

INSTRUMENTE DER BÜRGERBETEILIGUNG IN STÄDTEN

EIN VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

von

Claudia Buß



Die Dissertation wurde in der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät an der Universität Potsdam eingereicht.

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung 4.0 International
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-88888](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-88888)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-88888>

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei vielen Personen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit sehr unterstützt haben.

Ich danke meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Kleger, der mir mit seinem Fachwissen zur Seite stand und Herrn Prof. Dr. Franzke, der mir Mut machte und hilfreiche Ratschläge gab. Ich möchte mich bei allen Befragungsteilnehmern bedanken, die sich sehr viel Zeit für meine Fragen genommen haben, insbesondere dem Stadtrat in Potsdam, der Verwaltung in Leipzig und den Bürgern in Herne.

Ich danke Frau Dr. Antje Zapf sowie ihren Mitarbeitern, die mir stets Ansprechpartner waren und mein Forschungsprojekt unterstützten. Ein großes Dankeschön auch an Margaux Greif-Langer, die mir gefühlte 2000 Nachfragen beantwortete. Einen Dank auch an das Prof. Dr. Klegers Doktorandenkolloquium und an meine treuen und gewissenhaften Korrekturleserinnen Maika Stachowski und Ina Rolfs.

Ich danke meiner Familie für ihre unermüdliche Unterstützung. Vielen Dank, Martin und Jesper!

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	i
Inhaltsverzeichnis	v
Abbildungsverzeichnis	viii
Tabellenverzeichnis	xi
1 Einführung	1
1.1 Herausforderungen einer Kommune	5
1.2 Das unvollständige Kräftedreieck der Kommunen	5
1.2.1 Die städtischen Volksvertreter	6
1.2.2 Die städtische Verwaltung	7
1.2.3 Die städtische Bürgerpartizipation	8
1.3 Fragestellungen und Indikatorensuche für Bürgerbeteiligungsinstrumente	9
2 Ein kommunaler demokratiethoretischer Aufriss	25
2.1 Das demokratische Kräftedreieck	30
2.1.1 Repräsentative Demokratie und der veränderte Wahlmodus	33
2.1.1.1 Repräsentative Demokratie, Freiheit und Gleichheit	35
2.1.1.2 Das Kräftedreieck der repräsentativen Demokratie	36
2.1.2 Direkte Demokratie	37
2.1.2.1 Direkte Demokratie, Freiheit und Gleichheit	40
2.1.2.2 Das Kräftedreieck der direkten Demokratie	40
2.1.3 Kooperative Demokratie	42
2.1.3.1 Kooperative Demokratie, Freiheit und Gleichheit	43
2.1.3.2 Das Kräftedreieck der kooperativen Demokratie	44
3 Methodik und Arbeitsschritte zur Datenerhebung und Datenanalyse	47
3.1 Arbeitsschritte	52
3.2 Datenerhebung	54
3.2.1 Der wissenschaftliche Fragebogen	55
3.2.2 Methodik des Interviews	61
4 Bürgerbeteiligung in Deutschland	63
4.1 Strukturelle Voraussetzungen in deutschen Städten	63
4.1.1 Die gewählten Vertreter der Bevölkerung in einer Stadt	65
4.1.1.1 Veränderungen im Zuge der direkten Demokratie	72
4.1.1.2 Veränderungen im Zuge der kooperativen Demokratie	75
4.1.1.3 Veränderungen der Wahlmodi	77

4.1.2	Die Verwaltung in einer Stadt	79
4.1.2.1	Probleme auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit	81
4.1.2.2	Probleme auf dem Gebiet der Kooperation	82
4.1.2.3	Probleme auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeit	83
4.1.2.4	Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit dem Stadtrat	86
4.1.2.5	Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit den Bürgern	89
4.1.2.6	Verfahrensprobleme in den Reformprozessen	91
4.1.3	Erfahrungen aus den umgesetzten Reformen	93
4.2	Die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung	96
4.2.1	Analyseschema der Befragung	101
4.2.2	Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfeld	102
4.3	Allgemeine Ergebnisse der Analyse	113
4.3.1	Input der Bürgerbeteiligung	122
4.3.2	Output der Bürgerbeteiligung	124
4.3.3	Outcome der Bürgerbeteiligung	127
4.4	Bürgerbeteiligungsinstrument Beiräte	129
4.4.1	Input der Beiräte	133
4.4.2	Output der Beiräte	135
4.4.3	Outcome der Beiräte	137
4.5	Bürgerbeteiligungsinstrument Quartiersräte	139
4.5.1	Input der Quartiersräte	143
4.5.2	Output der Quartiersräte	149
4.5.3	Outcome der Quartiersräte	154
4.6	Bürgerbeteiligungsinstrument Bürgerhaushalte	155
4.6.1	Input der Bürgerhaushalte	161
4.6.2	Output der Bürgerhaushalte	164
4.6.3	Outcome der Bürgerhaushalte	167
4.7	Probleme und Perspektiven der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Deutschland	170
5	Bürgerbeteiligung in Frankreich	185
5.1	Strukturelle Voraussetzungen in Frankreichs Städten	188
5.2	Das Verhältnis der Verwaltungsebenen	196
5.2.1	Finanzverteilung in den Ebenen	196
5.2.2	Aufgabenverteilung in den Ebenen	198
5.2.3	Veränderungen in den Ebenen durch Reformen	199
5.2.4	Die französische politische Kultur und ihre Stadträte	201
5.2.4.1	Parteien in französischen Städten	202
5.2.4.2	Wahlbeteiligung in französischen Städten	205
5.3	Die französische Stadt und ihre politischen Voraussetzungen	211
5.4	Die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung	218
5.4.1	Analyseschema der Studie	220
5.4.2	Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfeld	228
5.5	Allgemeine Ergebnisse der Analyse	229
5.5.1	Input der Bürgerbeteiligung	236
5.5.2	Output der Bürgerbeteiligung	239
5.5.3	Outcome der Bürgerbeteiligung	242
5.6	Bürgerbeteiligungsinstrument Conseils de Quartier	244
5.6.1	Input Conseils de Quartier	250
5.6.2	Output Conseils de Quartier	257
5.6.3	Outcome Conseils de Quartier	263
5.7	Bürgerbeteiligungsinstrument Conseils des Sages	267

5.7.1	Input Conseils des Sages	269
5.7.2	Output Conseils des Sages	271
5.7.3	Outcome Conseils des Sages	273
5.8	Bürgerbeteiligungsinstrumente Conseils de Secteur und Budget participatif	276
5.8.1	Input Conseils de Secteur und Budget participatif	278
5.8.2	Output Conseils de Secteur und Budget participatif	283
5.8.3	Outcome Conseils de Secteur und Budget participatif	285
5.9	Probleme und Perspektiven der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Frankreich	288
6	Ein deutsch-französischer Vergleich	303
6.1	Die Ausgestaltung der Instrumente	303
6.1.1	Rahmenbedingungen in den Ländern	311
6.1.1.1	Kommunale Gestaltungsmöglichkeit der Einnahmen	311
6.1.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen	314
6.1.1.3	Aufgaben bzw. kommunale Steuerungsmöglichkeit	318
6.1.2	Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung in Städten	322
6.1.3	Erfahrungen mit organisierter Beteiligung in Städten	326
6.2	Input der Beteiligungsinstrumente	329
6.2.1	Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung	335
6.2.2	Erfahrungen mit organisierter Beteiligung	336
6.2.3	Die Rolle der Medien	336
6.3	Output der Bürgerbeteiligungsinstrumente	337
6.3.1	Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung	341
6.3.2	Erfahrungen mit organisierter Beteiligung	343
6.4	Outcome der Bürgerbeteiligung	345
6.4.1	Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung	347
6.4.2	Erfahrungen mit organisierter Beteiligung	350
6.5	Resümee der Analyse	351
7	Die Entwicklung der kommunalen Demokratie in Deutschland	361
7.1	Subkategorien der kooperativen Demokratie	368
7.1.1	Assoziative Demokratie	370
7.1.2	Elitäre kooperative Demokratie / Elitendemokratie	375
7.1.3	Nutzerdemokratie	378
7.2	Bürger als potenzielle Gegenmacht in Deutschland	380
8	Schlussfolgerungen	395
8.1	Vereinsdemokratie als Voraussetzung für output-orientierte Bürgerbeteiligung	397
8.2	Das ideale kommunale Kräftedreieck mit Bürgerbeteiligung	403
8.3	Handlungsoptionen für Deutschland	412
	Literaturverzeichnis	420
	Anhang	435

Abbildungsverzeichnis

1.1	Das Kräfitedreieck: ein ideales Modell der städtischen Gemeinschaft	2
1.2	Das Kräfitedreieck einer Kommune	4
1.3	Das reale Kräfitedreieck einer Kommune	6
2.1	Das Kräfitedreieck der Parteien	31
2.2	Mögliches Zusammenspiel der drei Demokratieformen	32
2.3	Das Kräfitedreieck der repräsentativen Demokratie	36
2.4	Direktdemokratische Mittel	39
2.5	Das Kräfitedreieck der direkten Demokratie	41
2.6	Das Kräfitedreieck der kooperativen Demokratie	45
4.1	Aufgaben der deutschen Kommunen	64
4.2	Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2016	68
4.3	Eigenschaften der Verwaltung	80
4.4	Problemstellungen aufgrund der politischen Funktionen der Verwaltung	88
4.5	Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung	90
4.6	Kräfitedreieck der Verwaltungsreformen	93
4.7	A ladder of citizen participation	105
4.8	Aufmerksamkeitsgrund	114
4.9	Informationsbeschaffungsinstrumente in der allgemeinen Analyse	117
4.10	gewünschte Informationskanäle	119
4.11	Der Zusammenhang zwischen Alter und Beteiligungsinstrument	120
4.12	Vergleich über die Bürgerbeteiligungsinklusioin zwischen Verwaltung/Rat/Bürger	123
4.13	Unterteilung des zeitlichen Engagements in den Instrumenten	125
4.14	Bürgerbüro und Informationsklarheit	132
4.15	Inklusioin Beirat	134
4.16	Einflussmöglichkeiten im Beirat	135
4.17	Kräfitedreieck des Beirates	137
4.18	Quartierfonds- Vergabeausschuss	140
4.19	Arbeitsplan der Quartiersräte	141
4.20	Informationskanäle der Quartiersräte	143
4.21	Inklusioin Quartiersrat	144
4.22	Zusammensetzung eines Quartiersrates	145
4.23	Erster Kontakt mit dem Instrument	147
4.24	Mögliche Gegenmacht	148
4.25	Funktionsbewertung der Quartiersräte	150
4.26	Kräfitedreieck des Quartiersrates	151
4.27	Effizienzeffekte des Quartiersräte	153
4.28	Einfluss der Engagementlänge auf die Phasen	154
4.29	Informationsverarbeitung im Bürgerhaushalt	157

4.30	Erster Kontakt mit Bürgerhaushalt	158
4.31	Bürgerhaushalt im Vergleich	159
4.32	Art der Informierung im Bürgerhaushalt im Vergleich	160
4.33	Möglichkeiten der Inklusion im Bürgerhaushalt im Vergleich	162
4.34	Engagementdomäne der Partizipierenden im Bürgerhaushalt	163
4.35	Kräftedreieck der Stadt im Bürgerhaushalt	166
4.36	Herzbergs aktives Kräftedreieck der Bürgerschaft	169
5.1	Leistungsausgaben in der Stadt Annecy	198
5.2	Entwicklung der Wahlenthaltung in den letzten 50 Jahren	206
5.3	Bürgerbeteiligungsinstrumente in den französischen Städten	224
5.4	Befragung in Bobigny zur Bürgerbeteiligung	226
5.5	Kräftedreieck in Frankreich	229
5.6	Aufmerksamkeitsgrund	231
5.7	Veränderungsmöglichkeiten für die Bürger	232
5.8	Informationsbeschaffungsinstrumente der Bürger	234
5.9	Die Bürger würden gerne informiert werden durch	238
5.10	Nutzen der verschiedenen Informationsinstrumente (Bürger)	249
5.11	Repräsentation in Conseils de Quartier und Repräsentation durch Vereine in Conseils de Quartier	252
5.12	monatliches Engagement und Gruppeninteresse in Conseils de Quartier und Repräsentation durch Vereine in Conseils de Quartier	253
5.13	Engagement im Monat und Gruppeninteresse in Conseils de Quartier	253
5.14	Engagement im Monat in Conseils de Quartier	254
5.15	erster Hinweis auf Engagementmöglichkeit in Conseils de Quartier	256
5.16	Mögliche Gegenmacht in Conseils de Quartier	257
5.17	Kräftedreieck in den Conseils de Quartier	260
5.18	Partizipationswünsche und angegebenes Wissen in den Conseils de Quartier	266
5.19	Engagierte Bereiche und angegebenes Wissen. Hier werden die beiden Angaben direkt gegenüber gestellt	269
5.20	Input der Conseils des Sages	270
5.21	Erster Kontakt zum Instrument Conseil des Sages	271
5.22	Kräftedreieck Conseil des Sages	273
5.23	Themenöffnung für Conseil des Sages	275
5.24	Aufmerksamkeitsgrund für Conseil de Secteur	277
5.25	Input der Conseils de Secteur	279
5.26	Fachinteresse und das dazugehörige Wissen im Conseils de Secteur	281
5.27	Wie möchten die Beteiligten teilnehmen im Conseils de Secteur	283
5.28	Kräftedreieck des Conseil de Secteur et Budget participatif	284
5.29	Gründe für eine Befragung der Bewohner	292
6.1	Informationszufriedenheit der 3 Partner	305
6.2	Informationszugang in den Instrumenten	306
6.3	Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung	307
6.4	Funktionen der Bürger im Vergleich	308
6.5	Bewerbung der Beteiligungsinstrumente	309
6.6	Wissen und Beteiligungswille	310
6.7	Verhältnis zur Bürgerbeteiligung	310
6.8	Einnahmen der Gemeinden in Deutschland durch die Gewerbesteuer	313
6.9	Strukturdaten der deutschen Gemeinden	314
6.10	Einnahmen in französischen Kommunen	315
6.11	Die Größe der Kommunen und ihre Ausgaben in Frankreich	316

6.12	Interesse an der Öffnung von Themen	321
6.13	Funktion der Bürgerbeteiligung	322
6.14	Gruppenbeteiligung	327
6.15	Inklusion der Beteiligungsinstrumente	332
6.16	Vertretung der Medien	339
6.17	Hilfestellung bei der Realisierung	340
6.18	Stellenwert der bürgerlichen Hilfestellung	341
6.19	Hilfestellung bei der Realisierung	343
6.20	Angaben über bisherige Erfahrungen mit individueller Beteiligung und organisatorischer Beteiligung	344
6.21	Hilfestellung bei der Realisierung	345
6.22	Funktion der Bürgerbeteiligung	346
6.23	Informationen in der unorganisierten Beteiligung	350
6.24	Informationen in der organisierten Beteiligung	352
6.25	Conseil de Quartier und des Überlapp von Interesse und Engagement	353
6.26	Ausgestaltung der Partizipation für bestimmte Gruppen	356
6.27	Gründe für die Beteiligung	359
7.1	Wahlbeteiligung am Beispiel Hessens	363
7.2	Subkategorien	369
7.3	Deutschlandweite Standorte von Verbänden	372
7.4	Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen am sozialen Engagement	373
7.5	Grad der Gegenmacht	387
7.6	Funktion der Bürgerbeteiligung	389
7.7	Funktion der Bürgerbeteiligung	390
7.8	Die Kommune	391
7.9	Gegenmacht der Bürger	392
7.10	Dreieck für eine Gegenmacht	393
8.1	Benachteiligte nutzen die Strukturen in den Instrumenten	401
8.2	Das Kräftedreieck und seine interne Problemverteilung	404
8.3	Gegenmacht der Bürger	406
8.4	Partizipationsorte der Bürger	407
8.5	Funktionen der Bürger	408
8.6	Inklusion der Beteiligungsinstrumente	409
8.7	Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung	411

Tabellenverzeichnis

1.1	Funktionen im politischen Prozess	2
1.2	Demokratieeinteilung und ihre Konsequenzen	12
1.3	Maßstäbe für Politikbewertung	14
1.4	Untersuchungsgegenstand und Determinanten	19
2.1	Verschiedene Formen demokratischer Legitimation	27
3.1	Indikatoren für eine demokratische Einteilung	48
3.2	Maßstäbe für Politikbewertung	49
3.3	Indikatoren für die Funktion des äußeren Dreiecks	51
3.4	Indikatoren für die Funktion des internen Dreiecks der Bürger	52
4.1	Politisches kommunales Handeln	67
4.2	Vergleich idealtypischer Verwaltungen	72
4.3	Wichtige Instrumente der Bürgerbeteiligung und der Politikreform	76
4.4	Veränderte Bedingungen für die drei Akteure	77
4.5	Unterschiedliche Rahmenbedingungen von Akteuren in Politik und Verwaltung	87
4.6	Gründe für Probleme	95
4.7	Untersuchungsgegenstand und Determinanten	98
4.8	Wer sind die Befragten	101
4.9	Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente	106
4.10	Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsinstrumente	113
4.11	Die angesprochenen Bereiche	116
4.12	Vereinsleben in Deutschlands Kommunen	119
4.13	Die Rollen des Bürgers in einer Kommune	120
4.14	Engagement der Bürger	124
4.15	Verhältnisse in den deutschen Städten	126
4.16	Outcome der allgemeinen Analyse	128
4.17	Funktionen der Bürger	128
4.18	Informationsinstrumente der Bürger	131
4.19	Vereine in Beiräten	132
4.20	Untersuchungsgegenstand und Determinanten	134
4.21	Output der Beiräte aus Sicht der Bürger	136
4.22	Ausgestaltung der Instrumente Verwaltung, Bürger, Politik	141
4.23	Vereine in Quartiersräte	143
4.24	Aufgaben im Bereich und Teilhabe	146
4.25	Untersuchungsgegenstand und Determinanten	149
4.26	Output der Quartiersräte aus Sicht der Bürger	150
4.27	Phasen der Teilnahme für Bürger im Quartiersrat	153
4.28	Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente und Ausgestaltung aus Sicht der Bürger	157

4.29	Vereine im Instrument der Bürgerhaushalten	161
4.30	Untersuchungsgegenstand und Determinanten	164
4.31	Output des Bürgerhaushaltes aus Sicht der Bürger	165
4.32	Phasenbestimmung in der Teilhabe	167
4.33	Schwierigkeiten gibt es Ihrer Meinung nach mit der Bürgerbeteiligung	171
4.34	Abstimmungsort	175
4.35	Die deutschen Städte	180
4.36	Die deutschen Städte	181
4.37	Die deutschen Städte	182
4.38	Die deutschen Städte	183
5.1	Mandatskumulierung in der Nationalversammlung und im Senta in Frankreich	193
5.2	Ausgestaltung der Intercommunalité	195
5.3	Aufgaben der Gemeinden, Departements und der Regionen	199
5.4	Variationen der Vereinsmitgliedschaft nach Bildungsniveau, 1983 und 1996	209
5.5	Beschäftigungsanteil in der lokalen Verwaltung	217
5.6	Wer sind die Befragten in der Studie	221
5.7	Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsinstrumente	230
5.8	Die angesprochenen Bereiche	233
5.9	Vereinsleben in Frankreich	236
5.10	Wer partizipiert und wie wird partizipiert in Frankreich	237
5.11	Verhältnisse in den französischen Städten	241
5.12	Welche Funktionen können Bürger in der Stadt wahrnehmen?Allgemein	243
5.13	Eine Zusammenfassung der Ausgestaltung in Paris	251
5.14	Themendiskrepanz für die Bürger im Conseil de Quartier	255
5.15	Ausgangsbedingungen in den Conseils de Quartier	258
5.16	Auswahl an angegeben Projekten (60 genannt)	262
5.17	Gründe der Bürger für Beteiligung in der Stadt	265
5.18	Output Conseil des Sages	272
5.19	Gründe der Bürger für Beteiligung in der Stadt	275
5.20	Ausgestaltung der Instrumente Verwaltung, Bürger, Politik im Conseil de secteur	278
5.21	Nutzen welcher Informationsinstrumente (Bürger) im Conseil de Secteur	282
5.22	Output der Conseils de Secteur et budget participatif	284
5.23	Welche Funktionen und Möglichkeiten können Bürger in der Stadt wahrnehmen im Conseil de Secteur	286
5.24	Gründe der Bürger für Bürgerbeteiligung im Conseil de Secteur	287
5.25	Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung	289
5.26	Wo soll abgestimmt werden, wenn es nur eine Auswahl gibt.	293
5.27	Die französischen Städte	297
5.28	Die französischen Städte	298
5.29	Die französischen Städte	299
5.30	Die französischen Städte	300
5.31	Die französischen Städte	301
5.32	Die französischen Städte	302
6.1	Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung	308
6.2	Anteil der Steuereinnahmen deutscher Kommunen	312
6.3	Rahmenbedingungen der Kommunen	317
6.4	Aufgaben der Städte	319
6.5	Erbrachte Leistungen	320
6.6	Referenden in den Ländern	323
6.7	Ausgestaltung der einzelnen Instrumente	325

6.8	Ausgestaltung der einzelnen Instrumente	328
6.9	die Motivation der Partizipierenden	329
6.10	Input der unorganisierten Beteiligung	335
6.11	Input der organisierten Beteiligung	336
6.12	Medialer Input der organisierten Beteiligung	338
6.13	Funktionen im politischen Prozess	342
6.14	Verhältnisse in der Stadt	347
6.15	Verhalten in den Instrumenten	349
6.16	Verhalten in den Instrumenten	351
6.17	Rolle der Bürger	355
7.1	Bürgerkommune und aktivierender Staat	367
7.2	Stärken und Schwächen der Elitendemokratie	377
7.3	Rollen der Akteure	388
8.1	Funktionen im politischen Prozess	396
8.2	Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente	399
8.3	Die Mischung der Beteiligung in Frankreich und Deutschland	400
8.4	Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente	402
8.5	Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung	405
8.6	Outcomeindikatoren der Beteiligungsinstrumente	408
8.7	Handlungsoption für deutsche Städte	418
8.8	Handlungsoption für deutsche Städte	419

Kapitel 1

Einführung

„Die Menschen, nicht die Häuser machen die Stadt.“¹

Es wird angenommen, dass das kommunale Handeln sich in einem Dreiecksverhältnis vollzieht. Die zentralen Akteure sind die Verwaltung, gewählten Volksvertreter und Einwohner. Andere Institutionen und Interessen einer Kommune lassen sich in diesem Dreieck einordnen, z.B. die Anstalten des öffentlichen Rechts, Vereine usw. Das perfekte Dreieck wird in der Abbildung 1.1. vereinfacht dargestellt.

Die Verwaltung, der Rat und die Bürger (Zivilgesellschaft) bilden jeweils einen eigenen Kreislauf. Jeder von ihnen verfügt über Institutionen, welche die Angestellten/Mitglieder/Mitwirkenden untereinander vernetzen. Der einzelne Kreislauf ist nicht in sich geschlossen. Sie müssen für den Input der anderen beiden Beteiligten offen sein.²

Der Gesamtforschungsansatz ist somit eine generierte Dreiecksbeziehung, in der alle gleichberechtigten Teilnehmer einer Stadt sich transparent beeinflussen und aufeinander aufbauen. Dabei spielen die Beziehungen untereinander eine Rolle, aber auch die Ausgangsbasis in den eigenen drei Kreisläufen selbst. Das deskriptive Modell wird in der Realität nicht konkret umgesetzt und soll als Idealtypus von städtischen gesellschaftlichen Strukturen dienen. Der Umgang der drei Akteure wird hier auf den verschiedenen Ebenen vereinfacht dargestellt und neue Konstellationen und Sachlagen können modellhaft zusammengefügt werden. Die erste Ebene des Modells beruht auf der Grundlage der Legitimation. Die Einwohner der Stadt besitzen in dem Dreieck die Grundlegitimität und tragen somit das Konstrukt. Sie wählen den Rat, dessen Funktion es ist, die Interessen der Bürgerschaft zu formulieren und durchzu-

¹Perikles (griechischer Staatsmann)

²Buß, 2008, Seite 27

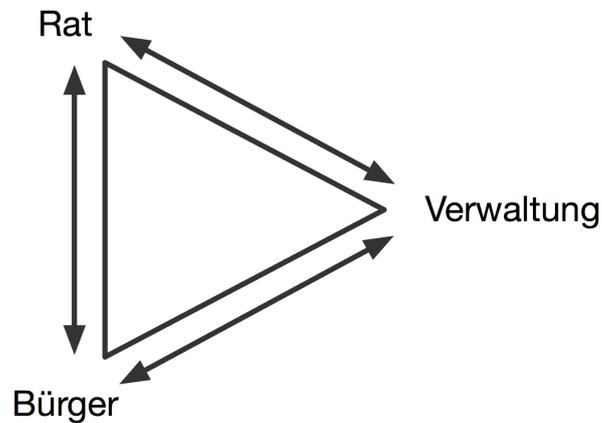


Abbildung 1.1: Das Kräfterdreieck: ein ideales Modell der städtischen Gemeinschaft, Quelle: Buß, 2008, Seite 28

Tabelle 1.1: Funktionen im politischen Prozess, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 139

Funktion im politischen Prozess	Phase
Aufgreifen und Festlegen eines relevanten Problems	Problemdefinition
Interessenartikulation: Einbringung und Vertretung von Werten und Interessen	Problemdefinition/Politikformulierung
Ausgleich von unterschiedlichen Interessen	Politikformulierung
Erarbeitung von Handlungsprogrammen bzw. Maßnahmen	Politikformulierung
Entscheidung über die Auswahl der Maßnahmen	Politikformulierung
Umsetzung der Beschlüsse	Politikdurchführung

setzen. Dabei sind es auch die Bürger, die der demokratisch legitimierten Herrschaftsmacht Grenzen setzen können. Hier wird das Konzept der Gegenmacht deutlich, mit dem sich bereits Habermas, 1996 und Blondiaux & Sintomer, 2012 auseinandersetzen. Die neue bürgerliche Öffentlichkeit etabliert sich als Machtinstrument im politischen Prozess. Der Rat fungiert als Kontrollorgan im politischen Prozess gegenüber der Verwaltung. Die beiden Parteien stehen in gegenseitiger Abhängigkeit und bilden das

politisch-administrative System. Der Rat tritt als Mittler zwischen Verwaltung und Bürger auf und ist in der Phase der Problemdefinition angesiedelt. Die Verwaltung legitimiert sich nicht direkt durch die Bürger, sondern indirekt durch den Bürgermeister, der direkt gewählt wird und die Mitarbeiter einstellt, unter der Voraussetzung von Effektivität und Effizienz in ihrer Aufgabenerfüllung.

Auf der zweiten Ebene befindet sich die Kommunikation. Die Funktion eines gewählten Vertreters ist u.a. die Forderungen der Bürger aufzunehmen, verwaltungsgerecht zu formulieren und an eben diese weiterzuleiten. Er formuliert einen Interessenausgleich. Die Verwaltung liefert daraufhin Erkenntnisse und Machbarkeitsprüfungen. Dabei gibt der Rat die umformulierten und auf bestimmte Sachverhalte bezogenen Aussagen der Verwaltung wieder an die Bürger weiter. Eine direkte Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger wird zumeist nur im Bereich der Aufgabenerfüllung getätigt.

Auf der dritten Ebene der Aufgabenbearbeitung erarbeitet die Verwaltung den Output, der die Bürger direkt betrifft. Die Administration stellt kommunale Leistungen zur Verfügung (Politikdurchführung). Im Gegenzug zahlt die Bürgerschaft Steuern und Gebühren. Der Bürger hat somit ein Interesse daran, dass Ressourcen optimal genutzt werden und eine effektive Regeldurchsetzung angestrebt wird.³

Frischmuth/Kodolitsch (1999)⁴ und Herzberg (2002)⁵ haben mit dem groben Kräftedreieckmodell die Möglichkeit gelassen, dass sich Städte nach ihren Bedürfnissen vielfältig entwickeln können. Das Ziel, die Kooperation der Beteiligten in einer Stadt zu einem Geben und Nehmen individuell umsetzen zu können, wurde im Modell offen gehalten. Jedes städtische Dreieck ist ein Unikat und sollte als solches betrachtet werden. Die neuen dazu gewonnen Erkenntnisse durch die Erhebung neuer Daten sollen in das Modell integriert und verfeinert werden.

Die Kommune ist "(...) keine Beziehung freier Einzelner, sondern als Teil der dezentralen Staatsverwaltung gedacht"⁶ und als eigenes zusammenhängendes Kulturgebilde. Die Kommunen haben in vielen Sektoren (Soziales, Bauen) des kommunalen Handelns wichtige Funktionen inne, z.B. als Arbeitgeber und Investor, welche aber zunehmend an Bedeutung verlieren.⁷ "Alle Politik ist lokal"⁸, schrieb Jörg Bogumil, und das ist auch einer der Gründe, warum die neuen politischen und administrativen Handlungsansätze zuerst auf dieser Ebene Eingang finden. Neben der Kommunalverfassung ist die Gemeindegröße die wichtigste Variable für Kommunalpolitik.⁹ Die Städte stellen sozusagen den Mi-

³Buß, 2008, Seite 27

⁴sieheFrischmuth & Kodolitsch, 1998

⁵sieheHerzberg, 2002

⁶Zimmer & Nährlich, 2000, Seite 32

⁷Miosga, 2007, Seite 80

⁸König, 2010, Seite 3

⁹Wehling & Kost, 2010, Seite 177

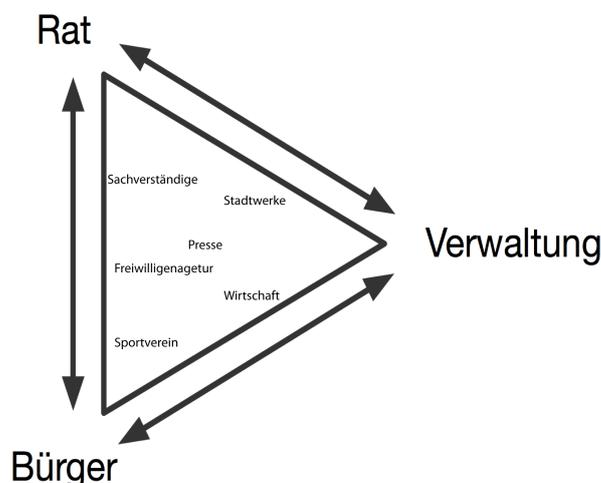


Abbildung 1.2: Das Kräftedreieck einer Kommune

krokosmos eines Landes dar, denn hier treffen Probleme vor Ort aufeinander. Die unterschiedlichen Wertvorstellungen oder die Divergenz der sozialen Stellung der Einwohner müssen zu einer gemeinsamen Politik führen. In Städten werden die Schulen und Krankenhäuser gebaut sowie Theater und Arbeitsplätze bereitgestellt. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zeigt, dass das Empfinden, ob sich Politiker für die Belange der Bürger interessieren, stark mit der Kommunengröße zusammenhängt. Während kleine Kommunen mit 71% die Belangenberücksichtigung erleben, sind es in den großen Städten 64% der Stimmen.¹⁰ Zudem werden die kommunalen Entscheidungen auf kommunaler Ebene, welche die Teilnehmenden in der Befragung betreffen, genauso hoch eingeschätzt wie die Entscheidungen auf Länderebene und höher als die Entscheidungen auf EU-Ebene.¹¹ Unter dieser Prämisse sollte gesehen werden, dass fast alle Bereiche lokaler Politik auch finanzabhängig sind und wenn politische Entscheidungen Umsetzung finden sollen, die monetären Mittel gegeben sein müssen.

In den Kommunen wird der globale Wandel ersichtlich, insbesondere durch die Gesetzgebung aus Brüssel, den Wirtschaftswandel, den Aufgabenzuwachs, aber auch im Identitätswandel der Bürger. Ein Bürger als Mitglied einer Stadt hat die verschiedensten Rollen einzunehmen (Nutzer, Verwalter, Ermöglicher) und unterschiedliche Identitäten im Rahmen der Familie, des Vereins, der Arbeit usw. Die Verwaltung ist weniger differenziert und führt die Rolle des Ermöglichers und Verwalters aus. Die Politik besetzt die Rolle des Entscheiders und des Vermittlers. Bereits hier wird erkenntlich, dass sich die Rollen überschneiden, aber vor allem einander bedingen.

¹⁰Kornelius & Roth, 2004a, Seite 74

¹¹Kornelius & Roth, 2004a, Seite 84

1.1 Herausforderungen einer Kommune

Eine Stadt ist eine Gemeinschaft, die versucht, alle Interessen in das kommunale Handeln einzubinden, eine möglichst hohe Wirtschaftlichkeit zu erzielen unter den Voraussetzungen der Rechtsstaatlichkeit und der legitimierten Steuerungsfähigkeit. Chancengleichheit und Nachhaltigkeit sollten für Kommunen oberster Anspruch sein. Zudem sollte ihr Ziel der soziale Ausgleich sein, wobei der Staat als der "Heiler des Marktes"¹² angesehen werden kann. Dabei werden Probleme für die Kommunen aufgeworfen, diese Ziele zu erreichen. Der Handlungsspielraum der Kommune wird durch die anhaltende Finanzknappheit immer kleiner und setzt starke Grenzen für eigene Investitionen. Die Funktion der Kommune als Investor und Arbeitgeber wird minimiert und die wirtschaftlichen Entwicklungen einer Stadt können keine Gestaltung finden. Um auf diesen Umstand zu reagieren, wurde das politisch-administrative Handeln umgestellt, so dass nicht durch die Bereitstellung von Gütern, sondern durch gute Standortpolitik die Wirtschaft eingebunden wird (kommunale Wirtschaftsförderung).¹³ Neben dieser Freiheit wurde aber kein mögliches Korrektiv geschaffen, welches bei Problemen reagiert. Die Kommunen stehen grundsätzlich untereinander um Firmen, Arbeitsplätze, Steuern und Einwohner im Wettbewerb. Wettbewerb kann positive Rahmenbedingungen setzen, in der Frage der Ausgewogenheit ist der Ansatz schwer umzusetzen. In vielen Städten hat diese Entwicklung allerdings kaum Fuß gefasst, auch nicht mit großen Investitionen. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung in einer globalisierten Welt müssen insbesondere die Kommunen die Probleme des 21. Jahrhunderts bewältigen, sei es den demographischen Wandel politisch zu verarbeiten oder den großen Integrationsbedarf zu koordinieren. Gerade diese Zweige der Politik werden vor allem in den Städten am deutlichsten erkennbar und sollten auch daher vor Ort individuell angegangen werden.

1.2 Das unvollständige Kräftedreieck der Kommunen

Das Modell des Kräftedreiecks als städtisches Analyseschema zeigt das idealisierte Zusammenspiel der Partner einer Stadt an, welches sich in der Realität nicht widerspiegelt (siehe Fi.1.3).

Um das Idealmodell als Metaziel zu erreichen, bedarf es Änderungen aller drei Teilnehmer des Kräftedreieckes. Aber um in dem Verhalten nach außen etwas ändern zu können, braucht es Umgestaltungen in ihren eigenen internen Kreisläufen, d.h. eine Bürgerengagementreform kann nur einhergehen

¹²Cronauge & Westermann, 2006, Seite 69

¹³Miosga, 2007, Seite 87

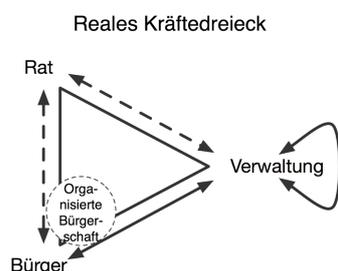


Abbildung 1.3: Das Kräfte-dreieck in ihrer realen derzeitigen Umsetzung, Quelle: Buß, 2008, Seite 28

mit einer internen Verwaltungsreform und Ratsreform. Die Reformen können einander befruchten, aber auch zurückhalten. Die Transformationsprozesse sind aber bisher von vielen Widrigkeiten durchzogen, wie im Folgenden dargestellt wird.

1.2.1 Die städtischen Volksvertreter

Der Rat ist in seinem Kreislauf mit der zunehmenden Überlastung der Stadtvertreter beschäftigt. Zu dem schwächen die Finanz- und Legitimitätskrise durch Wahlenthaltung die Städte. Das Mitglied eines Stadtrates steht zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Ermittelt werden kann der Grad durch den hohen Zeitaufwand. Die Ratsmitglieder versuchen durch individuelle Strategien, wie bspw. Gleitzeit oder Freistellung, die zeitlichen Probleme zu bewältigen, aber auch die Reduzierung der Mandatsausübung ist eine Methode, welches Informationsdefizite impliziert und den Typ des Vorentscheiders hervorbringt. Aus dieser Problematik resultiert auch die Nichtrepräsentation von Bevölkerungsschichten: Wenige Frauen, minimal Nichthochschulabsolventen¹⁴ und im geringen Maße die 25 bis 40-Jährigen sind in den "Parlamenten" vertreten. Folgen sind selektive Beschlussfassungen, durch den einseitigen Teilnehmerkreis. Das Verhältnis von Rat und Verwaltung führt zu weiteren Schwierigkeiten für den politischen Partner. Der Rat ist häufig nicht in der Lage, die Administration zu kontrollieren, da er nicht über die gleichen Informationen verfügt. In den Ratsversammlungen werden überproportional Vorlagen aus der Verwaltung beschlossen.¹⁵ Häufig geht gar von ihnen die Artikulation von Reformen aus. Die Fraktion als Schnittstelle der Informationen und der Artikulation von Ideen hat besonders in Großstädten eine gewichtige Funktion, ist aber oft nicht dafür ausgestattet. Es fehlen individuelle aber auch sachliche

¹⁴Wollmann, 2008b

¹⁵Reiser, 2006

Mittel zur Organisation. Das Planungs- und Informationsmonopol der Verwaltung verhält sich progressiv unter diesen Umständen. Dazu kommt die Kompliziertheit der Vorlagen schon einer mittelgroßen Stadt¹⁶, gerade weil das Aufgabenspektrum sich kontinuierlich erweitert und die budgetären Engpässe sich häufen. Themen wie der demographische Wandel¹⁷ oder die Kooperationen mit Unternehmen sind mit viel nötigem Wissen verbunden. Daneben ist es die Aufgabe der gewählten Vertreter, den Kontakt zu den Bürgern aufrechtzuerhalten und die Kommunikation mit ihrer Parteibasis zu pflegen. Die Ratsmitglieder haben also durch ihre Stellung im gesamtdeutschen System und durch die lokalen Gegebenheiten mit den vielfältigsten Problemen zu kämpfen, welche nicht jeder 'Abgeordnete' bewältigt. Die Lösungen der Probleme könnten mehr Gelder, veränderte Arbeitsbedingungen oder Bürgerbeteiligungsverfahren sein. Die Reformierungsbestrebungen erweisen sich bisher als schwierig durchzusetzen. Die Gründe sind vielfältiger Natur: Zum einen, weil der Rat und seine Fraktionen unterschiedliche Bedürfnisse haben und zum anderen, weil die Gewichtung dieser Institution für den Staat unterschätzt wird. Die Reformen der letzten Jahre waren auf eine Verbesserung der Partnerschaft, aber vor allem auf ihre eigene Funktionsweise ausgerichtet. Die neuen Bundesländer haben in ihrer Kommunalverfassung mit Experimentierklauseln, Bürgerbegehren und Bürgerbescheid sowie der Direktwahl von Oberbürgermeister und Landräten reagiert. In ganz Deutschland haben sich die Kommunen an die Süddeutsche Ratsverfassung angenähert. Insbesondere durch die Referendumsmöglichkeiten bekommt der Rat von den Einwohnern Konkurrenz und Hilfestellung, z.B. bei der Themensetzung. Kritisiert wird aber auch, dass die "(...) Zivilgesellschaft zu einer Allzweckwaffe (Schmidt 2007) [...] für alles mögliche Verwendung findet."¹⁸

1.2.2 Die städtische Verwaltung

Die Verwaltung muss ebenfalls mit geringeren zur Verfügung stehenden Mitteln kämpfen. Insbesondere bei der Durchführung der politischen Entscheidungen, die sie aber teilweise stark beeinflussen, sind ihre Erfolgsbausteine: Rechtmäßigkeit, Effektivität und Effizienz. Die Reformlandschaft im Bereich der Verwaltung ist sehr vielfältig und jede Kommune legt einen anderen Fokus auf Detailfragen (Finanzen, Bürger, Hierarchieabbau). Dennoch kann eine generelle Linie bei der Umsetzung der Instrumente festgestellt werden. Das Neue Steuerungsmodell und die zunehmende Beteiligung von Bürgern als Ergänzung haben sich bisher sehr positiv auf das kooperative Handeln ausgewirkt. Viele Instrumente

¹⁶Newiger-Addy, 2002, Seite 164

¹⁷Demographischer und struktureller Wandel deutscher Großstädte 1992 – 2000 – 2004 – 2020

¹⁸Dahme, 2009, Seite 243

fanden jedoch nur eine halbherzige Anwendung, zu nennen ist die Optimierung der Kostenfragen, die zu ständigen Kürzungen führte, aber nicht zum verbesserten Kosten-Leistungs-Vergleich. Nasholds Resümee lautet, dass die Modernisierung gemeinsam durch "Joint Venture" betrieben wird.¹⁹ Dabei müssen die alltäglichen Arbeitsstrukturen verändert werden, wie beispielsweise die Orientierung an den Fachbereichsgrenzen, denn eine größere Zahl von Ausschüssen kann sich negativ auf die Arbeit der Ratsmitglieder auswirken.²⁰ Die Möglichkeit der Doppelbearbeitung wird verringert. Auf der anderen Seite müssen die Informationen der inneradministrativen Prozesse auch auf die zwei Partner des Kräffedreiecks und deren Bedürfnisse angepasst werden. Nach herrschender Meinung verspricht *Local Governance* u.a. durch nachhaltige Partizipation vieler interessierter Bürger mehr Zustimmung für die Demokratie und ihre Organisationsformen sowie gegenseitige Anerkennung.²¹

1.2.3 Die städtische Bürgerpartizipation

Die Frage, die sich mit der Einführung von größerer Bürgerbeteiligung stellt, ist, ob kooperative Demokratie eine Möglichkeit bietet, die vielfältigen Probleme gemeindlichen Wirkens zu lösen. Es fehlen bisher objektive Analysen zu diesem Thema. Dies ist zum einen dem kurzen Zeitraum der Erprobung geschuldet und zum anderen wurde diese Demokratieform als neues "Gottesmodell" angepriesen, was eine neutrale Untersuchung kaum ermöglichte. Um allgemeine politiktheoretische Fragen zu beantworten, muss sich durch Detailfragen der Beantwortung genähert werden. Das zentrale Konzept von Bürgerbeteiligung in Deutschland, die Bürgerkommune, welche die Zivilgesellschaft in die angestrebten Veränderungen einbeziehen möchte, ist aus einer Vielzahl von Gründen bisher in der Praxis beschränkt geblieben. So weichen die Motive Bürgerkommunen zu schaffen oft stark vom Kerngedanken dieses politischen Instrumentes ab. Das politisch-administrative System gibt sich lediglich den Anschein der Bürgernähe. Öffentlichkeitsarbeiten für die Beteiligungsmöglichkeiten fehlen oft vollständig. Die Applikationen sind einseitig auf die Ausfühler- oder Agenda-Setting-Rolle ausgelegt.²² Herzberg (2012) wendet zu Recht ein, dass Bürger selten als gleichberechtigte Partner auftreten, da Informationen, Zeit und Entscheidungsbefugnisse fehlen.²³ Ein ausgewogenes Dreieck, auch auf Seiten der Bürger, kann unter diesen Voraussetzungen kaum gelingen.

¹⁹Naschold (1997) in J. Bogumil, 2003, Seite 24

²⁰Haus, 2005, Seite 159

²¹Glaefner, 2006

²²Herzberg, 2002

²³Herzberg, 2002

1.3 Fragestellungen und Indikatorensuche für Bürgerbeteiligungsinstrumente

Basierend auf einer umfassenden Analyse der erhobenen Daten, der Darstellung und Bewertung von Modernisierungsmaßnahmen in der Verwaltung sowie der Veränderungen in den Kommunalräten und in der Zivilgesellschaft in Frankreichs Kommunen soll eine neue Handlungsoption für Deutschland erarbeitet werden. Allen drei kommunalen Akteuren in Deutschland werden sowohl neue als auch bekannte Wegweiser mitgegeben werden. Frankreich eignet sich für einen Vergleich hervorragend, denn seine Kommunen besitzen vielfältige Erfahrungen in der Bürgerbeteiligung. Insbesondere, weil die großen Kommunen durch den Beschluss zur "Demokratie der Nähe" seit 2002 gesetzlich dazu verpflichtet sind, beratende Quartiersausschüsse einzusetzen. Des Verhältnis des Dreiergespanns Verwaltung, Politik und Bürger wurde mit unterschiedlichen Reformen in beiden Ländern unter unterschiedlichen Prämissen immer wieder verändert. Bürgerbeteiligung steht zur Zeit in Verbindung mit verbessertem Outcome, wie Lebensqualität. Aners formuliert:

*"In Hannover stehen am Anfang politische Programme, die oft eine massive Distribution und Redistribution von öffentlichen Mitteln festlegen. Sie legitimieren sich vorrangig über die zu erwartenden Ergebnisse, und Beteiligung, die durchaus auch zu ihrer Legitimation beitragen kann/soll, bezieht sich nicht auf die Definition der zu bewirkenden Ziele, sondern darauf, wie diese am besten (Betroffenen-/Adressaten-gerecht) zu erreichen bzw. umzusetzen sind."*²⁴

Die Darstellung der verschiedenen Reformstränge ist wichtig, da hier die Ansätze der gesellschaftlichen und Arbeitsumfeldveränderungen und ihre bisherigen Wirkungen bzw. Bedürfnisse an Reformen analysiert werden können. Die Arbeit wird in drei Teile gegliedert: in (1) Rahmenbedingungen in Deutschland bezüglich der Verwaltungsmodernisierung und der Modernisierung der kommunalen Räte, (2) Bürgerbeteiligungsinstrumente in Deutschland, (3) Frankreich als Beispiel (Darstellung der Verwaltungs- und Ratsmodernisierung sowie Bürgerbeteiligungsinstrumente). Danach wird ein Resümee gezogen, inwieweit die Instrumente in die städtische Demokratie eingreifen und diese verändern. Eine Bestandsaufnahme der Demokratieentwicklung in Deutschland soll die zukünftige Richtung der Demokratie zeigen und wird im Kapitel 2 skizziert.

²⁴Aners in Haus, 2005, Seite 234

Mit einer übergreifenden Literaturlauswertung werden die Probleme in deutschen Kommunen dargestellt und die Ausgangsbedingungen herausgearbeitet, um einen Vergleich zu ermöglichen. Mit Hilfe des Kräffedreiecks werden die Funktionen und Interaktionen der drei Akteure separat dargestellt. Dabei werden explizit Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgefiltert, insbesondere bezüglich (1) der Probleme der Kommunen, (2) der Funktionalität des Kräffedreiecks und (3) der bisherigen Kenntnisse über direkte und kooperative Demokratie. Die Weiterentwicklung des Analyseinstruments Kräffedreieck kann die speziellen Anforderungen an die Personenkreise detailliert darstellen und die Analyse vereinfachen. Mit der Erhebung von neuen internationalen Daten durch Fragebögen und durch Interviews wird die Vielzahl der Beteiligungsstrukturen katalogisiert, gegebene Voraussetzungen und erbrachte Resultate analysiert und bewertet und auf dieser Grundlage Handlungsoptionen für deutsche Kommunen entwickelt. Diese sind in einem Katalog zusammengefasst. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Unterteilung der Resultate in Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft gelegt, um eine mögliche Veränderung für einzelne Akteure aufzuzeigen. Es wird berücksichtigt, dass gewonnene Erkenntnisse und daraus abgeleitete Vorschläge über verschiedene demokratische Systeme hinweg Bestand haben sollen. Eigenheiten und spezielle Anforderungen eines Landes, wie jeweilige Rahmenbedingungen für politische Organisation, sind herausgearbeitet. Auch bereits in Deutschland laufende Projekte mit kooperativ-demokratischen Ansätzen, wie beispielsweise die Quartiersräte in Berlin oder der Bürgerhaushalt in Rostock, profitieren von den Erkenntnissen.

Die Untersuchung besteht aus verschiedenen wissenschaftlichen Forschungsmethoden, die in den jeweiligen Kapitel erörtert werden, um ein Nachvollziehen der Ergebnisse zu gewährleisten. Die Arbeitsweisen sind dabei "(...) planmäßig und systematisch angewandte, begründete Vorgehensweisen zur Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse."²⁵ Die Beziehungen zwischen Variablen/ Merkmalen und Eigenschaften helfen, den Kontext zu verstehen. Bei einer statistischen Beziehung spricht man "(...) von Kontingenz, Assoziation oder Korrelation, auch Ausdrücke wie Zusammenhang, Übereinstimmung, Verbindung, Entsprechung oder Korrespondenz werden für die Beschreibung der Beziehungen benutzt."²⁶

Mit einer Befragung soll erkundet werden, inwiefern alle drei Partner in die Beteiligungsinstrumente eingebunden sind. Das Verhältnis zwischen Bürger, Verwaltung und Politik und das vorhandene Wissen über den jeweils anderen Partner soll ermittelt werden. Benz²⁷ forderte in seiner Studie eine Panelun-

²⁵Balzert, Schäfer, Schröder & Kern, 2008, Seite 47

²⁶Benninghaus, 2002, Seite 67

²⁷Benz, 1997, Seite 110

tersuchung über den Sozialisations- und Lerneffekt und mit dieser Untersuchung wird ein erster Schritt getan. Beispiele für Lerneffekte sind das Herausfiltern der Politikfeldinteressen, um daraus Schlüsse über bisherige Erfahrungen mit partizipativer Demokratie zu ziehen. Wie lange ein Engagement bereits besteht, kann als Indikator für vorhandenes Wissen bewerten werden und inwiefern es sich dabei um die bereits Engagierten einer Kommune handelt. Sind die zur Verfügung gestellten Informationen sinnvoll dargestellt, kann davon ausgegangen werden, dass der Output sich erhöht. Ein Sozialisierungseffekt kann ermittelt werden durch die Partizipationserweiterung von einem Bürgerbeteiligungsinstrument auf ein anderes. Der Fokus der Datenauswertung liegt in der Wirkungsanalyse und den zukünftigen gewünschten Veränderungen. Analysen der Wahlbeteiligung von objektiven Daten, wie beispielsweise die Beteiligungszahlen, können nur bedingt erbracht werden. Als objektive Datenaufstellung soll daher die Sichtweise aller Beteiligten dienen. Untersuchungsdesign der Befragung:

- Die Kontextbedingungen, das heißt, es muss ein Vergleich der Ausgangsbedingungen vorhanden sein, mit dem Fokus auf die bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung durch die drei Partner. Dazu gehören ihre bisherigen Erfahrungen mit internen Reformen und ihren Konsequenzen.
- Die quantitative Untersuchung bzgl. der Bürgerbeteiligung will die Reliabilität der Instrumente hervorheben.
- Die konsistente Variablenaufstellung wird mit dem Raster von Fragestellungen ermittelt.

Die Untersuchung widmet sich der Frage, was geschehen muss, damit ein vollständiges Kräfterdreieck entstehen kann. Spezifischer wird gefragt, ob dabei Partizipation das gemeindliche Zusammenwirken und das Kräfterdreieck der Kommunen vervollständigen kann. Die normative Fragestellung der Untersuchung ist, ob die Veränderungen in der Demokratie Input, Output und Outcome orientierte Verbesserungen bewirken können. Um so eine Frage beantworten zu können, bedarf es langfristiger Indikatoren. Diese zentrale Annahme wird in Hypothesencluster zusammengefasst. Fritz Scharpf²⁸ teilte die Demokratietheorie in Input und Output ein. Diese allgemeine Einteilung ist natürlich eine sehr grobe, aber schon hier wird deutlich, dass Demokratie unter verschiedenen Betrachtungskriterien definiert werden kann und auch die Auswahl der Beteiligungsinstrumente beeinflussen wird. Politische Beteiligung wird in dieser Theorie einen unterschiedlicher Stellenwert für das Funktionieren einer Demokratie zugeschrieben und sie setzt auf Legitimation. Ein weiteres Merkmal sind die Outcomes. Nach Robert Dahl ist die Stabilität der Demokratie durch ihre Leistungsfähigkeit (Output und Outcome) definiert und von

²⁸Scharpf, 1975

ihren Institutionen abhängig.²⁹ Jede dieser Einteilungen hat ihre Berechtigung. Wie so oft ist nur eine Kombination in allen drei Richtungen als ein Fortschritt in der Demokratieentwicklung zu deuten.

Tabelle 1.2: Demokratieeinteilung und ihre Konsequenzen

Demokratieeinteilung	Konsequenzen
Output	Die Qualität der politischen Leistungen wird bewertet, welche die Legitimität des politischen Prozesses ermöglicht. Auf der funktionellen Ebene hat Demokratie die Funktion des Minimalkonsensfindung. Können Bürger diese Eigenschaft erfüllen? Der Fokus liegt auf der Effizienz - "Demokratie auf die Funktion zur Erreichung politischer Entscheidungen reduziert."
Input	Ihr Fokus liegt auf einer so breiten Partizipation wie möglich. Transparenz als Inputfaktor ist aber auch eine Leistungsfähigkeit und gehört wohl zu den ältesten und wichtigsten Geboten der Demokratie. "Demokratie verwirklicht sich in einem politischen Gemeinwesen, das auch die sozialen und materiellen Chancen bietet, die generell einen allgemeinen Nutzen demokratischer Freiheitsrecht ermöglichen"
Outcome	Für Habermas muss Demokratie "(...) die weitreichenden gesellschaftlichen Wandlungen vollstreckt, welche die Freiheit der Menschen steigern und am Ende ganz herstellen können." Demokratie als Funktion

Die Wirkungen können also konzeptionell in Output und Outcome unterschieden werden. Output ist das Ergebnis der Entscheidungsfindungen und Outcome sind Wirkungen, die dieser Output erzielt.³⁰ Darunter zählt auch die Kontrolle dieser Outcomes. Der Input als Kernindikator ist das Partizipationsverhalten, d.h. vor allem, ob die Chancengleichheit gegeben ist. Partizipationsveränderungen gehen mit Demokratiesystemveränderungen einher und diese Reformen sind langfristige Entwicklungen. "Weiche Indikatoren" für die Entwicklungen der Demokratie sind Werthaltungen, Einstellungen und subjektives Demokratieempfinden. Vetter (1997) nannte hier die eigene politische Machtlosigkeit, die sich in interne und externe Effizienz unterteilen lässt.³¹ Wobei hier wieder der äußere Dreieckskreislauf und der eigene Kreislauf deutlich werden. Die Auswahl und Definition der einzelnen Bewertungskriterien ist komplex, denn die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen (Outcome) ist eingeschränkt messbar. Laut Dahl³² wird die Effektivität geschwächt, wenn politische Teilhabe (Input) verbreitert wird. Die neuen Verhandlungssysteme oder eine Einengung der Entscheidungsfreiheit durch Parteipolitik scheinen unter dieser Prämisse keinen gewichtigen Unterschied zu machen. Die Entscheidungen der

²⁹Klein & Schmalz-Brun, 1997, Seite 9

³⁰Walk & Dienel, 2009, Seite 217

³¹Vetter, 1997

³²R. Dahl, 1994

Bürger müssen aber unter der Voraussetzung stattfinden, dass sie im Prozess entstehen und nicht in den Prozess hineingetragen werden. Dieser Aufwand und politische Entscheidungsprozesse stehen zudem in einem "(...) Konkurrenzverhältnis zu anderen Aktivitäten, sei es nun die Wahrnehmung einer beruflichen Tätigkeit oder Freizeit und Erholung."³³ Wenn der Input aber nicht verstärkt wird, kann eine Überrepräsentanz von bestimmten Interessen erzeugt werden. Input, Output und Outcome bedingen also einander und bauen zyklisch aufeinander auf. Die Arbeit soll einen Beitrag dazu liefern, diese Definition einer Beteiligungsdemokratie weiter zu verfeinern und somit eine klare Abgrenzung zu anderen genannten Subkategorien der Demokratie zu leisten. Die einschlägige Literatur zum Thema Demokratie mit Bürgerbeteiligung (bspw. Barber, 1987, Jörg, 2001, Holtkamp, 2002, Möckli, 1995, Franzke & Kleger, 2010, Klein & Schmalz-Brun, 1997, Vetter, 2008) wird hierfür analytisch integriert.

Eine spezifischere Fragestellung ist ebenso, inwiefern Bürgerbeteiligung die Partnerschaft im Dreieck einer Stadt verbessern könnte? Die Fragestellung, die sich daraus ergibt: Was bewirkt die Partizipation für die Gesellschaft in einer Stadt? Das Verhältnis zwischen Bürger, Verwaltung und Politik braucht eine Spezifizierung, denn hier liegt häufig die Ursache für eine schwierige Partizipationsatmosphäre. Dabei müssen die individuellen Gefühle gegenüber der jeweils anderen Partei aufgezeigt und analysiert werden. Sind die Bürger beispielsweise der Meinung, dass die Verwaltungsmitarbeiter überbezahlte, formularpochende und reformunwilliges Gemenge sind oder ist die Politik, ein selbstverliebter, vorteilsbesessener Klüngelschwarm? Ist der gemeine Bürger eine unwissende Masse, die politikmüde ist? Im Inputbereich lassen sich folgende Determinanten ermitteln: Existiert eine Diskrepanz zwischen engagiertem Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen? Die Diskrepanz liegt zwischen angebotenen Themen und den gewollten Themen, sowie zwischen dem Wann und Wo von Beteiligung. Der Indikator Legitimation setzt sich aus verschiedenen Formen zusammen: Ist der Leistungsfähigkeit des jeweiligen demokratischen Prozesses eine transformative und qualifizierende Wirkung für den Outputbereich zu zutrauen? Welche Politikfelder werden von den Partnern als besonders interessant empfunden und sollten der partizipativen Demokratie geöffnet werden? Gegenwärtig ist die Beteiligung meist auf einige Themenfelder beschränkt, aber in welchen Bereichen kann weiteres Vortwissen genutzt werden? Im Outcomebereich sind folgende Indikatoren zu ermitteln: Die Ermittlung des persönlichen Verhältnisses des Befragten zur Bürgerbeteiligung, insbesondere das Verhältnis von Vertrauen und dem jeweiligen Beteiligungsinstrument. Ist die Partizipation für alle drei Teilnehmer in be-

³³Steinbrecher, 2008, Seite 58

stimmten Bereichen sinnvoll? Die Übereinstimmung von Aussagen lässt eine allgemeine Unterstützung oder Ablehnung vermuten.

Tabelle 1.3: Maßstäbe für Politikbewertung Quelle: u.a. Haus/Heinelt/Egner & König (2005)

Be- reich	Maßstab	Rat	Bürger	Verwaltung
Out- come	Ob politische Ent- scheidungen und ih- re Durchführung die gewünschten Effekte erreichen	Politische Hand- lungsfähigkeit bzw. Strategiefähigkeit mittelfristig und kurzfristig Strategie- fähigkeit wird den Bürgern auf lan- ge Sicht zu getraut und auf kurze	Durchführung nach Vorgaben. Strate- giefähigkeit auf lange Sicht	
Out- come	Vom sozialen Um- feld des politischen Systems unterstützt und akzeptiert	Legitimität ist vor- handen, Akzeptanz, Vertrauen, Un- terstützung fehlt teilweise, insbe- sondere in den Implementations- prozessen	Legitimität nicht für Netzwerke, Vereine usw. Unterstützung ist ebenso nicht zu- gesichert. Betroffe- nenentscheidungen weisen hohen Grad an Legitimität auf	Legitimität wird durch Output gewährt. Un- terstützung von und für Bürger und Politik vorhanden
Out- put	Ob politische Ent- scheidungen vor- handene Ressourcen optimal genutzt werden	Ressourcen- ver- wendung nicht op- timal genutzt, weil Verstaatlichung,	Herbeiführung gesellschaftlich bindenden Entschei- dungen Realisierung politisch definierter Ziele	Effektivität und Ef- fizienz sind Gründe für Probleme
Input	politische Chancen- gleichheit und Legi- timation	Politik ist einseitig besetzt. Durch engen Kontakt zu Gruppen erfolgt teilweise Auf- hebung oder Bevor- zugung - Legitimie- rung nimmt ab.	Beteiligung nur bedingt Chancen- gleich. Erhöhung der Legitimation durch angepasste Instrumente	Input ist nicht legi- timiert und dennoch stark vorhanden

Partizipation ist in kooperative und direktdemokratische Elemente einzuteilen. Direkt-demokratische Verfahren finden in Deutschlands Städten immer mehr Anwendung. Diese Instrumente nehmen den Parteien das Monopol des Agenda-Settings und erbringen Vorteile für die Minderheiteninteressen, "(...) da sie vom Ergebnis profitieren können und ihnen keine Entscheidungsmacht weggenommen wird."³⁴

³⁴Paust, 2002, Seite 10

Es entsteht eine schleichende Abwertung der Parteien und schwächt die parlamentarische Demokratie in den Stadträten.³⁵ Die "(...) direkte Demokratie sozialisiert aber auch die Stimmberechtigten für die Werte Gemeinwohl und Bürgersinn."³⁶ Sie kann die demokratischen Strukturen stärken, "(...) drängende Probleme lösen kann sie aber nicht."³⁷ Wehner geht zu dem davon aus, dass "(...) Plebiszite und spontanes Engagement keine Mittel zur Revitalisierung der Demokratie"³⁸ sind. Insbesondere dann nicht, wenn die bürgerliche Gemeinschaft fehlt und einer Individualisierung den Vorzug gegeben wird.³⁹

Ist eine stetige Bürgerbeteiligung aber nicht die Antwort auf dieses Problem? Die Suche nach der Erneuerung beginnt in Deutschland in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in den sozialen Bewegungen, die neue politische Problemlagen aufzeigen. Sie halten der Gesellschaft den Spiegel vor das Gesicht. Diese Initiativen sind in das demokratische System eingebunden worden, aber vor allem können sie als Protest von unten gedeutet werden. Im Jahre 2012 sind es Initiativen, die insbesondere politische Transparenz und neue demokratische Handlungen einfordern.⁴⁰ Das Engagement der Bürger bezieht sich deutlich auf ein spezifisches Problem, welches aber allgemeiner Natur sein kann. Die Bürgerbeteiligung wird in der heutigen Zeit von oben (Politik) gewollt und soll Mitarbeit, spezifischer im Output Humankapital und im Outcome Sozialkapital, erzeugen. Diese Veränderungen "(...) sollten nicht nur den Bürokraten, sondern auch den Bürger aus seinem gewohnten Alltagstrott herausreißen, seinen Blick über den beschränkten Kreis der eigenen Interessen hinaus aufs Allgemeine lenken, ihn durch Mitarbeit zur Mitverantwortung am Staat erziehen und ihn dadurch erst zum vollen Menschen machen."⁴¹ Kooperative Verfahren verfolgen im politischen Prozess primär die Zusammenarbeit der Bevölkerung bei der Formulierung und Umsetzung von Entscheidungen als Ziel.

"Die neuen, nicht gesetzlich vorgeschriebenen, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten, auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung, möchte ich als Formen kooperativer Demokratie bezeichnen."⁴²

³⁵Wehner, 2002, Seite 281

³⁶Möckli, 1995, Seite 4

³⁷Möckli, 1995, Seite 4

³⁸Wehner, 1997, Seite 264

³⁹Wehner, 1997, Seite 264

⁴⁰Sheldon, 1993, Seite 475

⁴¹Erich Botzenhart & Gunther Ipsen (Hrsg.) Freiherr von Stein. Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften, a.a.Ø. S. 96 in Zielinski, 1997, Seite 147

⁴²u.a. Naschold & Bogumil, 2000, Seite 221

Schieren geht davon aus, dass Bürgerbeteiligung stets vom *Down-Top* Prinzip bzw. *Bottom-Up* Prinzip erfolgen sollte und verordnete konsultative Volksabstimmungen nicht sinnvoll sind.⁴³ Aufgrund von beruflicher Tätigkeit Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen ist nicht sinnvoll.⁴⁴

Die zweite These, die es zu untersuchen gilt, ist, ob die vermeintliche Vereinsdemokratie eine Voraussetzung für effektive Bürgerbeteiligung ist. Es wird der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen gegeben sein sollten, um Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Dabei muss geklärt werden, ob Vereine als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner (wie es in Frankreich der Fall ist) ein Mittel sind, alle Bürger einzubinden. Diese ist keineswegs chancengleich, aber vielleicht eine mögliche Annäherung. Sind die bisherigen Bürgerbeteiligungsformen vielleicht nur für bereits Partizipierende interessant? Ist der künftige Weg der Demokratie eine Elitendemokratie, eine assoziative Demokratie oder eine repräsentative mit direkten und kooperativen Elementen?

Assoziative Demokratie wird von Hirst⁴⁵ als eine Rückübertragung von Aufgaben verstanden, die von Assoziationen ausgeübt und vom Staat durch Rahmenbedingungen und finanzielle Mittel ermöglicht werden. Die Selbstverwaltung bezieht sich auf einen sehr wirtschaftlichen Rahmen, der aber noch nicht auf die demokratischen Prozesse in einer Stadt eingeht. Die Wahlfreiheit ist die stärkste Argumentation in diesem Kontext. Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände. Sie bieten Verantwortungsübernahme der Bürger, die im Gegenzug Freiräume für individuelle Entfaltung verlangen. Der dritte Sektor zeichnet sich in Deutschland entweder mitgliederorientiert oder durch ein Dienstleiterprinzip aus und wird den Forderungen teilweise gerecht. Im Dreieck wird die Verwaltung auf ein Minimum des Kontrollierens beschränkt, der politische Rat als Rahmengeber und Kontrolleur bleibt erhalten. Demokratie als Selbstzweck und als Idee der größtmöglichen Teilhabe steht dieser Idee der Demokratie der "Wissenden" entgegen. Outputverbesserungen durch Effizienzgewinne werden durch den größtmöglichen Nutzen von Fähigkeiten ermöglicht. Aber fehlt hier nicht ebenfalls das Wissen um die Nöte der Bevölkerung? Outcomeverbesserungen werden somit kaum ermöglicht. Das bisherige System der gewählten Elite wird durch Elitenpartizipationsinstrumente erweitert, wie in den Ausschüssen der kundigen Einwohner. Der Konflikt zwischen Laien und Professionellen kann in der Ausführung nicht aufgelöst, aber das Informationspotential besser ausgeschöpft werden. In Frankreich ist die Vielfalt von Beteiligungsinstrumenten geringer als in deutschen Kommunen. Dennoch gewinnt man den Eindruck, dass die

⁴³Schieren, 1996, Seite 73 in Luthardt & Waschkuhn, 1997, Seite 74

⁴⁴weiteres J. H. Nagel, 2013, Seite 1-4 & Oscar W. Gabriel, 2005, Seite 528

⁴⁵Associative Democracy von Hirst & Bader, 2001

Instrumentenauswahl erfolgreicher von der Bürgerschaft (Anzahl der Partizipierenden) angenommen wird. Die Bereitschaft an einem Demokratieinstrument teilzunehmen ist um ein Vielfaches größer als in Deutschland. Ein Grund könnte sein, dass die präsidentielle Demokratie, nach bisherigen Erkenntnissen, mutmaßlich eine größere Partizipationskultur schafft. Die Erklärung für den Umstand ist, dass Bürger das Machtkonzentrat spüren und ein Gleichgewicht herstellen wollen. Eine andere Erklärung liegt in den Prozessverläufen selbst, in denen die Nutzerdemokratie möglicherweise als bürgerfreundlicher einzustufen ist als der gemeinsame Demokratieprozess. Einen Vergleich der Bürgerbeteiligung in Frankreich und Deutschland vorzunehmen, ist vor allem sinnvoll, da die Instrumente auf die Reliabilität ihres Wirkens untersucht werden können. Die Beteiligungsansätze sind in Deutschland sehr unterschiedlich, aber gerade durch das Hinzunehmen eines anderen Vergleichspartners, werden diese auf die wichtigsten Daten herunter gebrochen. Zudem können in einem Vergleich Verbesserungen im Umgang mit Bürgerbeteiligung erlernt werden. Dabei müssen die Profile der beiden Länder und das Wirken der Kommunen im Dreieck gegenüber gestellt werden. Auch in Frankreich werden Veränderungen in der Gesellschaft durch verstärkte Mobilität, Individualisierung, das Internet und den Wertewandel festgestellt, die ebenfalls mit neuen Strukturen und einem Aufbau neuer Konfliktlinien einhergehen. Die deutschen Kommunen und ihre Partner Verwaltung, Rat und Bürger werden durch die erweiterte Aufgabenstellung bereits dargestellt. Die politischen Voraussetzungen, lokale finanzielle Kompetenzen und ihre bisherige Demokratieentwicklung müssen dabei Beachtung finden. In einer gegenüberstellenden Typologie werden die Parteien und die pluralistische Struktur der Interessenvermittlung vorgestellt. Eine verkürzte Aufzeichnung der Dezentralisierungstendenzen und lokalen Verwaltungsgegebenheiten sowie das Nutzen der direkten Demokratieelemente erlauben einen Vergleich.

