorstandes der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) zum Bürokratieabbau in Brandenburg, Potsdam

Sinning, Heidi 2005: Partizipation - neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform Information zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005

Sontheimer, Kurt 1980: Grundzüge des politischen Systems Verlag R. Piper & Co

sowi-online e. V. 2001: Online-Ressourcen zur Didaktik der Sozialwissenschaften Bielefeld, www.sowi-online.de/hochschule.htm, Stand: 07.09.2007

Stiftung Mitarbeit 2007: Demokratieentwicklung von unten www.bürgergesellschaft.de, Stand: 07.11.2007; www.mitarbeit.de, Stand: 10.11.2007

Studie 2003: Kommunalpolitisches Forum Land Brandenburg e. V. – Kommunalpolitik zwischen Wirklichkeit im Land Brandenburg Dr. Ralf-Dietmar Hegel, Dr. Martin Müller, Dieter Koschewskow, Klaus Müller, Ralf Kurzel, Edeltraud Petermann und Angelika Schäfer (Hrsg.)

von Arnim, Hans Herbert 2000: Vom schönen Schein der Demokratie, Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, Knaur, München

von Zadow, Andreas 1997: Perspektivenwerkstatt www.vonzadow.de; Stand: 09.10.2007

Wates, Nick 2003: Die Perspektiven-Werkstatt in: Bauer, Peter/ Lorenz, Agnes – Gewusst wie – Bürgerbeteiligung im Stadtteil Handbuch für Gruppenmethoden, Regiestelle E&C der Stiftung SPI, Berlin

Wehling, Hans Georg 1989: Politische Partizipation in der Kommunalpolitik AfK, I/89

Wehling, Hans-Georg 1998: Kommunale Verfassungsreform Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland in: Uwe Andersen (Hrsg.), Gemeinden im Reformprozess, Schwalbach/Taunus

Weinbrenner, Peter / Häcker, Walter 1991: Zur Theorie und Praxis von Zukunftswerkstätten. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) Methoden der politischen Bildung, Handlungsorientierung, Bonn

Weitz, Ludwig 2006: Bürgerbeteiligung, Handlungsfelder und Qualitätskriterien Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Stuttgart

Wessels, Heike 2006: Unter welchen Bedingungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv? in: Newig, Jens/ Fritsch, Oliver 2006: Die Effektivität von Beteiligungsprozessen Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück Prof. Dr. Michael Mathies (Hrsg.), Osnabrück

Wienhöfer, Elmar/ Kastenholz, Hans/ Geyer, Thomas 2002: Bürgerbeteiligung im Internet Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie Bürgergutachten, Bundesministerium für Bildung und Forschung

Wollmann Helmut 1998: Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?
in: Wollmann, Helmut/ Roth, Roland – Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden
Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, Bonn

Wollmann, Helmut 2002: Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten
auf kommunaler Ebene, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“,
Deutscher Bundestag (Hrsg) Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft Leske+Budrich,
Opladen

Wormer, Michael 2006: Welches sind die wichtigsten Formen der Bürgerbeteiligung
für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung?
in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart

Ziegler, Josef 1974: Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung
Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Band 6, Würzburg

Zukunftswerkstatt 2004: Cottbuser OstSEE
Stadt Cottbus (Hrsg.) vertreten durch das Stadtplanungsamt
in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Teichland und Wiesengrund, Cottbus

Artikel 1 des Gesetzes Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz)

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
(Teil 1: Die Gemeinde, Teil 2: Der Landkreis, Teil 3: Das Amt, Teil 4: Übergangsrecht)

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	***Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)***
§ 126 Wahl und Abwahl des Landrats durch die Bürger Der Landrat wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den Bürgern des Landkreises für die Dauer von acht Jahren gewählt. Die Vorschriften des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes über die Wahl und Abwahl des Oberbür-germeisters gelten entsprechend.	**~~§ 50 Stellung des Landrats~~** ~~Der Landrat ist hauptamtlicher Beamter auf Zeit und Leiter der Kreisverwaltung. Er ist rechtlicher Vertreter und Repräsentant des Landkreises.~~
§ 127 Wahl des Landrats durch den Kreistag (1) Vor dem 1. Januar 2010 wird der Landrat für die Dauer von acht Jahren durch den Kreistag gewählt. Der Kreistag darf frühestens sechs Monate vor Freiwerden der Stelle den Landrat wählen oder wiederwählen (2) Die Stelle des Landrats ist öffentlich auszuschreiben. Bei der Wiederwahl des Landrats kann der Kreistag durch Beschluss von der Ausschreibung der Stelle absehen. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder. (3) Für die Wahl des Landrats findet § 40 Abs. 2 bis 4 Anwendung. (4) Die Ernennung erfolgt durch den Vorsitzenden des Kreistages; er unterzeichnet die Ernennungsurkundedes Landrats.	**~~§ 51 Wahl und Abberufung des Landrats~~** ~~(1) Der Landrat wird für die Dauer von acht Jahren durch den Kreistag gewählt. Seine Stelle ist öffentlich auszuschreiben.~~ ~~(2) Bei der Wiederwahl des Landrats kann der Kreistag durch Beschluss von der Ausschreibung der Stelle absehen. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder. Der Kreistag darf frühestens sechs Monate vor Freiwerden der Stelle den Landrat wählen oder wiederwählen.~~
§ 128 Abwahl des Landrats durch den Kreistag (1) Landräte, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gewählt wurden, können ausschließlich durch den Kreistag gemäß Absatz 3 abgewählt werden.	