„Obwohl beispielsweise Dezentralisierung von vielen als eine Art 'globaler Trend' angesehen wird⁴⁶ findet diese aber gar nicht statt. Die Dezentralisierungseffekte sind wohl eher als bescheiden zu bezeichnen.“⁴⁷

Die Arbeit soll zeigen, welche Ansätze von Verwaltungsreformen umgesetzt wurden, in Bezug auf die Beziehungen von Rat und Bürger und deren Wirkungsgrad. Die Indikatoren sind dabei die Nachfrage nach organisierter Beteiligung seitens des Dreiecks sowie die Angaben über bisherige Erfahrungen mit individueller Beteiligung und die Konsequenzen im Bereich der Veränderung von Teilnehmerinstrumenten. Als Angemessenheitskriterien für den Output können Subsidiarität, Gleichwertigkeit der

⁴⁶vgl. Vetter & Kersting (2003)

⁴⁷Kuhlmann, 2006c, Seite 398

Lebensverhältnisse, Effizienz und Effektivität gelten. Hier ist zu ermitteln, in welchen Bereichen Effektivität gebraucht wird. Welche Situation muss geschaffen werden, damit die Einwohner partizipieren? Können daraus die Kosten antizipiert werden und die Effizienz zur Entscheidungsfindung verbessert werden? Der Indikator der Durchlässigkeit zeigt, in welchen Bereichen Interessenveränderung und eine Engagementneugestaltung vorhanden sind. Der Bürger entscheidet innerhalb seiner Werte und Interessen, an welchen politischen Bereichen er teilhaben möchte. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung können antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung. Inwiefern agieren die Partizipierenden dabei für ein Netzwerk und inwiefern können sie sich in der Realität der Führungselite einen Responsivitätswillen aneignen? Inwieweit spielt die Mitgliedschaft in Gruppen eine Rolle in der Art der Partizipation und in deren Umfang?

Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist seitens der Bürger von drei Faktoren abhängig: Die Einbindung der Bürger, die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten. Sollte deshalb Partizipation in allen Gebieten geöffnet werden, weil Bürger in allen Bereichen eine Stimme haben sollten? Wann wird Partizipation für angebracht erachtet, unter der Berücksichtigung des Feldes? Wer partizipiert und wie wird partizipiert? Wie und wann informiert sich die aktive Bürgerschaft? Die unterschiedliche Motivation der Partizipation kristallisiert sich heraus und auch welche der Reizthemen zur Beteiligung führen. Inwieweit sind unterschiedliche Rahmenbedingungen, wie Informationszugang und Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung gegeben, die zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen? In diesem Bereich ergibt die Direktgegenüberstellung die Möglichkeit die verschiedenen Ausgangsbasen zu erklären und ermöglicht verschiedene Rückführungen, wie beispielsweise, ob das Alter mit einem Instrument korreliert? Natürlich müssen bei einer Einführung von Instrumenten situative Bedingungen, wie Kultur, Finanzen, Wirtschaft, betrachtet werden. Die Studie versucht diesen Bedingungen gerecht zu werden, aber im Fokus steht insbesondere die robusten Instrumente herauszufiltern. Die persönlichen Fähigkeiten der politischen Kräfte, wie die Mobilisierungskraft, das politische Geschick und die Strategie der Umsetzung können nur durch Einzelanalysen aufgezeigt werden. Der praxisbezogene Nutzen soll ermittelt werden und inwieweit die Durchsetzungskraft ausreicht.

Die deskriptiven Methoden der Instrumente sind in der Realität selten umgesetzt worden. Eine Zivilgesellschaft wird aber generell in allen Instrumenten angestrebt. Dabei wird diese wie folgt definiert:

„Eine Zivilgesellschaft ist die Sphäre der Gesellschaft, in welche der Bürger jenseits seiner wirtschaftlichen Interessen agiert, sich als staatsgebendes Subjekt begreift und an der Konstituierung und Verwirklichung eines Gemeinwohls mitwirkt.“⁴⁸

Ein Untersuchungsziel ist es, die Struktur des politischen Beteiligungsverhaltens zu analysieren und das Beteiligungsniveau und die individuellen Effektivitätsbewertungen dieser. Dabei sollen die Indikatoren den Ist-Zustand beschreiben. Da jede Kommune durch ihre politischen Gegebenheiten und ihre ökonomische Lage anders aufgestellt ist, ist es nicht sinnvoll den Ist- und den Sollzustand der Instrumente wiederzugeben, sondern welche Instrumente sich bisher durchsetzen konnten, und mit einer individuellen Befragung warum sie sich durchsetzen konnten. Gibt es überhaupt ein Instrument, das sich in den Städten durchsetzen konnte?

Tabelle 1.4: Untersuchungsgegenstand und Determinanten

Dimension	Indikator
Durchsetzungsfähigkeit	Nutzungshäufigkeit
Städtische Zufriedenheit	Kompetenzbewertungen und Langlebigkeit der Partizipation
Chancengleichheit	Mobilisierung
Effektivität	Einbringung welcher Informationen
Einbindung	Bewerbung der Instrumente

Es wird in der Arbeit davon ausgegangen, dass die Länge der Partizipation einen Einfluss darauf hat, welche Ansprüche an das Verfahren gestellt werden. Ein weiterer Faktor für den Anspruch sind Vorwissen oder Fähigkeiten, wie z.B. der Umgang mit Computern. Dieses Medium stellt nicht nur mehr Informationen zur Verfügung sondern, unter richtiger Anwendung, kann es diese auch filtern. Dies bedeutet eine starke Zunahme des Fähigkeitenpotentials der Öffentlichkeit.

„Cognitive mobilization thus means that more citizens now have the political resources and skills to deal with the complexities of politics and to reach their own political decisions.“⁴⁹

In der Studie werden zudem die Veränderungen des individuellen Partizipationsverhaltens antizipiert, wenn Partizipationsfelder gewechselt oder erweitert wurden. Wenn Demokratie als ein sich ständig

⁴⁸Dahme, 2009, Seite 244

⁴⁹Dalton, 2006, Seite 20f. in Steinbrecher, 2008, Seite 91

verändernder Prozess begriffen wird, der sich aufgrund der verschiedenen Ausgangslagen reformiert, ist der Variantenreichtum über den Begriff der Demokratie sehr groß. Offe gibt dabei zu bedenken, dass die Annahme der Demokratie auch durch ihre Abbildung entsteht. "Das Bild welches von ihr gezeichnet wird, wird von den Menschen angenommen und sie werden dem entsprechend handeln."⁵⁰ Veränderungen sind also notwendig und gerechtfertigt.

Eine Definition für die Demokratie gibt es nicht, sondern sie wird durch eine Annäherung der Merkmale ausgezeichnet. Wir können sie abgrenzen von Absolutismus, aber dazwischen gibt es unglaubliche Facetten. Arnim hat sie "(...) durch die Nähe zum mehrheitlichen Volkswillen definiert".⁵¹ Schumpeter sieht für die Demokratie eine Erreichung von politischen Entscheidungen, in dem durch Konkurrenzkampf die Stimmen vom Volk erworben werden.⁵² Ist Demokratie aber nicht mehr als ein Konkurrenzkampf? Gibt es nicht eine mögliche Synthese zwischen Parteien als Konkurrenten und Partizipation als Konkordanzmittel? Demokratie heißt u.a. Selbstbestimmung⁵³ für Dahl, der auch hier die Komplexität des Begriffes zu bedenken gibt. Auch John Lockes Konzept einer selbstorganisierten Gesellschaft außerhalb der Grenzen des Staates ist eine Form der Demokratie.⁵⁴ Der Ausspruch, Demokratie als Herrschaft des Volkes durch das Volk und für das Volk⁵⁵, zeichnet sich durch das Merkmal der Volkssouveränität aus, aber auch durch ihre nicht vorhandene Unmittelbarkeit. Wenn wir diesen Handlungsstrang weiter verfolgen, ist die Herrschaft des Volkes gleich Demokratie, also steht der Eigenwert der Partizipation im Vordergrund. Das eine unmittelbare Volksherrschaft⁵⁶ nicht möglich ist, scheint sich durchgesetzt zu haben, aber Habermas hat darauf Bezug genommen:

"Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt mit dem Prinzip des allgemeinen Zugangs. Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen eo ipso ausgeschlossen wären, ist nicht nur unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit."⁵⁷

"Anscheinend muss jede Generation den Kampf zwischen Montesquieu und Rousseau neu austragen"⁵⁸

Die Ausgestaltung der Kommunikation und Informationsweitergabe ist also ebenso Teil der Volkssouveränität. Demokratie als Wert und die stetige Verfolgung eines gemeinschaftlichen Ideals, die des

⁵⁰Offe, 1996, Seite 157

⁵¹Arnim, 2002, Seite 311 in O. Jung, 2005, Seite 314

⁵²Schumpeter, 1975, Seite 428

⁵³R. A. Dahl, 1989

⁵⁴Locke (1689) in Klepp & Rippitsch, 2008

⁵⁵Lincoln (1865) in Braunsdorf, 2010, Seite 2

⁵⁶Loewenstein, 1975, Seite 75

⁵⁷Habermas, 1990, 156

⁵⁸Loewenstein, 1975, Seite 472

Zusammenhalts einer Gesellschaft, sind zu verfolgen. Das bisherige System unserer Gesellschaft beruht jedoch "(...) auf den Organen [von] generierte[n] und verwaltete[n] Herrschaftswissen und kann deshalb aber auch nicht als souverän bezeichnet werden."⁵⁹ Aber auch "(...) innerhalb der zivilen Gesellschaft gibt [es] keineswegs gleichgerichtete Interessen oder Interessen, die [...] nebeneinander existieren und sich zivilgesellschaftlich koordinieren lassen, sondern, dass in der real existierenden Gesellschaft auch weiterhin konkurrierende Privatinteressen wechselseitig sich zu übervorteilen suchen."⁶⁰ Eine westliche Demokratie zeichnet sich vor allem durch die vorhandene Qualität der Partizipation aus, dazu zählen nicht nur die Wahl, sondern u.a. die Ermöglichung von Konsultation und die Fähigkeit zur diskursiven Konfliktlösung. Für Barber ist eine Demokratie des Sprechens, Urteilens und öffentlichen Wahrnehmens,⁶¹ Strategien, die sich selbstverstärkend verhalten. Es ist also die Frage des Partizipierens, welche eine Demokratie ausmacht. Für Tocqueville waren "(...) *voluntary action and voluntary association* die Grundsäulen eines funktionierenden demokratischen Systems, in dem der so konstituierte *voluntary sector* die Gesellschaft vor der Tyrannei der Mehrheit schützt."⁶² Luthardt formulierte: "Für eine starke Demokratie ist die Bürgerbeteiligung konstitutiv und sie hat die Selbstbestimmung der Bürger zum politischen Ziel."⁶³ In der Arbeit wird angenommen, dass die Bereitschaft (aller) Bürger das System zu unterstützen ein Merkmal für eine erfolgreiche Demokratie ist und auch ihre Leistungsfähigkeit bestätigt. Die repräsentative Demokratie in ihrer jetzigen Form mit direktdemokratischen Elementen, hat Schwierigkeiten, ihre Akzeptanz, die in der Wahl zum Ausdruck kommt, zu sichern. Der Rückgang der Partizipation in Form von Wahlenthaltung wird für den Demokratieprozess und deren Legitimation von Roth & Hoffmann-Jaberg⁶⁴ als weniger schwierig angesehen, mit der Begründung der Angleichung an die anderen Länder und der Konsequenzlosigkeit. Dieser Ansatz läuft der Theorie der Volkssouveränität zuwider und legt den Fokus der Legitimation auf den Output und den Outcome.

"Das demokratische Wahlrecht soll die Politik an die Vorstellungen und Wünsche der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, rückbinden, personell und inhaltlich."⁶⁵

Wann sind es aber noch viele und wann nicht? Statistisch gesehen haben wir hervorragende Quoten der Beteiligung im Vergleich zu den anderen Ländern. Aber ist der Rückgang nicht der entscheidende Faktor?

⁵⁹König, 2010, Seite 2

⁶⁰Dahme, 2009, Seite 246

⁶¹Barber, 1994, Seite 281 und Barber, 1994

⁶²Anheir & Toepler, 2003, Seite 22

⁶³Luthardt & Waschkuhn, 1997, Seite 70

⁶⁴Hoffmann-Jaberg & Roth, 1994, Seite 133f.

⁶⁵Arnim, 1998, Seite 9

Beyme schreibt, "(...) Parteien und Politiker hätten Staat und Gesellschaft inzwischen vollständig kolonialisiert⁶⁶, sich dabei zunehmend von den Bürgern entfremdet und agierten Machtversessen und Machtvergessen⁶⁷ gleichermaßen."⁶⁸

Inwieweit eine Stadt politisiert ist, hängt von folgenden Faktoren ab: Ausgestaltung des Wahlrechts, Stadtgröße und regionale politische Kultur und der Responsivität von Parteien. Benjamin Barber (1984) meint, dass "(...) die prinzipielle Schwäche des Repräsentativmodells (*thin democracy*) nur durch authentische Mitwirkung der Stimmbürgerschaft (*strong democracy*) behoben werden könne."⁶⁹ Ist kooperative Demokratie die logische Folge bei der Lösung der Widersprüche der repräsentativen Demokratie? Dazu bedarf es der Begutachtung, inwieweit die Bürgerschaft kooperative Demokratie oder direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten bevorzugt. Die Bürgerbeteiligungsinstrumente bedürfen der stetigen Erneuerung und Überarbeitung, aber inwieweit ist dies mit den realen Politikprozessen vereinbar? Die Öffentlichkeitsarbeit und die gegebenen Partizipationsmöglichkeiten sind anscheinend in Frankreich transparenter und offener gestaltet. Ist dies der Schlüssel zu einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung? Als erstes werden die Einflüsse soziokultureller Variablen und individueller Ressourcen auf politische Partizipation aufgezeigt, um einen Ländervergleich zu ermöglichen. Inwieweit spielt die nichtständige Reformierung der Verwaltung zu einer größeren Offenheit der Beteiligten in diesem Gebiet eine Rolle? Hat der politische Partner in Frankreich ein positiveres Verhältnis zur Bürgerpartizipation? Der Begriff der Partizipation beinhaltet in der Arbeit nur die politische Partizipation und grenzt sich somit von dem freiwilligen Engagement ab. Die Legitimationsgrundlage Partizipation befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen den Ideen der Freiheit und der Gleichheit. Die rechtlich verbrieft Gleichheit ist in der Realität nicht zu entdecken, da die politische Mitbestimmung von der politischen Bildung und Kultur abhängt. Wenn wir diesem Handlungsstrang folgen, bedarf es eines Indikators, der die Veränderungen der Demokratie mit einem Anstieg der Gleichheit und Freiheit misst. Habermas drückte es mit der Bedürfnisbefriedigung aller Individuen aus⁷⁰ und hier wird der partizipativen Demokratie eine Möglichkeit nachgesagt. Die politische Kultur hat sich in den letzten Jahren insbesondere in der Verdrossenheit gegenüber den Parteien bzw. der 'Politik' gezeigt. Die Studie der Bertelsmann Stiftung hat es vor allem an dem Umstand festgemacht, dass die Zufriedenheit mit der Regierung, Institutionen, Opposition sich gleichermaßen abschwächen.⁷¹ Laut der Studie gibt es aber eine generelle

⁶⁶Beyme, 1993, Seite 39

⁶⁷von Weizsäcker, 1992, Seite 164

⁶⁸in Wehner, 1997, Seite 280

⁶⁹Barber (1984) in Linder, 1999, Seite 335

⁷⁰Habermas, 1990, Seite 55

⁷¹Kornelius & Roth, 2004a, Seite 65

hohe Systemakzeptanz der Wahlen. Die Wahlbeteiligung ist dabei unter die konventionelle Partizipation einzuordnen und zeigt, dass die repräsentative Demokratie fest manifestiert ist. Diese reicht auf lange Sicht nicht mehr aus, denn andere Kriterien, wie der Unmut über den Output, werden ihre Wirkung zeigen. Die ersten Wirkungen sind der Rückgang der Wahlbeteiligung. Der Politikoutput kann durch die verbesserte Informationsbasis erhöht werden⁷², welche als erster Indikator genutzt wird und sich nach Ansicht von Newig & Fritsch auch schon bewiesen hat. Das Outcome wird hingegen bisher als nicht verbessert eingeschätzt.⁷³ In einigen Studien wurde zum Beispiel erwiesen, dass mehr Umweltschutz durch Partizipation nicht gegeben ist.⁷⁴ Ein weiterer Kernindikator ist also die Problemlösungsfähigkeit eines Instrumentes. Hier wird mit beispielhaften Angaben über erfolgreiche Partizipation gearbeitet. Daran schließt sich sogleich der Indikator Akzeptanz an. *"(...) features of social organization, such as trust, norms and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions."*⁷⁵ Kann damit das Sozialkapital als individuelles und kollektives Gut in bestimmten Feldern, wie Jugendparlament, Bürgerhaushalt, Viertelräte usw. genutzt werden? Dabei wird die Bewertung der Höhe des Beteiligungsniveaus durch Zeitangabe manifestiert, da davon auszugehen ist, dass Zeit auch einen Lerneffekt mit sich zieht und dieser wieder zurück in den Partizipationsprozess gelangt. Beweggründe für politische Partizipation gibt es viele, zum einen rationale, zum anderen sozialpsychologische und sozialstrukturelle.⁷⁶ Hierbei wird ermittelt, welche Mischung aus direkter, kooperativer und repräsentativer Demokratie es braucht, um das gemeindliche Zusammenwirken und das Kräftedreieck der Kommunen zu vervollständigen. Kann kooperative Demokratie das gemeindliche Zusammenwirken und das ausgewogene Kräftedreieck der Kommunen vervollständigen? Kann durch das Mehr an Beteiligung eine Herrschaft durch das Volk entstehen und somit auch in Volkes Sinne geherrscht werden? Wird Bürgerbeteiligung der städtischen Fragmentierung gerecht? Die Aussagen manifestieren sich in den Kategorien des Input, Output und Outcomes der Studie.

⁷²Cooke (2001) in Newig & Fritsch, 2009, Seite 216

⁷³z.B. von Newig & Fritsch, 2009, Seite 234

⁷⁴siehe Forschungsjournal Neue soziale Bewegung (2007)/ Olk, 2007/Aner, 2006

⁷⁵Putnam, 1993, Seite 167

⁷⁶Steinbrecher, 2008, Seite 293

Kapitel 2

Ein kommunaler demokratiethoretischer Aufriss

Dem Begriff Demokratie kann sich durch die Spezifizierung von diversen Merkmalen genähert werden. Arnim hat sie "durch die Nähe zum mehrheitlichen Volkswillen definiert".¹ Schumpeter bezeichnet sie als "(...) Konkurrenzkampf um Stimmen vom Volk."² Politische Beteiligung ist Bestandteil einer jeden Demokratie³ ist wohl eine Aussage, die jeden Demokraten anspricht. Das "Wie der Beteiligung" ist die Streitfrage. Die politische Kultur einer Kommune ist entscheidend, ob und in welchem Umfang politische Partizipation vorhanden ist. Die Akzeptanz einer bestimmten Form gilt als Wegweiser der zukünftigen demokratischen Kultur.

*"Participation [...] is perhaps most valuable in the context of a strong and vibrant representative democracy – where accountable representatives have the authority to evaluate needs, balance demands, establish priorities, and monitor the outcomes of the political system."*⁴

Es hat in den letzten Jahren ein Wandel der Ansprüche an Demokratie sowie an ihre Repräsentanten stattgefunden. Der Grad der Demokratie kann in ihrer Teilhabe, Freiheit, Legitimation und Gleichheit gemessen werden. In der Arbeit wird sich an diesen Messkriterien orientiert. Es findet jedoch keine umfassende Analyse statt. Haus et al gehen davon aus, dass durch einen verbreiterten Zugang bei der

¹ Arnim, 2002, Seite 311, zitiert in O. Jung, 2005, Seite 314

² Schumpeter, 1975, Seite 428

³ Kornelius & Roth, 2004a, Seite 11

⁴ Lowndes, 1995 Seite 169 in Haus, Heinelt & Stewart, 2005, Seite 32

Politikentstehung, die Akzeptanz für Entscheidungen wächst und deren Umsetzung erleichtert wird.⁵ Dabei erhalten die Gewählten ihren legitimen Anspruch in dem demokratischen Dreieck und müssen nicht mit einem Aufgabenverlust rechnen, denn in der politischen Planung, kann eben nicht mit dem ständig aktiven Bürger gerechnet werden. Die Rolle der Stadtvertreter verändert sich also lediglich. Dabei geht Habermas davon aus, dass insbesondere Zivilgesellschaft bei der Politikformulierung, -entscheidung und -durchführung helfen kann.

“Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und laut verstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten.”⁶

Die Zivilgesellschaft als Kompensator zu den Problemen der Städte und den eingeschränkten Professionalisierungsmöglichkeiten der Gewählten, aber auch “(...) als Wehrwall gegen die Herrschaftsansprüche des Staates.”⁷ Im zivilgesellschaftlichen Verständnis von Habermas sollen die Organisationen die unterschiedlichen Interessen “(...) aufnehmen, kondensieren und laut verstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten.”⁸ Diese Ansicht gibt einen kleinen Fokus einer Bürgergesellschaft⁹ wieder. Eine Bürgergesellschaft, die sich durch alle Organisierten und Nichtorganisierten auszeichnet, fußt auf einem gemeinsamen Werteverständnis. Eine Wertegemeinschaft ist für den politischen Prozess überaus wichtig, da diese stabiler agiert, als beispielsweise individuelle Einstellungen und Interessen. Dabei ist in einer großen Stadt ein gemeinsamer Wert schwierig zu formulieren.

“ In der Reichweite und in der Länge der Partizipation sind die Befürworter neuer Werte (Akzeptanz neuer Beteiligungsinstrumente) wesentlich aktiver als Befürworter alter Werte (die demokratische Pflicht der Wahl).”¹⁰

Das Prinzip der Gleichheit ist mit dem *one vote* Prinzip gerechtfertigt, aber die Beteiligung an den Wahlen kommt dem Prinzip durch Wahlenthaltung nicht nach, insbesondere auf der kommunalen Ebene. Demokratie als Methode und nicht als Institution ist die Sichtweise, die benötigt wird, um einen Veränderungsprozess in Richtung kooperative Demokratie zu akzeptieren.

⁵Haus, Heinelt & Stewart, 2005, Seite 22

⁶Habermas, 1992, Seite 443

⁷Habermas, 1992, Seite 443

⁸Habermas, 1992, Seite 443

⁹Bauer Rudolph, 2009, Seite 286

¹⁰Steinbrecher, 2008, Seite 87

“ Im Rahmen eines radikalen Demokratieverständnisses, der Willensbildung und Entscheidungsfindung von unten“ nach oben“ steht die kommunale Ebene im Mittelpunkt: sie widerspricht nicht der radikalen Idee von der Gleichheit und Gerechtigkeit in der Gesellschaft, sie bildet vielmehr die Voraussetzungen dafür, den Untertanen im Staat aufzuheben und die Identität zwischen Regierenden und Regierten herzustellen.“¹¹

Die Demokratie vor Ort als Identitätenerbringer der gemeinsame Werte ermöglicht. Hohe Beteiligungs-raten als Zeichen der Systemunterstützung¹² zu nutzen ist sinnvoll, aber zeugt nach Fuchs von normativer Anspruchslosigkeit.¹³ Die Wahl eines Repräsentanten, der eine Überprüfung nur alle vier Jahre über sich ergehen lassen muss, ist unzureichend.¹⁴ Eine Demokratie kann verstanden werden als eine möglichst breite Interessenrepräsentation, wobei beispielsweise die konstitutionell-konkordante Demokratie, “(...) die Macht der Repräsentativorgane institutionell begrenzt mit einer möglichst breiten Berücksichtigung von Interessen, wobei Entscheidungen möglichst in gemeinsamem Einvernehmen getroffen werden.“¹⁵ Das heißt, dass im politischen Prozess möglichst viele gesellschaftliche Kräfte einbezogen werden. Der Faktor der Freiheit ist bei der Analyse stets zu beachten. Die Wahl als repräsentative Freiheit muss auch mit Einfluss einhergehen. Denn ohne Pendant ist es keine ‘echte’ Freiheit. Freiheit bedeutet aber auch freiwillige Teilhabe, insbesondere bei der Politikdurchführung. Die Legitimation, die auch Freiheit beinhaltet, kann verschiedene Formen aufweisen. Legitimation lässt sich wie die Ziele des verbesserten Inputs,

Tabelle 2.1: Verschiedene Formen demokratischer Legitimation Quelle: Haus, Egner et al., 2005, Seite 20

Legitimation	Prinzip	Kriterium	Beispiele für Krisenphänomene
Inputlegitimation	Partizipation	Zustimmung	Abnehmende Wahlbeteiligung
Throughput-legitimation	Transparenz	Zurechenbarkeit	Undurchsichtige Institutionen
Outputlegitimation	Effektivität	Problemlösungsfähigkeit	Implementationsstrategien

Outputs und Outcomes vergleichen. Haus et al zeigen mit ihren Krisenbeispielen zugleich mögliche

¹¹Zielinski, 1997, Seite 152

¹²Steinbrecher, 2008, Seite 32

¹³Fuchs, 2000, Seite 269 in Kornelius & Roth, 2004a, Seite 13

¹⁴Fuchs, 2000, Seite 269 in Kornelius & Roth, 2004a, Seite 13

¹⁵Möckli, 1995, Seite 181

Analyseindikatoren.¹⁶ Wie sich schon an der Tabelle 2.1 erkennen lässt, muss die öffentliche Politik Transparenz ermöglichen, aber auch weiterhin eine Profilierung erlauben.¹⁷ Gewichtige Entscheidungen sollten von denjenigen herbeigeführt werden, welche davon Betroffen sind. Die Inputlegitimation kann nur durch solche Schritte verbessert werden. Auch hier steht die Frage der Ausgestaltung im Vordergrund, ist die Nutzerdemokratie von Vorteil? Der Wirkungskreis der unterschiedlichen Instrumente kann stets auf alle bezogen werden, insbesondere die finanziellen Entscheidungen.

“Der Gedanke der ununterbrochenen Legitimationskette büßt jede Aussagekraft im Hinblick auf das Demokratieprinzip ein, wenn der Legitimationsstrang des jeweiligen Organmitglieds zum Volk immer länger wird, je mehr der Legitimationsakt zurückliegt. So ist schwer nachvollziehbar, warum die Amtsführung eines Bediensteten deshalb als demokratisch legitimiert anzusehen sein soll, weil ihm ein Amt vor langer Zeit von einem Dienstvorgesetzten übertragen worden ist, der zuvor von der Landesregierung ernannt worden ist, die ihrerseits von der Volksvertretung her legitimiert worden war.”¹⁸

Generell kann gesagt werden, es gibt keine fertige - nie eine perfekte Demokratie. Sie muss sich stets weiterentwickeln.

“Demokratie als Herrschaftsform ist schließlich eine überaus komplizierte und außerordentlich anspruchsvolle politische Ordnung der Gesellschaft. Sie ermüdet zu weilen, stiftet nicht nur Zufriedenheit und schafft ständig neuen Gesprächsstoff, wie man die Ordnung der Gesellschaft nicht noch verbessern könnte. Unzufriedenheit der Bürger ist kein Motto, sondern der Motor der Fortentwicklung.”¹⁹

Dieser Unwille der Bevölkerung zeigte sich schon in den 1960er Jahren. Neue gesellschaftliche und politische Neuerungen konnten nicht durch die Parteien aufgenommen werden und führten zu Veränderungen im politischen System. Es fand eine Abkehr von Großorganisationen statt und die Form der politischen Aktion selbst veränderte sich. Die formelle Mitgliedschaft stand nicht mehr im Fokus der Institutionen.²⁰ In der gleichen Zeit setzte sich politisch die neoliberale Entwicklung durch.

¹⁶Haus, Egner et al., 2005

¹⁷Kuhlmann, 2006c, Seite 401

¹⁸Blanke, 1998, Seite 75

¹⁹Himmelmann, 2002, Seite 1

²⁰Wolf, 2002, Seite 153

“ In zentralen Punkten wie Autonomie kleiner Einheiten, polyzentrische Zusammenhänge oder Spontaneität verhielt sich der neoliberale Entstrukturierungsschub zu diesen ‘basisdemokratischen’ Impulsen wie eine paradoxe Wunscherfüllung.”²¹

Eigenverantwortung wurde gefördert, aber die Metaziele der “(...)Überwindung von ökonomischer Abhängigkeit oder die direktdemokratische Selbstbestimmung (...)”²² haben sich nicht durchgesetzt. Die repräsentative Demokratie als demokratisches Prinzip wurde nicht angegriffen, denn die Wahlbeteiligung war bis dato sehr hoch. Diese Art der konventionellen Partizipation trifft auch heute noch auf eine hohe Systemakzeptanz.²³ In den 70er Jahren sind Bürgerfragestunden, Anhörungen, Bürgerversammlungen, Informationsverpflichtungen in den Gemeindeordnungen eingeführt worden. Wellenartig ist Partizipation immer stärker gefordert worden, aber insbesondere als die Verdrossenheit der Bevölkerung durch die Indikatoren, wie Zufriedenheit mit der Demokratie und Vertrauen in die politischen Institutionen, Parteien und Politiker gemessen wurden, sind Veränderungen durchgesetzt worden. Die Möglichkeiten zu Interessenartikulation und Einflussnahme auf politische Entscheidungen werden bis heute als sehr gering eingeschätzt. Dabei setzen die heutigen Reformen (ab dem Jahre 2000) auf kooperative Ansätze z.B. mit der Verwaltung. Die Verwaltung muss vereinfacht Zusammenhänge darstellen, um Bürgern die Möglichkeit geben zu können, vermehrt zu diskutieren und zu entscheiden. Die Instrumente der unorganisierten Beteiligung haben Schwierigkeiten bei der Bürgeransprache und eine Erklärungsnot der Rahmenbedingungen. Das Wissen um die unterschiedlichen Bürgerinteressen soll dem Rat Partikularinteressen aufzeigen, um Kompromisse schließen zu können. Banner beschreibt diesen “(...) kooperativen Modus in der Rathaus-Bürger-Beziehung: prinzipiell partnerschaftlich, gering formalisiert, kooperative Problemlösung, nicht einseitige Bürgerentscheidung, keine Themenbegrenzung.”²⁴ Die Kommunen, insbesondere die neben der Verwaltung Politikdurchführung übernehmen sind oft in Netzwerken organisiert. Kißlers, ‘Organisationsdemokratie’²⁵ konnte in der Legitimitätsfrage nicht weiterhelfen. Spezifischer wurde in dieser Studie gefragt, ob Partizipation das gemeindliche Zusammenwirken und das ausgewogene Kräftedreieck der Kommunen vervollständigen kann.

²¹Linder, 1999, Seite 127ff.

²²Fischer, 2008, Seite 201

²³Kornelius & Roth, 2004b

²⁴Banner, 1998, Seite 151f.

²⁵Kißler, 1997, Seite 110

2.1 Das demokratische Krätedreieck

Ist kooperative Demokratie die logische Folge bei der Lösung der Widrigkeiten der repräsentativen Demokratie? Schon vorab ist zu sagen, dass die Bürgerschaft in dieser Studie nicht die direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten vor der kooperativen Demokratie bevorzugt. Ihre Aufgabe sehen die Partizipierenden in der Diskussion und im Aufzeigen von unterschiedlichen Perspektiven. Direkte Instrumente in der Bürgerbeteiligung zeigen den Partizipierenden den ernst gemeinten Einbezug und werden somit indirekt gefordert.

Auf der anderen Seite müssen ihre Vorschläge und Diskussionsbeiträge auch Gehör finden. Gerade in dem Bereich der Umsetzung dieser Vorschläge werden große Schwächen der Beteiligungsinstrumente aufgezeigt. Die Bürgerbeteiligungsinstrumente bedürfen der stetigen Erneuerung und Überarbeitung und laufen dem politischen Kreislauf teilweise zu wider. Die Öffentlichkeitsarbeit und die gegebenen Partizipationsmöglichkeiten sind dennoch für die bisherigen Partizipierenden als ausreichend bewertet worden. Der Begriff der Partizipation beinhaltet in der Arbeit nur die politische Partizipation und grenzt sich somit von dem freiwilligen Engagement ab. Die Legitimationsgrundlage Partizipation befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen den Ideen der Freiheit und der Gleichheit. Die rechtlich verbrieft Gleichheit ist in der Realität nicht zu entdecken, da die politische Mitbestimmung von der politischen Bildung und Kultur abhängt. Wenn wir diesem Handlungsstrang folgen, bedarf es eines Indikators, der die Veränderungen der Demokratie mit einem Anstieg der Gleichheit und Freiheit misst. Habermas drückte es mit der Bedürfnisbefriedigung aller Individuen aus²⁶ und hier wird der partizipativen Demokratie eine Möglichkeit nachgesagt. Das Krätedreieck wird insbesondere auch von den Parteien definiert, die verfassungsrechtlich einen Anspruch auf einen gesonderten Platz besitzen. In Kommunen finden sich jedoch meist andere Verhaltensweisen als auf Länder- oder Bundesebene. "Eine Mischung aus Mehrheits- und Konkurrenzdemokratien neben klassischen Elementen konsensorientierter Regierungssysteme (...) "²⁷ zeichnet die Stadt aus, wobei dies in die eine oder andere Richtung deutlich schwanken kann.

Auf der kommunalen Ebene sind die Parteien schwächer verankert als beispielsweise im Bund. Dieser Unterschied hebt sich aber bei den großen Städten teilweise auf. Die Höhe der Parteipolitisierung lässt sich in einer Stadt danach bestimmen, in wieweit es den "(...) politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren."²⁸ Aber diese Entwicklung

²⁶Habermas, 1990, Seite 55

²⁷Schröter, 2001, Seite 426

²⁸Wehling, 1991, Seite 150 in J. Bogumil & Holtkamp, 2006, Seite 31

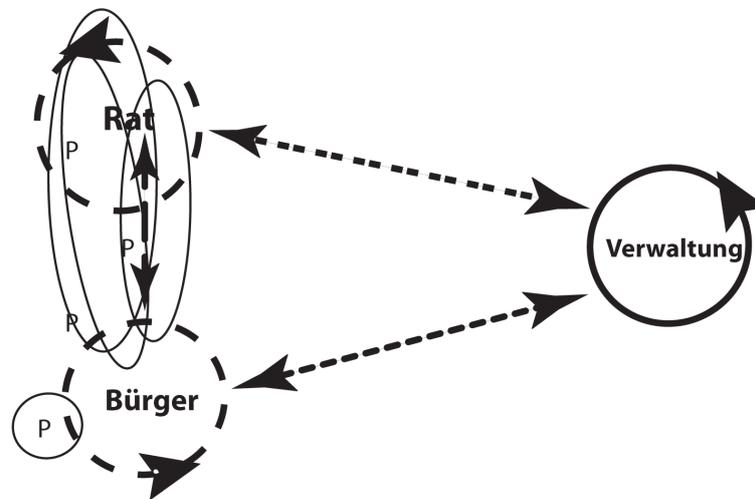


Abbildung 2.1: Das kommunale Kräfte dreieck mit der Priorität auf den Parteien (P steht für den Kreislauf einer Partei)

ist eine schleichende. Kommunalpolitik wird dem konkordanten Handlungsmuster zugeordnet, da die Konfliktintensität geringer ist als im Bund und Land. Parteien müssen natürlich an ihren Wahlerfolg denken, d.h. sie brauchen Konkurrenz um sich voneinander unterscheiden zu können und gleichermaßen Kooperation, um einen einheitlichen langfristigen Politikleitfaden zu folgen. Die konkordanten Handlungsmuster (siehe Fig. 2.1) werden durch die Parteipolitisierung geschwächt und sind gerade bei der Einführung von kooperativen Elementen sehr wichtig. Zum einen, (1) weil die Beteiligungsverfahren zusammen beschlossen und in der Öffentlichkeit nicht zur Darstellung genutzt werden sollen und zum anderen (2) eine Fortführung wahrscheinlicher wird.²⁹ Die Gewählten der kommunalen Politik müssen verstärkter die Wünsche der Bürger betrachten, denn die Wünsche der Parteigremien.³⁰ Entweder kann diese Aussage bedeuten, dass eine Entparteipolitisierung der Kommunen stattfinden sollte, und eine Rückentwicklung stattfinden muss, oder dass Parteien sich 'selbst abschaffen'. Die kooperative Instrumente werden "(...) die konkordanten Verhaltensmuster stärken, da sich Ratsmitglieder der Bürgermeinung nicht erwehren können, was aber zur Folge hat, dass das Eigenprofil der Rathausparteien vernebelt (...) "³¹ wird. Diese konkordanzdemokratischen Handlungsmuster können auch Transparenzdefizite mit sich bringen und sind ein Zeichen, dass die Akteure soziale und politische Konflikte nicht offen austragen können.³² Des Weiteren treten zu den Wahlen auch Freie Wählergemeinschaften an,

²⁹Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 88

³⁰Banner, 1999 in Holtkamp, 2002, Seite 62

³¹F. Schneider, 1999, Seite 29

³²Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 315

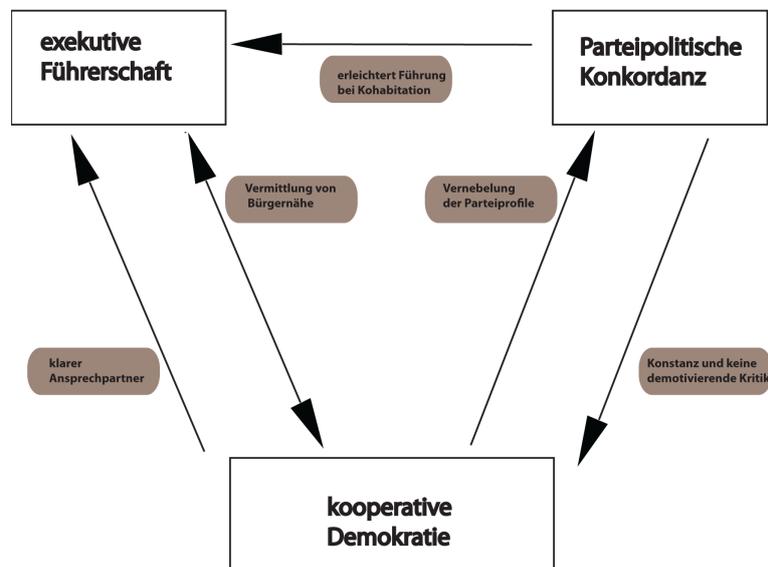


Abbildung 2.2: Mögliches Zusammenspiel der drei Demokratieformen Quelle: Bogumil & Holtkamp, 2002, Seite 7

die durchaus erfolgreich sein können, aber selten an die zwei größten Parteien heranreichen, was für eine Befürwortung von offener Konkurrenz spricht. Neben der Parteipolisierung existiert eine weitere Institution in großen Städten. Die exekutive Führerschaft, die sich insbesondere durch die schwierige Arbeitsweise der Räte einstellt. Das Zusammenspiel dieser drei Verhaltensformen (in Anlehnung an Gerhard Banner) ist ein in sich selbst verstärkendes Dreieck aus exekutiver Führerschaft, parteipolitischer Konkordanz und kooperativer Demokratie vorstellen (Fig. 2.2).

Nach der *rational choice theory* von Downs³³ ist die Unterschiedslosigkeit von Parteien Ursache für den Mangel an Wahlbereitschaft und somit für den konstatierten Partizipationsmangel. Des Weiteren herrscht eine Partizipationsunfähigkeit durch Desinteresse und durch die Unkenntnis der Angebote.

Neben den Parteien spielen insbesondere andere Verbände eine große Rolle. Politik kooperiert seit jeher mit starken Verbänden, die aber ein eigenes Interesse vertreten. Die erste Analyse zeigt, dass *governance* eine Voraussetzung für Partizipation darstellt. "Netzwerke werden dabei als hybride Form zwischen Markt und Hierarchie einbezogen (...)"³⁴, in die vorhandenen Institutionen durch wechselseitige Abstimmungen. Zielleßen fordert eine Modernisierung der Demokratie, "(...) welche in politisch-

³³Downs, 1957

³⁴Haus, Egner et al., 2005, Seite 12

administrativen Entscheidungsverfahren die breitest mögliche Integration von Partialrationalitäten und –interessen verfolgt.“³⁵

Wenn wir auf die Ausgangsteilnehmer zurückkommen und eine Stärkung der Bürger für ein vollständiges Kräfdreieck erzeugen wollen, unter der Berücksichtigung, dass das neue Beteiligungsleitbild nicht der „Verlockung des Neokorporatismus“³⁶ unterliegt, muss es ein Ausschluss von Gruppen bedeuten. Denn die Elitendemokratie konnte die Inputlegitimation nicht verbessern. Sabatier geht bei der Einführung davon aus, „(...) dass ein Policywandel mindestens über 10 Jahre hinweg, verfolgt werden muss um Lerneffekte nachvollziehbar machen zu können.“³⁷ Aber ohne eine responsive Institution wird kein deliberativer Prozess entstehen können. Cramton gibt zu bedenken, dass die Institutionen bisher stets auf Bedürfnisse bzw. Probleme reagiert haben. Das heißt auch, dass Probleme bzw. Gegenstände die nicht im politischen Kreislauf agieren, nicht berücksichtigt werden können.³⁸ Dabei stellt sich natürlich die Frage, warum die Bürger ihr Verhalten dann eingestellt haben. Kontrolle als ein Grundbaustein im politischen Prozess muss aus diesem Grund weiter gefördert werden, da sonst keine Verantwortung zugerechnet werden kann. Die Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung wird mit den Entscheidungsbetroffenen getroffen, dabei können insbesondere Bürger- und Volksentscheide, für eine ‚fünfte Gewalt‘ in der Kommune stehen. Der Bedeutungsgewinn der Verwaltung zwingt den administrativen Entscheidungsprozess wesentlich zu verändern, ihn transparenter und offener für die Beteiligung der Entscheidungsbetroffenen zu machen.³⁹

2.1.1 Repräsentative Demokratie und der veränderte Wahlmodus

In der repräsentativen Demokratie sind es die gewählten Vertreter, welche die politischen Entscheidungen trifft. Ihre Legitimität geht auf die direkte Wahl zurück, wobei diese wiederum indirekte Personalentscheidungen treffen. Die Kommunalwahl ist das Herzstück dieser Demokratieform, wobei sich die Art des Wählens verändert hat. Je nach Verfassung, kann kumuliert, panaschiert oder mit 16 Jahren gewählt werden. Diese demokratischen Errungenschaften haben dazu geführt, dass vermehrt personen- gebunden gewählt werden kann und Jugendliche in den Sozialisierungsprozess eingebunden werden. Die Veränderungen waren aber geprägt von der Einflussicherung der Ratsmitglieder. Neue Strukturen konnten erst unter Druck vom Land gewonnen werden. Fraenkel beschreibt die kommunale

³⁵Zilleßen, 1993, Seite 28

³⁶Herzberg, 2009, Seite 90

³⁷Sabatier (1993) in Haus, Egner et al., 2005, Seite 26

³⁸Cramton, 1977, Seite 2

³⁹Zilleßen, 1993, Seite 36

Volkstvertreterauswahl als "(...) die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag, handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Träger öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder [...] unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen."⁴⁰ Die Direktwahl des Bürgermeisters ist in die Kategorie direkte Demokratie einzuordnen, aber da es sich um eine Auswahl einer Person handelt und nicht um eine Sachentscheidungen, kann diese Neuerung, je nach Fokus, auch der repräsentativen Demokratie zugeordnet werden. Oft als Vorsteher der Verwaltung (je nach Kommunalverfassung) ist er für die Effektivität dieser zuständig.

" Ohne effektive und effiziente Verwaltung gibt es keinen demokratischen Staat."⁴¹

Bei der Verwaltung steht also der outputdemokratische Faktor im Vordergrund.

Diese konventionellen Beteiligungsmittel stehen den unkonventionellen gegenüber. Unter dem Begriff Beteiligung wird alles oder aber auch nichts verstanden, insbesondere wenn ihr Stellenwert nicht definiert und keine Anwenderregeln existieren. Die Bürgerbeteiligung ist mehr und mehr abhängig von der individuellen Ressourcenausstattung der Einwohner. Ein Informationsgefälle wird ersichtlich. Dabei stellt sich die Frage, ob sich auf der Outputebene eine Kostenersparnis durch direkte Demokratie erwirken kann.

" Sind durch repräsentative Verfahren eingesparte Kosten der Stimmbürger höher oder niedriger als jene Kosten, die daraus entstehen, dass die Wähler nicht selbst über die einzelnen Sachfragen entscheiden (können)?"⁴²

Kauer stellte sich 2005 diese Frage, als Argumentationsstrategie für oder gegen direkte Demokratie. Dabei ist die Frage, welche Kosten berücksichtigt werden müssen, der kritische Punkt, denn die Kosten sind in Input, Output und Outcome unterschiedlich zu bewerten. Z.B. ist freiwilliges Engagement keine konkrete politische Teilhabe. Es zeigt sich aber ein starker Zusammenhang zwischen der Bereitschaft für Beteiligung und dem Freiwilligen.⁴³ Aber im Hinblick auf die Freiheit ist Rückeroberung der Aufgaben und somit der Selbstbestimmung eine direkte demokratische Komponente. Auch existiert eine Korrelation zwischen den direkten Partizipationsformen und den Repräsentativen, denn wer zur Wahl geht, beteiligt sich auch häufiger direkt.

⁴⁰Fraenkel, 1979, Seite 113

⁴¹Jann, 1994, Seite 17

⁴²Kauer, 2005, 2005

⁴³Naschold, Oppen & Wegener, 1997, Seite 299

2.1.1.1 Repräsentative Demokratie, Freiheit und Gleichheit

„ Ich gebe denjenigen recht, die sagen, die parlamentarische Demokratie in ihrer heutigen Form ist an sich nicht zukunftsfähig, aber ich habe noch kein Modell gesehen, was dieses tatsächlich ablösen könnte.“⁴⁴

Freiheit als die Fähigkeit einer Person, aus eigenem Willen Entscheidungen zu treffen ist eine sehr normative Definition dieses Begriffes. Dabei wird für eine Person nie eine komplette Freiheit gegeben sein. In einer Gesellschaft gibt es zu viele individuelle Freiheiten, die bis dorthin reichen, wo sie keine andere individuelle Freiheit einschränken.⁴⁵ Im praktischen Sinne ist zu sagen, dass Freiheit die Abwesenheit von Zwang bedeutet.⁴⁶ Die Selbstbestimmung sollte dabei so groß wie möglich sein, was eine große Verantwortungsübernahme mit sich zieht. Hobbes hat bereits erkannt, dass der Überlebenswille einer Gesellschaft die Freiheit eingrenzt und daher Akzeptanz in den Vordergrund tritt. Dabei steht die Freiheit der Gleichheit in gewissem Maße gegenüber. Die Gleichheit aller kann sich einschränkend auf die individuelle Freiheit auswirken. Es existiert eine ungleiche Partizipation in den Kommunen, die mit dem Ziel der Gleichheit nicht vereinbar ist. Ungleiche Beteiligung, die sich an Bildung, Gender, Alter und Migration entlang zieht. Identitäten können jedoch niemals gleich sein, und deswegen ist das Ziel, den Zustand der Ähnlichkeit herzustellen, der es ermöglicht, eine Gleichstellung aller Interessen zu erreichen. „(...) Die Unabhängigkeit nicht zu Mehreren von Anderen verbunden zu werden, als wozu man sie wechselseitig auch verbinden kann; mithin die Qualität des Menschen, sein eigener Herr (sui juris) zu sein.“⁴⁷ Die gleiche Demokratie strebt keine Minderheitendemokratie an, da sonst eine Überrepräsentierung vorhanden ist, aber auch keine Mehrheitsdemokratie, da sie die Minderheiten ausschließt. In der Mehrheitsdemokratie sind zudem die Konfliktkosten sehr viel höher. Es existiert eine Mischform aus Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie⁴⁸ einschließlich eines korporatistischem Ansatz mit den Assoziationen. Deutschland musste sich verändern, um auf die Steuerglücken und die großen Reformbedürfnisse zu reagieren. Das heißt, es musste viel mehr untereinander verhandelt werden. Das hat dazu geführt, dass in „Trippelschritten große Entscheidungen“⁴⁹ durchgesetzt werden konnten in einer „minimalen Gewinn-Koalition“,⁵⁰ was aber auf der anderen Seite zu einer Nichtunterscheidbarkeit der Parteien geführt hat.

⁴⁴Friege, 2000, Seite 175

⁴⁵Kant RL 231 in Kühnemund, 2008, Seite 143

⁴⁶vgl. Habermas, 1992/Hayek, 2005

⁴⁷Kant MR 345f. in Rapic, 2007, Seite 465

⁴⁸M. Schmidt, 1997, Seite 49

⁴⁹M. Schmidt, 1997, Seite 49

⁵⁰Linder, 1999, Seite 251

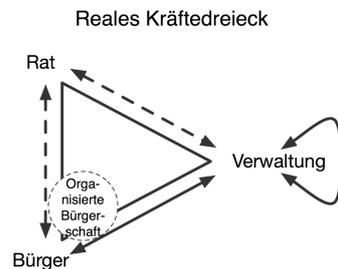


Abbildung 2.3: Das Kräfterdreieck der repräsentativen Demokratie, Quelle: Buß, 2008, Seite 23

„Konkordanzpolitik ist geprägt von einer steten Risikoabwägung zwischen einer Mehrheitskoalition und einer minderheitlichen potentiellen Opposition.“⁵¹

Gerade auf der kommunalen Ebene werden konkordante Handlungsmuster angestrebt. Dabei werden Entscheidungen zwischen den wichtigen Institutionen vereinbart, aber nicht von den Betroffenen. Die Frage ist, wann die Rückgabe von Entscheidung sinnvoll ist und in welchem Umfang. „(...) Solange Finanz-, Ergebnis- und Planungsverantwortung auseinanderklaffen und nur bestimmte Interessen organisierbar sind, ist eine Verantwortungsdelegation außerordentlich schwierig. Ich warne davor zu glauben, dass man in einem Szenario *Sustainability*, nur weil alle das richtige Bewußtsein haben sollen, auch das richtige Ergebnis bekommt.“⁵²

2.1.1.2 Das Kräfterdreieck der repräsentativen Demokratie

Kommunalpolitik ist Ländersache. Sie setzen die Rahmenbedingungen fest und haben die Kontrolle und Aufsichtsverantwortung inne. Die Kommunen sind dazu verpflichtet im Rahmen der Gesetze zu handeln, das Demokratiegebot einzuhalten und besitzen eine Selbstverwaltungsgarantie. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sagen wenig über eine Kommune aus. Die Verflechtung aus Verantwortung, Aufgaben, Machtanspruch und Teilnehmer ist teilweise schwer nachzuvollziehen und bezieht sich auf verschiedene föderale Ebenen und ein breites Adressatenspektrum. Die repräsentative Demokratie ist mit Mehrheits- und Verhandlungsstrukturen durchzogen. In ihr ist die Bürgerschaft oberster Souverän und die Gewählten sind die Auftragnehmer dieses Souveräns. Bürger besitzen vielfältige Lebens- und Berufserfahrungen.⁵³ Dieses Wissen muss stärker genutzt werden und sollte zu eine verstärkten kom-

⁵¹ebd.

⁵²Friege, 2000, Seite 175

⁵³vgl.Hill, 1997, Seite 29

munikativen Einbeziehung der Bürger führen, das zeigt sich bereits in den Veränderungen rund um das Neue Steuerungsmodell und das E-Government. Die neue Kundenorientierung hat das Verhältnis von Verwaltung und Bürger grundlegend verändert. Verständnis, Transparenz und, dass der Bürger sich ernst genommen fühlt, sind Erfolge. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen und die Erfüllung der Leistungsaufträge überprüfen. Ihr kommt die Rolle der Auftrag- und Kapitalgeberin zu. Die Verwaltung ist für die Erfüllung der Aufträge zuständig. Die exekutive und legislative Funktion wird getrennt. Das heißt, dass es mehr Kontrolle und Transparenz der Verwaltung gibt oder die weisungsgebundene Funktion der Politik gestärkt wird.⁵⁴ Die Verwaltung speist aber dennoch einen großen Teil ihrer Aufgaben aus sich selbst, was z.B. das Agenda-Setting betrifft oder auch die Kontrolle. Diese Aufgaben werden von dem Rat mit größeren Schwierigkeiten bewältigt.

Die Oberbürgermeister tragen die prozedurale Verantwortung für alle Neuerungen und sind somit auch für die prozeduralen Entscheidungen verantwortlich, auch für die kooperativen Beteiligungsinstrumente.⁵⁵ Die Direktwahl des Bürgermeisters hat bereits große Neuerungen in der Auswahl von Personen erbracht. Wehling⁵⁶ beschreibt die seit Jahrzehnten direkt gewählten Bürgermeister in Baden-Württemberg als sehr Verwaltungskompetent. Während Bogumil⁵⁷ die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, die erst sein Ende der 90er Jahre direkt wählen, als politisch tätig beschreibt.

„Doch systembedrohend waren weder die Zunahme der konventionellen noch die der unkonventionellen Beteiligung. Insoweit hat die Bundesrepublik Deutschland die Belastungsprobe durch die partizipatorische Revolution bestanden.“⁵⁸

2.1.2 Direkte Demokratie

„Der mündige Bürger fällt nicht vom Himmel“⁵⁹ ist wohl einer der Sätze, der ebenfalls als Quintessenz zur Einführung von direktdemokratischen Instrumenten gezogen werden konnte. Die direktdemokratischen Elemente sind vielfältig in deutschen Kommunen eingeführt worden. Die Auswahl von Personal wird in dieser Arbeit nicht zu den Instrumenten gezählt. Aber sie ist wohl eine der erfolgreichsten Umsetzungen der direktdemokratischen Instrumente. Die Definition ist das ausschlaggebende Argument bei der Einteilung der direkten Demokratie. Direkte Sachentscheidungen, der Fokus dieser Darstellung,

⁵⁴vgl. J. Bogumil, 1997, Seite 34

⁵⁵weiteres zur Verantwortung in der Bürgerbeteiligung in Roth (2013)

⁵⁶Wehling & Kost, 2003, Seite 33

⁵⁷Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 313

⁵⁸M. Schmidt, 1997, Seite 49

⁵⁹Eschenburg (1985) in Himmelmann, 2002, Seite 1

können auf zwei Hauptstränge gelegt werden, die sich in der Personengruppe des Auslösens unterscheiden. Die Initiative durch die Einwohner mit dem Bürgerantrag und das Bürgerbegehren. Und das Ratsbegehren, das einen Bürgerentscheid durch die Gewählten auslöst. Der Bürgerantrag, obwohl er keine Entscheidung erzwingen kann, wird dennoch zu den direkten Instrumenten gezählt, da hier vor Ort Agenda-Setting betrieben und durch das Quorum auch eine Entscheidung in der Realität erzwungen wird. Aber es ist festzuhalten, dass die Definition der direkten Demokratie nicht eingehalten werden kann. Die Definition über eine Abstimmung der Bürger ist nicht gegeben.

Der Bürgerantrag trägt zum Konkordanzprinzip in einer Kommune bei, da ein deliberativer Prozess angestoßen wird. Die Quoren unterstützen diese Beteiligungsmöglichkeit, da hier mehr Gewicht auf das Anliegen gelegt wird. Die indirekten Wirkungen sind als eher niedrig einzuschätzen.⁶⁰

Das Bürgerbegehren hat große indirekte Wirkungen. Die Zustimmungsbasis wird also ganz im Sinne des Konkordanzprinzips verbreitert. Die Vorlage hat bereits oft schon Kompromisse hinter sich gebracht und ist durch unzählige Kommissionen gelaufen. Das Quorum hat zur Folge, dass die indirekten Wirkungen geringer werden.

Das Ratsbegehren ist die zusätzliche Partizipationsgelegenheit, über dessen Zustandekommen die Regierenden autonom entscheiden und das in einem Bürgerentscheid endet. Die Regierenden haben ein sehr starkes Interesse am Erfolg des Entscheidungsreferendums, welches zu einer inklusiv formulierten Vorlage führt. Die alleinige Zustimmungs- oder Ablehnungsmöglichkeit ermöglicht keinen deliberativen Prozess, da sich auf zwei Möglichkeiten geeinigt werden muss.

Durch die neuen direktdemokratischen Elemente erhöht sich der Verhandlungsdruck, zum einen, weil der Bürger sich anders entscheiden könnte und zum anderen, um klare Ziele eines Sachgegenstandes zu formulieren und um Informationen zu verteilen. Der ständige Dialog der Regierung und Verwaltung mit den Einwohnern ist eines der Ziele der direkten Demokratie.

„ Ohne direktdemokratische Kontrollmöglichkeiten weichen die gewählten Politiker häufig von Volkes Meinung ab, um für sich oder die eigene Klientel Vergünstigungen oder Vorteile einzukaufen. Hier bleibt allein das Korrektiv periodisch wiederkehrender Wahlen, um die Gefahr einer längerfristigen Interessendivergenz zwischen Regierenden und Regierten zu minimieren. Direktdemokratische Instrumente verheißen damit zusätzliche Kontroll- wie Sanktionsmöglichkeiten des Volkswillens.“⁶¹

⁶⁰ siehe Möckli, 1995

⁶¹ Freitag, Vatter & Müller, 2003, Seite 2

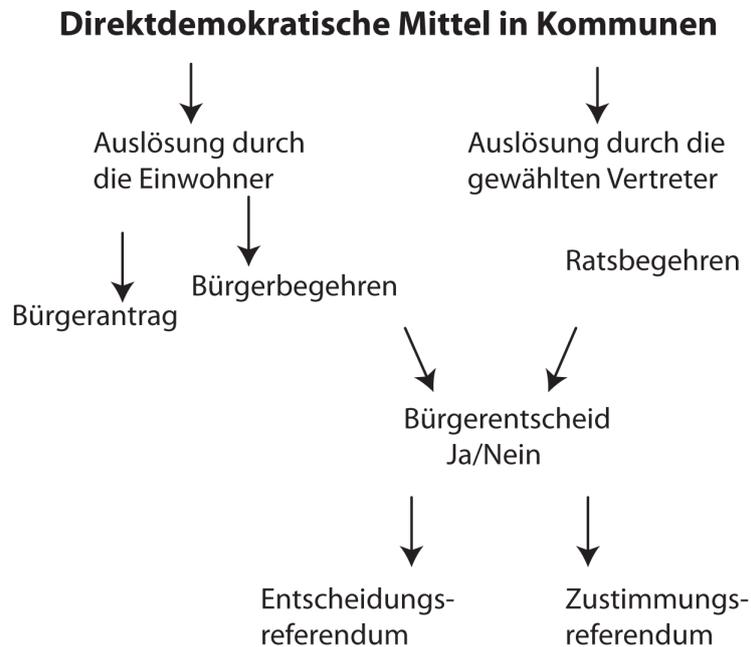


Abbildung 2.4: Direktdemokratische Mittel in Kommunen

Direkte Demokratie entfaltet seine Wirkung in der stärkeren Berücksichtigung von Minderheiten. Diese müssen aber mit der Konsequenz zurecht kommen, dass die Mehrheit über ihr Anliegen entscheidet, also die Mehrheitsdemokratie das letzte Wort hat. Aber die Minderheiten können sich Gehör verschaffen und Parteien/Initiativen oder der Stadtrat nehmen die Ideen auf. Der hohe Kommunikationsaufwand bringt eine politische Sozialisation mit sich. Ein bisher gemachter Kompromiss, der von vielen getragen wird, wird keine hohe Mobilisierung erreichen. Gerade in den konkordanzorientierten Kommunen müssen deshalb Zustimmungsqüoren abgewogen werden.⁶² Feld und Kirchgässner⁶³ garantieren der direkten Demokratie im Output hohe wirtschaftliche Vorteile, z.B. ein höheres Wachstum und Möckli⁶⁴ sieht im Lernprozess und in der politischen Sozialisierung, die Outcomevorteile. Jung zeigte bereits in einer Studie, dass Gebietskörperschaften mit direktdemokratischen Elementen bessere *performance* und eine geringere Verschuldung aufweisen.⁶⁵ Im Input können die Bürger über ganz konkrete politische Angelegenheiten ihr Wissen einbringen. Möckli geht sogar davon aus:

⁶²Möckli, 2004, Seite 5

⁶³Kirchgässner, 2002, Seite 92f.

⁶⁴Möckli, 2004, Seite 6

⁶⁵O. Jung, 2005, Seite 319

“Die Stimmberechtigten können es sich eher leisten, gemeinwohlorientiert zu entscheiden, da sie nicht in der Existenz von den Folgen des Entscheids anhängig sind wie dies bei einzelnen Politikern oder Lobbyisten der Fall sein kann.”⁶⁶

2.1.2.1 Direkte Demokratie, Freiheit und Gleichheit

Die Selbstbestimmung der Einwohner als demokratisches Ziel ist die oberste Prämisse der direkten Instrumente, insbesondere wenn der Lebensbereich stark beeinflusst wird. Den Wirkungsinput vergrößern, die Akzeptanz der getroffenen Entscheidung verstärken und die gemeinsame gesellschaftliche Entwicklung tragen, sind die Ziele der direkten Demokratie. Damit die Bürger ihr Recht auf Selbstbestimmung wahrnehmen und verteidigen können müssen jedoch Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Einwohner das Instrument auch bedienen können. Die zweite Herausforderung ist, dass die Beteiligung bisher nur für die gilt, die wollen, was einer möglichen Entwicklung in Richtung Gleichheit entgegensteht.⁶⁷ Auch hier gilt, dass die direkte Demokratie nur von denen genutzt wird, die ein bestimmtes Interesse an einer Sachlage aufweisen. Die Gleichheit im Sinne der Einbringung von Interessen ist höher einzuschätzen als in der repräsentativen Demokratieform, wobei aber der *One-Vote* Vorteil nicht ausgeschöpft werden kann, da die Beteiligung noch geringer ist als bei den Kommunalwahlen. Die Demokratieentwicklung und ihr Lernprozess für alle drei Partner sind ihr größter Vorteil, denn nur mit der Befähigung kann Freiheit angestrebt werden.

2.1.2.2 Das Kräfterdreieck der direkten Demokratie

Der Parteienwettbewerb in der repräsentativen Demokratie ist häufig mit einem öffentlichen Kontrahentenspektakel verbunden, um sich voneinander differenzierbar zu erhalten. Das wiederum kann zu Verzögerung und Verhinderung von Sachlösungen und zu einem unnötigen Mehraufwand für die Verwaltung führen. Auch die direkte Demokratie kann den Umstand nicht auflösen, dass eine Gruppe/Institution gebraucht wird, die Verantwortung übernimmt und einen Informationsvorsprung inne hat.

“Direkte Demokratie ist vielleicht eine etwas modifizierte Herrschaft, aber auch Herrschaft und nicht Selbstherrschaft.”⁶⁸

⁶⁶Möckli, 2004, Seite 6

⁶⁷mehr Informationen über bisherige Leistungen in Gabriel & Walter-Rogg, 2006

⁶⁸Möckli, 1995, Seite 376

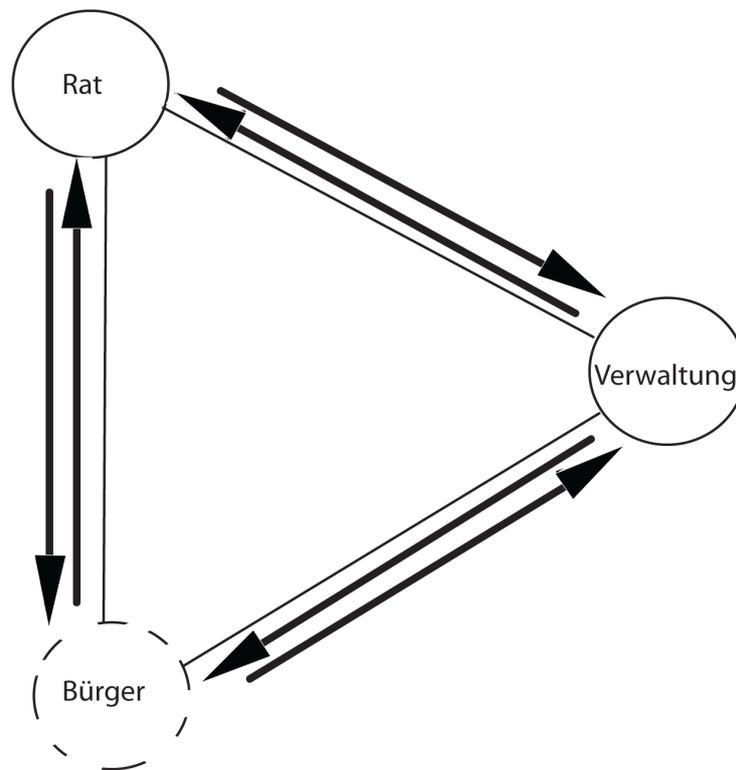


Abbildung 2.5: direkteKräfte dreieck

Der Rat muss sich transparenter und auch responsiver zeigen, aber kann seine Pflicht der Berücksichtigung aller Interessen nicht vernachlässigen. Die Verantwortlichkeiten sind aber weniger deutlich ausgeprägt und es herrscht Intransparenz zwischen den Möglichkeiten. Borner geht zudem davon aus, dass Entscheidungen zu langsam beschlossen werden und eine mögliche Reformbereitschaft durch starke Partikularinteressen abnimmt.⁶⁹ Die Verwaltung als Informationsgeber wird gestärkt und kann ihre Rolle weiter ausführen. Für die Bürger ist das System ein zweiseitiges Schwert: Zum einen können sie sich mehr einbringen, aber zum anderen scheint das System einigen zu kompliziert und intransparent zu sein. Interessengruppen bekommen ein übermäßiges Übergewicht und ein konservativer Bias, der die neuen Herausforderungen vielleicht nicht umsetzt, wird befürchtet.⁷⁰

⁶⁹Borner, 1994 in Freitag et al., 2003, Seite 4

⁷⁰Bodmer, 2004, Seite 7

2.1.3 Kooperative Demokratie

„ Unter kooperativer Demokratie werden freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und der Politikumsetzung auf kommunaler Ebene verstanden.“⁷¹

Kooperative Demokratie ist somit konsultativ und hat einen deliberativen Charakter. Im deliberativen Prozess entsteht durch einen offenen Austausch von Meinungen eine gemeinsame Meinungsbildung. Die Instrumente schließen den Bürger in die Planungs- und Entscheidungsprozesse ein und verstärken Verhandlungszwänge. Doch bisher ist der Erfolg dieser Instrumente eher überschaubar, da sich nur relativ wenige Einwohner ein zeitintensives und dialogorientiertes Verfahren aufbürden wollen.⁷² Es werden vor allem Akteursnetzwerke gebraucht um eine Gegenmacht zum Rat bzw. zur Verwaltung zu entwickeln, um genügend Informationen zu erhalten und eine ausreichende Stellung im Diskurs zu besitzen. Mit der Kundenorientierung auf der Verwaltungsebene wurde der erste Schritt Richtung kooperative Demokratie getan. Das neue Steuerungsmodell erhöhte die Transparenz und verbesserte den Zugang zu den internen Verwaltungsvorgängen, wobei die Instrumente der kooperativen Demokratie diese Transparenz auch in der Kommunalpolitik fordern. Kißler glaubt, dass die neue Kundenorientierung zu einer dritten Säule der lokalen Demokratie heranwachsen könnte, wenn die Bürger ihren Kundeneinfluss auf die Verwaltung verstärken.⁷³ Zurecht kann davon ausgegangen werden, dass eine Verwaltungsöffentlichkeit, die demokratischen Strukturen stärken kann. Zum Verstehen und Bewerten von kommunalen Aufgaben werden Kenntnisse benötigt. Diese entstandene Mitwirkungsdemokratie⁷⁴ geht davon aus, dass Probleme und damit auch Protest erst nach einer Abstimmung in der Realität stattfinden und dass die Beteiligung diesen Schritt umkehren könnte. Die Einführung der Bürgerkommune und das Leitbild des aktivierenden Staates sind ebenfalls unter der kooperativen Demokratie einzuordnen und fokussieren sich verstärkt auf die Kommunalpolitik.

Holtkamp & Bogumil haben Schritte zur Bürgerkommune entwickelt.⁷⁵

- Politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen
- Partizipationsmanagement unter gleichberechtigter Beteiligung der Mehrheits- und Oppositionsfraktionen

⁷¹Jörg, 2001, Seite 212

⁷²vgl. J. Bogumil, 2003, Seite 30

⁷³Kißler, 1997, Seite 98

⁷⁴Lenk, 1999, Seite 253 in Banner, 1998, Seite 161

⁷⁵Holtkamp & Bogumil, 2007, 238 ff.

- Die Delegation von Verantwortung auf Stadtteilebene
- Kulturwandel

Die Bürgerkommune als deliberativer Prozess, welcher konsensorientiert Probleme zu lösen versucht, hat sich bisher eher auf die Partizipation des 'selektiven Zuhörens'⁷⁶ reduziert. Nur eine mögliche Abstimmung kann diesen Prozess verändern, aber Herzberg geht dann von einer Defacto-Übertragung von Entscheidungskompetenz aus, weil sie eine hohe politische Verbindlichkeit besitzt.⁷⁷ Der Rat muss einen möglichen Machtverlust fürchten und kann nicht von Verhaltensmustern abrücken. Auch hat sich Bürgerkommune teilweise "(...) als Bürgerbeteiligung an der Mängelverwaltung etabliert."⁷⁸

Gerade das Beispiel Porto Alegre zeigt, das Bürgerbeteiligung eine Machtalternative und gesellschaftliche Entwicklungsperspektive in Input, Output und Outcome möglich macht.⁷⁹ Einiges spricht laut Banner dafür, dass ein Mehr an Beteiligungsangebot auch zu einem Mehr an Beteiligung führt.⁸⁰ Das konnte durch die nun folgende Analyse weder bestätigt noch abgelehnt werden, da sie von vielen Faktoren, wie Werbung und Ausgestaltung des Instrumentes abhängig ist. Die meisten Beteiligten sind jedoch in mehreren Instrumenten tätig und wechseln zwischen deliberativen und direkten Partizipationsformen. Die konfliktorientierte Berichterstattung der Medien macht eine konsensorientierte, kooperative Politik ebenfalls schwieriger.⁸¹

2.1.3.1 Kooperative Demokratie, Freiheit und Gleichheit

Diese Ziele der Freiheit und Gleichheit einer Demokratie brauchen in der jetzigen Situation nicht nur veränderte Strukturen, sondern auch einen veränderten Bürger. Die Instrumente müssen den Bürger also erst befähigen und danach mit der Befähigung gestalten lassen. Nach Brangsch sind die städtischen Einwohner nur bereit sich zu engagieren und selbstverantwortlich zu handeln, wenn ihnen Mitsprache- und auch Entscheidungskompetenz zugestanden werden.⁸² Die Befragten haben deutlich beide Rahmenbedingungen gefordert. Die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen braucht aber eine Legitimität, die es einzuholen gilt. Die Instrumente müssen so ausgewählt werden, dass nicht nur die "üblichen Verdächtigen" (Die "Mittelklasse-Bias"⁸³ Beteiligung) teilnehmen, besonders sozial Schwache müssen

⁷⁶Herzberg, 2009, Seite 51

⁷⁷Herzberg, 2009, Seite 51

⁷⁸Rupp (2003) in Herzberg, 2009, Seite 58

⁷⁹Herzberg, 2009, Seite 58 ff.

⁸⁰Banner, 1998, Seite 159

⁸¹das Für und Wider der Medien siehe Schicha, 2003, Seite 118f. und 126f.

⁸²L. Brangsch, 2002, Seite 10

⁸³Langenberg & Schellong, 2005, Seite 94

ebenfalls davon profitieren. Die vereins- und parteibasierten Prozesse sind aber für viele Menschen aus sozialen, Bildungs- oder Belastungsgründen nicht zugänglich. Eine Partizipation muss ohne Einbindung in die verschiedenen Lobbyorganisationen möglich sein. In dem strategischen Aufbau muss diese eher kritisch hinterfragt werden.⁸⁴ Die angestrebte größtmögliche Herrschaft des Volkes meint jede Schicht und führt zu Gleichheit ohne sozialelektive Teilnahme bei Partizipationsmöglichkeiten. Bürgerbeteiligung muss so breit wie möglich erzeugt werden, da sonst eine Tyrannei der Minderheit gegeben ist. Aber auch hier gelten die gleichen Chancengleichheitsprobleme wie bei den anderen Demokratieformen. Gleichheit ist nicht nur bei dem Partner Bürger selbst herzustellen, sondern auch eine Gleichheit der Partner gegenüber Rat und Verwaltung ist erforderlich. Kooperative Demokratie beinhaltet nur zu einem kleinen Teil eine Verantwortungsübernahme der Bürger. Es wird immer wieder eine klare Trennung von politischer Partizipation und Engagement gefordert.⁸⁵ Das freiwillige Engagement spielt in der städtischen Gesellschaft eine gewichtige Rolle, aber sollte nicht darauf reduziert werden.

„Bürgerbeteiligung kann zum ‚guten Regieren‘ beitragen, wenn sie darauf abzielt, die deliberativen Qualitäten von Politikprozessen zu erhöhen und das endogene Potenzial lokaler Gemeinschaften zu aktivieren.“⁸⁶

Die Freiheit der Wahl des Beteiligens ist nicht aufzuheben und doch kann sich die Freiheit des Wählens erhalten. Deswegen bedarf es einer klaren Trennung von deliberativen und repräsentativen Ansätzen, um Transparenz zu erhalten und Verantwortlichkeit zu erhöhen.

2.1.3.2 Das Kräftedreieck der kooperativen Demokratie

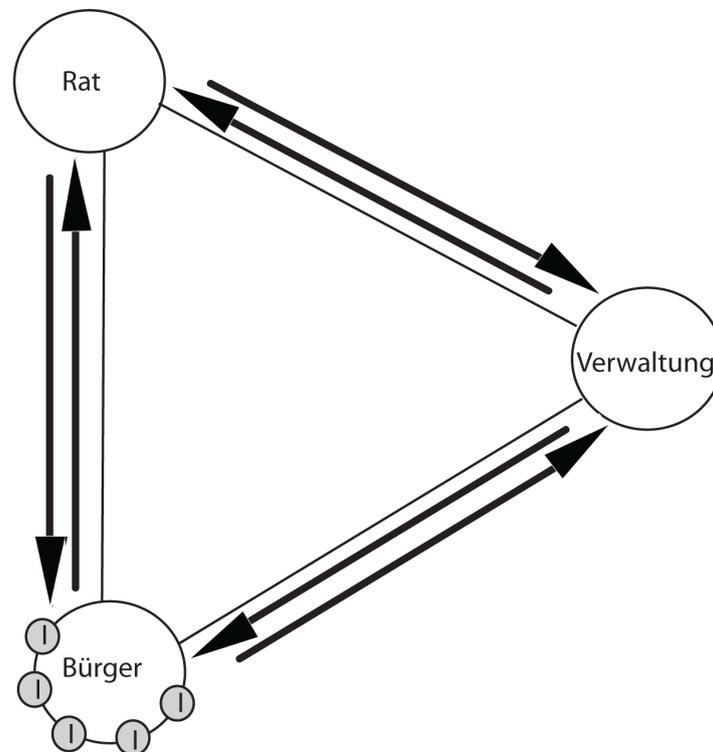
Kooperative Demokratieformen ersetzen nicht die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung, sondern ergänzen diese. Das angestrebte Dreieck, welches durch die kooperative Demokratie erreicht werden soll, ist ein vollständiges.

Es wird ersichtlich, dass die Zerbröckelung des Partners Bürger durch die verschiedenen Instrumente aufgehoben wird. Dieser gezeichnete Zustand ist allerdings nicht real. Jedes dieser Instrumente folgt, weil sie einen anderen Teilnehmerkreis betreffen, neuen Regelungen und Zielen. Es braucht eine Verknüpfung der Partizipationsinstrumente. Die Abwägung von Vor- und Nachteilen der einzelnen Instrumente entscheidet über die Beteiligungsstrategiewahl. In der Regel wird nur ein kleiner Teil der

⁸⁴L. Brangsch, 2002, Seite 31

⁸⁵Balleis & Hill, 2007, Seite 6

⁸⁶Haus, Egner et al., 2005, Seite 45



I = Beteiligungsinstrument

Abbildung 2.6: Das Kräfte dreieck der kooperativen Demokratie

Verantwortung an die Bürger übertragen, insbesondere wenn es sich um die strategische Langzeitentwicklung handelt. Instrumente kommen insbesondere zur Anwendung, wenn Konflikte erwartet werden. Es muss konstatiert werden, dass diese Form kein Ersatz für die repräsentative Demokratie ist. Um eine Nachfragekultur seitens der Bürger zu beflügeln, sind politisch partizipative Strategien von Nöten, die eine Verwaltungsöffentlichkeit zulassen und im gleichen Maße Partizipation zugestehen.⁸⁷

Ein berechtigter Einwand gegen das System der kooperativen Demokratie ist, dass die Bürger keine gleichberechtigten Partner stellen können, da sie u.a. keine einheitlichen Ziele und Mittel zur Verfügung haben (Zeit und Sachmittel). Schon die Politik kann den Verwaltungsinformationsvorsprung nicht aufholen. Eine Überforderung der Bürger durch die Komplexität der Vorlage ist nicht unwahrscheinlich und sollte bei der Erarbeitung der Referenden und des entsprechenden Informationsmaterial immer

⁸⁷Kißler, 1997, Seite 107

Beachtung finden. Mit der kooperativen Demokratie steigen die Anforderungen. Da nicht alle diesen Anforderungen genügen, verschärft sich die "(...) Problematik der Ungleichheit, die allen demokratischen Formen innewohnt."⁸⁸ Diese Informationen müssen jedoch im Ansatz als transparenter angesehen werden, denn die Aufgabe der Verwaltung ist eine verständlichere Ausdrucksart und höhere Responsivität. Das Druckmittel zur Gleichberechtigung fehlt jedoch zum großen Teil und deswegen kann sich der Prozess nicht auf die Deliberation beschränken. Herzberg⁸⁹ macht sich insbesondere dafür stark, dass die Übertragung einer Kontrollkompetenz für bürgerorientierte Modernisierung notwendig ist.

"Trotz aller Erfahrungen sollte nach wie vor die Lösung der Probleme modernen Regierens primär in der Stärkung der Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems gesehen werden und nicht in einer Änderung des Systems durch dessen Öffnung und Veränderung."⁹⁰

Es wird immer wieder in Studien gezeigt, dass das politisch-administrative System große Schwierigkeiten in der Bearbeitung der neuen Herausforderungen hat, mehr dazu in Kapitel 3.1.2.⁹¹ Es stellt sich in dieser Arbeit nicht mehr die Frage, ob die Veränderungen von Nöten sind, sondern es wird kurz dargestellt, welche Herausforderungen in den Städten bewältigt werden müssen.

⁸⁸Longchamp, 2002, Seite 301

⁸⁹Herzberg, 2009, Seite 63

⁹⁰nach Mauch, 2014, Seite 18

⁹¹siehe auch Leggewie, 2011, Seite 22

Kapitel 3

Methodik und Arbeitsschritte zur Datenerhebung und Datenanalyse

Die Forschungsmethode der Arbeit ist eine Mischung aus Metastudie und empirischen Vorgehen. Dieser mehrmethodische Forschungsansatz wird auch in der Analysemethode widerspiegelt. Um die Forschungsergebnisse zu erarbeiten und darzustellen, wurde sich der Aufteilung von Wirkungsanalyse und Demokratieeinteilung der Evaluationstechnik Input, Output und Outcome bedient. In der Demokratietheorie teilte Fritz Scharpf diese in Input und Output ein. Dahl fügte u.a. zu den Demokratieansätzen das Outcome hinzu.¹ Grund für die Einteilung ist, dass Demokratie nicht nur als Selbstzweck gewertet werden kann, sondern eine Funktion beinhaltet. Die Einteilung erlaubt eine Abstimmung von Wirkungen auf die gegebenen Kriterien. Daraus folgt, dass in der Entwicklung der kommunalen Demokratie auch Prioritäten gesetzt werden können. Wichtig ist diese Einteilung des Weiteren, um Legitimität einordnen zu können, welche alle drei Partner auf unterschiedliche Weise besitzen oder ihnen gewährt wird. Wenn Demokratie als ein ständig sich verändernder Prozess begriffen wird, der sich aufgrund der verschiedenen Ausgangslagen reformiert, ist der Variantenreichtum über die Auslegung der Demokratie immens. Wenn alle Legitimitätsansprüche berücksichtigt werden sollen, setzt aber möglicherweise ein Konflikt ein. Beispielhaft: soll die Legitimität beispielsweise durch die Qualität der politischen Leistungen erreicht werden, ist fraglich, ob dabei ein Minimalkonsens angestrebt werden soll oder das Prinzip *'the winner takes all'* Anwendung findet. Die Legitimität wird wohl nur durch ersteres erzeugt werden können, da

¹Klein & Schmalz-Brun, 1997, Seite 9

eine Determinante für die demokratische Beurteilung in der Zufriedenheit² liegt. Ruht der Fokus auf dem Inputbereich ist eine breite Partizipation das Ziel. Also eine Chancengleichheit, die auf Transparenz und gleiche Rahmenbedingungen fußt. Nur weil sich jeder beteiligen darf, kann kein Rückschluss auf die Offenheit des Verfahrens gelegt werden.³ Ein Indikator für den Outcomebereich drückte Habermas aus: Demokratie muss "(...) die weitreichenden gesellschaftlichen Wandlungen vollstrecken, welche die Freiheit der Menschen steigern und am Ende ganz herstellen können."⁴ Ein Fokus im Outcomebereich ist also die Freiheit. Die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen (Outcome) ist aber nur eingeschränkt messbar. Der nächste Schritt kann durchaus gemessen werden, denn nur ihr vorhanden sein, kann Stabilität entstehen lassen. Der Indikator ist somit Stabilität der Beteiligung.

Tabelle 3.1: Indikatoren für eine demokratische Einteilung

Einteilung	Determinante	Indikatoren
Input	Chancengleichheit	Beteiligung aller Gruppen
Output	Qualität	Kooperation
Outcome	Stabilität	Zukunft des Instrumentes

Die Prozesse in Input, Output und Outcome aufzuteilen sind Hilfsmaßnahmen, um Betrachtungskriterien zu definieren, um Bürgerbeteiligung einordnen zu können. Diese Prozessaufteilung findet auch Anwendung insbesondere bei der Wirkungsanalyse von Reformen. Die Wirkungsanalyse von Reformen wurde u.a. von Kuhlmann ebenfalls in Input, Output und Outcome unterteilt. Deutlich wird diese komplexe Durchmischung von Haus/Heinelt/Egner u. König⁵ aufgezeigt, die die Betrachtungsdeterminanten nochmals für Politik, und Bürger unterteilen.

Ersichtlich wird, dass unterschiedliche Inputs oder Outputs in dem Kräftedreieck für Verwaltung, Bürger und Politik vorhanden sind. Selbstverständlich muss die Verwaltung einen anderen Output erreichen als die Bürger, gemäß ihrer Funktion. Für jede Fragestellung müssen neue Input-, Output- und Outcomebereiche definiert werden, wie beispielsweise bei der Fragestellung über den Erfolg eines Bürgerbeteiligungs-instrumentes: Im Inputbereich ist es die mögliche Diskrepanz. Die Diskrepanz zwischen angebotenen Themen und den gewollten Themen sowie zwischen dem Wann und Wo von Beteiligung und der real gebrauchten Beteiligung. Ist eine transformative und qualifizierende Wirkung für

²Scharpf, 1975

³Wollmann, 2004a

⁴Habermas, 1990, Seite 15

⁵Haus, Egner et al., 2005

Tabelle 3.2: Maßstäbe für Politikbewertung Quelle: u.a. Haus/Heinelt/Egner u. König (2005)

Bereich	Maßstab	Politik	Bürger	Verwaltung
Outcome	Ob politische Entscheidungen und ihre Durchführung die gewünschten Effekte erreichen	Politische Handlungsfähigkeit bzw. Strategiefähigkeit mittel- und kurzfristig	Strategiefähigkeit wird den Bürgern auf lange Sicht zugetraut und auf kurze	Durchführung nach Vorgaben, Strategiefähigkeit auf lange Sicht
Outcome	Vom sozialen Umfeld des politischen Systems unterstützt und akzeptiert	Legitimität ist vorhanden, Akzeptanz, Vertrauen, Unterstützung fehlt teilweise, insbesondere in den Implementationsprozessen	Legitimität nicht für Netzwerke, Vereine usw. Unterstützung ist ebenso nicht zugesichert, Betroffenenentscheidungen weisen hohe Legitimität auf	Legitimität wird durch Output gewährt. Unterstützung von und für Bürger und Politik vorhanden
Output	Ob pol. Entscheidungen vorhandene Ressourcen optimal nutzen	Ressourcenverwendung nicht optimal genutzt weil Verstaatlichung	Herbeiführung gesellschaftlich bindenden Entscheidungen, Realisierung politisch definierter Ziele	Effektivität und Effizienz sind Gründe für Probleme
Input	Politische Chancengleichheit und Legitimation	Politik ist einseitig besetzt besetzt durch engen Kontakt zu Gruppen erfolgt teilweise Aufhebung oder Bevorteilung Legitimierung nimmt ab.	Beteiligung nur bedingt Chancengleichheit, Erhöhung der Legitimation durch angepasste Instrumente	Input ist nicht legitimiert und dennoch stark vorhanden

den Outputbereich vorhanden? Die Diskrepanz zwischen engagiertem Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen. Im Outcomebereich sind folgende Indikatoren zu ermitteln: die Ermittlung des persönlichen Verhältnisses des Befragten zur Bürgerbeteiligung, insbesondere das Vertrauen zu dem jeweiligen Beteiligungsinstrument. Infolgedessen müssen die Betrachtungskriterien für die Partner zwischen dem äußeren und den inneren Dreiecken unterschieden werden.

Im äußeren Kreislauf ist der Input zunächst die Grundlegitimation, welche die Bürger dem Rat übertragen. Bürgerbeteiligung wird auch als Machtinstrument selbst verstanden und bietet eine

Veränderung im Inputbereich an. Denn er setzt Grenzen. Ein Inputfaktor ist somit auch das Agenda Setting. Die Kontrolle als Funktion ist unter dem Output einzuordnen. Natürlich wird die Kontrolle im Prozess selbst erst nach Durchführung stattfinden. Als Funktion ist sie jedoch ein Outputindikator. Auch die Aufgabenerfüllung der Verwaltung wird in den Output zugeteilt, da die Funktion der Verwaltung auf ihre Effektivität und Effizienz beruht. Kooperation bedeutet in erster Linie Kommunikation, deswegen könnte sie in den Inputbereich zugeordnet werden. Eingeteilt wird der Indikator in den Outputbereich, da Kooperation die Strategiefähigkeit miteinschließt. Genauso auch die für die Erzeugung von Entscheidungen und Handlungsweisen, welche von der Verwaltung umgesetzt werden (Output des administrativen Systems) wichtig sind. Die Wahlbeteiligung ist unter die konventionelle Partizipation einzuordnen und zeigt, dass die repräsentative Demokratie fest manifestiert ist. Dabei stellt sich die Frage, ob die Wahlbeteiligung noch zu den wichtigsten Faktoren zählt. Diese reicht auf lange Sicht nicht mehr aus, denn andere Faktoren, wie der Unmut über den Output, werden ihre Wirkung zeigen. Das zeigt sich schon in dem Rückgang der Wahlbeteiligung. Ein Hinweis sind Entlastungen im städtischen Haushalt, welche vor allem durch die Übernahme von Arbeit oder die Zurücküberweisung von Verwaltungshandeln entstehen.⁶

“ Im Output muss zudem auch mit der höheren Transparenz argumentiert werden, da diese den politischen Klientelismus und Korruption mindert, aber auch die qualifizierende Wirkung der Entscheidungen erhöht. ”⁷

Der Politikoutput kann somit auch durch die verbesserte Informationsbasis erhöht werden. Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachter Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen sowie dem Identifikationswert mit der Stadt und ihrer Kultur gemessen werden, gerade in dem Bereich des Vertrauens zueinander. Die politische Sozialisation der Instrumente, d.h. die demokratische Kultur erlernen, steht für Herzberg, insbesondere beim Bürgerhaushalt, außer Frage.⁸

In dem politisch-administrativen System werden die Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung festgelegt. Der interne Kreislauf der Bürger bedarf anderer Kriterien, um ihre Funktion zu überprüfen. Im internen Kreislauf der Bürger wird der Frage nachgegangen, wie Einwohner untereinander agieren. Im Inputbereich kann “(...) ein Aufbrechen der von etablierten Akteuren dominierten Willensbildungsprozesse (...)”⁹ als Indikator angezeigt werden. Ein weiterer Kernindikator ist also die Problemlösungsfähigkeit

⁶Cooke (2001) in Newig & Fritsch, 2009, Seite 216

⁷Herzberg, 2002

⁸Herzberg, 2002

⁹Putnam, 1993, Seite 167

Tabelle 3.3: Indikatoren für die Funktion des äußeren Dreiecks

Einteilung	Determinante	Indikatoren
Input	Legitimitätsverbreiterung, Agenda Setting	Rolle der Bürger in Übereinstimmung zum Instrument
Output	Transparenz, Strategiefähigkeit, Funktion	Kommunikationsgleichheit, Transparenz, Haushaltsentlastung
Outcome	Akzeptanz, Politische Sozialisation	Zukünftiges Verhältnis zueinander, Länge der Partizipation

eines Instrumentes. Hier wird mit beispielhaften Angaben über erfolgreiche Partizipation gearbeitet. Daran schließt sich sogleich der Indikator Akzeptanz an: *"(...) features of social organization, such as trust, norms and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions."*¹⁰ Kann damit das Sozialkapital als individuelles und kollektives Gut in bestimmten Feldern, wie Jugendparlament, Bürgerhaushalt, Viertelräte usw. genutzt werden. Dabei wird die Bewertung der Höhe des Beteiligungsniveaus durch Zeitangabe manifestiert, da davon auszugehen ist, dass Zeit auch einen Lerneffekt mit sich zieht und dieser wieder zurück in den Partizipationsprozess gelangt. Beweggründe für politische Partizipation gibt es viele: rationale, sozialpsychologische und sozialstrukturelle.¹¹ Bogumil, Holtkamp u. Kißler¹² gehen jedoch davon aus, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften entscheidend geschwächt wurden u.a. durch die Beteiligung, aber stimmt diese Aussage mit der Wahrnehmung der Teilnehmer überein? Outcome im politischen Prozess ist die Lebensqualität, das bedeutet die Zufriedenheit, die sich durch Langlebigkeit der Beteiligung ausdrückt. Wie bereits ersichtlich wird, ist die Abgrenzung zu den anderen Betrachtungseinteilungen nicht eindeutig. Die Überschneidung ist schwierig in der Beteiligungsinstrumentenanalyse zu bewerkstelligen, weil der Input, Output und Outcome sich bedingen und zyklisch aufeinander aufbauen. In der Arbeit wird daher in der Analyse alle Indikatoren für die Demokratieeinteilungen und Wirkungsanalysen zusammen dargestellt. Erst bei der konkreten Diskussion wird wieder auf die Unterschiede Bezug genommen. Die Methodenklarheit wird also zu Gunsten der Lesbarkeit, aber auch zu Gunsten des übergeordneten Projektes teilweise aufgegeben und bei dem Resümieren der Ergebnisse wieder aufgenommen.

¹⁰Putnam, 1993, Seite 167

¹¹Steinbrecher, 2008, Seite 293

¹²Lars Holtkamp, 2006

Tabelle 3.4: Indikatoren für die Funktion des internen Dreiecks der Bürger

Einteilung	Determinante	Indikatoren
Input	Partizipationsbreite, Durchsetzungsfähigkeit, Einbindung	Mobilisierung, Nutzungshäufigkeit, Bewerbung der Instrumente
Output	Einfluss, Problemlösungsfähigkeit, Akzeptanz, Effektivität	Problemlösungsfähigkeit, Akzeptanz, Handlungsbegrenzung, Einbringung Informationen
Outcome	Lerneffekt, städtische Zufriedenheit	Kompetenzbewertungen und Langlebigkeit der Partizipation

3.1 Arbeitsschritte

Ein Interview wurde mit Margaux Greif-Langer durchgeführt. (1) Um eine Hilfestellung bei der Erstellung des Fragebogens für den städtischen Ländervergleich zu erhalten und (2) um ein besseres Verständnis der Herangehensweise unter der Berücksichtigung der französischen Kultur zu bekommen. Meine Interviewpartnerin hat große Erfahrungen im Bereich der Bürgerbeteiligung gesammelt, insbesondere durch ihre verantwortliche Position bei der Durchführung der ersten Quartiersräte im 20. Arrondissement. Zusammen mit dem damaligen Bürgermeister Michel Charzat¹³ und anderen 4 Sprecher für die 5 Quartiersräte im 20. Arrondissement hat sie diese Idee mit verwirklicht. Zudem besitzt sie eine große Expertise in der Materie der Probleme der Stadtbewohner. Sie arbeitete im Sozialwohnungsamt und kennt daher die vielfältigen Probleme der Einwohner. Dieses Wissen und ihr Engagement machte sie zu einer der fünf Sprecher/innen und Organisatoren der ersten Quartiersräte. Des Weiteren ist Margaux Greif-Langer Mitglied der *Parti Socialiste* und versteht die Strukturen der französischen Administration und ihre 'Eitelkeiten'. Dieses Interview wurde in zwei Tagen durchgeführt und bewirkte, dass eine Dreiteilung der Fragebögen als schwierig erachtet wurde. Insbesondere, weil die städtische Verwaltung einen anderen Status besitzt als die deutsche. Um Deutschland und Frankreich vergleichen zu können, braucht es aber eine gewisse Konsistenz. Die Umfrage berücksichtigt beide Kulturen. Einige Punkte, die insbesondere in Frankreich als kritisch gesehen wurden, wurden mit mehreren Skalentypen vergleichsweise doppelt abgefragt, um eine Gegenprobe zu erzielen. Eine große Herausforderung bestand in der Begriffsdefinition: Häufig sind Ausdrücke schon politisch besetzt und um Neutralität zu wahren, musste auf Begrifflichkeiten eingegangen werden. Die Entwicklung des Fragebogens beruhte auf das

¹³Charzat, 1998

geführte Interview und auf der Weiterentwicklung der Arbeit "kooperative und direkte Demokratie im Vergleich."¹⁴. Auszüge aus der Auswertung zeigen, dass das kooperative Bürgerbeteiligungsinstrument Bürgerhaushalt in Bobigny auf eine sehr große Nachfrage gestoßen ist und während der Durchführung sehr produktiv war. Die Umsetzung der Ergebnisse und die daraus resultierenden Wartezeiten machten aber erst den nächsten Beteiligungshaushalt vier Jahre später möglich. In Potsdam wurde dieser Haushalt eher zögernd angenommen. Die Teilnahmezahlen steigen dennoch bis heute kontinuierlich, weil dieser jährlich durchgeführt wird und sich stetig verändert und verbessert. Die unterschiedlichen Demokratisierungsstrukturen der kommunalen Politik sind schon an diesem Ergebnis fest zu machen und wurden vielfältig analysiert.¹⁵

Der Fragebogen zum städtischen Ländervergleich ist dreigeteilt. Es wurden der Rat, die Verwaltung und die partizipierenden Bürger befragt. Eine parallele Befragung in beiden Ländern wurde vermieden, um Fehler zu unterlassen, die bei Anfragen und der Sammlung verschiedenster Rohdaten vorfallen könnten. Begonnen wurde mit der französischen Befragung. Während der Befragung in Frankreich konnte auf das interne Wissen der Interviewpartnerin aufgebaut werden, die während des Gesprächs die Logik der Verhaltensmuster in einem Rathaus verdeutlichte. Aus diesem Grund wurden eingangs die Bürgermeister der jeweiligen Stadt, mit einem Brief, der um seine Mithilfe und Delegation der Anfrage erbittet, angesprochen. Nur auf hierarchischem Wege ist es in den Städten möglich, Antworten zu sammeln. Mir wurde in der Regel, wenn Interesse an der Umfrage bestand, sofort ein Ansprechpartner zugeteilt. In manchen Fällen wurde sogar erst in der Stadtratsversammlung diskutiert, um eine Teilnahme an der Befragung auszuschließen oder anzunehmen. Die höchste Antwortquote konnte erst nach der zweiten bzw. dritten Nachfrage erzielt werden, wobei nach Rücksprache mit der Interviewpartnerin, wir auf die Wichtigkeit der Teilnahme hinwiesen, denn seine bzw. ihre Stadt muss unbedingt wegen seiner Einzigartigkeit teilnehmen. Hier ist auffällig, dass die meisten Bürgermeister männlich sind. Der Anteil an Frauen liegt bei weniger als 5 % im gesamten großen Städtevergleich. Das Sammeln der Daten selbst wurde häufig über die Vereine weitergeleitet und ist weniger im Rathaus selbst verblieben. Trotz verschiedener Anfragen von französischen Verwaltungsangestellten, ob das Befragungsportal weiterhin geöffnet bleiben könnte, konnte sich die Anzahl der Antworten in den letzten zwei Monaten der Befragung nicht erhöhen. In Frankreich ist als größte Schwierigkeit zu beobachten, dass erst der Bürgermeister von der Idee überzeugt sein muss, um eine Befragung durchführen zu können. In den Kapiteln befindet sich eine Auflistung aller angefragten Städte sowie deren bisherige Beteiligungsinstrumente. Trotz

¹⁴Buß, 2008

¹⁵Franzke & Kleger, 2010

verschiedener Versuche die Rücklaufquote zu ermitteln, ist dies nicht gelungen. Die Mitarbeiter in der Verwaltung haben die Fragebögen an die zuständigen Stellen weitergeleitet und konnten mir keine Auskunft über die Anzahl Angesprochenen geben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese bei unter 5 % lag. Die Grundgesamtheit der Daten aus Frankreich machen 35% aller eingegangenen Antworten aus.

Die deutsche Befragung hat sich in Bezug auf die Suche nach Ansprechpartnern in einer Stadt als einfacher erwiesen, da die Teilnehmer und das Prozedere offener publiziert werden. Dennoch gab es auch hier Schwierigkeiten bei der Durchführung der Befragung, die sich insbesondere auf die Frageart bezogen. Das Ausfüllen von einigen Fragen wurde als nicht machbar empfunden. Des Weiteren gab es sehr viel größere Schwierigkeiten mit Begriffsdefinitionen und eine aggressiv empfundene Fragestrategie. Diese Probleme traten in Frankreich sehr viel verminderter auf. Auch haben die Bürger dies nicht so empfunden. Die Auswertung erfolgt via Sphinx und SPSS. SPSS (*Superior Performing Software System*) ist ein Statistik-Softwareprogramm zur statistischen Analyse von Daten und kam bei der Analyse der Fragebögen zur Anwendung. Es ermöglicht das grundlegende Datenmanagement und umfangreiche statistische und grafische Datenanalysen mit den gängigsten statistischen Verfahren. Die Sphinx Software deckt sämtliche Stadien einer Umfrage ab, von der Erstellung und Definition der Fragen bis zur Analyse dieser. Durch die Wahl eines bestimmten Mediums (Papier Email, Internet) ist die Software insbesondere für unterschiedlich erhobene Daten geeignet. Die Befragung der Stadtverordneten in Potsdam wurde manuell vom Papier in das System eingegeben. Die Befragung in den Städten wurde durch ein Link zu einer Homepage erhoben. Die Layouts wurden nach dem jeweiligen Medium unterschieden. Die Internetumfrage wurde auf dem Server der Universität Potsdam gehostet.

3.2 Datenerhebung

Es wurden verschiedene Wege zur Datenerhebung ausgewählt, neben der Literaturlauswertung wurde darauf geachtet, möglichst aus verschiedenen Perspektiven eine Studie zu erarbeiten, welche die offenen Fragen beantworten kann. Dabei ist auf vorhandene Studien aufgebaut worden. Mit der Auswertung dieser Studien und einem Interview konnten konkrete Fragestellungen ermittelt werden. Eine Mischung aus qualitativer und quantitativer Datenbeobachtung findet hier ihre Anwendung.

„In der qualitativen Beobachtungsforschung ist das Ziel über einen offenen interpretativen Zugang zu dem Beobachtungsgegenstand einen ersten Zugang zu einem Forschungsfeld herzustellen und ggf. Hypothesen zu generieren. Im Kontext quantitativer Beobachtungsforschung

schung ist es das Ziel, theoretisch begründete Hypothese durch wissenschaftliche Beobachtungen zu testen.“¹⁶

3.2.1 Der wissenschaftliche Fragebogen

Das Erhalten von Daten, durch die Befragung via Bögen, ist das zentrale Erhebungsinstrument. Dabei folgt der Bogen einer gewissen Struktur und beantwortet die offenen Fragen bzw. Thesen, mit der Analyse von Unterfragen, die uns an die Lösung weiter heranzuführen.

Eine Befragung kann nicht nach einem Handbuch ablaufen, sondern es muss meist durch Vorabgespräche genau auf die Bedürfnisse zugeschnitten werden. Das macht eine quantitative Befragung so schwierig, denn nicht jeden spricht sie an.

“Grundsätzlich wird bei der Analyse quantitativer Beobachtungen bzw. Messungen und deren Beschreibung die Inferenzstatistik von der Deskriptivstatistik unterschieden.“¹⁷

Die zweite statistische Betrachtung findet sich in der Auswertung wider. Die Bögen wurden unter der Berücksichtigung der verschiedensten Kriterien der Fragebogenerstellung aufgebaut.

“Bei der Konstruktion von Fragebogen spielen Erfahrungen eine bedeutsame Rolle, weil hierzu kein klar umrissener, allgemein anerkannter Wissenskanon existiert.“¹⁸

Die Befragung wurden nach den allgemeinen Standards aufgebaut, beispielsweise der ersten Person Singular und keine ‘mittleren’ Antwortkategorie. Die Bögen wurden inhaltlich strukturiert, um die Logik des Befragungsablaufs nachvollziehbar¹⁹ zu gestalten. Aus diesem Grund sind auch Fragegruppen bzw. Fragebatterien im Einsatz. Es wurde eine klare und direkte Sprache angewendet, was sich bei solch einer Befragung immer wieder als schwierig erweist. Denn die gleichen Begriffe zu finden, die in der Verwaltung, in der Politik und bei den Bürgern genutzt werden, muss durch Nachfrage immer wieder erneuert werden. Es wurde mehrmals darauf aufmerksam gemacht, dass jede persönliche Antwort eine Richtige ist. Dieser Umstand soll dazu führen, dass gerade bei kritischen Fragen eine Beantwortung überhaupt möglich ist. Der Bogen weist teilweise sehr kritische provokative Fragen auf.²⁰ Diese Fragestellungen sollte eine Antwort erzwingen, kann aber auch zu Artefakten führen. Diese sollen durch anders gestellte Rückfragen vermieden werden. Der Fragebogen wurde in drei Kapitel geteilt. In dem

¹⁶Reinders, Ditton, Gräsel & Gniewosz, 2011

¹⁷?, ?, Seite 11

¹⁸Kirchhoff, Kuhnt, Lipp & Schlawin, 2010, Seite 24

¹⁹Porst, 2009, Seite 46

²⁰Zum Beispiel: Ich denke, dass engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen.

ersten Kapitel wurden die Auskünfte zur Person erfasst, zum einen, weil die Daten von Nöten sind, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu den Engagierten und Politiker darzustellen, und zum anderen, um die Atmosphäre des Fragebogens aufzulockern. Hierbei muss also eine erste Frage gefunden werden, um eine Spannung zu erzeugen, so wie Porst formuliert:

“ Alle Regeln für die Formulierung der Einstiegsfrage beziehen sich auf die Kosten- Nutzen- Abwägung. Wenn die Befragungsperson aus den ersten Fragen erkennen oder zumindest erahnen kann, ...

1. die Sache könnte spannend für mich werden
2. das Thema könnte für mich interessant sein
3. die Fragen könnten sich auf mich selbst beziehen
4. einfach zu beantworten
5. und auch von mir als Befragungsperson zu beantworten sein,

... wird sie diese Nutzenaspekte bei ihrer Abwägung in der Wagschale zugunsten einer Teilnahmeentscheidung legen können. Die Einstiegsfragen müssen als Nutzen signalisieren, um die Teilnahmebereitschaft zu stärken.“²¹

Um einen Vergleich zu den Ausgangspositionen in Frankreich zu Deutschland zu ziehen, wurden die personenbezogenen Fragen ausgeweitet. Dabei ist die Frage nach der Wahlberechtigung eine ganz entscheidende, denn Bürgerbeteiligung heißt auch, die Partizipation und Integration der Gesellschaft zu erfassen, die nicht repräsentiert ist. Die zentralen Anforderungen bei der Erstellung einer Befragung fanden Beachtung. Feststellungen wurden vermieden, die offensichtlich von allen mit der gleichen Antwort bedient werden. Zum Beispiel die Befragung nach der Einschätzung der Motivation des Engagements zeigt auf, inwiefern sich Politik und Bürger gleichen. Dabei sind die Antworten nicht das Entscheidende, sondern der Gesamteindruck des Engagements. Ebenso wurden Feststellungen umgangen, die sich unterschiedlich interpretieren lassen, dies lässt sich aber durch die Individualität nicht vollkommen ausschließen. In der Befragung wurde bedacht, dass nicht zwischen den Themen hin und her gesprungen wird²², daraus folgend wurden die Fragen in Gruppen geschlossen und diese dann via Zufall gemischt. Die Feststellungen wurden dabei kurz gehalten und hypothetische Fragen vermieden.²³ Die Anwendung

²¹Porst, 2009, Seite 139

²²Porst, 2009, Seite 46

²³Porst, 2009, Seite 100

von Informationsfragen diene zur indirekten Messung von Einstellungen, Positionen in einer Gruppe und über ihre Kenntnisse der Thematik. Die Befragungen nach der allgemeinen kommunalen Situation hatte beispielsweise zwei Gründe, zum Einen wird das tatsächliche Wissen der Befragten herausgestellt und zum Anderen konnten die Fragen, die Möglichkeit für die Teilnehmenden die Strukturen der Datenerhebung zu erkennen. Projektive Fragen sind selten eingeflossen, da nicht mit Sicherheit festzustellen ist, ob der Befragte sich selbst an die Stelle einer anderen Person setzt und somit seine/ihre Einstellung gemessen werden kann. Die Verwendung in der Befragung war für die allgemeine Sichtweise von Bedeutung. Ob sich der Befragte an die Stelle setzt oder nicht, hatte für die Antwort keinen hohen Stellenwert. Deskriptiv vorzugehen heißt Kriterien zu finden, nach denen man beschreibt.²⁴ Die Wahl des Fragetypus spielt dabei eine gewichtige Rolle, denn Antwortverhaltenstendenzen können durch mannigfaltige Fragetypen vermieden werden und soll die so genannten "responses sets" verhindern. Die Antworten konnten geschlossen einfach (männlich/weiblich) oder geschlossen mehrfach (Bildung) gegeben werden. Die Verwendung von rangskalierten Fragen bietet dem Teilnehmenden die Möglichkeit, die Antworten in eine Reihenfolge zu ordnen. Die am häufigsten benutzte Methode ist die geschlossen skalierte Frage, dabei befindet sich die zugebende Antwort auf einer definierten Skala (von stimme ich voll zu bis stimme ich gar nicht zu). Offene numerische Fragen sowie offene Textfragen kamen bei möglichen Verbesserungsvorschlägen und auch nicht aufgelisteten Antworten zum Einsatz. In der Erhebung befinden sich keine Pflichtantworten, sowie nur wenige Fragefilter. Der Fragebogen wurde nach Themengruppen sortiert und nach dem Zufallsprinzip gemischt. Logische Fragereihen werden bei dieser Technik zusammengehalten. Die Aussagen möglichst wertfrei zu formulieren steht in einem Spannungsverhältnis zur Antwortprovokation und kann daher nur durch das abwechselnde positive und negative Fragemuster ausgeglichen werden.

Eine quantitative Befragung ist deshalb so schwierig zu gestalten, weil sie nicht jeden anspricht. Das macht eine internationale Befragung, die auf die Bedürfnisse und die Ideen der Befragten anspricht, noch um ein Vielfaches beschwerlicher. Die Individualität der Personen, die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sowie die individuelle politische Kultur sind sehr verschieden. Dies bezieht sich teilweise auch schon auf Nord-, Süd-, Ost- und Westdeutschland. Deswegen ist eine Interpretation von Daten auch unter dieser Prämisse zu verstehen. Die Analyse der Daten hat als Ziel, zu verstehen auf welche demokratische Reise sich die Städte in Deutschland begeben, die Städte in Frankreich werden als Vergleichsmittel eingesetzt. Die Bögen sind der französischen Kultur angepasst, was sich auch an

²⁴?, ?, Seite 17

den Rückläufen und den beschriebenen Reaktionen aufzeigen lässt. Ein Fragebogen, der im besten Fall darstellt, dass niemand Angst vor dem anderen Partner haben muss und dass eine starke Kooperation für alle Seiten Vorteile mit sich bringt, ist aber vor allem dafür da, Problemthemen anzusprechen und den Teilnehmenden in diesem Prozess die Chance zu geben, Veränderungsbedarf anzuzeigen. Die Fragebögen für Verwaltung und Politik unterscheiden sich dabei nicht so sehr voneinander, da sich die Ausgangsfragen und die Fragen zur Partnerschaft gleichen. Der Fragebogen für die engagierten Bürger wird als erstes beschrieben und ist somit der Grundrahmen, an dem sich die anderen Befragungen orientieren. Alle drei Fragebögen sind in ihren Formulierungen so gestaltet, dass ein Vergleich möglich ist. Im Folgenden werden die drei verschiedenen Fragebögen vorgestellt.

Der Fragebogen für die engagierten Bürger

Der Fragebogen ist in drei Abschnitte unterteilt, welche die verschiedenen Funktionen und Erklärungsansätze kennzeichnen. Im ersten Teilabschnitt werden möglichst unverfängliche Fragen zur Person gestellt. Diese Erhebung ist von großer Wichtigkeit. Die Angabe des Alters erlaubt es, dass die Partizipationsinstrumente bestimmten Alterskreisen zugeordnet werden können. Dabei kristallisiert sich bereits heraus, in welchen Bevölkerungsgruppen bereits Erfolge erzielt worden sind und welche Ansprache erfolgen sollte. Das Interesse für bestimmte Politikfelder der Befragten lässt Schlüsse über die bisherigen Erfahrungen mit partizipativer Demokratie zu. Bisher sind diese meist auf einige Themen beschränkt. Auch ist eine Schlussfolgerung über die bisherige Instrumentenauswahl möglich. Dabei wird festgestellt, inwiefern eine Assoziation von der Öffnung von neuen Politikfeldern zum Wissen der Befragten besteht. Die Länge des bestehenden Engagements ist ein Koeffizient, um Wissen bewerten zu können sowie die Antworten zum Zugang zu Informationen und die genaue Spezifizierung des Nutzens dieser Informationen. Die Einschätzung der monetären Verhältnisse in der Stadt wird ein Anhaltspunkt bieten, welche Zielvorstellungen die Partizipierenden haben. Das strukturelle Ungleichgewicht wird im Bereich 'Wissen im Zusammenhang mit Teilnahme' herausgearbeitet. Die Analyse, ob Bürgerbeteiligung den üblichen Verdächtigen eine größere Arbeitsfläche bietet, ist ein wichtiger Bericht, der über die demokratischen Prozesse in einer Stadt und die Folgen für das gemeinschaftliche Zusammenleben Auskunft gibt. Gibt kooperative Demokratie nicht den/ diejenige(n) mehr Spielraum, welche sogar schon Einfluss genießen, wie den Oppositionsfraktionen? Suchen sich Partei- und Vereinsmitglieder andere Wege, um ihren Einfluss geltend zu machen? Hier stellt sich sogleich das Problem ein, ob dieser mögliche Umstand positive oder negative Auswirkungen auf den demokratischen Prozess hat. Im zweiten Teil der Befragung ist es die Motivation für die Partizipation, die eine Analyse der demokratischen Veränderungen in

Städten erlaubt. Um eine Bürgerbeteiligungsstrategie aufzubauen, wird in diesem Abschnitt das „Wie“ der Bürgerbeteiligung analysiert: Dabei ist die Informationssuche sowie mögliche Partizipationsdauer und -zeiten ein Anhaltspunkt. Zudem ist die Betrachtung der Verhältnisse zwischen Bürger, Verwaltung und Politik sinnvoll. Die individuelle Beschreibung des jeweils anderen Partners lässt ein Schluss auf die Einstellungen zum Dreiecksverhältnis zu. Ein schlechtes Verhältnis ist häufig die Ursache für eine schwierige Partizipationsatmosphäre. Welches Ziel wird mit der eigenen Partizipation verfolgt und inwieweit ist Partizipation sinnvoll, um diese zu erreichen? Diese offene Frage ist insbesondere als Vergleich zu Verwaltung und Politik zu sehen. Die Beziehungsanalyse, was Partizipation den Beteiligten bieten kann, und die Gründe von Partizipation erlauben es, das persönliche Verhältnis zur Bürgerbeteiligung festzustellen. Im dritten Teil werden die bisherigen Erfolge aufgelistet. Hierbei braucht es eine Differenzierung aus spezifischen Fragen: In welchem politischen Zyklus sollte Partizipation stattfinden und auf welche Art und Weise werden ggf. Verbesserungen und Neuheiten gefiltert? Die Analyse der Bürgerbeteiligungsstrategie auf der Ebene der eigenen persönlichen Beteiligung soll die Präferenzen aufzeigen. Bürgerbeteiligung kann ebenfalls ein Sprungbrett in die Ratsversammlung bedeuten, aber ist es mit einer vorangegangenen Intention der Bürger verbunden. Während die ersten beiden Abschnitte eine Gegenüberdarstellung der drei Parteien möglich macht, ist der dritte Teil vor allem eine interpretatorische Analyse von den verschiedensten Variablen. Die Veränderungen und Perspektiven werden in einem Rückbezug auf die einzelnen Instrumente herausgearbeitet und in einem Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland, insbesondere bei den Unterschieden, offen gelegt. Welche Instrumente haben sich bisher in Frankreich durchgesetzt und auf welche Weise wurden diese ausgesucht? Welche Beteiligungsinstrumente sprechen die bereits Integrierten in der Stadt an und welches Beteiligungsinstrument ist auf das Vereinsleben aufgebaut und welche zieht bisher 'Nichtinvolvierte' an? Letztendlich wird die Heranführung an das jeweilige Beteiligungsinstrument dargestellt, unter der Berücksichtigung des Geschlecht, des Alters und der Berufseingebundenheit usw. Die zukünftig gewünschte Ansprache wird thematisiert und ihre mögliche Korrelation mit den jeweiligen Aufgabenbereichen aufgezeigt.

Der Fragebogen für die Verwaltung

Der dreigeteilte Fragebogen beinhaltet zu Beginn die Angaben zur Person. Der nächste Abschnitt analysiert die Wahrnehmung zu den bisherigen Verfahren und den Personen im Bürgerbeteiligungsprozess. Der letzte Teilabschnitt stellt die Einbringung der Verwaltung in den Beteiligungsprozess heraus. Dabei ist der zentrale Fokus auf die gewünschte Art und Weise von Bürgerbeteiligung aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter gelegt. Es steht das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger und zur Politik im

Vordergrund und die Analyse der größtmöglichen Effektivität im politischen Prozess und bei der Ansprache. Erfahrungen bei der Suche nach Reizthemen sollen für eine effektivere Beteiligung als bisher genutzt werden. Die zukünftige Entwicklung der Partizipation soll ermittelt werden. Herausgestellt wird, ob bestimmte Instrumente bei der Erreichung von einer bestimmten Zielmenge ein Verfallsdatum besitzen und nicht mehr den Nutzen erbringen. Eine Wiederholung sollte erst nach Ablauf eines größeren Zeitraumes angestrebt werden. Die Prozesse dürfen nicht in einer Endlosschleife erlahmen und sollten der Verwaltung die Möglichkeit geben, die geforderten Veränderungen oder Maßnahmen durchzusetzen. Insbesondere wird die Frage nach den Gründen für Partizipation in Deutschland als schwierig empfunden. In dieser speziellen Frage soll mitgeteilt werden, warum sich Ratsmitglieder und Bürger engagieren. Dazu sollten die Gründe des jeweils anderen eingeschätzt werden. Dabei war es nicht die jeweilige Antwort, die interessierte, sondern die Schnittmenge der Gruppen. Durch eine hohe Fehlerrate in Deutschland musste dieser Frageansatz aufgegeben werden.

Der Fragebogen für die Räte

In dem ersten Kapitel wurden auch hier die Auskünfte zur Person erfasst, zum einen, weil die Daten von Nöten sind, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu den Engagierten und Ratsmitgliedern darzustellen, und zum anderen, um einen Einblick in die Persönlichkeit der Ratsmitglieder zu bekommen. Die Länge der Partizipation und der Tätigkeitsbereich ermitteln die Erfahrungswerte. Die Gründe für das eigene Engagement und die Zugehörigkeit zu Vereinen und anderen Gruppen zeigen die Eingebundenheit in die Gesellschaft. Im zweiten Absatz steht das Verhältnis zur Bürgerbeteiligung und im letzten Abschnitt die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung im Vordergrund. Es wird auf ihr Wissen und Erfahrungswerten aufgebaut. Insbesondere, was die rechtlichen Strukturen und die Veränderungen im Sachbereich der Bürgerbeteiligung betrifft, wie zusätzliche Mittel und Hilfestellungen. Das Engagement, das sich in Zeit und Ziele messen lässt, soll aufzeigen, welchen Stellenwert das Amt im Privaten genießt. Bei der Einschätzung der Motivation sollte das Eigeninteresse der Bürger antizipiert werden, sind diese beispielsweise berufs- oder vereinsorientiert. Dabei geht es auch um die Analyse der Frage, ob der Rat die Bevölkerung repräsentiert oder nicht. Für jede Stadt ist es wichtig zu wissen, wie sie ihre Einwohner erreichen kann. Dies ist aber eindeutig von den Traditionen der Kommune abhängig, dennoch soll mit der konkreten Frage Anreize für Neuheiten gegeben werden. Mögliche Gestaltungsspielräume sollen die bereits angewendeten Instrumente bewerten. Die Partizipationsausgestaltung verläuft über die Fragen der Umsetzung der Maßnahmen, die Verfügbarkeit von Geld bei der Ideenfindung und Diskussionen,

der Teilhabe von sonst 'Ausgeschlossenen', der Mediendarstellung bis hin zur Informationsverbreitung. Diese Aspekte sind Voraussetzungen für Entscheidungen und zeigen die Unterstützung der Akteure an.

3.2.2 Methodik des Interviews

" Das Interview ist eine systematische Methode zur Informationsgewinnung bei dem Personen durch Fragen oder Stimuli in einer asymmetrischen Kommunikationssituation zu Antworten motiviert werden."²⁵

Für die Durchführung eines Interviews gibt es vielfältige Wegweiser und Leitfäden. Aber auch hier müssen die Ausgangsbedingungen und Kulturunterschiede auf die Bedürfnisse zugeschnitten werden. Das Interview dient zur Beantwortung von offenen Fragen und um Schwerpunkte in der Befragung der Städte setzen zu können. Der Erfahrungsschatz sollte insbesondere das Wissen um die hierarchischen Besonderheiten in der Verwaltung, informellen Situationen in der Politik und die möglicherweise Verhältnisse zwischen den beiden erweitern werden. Beispielsweise ist nicht anzunehmen, dass die Administration, dem Weberianischen Modell entspricht, aber wie und wann kommt dies insbesondere zum Ausdruck? Auch ist der Bürgermeister einer großen Stadt in Frankreich in dem Machtgefüge dieses zentralistischen Staates anderes eingebettet als beispielsweise jemand aus einer kleineren Kommune. Die Analyse sucht die Koeffizienten, bei denen dieses Verhältnis zum Ausdruck kommt. Insbesondere, inwieweit sich das Verhältnis zum Präfekten verändert und zur Administration in Paris. Dieses Interview erlaubt insbesondere diese kooperationsoffenen Fragen zu beantworten. Dabei sind subjektive Sichtweisen und Bedeutungsannahmen zu relativieren, die durch die mündliche Gegenüberstellung und dem Gesprächsverlauf interpretierbar werden. Der Vorgang ist als eine Mischung aus Sach- und Meinungsinterview zu bezeichnen. Die Interviewpartnerin verfügt über die notwendige Sachkompetenz, welche die Fakten in den Vordergrund stellen ließen. Es wurden aber auch Standpunkte bzw. Meinungen der Befragten erbeten. Für das Interview standen uns zwei Tage zur Verfügung, um ein Gespräch aufzubauen. Der Gesprächspartner sollte sich dadurch nicht gehetzt fühlen, um insbesondere Meinungen gut darstellen zu können. Zur Anwendung kamen neben geschlossenen Fragen vor allem Informationsfragen. Die am häufigsten verwendete Frageform, die offene Frage, hat meiner Interviewpartnerin Gelegenheit gegeben, Entwicklungen, Sachverhalte und Meinungen ausführlicher darzulegen. Dabei wurde immer wieder nach den Gründen für Entscheidungen oder Meinungen gefragt. Die Aus-

²⁵Reinders et al., 2011, Seite 86

gangssituation für die Erstellung eines Interviewleitfadens²⁶ war ein telefonisches Vorabinterview, in dem der Sachverständigen die Arbeit vorgestellt, die Themen abgesteckt und Fragekomplexe unterteilt worden sind. Die gemachten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung und die genaue Ausgestaltung der Quartiersräte standen als erstes im Vordergrund. Im nächsten Punkt wurde auf die momentane Ausgestaltung ein Blick geworfen und eine im Nachhinein darauf schauende Einschätzung der Bürgerbeteiligung vorgenommen. In dem dritten Komplex wurde über die Mitarbeit der drei Akteure in den Bürgerbeteiligungsinstrumenten gesprochen, unter der Berücksichtigung der Parteien und Vereine und dessen Strukturen. Außerhalb der Befragung wurde über die bestmögliche Ansprache für die Teilnahme an der Studie diskutiert. Nach diesen Erkenntnissen ist die erste Ansprache an den Bürgermeister verlaufen.²⁷ Gewonnene Erkenntnisse durch das Interview waren die Auskünfte über die internen Einschätzungen und die Ausgangsthese, die teilweise schon beantwortet wurden. Dadurch konnten diese spezialisiert werden. Die größere französische Partizipationsbereitschaft, die aus der Form ihrer Demokratie und den bisherigen Möglichkeiten der Einflussnahme erwachsen, wurden verbunden mit der häufigen Anwendung der Nutzerdemokratieverfahren und weniger mit Ideensammlungs- bzw. Demokratieintensivierungsverfahren.

²⁶siehe Balzert/Schäfer/Schröder u. Kern, 2008, Seite 59 und Reinders et al., 2011, Seite 94

²⁷siehe Anhang: Tabelle I.VI, in der die Daten, der Ansprache und der Kommunikation abgebildet sind.

Kapitel 4

Bürgerbeteiligung in Deutschland

In der Historie der deutschen Kommunen genießt die Demokratie einen großen Stellenwert, welches sich insbesondere mit der Volksnähe der Politik vor Ort erklären lässt, und dass sie bisher als eine Art "Ausbildungsstätte" für Politiker auf der Landes-, Bundes- oder europäischen Ebene fungiert. Viele Politiker und Politikerinnen haben ihre Karrieren in der Kommunalpolitik begonnen.

Auch konnten immer wieder neue Reformkonzepte auf der Verwaltungs- und der Politikebene erprobt werden. *Learning by doing* auf der kleinsten Ebene als Erfolgsrezept findet nun auch im Bereich Bürgerbeteiligung Anwendung. Zwei grundsätzlich verschiedene Typen können als Reaktion auf die kommunalen Herausforderungen unterschieden werden: Das neoliberale Konzept, welches für eine Reduzierung staatlicher Aktivitäten steht und für eine Aufgabenrückübertragung auf die Bürger sowie das partizipative Konzept als Gegenmodell¹, welches das Potenzial der Organisierten/der Einwohner anerkennt und eine kooperative Aufgabenwahrnehmung anstrebt. Dabei befassen sich beide Reformen mit der gleichen Idee von bürgerlicher Freiheit. Aber um Partizipation zu ermöglichen braucht es ungewöhnliche Strukturen, die Schaffung von besseren Voraussetzungen des Ehrenamtes und eine vor Ort angepasste Einbindung der Bürger in die Entscheidungsprozesse.

4.1 Strukturelle Voraussetzungen in deutschen Städten

Das Aufgabenspektrum einer Kommune unterteilt sich in Selbstverwaltungsaufgaben (weisungsfreie Aufgaben und Pflichtaufgaben) und Auftragsangelegenheiten (staatliche Aufgaben und weisungsunge-

¹Rolf & Thomas, 2006, Seite 325

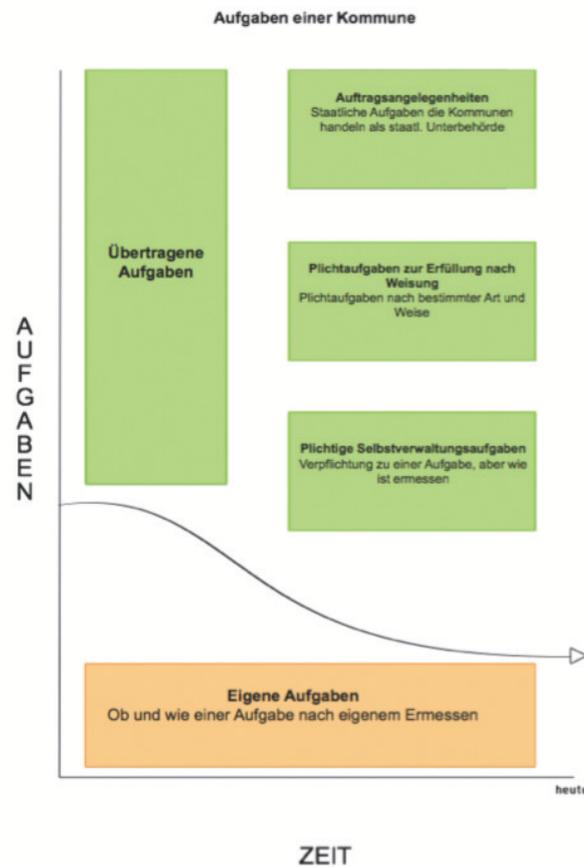


Abbildung 4.1: Aufgaben der deutschen Kommunen. Die eigenen Aufgaben nehmen über die Jahre einen immer kleineren Aufgabenbereich ein.

bundene Aufgaben). Die freien Aufgabenbereiche werden stark eingeschränkt, unter anderem durch die von einer höheren Ebene zugewiesenen Pflichtaufgaben und damit zunehmenden prekären finanziellen Situation.² Das Aufgabenspektrum der Gemeinden wird vor Allem durch die übertragenen Aufgaben bestimmt (siehe Abbildung 3.1). Die Gemeinden haben nur einen beschränkten Einfluss auf die Einnahmen, z.B. in der Entgelt- und Schuldenpolitik und in der Hebesatzpolitik, aber keine Mitentscheidungsrechte in der Steuergesetzgebung oder im kommunalen Finanzausgleich.³

Die Unterscheidung nach kommunaler Größe ist für die Untersuchungen in diesem Gebiet von entscheidender Bedeutung, da sich das Miteinander und die gesellschaftlichen und politischen Strukturen stark verändern. Große Städte und Kleinstgemeinden spüren durch ihre enge Verknüpfung mit den Bürgern sehr schnell die Probleme vor Ort. Zu beachten ist, dass die Gemeinde nach Rechtsla-

²Wehling & Kost, 2010, Seite 8

³Kunz, 2000, Seite 105

ge keinen Gegensatz von städtischer und ländlicher Kommunalpolitik zulässt.⁴ Unterschieden werden jedoch Dörfer die Einheitsgemeinden mit Ortsvorsteher besitzen und dezentralisierte Einheitsgemeinden mit Ortschaftsverfassung. Das lokale soziale Leben wird in kleinen Gemeinden vor allem durch Kirchen und Vereine⁵ getragen, wobei der Bürgermeister (insbesondere, wenn unmittelbar gewählt) eine große Artikulations- und Durchsetzungsopportunität erhält. Der Willensbildungsprozess ist zudem mehr personen- als organisationsbezogen. Der Landkreis als soziale Ebene oder das Bundesland sind keine unmittelbaren lokalen Institutionen sondern wohl eher Fernräume.⁶ Das politische Handeln ist im Gegensatz zur Stadt als eher parteidistanzierter einzuschätzen, wobei Parteien insbesondere die Bildung einer neuen Identität von neu gebildeten Gemeinden fördern können. Diese Entwicklung ist nach den Gebietsreformen ein wichtiger kommunaler Entwicklungsschritt gewesen.

4.1.1 Die gewählten Vertreter der Bevölkerung in einer Stadt

Um Probleme oder auch Veränderungsbedarf anzeigen zu können, braucht es eine Beschreibung des Soll-Zustandes. Qualitätskriterien für lokale Politik wurden von Kersting unter folgende Kriterien gegliedert:⁷

- **Partizipation:** Kein Fokus auf Selbsthilfe, sondern auf das Kooperieren bei der Entscheidungsfindung. Kersting gibt zu bedenken, dass dabei neue Interessengruppen involviert und ein Abbau der Elitenblockade als Ziel stehen sollte. Diese Entwicklung konnte sich bisher nicht als allgemeines Ziel durchsetzen. Kersting plädiert somit gegen Expertenbürger als Bürgerbeteiligung zu deklarieren und glaubt, dass eine Elitendemokratie (via Wissen ohne Wahl) sich nicht durchsetzen wird.
- **Repräsentativität und Legitimation:** Die Parteien wählen die Kandidaten für das zu wählende Amt aus und bedürfen Veränderungen im Demokratisierungsprozess. Wehner gibt zu bedenken,⁸ dass die Parteien veraltete bzw. unmoderne Interessenkonflikte politisieren.⁹ Er wirft ihnen auch vor, dass sie den Anspruch erheben würden, eine Organisation mit universellen Fähigkeiten zu

⁴H. Schneider, 1999, Seite 86

⁵siehe Zimmer, 1998

⁶H. Schneider, 1999, Seite 86

⁷Kersting, 2004, Seite 227

⁸Wehner, 1997, Seite 257

⁹Hier kann entgegen gehalten werden, dass ein sozialer Staat und eine ökologische Fokussierung noch immer wichtige politische Themen besetzen.

sein.¹⁰ Diesen aber in der Realität nicht gerecht werden können, weil zu viel Spezialwissen gefordert wird.

- **Responsivität:** Die Steuerungsdefizite des kommunalen Rates gilt es abzubauen. Schon die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGst) hat in ihrem Bericht festgestellt, dass die Kommunen eine Strategie-, Management-, Attraktivitäts- und Legitimitätslücke ausweisen.¹¹
- **Dezentralisierung:** Die Verwaltung soll durch eine kollegiale Verwaltungsspitze verändert werden. Dieses Kriterium ist im Zuge der NSM und jetzigen Governancediskussion ein Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung, wobei Kuhlmann beanstandet, dass ein Mangel an verwaltungspolitisch interessierten Evaluationen vorhanden ist.¹²
- **Transparenz:** Qualifizierung und Erweiterung der lokalen Öffentlichkeit. "Die Kommunen leisten die Daseinsvorsorge nicht als Selbstzweck. Ihr Handeln ist geprägt durch soziale Verantwortung und durch Gemeinwohlerwägungen."¹³

Das Personalisierungsdilemma aufzuheben, ist schon wegen der Direktwahl des Bürgermeisters kaum zu leisten. Diese allgemeinen Kriterien der Kommunalpolitik sind sinnvoll, aber mit der jetzigen Zielrichtung nicht kongruent. Fokussiert auf die Arbeit der Stadtverordneten/ Stadtratsmitglieder sind die Probleme vielfältig. Der größere Informationsbedarf, insbesondere unter der Berücksichtigung der verschiedenen städtischen Lebensbedingungen, erweist sich bei der "(...)Suche nach einer langfristigen kohärenten Städtepolitik als Herausforderung."¹⁴

Ein häufig in Großstädten anzutreffendes Problem ist (1) der hohe Zeitaufwand des Ratsmitgliedes. Schon Reiser¹⁵ stellte während einer Feldstudie fest, dass der Zeitaufwand für einige Ehrenämter manchmal sogar die Arbeitszeit für den Hauptberuf übersteige. Anzeichen für solch ein Missmanagement sind, dass Sitzungen auch während der Arbeitszeit stattfinden und die Sitzungen lange Zeitspannen in Anspruch nehmen. Dieser Umstand hat zu großen Problemen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat geführt. Die Konsequenzen für den Rat sind:

- der hohe Bildungsstandard ist spiegelverkehrt zur Bevölkerung.