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	***Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)***
(2) Landräte, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gemäß § 127 durch den Kreistag gewählt wurden, können durch den Kreistag gemäß Absatz 3 abgewählt werden. (3) Ein Antrag auf Abwahl kann nur von der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder des Kreistages gemeinsam und eigenhändig unterschrieben gestellt werden. Zwischen dem Zugang des Antrags beim Vorsitzenden des Kreistages und der Sitzung des Kreistages muss eine Frist von mindestens sechs Wochen liegen. Über den Antrag ist ohne Aussprache abzustimmen. Der Beschluss über die Abwahl bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder. Der Stellvertreter des Landrats muss den Landrat unverzüglich nach Beschluss des Kreistages abberufen.	
§ 132 Der Landrat als allg. untere Landesbehörde	**~~§ 52 Zuständigkeit~~**
(1) Der Landrat ist allgemeine untere Landesbehörde im Gebiet seines Landkreises. Er hat darauf hinzu-wirken, dass die im Landkreis tätigen Landesbehörden in einer dem Gemeinwohl dienlichen Weise zusammenarbeiten. (2) Der Landrat führt die Rechts-, Sonder- und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter sowie die Aufsicht über Körperschaften, Anstal-ten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ist in einer vom Landrat als Aufsichtsbehörde zu entscheidenden Angelegenheit der Landkreis als Selbstverwaltungskörperschaft beteiligt, so tritt die oberste Rechts-, Sonder- oder Fachaufsichtsbehörde an seine Stelle. Diese entscheidet darüber, ob ein solcher Fall vorliegt. (3) Der Landrat hat bei der Wahrnehmung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde die Entscheidungen der Landesregierung zu beachten. Er hat über alle Vorgänge zu berichten, die für die	~~(1) Der Landrat hat~~ ~~a) die Beschlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses vorzubereiten. § 48 Abs. 1 Satz 3bleibt unberührt;~~ ~~b) die Beschlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses auszuführen und die ihm vom Kreisausschuss übertragenen Aufgaben (§ 48 Abs. 3) zu erfüllen;~~ ~~c) die Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, soweit es sich um Angelegenheiten der Gefahrenabwehr handelt, und der Auftragsangelegenheiten zu treffen, es sei denn, der Kreistag ist aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften zuständig;~~ ~~d) Weisungen der Kommunalaufsichtsbehörde auszuführen, soweit dabei im Einzelfall kein Ermessensspielraum gegeben ist;~~ ~~e) die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen.~~ ~~(2) Der Landrat hat den Kreistag und den Kreisausschuss über alle wichtigen Angelegenheiten recht-zeitig zu unterrichten. Dies gilt auch für die Maßnah-men im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und der Auftragsangelegenheiten.~~

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	***Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)***
Landesregierung von Bedeutung sind. Zu diesem Zweck kann er sich bei den anderen Landesbehörden in geeigneter Weise unterrichten; diese sind, soweit nicht gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, zur Auskunft verpflichtet. (4) Der Landrat untersteht der Dienstaufsicht des für Inneres zuständigen Ministeriums, soweit Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde betroffen sind. Der Landrat ist in allen Angelegenheiten der allgemeinen unteren Landesbehörde ausschließlich den ihm übergeordneten staatlichen Behörden verantwortlich. (5) Die für die Erfüllung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde erforderlichen Dienstkräfte und die erforderliche Sachausstattung sind von den Landkreisen zur Verfügung zu stellen. Bei der Durchführung dieser Aufgaben kann das Land dem Landrat im Benehmen mit ihm Landesbedienstete zuteilen. Diese können im Einzelfall mit Zustimmung des Kreisausschusses auch in der Selbstverwaltung des Landkreises beschäftigt werden. (6) Die vom Landrat als allgemeine untere Landesbehörde festgesetzten Gebühren und Auslagen stehen dem Landkreis zu.	