¹⁰Wehner, 1997, Seite 257

¹¹sieheKGst, 2001

¹²Kuhlmann & Bogumil, 2010, Seite 16

¹³Brandl, 2007, Seite 104

¹⁴Häußermann, 2004, Seite 1

¹⁵Reiser, 2006, Seite 45

Tabelle 4.1: Politisches kommunales Handeln, Quelle: Kersting, 2004, Seite 22

Kommunalpolitik	Stadtrat	Zusammenarbeit
Entscheidungsprozesse basieren auf Parteiinteressen und Majoritätsprinzip	Problembearbeitung auf der Outputseite	Interaktionsstil ist Konfrontation zwischen den Akteuren
Netzwerke und Verhandlungen meist exklusiv	hoher Zeitaufwand durch organisatorische Schwäche	Keine klaren Abgrenzung von Politik und Bürokratie
Informelles Regierungshandeln -informelles Handeln ist effizienter	Existenz von Klientensystemen ist aber kein Problem solange ihr ein System gegenüber steht.	Abstimmungsprobleme zwischen funktional ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft
Intransparenz durch vermehrte Teilhabe von Policy-Netzwerke zeigt das Konsensbedürfnis der Gesellschaft an	Komplexität in ihrer Nebentätigkeit durchschauen	Zeitmangel erzeugt bestimmte Führungskräfte oder schlechte Entscheidungen

- eine Überrepräsentation der mittleren Alterskohorte, denn in diesem Alter sind die Mitglieder beruflich und privat etabliert.
- die Dominanz von bestimmten Berufsgruppen, denn das Ratsmitglied muss beruflich abkömmlich und flexibel sein, was dazu führt, dass Rentner und Beamte eher die Möglichkeit haben, sich zu engagieren. Des Weiteren sind oft politiknahe Berufe vertreten.
- eine Unterrepräsentanz von Frauen ist noch immer Thema. Das ergibt sich zum Teil aus der familiären Rollenverteilung, die oft eine Doppelbelastung für die Frau zur Folge hat, aber auch aus dem nachgewiesenen größeren Desinteresse.¹⁶ Der Anteil der Frauen steigt jedoch parallel zur Gemeindegröße stark an.

(2) Mit der Finanzkrise der Kommunen sind weniger Mittel zur freien Verfügung. Die anhaltende Finanzknappheit setzt den Entscheidungsträgern enge Grenzen für kommunale Investitionen, dabei spielen die Kommunen in manchen Sektoren eine wichtige Rolle als Arbeitgeber und Investor (siehe Fig. 3.2).

Die Erhaltung und der Ausbau der kommunalen Arbeitsstrukturen rücken immer weiter in den Hintergrund.¹⁷ Der Mangel an Finanzen und der rückläufige Planungseinfluss ist unter der Prämisse zu

¹⁶Köser, 2000, Seite 156 Reiser, 2006, Seite 144

¹⁷Miosga, 2007, Seite 80

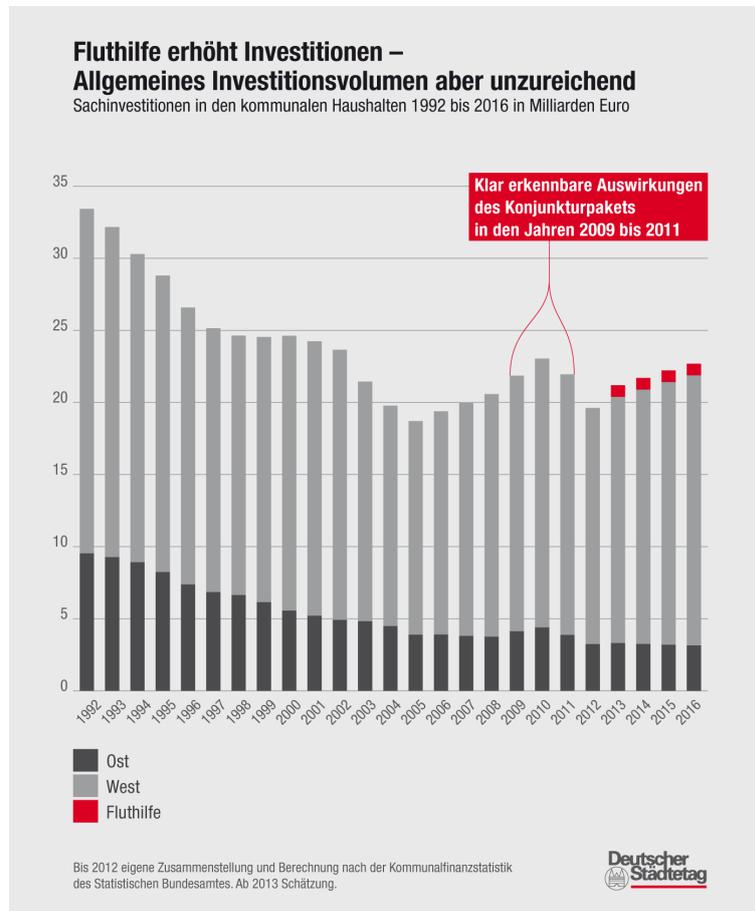


Abbildung 4.2: Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2016, Quelle: Deutscher Städtetag <http://www.staedtetag.de/publikationen/gfb/index.html>

sehen, dass die "Macht privatisiert"¹⁸ wird, d.h. der nötige Einfluss zu Änderungen in den Kommunen fehlt.

Die Ratsmitglieder (3) müssen in ihrer Arbeit komplexe kommunale Muster in ihre Entscheidungen der Mittelverteilung einbeziehen, das bedeutet viel Spezialwissen als Voraussetzung für mögliche Entscheidungen. Beispiele sind:

- Globalisierung, heißt für die Kommunen, vor allem neue Netzwerke und Kooperationen finden und langfristige Planung vorzunehmen
- Der demographische Wandel verändert die Rahmenbedingungen im Bereich der kommunalen Wirtschaft und der Daseinsvorsorge¹⁹

¹⁸Hermann, 2007, Seite 466

¹⁹Miosga, 2007, Seite 87

- Umweltschutz und Verkehrsentwicklung insbesondere in Großstädten
- Kulturpolitik mit wenigen Mitteln
- Heterogenisierung und Segregation der Städte, hier spielt die Schulpolitik hinein
- Kultur und Professionalität zur Bürgerbeteiligung
- Modernisierung der Verwaltung
- Parteipolitisierung in den großen Städten und nach Stierböck der hohe Vermittlungsaufwand seitens der Verwaltung bei politischen Beschlüssen und Bürgerinteressen.²⁰

Erfolgreiche Kommunalpolitik (4) hängt vor Allem von der Konstellation zentraler politischer Akteure ab. Neben den persönlichen Kompetenzen und dem organisatorischen Rahmen²¹ ist die Kooperation der Partner einer der wichtigsten Einflussfaktoren. Die drei Führungsfunktionen, der Vorsitz im Rat als Bürgervertretung, die Leitung der Verwaltung und die Vertretung der Gemeinde nach außen, sei es als Repräsentant oder als Rechtsvertreter, stehen aber nicht nur allein im Fokus und würden sich in den häufigsten Fällen nur auf den Bürgermeister beschränken. Bei den Stadtverordneten sind die Anzahl der Positionen, Vorstandsposten und der Vorsitz in einem Ausschuss von Bedeutung. Insbesondere der Ausschussvorsitz stellt eine Prestige-Position dar und ist ein Mittel zur Profilierung. Die Profilierung ist für die gewählten Mitglieder von Nöten, steht aber meist den sogenannten 'lauten' Prioritätensetzungen gegenüber, die mit dem Interaktionsstil der Konfrontation einhergehen.²² Die Einfluss der Fraktionen "(...) als selbstständig handelnde, voneinander unabhängige, mit eigenen Zielvorstellungen versehene politische Gruppen in den parlamentarischen Gremien"²³ und ihre Bedeutung im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess steigen mit der wachsenden Politisierung. Als permanente Gliederung der Vertretungskörperschaften steuern und erleichtern sie die Arbeit der Ratsmitglieder. Die Aufgaben der Fraktionen sind die politische Richtliniensetzung sowie Programmaufstellung und die Formulierung von Entwicklungszielen. Die immer häufigere Verlagerung der Arbeit vom Plenum in die Ausschüsse macht aus der Fraktion das wichtigste Willensbildungs- und Arbeitsgremium. Hier fließen die Informationen der Ausschüsse zusammen und es können fraktionseinheitliche Positionen gefunden werden. Der Mitarbeiterstab der Fraktion hilft durch Vorbereitung, Dokumentation, Pressearbeit und erhöht die Sachkompetenz der Fraktion.

²⁰Stirböck, 2005, Seite 4

²¹Osner, 2008, Seite 1

²²Osner, 2008, Seite 6

²³Naßmacher & Naßmacher, 2007, Seite 242

Die Beigeordneten als Akteure haben eine "(...) Brückenkopffunktion zwischen Bürgermeister, Ratsfraktionen und den Verwaltungsämtern inne."²⁴ Fachdezernenten werden durch ihren Informationsvorsprung all zu oft zu Ressortverteidigern. Politische Entscheidungen entstehen dann nach Banner meist nicht aus einem integrierten Fachkonzept, "(...) sondern aus einem Ringen von Wünschen und Zwängen, wobei nicht die Gesamtverordnung im Vordergrund [steht], sondern das Wohl des Fachbereichs."²⁵

Das gewählte Kräfteverhältnis in der Ratsversammlung kann ebenfalls Konkurrenz oder Kooperation herbeiführen, insbesondere, wenn sich zwei gleich starke Parteien/Fraktionen in der gewählten Vertreterschaft gegenüberstehen. Die Bertelsmannstudie von 2004 zeigt, dass zwischen den Parteien keine Unterschiede mehr erkannt werden. Auf der städtischen Ebene haben sie dennoch eine große Bedeutung gewonnen und dieser Entwicklung werden zahlreiche Veränderungen zugeschrieben, wie die Professionalisierung, aber auch die Beschleunigung des Verstaatlichungsprozesses und die Auflösung der damit verbundenen Selbstverwaltungsstrukturen.²⁶

Diese negative Stimmung trifft aber nicht nur Parteien, sondern auch andere Institutionen, wie die Gewerkschaften, wobei sogar die eigenen Mitglieder der Institution misstrauen.²⁷ Ein Grund für die Vertrauensprobleme sind nach Ansicht Wehners die Art und Weise des Mitgliederumganges und die Zurschaustellung von Grabenkämpfen. Die Medien spielen bei diesem Dilemma eine wichtige Rolle, denn innerparteiliche Demokratie wird zu einer fortwährenden Zerreißprobe für die Partei, insbesondere medial.²⁸

Defizite in der Erfüllung der Ratsfunktionen (5) werden durch die ansteigende Belastung erzeugt. Gerade in Bezug auf die Kontrolle der Verwaltung setzt der Rat durch den Informationsvorsprung der Verwaltung kein Gegengewicht. Auch der Anstieg der Verwaltungsvorlagen, macht deutlich, dass der Rat seine Machtbefugnisse nicht ausfüllt.²⁹ Das Problem scheint sich durch die zeitliche Einschränkung der Ehrenamtlichkeit noch zu potenzieren.

Die monetären kommunalen Probleme und die Landesregierungen können allgemein auch als Anschubfaktor für Reformen in den Kommunalverwaltungen fungieren,³⁰ wobei sich das Neue Steuerungsmodell am stärksten durchsetzen konnte. Als Entlastung und Organisationsverbesserung der Verwaltung und als Konzept für eine neue politische Steuerung gedacht, konnte sich nur Ersteres durchsetzen.

²⁴Osner, 2008, Seite 3

²⁵Banner, 1996, Seite 183

²⁶Zielinski, 1997, Seite 151

²⁷Kornelius & Roth, 2004b, Seite 63

²⁸Wehner, 1997, Seite 257

²⁹Gabriel, 1981, Seite 200 Reiser, 2006, Seite 16

³⁰Kopatz, 2003, Seite 13

Die Entlastung des kommunalen Rates durch die Vermeidung von Detailfragen und von zu langen Tagesordnungen hat keinen Anklang gefunden. Der Verwaltungsansatz, der insbesondere Verlagerung von Aufgaben vorsieht, ließ den Einfluss der Ratsmitglieder auf ihre Aufgabenerledigung sinken.³¹ Glück wirft dem Konzept des 'schlanken Staates' Zukunftslosigkeit vor, "(...) da Effizienz eine Methode sei, aber kein Inhalt."³² Eine der vielen Begründungen für das Scheitern von politischen Strukturreformen, liegt in dem vorhandenen Widerspruch, dass dem Rat die Legitimation erteilt wird, er jedoch zugleich keine Verantwortung trägt. Aufgaben werden von der Verwaltung beschlossen oder liegen in der Hand privater Firmen.³³ Ein weiteres angestrebtes Ziel der Reform ist, dass das Parteibuch bei der Suche nach geeignetem Personal in den Hintergrund gedrängt werden sollte. Die Verwaltungsreformen und ihre schnellen Fortschritte haben sich jedoch wieder gelegt, insbesondere, weil die gesetzten Ziele nicht umgesetzt werden konnten.³⁴ Kopatz geht jedoch davon aus, dass eine Reform in der Verwaltung ein Dauerzustand sei und dass ein Abschluss nicht vorhanden sein werde.³⁵ Hier gibt es zu bedenken, dass sich eine Reformmüdigkeit einstellen kann, wenn kein Ziel und damit kein Ende erreicht werden kann. Wie bereits erläutert haben die Ressortegoismen und die institutionelle Abschottung deutlich zugenommen.³⁶ Zudem werden die angebotenen Informationsinstrumente, wie das Berichtswesen nach Bogumil von den Ratsmitgliedern kaum genutzt.³⁷

"Jedoch sind dem Steuerungs- und Koordinierungspotential – so die zentrale These – durch das überkommene dualistische Aufgabenmodell der Kommunen enge und konterproduktive Grenzen gezogen."³⁸ Also liegt ein Scheitern auch in der Ebenenverteilung des Staates begründet.

Über alle Theorien hinweg ist die Nachhaltigkeit der Reformen ein Dauerthema. Speier geht davon aus, dass ein Gesamtpaket das Transformationsziel erreichen kann und charakterisiert die Nachhaltigkeitskommune mit der durchgeführten Verwaltungsreform, dem implementierten Umweltmanagement, dem Selbstverständnis als Bürgerkommune und der aktiven Unterstützung der Lokalen Agenda 21.³⁹ Insbesondere setzt ein Gesamtpaket auf alle Steuerungsgrößen.

³¹Brandl, 2007, Seite 109

³²Glück, 2007, Seite 54

³³Brandl, 2007, Seite 107

³⁴Banner, 2003, Seite 78

³⁵Kopatz, 2003, Seite 16

³⁶siehe Bogumil, 2007, Seite 98 in Wollmann, 2007, Seite 66

³⁷Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 163

³⁸Wollmann, 2007, Seite 70

³⁹Speier, 2003, Seite 73

Tabelle 4.2: Vergleich idealtypischer Verwaltungen, Quelle:Speier, 2003, Seite 73

Idealtypische Verwaltung	Grundlegende Ausrichtung	Rolle der Verwaltung	Steuerungsgröße
Ordnungskommune	Rechtliche Vorschriften	Durchsetzend	Input
Dienstleistungskommune	Kundenbedürfnisse	Kundenorientiert	Output
Bürgerkommune	Bürgerinteressen	Aktivierend	Outcome
Nachhaltigkeitskommune	Gesellschaftliche Normen	Zukunftsweisend	Nachhaltiger Outcome

Die Modernisierung der Kommune hat sich je nach Schwerpunkt, in eine der in der Tabelle angegebenen Richtungen, wie Kundenbedürfnis oder Durchsetzung der rechtlichen Vorschriften, entwickelt. In der Tabelle 3.2 werden die Unterschiede in der Herangehensweise ersichtlich. Kuhlmanns Analyseansätze setzen ebenfalls auf die Steuerungsoptionen, wobei sie zwischen Innen- und Außendimension unterscheidet.⁴⁰ In der Außendimension wird die Kundenzufriedenheit um die Bürgerkommune erweitert. Deren Kernelement ist die kooperative Demokratie.⁴¹ Alle Verwaltungstypen bauen aufeinander auf, wobei die Verwaltungsmodernisierungswellen um die Governancediskussion erweitert wurden.⁴² Eine neue Steuerungsart (die auch in der Bürgerkommune und Dienstleistungskommune Anwendung findet) soll die Komplexität reduzieren, verwaltungsinternes Lernen fördern und einbindendes, koordiniertes Handeln ermöglichen.⁴³ Die Verwaltung soll vermehrt andere Akteure, die ebenfalls den politischen Prozess beeinflussen, in ihre Arbeit einbeziehen.

4.1.1.1 Veränderungen im Zuge der direkten Demokratie

In der Kommunalpolitik ist das Machtverhältnis einer Stadt im Zuge der Direktwahl des (Ober)-Bürgermeisters zu seinen Gunsten verlagert worden. Vorteile durch die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten liegen in der klaren Verantwortlichkeit und Transparenz des Entscheidungsprozesses sowie in der erhöhten Bürgerorientierung seitens des Bürgermeisters. Die Persönlichkeit einer Person tritt dabei in den Vordergrund, d.h. die Parteienautorität wird teilweise gebrochen. Kersting beschreibt den Bürgermeister einer deutschen Stadt im Schnitt noch relativ jung im Vergleich zu den kommunalen Räten. Das Alter

⁴⁰sieheKuhlmann, 2008

⁴¹Banner, 2003, Seite 79

⁴²sieheJann & Wegrich, 2004

⁴³Gawel,1991, Seite 87, Rudzio, 1991, Seite 272 in Kopatz, 2003, Seite 10

liegt zwischen 30-40 Jahre. Er bleibt 6-8 Jahre im Amt und hat danach Pensionsansprüche. Er hat keine sehr starke Parteiorientierung und ist meist aus der öffentlichen Verwaltung. Eine Besonderheit ist, dass die Person in Großstädten von außerhalb der Stadt kommt und in Kleinstädten kommt der Bürgermeister aus der Kommune. Wehlings⁴⁴ Sozialprofil eines Bürgermeisters zeigt sich in Baden-Württemberg ein wenig differenzierter. Der Bürgermeister ist häufig ein Mann, durchschnittlich mit Ortsanbindung, ein ausgewiesener Verwaltungsfachmann mit einem Bildungsabschluss und parteilos. Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid als direktdemokratische Instrumente unterscheiden sich vor allem in der Anwendungshäufigkeit. Ein Bürgerbegehren ist sehr viel häufiger anzutreffen, wobei dies aber selten funktioniert. Der Negativkatalog ist eine große Einschränkung, ebenso der Kostendeckungsvorschlag und die Quoren von 20 bis 30 % Beteiligung. Es ist zwischen den verschiedenen Begehren zu unterscheiden: obligatorisch, fakultativ oder ob sie als Korrektivbegehren oder Initiativbegehren zu verstehen sind. Mit dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid sollen unter anderem die Defizite des Parteienmonopols gemildert, sowie eine Aufwertung von schwächeren Interessen durch die Kanalisierung des Protestes herbeigeführt, werden. Dies steht im Widerspruch zur Feststellung, dass Ratsmitglieder gezwungen sind, sich populistisch zu verhalten, um ihre Wiederwahl zu ermöglichen.⁴⁵ Zugleich braucht es den Bürger, um dieses Problem zu beheben. Die Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides hatte eine Steigerung der Volkssouveränität zur Folge, aber geht auch mit einer hohen Problemkomplexität einher. Der Stellenwert eines Bürgerentscheides muss erst noch bestimmt werden. Es stellt sich die Frage, ob die gleiche Qualität wie ein Beschluss des Rates vorliegt, oder Bürgerentscheide sogar höher zu bewerten sind. Es hat sich im Verfahren gezeigt, dass die Gemeindegröße ein wichtiger Faktor für den Einsatz der Instrumente ist, genauso wie auch die Bedeutung der Parteien und ihre Initiativfunktion steigt. Die Höhe des Unterschriftenquorums entscheidet ebenso über die Häufigkeit von Einreichungen. Es ist anzunehmen, dass je geringer das Quorum ist, desto häufiger werden die Instrumente angewendet. Ihre direkte Wirkung hat jedoch nur eine bedingte Änderung in der Machtkonstellation einer Kommune geschaffen. Aber sie zeigen vorzeitige Wirkungen, denn die Möglichkeit eines Bürgervetos erhöht den Kooperationszwang. Die direktdemokratischen Teilhaberechte werden durch Bürger- und Einwohnerversammlungen komplettiert. Die Diskussion und der Austausch von Informationen sind Ziele des Instrumentes, ohne jedoch Beschlusskompetenzen zu umfassen. Sind die Einwohnerversammlungen selbst nicht direktdemokratisch, können die anderen direkten Instrumente jedoch nicht auf diese verzichten. Die vielfältigen Veränderungen insbesondere im Bereich der Einführung plebiszitärer Ein-

⁴⁴Wehling, 2010, Seite 31

⁴⁵Kopatz, 2003, Seite 11

flussmöglichkeiten wurden nicht durch die Ratsmitglieder der Kommunen initiiert. Sie agierten eher gegenteilig, um den drohenden Machtverlust zu verhindern. Die Landespolitik verhalf hier zum Durchbruch. Hier darf laut Wehling spekuliert werden, ob die Verantwortlichen im Land sich durch die Einführung der neuen Regelungen mehr Wählerstimmen erhofften.⁴⁶ Es wurde getreu dem Motto: Mehr Wettbewerb, sprich, dass Konkurrenz auch bessere Ideen bedeute und das politische Geschäft belebe, gehandelt. Aber wie Kreidl schon sagte: "Wettbewerb bedeutet stets, dass es Verlierer und Gewinner gibt."⁴⁷ Hier stellt sich die Frage, ob Verlierer in demokratischen Verfahren gewollt sind und ob Bürger überhaupt die Verlierer sein können.

In der direkten Demokratie gibt es mit der Beteiligung der Bürger einen 'zusätzlichen Vetospieler'⁴⁸ der schon in der Vorwirkung seinen Einfluss geltend macht. Die direkten Elemente stellen sich der Frage nach Kontrolle und Erneuerung, welche sich als Schwäche in der repräsentativen Demokratie zeigten.⁴⁹ Dabei sind die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Ihre Aufgabe ist es eine mögliche Politikblockade aufzuheben und Agenda-Setting zu betreiben. Ein Vorwurf kann ihr gemacht werden, dass mit unter eine polarisierte Stimmung entstehen kann, die es nach dem Entscheid zu glätten gilt. Die Direktwahl des Bürgermeisters hat sich fast in allen Kommunen durchgesetzt. Diese neue Beteiligung ermöglicht dem Bürgermeister eine starke Stellung in der Kommune, da er seine eigene Legitimitätsbasis besitzt. Newiger Addy weist daraufhin, dass insbesondere in ostdeutschen Kommunen sich die Machtposition noch einmal verstärkt hat, "(...) aufgrund unterentwickelter Parteiorganisationen, Koordinationsmängeln in der Fraktionsarbeit und vergleichsweise gering ausgeprägten intermediären Interessenstrukturen."⁵⁰ Mehr als die Hälfte aller direktdemokratischen Instrumentenanwendungen gehen auf neu gegründete Bürgerinitiativen oder Einzelpersonen (nicht etablierte Akteure) zurück. Mit der Größe einer Stadt wächst auch die Bedeutung der Parteien und Verbände in dem Prozess. Dabei sind sie aber seltener Initiatoren, sondern Unterstützer. Nach Jung sind die Vorteile der direkten Demokratie⁵¹ nicht von der Hand zu weisen:

- Erhöhte Responsivität der parlamentarischen Politik
- Versachlichung der politischen Diskussionen
- Politische Bildung des Volkes und der Parteien

⁴⁶Wehling, 2010, Seite 32

⁴⁷Kreidl & Stein, 2007, Seite 17

⁴⁸Kauer, 2005, Seite 6

⁴⁹sieheS. Jung, 2001, Seite 17

⁵⁰Newiger-Addy, 2002, Seite 283

⁵¹vgl.S. Jung, 2001, Seite 66ff.

- Flexibilisierung der Politik
- Langfristigere Politik, da die Bürger nicht auf die nächste Wahl angewiesen sind

Im Inputbereich kann "(...) ein Aufbrechen der von etablierten Akteuren dominierten Willensbildungsprozesse"⁵² ermöglicht werden. Die Agenda-Setting-Effekte sind insbesondere deswegen stark ausgeprägt, da die nicht etablierten Akteure sich Unterstützung bei etablierten Akteuren suchen müssen, damit sich ihre Erfolgchancen verbessern. Dem steht aber gegenüber, dass den Bürgern ein geringes Interesse an Beteiligung nachgesagt wird, da die Vorlagen häufig sehr komplex sind. Da die Instrumente aber mit einem Entweder/Oder beantwortet werden, ist die Teilnahme sehr einfach. Die Vorlagethemen und ihre Emotionalität sind der entscheidende Faktor bei der Teilnahme, wobei Referenden Fortschritt und Reformen verhindern können. Im Outputbereich kann ein größeres Interesse und ein Mehr an Diskussion festgestellt werden. Politische Barrieren konnten durch eine Abstimmung abgebaut werden. Bogumil/Holtkamp & Kißler gehen jedoch davon aus, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften entscheidend geschwächt wurden,⁵³ auch durch die kooperativen Verfahren. Das Outcome zeigt nach Moser⁵⁴, dass die Beteiligung die soziale und ökonomische Flexibilität senkt und den Status quo verlängert. Dem ist nur teilweise zuzustimmen, denn in vielen Bereichen haben die Einwohner bereits Voraussicht gezeigt⁵⁵ und natürlich werden die Bürger zu ihrem Wohl entscheiden, was auch die Aufgabe der Volksvertreter ist. Die Bewertung des Einflusses von Interessengruppen ist umstritten, da eine unmittelbare Käuflichkeit von Stimmen Referenden nicht gegeben sein kann. Die direkte Demokratie hat einen Einfluss auf die Größe aber auch auf die Vielfalt der Interessengruppen.⁵⁶

4.1.1.2 Veränderungen im Zuge der kooperativen Demokratie

"Die Bürger der Stadt möchten dieses Projekt" wäre wohl eine sehr mutige Aussage, denn die Einwohner sind keine einheitliche Masse, sondern viele Individuen. Partizipationsmöglichkeiten können versuchen, den einzelnen Einwohner in den politischen Prozess einzufangen oder aber dessen Teilnahme erschweren. Über die 'Unregierbarkeit' der Städte wird durch die sinkende Wahlbeteiligung und das geringe entgegen gebrachte Vertrauen, bereits geklagt.⁵⁷ Die Beteiligung der Bürger in einer Auftragsberolle wurde in Städten vor allem durch punktuelle kooperative Planungsprojekte wie Bürgerforen,

⁵²vgl.S. Jung, 2001, Seite 66ff.

⁵³Lars Holtkamp, 2006

⁵⁴Moser (1996)

⁵⁵Studie Linder, 1999

⁵⁶Böhmke (2000) in Kauer, 2005, Seite 9

⁵⁷Häußermann, 2004, Seite 429

Planungszellen und Mediationsverfahren umgesetzt. Als dauerhafte kooperative Formen haben sich Beiräte und mehrstufige dialogische Verfahren durchgesetzt. Es hat sich gezeigt, dass die Bürger Verantwortung übernehmen, wenn sie an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden und Mitspracherechte erhalten.⁵⁸

Der Beteiligung der Bürger in der Mitgestalterrolle ist vor allem durch die Förderung des Engagements Rechnung getragen worden, vorwiegend sind die Initiativen Lokale Agenda, Stadtmarketing, Kriminalprävention und Soziale Stadt zu nennen.⁵⁹ Viele Städte bieten Ehrenämterforen, Unternehmensbeauftragte und Familienpartnerschaften, die aber nicht mit kooperativer Demokratie in Einklang gebracht werden sollten. Kooperative Demokratie sucht einen Partner und keine Verantwortungs- oder Arbeitsübernahme. Hier stellt sich die Frage, wann kooperative Demokratie anfängt oder ob sie mit Arbeitsübernahme überhaupt verbunden werden kann. Kersting hat die wichtigsten Instrumente in der Tabelle 3.3 zusammengestellt, um den dritten Akteur, "die Einwohner", besser einzubinden.

Tabelle 4.3: Wichtige Instrumente der Bürgerbeteiligung und der Politikreform, Quelle: Kersting, 2004, Seite 125

Verwaltungsreform	Politikreform
Umfragen und Nutzerbeiräte	Mitentscheiden <ul style="list-style-type: none"> • Direktwahl des Bürgermeisters • Kumulieren/Panaschieren • Bürgerentscheid Mitwirkung <ul style="list-style-type: none"> • Ortsbeirat • Ausländerbeirat • Seniorenbeirat • Behindertenbeirat • Kinder/Jugendparlament • Gestaltungsbeirat • Diskursive dialogische Verfahren

⁵⁸Balleis & Hill, 2007, Seite 6

⁵⁹Magel & Bock, 2007, Seite 144

Um auf die Politikverdrossenheit zu reagieren, ist die Beteiligung als Selbstzweck sowie als Lösungsansatz konzipiert. Häußermann & Wurtzbacher schreiben, dass Menge und Qualität von zivilgesellschaftlichen Leistungen eines Stadtteils auch ihren politischen Zustand erkennen lassen. Ihre Parameter sind Kommunikationsprozesse und öffentliche Güter.⁶⁰ Geringe Wahlbeteiligung ist also ein Indiz für schwache Handlungsnetzwerke und zeigt die fehlenden Kenntnisse über die Anliegen des Viertels.⁶¹ Für sie besteht sogar die "(...) Gefahr der vollständigen Exklusion oder der falschen Interpretation der Interessenlagen (...)"⁶², seitens der gewählten Vertreter. Es muss insbesondere auf dieser Ebene auf eine gemeinsame Zielfindung gesetzt werden und auf die Entfaltung von Wechselbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.⁶³

Insgesamt lassen sich die Veränderungsprozesse für die drei Akteure in der folgenden Tabelle 3.4 beschreiben. Dabei ist die Angabe eine positive oder negative Beschreibung der Einflussmöglichkeiten.

Tabelle 4.4: Veränderte Bedingungen für die drei Akteure

Personen	Neues Steuerungsmodell	Privatisierung	Direktwahl	Bürgerbegehren/Bürgerentscheid	kooperative Demokratie
Bürgermeister	Null	Negativ	Positiv	Negativ	Positiv
Rat	Null	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ
Bürger	Positiv	Negativ	Positiv	Positiv	Positiv

Die Korporation mit Bürgern als ein ergänzendes Instrument bei der Initiativenfindung, Kontrolle, Artikulierung oder Ausführung schränkt den Rat ein, aber entlastet diesen auch. Vor diesem Hintergrund sollte jedes Instrument betrachtet werden. Als Komplementarität zwischen politischer Führung und Partizipation. Derzeit kommt den Gewählten die Aufgabe zu, die Beteiligungsmöglichkeiten zu etablieren und die Prozessergebnisse umzusetzen.⁶⁴

4.1.1.3 Veränderungen der Wahlmodi

Auf das Absinken der Wahlbeteiligung in den letzten zwei Jahrzehnten wurde unter anderem mit veränderten Wahlbedingungen reagiert. Das Herabsenken des Wahlalters, Sperrklausel sowie die Möglichkeiten

⁶⁰Häußermann, 2004, Seite 432

⁶¹Häußermann, 2004, Seite 432

⁶²Häußermann, 2004, Seite 436

⁶³Haus, 2005, Seite 35

⁶⁴Haus, 2005, Seite 33

des Panaschierens und Kumulierens beim Urnengang sind die Folgen. Auch diese Veränderungen sind vom Land verordnet, vor dem Hintergrund vieler Einwände und Bedenken. Beispielsweise soll die Sperrklausel die Zersplitterung der Stadtparlamente verhindern und zu einer Zusammenarbeit befähigen. Die Mittel des Kumulierens und Panaschierens sind unberechenbar und zudem für die Bürger schwer zu durchschauen. Diese komplexe Erweiterung bietet bei der Wahl die Möglichkeit der erhöhten Personalwahl.⁶⁵ Die Neuerung konnte bisher nicht zur erhofften erhöhten Wahlbeteiligung führen. Ein zentrales Problem ist, dass die Kandidaten dem Wähler nicht bekannt sind. Um sich zu profilieren, bedarf es der Konfrontation.

Das Parteien- oder Wählervereinigungsspektrum wird aber sichtlich erweitert, denn nicht gewollte Kandidaten können nun dennoch die Möglichkeit der Wahlteilnahme ergreifen. Wenn eine Person nicht aufgestellt wird, wird eine neue Wählervereinigung entstehen. Diese Veränderungen erinnern dabei sehr stark an das französische politische System.

Die kooperative Demokratie zeigte ihre ersten Ausläufer in der Umsetzung der Bürgerkommune und im Neuen Steuerungsmodell. Bogumil & Holtkamp sehen fünf Entwicklungen für die Konjunktur der Bürgerkommune verantwortlich⁶⁶: Die Einführung der direkten demokratischen Elemente, die Haushaltskrise, deren Überwindung den Bürger nun als Mitgestalter braucht, die Steuerungskrise und die Krise der gesellschaftlichen Institutionen, die mit flexiblen und kurzfristigen Partizipationen von Bürgern einhergehen.

Der Bürger soll sich verstärkt mit der Kommune identifizieren und sich auch in ihr integrieren. Die Bürgerkommune als Reformleitbild hat sich den Ausbau partizipativer Instrumente zum Ziel gesetzt und fördert die Selbstorganisation sowie den Gemeinsinn.⁶⁷ Dabei ist Bürgerkommune auch ein Leitbild von Oben, welche die Bürger als Co-Manager von öffentlichen Aufgaben fungieren lässt. Im Gegensatz zur Bürgerkommune beinhaltet das Leitbild des aktivierenden Staates einen Zwang, der Bürger bekommt nicht nur die Möglichkeit der Teilhabe, sondern er soll teilnehmen.

Die Grundlegitimation der Bürger ermöglicht durch die Wahl der Einwohnervereiter eine institutionelle Legitimation. Die Verwaltung erhält von dem Rat, aber vor allem durch ihren Output eine Vollziehungslegitimation. Während der formellen Bürgerbeteiligung ist die Kommunikation zwischen Beteiligten und Verwaltung oft direkt und stärkt die Verwaltung. In den informellen Beteiligungsformen übernimmt die Verwaltung häufig eine beratende Funktion, aber als Dienstleister von Informationen und

⁶⁵Eine reine Verhältniswahl wäre gegeben, wenn die Wahl mit nur freien Listenplätzen stattfinden würde.

⁶⁶u.a.J. Bogumil & Lars, 2002, Seite 7f.

⁶⁷Banner, 1998, Seite 190 in Wohlfahrt, 2001, Seite 27

nicht als beeinflussendes Element. Bei der formellen Beteiligung ist die Verwaltung eher im Vorteil da hier ein bilateraler Diskurs stattfindet. Bei der informellen Bürgerbeteiligung sind es viele Bürger die ein diskursives Verfahren anstreben. Die Rolle für Politik und Verwaltung ist dabei klar als die des Managers definiert, dabei werden Aufgaben übernommen und gemeinsam mit der Politik beschlossen. Ein Aufgabenumbau in der Verwaltung im Rahmen der Mitgestalterrolle des Bürgers wird insbesondere durch die Vereine ermöglicht. Diese haben in der Ausführerrolle von kommunalen Aufgaben eine lange Tradition. Hier muss zu beachten sein, dass bei einer vermehrten Beteiligung von Vereinen, eine Veränderung dieser zuvorkommen muss. Die Vereine unterliegen dem 'St. Florians-Prinzip',⁶⁸ wenn sie aber an der Entscheidungsfindung teilnehmen sollen, können sie nicht nur die Interessen der eigenen Mitglieder vertreten. Der Vorteil der Beteiligung von Vereinen liegt in den Ausführungsmöglichkeiten begründet und in möglichen Inputverbesserungen, in dem Zusammenführen der Ressourcen für Entscheidungen und Ausführungen. Daraus ergeben sich Effektivitätsverbesserungen als Output und somit auf lange Sicht eine höhere Bürgerzufriedenheit und Akzeptanz. Es manifestiert sich eine Entlastung der Haushalte, da Dienstleistungen an den Bürger zurückgegeben werden unter Kontrolle von Verwaltung und Politik. Effizienzsteigerungen sind zu beobachten.

4.1.2 Die Verwaltung in einer Stadt

Im Verlauf der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts verschärften sich die budgetären Engpässe der Kommunen und haben sich bis heute nicht strukturell verbessert. Die Explosion der kommunalen Aufgaben und der nicht ausreichende Finanzausgleich haben die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben immer weiter geöffnet. Die "finanzielle freie Spitze"⁶⁹ für die freiwilligen Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales fehlt.

"Die Städte wollen angesichts der gravierenden Einschränkungen ihrer Gestaltungsfreiheit und angesichts der massiven Erosion der finanziellen Basis städtischer Selbstverwaltung nicht resignieren."⁷⁰

Aber was sind die tatsächlichen Handlungsoptionen der Städte, wenn die "(...) Dominanz der Bürokratie vorherrscht und dadurch eine Übersteuerung des Routinealltags vonstatten geht?"⁷¹ Hinzu kommt die häufig unzureichend organisierte Verantwortlichkeit, die wachsenden Legitimitätslücken und Motiva-

⁶⁸S. Jung, 2001, Seite 34

⁶⁹Articus, 2005, Seite 5

⁷⁰Articus, 2005, Seite 5

⁷¹Newiger-Addy, 2002, Seite 14

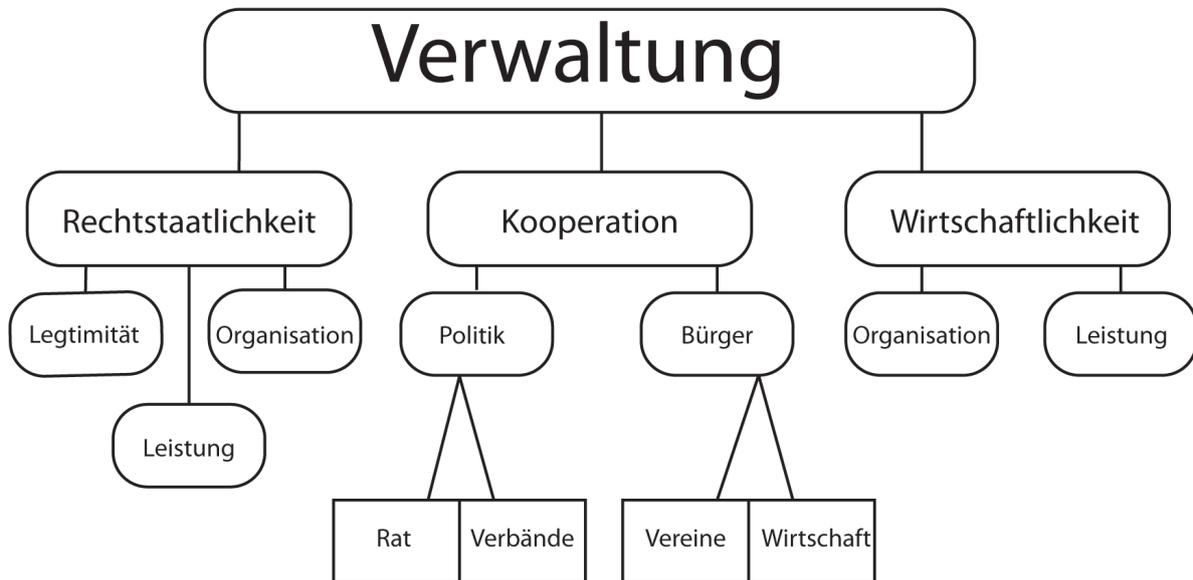


Abbildung 4.3: Eigenschaften der Verwaltung

tionsverluste der Mitarbeiter. Die optimale Verwaltung kann sich durch verschiedene Eigenschaften ausweisen, wie Effizienz, Effektivität, Legitimation und Rechtmäßigkeit.

Dabei können diese Eigenschaften in drei Kategorien eingeteilt werden (siehe Fig.3.3). Die Rechtsstaatlichkeit, die sich durch verschiedene Nuancen der Begriffsinterpretation auszeichnet, heißt erst einmal, dass Herrschaft im Rahmen des Rechts ausgeübt wird (siehe Art. 20 II GG). Die Gewaltenteilung besagt, dass Gerichte die Akte der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit prüfen. Das bedeutet, dass die Verwaltung in ihren Leistungen im Rahmen des Rechtes agiert, unter den Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, des Bestimmtheitsgebotes und der Verhältnismäßigkeit. Die Verwaltung muss sich legitim bilden und sollte durch "(...) die bürokratische Herrschaft [. . .] die Herrschaft kraft Wissens (...) "⁷² erzeugen, d.h. ohne Eingriffe von außen. Die innere Organisation der Verwaltung muss auf diesen Prinzipien beruhen.

Innerhalb der Verwaltung muss die Qualifikation und Motivation gesteigert werden, um eine Effektivitätssteigerung tatsächlich zu ermöglichen, z.B. durch klare Verantwortlichkeiten, Zielvorgaben u.s.w. Das leistungsbezogene Management wurde hierfür als Reform zur Hilfe gezogen. Die Steigerung der Effektivität bedeutet gleichsam Wissen, was die kommunale Aufgabe ist. Dazu braucht es eine Kooperation mit den anderen beiden Partnern. Im außenbezogenen Bereich sind die Ansprechpartner die

⁷²Weber, 2014

politischen Partner, wie der Rat und die Verbände. Dabei ist zu beachten, dass nur der Rat legitimiert ist und deswegen den Verbänden eine untergeordnete Rolle zukommt. Auf der anderen Seite steht die Kooperation mit den Bürgern, die vor allem in Form von Vereinen und Wirtschaftsformen an die Verwaltung herantreten. Die innovative Verwaltungsorganisation braucht eine Verbesserung der Effizienz, d.h. die Fähigkeit, Aufgaben richtig umzusetzen. Dazu bedarf es einer Beschleunigung der Verwaltungsprozesse und einer Reduktion der verschiedenen Schaltstellen. Die Wirtschaftlichkeit, die sich insbesondere durch Effektivität (Maßnahmeneignung) und Effizienzkriterien (Maßnahmenwirksamkeit) auszeichnet, muss in der inneren Organisation wiederzufinden sein und auch in den Leistungen, die sie erbringen. Diese Leistungen stellen wieder eine Rückkopplung zur Verwaltungslegitimität dar.

4.1.2.1 Probleme auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit

Bisher gab es nur wenige Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit der Leistungen der Verwaltung. Die deutschen Kommunen zeichnen sich aber auch durch Überregulierung aus, was mit dem Herrschaftsprinzip nicht einhergeht, die Ineffektivität wird somit überschrieben.

“Professionalität und Kontinuität der Verwaltungsarbeit bringen Kapazitäts- und Informationsvorsprünge für die Verwaltung mit sich. Problemlagen, mit denen sich die Kommunen auseinandersetzen müssen, werden zunehmend komplexer. Spezialwissen und fachlich ausgebildeter Sachverstand werden immer wichtiger für die Lösung und Entscheidung dieser Probleme.”⁷³

Die Legitimität der Verwaltung setzt sich aus ihrer wirtschaftlichen Effizienz, ihrer inneren Organisation und dem Prozess der Formung zusammen. Eine verbesserte Steuerungsfähigkeit der Verwaltung als Ziel ist anzustreben, weil die Transparenz von Aufgabenstellungen und Entscheidungen fehlt. Die geteilten Verantwortungen und unklaren Ziele führen zur bisherigen Ineffizienz der Verwaltung.

“Effizienz als Maßstab setzt aber voraus, dass klare Ziele vorgegeben sind.”⁷⁴

Die erbrachten Leistungen der Verwaltungen brauchen das Beurteilungskriterium der Bürgerorientierung bei der Erstellung des kommunalen Leistungsangebots. Die umfassende Transparenz als Zieldefinition braucht in der inneren Organisation eine Ergebniskontrolle, den produktorientierten Haushaltsplan und eine Transparenz der Verantwortung.

⁷³Newiger-Addy, 2002, Seite 164

⁷⁴Mastronadi & Schedler, 2004, Seite 106

4.1.2.2 Probleme auf dem Gebiet der Kooperation

Kooperationsprobleme gehen natürlich auch mit dem Thema der Rechtsstaatlichkeit einher. Das Dreiecksverhältnis der Kommunen im Bereich der Kooperation ist ein gestörtes, was positive und negative Auswirkungen hat. Die Gründe für die Störung sind, dass "(...) die Verwaltung aufgrund ihrer Politikvorbereitungsfunktion und der ehrenamtlichen Ausgestaltung des politischen Mandats der Stadtverordneten generell die politischen Prozesse dominiert."⁷⁵ Dem Ratsmitglied sind in seinem Ehrenamt klare Grenzen der professionellen Aufgabenwahrnehmung gesetzt, die durch den Informationsvorsprung der Verwaltung zustande kommen.

"Durchlässigere Informations- und Beteiligungsmuster und weniger eingeschliffene Verfahrensweisen sowie partielle Unsicherheiten und Vertrauensmängel in die fachliche Kompetenz der Verwaltung führen zu weniger klaren Abgrenzungen zwischen Politik und Verwaltung."⁷⁶

Eine weitere Problemstellung ist, dass Ratsmitglieder Verwaltungsmitarbeiter werden und hier die Verzahnung und die Übernahme der politischen Aufgaben noch wahrscheinlicher ist.

Über die Auswirkungen der Verantwortungsmischung zwischen Politik und Verwaltung ist sich die Wissenschaft nicht einig. Bei der Einführung der Reform 'NSM' sollte "(...) die Politik [...] für das Was, die Verwaltung für das Wie der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich (...) "⁷⁷ sein. Dieses Ziel hat sich schon bald als nachteilig⁷⁸ erwiesen, denn die Verzahnung ist zu bestimmten Teilen für die Kooperation wichtig.

"Die Auflösung der Verflechtung wird als unnötig erachtet, denn die Trennung zwischen Politikformulierung, Politikentscheidung und Politikimplementierung ist eine heuristische."⁷⁹

Die Reformmaßnahmen beziehen sich auf die Verbesserung der Arbeitssituation, die Informations- und Beschlusskontrolle und soll die Vertrauensgrundlage positiv beeinflussen. Die Haushaltstransparenz soll die Entscheidungen verbessern. Die Kooperation mit dem Bürger wurde in den letzten Jahrzehnten stetig verbessert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Außendarstellung von der inneren Organisation der Verwaltung zu trennen ist. Das heißt, die Verwaltungsverfahren wurden durch die so genannten *One Stop Agency's* für die Bürger vereinfacht, aber die Verfahren selbst damit noch

⁷⁵Newiger-Addy, 2002, Seite 163

⁷⁶Newiger-Addy, 2002, Seite 162

⁷⁷KGSt, 1993, Seite 16

⁷⁸Kuhlmann, 2006c, Seite 419

⁷⁹J. Bogumil, 1997, Seite 35

nicht verändert. Diese angestrebte größere Kundenzufriedenheit hat die Legitimation der Verwaltung im Bereich der Effizienz der Leistungen verbessert.

Die Effektivitätsverbesserung wird durch die Bürgerbeteiligung angestrebt. In dem Dreiecksverhältnis wurde der Bürger immer stärker integriert, insbesondere, weil der Rat den Bürgerwillen nicht mehr vollständig repräsentiert. Die informellen Wege führen zu schnelleren Entscheidungen und zur Nutzung der Kompetenz und des Wissens der Verwaltung. Was aber mit einer sehr großen Intransparenz und mit Kontrollverlust einhergeht. Die nicht zugeordnete Verantwortlichkeit kann zu Motivationsverlust führen. Ein weiterer Punkt bei der Verflechtung ist die neue Konfrontationslinie in einer Stadt:⁸⁰ Die Mehrheitsfraktion und die Verwaltung (meistens mit dem Bürgermeister) auf der einen Seite und die Opposition gegenüber. Die Verwaltung, die natürlich ein individuelles Eigeninteresse hat, wird nun unparteiisch, was eine klare Managementsteuerung erschwert.

4.1.2.3 Probleme auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit der inneren Verwaltungsorganisation ist vor allem mit ihrer Effektivität verbunden und dabei soll keine ausufernde Bürokratie für die Aufgaben benötigt werden.

„Generell gilt es ein System kommunaler Selbstverwaltung zu schaffen, das mehr leistet und weniger kostet und dabei bürgernäher agiert.“⁸¹

Es hat sich in den letzten Jahren die Idee des Staates verändert, wobei es anzuzeigen gilt, dass sich diese Ansichten teilweise wieder zurückgedreht haben. Der Staat ist 'Gewährleister' der Leistungen und muss sie nicht unbedingt eigenständig erbringen. "(...) Leistungen werden als zu vermarktende Produkte verstanden (...)"⁸² Es existiert bei der Vermeidung von Überregulierung das Problem, dass der Staat dem Markt ausgesetzt wird, dessen Versagen er eigentlich heilen soll. Hier besteht ein Widerspruch, denn er kann nicht gleichzeitig Teilnehmer und Wächter sein. Es steht jedoch fest, dass die Leistungen sich bisweilen als sehr ineffizient gezeigt haben. Ein Problem ist in den bürokratischen und unflexiblen Strukturen auszumachen, welche mit der Wirtschaft schwer zu vereinbaren ist. Die (Teil-) Privatisierung der Leistungen war eine Folge, die sich wiederum nicht kontrollieren ließ. Für Banner resultieren die Finanzprobleme der Kommunen aus dem deutschen "(...) System organisierter Verantwortungslosigkeit [...] an ihm sind nicht die Beamten schuld, sondern das System selbst"⁸³, denn das

⁸⁰J. Bogumil, 1997, Seite 36

⁸¹Schöneich, 1996, Seite 2 in Newiger-Addy, 2002, Seite 15

⁸²E. Nagel & Müller, 1999, Seite 4

⁸³Banner, 1997, Seite 132

Verwaltungssystem belohnt offensichtlich Verschwendung und bestraft Wirtschaftlichkeit. Deutschland ist auch Spätzügler in der Einführung von Reformen im New Public Management-Bereich. Ein Grund für den dennoch eintretenden Reformschub ist u. a. die sich zuspitzende Finanzkrise. Die verschiedenen Verwaltungsreformen sprechen verschiedene Aspekte der optimalen Verwaltung an. Die generellen Ziele der Reformen sind der Bürokratieabbau (Rechtsstaatlichkeit), die Verbesserung der Finanzierung, und verbesserte Kundenfreundlichkeit (Kooperation). Die Ergebnisse der Reformen wurden insbesondere von Kuhlmann, KGSt, Wollmann und den Stiftungen analysiert und dabei aufgezeigt, dass "(...) intersektorale Koordination notwendig ist, während die Kommunen von territorial bestimmten und funktional umfassenden Organisationsprinzipien geprägt sind und die sektorale Koordination gerade von dieser Organisationsform erwartet wird."⁸⁴

Die Verwaltungsmodernisierung, welche sich periodisch auf andere Ziele fokussierte, hat zum Teil ganzheitliche Ansätze wie das New Public Management oder ganz spezialisierte Veränderungswünsche wie die (FKM) Finanzreform. Dabei stimmen bei der Durchführung der Reformen die theoretischen Ansätze mit der Umsetzung nicht überein. Mit der Modernisierung ergaben sich neue Probleme und neue Strategien, welche die Reformen zu einer immer weiterlaufenden und refokussierenden Dauerreform machten. Die Kommunen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft standen während der Umsetzung immer wieder im Vordergrund. Staatliche Institutionen übernehmen stellvertretend die Funktion der Gesellschaft, um gesellschaftliches und wirtschaftliches Verhalten zu regulieren.

"Daraus ergibt sich im Verhältnis von Staat und Gesellschaft für die Einrichtungen des öffentlichen Sektors eine übergeordnete und distanzierte Rolle, um die divergierenden Einzelinteressen im Sinne des Gemeinwohls überstrahlen zu können."⁸⁵

Die Definition der kommunalen Selbstverwaltung über die rechtliche Ebene hinaus ist mit der Aktivierung des Bürgers für seine eigenen Angelegenheiten⁸⁶ interpretiert worden.

NPM (Analysen u.a. Mastronadi & Schedler, 2004, Schedler & Siegel, 2005, Bürkle & Stremme, 2005, Wollmann, 2001) geht davon aus, dass privatwirtschaftliche Konzepte und Instrumente in dem politisch-administrativen System problemlos funktionieren und dabei ein instrumentell-technisches und strukturelles Verständnis von Wandel impliziert werden kann.

⁸⁴vgl. Wollmann, 2002, Seite 16

⁸⁵Schröter, 2001, Seite 425

⁸⁶Meyer, 2001, Seite 68

Der Aktivierende Staat ⁸⁷ verändert die bisherige Verantwortungsteilung. Die Rollen zwischen den Dreieckspartnern und seinen Untergruppierungen, wie beispielsweise die Wirtschaft und Vereine werden neu bestimmt. Dabei soll die staatliche Kommune als Moderator, wie der Begriff zu erkennen gibt, agieren.

Die Experimentierklausel (Maaß, 2001, Strätker, 2001, Reichard, 1998) ist als eine Art Übergangsphase zu bezeichnen, in der 'ein Lern- und Erfahrungsaustauschprozess' stattfindet, der zudem zu einem kontrollierten Einüben der neuen Praxis beiträgt. Ein Beispiel sind die sogenannten Optionskommunen. Hier wurden in 'zugelassenen kommunalen Trägern' die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Jobcenter) geschaffen.

NSM (Kuhlmann, 2004a, Kißler, 1997, Kochniss, 2003, J. Bogumil, 2004) ist eine Verwaltungsreform, welche sich stärker auf die Binnenreformen, denn auf Outsourcing, fokussiert.⁸⁸ Die Pioniere der NSM-Reformen sind die Kommunen, die sich an einem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) kreierte gesamtdeutsches Reformleitbild⁸⁹ orientieren. Die hervorragende Evaluation von Kuhlmann, 2007b veranschaulicht die genauen Details.

Finanzreformen (Friedrich, 2006, Sautmann, 2010, Junkernheinrich & Boettcher, 2008), wie das Haushaltssicherungskonzept und die Umstellung auf Doppik sind ebenfalls meist vom Land auf die Kommunen übergestülpt worden.

ÖPP ist ein Vertrag, der eine Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren darstellt. Diese kreditähnlichen Rechtsgeschäfte⁹⁰ konnten jedoch bisher kaum direkte finanzielle Einsparungen erzielen. Der Vorteil liegt in der möglichen Reduzierung des Planungsaufwandes, der Entlastung der Bauverwaltung und in der höheren Terminalsicherheit bei der Fertigstellung und einer möglicherweise besseren Kostenplanung.

Um die fehlende Bürgernähe der bisherigen Reformen wie dem neuen Steuerungsmodell auszugleichen, wurde u. a. das Konzept der Bürgerkommune von Bogumil und Holtkamp⁹¹ entwickelt. Der Bürgerschaft als Kunde, als Beteiligter und als Wähler wird mehr Beachtung geschenkt, wobei die Bürger als Co-Manager von öffentlichen Aufgaben fungieren sollen.

E-Government (Reh Te (2006)) als Reform ermöglicht den Akteuren in der Verwaltung eine neue Organisationskultur und damit Kosteneinsparungen. Die Politik bekommt effektivere Kontrollmechanismen

⁸⁷Lamping, Schridde, Plaf & Blanke, 2002

⁸⁸Jann, 2001, 84 in Kuhlmann, 2004, Seite 33

⁸⁹drei Viertel der Kommunen orientieren sich nach Kuhlmann an NSM

⁹⁰siehe Bundesfinanzministerium zum Thema ÖPP

⁹¹J. Bogumil & Lars, 2002

und die Bürgerinnen und Bürger (bzw. Wirtschaft und Vereine/Organisation) eine größere Transparenz. Dieser einfachere Weg sich zu informieren und Willensbekundung zu tätigen, ist ein wichtiger Schritt zur partizipativen Demokratie.

Das strategische Management ist in der kommunalen Umsetzung häufig ohne die Verwaltungsmitarbeiter verordnet worden.

„Dazu ist es notwendig, strategisches Management als (nicht delegierbare) Führungsaufgabe zu begreifen. Das gilt für die administrative und politische Führung gleichermaßen. Die Akzeptanz dieser Verantwortung kann jedoch ebenso wenig vorausgesetzt werden wie die Fähigkeit, ihr gerecht zu werden.“⁹²

4.1.2.4 Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit dem Stadtrat

In der Analyse, in welchem Umfang eine Verwaltungsmodernisierung die Kontakte/Kooperation zum Stadtrat berührt, sind die Rahmenbedingungen von beiden Akteuren zu berücksichtigen. Die alltäglichen Arbeitsstrukturen und ihre Bedürfnisse sind unterschiedlich. Die Ehrenämter brauchen aufgrund ihrer zeitlichen Kapazitäten ein gutes Informationssystem. Die Ausschussstrukturen sollten sich an den Fachbereichsgrenzen orientieren, um Doppelbelastungen zu vermeiden. Um vorausschauende und sinnvolle Entscheidungen treffen zu können, ist der Qualifizierungsbedarf für die Ratsmitglieder gestiegen.

Verwaltungen sind per Definition über die Arbeitsorganisationen hinaus auch politisch involviert (neben den in der Abbildung 3.4 dargestellten Problemen). Die Gründe für die weitere Funktion sind vielfältig, wie beispielsweise, dass Abteilungsleiter auch nach Parteibuch ausgesucht werden. In großen Städten hat über Jahre hinweg eine ausgeprägte Politisierung stattgefunden. Beispielsweise ist es durchaus möglich, dass Verwaltungsmitarbeiter Ratsmitglieder (oder anders herum) werden. Das kann für eine schnelle Kooperation sehr vorteilhaft sein, aber auch zu Spannungen führen. Bogumil nennt dieses Phänomen sogar eine „doppelte Legitimationsgrundlage der Verwaltung“.⁹³

„Diese Korporatistischen Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität der politischen Maßnahmen.“⁹⁴

⁹²Schedler & Siegel, 2005, Seite 256

⁹³J. Bogumil, 2003, Seite 15

⁹⁴J. Bogumil, 2003, Seite 19

Tabelle 4.5: Unterschiedliche Rahmenbedingungen von Akteuren in Politik und Verwaltung, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 229

Kriterium	Politik	Verwaltung
Rekrutierung	Wahl, temporär	Einstellung auf Basis von Fachqualifikation, kontinuierlich
Perspektive	„Äußersicht“ auf das Verwaltungshandeln Perspektive von Bürgern/Interessengruppen etc.	„Binnensicht“ des Verwaltungshandeln Perspektive der fachlichen Aufgabenstellung
Durchsetzungspotenzial	Entscheidungsmacht durch Mehrheitsbeschluss	Überzeugungsmacht durch Wissen, Information
Entscheidungsfindung	Diskursiv durch demokratische Willensbildung	Hierarchisch durch Entscheidung der übergeordneten Instanz
Verantwortlichkeit	Wähler	Vorgesetzter
Handlungsrestriktionen	Keine Wiederwahl	Keine Rechtmäßigkeit

Nachteilig wirkt sich die Verflechtung auf die Neutralität der Verwaltung aus. Die Kontrollfunktion könnte mit dieser informellen Methode außer Kraft gesetzt werden, welches der viel geforderten Transparenz entgegen steht. Der städtische Parteienwettbewerb führt außerdem zu einer erhöhten Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktionen und Verwaltung. Das nach außen hin für den Bürger kein Unterschied zwischen den beiden Institutionen auszumachen ist, macht die geforderte Entkopplung von Politik ('Wie') und Verwaltung ('Was'), wie vom NPM angestrebt, noch unrealistischer.⁹⁵ Ziele der NSM-Maßnahmen sind die Steigerung der Verwaltungseffizienz, vor allem durch dezentrale Ressourcen- und Finanzverantwortung und outputorientierte Verfahren und Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Verwaltungshandeln durch die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik.⁹⁶ Die Politikebene spielte im New Public Management eine untergeordnetere Rolle. Ihr Fokus liegt auf Deregulierung und Handeln nach wirtschaftlichen Prinzipien.

„Verwaltungsmodernisierung kann nur dann gelingen, wenn es zu einer Ko-evolution von Politik und Verwaltung kommt, bei der von beiden Seiten aus die Verwaltungsmodernisierung als Joint Venture betrieben wird.“⁹⁷

⁹⁵J. Bogumil, 2003, Seite 20

⁹⁶J. Bogumil, 2003, Seite 15

⁹⁷Naschold, 1997, Seite 109 in J. Bogumil, 2003, Seite 24

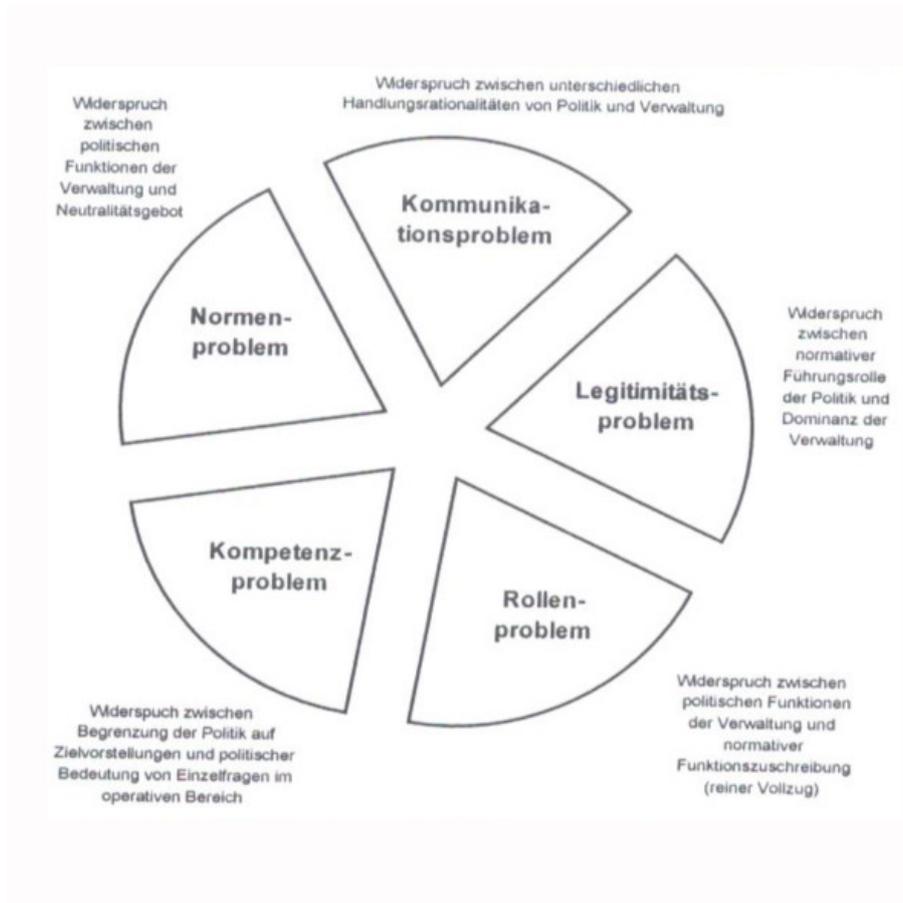


Abbildung 4.4: Problemstellungen aufgrund der politischen Funktionen der Verwaltung, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 232

Delegieren von Aufgaben bedeutet nicht nur Geben, sondern auch Nehmen. Mit der Durchsetzung der Reform der Bürgerkommune können freie Kapazitäten bei der Politik erwachsen, die vor allem für einen Soll-Ist-Vergleich genutzt werden könnten. Die Kontrolle der Verwaltung und die weitere Qualifizierung können durch den Einbezug der Bürger gelingen. Gerade der Stadtrat benötigt die geforderte Transparenz über die Erfüllung von Leistungs- und Finanzzielen durch das Controlling, um seine Aufgaben effektiv erfüllen zu können.

„Ohne eine solche zentral angesiedelte Controllingstelle ist eine vertrauensvolle und nicht desintegrierend wirkende Dezentralisierung von Verantwortung weder sinnvoll noch überhaupt denkbar.“⁹⁸

⁹⁸Bürkle & Stremme, 2005, Seite 13

Die Kosten-Leistungs-Rechnung schafft ebenfalls mehr Transparenz, sowie die Verwaltungsberichte (wenn diese nicht gerade nur abgeheftet werden), weil das Ratsmitglied zeitlich überfordert ist. Das E-Government, das insbesondere für die bessere Verwaltung der Termine und Informationen der Stadtratsmitglieder großen Anklang gefunden hat, hat als sich flexibel und zeitsparend erwiesen. Das strategische Management ist unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass jedes Instrument, das zu mehr Transparenz führt, sich positiv für den Rat auswirkt. Dies ist vor allem deswegen relevant, weil das Vertrauensverhältnis in die fachliche Kompetenz durch Transparenz unterstützt wird, welches für Verwaltungsreformen notwendig ist. Um Reformen durchzusetzen, die sich auf eine größere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik beziehen, müssen Umgangsregeln festgelegt werden, wie: eine erhöhte Transparenz gegenüber Opposition, Transparenz gegenüber der eigenen politischen Basis oder transparente Verfahren während der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung.

4.1.2.5 Verwaltungsmodernisierung im Zusammenhang mit den Bürgern

“Der Verwaltung geht es um Legitimation, Rationalitätszuwachs und Effektivierung, dem Bürger um mehr Bürgernähe, Selbstverwirklichung, vorgelagerten Rechtsschutz und die Ausübung von Kontrolle.”⁹⁹

Die Ausgangssituation zur Modernisierung war generell die Schaffung der ‘Verwaltung aus der sogenannten einen Hand’. Die Bürgerinnen und Bürger sollten die Komplexität der Verfahren durch *One-Stop-Agency*s nicht mehr zu spüren bekommen. Die verbesserte Leistungserbringung wird zudem die Legitimität der Verwaltung steigern. Das New Public Management nahm die Bürgerschaft dabei als Kunden wahr. Die verbesserte Kundenorientierung kann die Effektivität der Verwaltung steigern. Die Bürgerrolle verblieb jedoch bei der des Konsumenten. Die Bürgerkommune ermöglicht dem Bürger die Rolle des Mitproduzenten und des Mitentscheiders. Bürgerpartizipation lässt den Bürger an der Organisation der Stadt teilhaben. Diese Reform wird durch lokale Akteurskonstellationen stark beeinflusst. Das Neue Steuerungsmodell “(...) stärkt vorrangig die repräsentativen Instanzen der lokalen Demokratie, sie schafft allerdings Verwaltungsöffentlichkeit, da sie Transparenz schafft.”¹⁰⁰

Die Reformen haben zu einem veränderten Rollenverständnis der einzelnen Akteure geführt (siehe Abbildung 3.5). Die Politik als alleiniger Repräsentant der Bevölkerung hat einen Mitspieler bekommen.

⁹⁹Kißler, 1997, Seite 102

¹⁰⁰vgl. Kißler, 1997, Seite 97

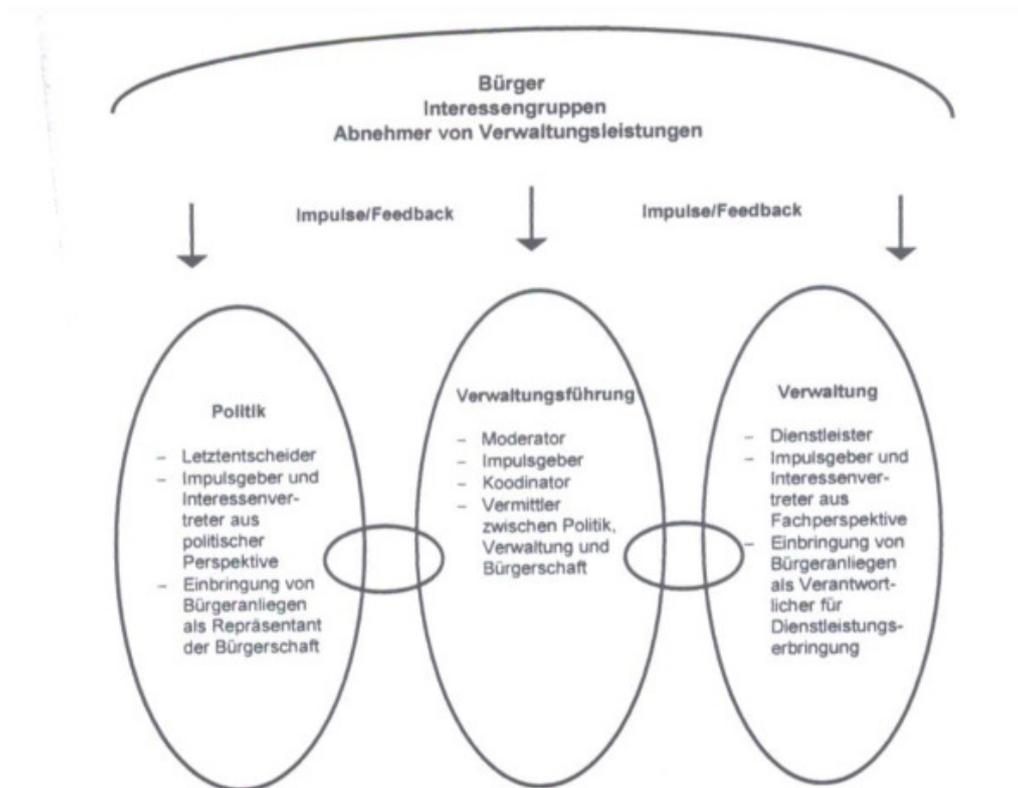


Abbildung 4.5: Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 251

„Bürgerbeteiligung kann als eine Form der Staatskommunikation¹⁰¹ und d.h. als eine von staatswegen und verwaltungsseitig geförderte Kommunikation verstanden werden.“¹⁰²

Die Bürgerschaft kommt dabei ohne den Stadtrat nicht aus. Auch wenn ihre Stabilität nicht die gleiche Stärke, wie der Verwaltung besitzt, ist sie die legitime Institution, welche in allen Zeiten/Debatten vor Ort ist. Der Rat bringt die nötige Stabilität in der kommunalen Steuerung. Der Verwaltungsführer sieht sich vermehrt als Mittler, behält aber weiterhin seine Rolle als Impulsgebers. Zusammengefasst hat sich die Verwaltungsfunktion des Dienstleisters mit Kundenorientierung in den Städten durchgesetzt, unter Ein-

¹⁰¹vgl. Hill, 1994

¹⁰²Kißler, 1997, Seite 102

bezug des E-Governments. Als Verteiler von Informationen findet die Reform immer mehr Anwendung im Policyprozess. Das E-Government als Reform der Bürgerkommune findet eine große Zustimmung, wie beispielsweise der deutsche Städte- und Gemeindebund erklärte, dass bürgerschaftliches Engagement auch in der Stadtentwicklung zu fördern ist. Dieser allgemeine Begriff wird von den Kommunen unterschiedlich aufgefasst und umgesetzt, sei es durch die bessere Ausgestaltung und den Aufbau einer Servicestelle für Ehrenämter oder die Mitgestaltung der Bürger im Entscheidungsprozess. Die Bürgerkommune hat sich insbesondere für die Städte angeboten, weil sie bis zu einer gewissen Grenze politischen Rückhalt genießt und die Verwaltung teilweise Aufgaben abgeben kann.

4.1.2.6 Verfahrensprobleme in den Reformprozessen

Mit den Reformen wurden teilweise große Veränderungen erzielt. In den Kommunen wird massiv Personal reduziert, Aufgaben wurden mit ÖPP ausgelagert und die kommunalen Märkte durch den gewollten Wettbewerb verdrängt. In den Veränderungsprozessen trafen die skizzierten Grundannahmen im Prozess auf die Verwaltungskultur, die in Reformstrategien nicht einbezogen wurde.¹⁰³ Ein kultureller Lernprozess auf individueller und kollektiver Ebene muss einsetzen, um tiefe Veränderungen durchsetzen zu können, d.h. das Selbstverständnis und der Alltag der Akteure muss mit einfließen.¹⁰⁴ Die Reformen fanden nur in den Köpfen der Berater und der Verwaltungsführung statt, ohne den Einbezug der Mitarbeiter voranzutreiben. Dieser Umstand führte zu ungewollten Effekten, beispielsweise wuchs der Widerstand gegen die Hierarchieabflachung rasch an, weil die Aufstiegsmöglichkeiten fehlten. Die Implementierungsaufgaben konnten nicht bewältigt werden. Auch wird den Reformern vorgeworfen, "(...) keine neuartigen Konzepte anzubieten, denn die Reformen konzentrieren sich sehr auf den Input z.B. die Effizienz, jedoch nicht auf die Folgen."¹⁰⁵ Im Konzept des Neuen Steuerungsmodells ist "(...) die outputorientierte Steuerung die elementare Grundlage für eine systematische Aufgabenkritik und den daraus möglicherweise resultierenden Aufgabenabbau."¹⁰⁶ Die Steuerung fand in der Realität kaum Entsprechung. Die Verwaltung denkt und misst effizienzorientiert und führte eine zu späte Querschnittsaufgabenevaluierung durch.¹⁰⁷ Auch die neue angestrebte politische Steuerung in den Kommunen hat die Handlungsschwäche der Räte noch verschärft¹⁰⁸ und wurde als normativ nicht

¹⁰³E. Nagel & Müller, 1999, Seite 8

¹⁰⁴E. Nagel & Müller, 1999, Seite 8

¹⁰⁵Grunow, 1998, Seite 426

¹⁰⁶Holtkamp, 2002, Seite 64

¹⁰⁷Riemass in Wirkungsorientierte Steuerung in Berlin

¹⁰⁸Holtkamp, 2002, Seite 62

erstrebenswert befunden. Das Problem der Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen ist die notwendige Rechtsaufsicht für die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns.¹⁰⁹

„Das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat gegenüber den Grundrechten und dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Vertrauens- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur nachrangige Bedeutung.“¹¹⁰

Es wird immer wieder unterschätzt, wie wichtig die zeitliche Komponente bei der Durchsetzung von Veränderungsprozessen ist, auch stellt Fiedler¹¹¹ dar, dass

- die Reformen nicht weit in die Strukturen eingegriffen haben, weil insbesondere die Zielaufgaben zu abstrakt sind und eine ganzheitliche Vision fehlt.
- das Reformtempo zu langsam ist. Ein klares Ende sollte abzusehen sein und die Reformierung kein Dauerzustand werden.
- die Reformansätze die Politik nicht genügend einbindet. Reformen die nur die Verwaltung betreffen, können nicht funktionieren, weil Politik ein Teil des Systems ist und nicht getrennt wahrgenommen werden kann.
- die Mitarbeit der Verwaltungsmitglieder ungenügend unterstützt wird. Der Wandel bedeutet jedoch eine grundlegende Veränderung der Arbeitsbereiche oder Verhältnisse.

NSM und Bürgerkommune sind in vielen deutschen Kommunen gleichzeitig eingeführt worden. Es handelt sich um zwei bisweilen sehr unterschiedliche Instrumente, denn die Bürgerbeteiligung bezieht sich auf Veränderungen im Input und NSM strebt eine Optimierung des Outputs einer Stadt an. Zum Teil ergänzen sich die beiden Reformen, zum Teil schließen sie sich aus. Nach den ersten Evaluationen hat sich gezeigt, dass nicht alle sozialen Gruppen erreicht werden konnten. Überdies verkleinern die Veränderungen den Handlungsspielraum der kommunalen Räte. Der gewünschte „Kulturwandel“¹¹² in den Köpfen aller drei Akteure ist bisher nicht erfolgt. Die Verwaltung und die Politik haben sich für die Implementierung nur wenig eingesetzt. Sie schaffen die Strukturen, diese werden aber nicht kommuniziert oder in den politischen Prozess einbezogen. Bürger wissen häufig nichts von den vorhandenen Beteiligungsstrukturen. Die Bürgerkommune und deren Umsetzung sind insbesondere von 2002 und

¹⁰⁹sieheKuhlmann, 2007a

¹¹⁰Kirchhof, 1983, 505 in Dahm, 2004, Seite 175

¹¹¹Fiedler, 2001, 309 in Schröter, 2001

¹¹²Holtkamp & Bogumil, o. J., Seite 9

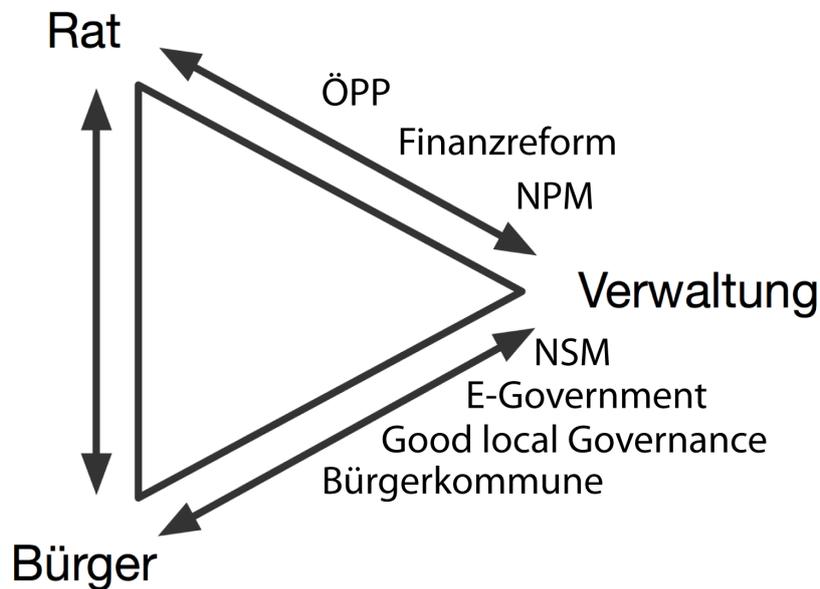


Abbildung 4.6: Kräftedreieck der Verwaltungsreformen

2005 Jörg, 2001 und Banner, 1998 analysiert worden. Die Problematik ihrer Umsetzung ist aber bisher nur auf der Ebene von Bürgern und Verwaltung thematisiert worden.

4.1.3 Erfahrungen aus den umgesetzten Reformen

Es wird deutlich, dass die einzelnen Instrumente verschiedene Teilnehmer ansprechen. Insgesamt liegt ihre Kraft in der Binnenmodernisierung. Der Einfluss, welchen sie auf die Partner des Kräftedreiecks ausüben, kann jedoch gemessen werden. Die Bürgerkommune durchdringt am stärksten die Beziehungen der Parteien. Das ÖPP hat insbesondere eine starke Wirkung, weil es den Einfluss der Ratsteilnehmer mindert. Die Finanzreformen, insbesondere die Doppikumstellung, haben die Transparenz für die Gewählten erhöht.

Die Verwaltung konnte ihren internen Kreislauf stark verändern und positive Effekte erzielen. Insbesondere Kuhlmanns Analysen¹¹³ haben eine genaue Bewertung vorgenommen.

¹¹³Kuhlmann, 2007a, 2005

Die Erfahrungen aus den bisherigen Reformen sind reichhaltig und sollten auch Berücksichtigung in der Implementierung der neuen Reformen im Bereich der partizipativen Demokratie finden. Es hat sich herausgestellt, dass die Reform genauso wichtig ist wie die Implementationstrategie selbst. Möglicher fehlender Innovationskraft muss externer Druck entgegengesetzt werden. Erst muss das Globalkonzept erkennbar sein, um differenzierte Strategien umsetzen zu können: "(...) kurze, schlanke und damit effiziente Prozesse sind die Voraussetzung für hohe Verwaltungseffizienz, Mitarbeiterzufriedenheit (Verwaltung) und Bürgernähe."¹¹⁴

"Die Reformen müssen aus der Sicht aller Akteure betrachtet werden, denn erfolgreiche Kommunalpolitik in diesem Sinne steht und fällt mit den Konstellationen zentraler politischer Akteure, ihren persönlichen Kompetenzen und dem organisatorischen Rahmen, in dem politische Entscheidungsprozesse ablaufen."¹¹⁵

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass konkrete Potenziale und Risiken vorher beurteilt werden sollten. Dieses Prinzip gilt auch bei der Einführung der verstärkten Partizipation der Bürger. Nicht alle Instrumente werden sich und haben sich als geeignet herausgestellt. Nur bei einer genauen Vorarbeit und der richtigen Ausarbeitung der Idee kann die Umsetzung gelingen.¹¹⁶ Auch sollten die Voraussetzungen und deren Konsequenzen einbezogen werden. Beispielsweise ist der Staat kein freies wirtschaftliches Unternehmen, denn es fehlen die Wahlmöglichkeiten hinsichtlich Leistungsart und Leistungsadressaten. Dieser Umstand fand im NSM nur wenig Beachtung. Die Vorreiterrolle der Kommunen bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gilt auch für die anderen Reformen. Die alleinige Durchführung der Maßnahme garantiert keine erfolgreiche Reform. Insbesondere die Verwaltungsmitarbeiter können den Erfolg beeinflussen. Die untenstehende Tabelle 3.6 zeigt, welche Probleme in der Verwaltung aus der Akteurssicht entstehen könnten.

Diese Aussagen und Erfahrungen sollten in die neuen Implementationstrategien für Bürgerbeteiligung eingebunden werden. Jede Umstrukturierung hat ihren Preis und geht auf Kosten eines anderen bzw. einer anderen Institution. *Win-Win*-Situationen sind nur schwer zu ermöglichen.

Die Defizite am strategischen Management sieht Fiedler¹¹⁷ in der mangelnden konzeptionellen Fundierung der Reform neben den diversen praktischen Problemen. Die Stadträte haben nicht notwendigerweise Interesse über strategische Zielvorgaben zu steuern. Hoher Erwartungsdruck besonders im

¹¹⁴vgl. Seidlmeier & Knauf, 1997, Seite 50

¹¹⁵Osner, 2008, Seite 1

¹¹⁶Junkernheinrich & Boettcher, 2008, Seite 12

¹¹⁷Fiedler, 2001, Seite 316

Tabelle 4.6: Welche Gründe sind ausschlaggebend, dass bisherige Reformprojekte nicht den gewünschten Erfolg verbuchen konnten, Quelle: Schedler, 1995, Seite 252

Neue Steuerungssysteme für die öffentl. Verwaltung	Probleme
..	
aus Sicht der Verwaltung	Streben nach Sicherheit führt zum Festhalten an Bewährten, Fehlende Anreize für bessere Leistungen, Zu hohes Tempo der Veränderungen, Zu schlechte Berücksichtigung bereits vorhandenen Know-Hows auf allen Stufen fehlender Einbezug des Personals, Wenig echter Wille zur Veränderung
aus Sicht der Führung	Idee wurde von der Führung zu wenig getragen, Angst vor Machtverlust, Fehlende Durchsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen gegen den Widerstand der Betroffenen, Fehlendes Projekt-Controlling, Fehlende Umsetzung – Projekt ist mit Einreichung des Berichts abgeschlossen, Leidensdruck ist zu gering für eine Anpassung, Zu enges Korsett – fehlender Wille die Randbedingungen zu verändern, Fehlende politische Rückendeckung bei schmerzhaften Maßnahmen, Angst vor Delegation von Entscheidungen, Mangelnde Risikobereitschaft, Zielkonflikte der Politik, Priorität des "politisch Machbaren" vor dem betriebswirtschaftlichen Notwendigen
aus Sicht der Organisation	Fehlende horizontale und vertikale Abstimmung – suboptimale Insellösungen lassen sich in der Gesamtbetrachtung nicht realisieren, Zentralismus – gute Ideen für maßgeschneiderte Lösungen fallen der Einheitlichkeit zum Opfer, Schwerfälliges System verwässert die Entscheidungen, Fokus ausschließlich auf die Verwaltung, anstatt das politisch-administrative System als Ganzes zu hinterfragen; dadurch fühlt sich die Verwaltung angegriffen und formiert den Widerstand, 'Gärtchendenken in der Verwaltung', Mangel an Information bis an die Basis – 'Eliteprojekte'

Bereich Schnelligkeit und Einsparung standen gegen die Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Mitarbeiter. Diese reagierten wiederum oft reserviert in Bezug auf die Reformen. Es gibt also mal wieder keinen Königsweg¹¹⁸, aber durch genaue Kenntnisse der Situation, der Implementationsstrategie und durch die Mitwirkung aller Akteure können Reformen gelingen. Um den neuen Partizipationsansatz in den Städten weiter voran zu treiben, braucht es von Seiten der Verwaltung Informationen, Kooperationsbereitschaft und den Willen zum Konsens. Roth stellte nochmals heraus:

„Heute kommt vermutlich der größte Widerstand gegen mehr Bürgerbeteiligung aus der Verwaltung (bürokratisches Modell, rechtliche Steuerung, ohne Gesprächsfähigkeit mit dem Bürger auf gleicher Augenhöhe) und aus der professionellen Politik, die im eigenen Machtin-

¹¹⁸Schnappauf, 1999, Seite 436

teresse ein minimalistisches Demokratiemodell verteidigt, mit dem sie sich die Bürgerinnen und Bürger vom Leib halten können.“¹¹⁹

Es bedarf insbesondere bei deliberativen Prozessen eines Akzeptanzmanagements, durch

- parlamentarische Konfliktlösung
- offensive Öffentlichkeitsarbeit
- Gestaltung des Verfahrens (Idee der kooperationsorientierten Arbeitsweise und eine Strategie des Überzeugens).

Roth stellt zu Recht heraus, dass es in erster Linie die öffentlichen Verwaltungen sind, die über das Beteiligungsinstrument entscheiden. Die Ansätze zur Bürgerbeteiligung müssen somit im Konsens mit der Verwaltung ausgehandelt werden. Für die Bürgerbeteiligung, bedarf es nach diesen Untersuchungen eines eher konsensorientierten Politikstils in der Stadt. Die Machtverhältnisse müssen in dieser benötigten Kultur daher angepasst sein.

4.2 Die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung

Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist seitens der Bürger von drei Faktoren abhängig: die Einbindung der Bürger, die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten. Sollte deshalb Partizipation in allen Gebieten geöffnet werden, weil Bürger in allen Bereichen eine Stimme haben sollten? Wann wird Partizipation für angebracht erachtet, unter der Berücksichtigung des Feldes? Wer partizipiert und wie wird partizipiert? Wie und wann informiert sich die aktive Bürgerschaft? Auf diese Fragen wird das französische Pendant als Vergleichsmittel genutzt, dabei steht der Engagierte selbst im Mittelpunkt, denn in französischen Städten wird auf die Assoziationen gesetzt. Die unterschiedliche Motivation der Partizipation kristallisiert sich heraus und auch welche der Reizthemen zur Beteiligung führen. Gerade auf der kommunalen Ebene "(...) finden vierfünftel des bürgerschaftlichen Engagements statt und in zwei drittel aller Fälle ist die Gemeinde der Adressat."¹²⁰ Inwieweit sind unterschiedliche Rahmenbedingungen wie Informationszugang und Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung gegeben, die zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen.

¹¹⁹Roth, 2013, Seite 25

¹²⁰Roth, 2001, 133, in Schröter, 2001, Seite 133

In Potsdam sind die Entscheidungsprozesse eher konfliktorientiert. Nach den Antworten lässt sich sogar sagen, dass in der momentanen politischen Situation nur mit den kleineren Fraktionen Konsensorientiertheit möglich ist. Der direkt gewählte Bürgermeister nimmt die zentrale Stelle ein, wobei durch die zersplitterten Mehrheitsverhältnisse (zwei große Fraktionen) und politische Kultur und beteiligte Persönlichkeiten (Oppositionsführer sehr stark) der Bürgermeister auch nicht als 'Alleinherrscher' agieren kann. Da das Verhältnis von Politik und Verwaltung allgemein eher als geschwächt bezeichnet werden kann, müssen Beteiligungsreformen mit beiden Partnern diskutiert werden.

In diesem Bereich ergibt die Direktgegenüberstellung die Möglichkeit, die verschiedenen Ausgangsbasen zu erklären und ermöglicht verschiedene Rückführungen, wie beispielsweise das Alter mit einem Instrument korreliert, oder auch der Bildungsgrad ein Einfluss auf die Rücklaufquote ausübt. Gibt es ein bisher in die Gemeinschaft eingebettetes Instrument in der Gemeinschaft? Der praktische Nutzen soll ermittelt werden und wie weit die Durchsetzungskraft ausreicht. Die deskriptiven Methoden der Instrumente sind in der Realität selten umgesetzt worden. Im Inputbereich braucht es eine Ermittlung einer möglichen Diskrepanz zwischen engagiertem Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen. Im Outputbereich ist die Leistungsfähigkeit des Instrumentes auf seine transformative und qualifizierende Wirkung von Interesse. Im Outcomebereich steht die Ermittlung des persönlichen Verhältnisses des Befragten zur Bürgerbeteiligung, insbesondere das Verhältnis von Vertrauen und dem jeweiligen Beteiligungsinstrument, im Vordergrund. Sind die angegebenen Bürgerbeteiligungsinstrumente für alle drei Teilnehmer gleich hoch angesehen? Eine Übereinstimmung lässt auf eine Unterstützung schließen. Der Input, Output und Outcome bei der Wirkungsanalyse ist von Input, Output und Outcome in der Demokratieeinteilung zu unterscheiden, aber die Ergebnisse sind doch ähnlich. Um eine kohärente vollständige Analyse zu gewährleisten, werden diese beiden Felder zusammen dargestellt. Erst im Absatz der Demokratieentwicklung und im Wirkungsvergleich der Länder werden sie wieder getrennt, um so eine teilweise doppelte Nennung und Analyseschlüsse zu vermeiden.

Die Kommune die sich durch ihre korporatistischen Strukturen auszeichnet, wird gemeinhin als konkordantes politisches System bezeichnet. Gabriel hat in verschiedenen Studien nachgewiesen, dass selbst in Großstädten häufig eher eine "(...) Mischung aus konkordanten und konkurrenz-demokratischen Strukturen zu beobachten sei."¹²¹ In den letzten Jahren gab es bereits große Veränderungen in der

¹²¹Gabriel et al.,1984, Seite 14Gabriel, Trüdinger & Völkl, 2004

Ermöglichung von Bürgerbeteiligung, wie bspw. durch Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und die Direktwahl des Bürgermeisters.

Die Einführung neuer indirekter Beteiligungsverfahren führte zur Schaffung von Jugendparlamenten und Beiräten oder von Partizipationsorten, wie den Bürgerhäusern. Die Reformen, die auf eine übergreifende Politikveränderung angelegt wurden, sind die Bürgerkommune, der aktivierende Staat, E-Government, usw. Bürgerschaftliches Engagement ist nach Anheier & Toepler "(...) als soziales, kulturelles und ökonomisches Phänomen [ist] ein Ausdruck der Art und Weise, in der sich Gesellschaften organisieren und soziale Verantwortung verteilen, und was und wie viel an aktiver Beteiligung sie von ihrem Bürgerinnen und Bürgern erwarten."¹²² Ein Untersuchungsziel ist die Analyse der Struktur politischen Beteiligungsverhaltens im Zeitverlauf, das Beteiligungsniveau und die individuellen Effektivitätsbewertungen dieser. Dabei sollen die Indikatoren den Ist-Zustand beschreiben. Da jede Kommune durch ihre politischen Gegebenheiten und ihre ökonomische Lage anders aufgestellt ist, ist es nicht sinnvoll den Ist und den Sollzustand der Instrumente wiederzugeben. Wichtig ist die Frage, welche Instrumente sich bisher durchsetzen konnten und das Warum. Dies gilt es in einer individuellen Befragung festzustellen. Gibt es überhaupt ein Instrument, das sich in den Städten durchsetzen konnte?

Tabelle 4.7: Untersuchungsgegenstand und Determinanten

Bereich	Dimension	Indikator
Outcome	Durchsetzungsfähigkeit	Nutzungshäufigkeit
Outcome	städtische Zufriedenheit	Langlebigkeit der Partizipation und Funktionserfüllung
Input	Chancengleichheit	Mobilisierung
Output	Effektivität	Kompetenzbewertungen
Outcome	Einbindung	Bewerbung der Instrumente

Es wird in der Arbeit davon ausgegangen, dass die Länge der Partizipation einen Einfluss darauf hat, welche Ansprüche an das Verfahren gestellt werden. Ein weiterer Faktor für den Anspruch ist Vorwissen oder Fähigkeiten, wie z.B. den Umgang mit Computern. Dieses Medium stellt nicht nur mehr Informationen zur Verfügung sondern kann die zahlreichen Informationen unter richtiger Anwendung auch filtern. Dies bedeutet eine unglaubliche Zunahme der Fähigkeiten der Öffentlichkeit.

¹²²Anheier & Toepler, 2003, Seite 13 f.

“Cognitive mobilization thus means that more citizens now have the political resources and skills to deal with the complexities of politics and to reach their own political decisions.”¹²³

In der Studie werden zudem die Veränderungen des individuellen Partizipationsverhaltens antizipiert, wenn Partizipationsfelder gewechselt oder erweitert wurden. Wenn Demokratie als ein sich ständig verändernder Prozess begriffen wird, der sich aufgrund der verschiedenen Ausgangslagen reformiert, ist der Variantenreichtum über den Begriff der Demokratie sehr groß. Offe gibt dabei zu bedenken, dass die Annahme der Demokratie, auch durch ihre Abbildung entsteht.

“Das Bild welches von ihr gezeichnet wird, wird von den Menschen angenommen und sie werden dementsprechen handeln.”¹²⁴

Veränderungen sind also notwendig und gerechtfertigt. Die Bedingungen die eine Stadt für die Bürgerbeteiligung stellt, sind der Schlüssel für ihren Erfolg, dabei zählen neben Diskussionsmöglichkeiten auch finanzielle Spielräume. Schröter hat in der Bürgerbeteiligung folgende Gestaltungsspielräume ausgemacht:¹²⁵

- soziale und kulturelle Aufgaben
- 'eigene Wohlfahrtsproduktion mit Produktivität und Beschäftigungswirkung'¹²⁶
- Wirtschaftlichkeitseffekte im öffentlichen Sektor
- sozialen Kitt stiften
- Vertrauenskapital entstehen lassen
- Demokratie verbreiten, sich Rechtsextremismus entgegen stellen und gegen Gewalt agieren
- Legitimationsverluste der repräsentativen Demokratie kompensieren.

Die Bürgerkommune, die in fast allen Städten Einzug hielt, hat nicht nur eine größere Bürgernähe zum Ergebnis, sondern auch die Bewahrung der kommunalen Selbstverwaltung. Ein Akteur auf der politischen Seite sind die Parteien, wobei diese im Vergleich von Entscheidungsstrukturen die Position des Bürgermeisters aufwerten. Dabei geht man davon aus, dass die Einwohner "(...) einen starken, eher parteiunabhängigen Bürgermeister, der bürgernah agiert, erwarten."¹²⁷ Der Einfluss der Parteien wird auf der städtischen Ebene eher allgemein kritisch gesehen.

¹²³Dalton, 2006, Seite 20f. in Steinbrecher, 2008, Seite 91

¹²⁴Offe, 1995, Seite 157

¹²⁵Schröter, 2001

¹²⁶Roth, 2001, Seite 137 in Schröter, 2001, Seite 137

¹²⁷Lehmbruch, 1972, 7 in Holtkamp & Bogumil, o. J., Seite 12

„ Ich finde es manchmal lächerlich, wie in kommunalen Parlamenten Bonn gespielt wird und künstlich parteipolitische Unterschiede hervorgekehrt werden. [...] Aber ich glaube, es ist etwas dran, dass Parteipolitik auf Bundes- und Landesebene absolut unverzichtbar ist, jedenfalls erheblich unverzichtbarer als auf der lokalen Ebene.“¹²⁸

„ Die Rathausparteien können ihr Profil nicht mehr ausarbeiten und es kommt zu Transparenzdefiziten, weil soziale und politische Konflikte nicht offen ausgetragen werden.“¹²⁹

„ Eine gewisse Selbstherrlichkeit, die bei der politischen Klasse gegenwärtig in Deutschland kaum mehr zu übersehen ist, dürfte dadurch zurückgedrängt werden.“¹³⁰

Es kann davon ausgegangen werden, dass Parteienwettbewerb für die Einführung von Bürgerbeteiligungsinstrumenten eher hinderlich ist, da eine gewisse Unverbindlichkeit mit jeder Partei entsteht. Bogumil/Holtkamp & Schwarz stellt fest, dass die Legitimationskrise der Demokratie, vor allem auch an der geringen Akzeptanz der Parteiendemokratie liege.¹³¹ Die Gefahr ist berechtigt, dass das Votum oder die Diskussion im Bürgerbeteiligungsprozess für den eigenen Vorteil missbraucht werden. Die neue Einbindungsmöglichkeit ist zudem auch ein Konkurrent um den Einfluss im politischen Kreislauf. Die sog. „*civic culture*“¹³² für eine beteiligungsorientierte politische Kultur im Rahmen der repräsentativen Demokratiestrukturen ist somit eher anreizschwach. Neben den Parteien sind die politischen Vertreter auch häufig Mitglied eines Vereins, auch wenn in großen Städten oft nur formal.¹³³ Beide Institutionen, Vereine, wie auch Parteien sind auf den Prinzipien der freiwilligen Mitarbeit aufgebaut und zu dem an die Interessen ihrer Mitglieder gebunden.¹³⁴

In der folgenden Analyse der Befragung, werden nur Ergebnisse dargestellt, die nicht für den Vergleich der Länder herangezogen werden, um eine Dopplung zu vermeiden. Die Erhebung fand in acht Monaten statt und wurde mit der Unterstützung der Verwaltung durchgeführt. Eine quantitative Befragung ist schwierig, denn nicht jeden Teilnehmer spricht sie an. Eine internationale Befragung wird so noch einmal komplexer, denn politische Länderkulturen sind sehr verschieden. Der Fragebogen ist eher der französischen Kultur angepasst. Wobei die Verwaltung sich nicht so klar als eigenständiges Organ abgrenzen kann. Insgesamt muss auf die Rückfragen der Verwaltung und Politik aufmerksam gemacht

¹²⁸Banner, 1995, Seite 117 in L. Bogumil Jörg / Holtkamp, 2002, Seite 8

¹²⁹Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 315

¹³⁰S. Jung, 2001, Seite 19

¹³¹vgl. J. Bogumil, Holtkamp & Schwarz, 2003, 13- 21

¹³²Almond, 1963

¹³³Simon in Schuster & Dill (1992) in Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 295

¹³⁴Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 295

werden, die ihre Termini in dem Fragebogen falsch interpretiert sahen. Dieses Phänomen konnte sich im Süden und Norden Deutschlands auf das selbe Wort, aber in unterschiedlicher Meinung beziehen. Es wurde ersichtlich, dass nicht nur länderbezogene Unterschiede mit einbezogen werden mussten, sondern auch regionale.

4.2.1 Analyseschema der Befragung

Zuerst ist daraufhin hinzuweisen, dass die Bürgerbeteiligungsansätze durch verschiedene Phasen geprägt sind. Die Instrumente wurden verstärkt nach den Bedürfnissen von Verwaltung, Rat und Bürgermeister angelegt, aber stets auf einer Distanzebene. Der Bürgermeister ist die maßgebende Person in der Bürgerbeteiligung geworden und ohne seine Promotion des Beteiligungsinstrumentes ist ein Erfolg fast auszuschließen. Die Übersicht 3.8 zeigt die Eckdaten der Befragten in Deutschland. Die Politik, Verwaltung und partizipierenden Bürger wurden jeweils mit einem Einzelfragebogen befragt.

Tabelle 4.8: Wer sind die Befragten

Kategorien	Bürger	Verwaltung	Politik
Abschluss	\bar{x} Studium	\bar{x} Studium	\bar{x} Studium
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5	\bar{x} 1-2	\bar{x} 3-5
Geschlecht	\bar{x} 57% männlich	\bar{x} 58% weiblich	\bar{x} 78% männlich
Wahlberechtigung	98% der Befragten		
Legislaturperiode	seit zwei LP		
Alter	\bar{x} 46-55 Jahre	\bar{x} 46-55 Jahre \bar{x} 36-45 Jahre	\bar{x} 46-55 Jahre
Engagement im Monat	15% = 2-3 mal 15% = 4-5 mal 53% mehr als 6 mal		
Engagement im Beruf	\bar{x} Angestellte(r) 39% Vollzeit + Überstunden		

An der Befragung haben sich insbesondere die älteren Bürger beteiligt. Berufsspezifisch sind die Bürger in allen Bereichen tätig, aber insbesondere die Anstellung ist die häufigste Form. Wobei die Partizipierenden in der Mehrzahl Vollzeit plus Überstunden arbeitstätig sind. Die Frage nach der Wahlberechtigung ist eine ganz entscheidende, denn der Zweck von Bürgerbeteiligung ist u.a. die Integration Aller in die kommunale Gesellschaft, vor allem von denen, die nicht repräsentiert sind. Es konnte kein

nicht wahlberechtigter Ausländer in dieser Befragung erfasst werden. Der Befragte ist oft männlich, im Gegensatz zur Verwaltung, bei der die Mehrheit weiblich ist. Die Befragten in der Verwaltung sind im Schnitt 46-55 Jahre alt und in allen Bereichen der Verwaltung vertreten. Dabei sind sie in 1 bis 2 Vereinen engagiert. Die Antworten der politischen Mandatsträger sind unter der Prämisse der 46-55 Jahre männlichen Teilnehmer und älter zu betrachten. Die Hälfte der Stadtvertreter ist in seiner zweiten Legislaturperiode. 30% der Befragten sind in der ersten Legislaturperiode. Das kann auf einen hohen Durchlauf im Rat hindeuten oder auf neues Interesse an dem Thema. Demokratietheoretisch gibt es eine ausgewogene Mischung von Frauen und Männern in dem Dreieck, im Gegensatz zur Einbindung von verschiedenen Altersgruppen. Alle zeigen eine überproportionale Gewichtung der 46-55-Jährigen an.

4.2.2 Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfeld

Das wissenschaftliche Interesse bei einem Vergleich der Beteiligungsinstrumente liegt in den unterschiedlichen Ansätzen begründet. In Deutschland ist eine Mischung aus Vereins-, Eliten- und allgemeiner Bürgerbeteiligung vorhanden. Die Ausgangsthese, dass Bürgerbeteiligung die Probleme des gemeindlichen Wirkens lösen kann, wird durch die Input, Output und Outcome Differenzierung der Instrumente gemessen. Ist die Nutzerdemokratie möglicherweise als bürgerfreundlicher einzustufen als der gemeinsame Demokratieprozess und ist die Funktion der Bürgerbeteiligung ergänzend zum Rat angelegt? Im Inputbereich muss die Chancengleichheit untersucht werden. Sind die bisherigen Bürgerbeteiligungsformen vielleicht nur für bereits Partizipierende interessant? Der Indikator der Durchlässigkeit zeigt in welchen Bereichen Interessenveränderung und eine Engagementneugestaltung vorhanden sind. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln außerhalb der bloßen Entscheidungsfindung. Inwiefern agieren die Partizipierenden dabei für ein Netzwerk und inwiefern können sie in der Realität der Führungselite einen Responsivitätswillen anziehen?

Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist von Seiten der Bürger von drei Faktoren abhängig: die Einbindung der Bürger, die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten. Sollte deshalb Partizipation in allen Gebieten geöffnet werden, weil Bürger in allen Bereichen eine Stimme haben sollten? Wann wird Partizipation für angebracht erachtet, unter der Berücksichtigung des Feldes? Wer partizipiert und wie wird partizipiert? Wie und wann informiert sich die aktive Bürgerschaft? Die unterschiedliche Motivation der Partizipation kristallisiert sich heraus und auch welche der Reizthemen zur Beteiligung führen. Inwieweit sind unterschiedliche Rah-

menbedingungen, wie Informationszugang und Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung gegeben, die zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen. In diesem Bereich ergibt die Direktgegenüberstellung die Möglichkeit, die verschiedenen Ausgangsbasen zu erklären und ermöglicht verschiedene Rückführung, wie beispielsweise das Alter mit einem Instrument korreliert, oder auch der Bildungsgrad einen Einfluss auf die Rücklaufquote ausübt. Gibt es ein bisher in die Gemeinschaft eingebettetes Instrument in der Gemeinschaft?

Im inneren Kreis der Bürger wird der Frage nachgegangen wie sie untereinander agieren. Im Inputbereich wird der Frage nachgegangen welche Voraussetzungen gegeben sein sollten, um Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Dabei muss geklärt werden, ob Vereine als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner ein Mittel sind, alle Bürger einzubinden. Inwieweit spielt die Mitgliedschaft in Gruppen eine Rolle in der Art der Partizipation und in deren Umfang? Outputverbesserungen durch Effizienzgewinne werden durch das größtmögliche Nutzen von Fähigkeiten ermöglicht. Als Angemessenheitskriterien für den Output können Subsidiarität, Effizienz und Effektivität gelten. Es gilt hier zu ermitteln, in welchen Bereichen Effektivität gebraucht wird. Können daraus die Kosten antizipiert werden und die Effizienz zur Entscheidungsfindung verbessert werden? Outcomeverbesserungen werden somit kaum ermöglicht. Aber fehlt hier nicht ebenfalls das Wissen um die Nöte der Bevölkerung? Das bisherige System der gewählten Elite wird durch Elitenpartizipationsinstrumente erweitert, wie z.B. die kundigen Einwohner in den Ausschüssen. Der Konflikt zwischen Laien und Professionellen kann in der Ausführung nicht aufgelöst werden, aber Informationspotential besser ausgeschöpft werden. Kann dabei die Bürgerbeteiligung den Gemeinschaftssinn stärken?

Die Analyse ist in drei Teile aufgegliedert. Zum einen (1) wurden zur Auflockerung des Fragebogens und um den Rückbezug auf die Teilnehmer zu ziehen, persönliche Fragen gestellt. Die Technik leistet eine besondere Aufgabe, da individuelle Angriffspunkte abgeschwächt werden. Die Atmosphäre des Fragebogens wird aufgelockert, da es einfach zu beantwortende Fragen sind. Es wurde wiederholt auf die Tatsache hingewiesen, dass jede persönliche Antwort eine Richtige sein. Kritische Fragen sollen so der Beantwortung überhaupt möglich gemacht werden. Zum zweiten (2) ist durch die visuelle Aufteilung die Leitlinie der Erhebung ersichtlich und der Teilnehmer kann den Aufbau nachvollziehen. In der ersten Hauptgruppe sind die privaten Angaben erhoben, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei Teilnehmer darstellen zu können. Sortiert nach den häufigsten genannten Instrumenten und den vorhandenen Instrumenten in Deutschland machen die Bürger Angaben zu ihren Beteiligungsmethoden. Nur die Bürger sind dazu aufgefordert worden, wobei die Verwaltung und Politik befragt

wurden, in welchen Bereichen die Bürger partizipieren können. Diese Unterscheidung ist vorgenommen worden, da anzunehmen ist, dass die Verwaltung und Politik auf ihre allgemeinen Erfahrungen zurückgreifen werden und kein Unterschied zwischen den Instrumenten gemacht wird. Es ist zudem anzunehmen, dass die Mitarbeiter über die vorhandenen Möglichkeiten wissen und auch in ihrem Bereich bereits Erfahrungen gemacht haben, sonst würde der Fragebogen sie nicht ansprechen. In der zweiten Hauptgruppe werden Kenntnisse zur allgemeinen kommunalen Situation erhoben. Zum einen soll das tatsächliche Wissen der Befragten herausgestellt werden und zum anderen können die Rahmenbedingungen das Dreiecksverhältnis darstellen. Das Engagement in Zeit gibt einen Einblick in die Art der Bürgerbeteiligung, ob sie als Hobby, Teilzeit oder punktuell Engagement zu werten ist. Auch wird die Heranführung an die gewählte Methode analysiert. Hier kann eine Beziehung zum Alter und zur wirksamen Ansprache gezogen werden. Die Entscheidung für ein Beteiligungsinstrument liegt im Zweck. Nur wenn die anzusprechende Person bekannt ist, ist es möglich, Partizipation zu erzeugen. Gibt es zudem eine Diskrepanz zwischen dem vorhandenen engagierten Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen? In der dritten Hauptgruppe wird die persönliche Beteiligung in der Stadt analysiert. Wirkung der Instrumente können Integration, Vereinsstärkung, Wissenszuwachs sein. Gibt es ein bisher in die Gemeinschaft eingebettetes Instrument in der Gemeinschaft? Während die ersten beiden Abschnitte eine Gegenüberstellung möglich machen, wird es hier eine vor allem interpretatorische Analyse geben. Die Beteiligungsinstrumente können eingeteilt werden in (1) formale Beteiligung, (2) informelle Beteiligung die eine Zielgruppe anspricht und (3) informelle Beteiligung, die alle Einwohner anspricht. Die verfasste Form von Bürgerbeteiligung, ist die per Gesetz vorgeschriebene, wie die französischen Quartiersräte. Der größte Instrumentenpool ist in der nicht vorgeschriebene Beteiligung zu finden, wie der Bürgerhaushalt (Tab.3.9).

In der Abbildung 3.8 werden die Stufen von Partizipation dargestellt. In der gesetzlichen Partizipation ist die Stufe 3 und Stufe 4 die des Teckenism das Ziel. Information, Beschwichtigungen und Konsultation als Grundbausteine bei Anhörungen von Großprojekten oder auch beim Instrument des kundigen Einwohners. Dabei sind die realisierte Form und die aktive Form stark voneinander zu trennen. Parteien sehen die Möglichkeit ihre Anhängerschaft mit in die Diskussion einzubinden, das trifft aber in vielen Fällen auf kein großes Interesse.mehr Reinau, 2013 Als abhängige Variable sind Verhaltensabsichten und Verhaltensmanifestation zu erkennen. Dabei ist durch den 'Sachkundigen Einwohner' keine ganzheitliche Veränderung und damit verbesserte Legitimation zu erwarten, sondern ein Konzept, das sich in die vorhandenen Rahmenbedingungen einfügt und mit den bestehenden Institutionen und

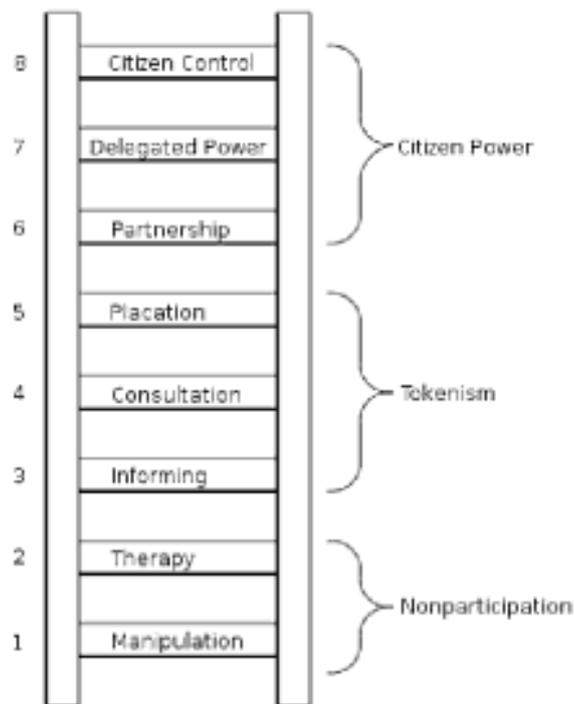


Abbildung 4.7: A ladder of citizen participation, Quelle: vgl. Arnstein (1969) in Windisch, 2011, Seite 236

Strukturen zusammenarbeitet. Als Produkt eines Anpassungsprozesses erfolgt kein umfassender Prozess der Interessenabwägung, da auch nicht allen gesellschaftlichen Gruppen Raum gegeben werden kann. Der Umgang mit Informationen ist aber ein sehr interessanter. Der Zugang ist offen und der Umfang in vielen Städten groß. Es ist durchaus möglich, dass Bürger sich umfassend professionalisieren. Eine Einflussnahme ist insgesamt auf die Politik beschränkt und die Verwaltung ist kaum involviert. Hat es für den Inputbereich kaum Vorteile in demokratischer Hinsicht, kann im Outputbereich eine qualifizierende Wirkung der Entscheidungen ermöglicht werden.

Ein weiteres Instrument der verfassten Form ist der Bürgerentscheid. Er hat eine politische Funktion "(...) einerseits der Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung qua Generierung von Sozialkapital und andererseits der Beitrag zu sozialem Zusammenhalt und Demokratieentwicklung auf lokaler Ebene."¹³⁵ Auf der Partizipationsleiter kann diese Form bis Stufe 7 erreichen, wobei es laut Anheir & Toepler ein neues Ordnungs- und Orientierungsmodell¹³⁶ ist. Die abhängige Variable der Umsetzung, d.h. die Verhaltensabsichten und Verhaltensmanifestation sind positiv zu bewerten. Die Nutzung des Entscheides ist

¹³⁵Anheir & Toepler, 2003, Seite 21

¹³⁶Anheir & Toepler, 2003, Seite 18f.

marginal, aber die Umsetzung der Entscheide erfolgt stets. Dabei kann dem Konzept eine neue Legitimationsstufe zugeschrieben werden, da die Rahmenbedingungen stark verändert wurden oder werden können. Eine neue Gegenmacht kann und konnte sich etablieren, die aber auf das Votum beschränkt bleibt. Der Bürger kann die Informationszugangsschwellen nicht komplett überwinden. Die mediale Unterstützung verkürzt den Informationsvorsprung der Verwaltung jedoch stark. Da die Form nicht auf Deliberation abzielt, enthält der Prozess keine primären Eingriffsmöglichkeiten und enthält häufig eine Diskrepanz zwischen engagierten Bereich und dem gewollten engagierten Bereich. Im demokratischen Inputbereich sind die möglichen Verbesserungen groß und haben oftmals keine qualifizierende Wirkung für den Outputbereich. Das Outcome wird jedoch durch die transformative Wirkung erreicht.

Die Viertelräte sind Partizipationsinstrumente der freiwilligen Form und sind in ihrer Mitgliedsaufnahme offen, aber dennoch meist auf eine Zielgruppe gerichtet und von diesen durchgeführt. Berlin macht dieses Konzept auf sehr professionelle Weise in 34 Quartiersmanagementgebieten ersichtlich. Dabei sind der Fokus des Inhaltes und die mediale Begleitung unterschiedlich ausgestaltet.

Tabelle 4.9: Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente

Der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet	Der freiwilligen Form und an alle Einwohner gerichtet	der verfassten Form
Viertelräte	Bürgerhaushalt	Beiräte
Bürgerforen	Bürgerforen	Bürgerentscheid
Planungszelle		
Mediation		
Bürgerkommission		
Runde Tische		

Bürgerforen sind Bürgerbeteiligungsinstrumente die ebenfalls der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet und durchgeführt, zugehörig sind. Diese Kommissionen sind nach dem Zufallsprinzip besetzt. Um eine Repräsentativität zu gewährleisten ist, ein erheblicher Kosten- und Informationsaufwand zu betreiben. Die Informationen werden von der Verwaltung und von Sachverständigen gestellt. Die Themen stützen sich auf einen breiten Diskussionsprozess mit Nebenschauplätzen, um eine breite Sicht auf die Dinge zu erhalten. Das Forum eignet sich auch für eine Beteiligung im Netz. In einem Gutachten werden die Ergebnisse zusammengefasst. Die Öffentlichkeit wird mit diesem Instrument ganz bewusst in ein Planungsverfahren eingebunden, um durch eine kooperative Zusammenarbeit aller

Beteiligten eine Identifikation zu gewährleisten. Der Unterschied zu einem Mediationsverfahren liegt insbesondere darin, dass sie jeden Einwohner ansprechen und nicht nur Betroffene.¹³⁷

“Danach wurden vielfältige Leistungen von Bürgerforen in Bezug auf die Output- Legitimität prognostiziert: Durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen würden problemadäquatere Lösungen und neue Ideen entwickelt, die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure könnten die zunehmend bescheideneren staatlichen Ressourcen ergänzen und die frühzeitige Beteiligung sollte Implementationswiderstände sowie Realisierungszeiten von infrastrukturellen Großvorhaben reduzieren.“¹³⁸

Inwieweit ihre Legitimität im Bereich des Outputs zunimmt, ist mit der Verminderung von Konflikten bei der Initiierung von Projekten zu erfassen. Problematisch ist die Verbesserung des Outcomes. Ohne eine *Exit-Option*¹³⁹ wird laut Holtkamp & Bogumil eine systematische Enttäuschung Realität, zeitintensive und mangelnde Umsetzung forcieren und Politikverdrossenheit verstärken. 2005 stellt Holtkamp fest,¹⁴⁰ eine Erhöhung der Output- und Inputlegitimation konnte in Studien nicht nachgewiesen werden.

“Bürgerforen eignen sich weder für eine grundlegende Modernisierung der Demokratie, noch für eine Beschleunigung von Planungsverfahren. Bürgerforen können repräsentative Entscheidungsstrukturen nur punktuell und zeitlich befristet in eng definierten Bereichen sinnvoll ergänzen.“¹⁴¹

Die Bürgerversammlung ist ebenfalls an alle Einwohner gerichtet. Die Versammlung kommt bei einer langfristigen Planung zu einem bestimmten Thema zum Einsatz, dabei wird bereits ein Vorschlag von der Verwaltung vorgegeben. An diesem Papier werden Änderungen vorgeschlagen und diskutiert. Hier ist der Fokus der Partizipation auf die Transparenz gelegt und weniger auf die freie Diskussion. Diese Einschränkung ermöglicht die Teilnahme einer großen Personenanzahl und einen auf Output orientierten Prozess. In einigen Bundesländern existiert ein verbrieftes Recht auf Bürgerversammlungen, in der Einsprüche und Vorschläge zu Planungsvorhaben, wie der Schulentwicklungsplan, eingebracht werden können. Hier ist fraglich, ob es möglich ist zielorientiert zu arbeiten, da es eher als ‘Meckeranlaufstelle’ genutzt werden könnte. Die Bürgerversammlung kann aber dazu genutzt werden, “(...) das Gemeindebewusstsein zu stärken und Beteiligung zu initiieren.“¹⁴² Verhaltensabsichten und Verhaltens-

¹³⁷Kochniss, 2003, Seite 113

¹³⁸Weidner, 1996, Seite 38 / Eißel, 1999, Seite 189 in Holtkamp & Bogumil, o. J., Seite 3

¹³⁹Holtkamp & Bogumil, o. J., Seite 4

¹⁴⁰Holtkamp, 2005, Seite 11

¹⁴¹Holtkamp, 2005, Seite 12

¹⁴²Schein, 2011, Seite 20

manifestation auf kommunaler Ebene sind sehr unterschiedlich zu bewerten. Dieses Instrument wird oft von den Einwohnern missverstanden und von der Verwaltung und Politik als Kanalisation von Problemen gebraucht. Die Idee der Kanalisation ist sinnvoll, aber dient nur zur Beschwichtigung und selten zur Kompromissfindung. Ein umfassender Prozess von Interessenabwägung ist selten vorhanden. Positiv ist die Argumentationsentwicklung, welche sehr oft die Gesamtentwicklung einer Stadt in einem Feld, wie Bildung, diskutiert. Die Zugänglichkeit der Einflussnahme ist jedoch skeptisch zu beurteilen, da Informationen selektiv wiedergegeben werden. Im Outcomebereich sind die erhöhte Transparenz und das Aufzeigen der Verantwortung und Verantwortlichkeit von lokalen Politikern eine Verbesserung.

Die Planungszelle als Partizipationsinstrument ist in einen deliberativen Prozess einzuordnen und ihre Funktion ist die Politikberatung.¹⁴³ Einem Gremium mit zufällig ausgewählten Mitgliedern wird ein Planungsvorhaben aufgezeigt. Meist in mehreren parallel laufenden Diskussionen wird nach einem repräsentativen Ergebnis gesucht. Um eine Repräsentativität zu gewährleisten ist ein erheblicher Kosten- und Informationsaufwand zu betreiben. Der Inputbereich wird so offen wie möglich gehalten, aber es ist anzuzweifeln, dass bildungsferne Einwohner oder auch Sprachbarrieren mit dieser Technik aufgehoben werden können. Gerichtet ist das Instrument häufig an ein bestimmtes Umfeld. Die Verhaltensabsichten und Verhaltensmanifestation sind somit nicht deckungsgleich. Das Konzept wird keine ganzheitliche Veränderung hervorrufen ist aber ein wichtiges Instrument in einer kooperativen Stadt, da ihr auch eine solidarische und aktive Konzeption zu Grunde liegt. Es kann ein umfassender Prozess der Interessenabwägung vonstatten gehen, der diversen gesellschaftlichen Gruppen einen Entwicklungsraum zugesteht. Die Zugänglichkeit der Einflussnahme hinsichtlich der erforderlichen Informationen ist hoch. Das Instrument bedarf einer hohen Anbindung an Politiker und Verwaltung. Nicht im Prozess selbst, aber in der Umsetzung und der Zuarbeit. Die Planungszelle ist eine abgewandelte Form einer Steuer – und Lenkungsgruppe, mit dem Ziel einer verbesserten Transparenz und Kontrolle.¹⁴⁴ Die Idee eines solchen Verfahrens ist die allgemeine Anerkennung der Ergebnisse¹⁴⁵, welche durch ein Bürgergutachten dargestellt werden. Eine weitere Leistungsfähigkeit des Instrumentes liegt in der qualifizierenden Wirkung des Outcomebereichs. Der kommunale soziale Kitt der Gemeinschaft wird in diesem Verfahren gestärkt. Gegenwärtig ist die Beteiligung meist auf einige Themenfelder beschränkt. Die Zukunftswerkstatt ist ebenfalls unter der Form freiwillig und zielgruppenorientiert einzuordnen. Es ist ein Instrument um neue Ideen und Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu entwickeln, dabei

¹⁴³Leonard, 2013, Seite 12

¹⁴⁴Dienel, 1997

¹⁴⁵Bongardt, 1999

wird diese Art häufig für komplexe Themen wie Integration in den Kiezen genutzt. Erfahrungen vor Ort von den unterschiedlichen Betroffenen sollen in Planungen integriert und formuliert werden. Dabei ist das Verfahren insbesondere für Jugendliche und 'bildungsfernere' Einwohner geeignet, da hier frei artikuliert werden kann. Während der Umsetzung muss man sich auf eine Zielgruppe spezialisieren, da sonst ein freier Austausch gefährdet wird. Es braucht eine intensive Betreuung und Moderation.

Die Teilnehmer der Werkstätten lernen während des Prozesses Probleme zu artikulieren und zu lösen. Eine Identifikation mit den Zielen wird angestrebt und mögliche Perspektiven durch die Sammlung von Ideen und Maßnahmen. Dabei zeigen Kuhnt & Müllert¹⁴⁶, dass vor dem Start des Instrumentes eine Vertrauensbasis geschaffen werden muss. Themen und Erfahrungen werden diskutiert und sollten in den weiteren Prozess eingearbeitet werden. Bevor durch Zwänge Ideen exkludiert werden,¹⁴⁷ sollte ein Prozess der Kreativität ohne Beschränkung eingesetzt werden. Erst danach wird eine Realisierbarkeit geprüft. Hier sollte eine Einbettung in die politischen Prozesse ermöglicht und die Ergebnisse präsentiert werden. Ein Beispiel für Werkstattverfahren in Deutschland ist die Suche nach einem geeigneten Standort für eine neue Badeeinrichtung in Potsdam. Das Verfahren wurde von der Märkischen Allgemeinen Zeitung begleitet und es wird im folgenden erkenntlich, welche Rolle die Medien, die Parteien und der Bürgermeister spielen.

Die Zeitung MaZ titelte am 8.01.2012¹⁴⁸: "Das Ergebnis sind 13 Schwimmbadvarianten. In der Auftaktveranstaltung setzten sich Bürger bei der Festsetzung der Regeln zum Werkstattverfahren durch. Das Werkstattverfahren wird nicht von der Politik gelenkt sondern die Bürger wollen das unter sich machen." Am 25.01.2012 erschien ein Artikel MaZ¹⁴⁹ mit dem Titel "Werkstatt-Gemurr: Nordwessis gegen Südossis Bad-Workshop kommt langsamer voran als erhofft." Dabei soll es in dem Verfahren zu verbalen Verunglimpfungen gegenüber einem Gutachter gekommen sein. In dem Verfahren wird über den hohen Anteil an Verwaltungsleuten im Plenum diskutiert, die das Ergebnis möglicherweise verändern könnten. Das Ergebnis als Konferenz ist ein Variablenkatalog für Entscheidungskriterien (Standortqualität, Kosten, Umweltauswirkungen usw.). Der Oberbürgermeister hat trotz laufenden Verfahrens stets öffentlich bekannt, auf dass er einen Neubau im Bornstedter Feld bevorzuge. Am 31.01.2012 schreibt die MaZ¹⁵⁰: "Weiter Streit um Werkstatt: CDU und Bürgerforum

¹⁴⁶Kuhnt & Müllert, 2004

¹⁴⁷Storl, 2009, Seite 71 ff.

¹⁴⁸Volkmar Klein MaZ 8.01.2012

¹⁴⁹Bosschaart, Jan MaZ 25.01.2012

¹⁵⁰Bosschaart, MaZ 31.01.2012

greifen Linke und Pro Brauhausberg an“. Es wird über starre Fronten im Verfahren und Parteipolitik kommentiert. Der Vorwurf der Klientelpolitik von einer Partei werden laut, da zu viel Verwaltungspersonal und vorgefertigte Meinungen vorhanden seien. In einigen Artikeln wird über das Scheitern oder nicht Scheitern des Verfahrens seitens der Parteien diskutiert. Am 13.02.2012 das Endergebnis für die MaZ¹⁵¹ “Badwerkstatt geht baden: Abschlussveranstaltung ergebnislos, Nachsitzen in zwei Wochen / Expertengruppe soll Lösung liefern“ Ein Expertengremium (jeweils 1 Vertreter aus den Arbeitsgruppen, den 4 Parteien, Verwaltung), unter Ausschluss der Öffentlichkeit werden die Badvarianten reduzieren. Am 28.02.2012 nachdem beschlossen worden ist, dass eine Umfrage stattfinden wird, schreibt die MaZ¹⁵²: “Nach dem Gezerre ist vor dem Gezerre: Über die Fragen nach der Frage“. Über welche Möglichkeiten sollen die Bürger nun ihr Votum geben, wird zum heißen politischen Diskurs. Am 13.04.2012 wird die Befragung insbesondere mit dem Fokus auf Jugendlichenbeteiligung gelegt. Der Stadtjugendring (Verein) bekommt Geld für eine Kampagne, die zu einem Votum der Jugendlichen animieren soll. Am 10.05.2012 wurde eine eindeutige Entscheidung getroffen mit einer Partizipationsteilnahme von 53%, welche die Kommunalwahlteilnahme übertroffen hat. Am 07.06.2012 beschloss die Stadtverordnetenversammlung mit großer Mehrheit den von den Bürgern favorisierten Bau. Die Opposition gab als Kommentar ab, dass die Forderung nach einer Befragung schon lange Bestand und der Beschluss nun sehr teuer sei. Die Umsetzung der Badpläne soll ein Beirat begleiten, zu dem auch Sportler, Architekten und Vertreter von “Pro Brauhausberg“ (Bürgerinitiative) gehören.

Im Inputbereich ist der deliberative Prozess hervorzuheben. Dabei ist das Beispiel Potsdam sogar unter der offenen Gruppenorientierung einzuordnen. In der Regel auf einen Personenkreis bezogen, verändern sie die Rahmenbedingungen der bisherigen Legitimationsgrundlagen nur wenig. Zugangsschwellen existieren, aber sind in ihrer Höhe als sehr unterschiedlich zu bewerten. Gestaltungsorientierte Konzepte und ihre notwendige Breite der Diskussion machen einen erhöhten Input und Output möglich. Die Zugänglichkeit von Informationen muss jedoch gewährleistet werden und bedarf eines hohen Transparenzwillens. Diese Art der Partizipation wird in Potsdam mit der Befragung weiter entwickelt, aber meist steht das Konzept eher individuell und hat eine qualifizierende Wirkung für den Outputbereich. Insbesondere im Outcome kann eine neues Verhältnis zwischen Politik, Partizipierenden und Verwaltung gebietsweise entstehen.

¹⁵¹Henke, Stephan, MaZ 13.02.2012

¹⁵²Bosschaart, MaZ 28.02.2012

Die Mediation in den Kommunen ist ein erfolgreiches amerikanisches Modell, das zur Anwendung kommt, wenn es Streitigkeiten zwischen Einwohnern untereinander gibt. Dabei findet es Anwendung insbesondere in Stadtteilen, die durch unterschiedliche Generationen und Kulturen Probleme bieten.

“Mediatoren, die oft ehrenamtlich arbeiten, vollziehen ihr Engagement in der Krisenprävention, um eine gemeinsame Vereinbarung, die durch die Konfliktparteien selbst getragen wird, zu erzielen.”¹⁵³

Der Mediator trägt die prozessuale Verantwortung während die Konfliktparteien die Lösungsverantwortung innehaben. Eine Beteiligung von weiteren Personen ist dabei nicht möglich. Aber insbesondere der Ombudsmann, der sich vom Mediator in dem Punkt unterscheidet, dass er meist rechtlich ausgebildet ist und von allen drei kommunalen Teilnehmern angerufen werden kann, ist bekannter. Oft wird ein Konflikt zwischen Verwaltung und Einwohnern gelöst. Die Beteiligung beruht auf einem bestimmten Gegenstand, der eine Verhandlungsbereitschaft voraussetzt. Die Neutralität des Mediators/ Ombudsmann ist eine gewichtige Voraussetzung, um das Verfahren anzuerkennen. Das deliberative Verfahren soll in Eigenverantwortlichkeit einen Konflikt beseitigen können, wobei Bedürfnisse aufgezeigt werden.¹⁵⁴ Dieses Instrument hat weniger gestaltungsorientierte Konzepte zum Ziel, sondern als Outcome eine verbesserte Verhaltenskultur in einer Kommune. Ihre Legitimation beruht auf ihrem Erfolg und tastet die bisherige demokratische Grundlage in der Kommune nicht an. Ein umfassender Prozess der Interessenabwägung ist für den Einzelfall gedacht und nicht für die breite Öffentlichkeit. Dabei gibt es auch immer wieder Aufsehen erregende Verfahren, wie in Stuttgart, in denen breite Interessen aufeinander treffen. Die Zugänglichkeit der Einflussnahme hinsichtlich der erforderlichen Informationen ist gegeben und kann mit existierenden Formen des Engagements ausgestaltet sein.

Die runden Tische bieten für Holtkamp¹⁵⁵ die Möglichkeit frühzeitig und relativ umfassend an kommunalen Planungen zu partizipieren, dabei ist der Tisch als Vermittlungsversuch anzusehen. Informationen sollen während der Diskussion ausgetauscht und auch Netzwerke gepflegt werden.¹⁵⁶ Bei der Entwicklung von Projekten sollen Konfliktlinien aufgezeigt und aufgelöst werden. Der Input wird von Vertretern unterschiedlicher Positionen unter neutraler Leitung erzeugt. Politiknetzwerke sind hierbei “(...) lose gekoppelte kollektive Handlungssysteme von individuellen und kollektiven Akteuren, die problemspezifisch auf der Sachebene untereinander abhängig sind, aber (tendenziell) gleichberechtigt

¹⁵³Riehle, 2003, Seite 130 f

¹⁵⁴Metha & Rückert, 2003, Seite 40

¹⁵⁵Holtkamp, 2006

¹⁵⁶Klenk, 2008, Seite 2

und freiwillig die Kooperation als Modus der Problembearbeitung suchen.¹⁵⁷ Eißel hebt hervor, die Partizipation in Netzwerken erhöhe "(...) nicht nur die Demokratieverträglichkeit eines Systems, sondern zugleich auch die Effektivität."¹⁵⁸ In welchem Maße ein umfassender Prozess der Interessenabwägung ermöglicht wird, ist von den Teilnehmenden abhängig, wird aber in aller Breite nicht zu leisten sein. Das Konzept eines runden Tisches ist das Ziel eines Kompromisses, der durch ein deliberativen Prozess entsteht. Eine veränderte Legitimation durch ganzheitliche Veränderung wird nicht angestrebt, obwohl das Instrument zu dem Konzept des *Local Governance* zählt. Es beinhaltet die Koordination von kommunaler Politik durch eine Mischung von Hierarchie und Verhandlungssystemen. Verhaltensabsichten und Verhaltensmanifestation werden dabei von der Kompromissbereitschaft und den beteiligten Netzwerken bestimmt. Das Ziel ist es das Ergebnis "(...) in eine Gesamtrationalität zu integrieren¹⁵⁹, sowie den Begründungszwang für alle Beteiligten und damit die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse [zu] erhöhen."¹⁶⁰ Die Zugänglichkeit zu den erforderlichen Informationen ist ausreichend gesichert, aber eine übermäßige Einflussnahme von Politik und Verwaltung auf die Meinungsbildung der Teilnehmer nicht ausgeschlossen. Inwieweit die Ergebnisse z.B. auch in die Haushaltsbesprechungen einfließen, ist nicht ersichtlich. Es ist davon auszugehen, dass dieses Instrument eine qualifizierende Wirkung für den Outputbereich mitbringt. Im Bereich des Outcomes kann eine Vertrauensverbesserung angestrebt werden, insbesondere wenn das Bürgerbeteiligungsinstrument für alle drei Teilnehmer als gleich wichtig gesehen wird. Die Tabellen 3.18-3.21 (am Ende des Kapitels) zeigen die verschiedenen Städte die nach ihrer Teilnahme gefragt wurden, außerdem wurden sie als allgemeines Kriterium bei der Ausgestaltung des Fragebogens herangezogen.

Die Städte, die sich an der Befragung beteiligt haben, sind in den Tabellen fett markiert. Die Konzeption des Fragebogens liegt aber auf einer größeren Stichprobe. Der Auswahlfokus liegt auf der Größe, aber auch hier wurden Ausbrecher genutzt, um einen Eindruck über die bisherige Durchsetzung zu gewinnen. Die kleineren Städte, haben im Schnitt weniger Beteiligungsinstrumente als die Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Auch gibt es keine klare Abhängigkeit bzgl. einer Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters.