Artikel 1 des Gesetzes Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften

(Kommunalrechtsreformgesetz) in der Kabinettfassung

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg

(Teil 1: Die Gemeinde, Teil 2: Der Landkreis, Teil 3: Das Amt, Teil 4: Übergangsrecht)

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	***Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)***
§ 15 Bürgerbegehren, Bürgerbescheid (1) Über eine Gemeindeangelegenheit, **die in der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses liegt,** kann die Bürgerschaft **der Gemeinde** einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich **beim Gemeindewahlleiter** eingereicht werden; § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg findet keine Anwendung. Das Bürgerbegehren kann sich **auch** gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses **richten; in diesem Fall** muss es innerhalb von sechs Wochen **nach der Veröffentlichung** des Beschlusses **gemäß § 39 Abs. 3** eingereicht werden. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der **voraussichtlichen** Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten. Es muss von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein. **Auf dem Bürgerbegehren sind eine Vertrauensperson und eine stellvertretene Vertrauensperson zu benennen; im Übrigen gilt § 31 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut der Frage einschließlich des Kostendeckungsvorschlages enthalten; § 81 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 bis 4 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz gilt entsprechend. Ungültig sind insbesondere Eintragungen,** **1. die auf Listen geleistet worden sind, die nicht den Anforderungen nach Satz 7 entsprechen,**	**§ 20 Bürgerbegehren, Bürgerbescheid** (1) Über eine Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg findet keine Anwendung. ~~Richtet~~ sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses, muss es innerhalb von sechs Wochen ~~nach der öffentlichen Bekanntgabe~~ des Beschlusses eingereicht werden. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten. Es muss von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein.

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	*Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)*
2. die früher als ein Jahr vor dem Zugang des Bürgerbegehrens bei dem Gemeindewahlleiter geleistet worden sind oder **3. die im Falle des Satzes 3 bereits vor einer Beschlussfassung der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses geleistet worden sind.** § 81 Abs. 4 Nr. 3 bis 8 und Abs. 5 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes gilt entsprechend.	
(2) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung **unverzüglich**. **§ 81 Abs. 6 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes gilt entsprechend.** Ist das Bürgerbegehren zulässig, ist die Angelegenheit den Bürgern der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen (Bürgerentscheid); **§ 81 Abs. 7 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz gilt entsprechend. Gegen die Entscheidung über die Unzulässigkeit können die Vertrauenspersonen gemeinsam unmittelbar die Verwaltungsgerichte anrufen. Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bewirkt, dass bis zum Bürgerentscheid eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen und entgegenstehende Vollzugshandlungen nicht vorgenommen werden dürfen.** Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss die Durch-führung der mit dem Bür-gerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.	(2) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung. Ist das Bürgerbegehren zulässig, ist die Angelegenheit den Bürgern der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen (Bürgerentscheid). Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.
(3) Ein Bürgerbegehren findet nicht statt über	(3) Ein Bürgerbegehren findet nicht statt über
1. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftrags-angelegenheiten;	a. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten;

Novellierungsentwurf (Stand: April 2007) zitiert als n. F.(Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)	***Derzeitige FassungLandkreisordnung (Anmerkungen zu Standortverschiebungen, Doppelregelungen und rein redaktionellen Änderungen)***
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeinde-verwaltung und der Gemeindevertretung; 3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinde-vertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten; **4. die Eröffnungsbilanz und** die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe; 5. Gemeindeabgaben, **kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen** und Tarife der Versor-gungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde; 6. die Feststellung des **Jahres-abschlusses** der Gemeinde und **ihrer** Eigenbetriebe **sowie des Gesamt-abschlusses;** 7. Satzungen, in denen ein Anschluss- und Benutzungs-zwang geregelt werden soll; 8. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechts-mittel-verfahren; 9. Anträge, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen; 10. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angele-genheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist;	b. Fragen der inneren Organisation der Gemeinde-verwaltung und der Gemeindevertretung; c. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebe-diensteten; d. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe; e. Gemeindeabgaben, die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde; f. die Feststellung der ~~Jahresrechnung~~ der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe; g. Satzungen, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang geregelt werden soll; h. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren; i. Anträge, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen; j. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist; ~~Angelegenheiten, für die die Gemeindevertretung keine gesetzliche Zuständigkeit hat~~. [Standortverschiebung, § 15 Abs. 1 Satz 1 n. F.]

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127
ISBN 978-3-86956-016-8