¹⁵⁷Fürst, 2002, Seite 186 in Scharpf (2000) in Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 233

¹⁵⁸Eißel, 2000, Seite 178 in Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 234

¹⁵⁹Zilleßen, 1998, Seite 58 in Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 233

¹⁶⁰Feindt 2001, Seite 704 in Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 233

4.3 Allgemeine Ergebnisse der Analyse

Die Einbindung des Bürgers kann durch verschiedene Indikatoren dargestellt werden. Die Verständlichkeit des Prozesses wird mit der Übereinstimmung über die Ausgestaltung dargestellt. Es wird in der Tabelle 3.10 eindeutig dargestellt, dass Bürger diskutieren und Agenda-Setting betreiben sollten. Die Bürger möchten an Perspektivenentscheidungen und Entscheidungen, die umfangreiche finanzielle Mittel der Stadt betreffen, teilhaben. Die Einigkeit in der Ausgestaltung ist eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln und für die Ausarbeitung geeigneter Verfahren. Dabei scheinen alle ihre Prioritäten zu verteilen.

„Eine weitere Stärkung der Bürger im Machtverhältnis mit Rat und Verwaltung ist die direkte Wahl des Bürgermeisters.“¹⁶¹

Tabelle 4.10: Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsinstrumente

Funktionen	Bürger	Verwaltung	Politik
Hilfestellung bei Realisierung der Entscheidung	13%		8%
Ein Idee vorschlagen und diskutieren	32%	40%	38%
Eine Idee vorschlagen	33%	35%	35%
Bei der Abstimmung	22%	25%	19%

Die Verwaltung sieht Probleme darin, dass die Partizipationsentscheidungen oder Hinweise von der Bevölkerung nicht in den politischen Kreislauf eingebunden sind (60%). Die gewählten Eliten sehen dagegen die Einbindung gegeben (78%), die Bürger aber wieder nicht (43%). Held¹⁶² analysierte bereits, dass keine der bisherigen demokratischen Formen, die idealen Rahmenbedingungen für eine „Demokratie der Bürger“ bereitstellt.

„While I believe that the most defensible and attractive form of democracy is one in which citizens can, in principle, extend their participation in and deliberation about decision making to a wide range of spheres (political, economic, and social), I do not think any one existing model provides a satisfactory elucidation of the conditions, features or rationale of this democratic form.“¹⁶³

¹⁶¹Kochniss, 2003, Seite 61

¹⁶²Held, 2006

¹⁶³Held, 2006, Seite 7

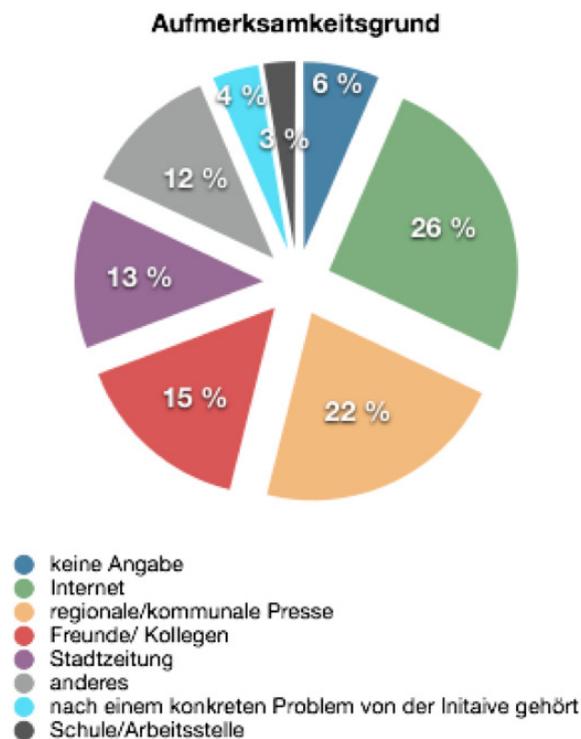


Abbildung 4.8: A Wie sind Sie darauf aufmerksam geworden? (Mehrfachantworten waren möglich)

Die Reichweite von politischer Diskussion und Entscheidung liegt auch in der Häufigkeit des Prozesses begründet. 50% der befragten Verwaltungsmitglieder und Ratsmitglieder gehen davon aus, dass die Partizipationsmöglichkeiten häufig genug angeboten werden (Antwortquote lag bei 100%). Die Häufigkeit wird von den Bürgern als unzureichend eingestuft (75%). Das heißt auch, dass noch Potenziale vorhanden sind, insbesondere bei den Instrumenten Bürgerbefragung und Runder Tisch. Dieses Ergebnis ist aber in keinem direkten signifikanten Zusammenhang zu einem bestimmten Instrument zu betrachten ($p=23,6\%$; $\chi^2=54,68\%$; $\text{DoF}=48$ (NS)). Die Verwaltung geht davon aus, dass die Bürgerbeteiligungszeiten bürgerfreundlich sind (84%) und die Politik schätzt die Zeiten zu 6% positiv ein. Im Allgemeinen sind die Bürger auf ganz unterschiedliche Art auf ihr heutiges Engagement aufmerksam geworden. Unter 'Anderes' wurden z.B. E-Mails von Rat und Verwaltung an Jugendliche angegeben oder auch die Ratssitzungen. Die Bewerbung muss somit auch weiterhin breit gefächert werden, dabei sind es vor allem Presse und Netz, also unpersönliche Kontakte, die auf die Instrumente aufmerksam gemacht haben. Interessanterweise ist der Bürgerhaushalt in allen Kontakten zu finden. Die regionale Presse hat jedoch zu 80% die Bürger dazu animiert, sich an dem Bürgerhaushalt zu beteiligen.

Um die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten zu bewerten, ist nach vorhandenen Durchsetzungsmöglichkeiten gefragt worden. Die Mehrheit der Bürger glaubt nicht an das Vorhandensein, welches in direktem Zusammenhang mit dem ungenügenden administrativen Spielraum steht. Diejenigen, die glauben, dass Veränderungen möglich sind, bewerten einen ausreichend großen administrativen Handlungsrahmen und andersherum ($p=,0,1\%$; $\text{Chi}^2=36,64$; $\text{DoF}=9$).

Dabei spielen weder die Antworten zur Kreislaufeinbindung, das Alter oder das Vereinsengagement eine Rolle. Die allgemeine Analyse, in der vor allem das Dreiecksverhältnis im Vordergrund steht, wird von den vorhandenen Zweifeln zueinander definiert. Die Themenbereiche, mit denen sich die Befragten beschäftigen, sind in der Regel nicht die selben. Nur die Verwaltung ist gegen eine Bürgerbeteiligung bei den Finanzen.

Die Öffnung der Themenbereiche wird von allen gefordert. Für die Verwaltung sind die am häufigsten genannten Bereiche: Finanzen, Planung/Bau und Bildung. Bei der Politik sind die am häufigsten genannten Bereiche: Planung/Bau und Bildung; Bei den Bürgern sind es die Bereiche: Planung/Bau und Kinder und Jugendliche. Finanzen und Gesundheit sind die Zweige mit der größten Diversität. Es ist aber auffallend, dass der tätige Bereich der Gewählten mit dem Erfahrungsbereich der Partizipation nicht korreliert ($p=100\%$; $\text{Chi}^2=36,71\%$; $\text{DoF}=72$ (NS)). Besonders häufig mussten die Verwaltungsmitglieder unter anderem ihr Tätigkeitsfeld angeben, da die Struktur sehr viel feingliederiger ist, wie zentrale Steuerungsunterstützung, Organisationsangelegenheiten oder Recht. Bei einer Bereichsschließung wird von der Verwaltung aber auch Finanzen unter *Single Choice Option* an erster Stelle genannt. Der Bereich Finanzen soll nach der Meinung des Rates nicht geöffnet werden (48%). Die Finanzen und ihre Regelung sind aber die Voraussetzung für gestalterische Politik. Die Mitglieder des Rates sind natürlich in mehreren Bereichen tätig. Durchschnittlich sind es 2,9 Themenbereiche in denen die Ehrenämter tätig sind. Die Hilfestellungen von der Verwaltung werden von allen als niedrig eingeschätzt. Sogar die Verwaltung erreicht nur einen positiven Wert von 30%. Dabei wird insbesondere von der Verwaltung auf den Punkt aufmerksam gemacht, dass Entscheidungen in diesem Bereich, die mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sind, nicht ohne ihre Forderungen berücksichtigt zu haben, verlaufen sollten. Die Verwaltung sollte nach 80% der Befragten in der Verwaltung bei der Einführung der Bürgerbeteiligung gefragt werden. Dagegen gibt es bei den Politikern keine Aussage dazu. Allgemein sind die Kollegen nicht von der Idee der Bürgerbeteiligung überzeugt (72% der Verwaltung, 50% der Politik). Alle drei Teilnehmer registrieren den Mehraufwand der Verwaltung mit einer maximalen Stimmenhäufung von 85% bei der Verwaltung. Die Hälfte der Befragten in der Verwaltung geben jedoch auch an, dass

Tabelle 4.11: Die angesprochenen Bereiche in deutschen Städten

Bereich	Verkehr	Jugend/ Kinder	Bildung	Sport	Finanzen	Planung/ Bau	Gesundheit	Soziales	Wirtschaft	Anderes
Verwaltung										
In welchem B. sind Sie tätig?	41%	26%	37%	22%	19%	37%	11%	22%	30%	33%
In welchen B. können Ihrer Meinung nach Bürger partizipieren?	59%	30%	44%	22%	15%	78%		30%		15%
Welcher B. sollte für Beteiligung geöffnet werden?	82%	78%	48%	63%	30%	70%	22%	41%	22%	7%
Welcher B. sollte für Beteiligung nicht geöffnet werden?	4%	11%	4%		48%	4%	33%	22%	33%	
Politik										
In welchem B. sind Sie tätig?	5%	5%	5%	5%	10%				5%	65%
Welcher B. ist der mit der höchsten Bürgerbeteiligung?		25%	5%	5%		60%		5%		
Welcher B. sollte für eine weitere Partizipationsmöglichkeit geöffnet werden?	6%	6%	22%		17%	22%	6%	6%		17%
In welchem B. sollte keine Beteiligung stattfinden?	8%	8%	8%		25%	8%			8%	33%
Bürger										
In welchem B. sind Sie tätig?	23%	37%	33%	23%	8%	26%	11%	52%	14%	29%
Welcher B. sollte für Beteiligung geöffnet werden?	39%	40%	43%	26%	37%	49%	26%	44%	29%	5%
Welcher B. sollte für Beteiligung nicht geöffnet werden?	8%	5%	5%	2%	11%	6%	9%		12%	5%

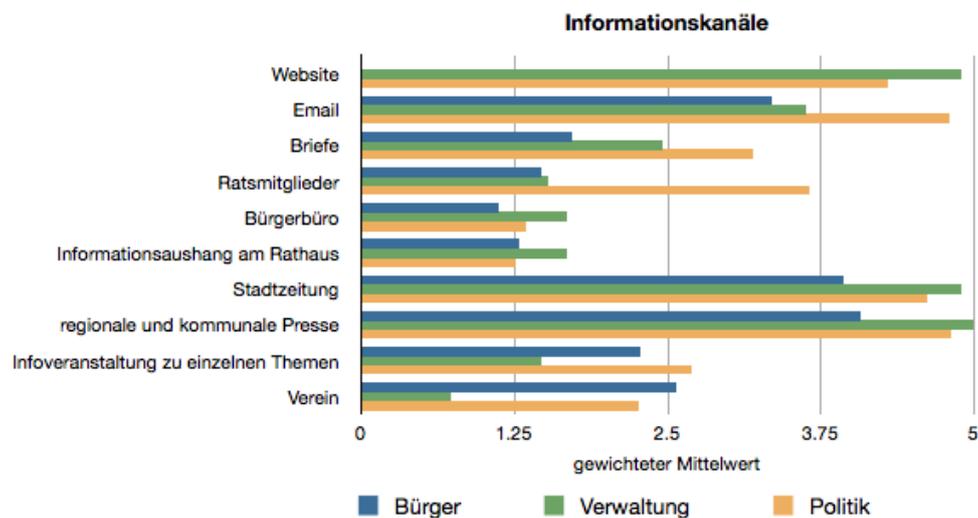


Abbildung 4.9: Informationsbeschaffungsinstrumente (Mehrfachantworten waren möglich)

Bürgerbeteiligung die Arbeit für die Verwaltung erleichtert hat. Im Allgemeinen geben die Mitarbeiter an, dass die Veränderungen, die durch die Bürgerbeteiligung einhergehen in der Verwaltung durchsetzbar sind, und dass sich die Arbeitssituation für die Verwaltung nicht verschlechtert hat. Die meisten Antworten sind im Bereich Bildung und Planung/Bau zu zuordnen. Es muss hervorgehoben werden, dass die Verwaltungsmitglieder diese beiden Bereichen für die am Besten für eine Bürgerbeteiligung halten. Es gibt eine große Übereinstimmung, was den Schluss zulässt, dass mit Bürgerbeteiligung gute Erfahrungen gemacht worden sind. Für den politischen Partner ist das nicht Fall. Die Bürger partizipieren in sehr vielen Bereichen, was für eine hohe Varianz in der Spannbreite spricht.

In der Praxis gibt es in Deutschland Unstimmigkeiten, welche den theoretischen Demokratieansatz erschweren¹⁶⁴, da keine eindeutigen Aussagen geliefert werden können. Die gleiche Art der Information von Rat, Verwaltung und Bürger gibt Aufschluss über die Kommunikationsbasis (Fig.3.10). Kommunikation als Schlüssel eines jeden Instrumentes kann nicht durch das Alter entschieden werden.

Im gewichteten Mittelwert¹⁶⁵ wird deutlich, dass die Gewählten sehr viele unterschiedliche Kanäle benutzen. Die größte Übereinstimmung liegt bei dem Informationsaushang im Rathaus. Die Informationsveranstaltung zu einzelnen Themen wird von den meisten Bürgern und Ratsmitgliedern besucht, jedoch nur monatlich bis jährlich. Den Bürgern konnten aufgrund von fehlenden Daten keine Websi-

¹⁶⁴Held, 2006, Seite 7

¹⁶⁵wobei 1 mal täglich 5 Punkte und somit die Höchstgrenze darstellt und niemals 0 Punkte

tedaten zugeordnet werden. Der Verein¹⁶⁶ beschäftigt sich u.a. intensiv mit der Partizipation im Netz. Briefe zur Informierung werden vor allem von den Ratsmitgliedern genutzt. Ein Grund könnte die Bekanntgabe von Anträgen und Terminen via Brief sein. Dabei muss ebenfalls auf die Ausgestaltung des Informationszuganges und des Umfangs eingegangen werden. Die Website der Kommune oder das Internet werden für die Sammlung von Informationen stark genutzt.¹⁶⁷ Bis zu 90% der Verwaltungs- und Ratsmitglieder nutzen das Internet täglich. Emails sind ebenfalls eine bedeutende Informationsquelle. Die Presse hat sich als besonders effektiv erwiesen. Wobei auch Vereine einen wichtigen Informationspool bereit halten. Dabei sind es die Agenda-Setter, die sich dieser Organisationen bedienen. Es wird deutlich, dass das Internet die Bürgerbeteiligung unterstützen kann, sie aber nicht auf dem Internet beruhen sollte. Der soziale Kontakt ist immer noch ein wichtiger Grund für Partizipation.

Die Bürger haben Präferenzen bezüglich Emails und Briefen von Ratsmitgliedern geäußert (Fig.3.11). Die Politik wünscht sich keine neuen Kanäle. Die Verwaltung gibt an, Informationen von den politisch Gewählten selbst bekommen zu wollen, genauso wie von Vereinen und dem Bürgerbüro. Allgemein sind die Kollegen nicht von der Idee der Bürgerbeteiligung überzeugt (50% der Verwaltung, 50% der Politik). Aber es muss auf die Unterschiede aufmerksam gemacht werden. Nur 55% sind der Meinung, Zudem gibt es keinen Zusammenhang zwischen Mehraufwand und keine Erleichterung ($p=40,2\%$; $\text{Chi}^2=6,9$; $\text{DOF} = 6$ (NS)). In allen Verwaltungsbereichen ist der Mehraufwand zu spüren. Die Arbeitssituation in der Verwaltung verschlechtert sich nach Meinung von Politik und Bürger nicht (15%), dies wird nur von der Verwaltung wahrgenommen. Die Verwaltung macht einen Zusammenhang deutlich, dass die Veränderungen nicht durchsetzbar sind, wenn die Kollegen nicht an das Projekt glauben. Auch diejenigen, die angaben, dass Veränderungen durchsetzbar seien, haben auch die persönlich vorhandene Überzeugung angegeben. In der Regel gehen alle Befragten davon aus, dass Veränderungen mitgetragen werden. In der Verwaltung noch deutlicher (75%) als von den Politikern (65%). 15% der Verwaltungsmitglieder sehen eine Verschlechterung des Arbeitsplatzes durch Beteiligung der Bürger. Auch die Politik sieht diesen Trend als erwiesen (50%). Der Grund für diese Angabe liegt in dem gestiegenen Arbeitsaufwand in der Verwaltung begründet ($p=1,0\%$; $\text{Chi}^2=16,73$; $\text{DoF}=6$ (S)).

Ein wichtiger Faktor für eine effektive Beteiligung, die sich in einem konstruktiven Partner im Kräfterdreieck, ist die Vernetztheit der Beteiligungsinstrumente selbst. In der Befragung wird deutlich, dass dies selten der Fall ist. Die Bürger sind meist in vielen Instrumenten tätig. Im Schnitt wurden sogar bis zu 10 Nennungen angegeben.

¹⁶⁶Interaktive Demokratie e.V., o. J.

¹⁶⁷Mehr Partizipation durch das Internet Kneuer, 2013

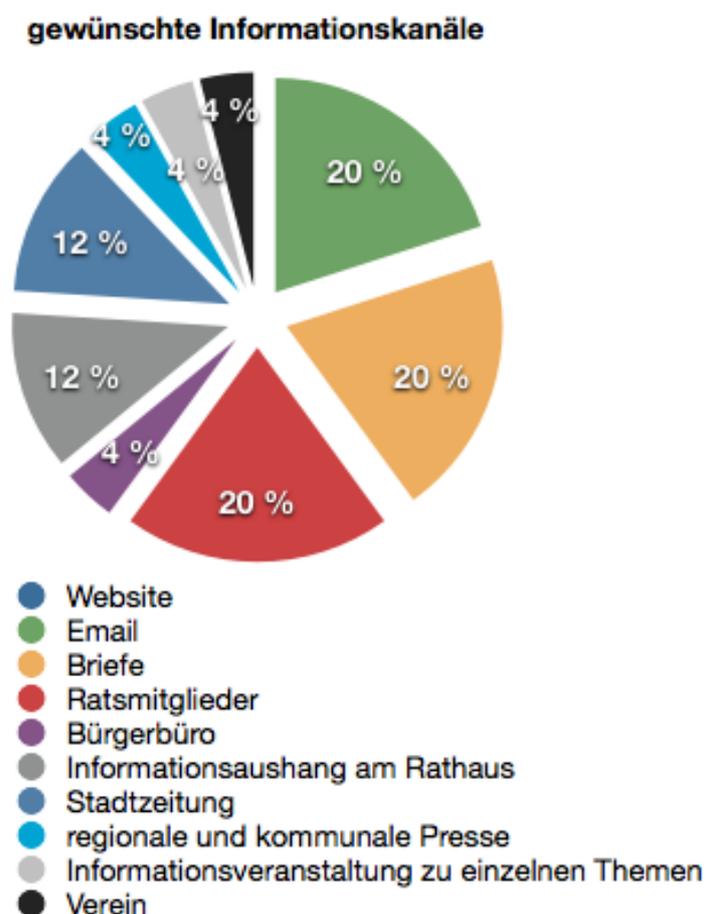


Abbildung 4.10: gewünschte Informationskanäle (Die Bürger würden gerne informiert werden durch)

Tabelle 4.12: Vereinsleben in Deutschlands Kommunen

Indikatoren	Bürger	Verwaltung	Politik
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5	\bar{x} 1-2	\bar{x} 3-5
Engagement im Monat	mehr als 6 mal 54%		
Vertreter einer Gruppe agieren	86%		

Die meisten Bürger sehen es als selbstverständlich an, dass sie für eine Gruppe agieren. Dabei haben auch die Verwaltung und Politik den Eindruck. In der Frage, ob sie Gruppeninteressen verfolgen, werfen sie sich gegenseitig Einflussnahme vor. Es ist wohl im Allgemeinen nicht darüber zu streiten, dass wenn Menschen sich in Gruppen engagieren, sie auch für die Sache eintreten. Es sollten aber

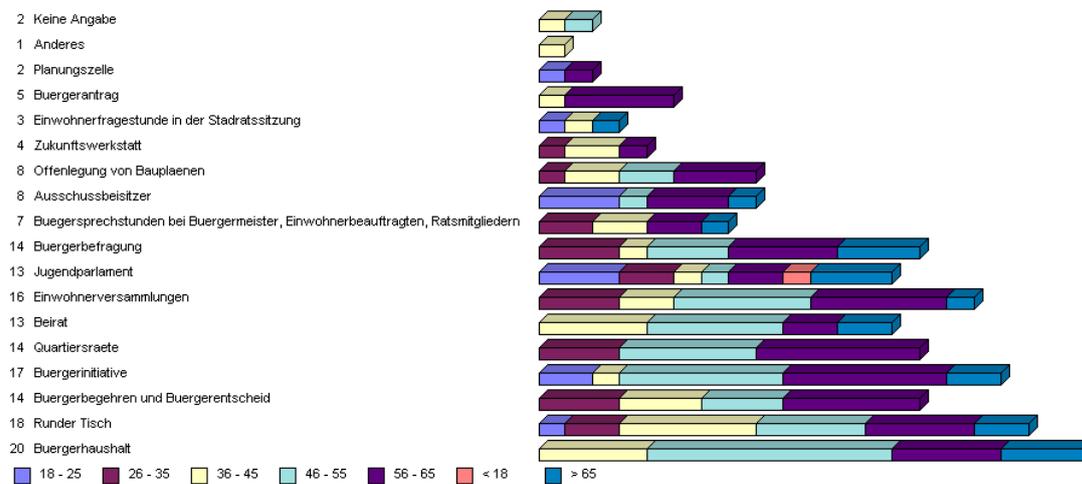


Abbildung 4.11: Der Zusammenhang zwischen Alter und Beteiligungsinstrument

alle gesellschaftlichen Schichten vertreten sein, um eine Politik für alle zu gestalten. Diese Aussagen definieren bereits die vorhergesehene Rolle des Bürgers. Nach Bogumil lassen sich idealtypisch drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden:¹⁶⁸ (1) Der Bürger als politischer Auftraggeber, (2) der Bürger als Kunde der Leistungserstellung und (3) der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens.

Tabelle 4.13: Die Rollen des Bürgers in einer Kommune, Quelle: Jörg, 1999, Seite 55

Rolle	Mehr Bürgerarbeit	Mehr Verwaltungsarbeit
Zielsetzung und Planung	Bürger als Auftraggeber (dialogorientiert)	Bürger als Auftraggeber (nicht dialogorientiert)
Umsetzung	Bürger als Mitgestalter	Bürger als Kunde

Dabei können den Partizipierenden auch bestimmte Funktionen zugeordnet werden. (1) Die eines Mitgestalters, der selbstverwalterisch Einrichtungen betreut. (2) Die Funktion des Auftraggebers wird direkt in den politischen Prozess eingebunden, z.B. Planungszelle, und (3) die eines Kunden als dessen, der konsumiert.

Die Ausgestaltung der Instrumente wird im Allgemeinen als sehr gut beschrieben. Mit einer hohen Antwortquote von 83% fühlen sich 65% der Befragten in ihrem Partizipationsinstrument eingebunden. Hinweise auf die Gründe dieser Aussage können nicht in der Ausgestaltung selbst zu suchen sein. Gerade Politik und Verwaltung sehen die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipation durch Personen

¹⁶⁸L. Bogumil Jörg / Holtkamp, 2002

höher als die Hilfestellungen durch Material/Computer/Drucker. Aber beide positiven Antworten liegen dabei unter 30%. Die Bürger bewerten die Hilfestellung durch Personal (65% gaben an zu niedrig) und Material (69% gaben an zu niedrig) allgemein als sehr unzureichend. Insgesamt werden nach Ansicht der Verwaltung genügend Informationen gegeben, um sich effektiv einzubringen. Die Qualität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, wird von der Politik (48%), von der Verwaltung (75%) und von den Bürgern positiv (58%) bewertet. Die Quantität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, wird von der Verwaltung als positiv (80%) von den Bürger negativ (45%) und von den gewählten Eliten mit 63% wiederum als positiv gesehen. Die Quantitäts- und Qualitätsbewertung stehen zudem in Zusammenhang. Beide werden von den gleichen Personen hoch bewertet. Die Gründe für die Aussagen über eine schlechte Eingebundenheit haben wenig signifikant mit dem Alter, dem zeitlichen Engagement oder Geschlecht zu tun, vielmehr sind sie in der Ausgestaltung selbst zu suchen. Eine teilsignifikante Korrelation erbringt die Eingebundenheit in den politischen Kreislauf ($p=,0,1\%$; $\text{Chi}^2=36,5$; $\text{DoF}=9$ (TS)). Insbesondere diejenigen, die keine vorhandene Einbindung ersehen, sind auch sehr schlecht in ihrem Instrument eingebunden. Für Bürgerbeteiligung ist der nötige Handlungsrahmen von großer Bedeutung. Held betrachtet die jetzigen Formen in *Models of Democracy* der Demokratie als unzureichend und schreibt:

*"While I believe that the most defensible and attractive form of democracy is one in which citizens can, in principle, extend their participation in and deliberation about decision making to a wide range of spheres (political, economic, and social), I do not think any one existing model provides a satisfactory elucidation of the conditions, features or rationale of this democratic form."*¹⁶⁹

Die Arbeit von Politik und Verwaltung wird von den Bürgern höher bewertet als von Ihnen selbst. Da jede Stadt, jedes Land und jeder Staat andere Maßstäbe an Politik und ihre Wirkungen setzt, kann eine Zufriedenstellung mit der eigenen Zufriedenheit in Bezug auf die Größe des Handlungsrahmens dargestellt werden. Die meisten Bürger sind im Allgemeinen mit ihrem Bürgerbeteiligungsinstrument zufrieden. Ihr größter Kritikpunkt liegt jedoch im kleinen Handlungsrahmen. Das könnte darauf hinweisen, dass dieser Richtungsweg der Demokratie keinen Erfolg haben wird, oder auch dass die Beteiligung selbst unter falschen Vorgaben angeregt wurde. Mit einer Antwortquote von etwa 90% sind Politik (52%) und Verwaltung (58%) zufriedener als die Bürger. Jedoch gehen 90% der Befragten davon aus, dass die Partizipationsmöglichkeiten häufig genug angeboten werden. In der Verwaltung wird angenommen (84%), dass die Beteiligungszeiten bürgerfreundlich sind, während in der Politik 61% davon ausgehen.

¹⁶⁹Held, 2006, Seite 7

4.3.1 Input der Bürgerbeteiligung

Der Wunsch nach Beteiligung ist vorhanden, aber die Skepsis gegenüber der politischen Elite überwiegt. In einer Befragung gaben 3/4 der Befragten an, dass sie nicht glauben, dass Politik neue Formen der Bürgerbeteiligung zulassen werde. Insgesamt ist es nicht der deliberative Prozess, der die Bevölkerung anspricht, sondern der Entscheidungsprozess¹⁷⁰, da die Bevölkerung anscheinend hier den größten Einfluss ausmacht und eine Umkehr durch die Politik für nicht möglich erachtet. "Für 70 Prozent der Deutschen ist die Mitgliedschaft in einer Partei oder in einer Bürgerinitiative tabu",¹⁷¹ aber viele Beteiligungsinstrumente stützen sich auf diese Institutionen. Unter dem Begriff der E-Partizipation wird eine Beteiligung immer häufiger gesucht, dabei werden Menschen angesprochen die eine bestimmte Bildungsvoraussetzung haben. Es sind Beteiligungsserver kreiert worden, aber auch die Parteien können ihre Vollversammlungen im Netz abhalten und die beiden Kommunikationsmöglichkeiten verbinden.

Die Bevölkerung fühlt sich laut der Bertelsmannstudie nicht von der Politik repräsentiert. Die Politik sieht in der Ausweitung der Instrumente die Chance sich profilieren zu können (70%). Ihre Wahl legitimiert sie, aber dennoch ist Ihnen bewusst, dass sie nur einen Teil der Einwohner in Städten repräsentieren. Deutlich bestätigt diese Erhebung die Erkenntnisse: 25% der Verwaltung und 32% der Bürger fühlen sich von der Politik repräsentiert. Die Politik bewertet die Repräsentation als einseitig, genau wie die Verwaltung. Die Beteiligung durch Frauen, Männer, Ältere, Deutsche werden insgesamt von allen dreien als vorhanden empfunden. Die Abbildung 3.13 zeigt, dass Ausländer und Jüngere in der Beteiligung fehlen. Herzberg hebt noch einmal hervor, dass "(...) gerade sozial Schwache und Bevölkerungsgruppen mit einem niedrigen Bildungsgrad weniger bereit sind, sich politisch zu engagieren, als [...] Angehörige der Mittelschicht (...)".¹⁷²

Die Ratsmitglieder (59%) glauben, dass eine Möglichkeit zur Verbesserung der kommunalen Integration durch Partizipation besteht und die Verwaltung (80% ja) geht stark davon aus, dass Bewohner aus dem Ausland die Chance bekommen sich einzubringen. Das steht im Gegensatz zu dem, wie die Bürger den Ist-Zustand bewerten. Sie erkennen, dass diese gesellschaftlichen Gruppen in keiner Weise angesprochen werden (12%). Perspektivische Sichtweisen können mit eingebracht werden. Dabei sei vorweggenommen, dass die soziale Komponente eine Rolle für Partizipation spielt, wobei die Inklusion einen weniger hervorstechenden Charakter hat. Die Politik traut den Instrumenten aber durchaus zu, dass eine Einflussnahme insbesondere von denen, die noch nicht wählen dürfen (46%), durchaus erfolgt.

¹⁷⁰Kornelius & Roth, 2004b

¹⁷¹Kornelius & Roth, 2004b

¹⁷²Herzberg, 2002, Seite 15

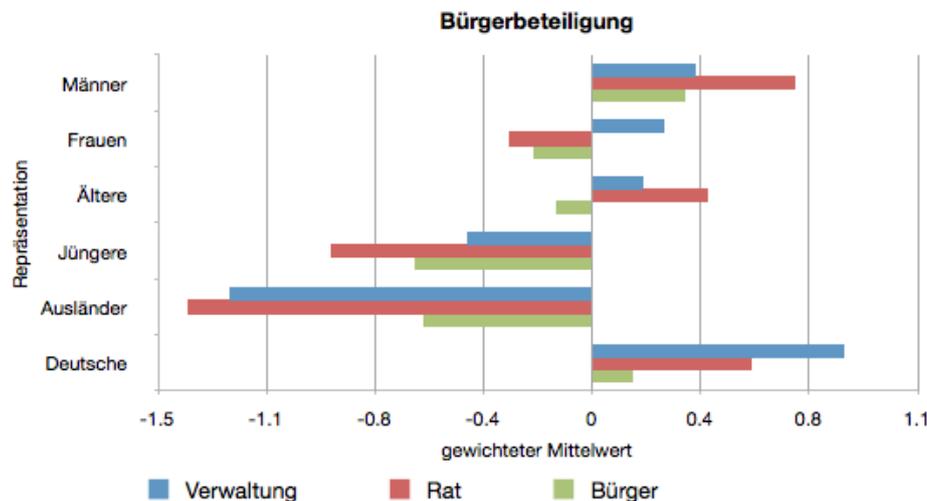


Abbildung 4.12: Vergleich über die Bürgerbeteiligungsinclusion zwischen Verwaltung/Rat/Bürger

Die Verwaltung nimmt mit einer Ausnahme an, dass Bürgerbeteiligung Nichtwähler nicht anspricht. Dieser Aspekt ist insbesondere wichtig, da die Demokratie nur bestehen kann, wenn wir die Natur der Gesellschaft kennen. Des Weiteren ist es nur möglich demokratiethoretische Modelle zu erstellen und auch für die Praxis neue Ansätze zu finden, wenn die Wissenschaft die fundamentale Konzeption und auch die politischen Möglichkeiten einzuschätzen vermag.¹⁷³ 20% der Bürger glauben, dass die Strukturen von Nichtwählern genutzt werden. Hier stellt sich die Frage nach der Interpretation der Fragestellung. Es könnte sein, dass die Politik verstanden hat, dass die Bürger eher partizipieren als wählen.

Eine Berufsgruppendifferenz wird von Politik (93%) und Verwaltung (80%) als noch ein viel stärkeres Problem wahrgenommen. Das Problem der Nichtrepräsentation ist also von den bisherigen Strukturen nicht gelöst worden. Chancengleichheit widerspiegelt sich insbesondere durch die Möglichkeit der neuen Durchsetzung von Interessen. 87% der Bürger gaben an, als Vertreter einer Gruppe zu agieren. Die Politik konnte ihren Eindruck über diese Zahlen bestätigen (88% ja), ebenso die Verwaltung (75% ja). Die Möglichkeiten der Einflussnahme werden nach Ansicht von Politik (92%) und Verwaltung insbesondere von denen genutzt, die bereits Einfluss haben. Mit einer sehr hohen Antwortquote, ist von der Verwaltung und Politik der Indikator der Chancengleichheit verneint worden. Es kann mit Hilfe der Instrumente kein neuer Input gegeben werden. Die Partizipation als Gruppe ist

¹⁷³Held, 2006, Seite 7

ein herausragendes Merkmal. Dabei wird nicht gesehen, dass die engagierten Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen, weder von der Verwaltung (95%), noch von der Politik (82%). Insgesamt 58% der befragten Bürger sehen ein individuelles Interesse als gegeben an. Die Individualisierung findet also nur im weiteren Sinne statt. Die Bürger versuchen diese jedoch einzugrenzen. Der Input kann verstärkt werden durch die Höhe des Engagements der Bürger. Die Beteiligten sind in der Vereinsstruktur sehr gut vernetzt.

Tabelle 4.14: Engagement der Bürger

Vereinsengagement	Anzahl
0	6,2%
1-2	43,1%
3-5	36,9%
mehr als 6	13,8%

Die Tabelle 3.14 gibt die Vielzahl der Tätigkeiten wieder. Die Meisten engagieren sich nicht nur in mehreren Institutionen, sie tun es auch mehr als sechs Mal im Monat. Nur 14% der Befragten engagieren sich weniger als einmal im Monat. Der Mittelwert der angegebenen Zeit liegt bei monatlich 18 Stunden. Dieser Mittelwert wird stark verzogen, da sich 12% der Befragten mehr als 40 Stunden engagieren und 32% der Befragten weniger als 10 Stunden. Mit minimal einer Stunde und maximal hundert Stunden ist der zeitliche Aufwand sehr unterschiedlich.

Die Planungszelle und das Jugendparlament beanspruchen besonders viel Zeit. Die Quartiersräte haben den niedrigsten monatlichen Zeitaufwand. Die Bürger sind also bereit einen hohen zeitlichen Aufwand zu leisten, aber auch die finanzielle Leistung wird nicht ausgeschlossen. Die Bürger äußerten sich mit einer Antwortquote von 9% nicht komplett negativ gegenüber der Option dieser Art von Hilfe (47%). Verwaltung (35%) und Politik (34%) kommen ebenfalls auf diesen Wert. Es ist also sowohl eine Geberbereitschaft als auch eine 'Annehmerbereitschaft' vorhanden. Die Akzeptanz von Entscheidungen und das Nutzen des Wissens vor Ort können als bisherige Ziele aus diesen Daten interpretiert werden.

4.3.2 Output der Bürgerbeteiligung

Verwaltung und Politik wertschätzen die Arbeit der engagierten Bürger hoch. Die Bürger empfinden ihr Engagement jedoch als störend für die Politik und Verwaltung. In der nächsten Tabelle 3.15 werden

	Beteiligung	Zeit
▷	Keine Angabe	1.00
▷	Quartiersraete	12.33
▷	Buergerbefragung	13.63
▷	Offenlegung von Bauplaenen	17.43
▷	Buergerhaushalt	17.50
▷	Runder Tisch	17.88
▷	Buegersprechstunden bei Buergermeister, Einwohnerbeauftragten, Ratsmitgliedern	19.57
▷	Buergerbegehren und Buergerentscheid	22.31
▷	Einwohnerversammlungen	23.09
▷	Buergerinitiative	24.38
▷	Anderes	24.89
▷	Beirat	25.00
▷	Ausschussbeisitzer	26.00
▷	Zukunftswerkstatt	26.00
▷	Buergerantrag	33.33
▷	Einwohnerfragestunde in der Stadtratssitzung	45.00
▷	Planungszelle	52.00
▷	Jugendparlament	60.00
	GESAMT	21.74

Abbildung 4.13: Unterteilung des zeitlichen Engagements in den Instrumenten. Die Tabellenwerte sind die ohne Berücksichtigung von 'keine Angaben' kalkulierten Mittelwerte. Die eingerahmten Zahlen entsprechen den Mittelwerten pro Kategorie, die sich signifikant (t-test) von der Gesamtstichprobe mit einem Risiko von 95% unterscheiden; Ergebnisse des Fisher-Tests: Zeit: Vinter= 503.62, Vintra= 307.80, F= 1.64, 1-p + 93,59%; Vergleich der Mittelwerte der Modalitäten Quartiersräte und Beirat: Zeit : 12.33/25.00 signifikante Differenz (t = 2.40, 1-p = 97,6%)

die Verhältnisse in den Städten aufgezeigt. Durch die Aussagen zur Wertschätzung, der eingeschätzten Kompetenz und der Kooperation wird die momentane gesellschaftliche Situation dargestellt. Alle drei Teilnehmer sehen die Kompetenz bei der Verwaltung am stärksten. Die Kooperation zwischen den Partnern wird als problematisch eingeschätzt.

Zum Einfluss der Politik wurde divers geantwortet. Die Verwaltungsmitglieder, die den Einfluss als negativ empfinden, sind in den Bereichen Finanzen, Stadtentwicklung und Sport zuständig. Diese Personen setzen sich insbesondere dafür ein, den finanziellen Bereich zu öffnen. Bürgerbeteiligung sehen sie als eher individuelles Mittel an, und sie haben Erfahrungen mit jungen Menschen und Menschen in der zweiten Lebensperiode (männlich, weiblich und deutsch). Die Verwaltungs- und Bürgerkompetenz

Tabelle 4.15: Verhältnisse in den deutschen Städten Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürger			Verwaltung			Politik		
	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenzeinschätzung (Die Kompetenz der ist ...)	-	-	-	++	++	-	-	++	+
Kooperationsannahme (Die Kooperation zwischen ... und ... ist)	V - P +	-	--	-	B - P -	++	B - V -	++	+
Einflussmöglichkeiten (Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die ... ist)	-	+	+	-	++	++	-	++	+
gefühlte Wertschätzung (Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch die ... ist)		-	-		+	+		-	+

wird als hoch bewertet. Auffallend ist zudem auch die Sicht der Verwaltung, wie die Politik die Arbeit der Bürger wertschätzt. Fast die Hälfte der Befragten sehen hier Probleme. Insgesamt wird eine negative Stimmung bescheinigt, denn sie negieren (75%) auch eine vorhandene Wertschätzung von der Verwaltung selbst. Die Stimmung zum Thema Bürgerbeteiligung ist also eher mäßig. Interessant ist, dass sie in der Zukunft eine positivere Stimmung in der Kommune für möglich halten (75%). Sie glauben aber auch, dass die Anerkennung für die Verwaltung (35%) und Politik (60%) nicht steigen wird. Die anderen Befragten teilen die negative Ansicht für den Rat (60%), aber nicht für die Verwaltung (10%). Die Kooperation zwischen Bürgern und Politik wird insbesondere von den Verwaltungsmitarbeitern wahrgenommen, die angeben, dass die höchste Bürgerbeteiligung in den Bereichen Planung und Bauen

stattfindet. Über den Grund der Bürgerbeteiligung sind sich den Angebenden nicht einig. Die eine Hälfte sieht den primären Grund in der Unzufriedenheit mit der Politik, die andere Hälfte gibt als Grund an, dass die Bürger als Vertreter einer Gruppe agieren. Die gewählten Eliten werden weniger als Vertreter einer Gruppe empfunden und rangieren auf Platz 7 der Liste. Der Einfluss der Politik wurde nur von 62% als hoch bewertet. Die anderen Befragten sehen die Politik in einer wesentlich schlechteren Position im Gegensatz zur Verwaltung. Die Befragten sind meist seit 2 Legislaturperioden in ihrer Amtszeit und in sehr vielen Vereinen/Organisationen (im Schnitt 5) tätig, vor allem in Bildung und Verkehr. Es gibt einen klaren Zusammenhang in den Angaben für die Einflussmöglichkeiten der Bürger. Diese werden insbesondere von den o.g. Mitarbeitern als sehr negativ eingeschätzt. Insgesamt schätzen sie die Situation in der Kommune negativer ein. Die Kompetenz der Politik wird von 43% als niedrig eingeschätzt, genauso die Informationsqualität und -quantität. Aber auch insgesamt ist die Zahl von 35% der Befragten, die den politischen Eliten Kompetenz absprechen, sehr hoch.

Die Politik schätzt die Verwaltung wiederum als sehr kompetent ein. Nur 20% haben die Aussage verneint. Sie sind alle männlich und vor allem im Bereich Verkehr tätig. Die Wertschätzung der Politik ist sehr divers von den Befragten beantwortet worden, siehe Tabelle. Nur 40% der Befragten halten den Bürger für kompetent und glauben ebenfalls, dass die Einflussmöglichkeiten für Veränderungen seitens der Bürger sehr schlecht sind. Bei der Ausgestaltung der Instrumente sollte der Fokus auf diesen Punkten liegen.

4.3.3 Outcome der Bürgerbeteiligung

Es scheint in einigen Städten keine Einigkeit zu den Verfahren der Bürgerbeteiligungsinstrumenten zu bestehen. Der Indikator der Einbindung, durch einen transparenten Informationsfluss muss als minimal bewertet werden. Die äußeren Einflüsse, wie die Zeiten und die Informationsverbreitung, werden positiv gesehen. Die Verwaltung ist zudem auch der Meinung, dass die Medien genügend über die Beteiligung berichten (70%). Sie stehen aber in keinem Zusammenhang zur Informationsfülle ($p=45,0\%$; $\chi^2=3,69$; $DoF=4$ (NS)). Die Eigenständigkeit für die Ermittlung von Informationen ist ein wichtiger Hinweis auf die bisherige Ausgestaltung. 55% der Verwaltungsmitglieder, 59% der Politiker und 76% der Bürger sind der Ansicht, dass sich Bürger eigenständig informieren können. Eine Langlebigkeit von Partizipation in Deutschland kann nach der momentanen Ausgestaltung nicht angenommen werden. Ein weiterer entscheidender Faktor ist die angebotene individuelle Professionalisierung für die Beteiligten. Dass ein

Engagement für berufliche Karrieren der Partizipierenden vorteilhaft ist, sieht die Administration (79%) als gegeben an.

Tabelle 4.16: Outcome der allgemeinen Analyse

Einbindungskriterien	Politik	Verwaltung	Bürger
Karriereeinklang	42%	95%	71%
Karrierevorteil	33%	79%	33%
kommunale Spielräume für Veränderungen	48%	75%	37%

Diese Professionalisierung drückt sich in ihrer stärksten Form in der Beantwortung der Frage aus, ob eine Kandidatur für die Ratsversammlung eine mögliche Option ist. Nur 22% der Bürger antworteten mit 'Ja'. Hier ist keine Gegenmacht zu spüren. Während die Politikdringlichkeit, welche mit der Profilierung einhergeht, gesehen wird. Die Profilierungschance spielt für Politik und Verwaltung eine große Rolle. Die Instrumente konnten diese bisher auch zu 75% - 90% liefern. Die Verwaltung gab an, dass der Rat diese neuen Instrumente deswegen unterstützt, weil eine Profilierung möglich sei (80%). Wiederum gab die Politik an, dass die Verwaltung sich nicht profilieren möchte (56% Verneinung). Natürlich würden die Bürger nicht nur empört auf eine Ablehnung der Verwaltung reagieren. Dabei muss die Bürgerbeteiligung für eine Langlebigkeit im politischen Kreislauf ihre Funktion finden (siehe Tab.3.17).

Tabelle 4.17: Welche Funktionen und Möglichkeiten können Bürger in der Stadt wahrnehmen?

Aufgaben der Bürger	Verwaltung	Politik
Kontrolle der Verwaltung	4.95	6.83
Neue Ideen und Perspektiven	1.95	1.17
Hilfe bei der Ausführung	5.16	5.17
Prioritäten setzen	3.68	1.83
Mehr finanzielle Hilfe für die Projekte der Stadt	5.21	5.67
Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung	4.63	5.83
Hilfe durch Repräsentation	5.47	3.83
Hilfe bei wirtschaftlichen Entscheidungen	5.26	5.67

Die Verwaltung und Politik konnten jedoch in den befragten Städten zahlreiche Projekte aufzählen, die durch Bürgerbeteiligung erreicht wurden (Insgesamt 70):

- Spielplatz- und Schulhofumgestaltungen
- Diverse Bebauungspläne
- Keine Durchführung einer Schulreform
- Bürgerentscheid
- Quartiersentwicklung
- Kein Bau eines umstrittenen Gebäudes
- Petitionen und resultierende geänderte Verwaltungsentscheidungen
- Lärmschutzmaßnahmen
- ICE Haltestelle erreicht

Auf diese vielfältigen Projekte passt auch die Aussage der Verwaltung, dass sich für 45% die Arbeit erleichtert und für 85% die Arbeitssituation nicht verschlechtert hat. Die Politik sieht nur mit 8% der Stimmen, dass die Arbeit der Verwaltung sich verbessert hat. Die Politik und Verwaltung sehen in der zukünftigen Entwicklung klare Chancen, denn in der Verwaltung (65%) und in der Politik (34%) glauben die Befragten, dass die Toleranz für Entscheidungen wächst und auch, dass das Engagement der Bürger sich erhöht. Dabei müssen auch die anderen Partner noch ihre Hausaufgaben machen: die Finanzsituation ausführlicher darstellen (\bar{m} 75%), mehr Beteiligungsmöglichkeiten aufzeigen (\bar{m} 60%). Es müssen die Zeiten verbessert werden, ist für 87% der Befragten eine Aufgabe für die zukünftige Ausgestaltung.

4.4 Bürgerbeteiligungsinstrument Beiräte

Die gesetzlich geregelten Beiräte sind in Kommunen vielfältig vorhanden und übernehmen verschiedene Funktionen. Die beratenden Gremien nehmen sich bestimmter Themen an, aber insbesondere repräsentieren sie den Einbezug von bestimmten Partikularinteressen in die politische Arbeit. Die Inklusion dieser Interessen ist aber teilweise von Parteien gesteuert, was eine Legitimation weder durch

ganzheitliche Veränderung noch durch neue Interessen ermöglicht. In München ist seit 1973 der Behindertenbeirat aktiv, der sich aus Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen, Einrichtungsvertretern, Verwaltungs- und Ratsmitgliedern zusammensetzt.¹⁷⁴ Die Entwicklung einer verbesserten Lebenssituation für behinderte Menschen wurde in Arbeitskreisen auf den verschiedenen Gebieten wie Kultur, Verkehr und Tourismus erarbeitet. Beiräte besitzen ein Anhörungs- und Informationsrecht. Ihnen wird Lobbyismus und versteckte Einflussnahme entgegen gehalten, die aber den Zielen der Stadt entsprechen.¹⁷⁵ Die Konzepte der Beiräte haben häufig einen solidarischen gestaltungsorientierten Fokus und sind weniger für neue Ansätze, denn für die Berücksichtigung von Interessen im Einsatz. Die Eingriffsmöglichkeiten der Gremien liegen insbesondere in der Beeinflussung von Entscheidungen, die eine Gruppe betreffen. Das Wissen der Situation vor Ort soll bei den Umsetzungsvereinbarungen zu Verbesserungen führen. In Herne gibt es den sehr aktiven Landschaftsbeirat, der sich um alle Belange von Natur und Landschaft einsetzt. Die Ehrenämter sind Vertreter von Vereinen, die entweder den Umweltschutz oder die Interessen der Umweltnutzung (Fischerei, Imkerei usw.) repräsentieren.¹⁷⁶ Es erfolgt ein umfassender Prozess der Interessenabwägung, der zum Schutz der Natur stattfindet. Es existieren Zugangsschwellen, da die Öffentlichkeit sich nicht beteiligt. Dabei ist fraglich, inwiefern und ob überhaupt ein nennenswerter Beteiligungsfaktor erreicht werden kann. Der Prozess vereinfacht sich aber sehr stark, was auch in seiner Effektivität widerspiegelt wird. Die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten sind genau in den Satzungen festgelegt. Sie fokussieren sich auf einen bestimmten Sachverhalt. Dabei liegt die Macht des Bürgers im Beirat auf dem Informationsrecht. Der Umfang, die Permanenz und die Zugänglichkeit der erforderlichen Informationen sind sehr viel höher. Die Quantität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, ist für 75% der Mitglieder ausreichend. Die Qualität der Informationen wird jedoch von nur 54% als positiv bewertet. Dabei bezieht sich die Streuung nur auf die mittleren Antwortkategorien. Emails werden für die Informierung stark genutzt und nehmen den gleichen Stellenwert in der Höhe des Informationsgehalts ein. Die kommunale Presse spielt genauso eine Rolle für den Rat und die Verwaltung und lässt auf eine ähnliche Informationsbasis schließen. Der individuelle soziale Aspekt für die Informierung wird durch die Vereine abgedeckt. Die Informationsklarheit erhöht sich insbesondere, wenn die Beteiligten täglich mit den Vereinen Rücksprache halten ($p=0,6\%$; $\text{Chi}^2=36,82$; $\text{DoF}=18$ (TS)). Einen weiteren Einfluss in der Informationsklarheit hat das Bürgerbüro. Wer einmal in der Woche bzw. monatlich Informationen aus

¹⁷⁴ *Behindertenbeirat München*, 2012

¹⁷⁵ vgl. Lüttringhaus, 2000 Seite 23 in Rund, Lutz & Fiegler, 2001, Seite 89

¹⁷⁶ *Landschaftsbeirat Herne*, 2013

Tabelle 4.18: Informationsinstrumente der Bürger in Beiräten

Instrument	1x Jährlich	1x mo- natlich	1x wöchent- lich	2-3x wöchent- lich	Täglich	Niemals
Informationsveranstaltungen zu einzelnen Themen	19%	50%	21%	4.8%	2%	2%
Regionale und kommunale Presse	2%	7%	25%	9%	56%	
Stadtzeitung	12%	10%	12%	5%	56%	5%
Informationen aus dem Bürgerbüro	25%	19%	12%	4%	2%	37%
Informationen von den Abgeordneten	21%	33%	9%	2%	5%	21%
Email	3%	7%	10%	10%	39%	12%
Briefe	5%	25%	13%	9%	7%	29 %
Informationsaushang am Rathaus	16%	19%	19%	0%	4%	37%
Informationen aus dem Verein	9%	48%	19%	19%	10%	3%

dem Büro bekommt, ist zufriedener mit den Informationsstrukturen. Insgesamt spielt das Alter keine Rolle für die Antworten. Die Ausgestaltung des Instrumentes Beirat ist überaus positiv bewertet worden. Fast alle fühlen sich sehr gut eingebunden in ihrem Instrument, obwohl die Partizipierenden die Hilfe von Verwaltungspersonal und das zur Verfügungstellen von Materialien als negativ empfinden (80%). Besonders die Jüngeren, unter 36-jährigen, bewerten diese als besonders schlecht. Dennoch bewerten sie eine Unterstützung von der Verwaltung (60%) und Politik (69%) als zutreffend. Daraus könnte geschlossen werden, dass neue Instrumente nicht genutzt werden. 70% der Befragten geben an, dass die Beiräte nicht häufig genug tagen. Der Prozess wird als verständlich dargestellt und 45% der Befragten glauben, dass die Partizipierenden aus einem eigenen Interesse heraus handeln. Die Beiräte arbeiten in erster Linie mit den Vereinen zusammen. Ihnen wird ein privilegierter Status in der Beteiligung angeboten. Die Aufgabe der Beiräte ist es nicht nur Empfehlungen für den Rat abzugeben sondern auch dabei auf die sozialen Interessen einer Stadt zu achten. Fraglich ist jedoch, ob die Vertreter einer Gruppe die gemeinschaftlichen Ziele anerkennen. In Leipzig¹⁷⁷ wird beispielsweise versucht, unterschiedliche Gruppen in ein Verfahren einzubinden. Diese Gruppen sind bereits etabliert. Neue Ideen bzw. Wahr-

¹⁷⁷<http://www.leipzig.de/de/buerger/politik/beiraete/kindfam/>

Informationen aus dem Buergerbuero					
	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme nicht zu	Stimme voll zu	Sum
1 x jährlich	<u>8</u>	5	0	0	13
1 x monatlich	<u>1</u>	7	0	<u>2</u>	10
1 x wöchentlich	1	<u>5</u>	0	0	6
2-3 x wöchentlich	1	0	<u>1</u>	0	2
Gewünscht	1	0	0	0	1
Niemals	8	7	<u>4</u>	0	19
täglich	1	0	0	0	1
Summe	21	24	5	2	52

$p = 4,7\%$; $\text{Chi}^2 = 29,14$; $\text{DoF} = 18$ (S)

Abbildung 4.14: Bürgerbüro und Informationsklarheit

nehmungen bleiben oft außen vor. Auf der anderen Seite kann durch die Filterung eine arbeitsfähige Struktur entstehen. Effektivität steht im Vordergrund.

Tabelle 4.19: Vereine in Beiräten

Indikatoren	Bürger
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5
Geschlecht	69% männlich
Engagement im Monat	mehr als 6 mal 54%
Vertreter einer Gruppe agieren	91%
Alter	36- 55 Jahre 69%
Engagementlänge	mehr als 10 Jahre

Die Mitgliedschaft in einem Netzwerk ermöglicht oft erst die Möglichkeit zur Partizipation und bestimmt deren Umfang.

„Partizipation verlangt viel mehr die gezielte Förderung der Teilhabefähigkeit.“¹⁷⁸

¹⁷⁸vgl. Lüttringhaus, 2000, Seite 23 in Rund et al., 2001, Seite 89

Daher braucht es eine professionelle Struktur und Mitglieder, die die Einbindung der Interessen forcieren. Der Beirat kann durch seine Anbindung an das Rathaus diese Strukturen aufweisen, da er auch Unterstützung erhält und viele Informationen zur Verfügung gestellt bekommt. In diesem Zusammenhang wird in der Tabelle 3.19 die Vereinsdichte in den Beiräten dargestellt.

4.4.1 Input der Beiräte

Die Bürger, die sich in diesem Instrument beteiligen, sind Angestellte, Selbstständige oder arbeiten in der Verwaltung. Dabei sind die meisten (45%) Vollzeit plus Überstunden tätig. Über 30% haben einen Real bzw. Hauptschulabschluss und danach eine Berufsausbildung absolviert. Die Bürger engagieren sich durchschnittlich 25 Stunden im Monat. Dabei ist davon auszugehen, dass die Förderinstrumente aufeinander abgestimmt sind, denn die Partizipierenden der Beiräte sind vielfältig tätig, wie in Einwohnerversammlungen, Bürgerinitiativen oder an Runden Tischen. Im Vergleich zu den anderen Teilnehmern des Kräftedreiecks sind sie im Schnitt jünger als in den anderen Instrumenten, dennoch wird die Inklusion als problematisch angesehen. Des Weiteren bilden die Beiräte eine breitere Bildungsvielfalt ab. Die Beteiligten sind aber vor allem männlich und engagieren sich im Schnitt weniger als die Befragten in den anderen Instrumenten. Die Engagierten im Beirat sind insbesondere in den Bereichen Soziales, Bildung und Verkehr tätig. Die höchste Bürgerbeteiligung geben sie jedoch in den Bereichen Sport und Kinder sowie Verkehr an. Dabei wird ihre eigene Funktion als Agenda-Setting gesehen (75%). Ein Input kann mit diesem Instrument aus demokratietheoretischer Sicht der Teilhabe aller gesellschaftlichen Schichten bisher als teilweise angenommen werden. Der Inputbereich definiert sich jedoch am stärksten durch einen möglicherweise breiteren Zugang für alle Gruppen. Die Beteiligung durch Frauen, Männer, Ältere und Deutsche wird insgesamt von allen Dreien als ausreichend empfunden (siehe Abb.3.15). Die Befragung erfolgte in mehreren Städten, in denen auch Ausländerbeiräte existieren. In den anderen Beiräten sind alle wahlberechtigt und schon länger als 10 Jahre engagiert. Dabei glauben aber 92% der Beteiligten, dass dieses Partizipationsinstrument den Ausländern die Chance gibt sich einzubringen. Die Studie kann die Jugend nicht erfassen, obwohl es Jugendbeiräte gibt. Eine Durchmischung mit anderen Beiräten existiert jedoch nicht. Auch kann dieses Instrument keine Nichtwähler einbeziehen. Es kann von keiner erweiterten Inklusion gesprochen werden. Eine Exklusion erfolgt jedoch über den Nahraum, denn insbesondere ältere Menschen sind nur durch eine geringe Distanz zu erreichen. Nur 15% der angesprochenen Teilnehmer sind Rentner. Es ist des Weiteren auffällig, dass nach der Aussage der Befragten (77%), bestimmte Berufsgruppen in der Bürgerbeteiligung dominieren.

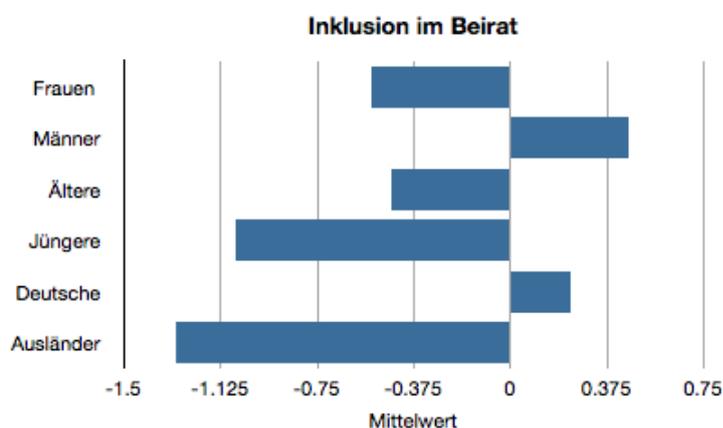


Abbildung 4.15: Inklusionsdaten des Bürgerbeteiligungsinstruments Beirat

ren. Bei der individuellen Befragung über die eigene Fähigkeit selbst kann das nicht festgestellt werden. Eine Inputverbesserung im Bereich Wissen kann als stark ausgewiesen werden. Insbesondere weil die Teilnehmer sich eigenständig informieren (76%) und das bürgerliche Engagement des Beirates in den Medien vertreten ist (62%). Somit kann von einer ausreichenden Einbindung gesprochen werden. Da jede Kommune durch ihre politischen Gegebenheiten und ihre ökonomische Lage anders aufgestellt ist, kann jedoch von einem erfolgreichen Instrument gesprochen werden, da sich das Instrument in vielen Städten durchsetzen konnte. Die Einbindung der Bürger in den politischen Prozess wird als ausreichend

Tabelle 4.20: Untersuchungsgegenstand und Determinanten

Dimension	Indikator	Feedback
Durchsetzungsfähigkeit	Nutzungshäufigkeit	25 Stunden, aber nicht häufig genug
Chancengleichheit	Mobilisierung	keine neue Inklusion möglich
Einbindung	Bewerbung der Instrumente	ausreichend

bewertet, obwohl keine Verbesserung der gesellschaftlichen Chancengleichheit entstehen konnte und die Bürger ihre Anregungen nicht häufig genug artikulieren können. Es muss auch darauf aufmerksam gemacht werden, dass diese Positionen in den Beiräten teilweise parteipolitisch besetzt sind, da die Vernetzung hier am Größten ist. Die Ratsstrukturen werden somit teilweise auf das Beteiligungsinstrument übertragen und eine freie Diskussion, wie sie Sintomer¹⁷⁹ fordert, ist erschwert.

¹⁷⁹Sintomer, 2001

	Einflussmöglichkeiten									
	Hoch		Niedrig		Sehr hoch		Sehr niedrig		Summe	
	% Nenn.	Ath	% Nenn.	Ath	% Nenn.	Ath	% Nenn.	Ath	% Nenn.	Ath
Einflussmöglichkeiten Bürger	0,0%	5,33	69,2%	3,20	7,7%	0,00	23,1%	1,07	100,0%	
Einflussmöglichkeiten Politik	61,5%	1,33	23,1%	0,80	7,7%	0,00	7,7%	0,27	100,0%	
Einflussmöglichkeit Verwaltung	61,5%	1,33	23,1%	0,80	7,7%	0,00	7,7%	0,27	100,0%	
Summe	41,0%		38,5%		7,7%		12,8%		100,0%	

p = 2,5%; Chi2 = 14,40 ; DoF = 6 (S)

Abbildung 4.16: Einflussmöglichkeiten der Bürger im Beirat - eine Einschätzung

4.4.2 Output der Beiräte

Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung können antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln, außerhalb der Entscheidungsfindung. Dabei geben 38% der Befragten die Bereitschaft an, weitere finanzielle Beteiligung zu gewährleisten. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Partizipierenden ihr Hauptaugenmerk auf die Entwicklung von neuen Ideen und Perspektiven legen, welches sich nicht durch das Mitentscheiden, sondern durch das Anbieten einer Idee äußert (75%). Auf der anderen Seite sind die Teilnehmer bereit bei der Durchführung von Aufgaben zu helfen (69%). Die Kontrolle der Verwaltung als Funktion findet keine Priorität. Die effektive Kommunikation, welche die Strategiefähigkeit anzeigt, ist, wie oben bereits dargestellt, gegeben und wird nur durch ein Bürgerbüro noch zu ergänzen sein. Die Informationsklarheit wird von allen als positiv bewertet, was auf eine transparente Ausgestaltung des Instrumentes hinweist. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung werden jedoch als sehr gering eingeschätzt (siehe Abb.316). Wobei die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Politik und die Verwaltung als vorhanden angesehen werden und die Aussagen im Zusammenhang stehen (p=1,4%; Chi2=9.87; DoF 18 (S)). Die Kooperation, die eine strategische Handlungsweise für die Durchsetzung von Zielen ermöglicht, ist in fast allen Bereichen als negativ eingeschätzt worden. Die Kooperation zwischen Verwaltung und Politik wird als schwierig angesehen, ebenso die zwischen Verwaltung und Bürgern. Die Kooperation zwischen Bürgern und Politik wird besser eingeschätzt. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass der Politik ein Responsivitätswille durch die Bürger aufgezwungen werden kann. Diese Einschätzung betrifft ebenso die gefühlte Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch Verwaltung und Politik. In allen Fällen gibt es keine Korrelation zueinander. Also keine Antworten stehen miteinander in Zusammenhang. Jedoch gibt es einen Zusammenhang der Einzelfaktoren eine Partei betreffend. Die Einschätzung der Politikkompetenz kor-

Tabelle 4.21: Output der Beiräte aus Sicht der Bürger, Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Kriterien	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenz	-	+	+
Kooperation	P-V -	-	0
Einflussmöglichkeiten	--	+	+
Wertschätzung		--	-

reliert mit der Kooperation zwischen Bürgern und Politik ($p=1\%$; $\text{Chi}^2=13,20$; $\text{DoF}=4$ (S)). Ebenso besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der angegebenen Wertschätzung und der Kooperation zwischen Bürgern und Politik ($p=1,4\%$; $\text{Chi}^2=12,19$; $\text{DoF}=4$ (S)).

Allgemeine Faktoren, wie Diskriminierung und Ausgrenzung von bestimmten Gruppen sind allein durch die Rahmenbedingungen gegeben. Die Legitimation ist somit eingeschränkt. Die Aussagen über die Kooperation von Verwaltung und Politik lassen Schwierigkeiten vermuten. Jedoch ist nur eine begrenzte Aussage möglich. Die Informationsklarheit wird ebenso bemängelt (62% geben Schwierigkeiten an) wie die Hilfestellung durch Verwaltungspersonal (70%) und Materialien (85%). Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung werden als gering eingeschätzt. Wobei die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Politik und die Verwaltung als vorhanden angesehen werden. Die vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnisse werden in diesem Instrument stark genutzt, da sie eine Vorbedingung für die Beteiligung sind. Effizienzgewinne sind zu erwarten, insbesondere könnten diese durch konkrete Projekte erhöht werden. Eine transformative und qualifizierende Wirkung für den Outputbereich ist vorhanden. Es stellen sich Entlastungen im städtischen Haushalt, die vor allem durch die Übernahme von Arbeit oder die Rücküberweisung von Verwaltungshandeln an die Bürger entstehen. Die Projekte (18):

- BUGA 2009 Straßenbau
- Schulinklusion
- Ideenwettbewerb
- Viktoriaplatz
- Stadtteilstefte

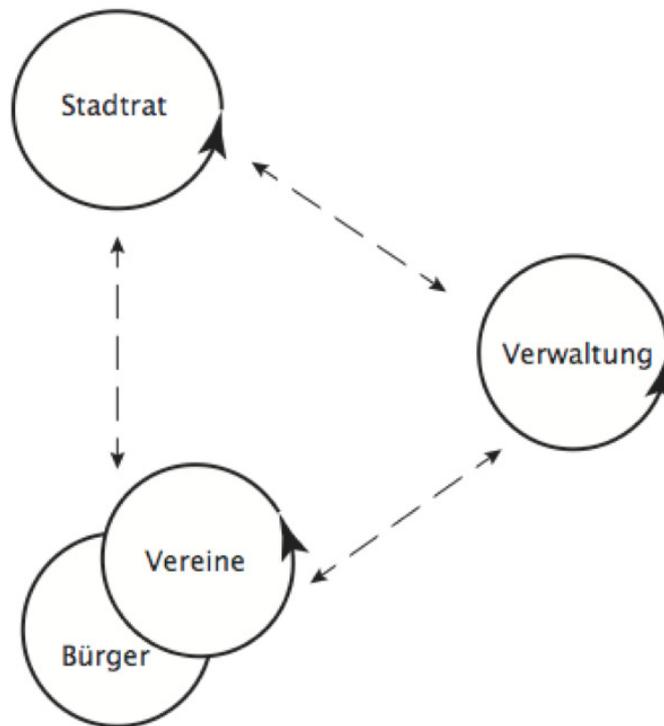


Abbildung 4.17: Kräfte dreieck des Beirates

- Ausweisung von Naturschutzgebieten

Das Projekt der Schulinklusion wird sogar noch viel verstärkter durch die Partizipation in Kindertagesstätten vorangetrieben. Die Sozialisierung und auch die Sensitivierung der Eltern und Kinder werden gefördert.¹⁸⁰ Im Output muss auch mit der höheren Transparenz argumentiert werden, da diese den politischen Klientelismus und die Korruption mindert. Dabei wird nur durch den Beirat und seine Arbeit eine Transparenzverbesserung ermöglicht, denn die Mitglieder können als Multiplikatoren fungieren.

Die Bürger untereinander trauen sich nur wenig zu. Dabei spielt für diese Kompetenzeinschätzung weder eine mögliche Überzeugung, dass nur individuelles Interesse der Bürger besteht, ein Rolle, noch die Einschätzung über die bestehenden Möglichkeiten zur Veränderung.

4.4.3 Outcome der Beiräte

Die Partizipierenden der Beiräte sehen in der zukünftigen Entwicklung der Bürgerbeteiligung eine Steigerung der Zufriedenheit gegenüber der Verwaltung (100%) und Politik (93%) als primäre Entwick-

¹⁸⁰Kühn, 2014, Seite

lung an. Im Bereich der Profilierungsmöglichkeiten können sie mit der Ermöglichung der Maßnahmen eine Alternation feststellen. Gerade hier liegt die Begründung für das Realisieren der Partizipation. Das Instrument ist ausreichend in den politischen Prozess eingebunden, wobei sich der Austausch mit der Verwaltung als schwierig gestaltet. Das Instrument kann insbesondere für die Verwaltung Vorteile erbringen. Die Profilierungsmöglichkeit der Politik wurde stark bejaht.

Im Bereich Agenda-Setting wird die größtmögliche Funktion der Bürgerbeteiligung wahrgenommen. Insgesamt ist mit diesem Instrument aber ein geringes kooperatives Element im Kräftedreieck zu eruieren. Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachtes Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen dennoch mit diesem Instrument verstärkt werden, da gerade im Outcome die größten Veränderungen zu erwarten sind. Die Identifikation mit der Stadt, die eine politische Sozialisation beinhaltet, wird nochmals über die Entscheidung des Befragungszeitpunktes deutlich. Die Befragten konnten nur eine Antwort geben und haben sich für keine Themen entschieden, sondern für Perspektiventscheidungen und Entscheidungen, die umfangreiche Mittel der Stadt umfassen.

Die Langlebigkeit des Engagements kann durchaus positiv eingeschätzt werden, da sie eine große Gemeinschaft repräsentiert. Das Engagement ist mit beruflichen Karrieren in Einklang zu bringen (70%) und hat für 23% der Befragten sogar einen Vorteil erbracht. Eine Professionalisierung kann des Weiteren angezeigt werden, so dass sich 38% sogar eine Kandidatur vorstellen könnten. Des Weiteren wollen sich alle Befragten auch weiterhin engagieren. Dabei interessieren sich die meisten für andere Kommunalgebiete, als ihre jetzigen Arbeitsbereiche, beabsichtigen aber keinen Instrumentenwechsel. Es scheint ein sogenannter *Spill-Over-Effect* des Vertrauens auf die Institution kommunaler Rat stattgefunden zu haben. Nur 60% der Befragten gaben an, dass der Rat die Bevölkerung repräsentiert. Das Instrument kann für Nichtwähler keine neue Partizipationsplattform bieten. Ein ausschlaggebendes Argument für die Langlebigkeit ist der Nutzen für die anderen Partner des Dreiecks. Es sind Profilierungschancen für den Bürgermeister vorhanden. Die strukturierte Informationsabgabe erleichtert die Bürgerbeteiligung und bedeutet zudem mehr Aufgaben für die Verwaltung, aber auch neue Positionen. Die Bürgerbeteiligung kann die Arbeit für die Verwaltung erleichtern, da sie als Gremium für bestimmte Fragen zur Verfügung steht und mit ihrem Blickwinkel die Arbeit bewerten kann. Die Nivellierung von neuen Projekten ist eine Möglichkeit effizienter zu arbeiten. Politikdringlichkeit besteht an dem Interesse ihrer verbesserten Profilierung. Bestehender Effekt ist, dass sich die Bürger von der Politik repräsentiert (60%) fühlen. Auch die Wahl bleibt wichtigster Bestandteil der Partizipation. In der Repräsentation kann ein Vorteil in der Überschneidung der sozialen und politischen Komponente festgestellt werden. Sie bringt aber auch den

Nachteil der Einseitigkeit. Das Instrument kann in seiner Funktion zu Rat und Verwaltung teilweise als Abnehmer von Entscheidungen, Geldbeschaffer vom Zentralstaat, Diskussionsforum und Ermöglicher von strukturellem Eigeninteresse bezeichnet werden. Insgesamt ist von einer vorhandenen Stabilität auszugehen. Für die älteren Partizipierenden entstehen Lerneffekte, die durch die Veränderungen des individuellen Partizipationsverhaltens antizipiert werden, oder wenn Partizipationsfelder gewechselt oder erweitert werden. Des Weiteren ist das Verhältnis zum Instrument als positiv zu bewerten. Obwohl die Stellung der Bürger in dem bisherigen System und somit ihre Einflussmöglichkeiten als unzureichend bewertet werden.

Der Beirat ist ein stabiles und erfolgreiches Instrument, das aber noch weiter politisch eingebunden werden sollte.

4.5 Bürgerbeteiligungsinstrument Quartiersräte

Die Viertelräte bzw. Quartiersräte lassen sich nur in Berlin finden, wobei die Städte in Frankreich als Vorbild dienen und doch ein entscheidender Unterschied zu französischen Städten besteht. Die Quartiersräte sind nicht auf Dauer und insbesondere zur Kiezverbesserung angelegt. Die Stadt Berlin, die EU und der Bund haben einen Fond aufgelegt, der Projekte in schwierigen Kiezen unterstützen soll. Unter dem Projekt Soziale Stadt werden ca. 14 Millionen Euro für diese neue Art der Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt. Diese Kieze zeichnen bestimmte Eigenschaften aus, wie ein hoher Migrationsanteil, ein hoher Arbeitslosenanteil oder auch eine sehr schlechte Infrastruktur. Ein Beispiel ist die Rollbergsiedlung, in der über 50% der Einwohner einen Migrationshintergrund haben und ein hoher Anteil an Arbeitslosengeld II-Empfänger leben, bzw. ergänzende Hilfen zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen.

„ Ein Großteil der Bewohner lebt unterhalb der Armutsgrenze, Kinderarmut ist vorherrschend.“¹⁸¹

Jeder dieser Viertelräte setzt neue Schwerpunkte und ist mit vielen Verwaltungsmitarbeitern besetzt. Dabei werden unterschiedliche Förderungen vergeben. Es existieren Quartierfonds die nur das Projekt beschließen und die Zahlungen werden von der Verwaltung getätigt, oder solche, in denen der Projektträger selbst der Fördernehmer ist und somit alle verwaltungstechnischen Aufwände selber tätigen muss (siehe Fig. 3.18). Ein anderes Beispiel war Oberschöneweide, in dessen Fokus die Verbesserung

¹⁸¹ *Quartiersmanagement Rollberg*, 2013

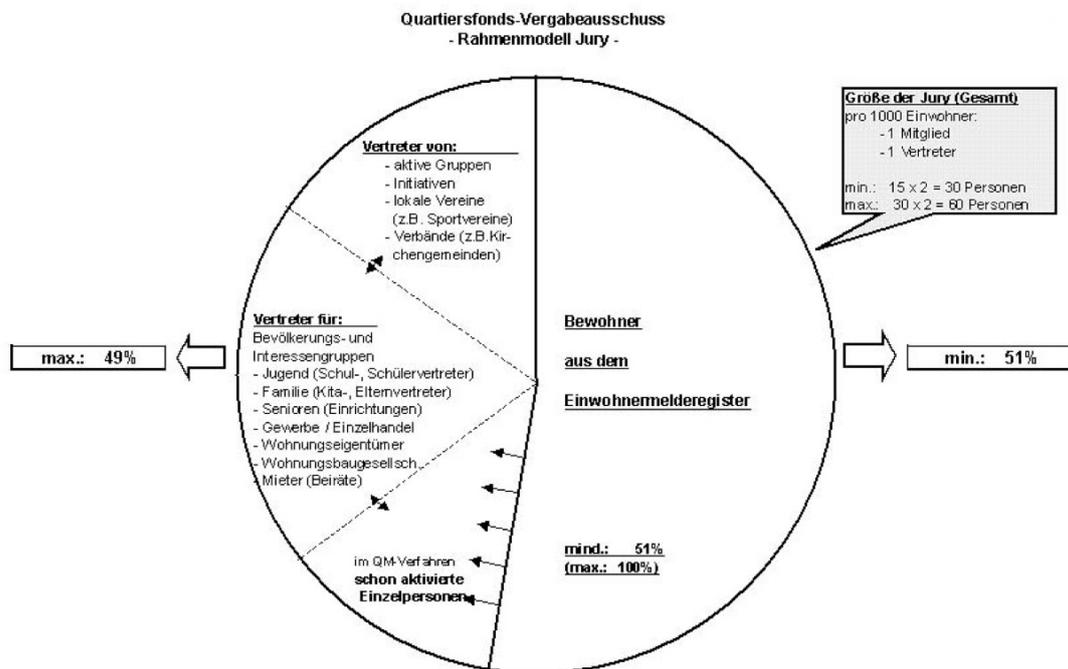


Abbildung 4.18: Quartierfonds - Vergabeausschuss Quelle <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Berliner-Quartiersraete.3498.0.html>

der sozialen und kulturellen Infrastruktur, die Aufwertung des Wohnumfelds, die Förderung von Bildungsangeboten und -einrichtungen, die Gewerbebestandspflege und Standortprofilierung/-marketing lagen¹⁸²(siehe Fig.3.19). In Oberschöneeweide sind nach eigenen Angaben 4,5 Millionen Euro Fördermittel für 300 größere und kleinere Projekte geflossen. Bei mehreren Großprojekten (z.B. Marktplatz, Stadtplatz, Kitaneubau) war der Mittelnutzung Soziale Stadt die Initialzündung für den umfangreichen Ressourceneinsatz aus anderen Förderprogrammen (z.B. Städtebauförderung/Sanierung, Städtebaulicher Denkmalschutz).¹⁸³ Es wird versucht häufiger ebenenübergreifend zu arbeiten, um neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu finden. Alle Quartiersräte sind nur auf eine begrenzte Zeit angelegt, dabei wird von den Teilnehmern ausgesagt, dass nicht ausreichend Geld/ Gerät/ Materialien vorhanden sind, um Projekte durchzusetzen (42%). Auch die personelle Hilfe wird von nur 53% als gut bewertet. Aber alle Büros sind mit mehreren Mitarbeitern besetzt. Des Weiteren werden die Durchsetzungsmöglichkeiten bemängelt, diese aber nicht auf den fehlenden administrativen Spielraum abgestellt oder auf ein vorherrschendes

¹⁸²Quartiersmanagement Oberschöneeweide, 2013

¹⁸³<http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Oberschoeneweide-Bewohnergetragen.1538.0.html>

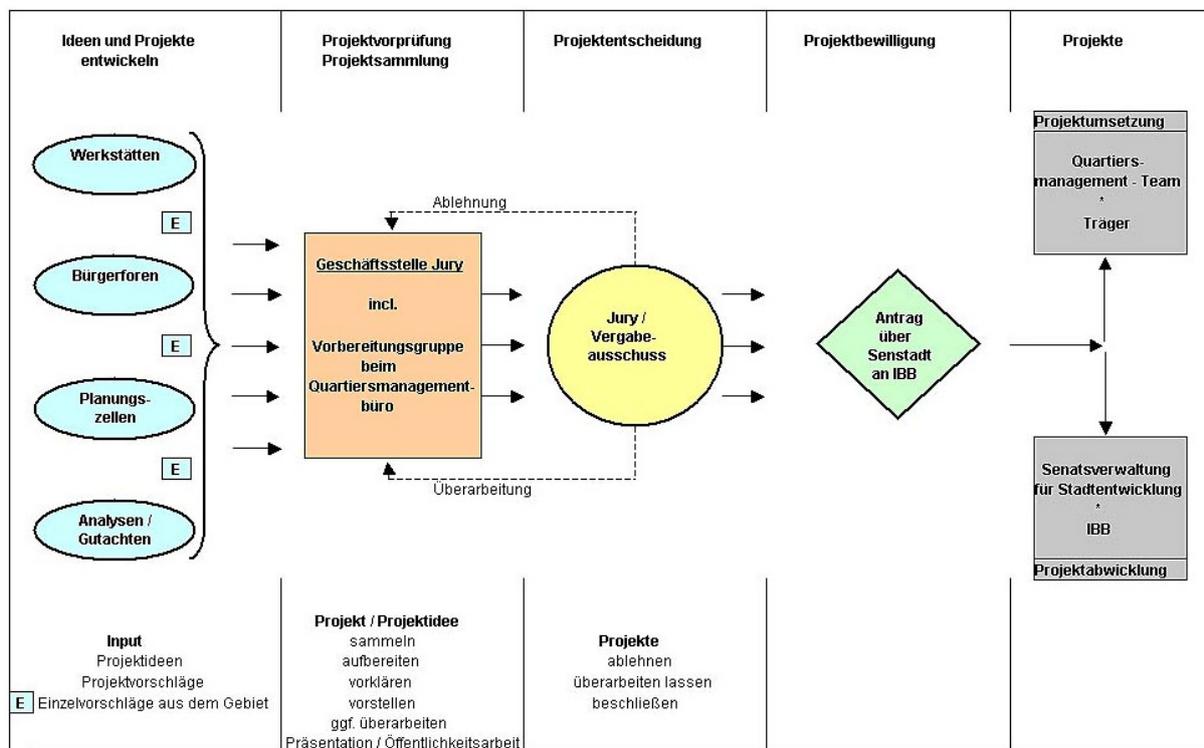


Abbildung 4.19: Arbeitsplan der Quartiersräte Quelle: *Quartiersmanagement Berlin, 2012*

individuelles Interesse zurückgeführt. Obwohl alle sich als Vertreter einer Gruppe identifizieren glauben sie nicht, dass die Bürger sich nur aus einem individuellen Interesse heraus beteiligen (21%). Dabei ist die Frage inwiefern Gleichberechtigung in den Bereichen Informationszugang und Einbindung der Willensbekundungen aller Bürger in den politischen Kreislauf angestrebt wird.

Tabelle 4.22: Ausgestaltung der Instrumente Verwaltung, Bürger, Politik

Kriterien	Verwaltung	Bürger	Politik
Informationsklarheit	60%	79%	52%
Kreislaufeinbindung	40%	14%	78%
Genügende Medienbegleitung	65%	50%	63%
Spielraum für Realisierung	75%	36%	48%
Partizipation oft genug	50%	7%	52%

In der Tabelle 3.22 wird deutlich, dass sich die Wahrnehmung der drei Partner unterscheidet. Die Ausgestaltung des Instrumentes ist meist nur für die Hälfte der Teilnehmer ausreichend. Dabei spielt für die Informationsklarheit die Bewertung der Durchsetzungsmöglichkeiten neuer Ideen keine Rolle. Auch die Medien spielen für die Informationsklarheit eine wenig signifikante Rolle ($p=5,1\%$; $\text{Chi}^2=3,83$; $\text{DoF}=1$ (WS)). Die Befragten, die eine hohe Kreislaufeinbindung festgehalten haben, bestätigen auch einen ausreichenden Spielraum ($p=4\%$; $\text{Chi}^2=4,20$; $\text{DoF}=1$ (S)). Ein beträchtlicher Unterschied existiert in der Einbindung in den politischen Kreislauf, während sich die Bürger gar nicht eingebunden fühlen, geht die Politik von einer Einbindung der Bürger aus. Obwohl die hohe Informationstransparenz von den Bürgern bescheinigt wird, scheint es ein Problem in dem Verständnis über die Rahmenbedingungen von Entscheidungsdurchsetzungen zu geben. Die richtige Menge an Informationen und ihre Weitergabe ist ein großes Problem, insbesondere für die Transparenz von finanziellen Entscheidungen. Dabei ist die Ansprache sehr unterschiedlich und kann nur durch die soziale Komponente, wie Freunde und Kollegen, als herausragendes Merkmal beschrieben werden. Die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit ist als unzureichend beschrieben worden. Mit einer der höchsten Übereinstimmungen, geben fast alle (93%) eine hohe Informationsqualität und Informationsquantität (79%) an. Dabei sind die Medien hilfreich, aber zur eigentlichen Informierung tragen sie nicht bei. Die Vereine und ihre Informationsverbreitung wird von allen mindestens einmal im Monat genutzt, dabei sind auch die Informationsveranstaltungen eine wichtige monatliche Informationsquelle. Insgesamt gibt es eine sehr breite Mischung des Informationszuganges. Die Befragten sehen eine weitere Informationsverbreitung via Email, Brief, durch Ratsmitglieder und Informationsaushang am Rathaus als mögliche Verbesserungen. Aber keine der Antworten kann herausstechen. Die Antwortquote ist in die Berechnungen einbezogen worden, aber variiert insbesondere in diesem Instrument von 30-100%.

Die gleiche Art der Informierung gibt Aufschluss über die Kommunikationsbasis. Kommunikation als Schlüssel eines jeden Instrumentes kann teilweise auch durch das Alter der Befragten bestimmt werden. Beispielsweise haben die unter 45-jährigen angegeben, sich nie durch Email zu informieren, sich dies aber zu wünschen. Wie in der allgemeinen Analyse spielt der Verein für die Verwaltung eine untergeordnete Rolle. Der Informationsaushang am Rathaus wird von den Beteiligten im Gegensatz zu den anderen Instrumenten sehr stark genutzt. Den Vereinen wird als Informationsgeber (Tab.3.23), aber auch als direkter Ansprechpartner beim Aufbau eines sozialen Netzwerkes in einem Kiez in diesem Instrument ein besonderer Platz eingeräumt.

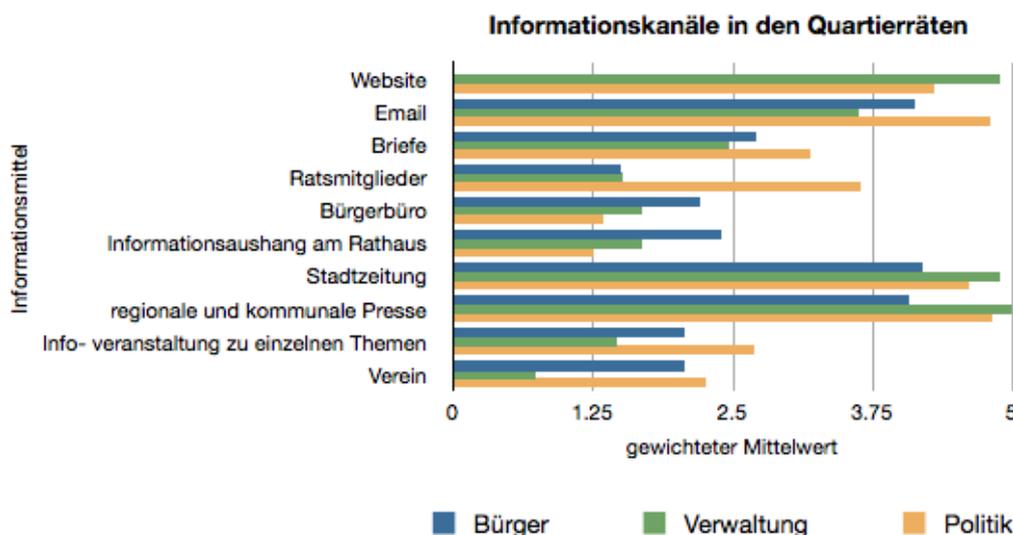


Abbildung 4.20: Informationskanäle der Quartiersräte

Tabelle 4.23: Vereine in Quartiersräten

Indikatoren	Bürger
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5
Geschlecht	50% männlich
Engagement im Monat	2-3 mal 50%
Vertreter einer Gruppe agieren	100%
Alter	\bar{x} 56-65 Jahre

Die Mitgliedschaft in einem Netzwerk schafft oft erst die Möglichkeit zur Partizipation und bestimmt deren Umfang. Dabei ist auffällig, dass alle Befragten, Angestellte oder in der Verwaltung Tätige sind. In dieser Funktion arbeitet ca. die Hälfte Vollzeit und mehr. Über 70% der Befragten haben ein Studium absolviert und nach eigenen Angaben engagieren sie sich 12 Stunden im Monat ehrenamtlich.

4.5.1 Input der Quartiersräte

Die Durchlässigkeit des Instrumentes für alle Bevölkerungsgruppen und insbesondere im Zusammenhang mit den Vereinen erbringt keinen legitimatorischen Vorteil. Die Voraussetzungen sind in den Quartiersräten nicht gegeben, und obwohl an dem Instrument selbst kaum Mängel entdeckt werden,

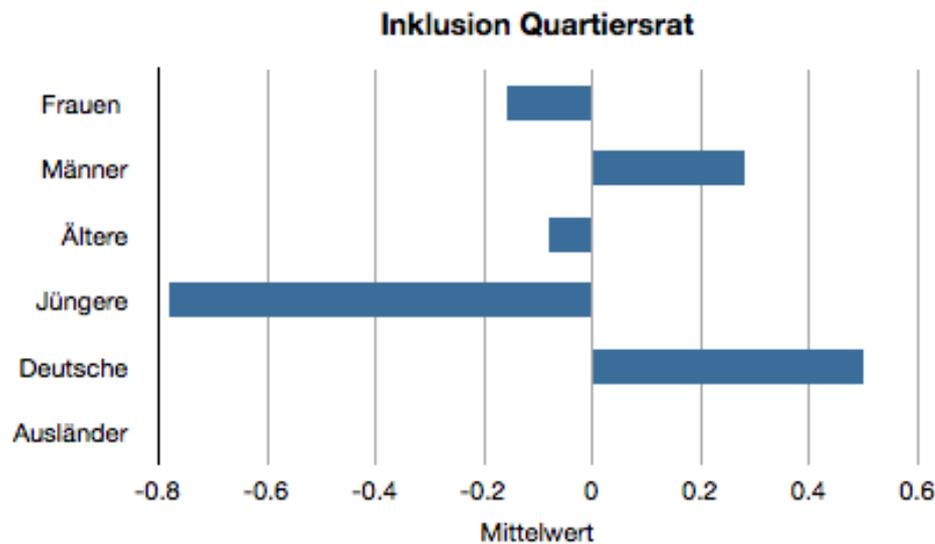


Abbildung 4.21: Inklusionsverbesserungen durch das Partizipationsinstrument Quartiersrat

sind die Rahmenbedingungen nicht stimmig. Ein hoher Inputbereich wird somit durch die Durchmischung der Repräsentanten erreicht. Wobei das Instrument insbesondere geeignet ist für Menschen, die bereits stark in Vereinigungen engagiert sind. Dabei partizipieren sie zwei bis drei Mal im Monat und nutzen besonders ihre Vereine als Informationsquelle. Die Quartiersräte haben sich zu eigen gemacht, die vorhandenen Netzwerke zu etablieren und in der Repräsentation wird dieser Fokus auch ersichtlich. Es gibt keinen Unterschied in der Frage der Inklusion zwischen Vereinslosen und Vereinsmitgliedern.

Nach eigenen Angaben der Quartiersmanager wird stets auf eine Ausgewogenheit in den Kiezen geachtet. Die Abbildung 3.21 zeigt die Zusammensetzung der Räte. Holtkamp stellt fest, dass mittels "(...) Quartiersmanagement und aufsuchender Ansprache der Versuch unternommen wurde, soziale Randgruppen in den Partizipationsprozess einzubeziehen, während sich die Lokale Agenda vor allem an aktive Bürger der Mittelschicht richtet."¹⁸⁴

Menschen mit Migrationshintergrund werden mit dem Instrument angesprochen und sind in diesem Instrument sehr stark repräsentiert. Auch wenn die Befragungsteilnahme nur von 2% 'Nichtwahlberechtigten' durchgeführt wurde. Wie ersichtlich wird spricht das Instrument keine jüngeren Bewohner an, aber sehr wohl gleichermaßen Frauen und Männer. Dieses Mittel verbreitert hinsichtlich der Einbindung von Migranten den Input am stärksten. Die Partizipationsmöglichkeit gibt Ausländern nach Ansicht der

¹⁸⁴Herzberg, o. J., Seite 103

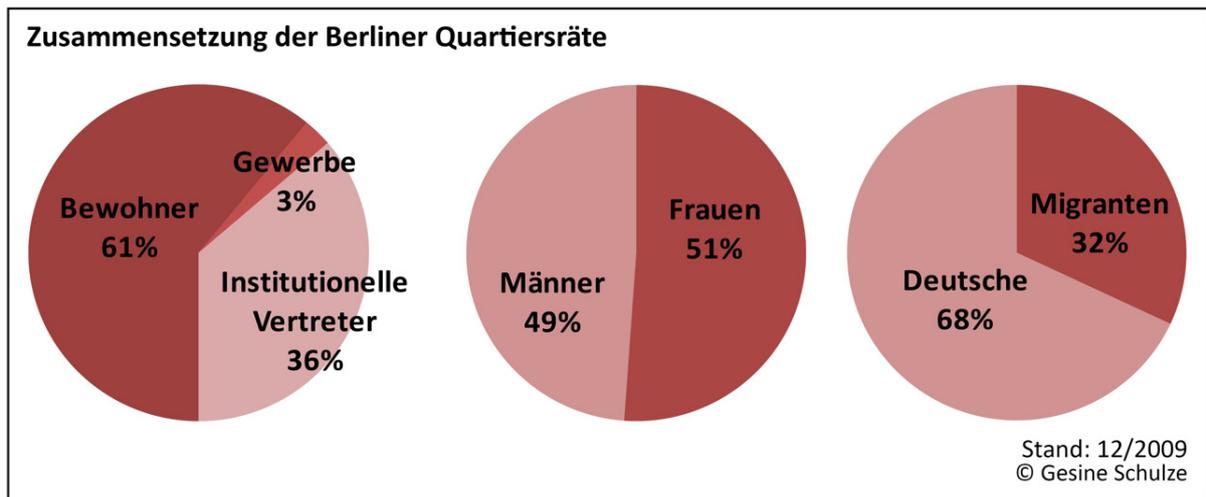


Abbildung 4.22: Beispielhafte Zusammensetzung eines Quartiersrates nach Gesine Schulz

meisten Befragten (92%) die Chance sich einzubringen. Sintomer schreibt, dass sie als Mediator zwischen Bezirksrat und Einwohnern ein besseres Situationsverständnis bei Großprojekten und höhere Dialogfähigkeit zugesprochen bekommt. In vielen Viertelräten findet die Diskussion jedoch isoliert vom Stadtrat statt und wird sozusagen zu einem "(...) Mikrokosmos der mit 5-10% gewählt wird."¹⁸⁵ Auch das deutsche Pendant zu Frankreich kann sich diesem Mikrokosmos nicht entziehen, jedoch findet stets eine Rückkopplung statt, da das Bestehen begrenzt ist.¹⁸⁶ Der Input wird des Weiteren durch Wissen erweitert. Allgemein partizipieren viele Engagierte noch in zwei anderen Gremien bzw. Partizipationsmöglichkeiten und haben dennoch ein geringeres Vernetzungspotential. Sie nutzen beispielsweise Einwohnerversammlungen und Bürgerbefragungen oder direkte Demokratieinstrumente. Selten werden jedoch Runder Tisch oder Zukunftswerkstatt genannt. Das bedeutet aber auch, dass die Partizipierenden keine professionalisierten Teilnehmer sind und eine Durchlässigkeit gegeben ist. Die ungefähre Zeit, die für ihr Engagement benötigt wird, liegt beim Mittelwert 12 Stunden. Der Median liegt jedoch bei 8 Stunden. Dabei wird das Minimum mit 5 Stunden und der höchste Wert mit 40 Stunden angegeben. Die Legitimitätssteigerung von Entscheidungen kann damit begründet werden, dass eine höher frequentierte Diskussion sowie eine größere Interaktion zwischen Bevölkerung, Administration und Politik, die vor allem mit Wissen aller Beteiligten stattfinden, zur finalen Entscheidung führen. Die Befragten sind in sehr unterschiedlichen Bereichen engagiert. Dabei spielt der eigene Tätigkeitsbereich für die Angabe

¹⁸⁵Sintomer, 2001, Seite 12

¹⁸⁶weitere internationale Studie Wade, 2015 in press

zu Bereichsöffnungen keine Rolle ($p=100\%$; $\chi^2=25,19$; $\text{DoF}=64(\text{NS})$). Ersichtlich wird ebenfalls, dass es entweder ein 'starkes für oder gegen' die Öffnung des Bereichs Wirtschaft gibt. Die Befragten, die in der Verwaltung arbeiten, haben keinerlei Angaben zu einer möglichen Bereichsöffnung getätigt (Tabelle 3.24). Die unterschiedlichen Themengebiete und die erbrachte Informationsklarheit stehen in keinem Zusammenhang ($p=18,6\%$; $\chi^2=11,28$; $\text{DoF}=8 (\text{NS})$).

Tabelle 4.24: Kommunale Aufgaben und Teilhabe

Kommunale Aufgaben im Bereich	Tätigkeitsbereich	Bereichsöffnung	keine Öffnung	Bereichsöffnung
Verkehr	42,9%	64,3%	0%	
Jugend/ Kinder	64,3%	42,9%	0%	
Bildung	64,3%	42,9%	0%	
Sport	14,3%	14,3%	0%	
Finanzen	7,1%	35,7%	14,3%	
Planung/Bau	42,9%	57,1%	14,3%	
Gesundheit	14,3%	42,9%	21,4%	
Soziales	75,6%	42,9%	0%	
Wirtschaft	0%	29%	35,7%	
anderes	21,4%	0%	0%	

Die Abbildung 3.23 zeigt, dass die breite mediale Bekanntmachung wirkt und auch weiterhin beibehalten werden sollte. Die Motivation einer Beteiligung ist vor allem eine soziale. Dabei spielen ganz gezielt Eigeninteresse, aber weniger die beruflichen eine Rolle. Das Instrument ist als gemeinschafts-sinnstiftend, zumindest gruppenbezogen, einzustufen.

Im Folgenden werden die Resultate hinsichtlich der antizipierenden Motivation und des Eigeninteresses der Bürger, sei es beruflich oder vereintechnisch, dargestellt. Dass die Teilnehmer als Vertreter einer Gruppe agieren, ist signifikant positiv, und sie werden sich auch alle weiterhin engagieren. Stefan Wilhelmy et al hat Gegenmacht definiert als, "(...) die autonome Mobilisierung der Zivilgesellschaft im Verfahren führt zu einem *Empowerment* der Menschen und fördert kooperative Konfliktlösungen".¹⁸⁷

" Es ist hervorzuheben, dass das Modell der partizipativen Demokratie tendenziell auf der Beteiligung einkommenschwacher Bevölkerungsgruppen beruht."¹⁸⁸

¹⁸⁷Wilhelmy, 2014, Seite 18

¹⁸⁸Wilhelmy, 2014, Seite 18

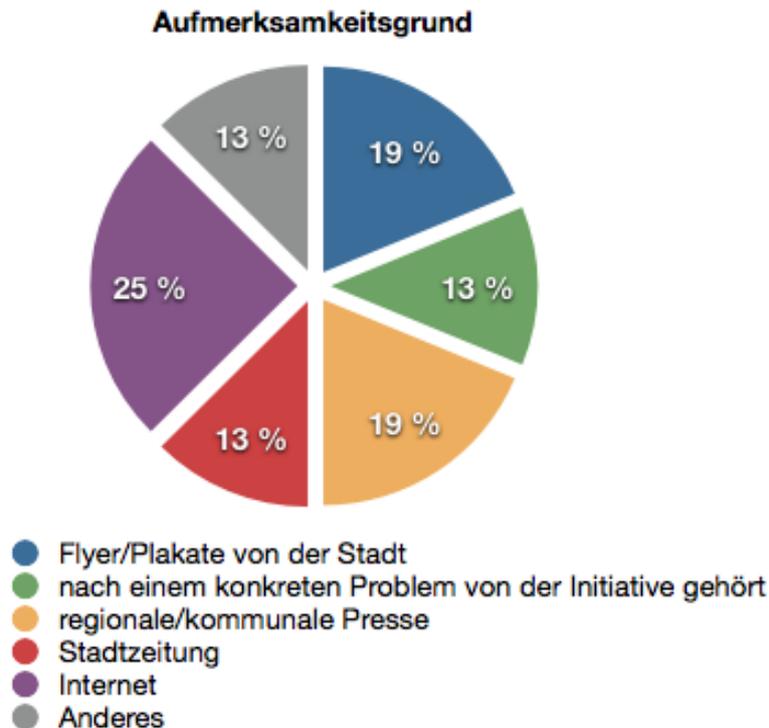


Abbildung 4.23: Erster Kontakt mit dem Instrument

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Vorreiter der Theorie, Herzberg, Sintomer und Röcke, insbesondere eine Gegenmacht mit einem sozial solidarischen Outcome verbinden. Dieses Outcome lässt sich durch Paneluntersuchungen analysieren. Der Ansatz dieser Studie ist aber ein praxisbezogener. Mögliche Indikatoren für die Darstellung von Gegenmacht sind die Verfolgung von eigenem Interesse und somit eine Erhöhung des Engagementspotenzials und die mögliche professionelle Verbesserung. Das sind die individuellen Kriterien für Einwohner, warum sie sich die 'Mühe machen sollten', zu partizipieren. Gegenmacht kann aber nur erzeugt werden, wenn Kenntnisse vorhanden sind, die der Politik übersteigen. Natürlich muss diese auf eine Möglichkeit der Einflussnahme treffen. Dass engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen, ist von Rat und Verwaltung nicht signifikant positiv beantwortet worden. Aber auch die Bürger sehen einen eindeutigen Handlungsgrund und ob eine Legitimitätssteigerung möglich ist, wird damit in Frage gestellt. Dass das Engagement für berufliche Karrieren vorteilhaft ist, sehen besonders Verwaltungsmitglieder (79%) als gegeben an. Während die Politik (33%) und die Bürger (33%) keine klaren Vorteile erkennen. Das sind natürlich nur Indikato-

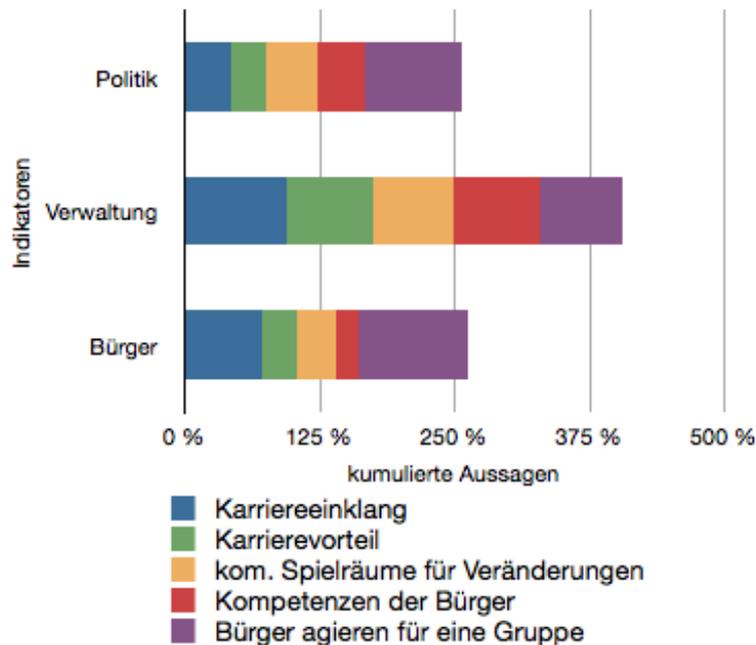


Abbildung 4.24: Mögliche Gegenmacht durch den Quartiersrat in einer deutschen Kommune

ren, die nur zum Teil ausdrücken können, was Gegenmacht bedeuten kann. Eine Analyse hat Sintomer vorgenommen, der die Bürger durchaus als Gegenmacht, d.h. auch als Machtalternative einschätzt.¹⁸⁹ Die Gegenmacht durch Wissen wird von den Bürgern selbst am niedrigsten eingeschätzt. Der Vorteil für das berufliche Vorankommen wird als mittelmäßig gesehen. Der Zusammenschluss von Interessen, die einer gemeinsamen Handlung bedürfen, wird als ausgeprägt erachtet. Dabei ist keine Schlussfolgerung darüber zu treffen, ob sie auch miteinander agieren. Für eine mögliche Gegenmacht sind bisher nur unzureichende Indizien vorhanden.

Da jede Kommune durch ihre politischen Gegebenheiten und ihre ökonomische Lage anders aufgestellt ist, ist es nicht sinnvoll, den Ist- und den Sollzustand der Instrumente wiederzugeben, sondern festzustellen, welche Instrumente sich bisher durchsetzen konnten. Der Indikator der Durchlässigkeit zeigt in welchen Bereichen Interessenveränderung und eine Engagementneugestaltung vorhanden sind. Die meisten Befragten gaben an, auch in anderen Bereichen partizipieren zu wollen. Die am häufigsten

¹⁸⁹Herzberg, Sintomer & Kleger, 2012

Tabelle 4.25: Untersuchungsgegenstand und Determinanten

Dimension	Indikator	Feedback
Durchsetzungsfähigkeit	Nutzungshäufigkeit	muss öfter genutzt werden
städtische Zufriedenheit	Kompetenzbewertungen und Langlebigkeit der Partizipation	Das Outcome ist als mittelmäßig zu bewerten
Chancengleichheit	Mobilisierung	hoch
Effektivität	Einbringung welcher Informationen	Die Informationen sind von einer funktionalen Bedeutung
Einbindung	Bewerbung der Instrumente	weitreichend und medial hoch bewertet

genannten Bereiche sind Bürgerbefragungen und Zukunftswerkstätten. Der Quartiersrat und seine Teilnehmer sind insbesondere an den Diskussionen interessiert.

4.5.2 Output der Quartiersräte

Die Funktionserfüllung ist ein wichtiger Indikator um den Erfolg von Bürgerbeteiligung zu messen. Der Kreislauf der Gewählten, hat gezeigt, dass die Bürger insbesondere in den Bereichen Agenda-Setting und Diskussionsprozesse ihren Machtanspruch ergänzen wollen. Die Verwaltung sieht die Funktion im Bereich des Setzens von neuen Perspektiven und Ideen gegeben. Die Bürgerbeteiligung verschlechtert ihrer Meinung nach ihre Arbeitssituation nicht (85%), aber bietet auch nicht unbedingt eine Arbeitserleichterung an (55%). Ihrem Interesse nach Rechtssicherheit, Effektivität und Effizienz kann nur teilweise entsprochen werden (s.u.). Die Bürger geben an, dass ihrer Ansicht nach die Perspektivgebung und Priorisierung ihre Aufgaben sind. Ein Überschneidung ist somit größtenteils gegeben (siehe Fig.3.25). Was dieses Instrument von allen anderen unterscheidet ist die Frage der Prioritätensetzung. Diese Funktion kam stets an zweiter oder erster Stelle, hier wird sie sogar eher verneint (64%).

Kooperation als Strategiefähigkeit und Grundvoraussetzung für die Erzeugung von Entscheidungen und Handlungsweisen, die von der Verwaltung umgesetzt werden (Output des administrativen Systems) können werden, recht unterschiedlich bewertet. Die Bürger reagieren untereinander nicht als eine gemeinsame Kraft, sondern sie stehen in einem Konkurrenzverhältnis. Das kann an dem forcierten Ideenwettbewerb liegen. Ein anderer Grund kann jedoch die Mischung aus Vereinen und Bürgern sein. Die Vereine möchten freie Mittel für sich nutzen. Außerdem wird die Arbeit der engagierten Bürger von

Funktionsbewertung				
	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme nicht zu	Stimme voll zu
neue Ideen und Perspektiven	7,7%	92,3%	0,0%	0,0%
Hilfe bei der Ausführung	7,1%	92,9%	0,0%	0,0%
Prioritäten setzen	64,3%	35,7%	0,0%	0,0%
Kontrolle der Verwaltung	71,4%	21,4%	7,1%	0,0%
finanzielle Beteiligung	64,3%	7,1%	28,6%	0,0%

$p = <0,1\%$; Chi2 = 43,19 ; DoF = 8 (TS)

Abbildung 4.25: Funktionsbewertung der Quartiersräte

der Verwaltung und Politik weder hoch noch niedrig wertgeschätzt (siehe Tabelle 3.26). Die gewählten

Tabelle 4.26: Output der Quartiersräte aus Sicht der Bürger - Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Kriterien	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenz	--	+	-
Kooperation	P-V +	+	--
Einflussmöglichkeiten	--	++	+
Wertschätzung		0	0

Vertreter werden im Allgemeinen als weniger stark eingeschätzt, was sich auch in der Aussage zu vorhandenen Einflussmöglichkeiten widerspiegelt. Die Kompetenzen der Bürger werden als am schwächsten bewertet. Gründe für diese Einschätzung lassen sich weder durch Alter, Geschlecht, Beruf oder Engagementdauer erklären. Auch gibt es keinen Zusammenhang zwischen den Einflussmöglichkeiten oder der Kooperationsfähigkeit. Der erfolgreichste Output der Quartiersräte kann im Lerneffekt verstanden werden.

Die meisten Beteiligten sind sich der Existenz der anderen Beteiligungsmöglichkeiten stark bewusst und über die Hälfte der Befragten beabsichtigt sich auch noch in einem anderen Partizipationsmittel zu engagieren, wie in Bürgerbefragungen oder direkten Demokratieinstrumenten. Das Kräfte-dreieck wird nach diesen Aussagen kritisch eingeschätzt.

Die Vereinstätigkeit ist sehr hoch. Mehr als die Hälfte der Partizipierenden wirkt in mehr als drei Vereinen mit. Es zeigen sich Schwierigkeiten zwischen Politik und Engagierten auf und die Bürger trauen sich selbst am wenigsten zu. Der Fluss der Bürgerschaft ist gestört. Die Verwaltung wird positiv

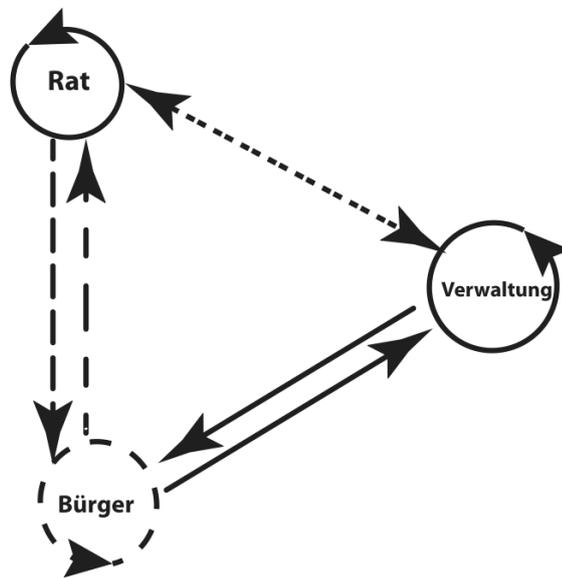


Abbildung 4.26: Kräftedreieck des Quartiersrates

betrachtet und wertschätzt die Arbeit der Bürger ebenso wenig. Dabei muss sich insbesondere bei den Viertelräten, die eine große Stütze in den Vereinen besitzen, die Frage stellen, wie viel Macht (Entscheidungsmitbestimmung) ein Bürgermeister in die Hände der Vereine legen sollte. Informationen, die ebenfalls als ein Machtinstrument zu verstehen sind, werden oft nicht an alle verteilt, sondern lediglich an die Führungskräfte der Vereine/Organisationen, die wiederum nicht demokratisch legitimiert sind. Ob Vereine tatsächlich eine Schwächung der Politik darstellen, kann für ganz bestimmte und hervorgehobene Themen bejaht werden.

Es kann eher eine "Demokratie der Transparenz"¹⁹⁰ als eine wirkliche Beteiligungsdemokratie festgestellt werden, aber die Transparenz ist ein wichtiger Schritt. Wobei dies nicht bei allen Abstufungen der Fall ist. Transparenz ist aber insbesondere für den Kampf gegen politischen Klientelismus und Korruption unerlässlich und trägt somit zu einer qualifizierenden Wirkung der Entscheidungen bei und erhöht deren Effektivität. Beim Output kann ebenfalls die Frage der Effektivität herangezogen werden. Ist eine Entscheidung von gewählten Leuten, einfacher herbeizuführen als von vielen? Die Indikatoren liegen in

¹⁹⁰Mabileau, 1996, Seite 108

der Zufriedenheit der bereit gestellten Informationen und dem erhöhten Gemeinschaftssinn, beispielsweise durch Anerkennung. Der neue Kreislauf soll die Gemeinschaft reaktivieren, die Administration effizienter machen und die Politik auf die Grundfesten der kommunikativen Rationalität stellen, "(...) *that will grow together with deliberation*".¹⁹¹ Dabei ist Partizipation als komplementäres Element und nicht als Ersatz für repräsentative Demokratie zu verstehen. Sintomer gibt zu bedenken, dass sich insbesondere geschädigt gefühlte betroffene Personen einbinden lassen werden, und dass Phänomen des (nicht bei mir) ausbreiten kann. Deswegen ist er der Ansicht: "(...) *that the functioning of the neighborhood councils can hardly reinforce the "social link"*".¹⁹² Die gemeinsame Ansprache bedarf der Kooperation, die insbesondere auf Vereinsebene stattfindet. Die Antworten, nach einer möglichen Nennung von erfolgreichen Projekten, die sich durchsetzen konnten, sind sehr vielfältig (27 genannt):

- Stadtteilstefte
- Bau eines Fahrradweges
- Verteilung von Fördergeldern für Gemeinwohlprojekte
- Talentförderung/Kunstprojekte
- Bebauungspläne
- Bürgerhaushalt (mangels Beteiligung nur unzureichend umgesetzt)

Dieser Outputbereich kann durchaus als erfolgreich gewertet werden. An den Befragungen ist ebenfalls erkenntlich, dass sich möglicherweise Entlastungen im städtischen Haushalt einstellen können, da eine Übernahme oder Rücküberweisung von Verwaltungshandeln angestrebt werden könnte. Die Bürger stimmten weiteren finanziellen Hilfen seitens der Bevölkerung zu (57%), lehnen die finanzielle Beteiligung als direkte Funktion jedoch ab. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung können durch die Determinante der eignen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung, das in der Vielfalt der möglichen Phasenbeteiligung zum Ausdruck kommt, antizipiert werden. Die Befragten konnten nur eine Antwort geben und das Instrument ist in keine der Phasen direkt einzuordnen (siehe Tabelle 3.27).

In ihrer Funktion haben sie sich als Ausführer beschrieben, ihre Priorität liegt jedoch in der direkten Abstimmung und im Agenda-Setting. Die Effizienz konnte durch das Nutzen der Fähigkeiten ebenfalls erhöht werden (Fig.3.27).

¹⁹¹Sintomer, 2001, Seite 15

¹⁹²Sintomer, 2001, Seite 26

Tabelle 4.27: Phasen der Teilnahme für Bürger im Quartiersrat

Phase	Nennungen (%)
Verhandlung einer Idee	29%
Idee anbieten	29%
Mithilfe bei der Umsetzung eines Beschlusses	7%
Über einen Beschluss entscheiden	36%

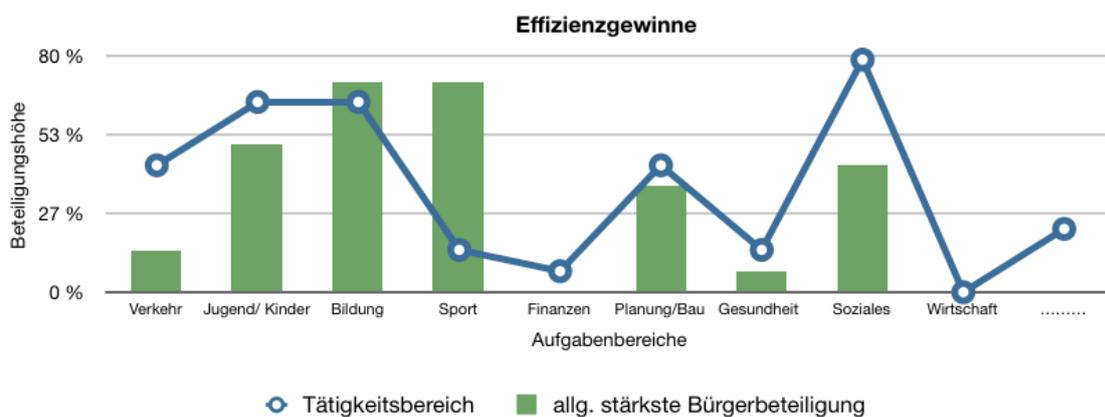


Abbildung 4.27: Effizienzeffekte der Quartiersräte

Es wird deutlich, dass das Beteiligungsinstrument einen breiten Rahmen anspricht und auch neue Ressourcen nutzt. Die Effizienz beruht nicht nur auf der Qualität der Entscheidungsfindung durch möglichst viele Experten, sondern auch auf den verschiedenen Blickwinkeln. Dies wird durch die breite Streuung ermöglicht. Um eine umfassende Bestandsaufnahme der Ansichten vorzunehmen, braucht es die normalen Bürger in großer Zahl. Deren Fragen oder Diskussionsbeiträge mögen manchmal sehr basisch sein. Calame geht jedoch davon aus, dass sie deswegen um so mehr fragen.¹⁹³ Calame unterstützt die Aussage von Herzberg, der in Transparenz ein Gegenmittel zum Klientelismus sieht. Experten sind zudem häufig mit privaten Unternehmen verbunden.¹⁹⁴ Auf der anderen Seite ist mit diesen Aussagen stark an mögliche neue Felder anzuknüpfen. Wie oben dargestellt, ist der Bereich Verkehr einer Beteiligungsöffnung zuzuführen.

¹⁹³M. Calame, 2000, Seite 2

¹⁹⁴M. Calame, 2000, Seite 3

Einfluss Engagementlänge auf Phasen				
	bei der Verhandlung einer Idee	eine Idee anbieten	Mithilfe bei der Umsetzung eines Beschlusses	„ber einen bestehenden Beschluss entscheiden
1 - 2 Jahre				
2 - 3 Jahre	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3 - 5 Jahre	28,6%	0,0%	0,0%	71,4%
5 - 8 Jahre				
8 - 10 Jahre				
< 1 Jahr				
> 10 Jahre	0,0%	80,0%	20,0%	0,0%
p = 0,4% ; Chi2 = 19,00 ; DoF = 6 (TS)				

Abbildung 4.28: Einfluss der Engagementlänge auf die Phasen der Beteiligung in den Quartiersräten

4.5.3 Outcome der Quartiersräte

Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachtes Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen sowie mit einem Identifikationswert mit der Stadt und ihrer Kultur gemessen werden. Gerade in dem Bereich des Vertrauens zueinander konnten Fortschritte erzielt werden. Das Streben nach einer städtischen Identifikation und einer politischen Sozialisation können durch die Antwort zum Thema Zielentwicklung abgeleitet werden. Die Diskussion um ein höheres Ziel als das Leitbild für ihre Beteiligung ist ein Wunsch der Bürger gewesen. Sie wollen sich insbesondere dann beteiligen, wenn Entscheidungen, die umfangreiche finanzielle Mittel der Stadt umfassen, getroffen werden. Es konnte nur eine Antwort gegeben werden und alle Auswahlmöglichkeiten wurden mind. ein Mal ausgewählt, jedoch haben 29% der Bürger dieser Zielorientierung eine Priorität eingeräumt. Von den Partizipierenden wurde signifikant ausgesagt, dass sie Ideen einbringen möchten.

Die Entscheidung über die Phasen steht in einem direkten Zusammenhang mit den bisherigen Erfahrungen in der Bürgerbeteiligung. Diejenigen, die sich bereits länger als 10 Jahre engagieren, wollen Ideen anbieten. Bürger mit 2 bis 3 Jahren Erfahrung wollen Beschlüsse verhandeln. In der Studie werden zudem die Veränderungen des individuellen Partizipationsverhaltens antizipiert, wenn Partizipationsfelder gewechselt oder erweitert wurden. Der Wechsel erfolgte nur von der bisherigen Fraktionsarbeit zum Quartiersrat und nur 30% der Befragten haben ihre Partizipation erweitert. Diese Erhebung erfolgte jedoch nur mit einer Antwortquote von 50%. Alle Befragten werden sich jedoch weiterhin engagieren. Im Outcomebereich kann ein größeres Interesse und ein Mehr an Diskussion festgestellt werden. Politische

Barrieren konnten durch eine Abstimmung abgebaut werden. Im Outcome können die Determinanten der Funktionserfüllung und Langlebigkeit des Engagements und die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen aufgezählt werden. Die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen (Outcome) ist eingeschränkt messbar. Aber nur wenn diese vorhanden sind, kann eine Stabilität für den äußeren Kreislauf entstehen. Der Indikator ist somit Stabilität. Das Instrument kann in seiner Funktion zu Rat und Verwaltung teilweise als Abnehmer von Entscheidungen, Geldbeschaffer vom Zentralstaat und Diskussionsforum bezeichnet werden. Eine Implementationsstrategie, die insbesondere für die Verwaltung eine Handlungsbasis darstellt, ist durch den gesetzlichen Rahmen und das große und breite Interesse vorhanden. Das Instrument wird nicht weiter fortbestehen wenn die Gelder aus der EU, dem Bund oder dem Land nicht mehr fließen. Der Aufwand ist sehr hoch und kann jedoch als sehr erfolgreich gewertet werden. Das Engagement ist mit beruflichen Karrieren verhältnismäßig gut in Einklang zu bringen (75%). Das aber ein Engagement gar für berufliche Karrieren von Vorteil ist, ist für die meisten nicht nachvollziehbar (93%). Eine Öffnung von bestimmten Themengebieten kann ebenfalls zu der Langlebigkeit beitragen. Dabei wird die finanzielle Öffnung sehr kontrovers betrachtet. Die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen als Indikator für Langlebigkeit ist nur für 28% der Befragten tatsächlich entscheidend und kann zur Stabilität nicht beitragen. Durch das schlechte Abschneiden kann zudem das Vertrauensverhältnis der Partner gestört werden. Die Stellung der Bürger in dem bisherigen System ist als unzureichend zu bewerten, da die Einflussmöglichkeiten schwach und die Bürgerbeteiligung im politischen Kreislauf nicht integriert wurde (86%). Dabei ist fraglich, ob eine starke Gruppe eine andere Gruppe bekämpfen muss um ihre Interessen zu vertreten und mehr Demokratie zu erbringen. Bringt dies nicht mehr Unruhe und mehr Zweifel an der Demokratie, verzögerte und falsche Entscheidungen und falsche Entscheidungen, die nicht einmal thematisiert werden können, wenn Wahlen vor der Tür stehen? Der Quartiersrat hat sich als Anschubbeteiligung hilfreich erwiesen, weil er Geld zur Gestaltung bietet und damit ein klares Ziel bietet.

4.6 Bürgerbeteiligungsinstrument Bürgerhaushalte

Dieses Bürgerbeteiligungsinstrument ist der freiwilligen und auf keine Zielgruppe gerichteten Partizipation zugehörig. Der Bürgerhaushalt hat sich in Deutschland in vielen Städten durchgesetzt um mehr Transparenz zu vermitteln, und um von den Direktbetroffenen Alternativen entscheiden zu lassen, insbesondere bei Einsparungen. Dabei ist die Ausgestaltung des Instrumentes sehr unterschied-

lich¹⁹⁵, was zu einer Verwischung der Idee des Bürgerhaushaltes führt, wie z.B. Quartiershaushalte, oder Transparenzhaushalte. Diese partizipativen Haushaltsfindungen sind bisweilen schwierig zu beurteilen, denn das Lesen eines Haushaltes und das Verständnis für die Partizipationsregeln bedürfen Zeit. Der Bürgerhaushalt selbst muss via Definition bestimmten Kriterien entsprechen. Der Haushalt stellt Informationen bereit und wird in einem deliberativen Prozess der Bürger entschieden. Es nehmen an dem wiederholenden Bürgerhaushaltsprozess nur Bürger ohne politisches Mandat teil, wobei hier ein gewisser Spielraum gelassen worden ist, wie z.B. die Aufbereitung, Prozessbegleitung, Moderation usw. Über städtische oder regionale Mittel wird in eigener Verantwortung entschieden und Rechenschaft über Umsetzung oder Nichtumsetzung abgelegt.¹⁹⁶ Schwierig für die Durchführung dieses Beteiligungsinstrumentes sind die unzureichend freigestellten Mittel für Investitionen, die für die Durchführung und Entscheidung zur Verfügung stehen sollten. In diesem Kontext sollte aber auch bedacht werden, dass über Einsparungen diskutiert werden kann. Es braucht eine Autonomie des Verfahrens um einen Erfolg zu sichern. Ganz nach der amerikanischen Philosophie, in meiner Selbstbestimmung zahle ich keine Steuern, sondern spende für eine Idee. Eine soziale kommunale Gemeinschaft durch Transparenz und Abwägen wird mit diesem Prozess gefördert. Dabei wird von den Teilnehmern ausgesagt, dass nur unzureichend Durchsetzungsmöglichkeiten gegeben werden. Nur 41% sehen diese Möglichkeiten gegeben. Es sind für fast alle Befragten unzureichend Geld/ Geräte/ Materialien vorhanden um Projekte durchzusetzen (80%). Auch wird die Hilfe durch Verwaltungsmitarbeiter als gering bezeichnet (84%). Dabei wollen diejenigen, die Probleme angezeigt haben, auch künftig keine Hilfe durch Material oder Personal. Der Mangel an Informationen ist ein großes Problem, insbesondere für das Durchschauen von finanziellen Entscheidungen. Es wird an der folgenden Abbildung 3.29 ersichtlich, dass die Bürger selten mit den Darstellungen von Politik und Verwaltung übereinstimmen. Nur die Informationsklarheit wird als positiv bewertet. Hier wurde gefragt, ob die Informationsfülle ausreicht, um Entscheidungen treffen zu können und alle sind sich einig, dass die Aussage zu ca. 50% zutreffend ist.

Hier wird deutlich, dass sich die Wahrnehmung der drei Partner unterscheidet. Die Ausgestaltung des Instrumentes ist meist nur für die Hälfte der Teilnehmer ausreichend. Dabei spielt diese für die Informationsklarheit keine Rolle. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen den Antworten ($p=51,8\%$; $\text{Chi}^2=5,20$; $\text{DoF}=6$ (NS)). Das Alter hat nur einen wenig signifikanten Einfluss auf die Aussage der genügenden Medienvertretung ($p=7,9\%$; $\text{Chi}^2=15,47$; $\text{DoF}=9$ (WS)). Holtkamp (2004) glaubt daran,

¹⁹⁵sieheBuß, 2008

¹⁹⁶Sintomer, Herzberg & Röcke, 2010

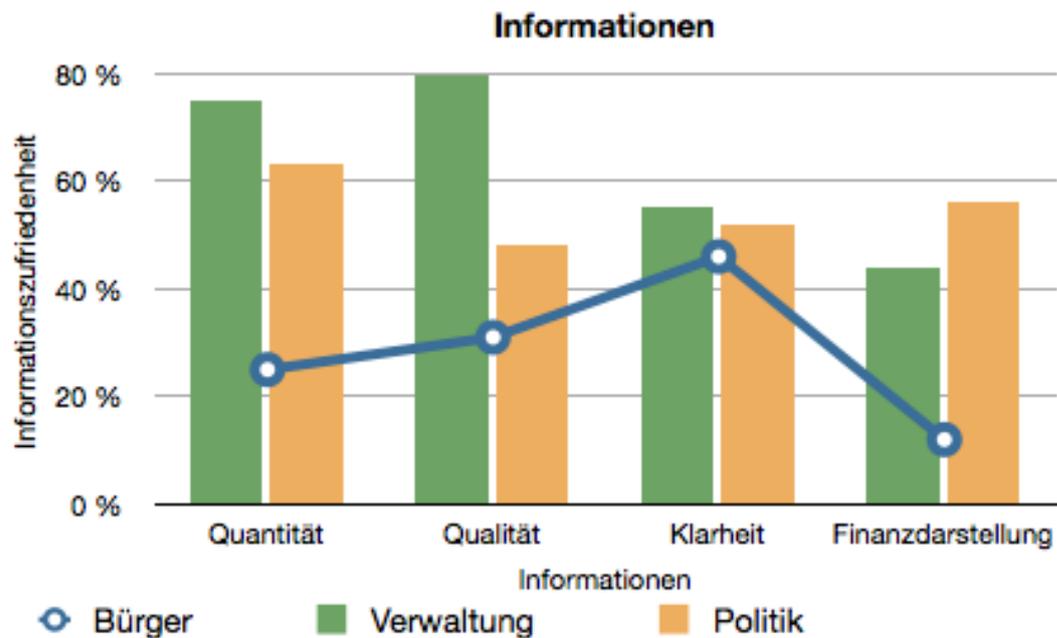


Abbildung 4.29: Informationsverarbeitung im Bürgerhaushalt

Tabelle 4.28: Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente und Ausgestaltung aus Sicht der Bürger

Indikator	Angaben der Bürger
Informationsklarheit	47%
Kreislaufeinbindung	47%
Genügende Medienbegleitung	63%
Spielraum für Realisierung	42%
Partizipation oft genug	16%

dass der Bürgerhaushalt nicht sinnvoll ist, da die Bürger kaum Einfluss nehmen können, weil keine finanziellen Spielräume vorhanden sind.

Dabei ist die Ansprache sehr unterschiedlich und via Internet stark verbreitet. Die Medien haben einen großen Anteil an der Teilhabe und begleiten das Instrument nach Ansicht der Bürger ausreichend (63%). Herzberg hat festgestellt, dass nur in Städten mit einem ausgeglichenen Haushalt eine Bürgerbeteiligung am Haushalt langfristig etabliert werden konnte. Hat Holtkamp also Recht?¹⁹⁷

¹⁹⁷Holtkamp, 2004, Seite 113

Erster Kontakt mit dem Instrument Bürgerhaushalt

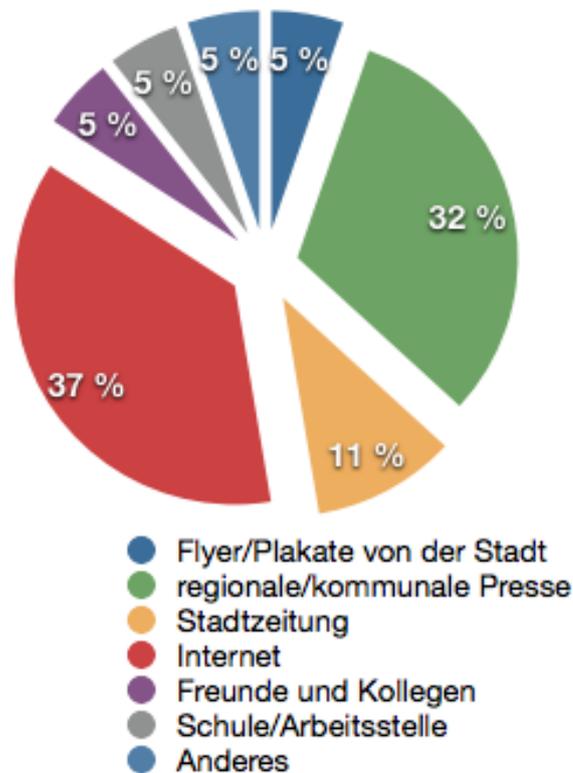


Abbildung 4.30: Aufmerksamkeitsgrund für das Instrument Bürgerhaushalt

Die Bürgerhaushalte in Europa unterscheiden sich von ihrem Erfinder in Porto Alegre (Fig. 3.31). Die beiden Darstellungen der Zyklen geben den Unterschied zum Bürgerhaushalt in Porto Alegre und Europa sehr deutlich wieder.¹⁹⁸ Bürgerhaushalte sind unter der Prämisse des selektiven An- oder Zuhörens rein konsultativ. Dabei findet eine Priorisierung und Abstimmung eher selten statt und wird direkt von den Gewählten übernommen. Die Zivilgesellschaft hat wenig Einfluss auf die Ausgestaltung des Verfahrens, wobei einige Städte, wie Potsdam (Deutschland) diesen Umstand änderten. In Europa ist das Instrument in den politischen Zyklus eingearbeitet und kein eigener Zyklus, wobei der Beschluss oft nicht mehr in die Haushaltsplanungszyklen passt. Brangsch & Brangsch sehen in der deutschen Haushaltspolitik den Versuch Gruppeninteressen durchzusetzen, bisweilen gar unter Umgehung oder Verletzung bürgerlich-demokratischer Normen.

¹⁹⁸sieheHerzberg et al., 2012

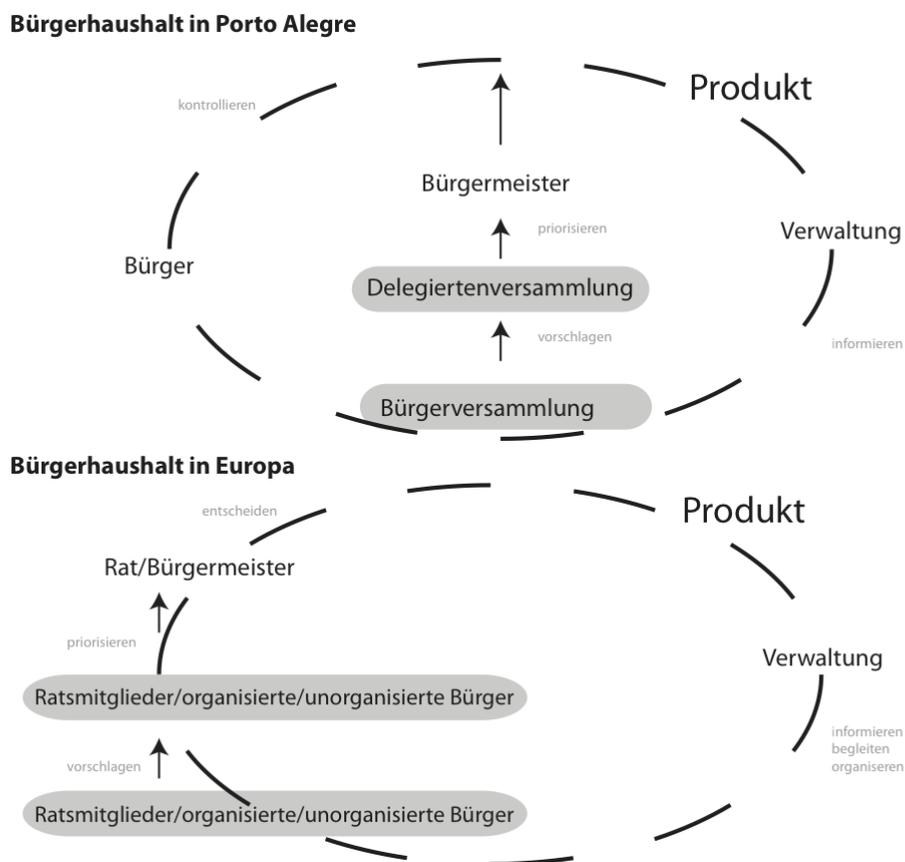


Abbildung 4.31: Die Ausgestaltung des Instrumentes Bürgerhaushalt im Vergleich zu Porto Alegre

„Diese Mechanismen können nur in dem Maße funktionieren, in dem die repräsentative Demokratie gegenüber anderen Formen demokratischer Herrschaft, insbesondere Formen direkter Demokratie, überwiegt.“¹⁹⁹

Brangsch wählte diese Form der Formulierung aus, um dem Argument entgegenzutreten, dass in dem Partizipationsverfahren Gruppen ihre finanziellen Interessen durchsetzen wollen. In der Ausgestaltung wird jedoch angegeben, dass 72% der Bürger als Vertreter einer Gruppe agieren und dass Partizipierende auch individuelle Interessen verfolgen (48%). Diese beiden Aussagen stehen jedoch nicht in einem Zusammenhang ($p=28,4\%$; $\text{Chi}^2=10,88$; $\text{DoF}=9(\text{NS})$). Die Rückwirkungen oft erlebter Unmöglichkeit der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste Lösungen zurück. Erlebt wird ein Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Kompetenz.

¹⁹⁹P. Brangsch & Brangsch, 2005, Seite 14

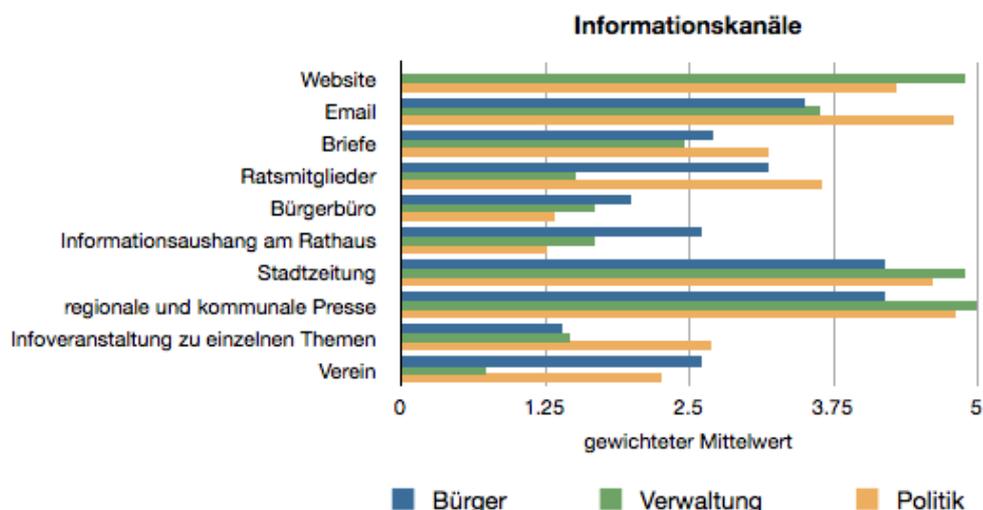


Abbildung 4.32: Art der Informierung im Bürgerhaushalt im Vergleich

Zum Teil ist dies tatsächlich machtpolitischen Interessenkonstellationen geschuldet.²⁰⁰ Die Informierung (Fig.3.33) erfolgt in diesem Instrument vor Allem über die kommunale Presse.²⁰¹

Von Banner werden vier Rollen eines Bürgers in einem politisch-administrativen System vorgeschlagen. Der Bürger als Kunde, als Wähler, als Nutzer und als Mitgestalter.²⁰² Nur durch die Möglichkeit der Informationstransparenz und die richtigen Gestaltungsmittel kann der Bürger alle Rollen gleichrangig ausfüllen.

” In einer Bürgerkommune ist der Bürger nicht nur Kunde sondern auch Mitgestalter. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit den Ansprüchen des Bürgers gerecht werden kann.“²⁰³

Die Mitgliedschaft in Gruppen spielt in dieser Art der Partizipation und in deren Umfang eine weniger große Rolle. Besonders ältere männliche Befragte sind in mehr als drei Vereinen engagiert. Sie agieren auch verstärkt als Vertreter einer Gruppe (89%) und geben an \bar{x} 22 Stunden im Monat engagiert zu sein.

²⁰⁰L. Brangsch, 2002, Seite 19

²⁰¹Das Internet musste aus technischen Gründen außen vor bleiben. Aber es wird ersichtlich, dass die Email eine große Rolle spielt in der Informierung, jedoch mit der Einschränkung der Antwortquote auf 35%.

²⁰²Banner, 2004, Seite 2

²⁰³Herzberg, 2002, Seite 28

Tabelle 4.29: Vereine im Partizipationsinstrument Bürgerhaushalt

Indikator	Angaben der Bürger
Vereine engagiert	\bar{x} 1-2
Geschlecht	63% männlich
Engagement im Monat	mehr als 6mal 40% ; mehr als 1mal 25% (sehr unterschiedlich)
Vertreter einer Gruppe agieren	72%
Alter	\bar{x} 46-55 Jahre
Engagementlänge	mehr als 10 Jahre

4.6.1 Input der Bürgerhaushalte

Der Inputbereich konnte sich aus demokratiethoretischer Sicht nicht verbessern. Die Repräsentation durch Männer und ältere Partizipierende wird als ausreichend empfunden. Es gibt eine starke Unterrepräsentation von Ausländern und jüngeren Einwohnern (siehe Abb. 3.33). Dabei verstärkt sich dieses Ausmaß bei Partizipierenden im Bürgerhaushalt, die stark in Vereinen engagiert sind, d.h. als Vertreter einer Gruppe und in mehr als 3 Vereinen.

Den Input in der Wirkungsanalyse durch verstärktes Wissen und bisherige Erfahrungen mit individueller Beteiligung in den politischen Prozess einzubinden ist als Möglichkeit gegeben. Insgesamt weist diese Partizipationsgelegenheit die größte Varianz bei der Auswahl der Berufe auf. Zu ihren Berufen geben die Partizipierenden an: Angestellte, Verwaltungsmitarbeiter, Arbeitslosigkeit, Rentner und Selbstständigkeit. Die Partizipierenden spüren eine Berufsgruppendifferenz (63%). Die Antwortstreuung ist auch stark aus den äußeren Antwortmöglichkeiten ersichtlich. Die meisten Engagierten sind Vollzeit und mehr arbeitstätig (73%). An der Befragung nahm kein Teilnehmer am Bürgerhaushalt teil, der jünger als 36 Jahre ist. Alle sind wahlberechtigt und geben an, dass der Bürgerhaushalt Migranten die Chance gibt sich zu beteiligen (89%). Es herrscht ein Ungleichgewicht in Geschlecht und Alter. Dabei engagieren sich die meisten Teilnehmer seit mehr als 10 Jahren (60%) und haben eine gewisse Legitimation im Bereich Wissen vorzuweisen. Der Bürger informiert sich dennoch nicht eigenständig, wobei davon auszugehen ist, dass einige Bürger den größten Arbeitsanteil tätigen (30% der Befragten sind mehr als sechs Mal im Monat engagiert). Es gibt jedoch keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Mitgliedschaften in Initiativen und der Engagementhäufigkeit im Monat ($p=26,3\%$; $\chi^2=18,00$; $DoF=15$ (NS)). Auch diese Bürgerbeteiligungsform ist insbesondere für bereits Partizipierende interessant. Im

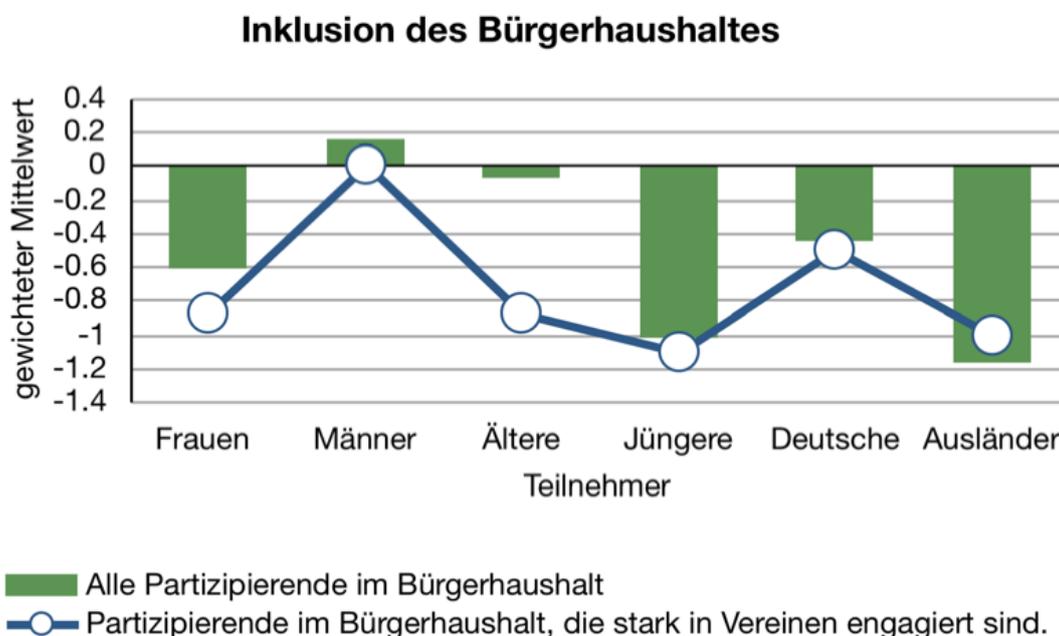


Abbildung 4.33: Möglichkeiten der Inklusion im Bürgerhaushalt im Vergleich

Schnitt sind die Partizipierenden in 2,7 Instrumenten engagiert, zu nennen sind hier die Runden Tische und Bürgerinitiativen. Betont wird von 20% der Befragten ebenfalls die Mitarbeit in Vereinen. Die Interessenveränderung und die Erneuerung der Engagementdomäne sind durchaus vorhanden (48%). Dieser Befund ist auf kein bestimmtes kommunales Gebiet anzuwenden.²⁰⁴ Des Weiteren sind die Befragten nicht vordergründig am Bürgerhaushalt interessiert, denn bei dem Tätigkeitsbereich geben nur wenige Finanzen als Option an. Eine andere Erklärung könnte darin liegen, dass sie ihre Partizipation bereits auf bestimmte Ziele ausgerichtet haben. Hier gibt Herzberg einen Hinweis auf die mögliche Erklärung. Die Situation der Kommunal Finanzen zu vermitteln ist ein starker Anknüpfungspunkt für diese neue Partizipationsform, aber dadurch wird der "(...)Bürgerhaushalt nur Anhängsel einer Modernisierung statt ihr Motor."²⁰⁵

Die Partizipation gerade im Bereich des Planens und Bauens zu öffnen, um einen möglichen Transparenzgewinn zu erzielen, kann als sinnvoll erachtet werden. Denn gerade die Partizipierenden, die dieses spezielle Interesse geäußert haben, möchten nach eigenen Angaben dazulernen. Die Diskrepanz zwischen angebotenen Themen und den gewollten Themen ist somit in einigen Bereich gegeben (siehe

²⁰⁴mehr Informationen zu einem Prozess in Franzke, 2014

²⁰⁵Herzberg, 2009, Seite 120

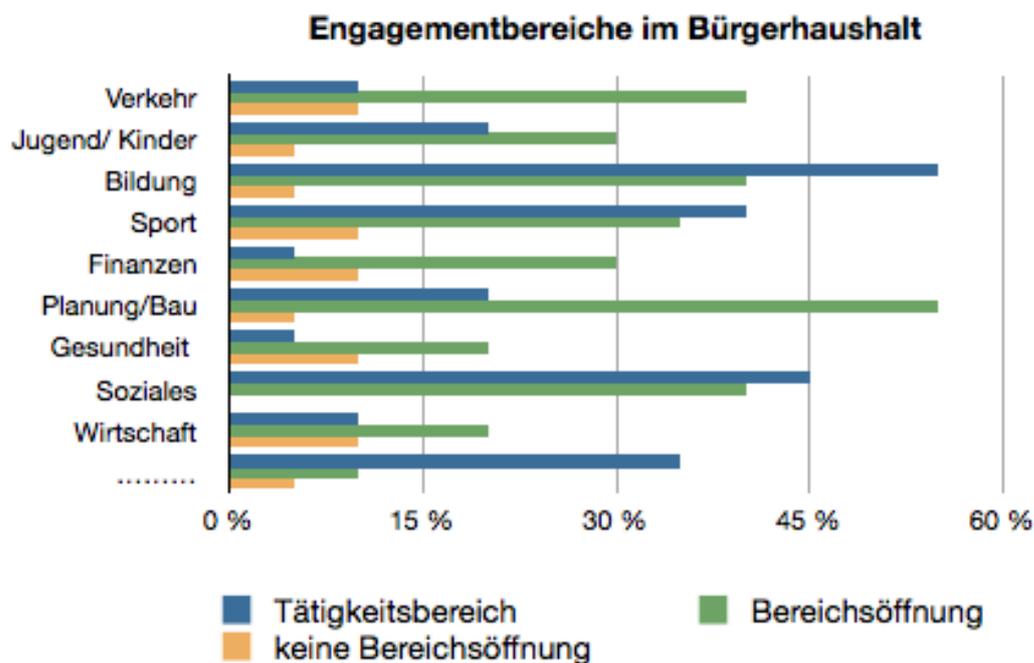


Abbildung 4.34: Engagementdomäne der Partizipierenden im Bürgerhaushalt

Abb. 3.34). Dabei spielt aber auch eine Rolle, ob das Wann und Wo mit dem Willen der real Beteiligten übereinstimmt. Hier können ebenfalls Nachbesserungen getätigt werden. Die Legitimation wird somit stark in Frage gestellt. Vor Allem da die Instrumente auch von einer Unvoreingenommenheit existieren, wie bspw. der Bürgerhaushalt. Ob Bürger sich finanziell stärker für ihre Kommune einbringen sollten, ist nicht klar auszumachen (53% Zustimmung). Die finanziellen Probleme der Kommunen sollten jedoch anerkannt und ein Ausschluss nicht vorgenommen werden.

Die Legitimität eines Bürgerhaushaltes stellen auch die Beteiligten selbst in Frage, da sie sehen, dass engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen und dies strikt ablehnen (48%). Der Bürgerhaushalt kann als Ideal einer aktiven Bürgerschaft, welches Input und Output bietet, interpretiert werden. Die Bürger und die Regierung verwalten gemeinsam die vorhandenen Ressourcen, das heißt es geht viel weiter als NPM, weil nicht nur Planbeteiligung vorgesehen wurde.

Der Input der durch die Vereine im Bereich der Repräsentation erbracht wird, ist keine Verbesserung. Auch spielen die Mitgliedschaft in Gruppen und die Art der Partizipation keine Rolle. Im Bereich der Finanzen wird von der Politik versucht, eine Exklusion von Partikularinteressen auszuschließen. Die Ausgestaltung der Teilnahme wird stets auf die Einzelperson fokussiert. Auch wenn Brangsch &

Tabelle 4.30: Untersuchungsgegenstand und Determinanten

Dimension	Indikator	Feedback
Durchsetzungsfähigkeit	Nutzungshäufigkeit	ungenügend häufige Anwendung
städtische Zufriedenheit	Kompetenzbewertungen und Langlebigkeit der Partizipation	keine Verbesserung des städtischen Zusammenlebens
Chancengleichheit	Mobilisierung	wird nicht erhöht
Effektivität	Einbringung welcher Informationen	Informationsgehalt sehr breit
Einbindung	Bewerbung der Instrumente	vorhanden

Brangsch darauf hinweisen, dass die "(...)Demokratisierung von Haushaltspolitik [...] so viele verschiedene Gesichter hat, wie die Bedingungen unter denen [sich] solche Praktiken entwickeln, vielfältig sind."²⁰⁶

4.6.2 Output der Bürgerhaushalte

Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung. 82% glauben, dass die Partizipierenden Hilfe bei der Ausführung der Beschlüsse zur Verfügung stellen können. Den höchsten Wert erzielt jedoch das Agenda-Setting. Insbesondere die Beteiligten mit einer hohen Vereinsdichte gaben an, dass auch eine finanzielle Beteiligung sinnvoll ist ($p=1,9\%$; $\text{Chi}^2=19,79$; $\text{DoF}=9(\text{S})$). Die Vereinstätigkeit hat jedoch keinen Einfluss auf die Zustimmung zur Ausführungshilfe ($p=25,8\%$; $\text{Chi}^2=7,72$; $\text{DoF}=6(\text{NS})$). Nach dem Output des Bürgerhaushaltes ist der Führungselite kein Responsivitätswillen anezogen worden. Die Einflussmöglichkeiten werden von allen Instrumenten am schlechtesten bewertet. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung werden als problematisch eingestuft. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Verwaltung werden als stark wahrgenommen. Dabei wird die Kooperation zwischen Politik und Verwaltung als kritisch angesehen (siehe Tab. 3.31). Brangsch machte 2002 auf den wichtigen Punkt aufmerksam, dass die Erkenntnis von negativen Einflussmöglichkeiten nicht als Problem wahrzunehmen ist, sondern als Chance der Erkenntnis. Die Finanzierung wird nicht für alle gewollten Bedürfnisse ausreichen. Es müssen also die tatsächlichen Bedürfnisse ermittelt werden.

²⁰⁶P. Brangsch & Brangsch, 2005, Seite 9

Der Bürgerhaushalt als Möglichkeit, "(...) die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse, aber auch Interessenlagen, im Kontext dieser besser zu verstehen."²⁰⁷ Weiterhin sagt Keller, "(...) dass die derzeitige Krise der öffentlichen Haushalte [] mit großen finanziellen und strukturellen Problemen staatlicher und kommunaler Dienstleistungssysteme und mit einer zumindest in Teilen stark sanierungsbedürftigen öffentlichen Infrastruktur"²⁰⁸ zusammentrifft.

Tabelle 4.31: Output der Beiräte aus Sicht der Bürgerhaushalte Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = + + (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = - - (sehr negativ)

Kriterien	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenz	-	0	--
Kooperation	P-V -	--	--
Einflussmöglichkeiten	--	++	+
Wertschätzung		--	--

Die Kompetenzverteilung macht den Informationsvorsprung der Verwaltung ersichtlich. Die Nutzer dieses Instrumentes fühlen sich von der Politik signifikant unterrepräsentiert, nur 36% bejahten eine Repräsentation. Dabei stellt die Kooperation einen entscheidenden Faktor für die qualifizierende Wirkung eines Instrumentes dar. An diesem Instrument kann festgestellt werden, dass die Erwartungen an das Instrument höher sind, als die Realität zulässt. Ein Indikator für die Unzufriedenheit ist die formulierte Absicht das Instrument zu wechseln. Die Partizipierenden sind sich der unterschiedlichen Instrumente bewusst und haben einen hohen Anspruch an der Ausgestaltung. Die Bürger selbst glauben, dass ihr Engagement als störend empfunden wird.

" Aus der Sicht der BürgerInnen realisieren sich z.T. nur hier erfahrbar haushaltspolitische Auseinandersetzungen. Und auf der Oberfläche erscheinen diese Auseinandersetzungen vor Allem als Auseinandersetzungen mit der Verwaltung bzw. mit den Instanzen des Öffentlichen Dienstes."²⁰⁹

Das Kräfterdreieck wird laut eigenen Aussagen recht unterschiedlich eingeschätzt. Die größten Schwierigkeiten liegen bei der Zusammensetzung der Bürger selbst. Die Fehler bzw. Probleme scheinen in dem äußeren Kreislauf zu ruhen. Nur im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung kann nach Angaben der Partizipierenden ein größerer Austauschprozess erfolgen.

²⁰⁷L. Brangsch, 2002, Seite 18

²⁰⁸Keller, 2005, Seite 7

²⁰⁹L. Brangsch, 2002, Seite 10

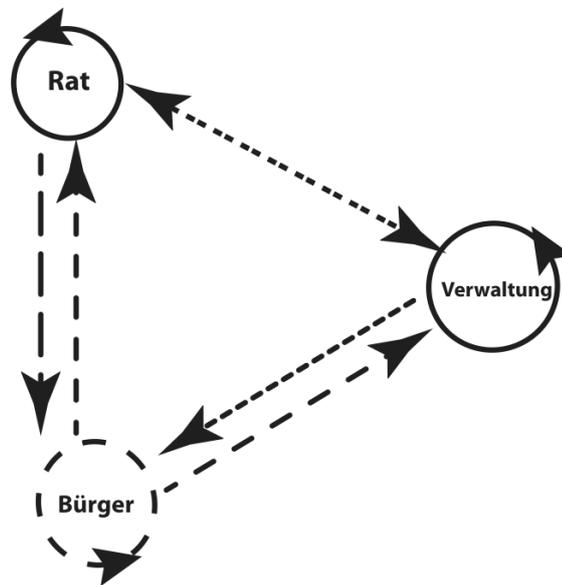


Abbildung 4.35: Kräfte dreieck der Stadt im Bürgerhaushalt

„Dadurch erhält die Partizipation der Bürger eine weitere, eher langfristig angelegte Begründung, nämlich in der Form, dass Beteiligungsinstrumente nicht nur eine effizienzsteigernde Wirkung auf gegenwärtige Politik haben, sondern darüber hinaus auch durch den implizierten Aufbau des Sozialkapitals zukünftiges Verwaltungshandeln positiv beeinflussen können.“²¹⁰

Die Transparenz der Entscheidungsfindung (Effektivitätsverbesserung) konnte jedoch nicht für alle verbessert werden. Nur ca. die Hälfte geben eine ausreichende Informationspolitik an. Dabei geben die Befragten nur zu 63% an, dass sie mehr Informationen benötigen. Eine ganze Reihe von Projekten konnte bisher mit bürgerlicher Partizipation umgesetzt werden. Auswahl von Projektdurchsetzung (19):

- Bau einer Skateranlage
- Unibeschilderung an der BAB
- Unterstützung eines Computermuseums

²¹⁰Kochniss, 2003, Seite 78

- Finanzierung von Proberäumen für Musiker
- Lindenquartier

Entlastungen können sich im städtischen Haushalt einstellen, 80% der Befragten sind jedoch der Meinung, dass die Bürger nicht stärker finanziell beteiligt werden sollten.

„Erstens kommt es zu einer effektiveren Planung und zu Haushaltskonsolidierungseffekten dadurch, dass die Bürger eigene Ressourcen (Wissen, Arbeitszeit, Spenden usw.) in die städtische Leistungserstellung bzw. Planung einbringen.“²¹¹

Die Ressourcen beziehen jedoch keine finanziellen Mittel mit ein.

4.6.3 Outcome der Bürgerhaushalte

Im Outcomebereich sind das große Interesse an bestimmten Themen und die Diskussionsbereitschaft aufzuzählen. Dabei kann von Lerneffekten ausgegangen werden, da sich eine große Mehrheit schon seit Jahren engagiert. Die meisten Partizipierenden haben angegeben, dass die Kommune die Bürger konsultieren sollte, wenn Entscheidungen getroffen werden, die umfangreiche finanzielle Mittel umfassen und wenn Veränderungen bevorstehen, die direkt die Einwohner betreffen. Dabei muss nicht davon ausgegangen werden, dass die Bürger jede Veränderung bzw. Erhöhung ablehnen.²¹² In Potsdam hat sich bspw. gezeigt, dass die Vorschläge angenommen werden. In welcher Phase die Bürger beteiligt werden möchten, ist durch das Verfahren bisher nicht definiert worden.

Tabelle 4.32: Phasenbestimmung in der Teilhabe

Phasen	Nennungen
Verhandlung einer Idee	32%
Idee anbieten	37%
Mithilfe bei der Umsetzung eines Beschlusses	16%
Über einen bestehen Beschluss entscheiden	16%

²¹¹Holtkamp, Lars; Bürgerkommune 2000, Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität? Seite 72 in Gegenwartskunde, 2001, Seite 67-87Kochmiss, 2003, Seite 78

²¹²sieheBuß, 2008

Insbesondere die Partizipierenden, die für eine Gruppe agieren und in mehr als 3 Vereinen tätig sind, haben ihren Fokus auf die Mithilfe bei der Umsetzung gelegt (40%). Die weniger vernetzten Teilnehmer haben vor allem ihre Vorliebe für direkte Entscheidungen deutlich gemacht.

„Demokratische Potenziale entfalten sich nicht in ihrer Exklusivität, sondern in ihrem Zusammenwirken.“²¹³

Die einzige Konsequenz muss lauten: Der Haushalt muss selber Gegenstand direkter Demokratie werden. Anders werden die angedeuteten und täglich zu erlebenden Interessenkollisionen nicht zu lösen sein.

„Praktisch bedeutet dies also, dass verschiedenartige Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und direkter Demokratie entwickelt werden müssen, die auf der einen Seite untereinander anschlussfähig sein müssen, wie auch gemeinsam zur Haushaltspolitik.“²¹⁴

Mäding argumentiert gegen direkt partizipative Elemente in der Haushaltsplanung, da der Rat weiter geschwächt wurde und Bürgerbeteiligung bisher keinen Repräsentanzvorteil oder Kompetenzgewinn erbrachte.²¹⁵ Er macht klar, dass der Rat tendenziell weiter entmachtet werde, ohne Zugewinne. Die Bürgerbeteiligung bleibt seiner Meinung nach asymmetrisch und relativ inkompetent. Auch Bogumil & Holtkamp machten in ihren Publikationen darauf aufmerksam, dass jedes Instrument bereits eine Schwächung für die Gewählten bedeutet.

Stabilität als Messinstrument für die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen kann aus der Funktionserfüllung, der Langlebigkeit des Engagements und der Durchsetzbarkeit der Entscheidungen abgeleitet werden. Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachtes Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen sowie mit einem Identifikationswert zur Stadt und ihrer Kultur, gemessen werden. Gerade in dem Bereich des Vertrauens zueinander konnten jedoch nur wenige Fortschritte erreicht werden. Die politische Sozialisation der Instrumente, d.h. die demokratische Kultur steht für Herzberg, insbesondere beim Bürgerhaushalt, außer Frage.²¹⁶ Die Partizipierenden glauben, dass die Bürgerbeteiligung Politik den Bürger näher bringen könnte (100%) und zudem Profilierungsmöglichkeiten für die Verwaltung beinhaltet (88%). Die Determinanten der Funktionserfüllung konnten im Output aufgezeigt werden. Die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen wird als unzureichend wahrgenommen. Das Instrument und seine Beteiligten sind insoweit kongruent, dass eine Diskussion in allen Verfahren angestrebt

²¹³L. Brangsch, 2002, Seite 19

²¹⁴L. Brangsch, 2002, Seite 19

²¹⁵Mäding, 2001, Seite 369

²¹⁶Herzberg et al., 2012

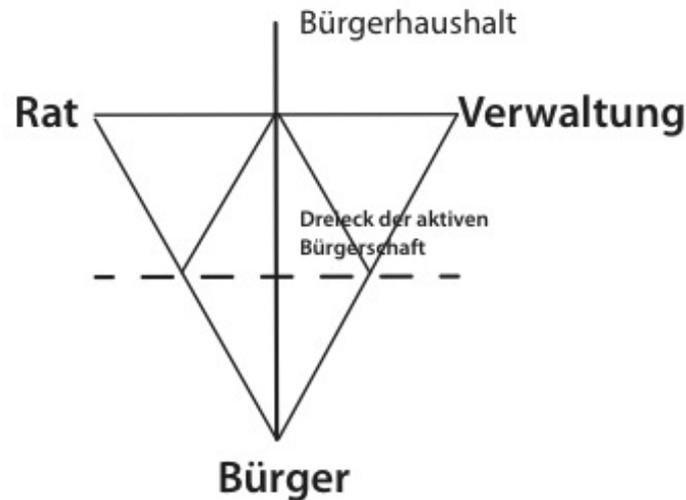


Abbildung 4.36: Herzbergs aktives Kräftedreieck der Bürgerschaft Quelle: Herzberg, 2002, Seite 28

wird. Eine Implementationsstrategie, die insbesondere für die Verwaltung eine Handlungsbasis darstellt, ist durch den fehlenden gesetzlichen Rahmen und auch durch das fehlende Wissen nicht gegeben. Die Langlebigkeit muss zur Zeit als negativ beurteilt werden. Die Stellung der Bürger in dem bisherigen System ist als unzureichend zu bewerten, da die Einflussmöglichkeiten schwach sind und die Bürgerbeteiligung im politischen Kreislauf nicht integriert wurde.

” Als politischer Prozess ist Haushaltskonsolidierung als Neuordnung von Umverteilungsprioritäten und -verfahren entsprechend veränderter politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sehen. Mindestens über die politischen Rahmenbedingungen dieses Prozesses, z.B. die Durchsetzungsfähigkeit von Forderungen von Gewerkschaften und verschiedenen weiteren sozialen Interessenverbänden, erhält Konsolidierung immer einen politischen Gehalt. Die Gestaltung von Haushaltskonsolidierungsprozessen ist somit immer auch ein Prozess der Neubestimmung des Platzes demokratischer Verfahren in der Politik.“²¹⁷

²¹⁷L. Brangsch, 2002, Seite 3

Die Kompetenzen von Politik, Verwaltung und Bürgern werden recht unterschiedlich bewertet. Des Weiteren ist es zwar möglich, dass Engagement mit beruflichen Karrieren in Einklang zu bringen (61% Einklang), die Professionalisierung geht aber nicht weiter, da das Engagement nicht als Vorteil für die berufliche Karriere (28%) gesehen wird. Die individuellen Voraussetzungen sind als unzureichend einzuschätzen. Die Hilfestellung für die bürgerliche Partizipation durch Personen in der Verwaltung wird als unzureichend (62%) eingestuft. Perspektivisch ist sie für 53% der Befragten aber ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die Hilfestellung für die bürgerliche Partizipation durch Material (Computer, Drucker) ist signifikant unzureichend eingestuft (58%). Aber dennoch geben 50% der Befragten an, mit ihrer angebotenen Partizipationsmöglichkeit zufrieden zu sein. Diese Angaben stehen aber nicht im Zusammenhang.

Die Ausgestaltung in diesem Instrument ist eine besonders wichtige, da sie auf alle Einwohner abzielt. Herzberg machte in seinem Kräftedreieck jedoch deutlich, dass nur ein Teil der Bürger und Personen aus Verwaltung und Politik in dem Instrument aktiv werden (siehe Abb. 3.36). Des Weiteren hat sich für die Verwaltung die Durchsetzung von Entscheidungen nicht bemerkenswert verbessert. Die Arbeitssituation hat sich meist sogar verschlechtert (siehe oben). Die Politikdringlichkeit, Profilierung und Repräsentationsmöglichkeit, bleiben weiterbestehen.

4.7 Probleme und Perspektiven der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Deutschland

Die Rolle der Beteiligten in dem Dreieck hat sich in dem langen Erfahrungs- und Lernprozess für alle drei Teilnehmer nicht herauskristallisiert. Dies liegt nicht am Unwissen über das Beteiligungsinstrument selbst, sondern an der Unkenntnis der Ziele. Die Zielsetzung wird stets von einer ungenauen Vorstellung des Prozesses begleitet. Eine unübersichtliche Fülle von Instrumenten hat sich in deutschen Kommunen etabliert, die unterschiedliche Namen tragen und einander doch zu 85% einem anderen Instrument gleichen. Die Umsetzung eines vollständigen äußeren Dreiecks kann nur mit einem verbundenen Kreislauf der Bürger selbst funktionieren.

„Die Bürgergesellschaft ist eine politische Ordnung, in welcher Demokratie ausgehend von der Eigeninitiative der Bewohner über Wahlen und Abstimmungen hinaus wahrgenommen wird. Anders als bei der Zivilgesellschaft stehen somit im Bereich der Bürgergesellschaft Gruppierungen im Vordergrund, die sich nicht auf aktuelle karitative und wohltätige Auf-

gaben beschränken sondern darüber hinaus den Anspruch erheben, die gesellschaftliche Realität auf Dauer fortzuentwickeln.“²¹⁸

Aus Kochniss Definition geht hervor, dass der Bürger zu einem stabilen Partner wird. Die Partnerschaft bedeutet, dass Rechte, Pflichten mit allen an der Kooperation Beteiligten eingegangen werden. Der Gesamtforschungsansatz beruht auf gleichberechtigten Partnern in der generierten Dreiecksbeziehung.

Die Veränderung der Dreiecksbeziehung ist auch für Kleger, nicht nur über eine liberale Entwicklung, sondern auch die Möglichkeit über die politische Ordnung nachdenken.²¹⁹ Ein normatives Ziel ist es auch, die Aufgabenverteilung in den Kommunen zu nivellieren. Die Effektivität lässt sich in den Kommunen nicht nur bei der Planung, sondern auch bei der Durchführung steigern²²⁰ und wird als primäre Option gesucht. Es scheint, dass der Rat die gleiche Rolle ausfüllen möchte wie eine Bürgerbeteiligung. Er braucht nur da Unterstützung, wo es nötig ist. Eine Bürgerbeteiligung musste da scheitern, da der Rat seine Defizite zum Einen gar nicht kannte und zum Anderen die Bürger der 'NUR' Hilfestellung die kalte Schulter gezeigt haben. Der Rat als Ausgleichsfunktion wird von Sintomer als möglicher Richtungsweg gesehen.²²¹ Die Politiker müssen häufig Solidarisierungsprozesse anstoßen und auf eine Balance achten. Der Bürger sollte seine Grenzen testen und sich seinen Handlungsspielraum zunutze machen, damit seine Funktion etabliert werden kann.

Tabelle 4.33: Angaben von Schwierigkeiten mit der Bürgerbeteiligung von Verwaltung und Politik

Schwierigkeiten	Politik	Verwaltung
Kooperationsunwillen seitens der Bürger	58%	58%
Individualität der Bürger	70%	74%
Informationsdefizit	89%	57%
Intransparenz	65%	64%
Zu wenig Handlungsspielraum für Bürger	62%	68%
Geldmangel	56%	65%
Handlungsspielraumverlust des Rates	54%	45%
Handlungsspielraumverlust der Verwaltung	62%	35%

²¹⁸Kochniss, 2003, Seite 39

²¹⁹Kleger, 2001, Seite 138Kochniss, 2003, Seite37

²²⁰citeNP;:[]Herzberg2002

²²¹Sintomer, 2001, Seite 26

Die größten Schwierigkeiten für Rat und Verwaltung werden in der Tabelle 3.33 deutlich. Die Befragten haben in ihrer Sichtweise der Probleme sehr ähnliche Antworten gegeben. Die gegebenen Antworten stehen in keinem Zusammenhang zueinander. Der Geldmangel und die Größe des Handlungsspielraums sind durch gesetzliche Rahmenbedingungen festgelegt. Der Kooperationsunwillen seitens der Bürger wird als Problem erachtet, aber sehr viel stärker ihre Individualität. Die Antworten sind aber nicht nach Erfahrungen oder einem bestimmten kommunalen Thema zuzuordnen, sondern werden als latentes Problem und (Verwaltung 10%, Politik 56%) Defizit aufgefasst. Als ein positives Zeichen kann die Aussagen gewertet werden, dass sich auch Diversität in der Beteiligung erkennen lässt. Negativ ist in dieser Bewertung, dass keine Solidarisierungsprozesse stattgefunden haben. Aber dieses Ergebnis könnte gar auf schwachen Vereineinfluss hindeuten. Die Informationsdefizite werden als größtes Problem erachtet, obwohl für den Rat und die Verwaltung die Instrumente und Informationsmöglichkeiten transparent ausgestaltet sind. Gründe für das mögliche Scheitern in sich selbst zu suchen werden von 11% der Gewählten als sehr starker Grund angegeben. Die Voraussetzung für Bürgerbeteiligung ist aber, dass die Bürger das Problem erkannt haben müssen²²² und nur "(...) wenn die Bürger den Eindruck haben, die Macht zu besitzen etwas zu verändern werden, sie tätig werden."²²³ Dem Rat muss aber zugestanden werden, dass auch er an seinen Machterhalt interessiert ist. Der Rat ist keine abkömmliche Struktur in der Bürgerbeteiligung. Er ist die Ausgleichs- und Kontrollfunktion. Sintomer geht davon aus, "(...) dass Deliberation und die Abgabe von Aufgaben die Antworten auf die Herausforderungen sind."²²⁴ Dem entgegen steht, dass die Individualisierung und vor allem das Streben nach gemeinsamer ökonomischer Leistungsfähigkeit stattfindet. Die Polarisierung in der Gesellschaft und die uneinheitlichen Lebensstile sind die prägnantesten Veränderungen. Dabei sollte aber die 'Wir-Gefühl-Gegenbewegung' in Form von Vereinen und Initiativen nicht vergessen werden.

Die deutschen Kommunen haben Aufgabenbereiche in denen sie allein entscheiden können, dies erlaubt Ihnen z.B. gerade im Bereich Kultur eigene Wege zu gehen. Der Handlungsspielraum ist rechtlich vorhanden. Es gibt jedoch eine starke Hierarchie in den Fragen der Zuständigkeit von Bund und Ländern. Die Instrumente müssen daher auch in andere Ebenen führen. Die meisten Befragten (89%) wollen sich auf anderen kommunalen Gebieten beteiligen. Dabei geben drei Viertel der Befragten an, dass sie sich über mehr Anerkennung freuen würden, was aber nur wenig signifikant in Verbindung zu einem bestimmten Kommunalgebiet besteht ($p=6,7\%$; $\chi^2=15,98$; $\text{DoF}=9(\text{WS})$). In welcher Phase

²²²Sintomer, 2001, Seite 24

²²³Sintomer, 2001, Seite 28

²²⁴Sintomer, 2001, Seite 28

eines Beschlusses sich die Bürger beteiligen sollten, ist allgemein auf die Diskussion oder das Angebot einer Idee beschränkt. Der Input wird also in der Argumentation gesehen. Die Befragten hatten nur eine Auswahlmöglichkeit und 31% der Befragten entschieden sich für eine Beteiligung durch Diskussion und 36% für Agenda-Setting. An Realisierungen wollen sich nur 16% der Befragten beteiligen. Das heißt auch, dass die Idee der Deliberativität von dieser Befragung bestätigt werden kann. Die EU erklärte in einem Artikel, dass sie verstärkt eine enge Verbindung zwischen Teilhabe am öffentlichen Leben, bürgerschaftlichen Engagements und Demokratieentwicklung (EK 1997) sehen.²²⁵ In welcher Phase sich die Bürger beteiligen wollen und auf welche Art und Weise diese Bürgerbeteiligung geschehen soll, wird hier teilweise geklärt. Wobei bestimmte Instrumente bei der Erreichung von einer bestimmten Zielmenge, nicht mehr den gleichen Nutzen hervorbringen. Hier kann eine Wiederholung erst nach einer Pause erfolgen oder das Instrument kann sich an die neuen Gegebenheiten anpassen. Großes Beteiligungsinteresse besteht für die Befragten im Bereich finanzieller Entscheidungen. Fast 70% fordern ein Mitspracherecht, wobei nur 30% der Befragten sich an einem Bürgerhaushalt beteiligen. Die Machtbefugnis der Finanzen wird als wichtiger Partizipationsanreiz erachtet. Die Ausstattung der Instrumente wird als ausreichend bewertet, denn die absolute Mehrheit ist nicht auf mehr personelle Hilfe angewiesen, wobei die Hälfte eine materielle Verbesserung als wünschenswert erachtet. Es sind mehr Informationen notwendig, wobei die Bürger glauben, dass sie sich diese nicht selbstständig beschaffen werden. Im Gegensatz zu der Verwaltung und der Politik, die von der individuellen Informierung ausgehen.

„ Als Keimzelle der Demokratie sind unsere Gemeinden die dem Bürger am nächsten stehende Verwaltungsebene; sie gewährleisten den sozialen und lokalen Zusammenhalt“.²²⁶

Diese Aussage muss durch die Elitenförderung ergänzt werden, denn eine mögliche Kandidatur für den Rat stellt für viele eine Option dar (40%). Aus Demokratiefortbestandssicht ist die Erfolgsquote hoch. Sie bestätigt das repräsentative kommunale System. Die Zeiten, in denen Beteiligung stattfindet, sind für die meisten völlig in Ordnung (75%).

In der Studie ist der Indikator der Motivation genannt worden. In der Empirie bedeutet dies eine Messung des Aktionsansatzes der Bürger. Ist dieser ein integrativer Anreiz und ein gemeinschaftsbildender oder ein individueller? In allen Formen der Bürgerbeteiligung scheint der individuelle Ansatz zu überwiegen. In erster Linie treten die Bürger für eine Gruppe ein. Steinbrecher geht davon aus, dass

²²⁵Anheir & Toepler, 2003, Seite 20

²²⁶Witkowsk, 2004

Partizipation bedeutet, sich mit der Gemeinschaft zu identifizieren und Probleme in der Gemeinschaft zu teilen.²²⁷ Interessant an der Frage ist, ob sich die Bürger selbst als Vertreter einer Gruppe sehen. Diese Frage kann unterschiedlich aufgefasst werden, z.B. vertrete ich meinen Sportverein, ich vertrete die große Gruppe der Rentner, ich vertrete stellvertretend die Kinder usw. Alle diese sehr unterschiedlichen Gründe könnten ein Grund für die Bejahung sein. Deswegen ist in der Befragung ein Schulterchluss zu der Höhe der Vereinstätigkeit gezogen worden. Hinweise liefern eher die Frage, ob Teilnehmer die anderen Teilnehmer als Vertreter einer Gruppe wahrnehmen und vor allem, ob Verbände und Vereine stark repräsentiert sind. Die Verwaltung und Politik sehen beides als gegeben an. Das bedeutet, dass ein starker Fokus auf den Organisationen liegt. Der Rückschluss, der sich daraus ziehen lässt ist, dass die Voraussetzung für Deliberation nicht gegeben ist. Ein deliberativer Prozess hat das Merkmal, dass durch eine unvoreingenommene Teilnahme - durch Diskussion und Abwägung - gemeinschaftliche Einigungen erzielt werden und nicht durch den vorgesetzten Ansatz einer Lösung. Partizipation als Sozialisations- und Lernfunktion, welche den Bürger zu einem verantwortungsbewussten Staatsbürger macht, wird somit weniger umgesetzt.

Ein anderer Rückschluss ist, dass die Bürger sich wieder verstärkt verbinden. Als Gegenbewegung der Individualisierung kann ein Zusammenhalt nach Interesse und Rahmenbedingungen geschlossen werden. Indizien dafür bietet der Indikator Stabilität. Wie in der Analyse festgestellt, haben Bürgerbeteiligungsinstrumente auch eine große stabile soziale Funktion inne.

Das interne Dreieck der Bürger ist ein Gemisch aus neuen Herausforderungen und neuen Interaktionen. Die Grundvoraussetzung liegt in der Abgabe von Hoheiten. Aufgaben und Kompetenzen müssen dem Bürger in die Hand gegeben werden. Der Rat ist Vermittler und auch Balanceträger zwischen den Bürgern in einem repräsentativen System.

„Der Staat muss nicht alles regeln, er sollte als Ideengeber und Netzwerkarchitekt auftreten und nicht als Oberlehrer.“²²⁸

„ Staat und Gesellschaft zu einem fruchtbaren Zusammenwirken zu bringen: Während die Verwaltung über das notwendige technische Wissen verfügt, ist der Bürger Spezialist, was das Wissen um seine Bedürfnisse angeht.“²²⁹

Die Bürgergesellschaft und ihre Tätigkeit sollen die Inklusion aller Bürger in den politischen Prozess ermöglichen und somit wird ihr ein Sozialisationsseffekt zugesprochen. Der Output wird insbesondere

²²⁷Steinbrecher, 2008, Seite 15

²²⁸Glück, 2007, Seite 48

²²⁹Herzberg, 2002, Seite 115

durch seine Leistungen durch die Verschlankung des Staates hervorgerufen. Effizienz und Effektivität sind Strategie und Ziel. Bürgerbeteiligung kann daher wie in der Wirtschaft als Konkurrenz zweier Anbieter (Bürger und Rat) zu Effektivitätssteigerung führen, wobei der Vergleich ein wenig hinkt, weil die Ausgangsbedingungen sich unterscheiden. Im Outcomebereich stellt die Bürgergesellschaft für Kochniss ein Gegengewicht zu den staatlichen Institutionen dar und wird somit "(...) zu einer Kontrollinstanz dieser Einrichtung."²³⁰ Transparenz für Bürger und Bürgergruppen soll die Zufriedenheit der Bürger erhöhen und gegenseitige Lernprozesse zu einem Abbau von Reibungsverlusten beitragen. Die Rollenbezeichnung und das Selbstverständnis der Bürger sind unterentwickelt.

"Die Bürgergesellschaft braucht starke Bürger, die sich die Freiheit nehmen, sich in Angelegenheiten einzumischen, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen und Demokratie auch gerade als Selbstorganisation der Gesellschaft zu begreifen wo immer möglich."²³¹

Sich diese Freiheit zu nehmen, ist für die Bürger anscheinend nicht so einfach. Die Partizipierenden wurden gefragt, an welchem Ort sollten die Bürger beteiligt und /oder befragt werden?

Tabelle 4.34: Wie soll abgestimmt werden, wenn es nur EINE Auswahl gibt.

Abstimmungsort	Politik	Verwaltung	Bürger
öffentliche Diskussionen	85%	24%	15%
Wählen, Urne	67%	19%	14%
auf der Straße	11%	12%	10%
Briefwahl	33%	14%	11%
Internet	56%	24%	47%
Anderes	Moratorium, Zukunftswerkstatt	alle Instrumente passend zur Aufgabenstellung nutzen	im Rathaus

Bei den Bürgern ändern sich die Wünsche nach der bisherigen Beteiligungsform. Im Bürgerhaushalt möchten 50% der Beteiligten eine Netzbeteiligung und weniger eine Entscheidungsfindung durch eine öffentliche Diskussion (10%). In den Quartiersräten ist keine Präferenz auszumachen (Diskussionsveranstaltungen, Brief und Internet 25%). Die Beteiligten des Jugendparlamentes setzen dagegen stark auf das Netz (66%) und informieren sich aber genauso wie die anderen Teilnehmer. Bürgerbeteiligung steht

²³⁰Kochniss, 2003, Seite 39

²³¹Dettling, 2009, Seite 61

ebenfalls in einer engen Verbindung zu dem technischen Wissen und zur Ansprache. Die Beteiligten informieren sich auf die gleiche Art und Weise und wollen auf die gleiche Weise teilnehmen. Alter, Geschlecht oder Partizipationsart spielen keine Rolle bei der Ausgestaltung. Vereine besitzen eine große personelle Kapazität sich zu mobilisieren. Sie artikulieren Forderungen und können das Agenda-Setting auch durchsetzen. In diesem Umfeld wird die nicht gewollte Eigenleistung teilweise aufgehoben. Vereine können die Missrepräsentation jedoch nicht aufheben. Sie genießen einen besseren Ruf als Parteien, da sie unentgeltlich, freiwillig und dennoch politisch mobilisiert sind.²³² Als Lobbys für bestimmte Interessen werden die Vereine versuchen sich durch Mahnungen durchzusetzen und sich als Stimme des Volkes zu repräsentieren. Dabei ist die Kontrolle eine entscheidende Komponente für die Beteiligung der Vereine, denn die Vereine besitzen Statuten und sind im Gegensatz zu den vereinslosen Bürgern mit dem politischen Geschehen vertraut. Die Kontrolle der Verwaltung wird dabei ebenfalls von den Assoziationen mitgetragen. Es ist unbestimmbar, wann der einzelne Bürger partizipiert und wann die Gruppe, denn aus Einzelnen entsteht bei einer starken Mobilisierung eine Gruppe. Diese Gruppen zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie temporär existieren und ein bestimmtes Ziel verfolgen. Auf der anderen Seite kann eine Bürgerbeteiligung nicht beginnen, wenn kein Selbstinteresse vorangeht. Es herrscht anscheinend eine Inkompatibilität von Vereinen, die Lobbyarbeit betreiben, und einer Bürgerbeteiligung. Vereine haben aber gerade zu Beginn des Prozesses dennoch eine starke Berechtigung. Vereine haben den direkten Zugang zu ihren Mitgliedern und können sich durch fokussierte Verbindung als gleichwertige Partner in dem politischen Prozess um ein Sachthema profilieren. Die freie Bildung von Vereinen ist eine demokratische Errungenschaft und Vereine professionalisieren ihre Mitglieder. Dabei sollte insbesondere bei den Sprechern von Vereinen bedacht werden, dass sie meist kein Interesse an der komplementären Partizipationsdemokratie haben, sondern für ein bestimmtes Ziel kämpfen. Diese Art der Teilhabe könnte ein Katalysator für die Durchsetzung von individuellen Interesse sein.²³³

Die Zivilgesellschaft als *Terminus Technicus*²³⁴ soll durch ihr bürgerliches Engagement in eine Bürgergesellschaft münden. Das Bürgerliche Engagement wird unter dem Konzept des aktiven Staates zusammengefasst. Alle Reformen haben Grundsteine gelegt, um Bürgerkommune überhaupt möglich zu machen.²³⁵ Sie haben das Ziel der Eigenverantwortung in der Gestaltung des bürgerlichen Lebensrau-

²³²Niedermayer, 2013

²³³Sintomer, 2001, Seite 13

²³⁴Anheir & Toepler, 2003

²³⁵Herzberg, 2002

mes und des gemeinsamen Lebens. Insbesondere Initiativen, Gruppen und Vereine werden mit diesem Konzept angesprochen, ihnen wird ein Vorrang vor staatlicher Regelung eingeräumt.²³⁶

“Die Aktive Bürgergesellschaft ist damit eine sinnvolle Alternative zu der fatalen Entwicklung ‘Immer mehr Staat immer weniger Eigenverantwortung’. Ziel eines derartigen gesellschaftspolitischen Konzeptes ist eine Gesellschaft, die ihr Zusammenleben so weit wie möglich selbst gestaltet. Dabei haben Eigeninitiative und Selbstorganisation gesellschaftlicher Gruppen Vorrang vor staatlicher Regelung.”²³⁷

Glück betont, dass eine partnerschaftliche Kooperation von Nöten ist. Bogumil zeichnete das Bild der Bürgerkommune:

“ In einer Bürgerkommune wirken Menschen, private und öffentliche Institutionen, darunter die Kommune, bezogen auf ein kommunales oder regionales Territorium, freiwillig, zur Förderung des Gemeinwohls gleichberechtigt, kooperativ und sich ergänzend, zusammen. Niemand ist ausgeschlossen.”²³⁸

Schon hier wird auf den ganzen Kreislauf im Dreieck Bezug genommen. Dabei steht nicht die Übernahme von Verantwortung im Vordergrund, sondern die gemeinsame Konzeption, Entscheidung und Ausführung. Gerade der Outcomebereich ist daher strittig zu betrachten. Rat, Bürger und Verwaltung sind sich uneinig, ob Bürgerbeteiligung die Politik den Menschen näher bringt. Die zentrale Frage ist für Néz, ob die traditionellen Machthaber wirklich eine Aufteilung der politischen Entscheidung wollen. Ihr Argumentationsansatz ist das aktive Verwischen von Bürgerbeteiligungskonzepten und ihre öffentlichkeitswirksame Fassade.²³⁹ Ihrer Meinung nach, werden in dem Begriff ‘Beteiligungsdemokratie’ Praktiken zusammengefasst, die nichts damit zu tun haben.²⁴⁰ Insgesamt erkennen die drei Partner eine positive Stimmung in der Kommune durch Bürgerbeteiligung an, wobei diese durch mehr Toleranz bei Entscheidungen oder Sachzwängen gemessen werden kann (60%). Dettling konstatiert, dass die Abgabe von Verantwortung und die Aufgaben, d.h. dass die *Politics of delivery* – also eine Politik die nicht liefern kann, was sie verspricht.²⁴¹ - nicht funktioniert, veranlassen die Bürger zu der Forderung, dass Politikstränge geöffnet werden sollen, für die kein Wissen vorhanden sind.

²³⁶Glück, 2007, Seite 54

²³⁷Glück, 2007, Seite 54

²³⁸Plamper, Seite 27 in Kochniss, 2003, Seite 44

²³⁹Nez, 2006, Seite 116

²⁴⁰Hermet, 2004, Seite 172 in Nez, 2006, Seite 116

²⁴¹Dettling, 2009, Seite 58

Eine Effektivitätssteigerung wird gewonnen durch den Einbezug von Forderungen der Bürger und entwickelt einen wirkungsvollen und steten Output. Insbesondere diese Personen, geben an mit der politischen Elite unzufrieden zu sein. Die Toleranz kann laut Verwaltung durch eine höhere Wertschätzung zu einander (72%) und durch eine erhöhte Kooperation (54%) stark angehoben werden und eine positive Stimmung in der Gemeinde erzeugen (67%). Der Bürger wird stärker gebildet und informiert (80%). Schwierigkeiten im Bereich Transparenz sind von allen gleichmäßig angezeigt worden. Insgesamt sehen nur wenige Leute dies als Problem bei der Bürgerbeteiligung an. Mittelkürzungen sind nach Ansicht der Verwaltung ein herausragendes Problem für die Partizipation. Das interne Dreieck soll im besten Fall wie oben aussehen, bisher konnten aber nur wenige der Instrumente in das Gefüge greifen. Insbesondere die Partizipationsinstrumente, die alle Einwohner ansprechen sollen, sind zum Teil recht unterschiedlich zu bewerten. Das Kräftedreieck muss für jedes Instrument anders beurteilt werden. Die Beiräte haben die Funktion der Qualifizierung und der Aushandlung, jedoch bleibt der politische Kreislauf komplett in den Händen von Verwaltung und Politik. Das Quartiersmanagement erlaubt einen Teil der Aufgaben abzugeben um vor Allem eine Akzeptanz von Entscheidungen herbeizuführen und ein Netzwerk aufzubauen. Das demokratietheoretische Potenzial ist hier am höchsten einzuschätzen, weil auf die Repräsentation geachtet und die soziale Gemeinschaft als Ziel angestrebt wird. In der Wirkungsanalyse ist der Input jedoch als weniger hoch einzustufen, weil die Rahmenbedingungen starr festgelegt sind. Neue Ideen können nur in dem gegebenen Rahmen greifen

Auf den ersten Blick sind die Bürgerhaushalte gleich, wie Homepage und Arbeitsweise der Verwaltung. Mit sehr viel Mühe und Kreativität ist die Verwaltung an die Umsetzung der Instrumente heran gegangen. Der Unterschied liegt in der Länge des Verfahrens und in der Ansprache. In Potsdam wird über Bürgerbeteiligungsinstrumente in separaten Kommissionen politisch mit allen Fraktionen entschieden. Danach werden die politischen Eliten aus dem Verfahren entlassen. Das interne Dreieck wird nicht gestärkt, da keine Abgabe von Kompetenzen gewährt wird. Es kann kein Kreislauf entstehen. Die Exklusivität einiger Verfahren führt zu einer Missrepräsentation der Bevölkerung. Lösen lässt sich dieses Problem nur, wenn ein System aufgebaut wird, dass den Input soweit wie möglich vergrößert. Diese Forderung wurde bereits in vielen Studien geäußert (Banner, 2004, L. Brangsch, 2002, Herzberg, 2002, Franzke & Kleger, 2010). Diese Art von Dreieck wird im Moment nur durch mehrere Partizipationsinstrumente möglich sein. Dabei muss es einen Austausch zwischen den Instrumenten geben, sei es personell oder auch thematisch. Die Bürger wollen sich oft nicht auf eine Art der Beteiligung beschränken und deswegen sollten mehrere aufeinander aufbauende Wege angeboten werden. Die partizipierenden

Bürger haben große Kenntnisse über die vorhandenen Instrumente und scheuen sich auch nicht diese zu wechseln oder zu erweitern.

Tabelle 4.35: Die deutschen Städte (Städte, die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Ein- woh- ner	Bürger- meister	Partizipative Demokratie	Auffälliges
München	1.330.440	SPD	Bürgerbegehren, Bürgerversammlungen, Sprechstunden der Bezirksausschüsse, Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren, Beteiligung beim öffentlichen Bauen, Beiräte	setzen auf Information
Köln	998.105	SPD	Bürgerbüro, Ausschuss Anregungen und Beschwerden, Bürgerhaushalt, Lärmaktionsplanung, Einwohnerantrag, Bürgerantrag, Bürgerbegehren, die Offenlegung von Bauplänen, Aktionsplan: Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit	Das Bürgerbüro ist nicht für engagierte Leute gedacht, sondern zur Vermittlung bei Problemen.
Heidelberg	146.466		Haushaltsdarstellung, Ausarbeitung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung, Planungsworkstätten	Mit einem Großprojekt das ganze begonnen, weniger Vielfalt dafür hohe Transparenz
Dortmund	581.308		Zielgruppenangebote: Frauen, Schwule oder Lesben und Transidente, Migrations- und Integrationsagentur, Behindertenbeauftragte, Gemeinsam gegen Armut 'Aktionplan Soziale Stadt' und Koordinierungsstelle Demokratie	Gruppenorientierte Instrumente
Trier	104.587	SPD	Bürgerhaushalt	Bürgerhaushalt sehr professionell
Essen	576.259	SPD	Bürgerhaushalt, Bürgerkommune Auszeichnungen, Initiativen alles erklärt	mit Diskussionsforum beim Bürgerhaushalt
Leipzig	518.862	SPD	Viele Beiräte: Behinderte, Drogen, Gleichstellung, Kinder- und Familien, Senioren, Migranten, Naturschutz, Psychiatrie, Kriminalpräventiver Rat, Tierschutz, Öffentlichkeitsbeteiligung nach Baugesetzbuch Projektbezogene Bürgerbeteiligung z. B. Quartiersmanagement	bereits Studie von Beteiligung von Schülern in Leipzig und Lyon teilgenommen (Hans Peter)

Tabelle 4.36: Die deutschen Städte (Städte, die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Bürgermeister	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Hamburg	1.783.975	SPD	Bürgerhaushalt Hamburg 2009 als öffentliche Auslegung, öffentliche Plandiskussion	
Stuttgart	601.646	CDU	Vernetzung von Initiativen und Vereinen	Mitgestalterfokus
Hannover	520.966	SPD	Vernetzung von Initiativen und Vereinen mit eigener Homepage, Bürgerbefragungen, Konzept zur Stadtentwicklung	
Schwerin	95.041	Die Linke	Beiräte, Befragungen	Ratsinfo als Bürgerinformationen
Dresden	517.052	CDU	Keine konkrete Darstellung	
Bochum	376.319	SPD	Haushaltdarstellung, Agenda 21	Lokale unzureichende Haushaltsdarstellung Lokale Agenda 21 Kontaktstellen ohne Kontakt
Regensburg	134.218	CSU	Planungsdialoge/ Runde Tische seit 1995 Verkehr, Hochwasserschutz, Planungszelle, Zukunftswerkstatt 2001 und verschiedene Beiräte	Fokus: Großprojekte mit dem Bürger
Magdeburg	230.456	SPD	Keine konkrete Darstellung	
Erfurt	203.830	SPD	Sprechstunde des Oberbürgermeisters, Sprechstunde des Bürgerbeauftragten, Einwohnerfragestunde, Einwohnerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren Bürgerbeteiligungshaushalt	Beteiligung durch Problembeseitigung durch den direkten Kontakt mit den Stadtrat Lokale Agenda 21 sehr interessant dargestellt
Siegen	103.984	CDU	Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren	
Offenbach	118.770	SPD	Beiräte, Bürgerbefragungen. Lokale Agenda 21, Planungswerkstätten	gute Erklärungen

Tabelle 4.37: Die deutschen Städte (Städte, die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Bürgermeister	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Göttingen	121.457	SPD	Baupläne, Befragungen	
Pforzheim	119.788	SPD	Teilnahme am Haushalt, Zukunftswerkstätten und Zukunftskonferenz, Diskussionen und Umfragen nach dem Bürgerwillen, Arbeitsgruppen im Rat nach Äußerungen in Werkstätten	Diskursive Verfahren im Fokus
Dannenberg	8.204	Parteilos, Gruppe Voß/CDU	sachkundiger Gemeindeglieder, Ehrenamtliche Tätigkeit auf kommunaler Ebene, Ratsmitglied, Mitarbeit in Parteien und Interessenvertretungen, Teilnahme an den Kommunalwahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Einwohnerantrag, Einwohnerfragestunde	gesetzliche Instrumente zur Darstellung von Bürgerbeteiligung
Oldenburg	161.334	parteilos	Bürgerhaushalt	Internationale Sichtweise
Esslingen	91.463	SPD	Haushaltsdarstellung, Bürgerforum, Jugendbeirat, Stadtteilbürgerversammlungen (Turnus der Bürgerversammlungen in dieses Ehrenamt gewählt und vertreten die Belange ihrer Stadtteile - Ansprechpartner der Stadtverwaltung und Rats. Die Mitglieder sind verbunden mit Vereinen, kirchlichen und sozialen Institutionen, Schulen ...)	Conseil des Quartiers ist dabei sehr Netzwerk orientiert. Themen und Schwerpunkte betreffen alle Lebensbereiche, grundsätzliche Fragen zur Zukunft eines Stadtteils
Rostock	201.442	Parteilos	Haushaltsdarstellungen, Teilnahme an Vereinen	
Bremerhaven	113.464	SPD	keine konkreten Instrumente	
Wiesbaden	277.493	CDU	Bürgerhaushalt	Intransparent

Tabelle 4.38: Die deutschen Städte (Städte, die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Bürgermeister	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Herne	165.632	SPD	Kinder- und Jugendparlament und Beiräte	
Ulm	122.087	SPD	Jugendparlament, Vereinsförderung, Plattform für bürgerschaftliches Engagement, Dialog zur Stadtteilarbeit, Stabsstelle in Verwaltung für bürgerschaftliches Engagement, Freiwilligen Akademie	sehr auf die Ausführerrolle fokussiert und wird durch Würdigung forciert. 40% der Bürgerschaft engagiert
Nürtingen	40.345	SPD	Runder Tisch, Bürgertreff	haben sich auch auf der theoretischen Ebene mit Beteiligung beschäftigt

Kapitel 5

Bürgerbeteiligung in Frankreich

Mit der Auswahl der Länder Deutschland und Frankreich für eine vergleichende Analyse von Bürgerbeteiligung und ihrer Einbeziehung in den lokalen politischen Kreislauf ist eine Lücke in der Frage der städtischen Demokratieentwicklung mit Bürgerbeteiligungen geschlossen worden. Die Untersuchung des politischen Profils der Kommunalssysteme sowie die Darstellung des Umfangs der Teilhabemöglichkeiten zur Ergänzung repräsentativ demokratischer Strukturen zeigen die Vitalität der lokalen Systeme auf. Die Partizipation als Ergänzung oder sogar Ersatz hat für die lokale Demokratie eine wachsende Bedeutung, denn ihr wird eine Veränderung der Zivilgesellschaft zugesprochen. Sie ist eine neue Demokratiemethode, um eine lebendige gemeinsame Zivilgesellschaft zu ermöglichen. Eine Demokratie, die sich den gesellschaftlichen Veränderungen anpasst, und sich einer ständigen Überprüfung aussetzt. Die lokalen Voraussetzungen sind in den untersuchten Ländern teilweise recht unterschiedlich, sei es in ihrem funktionalen oder auch politischen Profil. Die Lokalsysteme haben aber in den letzten Jahren auch eine große Annäherung erfahren und sind miteinander durchaus vergleichbar.¹ Dem deutschen und dem französische Kommunalmodell liegt das dualistische Aufgabenleitbild zugrunde.² Die Reformwellen setzten in den letzten Jahrzehnten eine Dezentralisierung bzw. Dekonzentration in Gang. Dabei ist die Dezentralisierung eine Aufgabenübertragung auf eigenständige politisch verantwortliche Träger und die Dekonzentration eine Verwaltungsaufgabe, die einer unteren Verwaltungseinheit der Staatsverwaltung zugewiesen wird.³ Bei der Interpretation der Vergleichsdaten sei sogleich darauf hingewiesen, dass eine Vergleichbarkeit der institutionellen Einheiten und Ebenen nur bedingt möglich ist.⁴ Deutlich

¹Kuhlmann, 2004b, Seite 35

²Kuhlmann, 2004b, Seite 35

³Wollmann, 2008a, Seite 64

⁴Kuhlmann, 2004b, Seite 7

wird der Umstand bereits an der großen Vielfalt der lokalen Akteure und den unterschiedlichen Reformumsetzungsansätzen. Frankreichs Chance auf eine Territorialreform wurde mit einer Veränderung der Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaften beantwortet.⁵ Denn einerseits wurden die Kompetenzen der großen Kommunen (Departements, Regionen) ausgeweitet, "(...) während andererseits ein erheblicher Teil der Kommunen aufgrund ihrer geringen Größe und fehlenden administrativen Leistungskraft nicht in der Lage war, diese neuen Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen."⁶

Frankreich als Vergleichsbeispiel zu nutzen, erbringt viele Vorteile in der Analyse der Demokratieentwicklung in Städten. Beide Staaten sind der repräsentativen Demokratie untergeordnet und haben im gleichen Zeitraum mit der Bürgerbeteiligung in den Kommunen begonnen. Um die Bürgerbeteiligung und ihre Einbettung in die Systeme beurteilen zu können, müssen Effektivitätskriterien geschaffen werden. Diese Beurteilungsindikatoren sind beispielsweise in der Höhe der Bevölkerungsteilnahme zu suchen. Ein zweiter Indikator ist die Offenheit der Beteiligung, hier werden ihre Beschränkungen untersucht. Der dritte Indikator ist das Verhältnis der drei Partner untereinander, z.B. ihre Kooperations- und Kompromissbereitschaft. Dies wird durch die Befragung bzgl. des Ansehens und der Möglichkeiten zur Leistungserbringung, ermittelt. Die Modernisierung der französischen Administration zeigt Parallelen zu Deutschland auf. Kuhlmann⁷ zeigt in einer Studie, dass es insbesondere Gleichheit bei der Privatisierung von Staatsunternehmen gibt. Eine (Makro) Dezentralisierung wurde eingeführt und die öffentlichen Dienste den Märkten ausgesetzt.⁸ Die Idee eines 'Stadtunternehmens' entstand als Schlagwort für kommunales Qualitätsmanagement, benutzerorientiertes Auftreten und Leistungsmanagement. Neben diesen Anläufen ist die Einführung partizipatorischer oder direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten ein weiterer Baustein zur Reformierung der Städte.⁹ Dabei haben Verwaltung, Politik und Bürger beider Länder einen anderen Kooperationshintergrund und einen unterschiedlichen demokratietheoretischen Ausgangspunkt. In beiden Ländern spielt die Großstadt eine immer wichtigere Rolle. Die großen Städte sind es auch, die insbesondere bei der Durchführung von Bürgerbeteiligung weltweit ins Auge stechen.

*"People living in this city are asked to take part to the choice of public investments which are to be undertaken, and to think about the improvement of their daily environment."*¹⁰

⁵Wollmann, 2008a, Seite 63

⁶Kuhlmann, 2004b, Seite 17

⁷Kuhlmann, 2005, Seite 5

⁸Kuhlmann, 2005, Seite 5

⁹Ladner & Reto, 2003, Seite 234

¹⁰Thomas, 2003, Seite 3

In den Städten scheint eine ausgeprägte Bürgermeisterdemokratie vorzuherrschen, die je nach Persönlichkeit unterschiedlich ausfällt. Ein direkter Vergleich der Wahlstatistiken macht ersichtlich, dass der Bürgermeister und die Stadträte einen ungleich hohen Status genießen. Dabei gilt es zu untersuchen, wie die bisherigen Demokratiemodelle auf die deutschen und französischen Städte angewendet werden können. Der Sinn der Gemeinschaft und die Städteidentität sind dabei die zu berücksichtigenden Faktoren. Beispielstädte und statistische Erhebungen sind gerade in diesem Feld wichtig, um die theoretischen Ansätze zu validieren und für die Städte und ihre Einwohner zugänglich zu machen. Um die Länder vergleichen zu können, muss die Ausgangslage in Bezug auf Struktur, Politik und Verwaltung beschrieben werden. Der nächste Faktor der Bürgerbeteiligung wird mit der gleichzeitigen Analyse der Erhebung fokussiert. Die Demokratieentwicklung und ihre Zukunft sind im letzten Kapitel näher beleuchtet. Für die Befragung wird eine Mischung aus folgenden Untersuchungsdesigns genutzt, um die Interpretation nicht nur auf eine Technik zu reduzieren und die Interpretation so transparent wie möglich zu gestalten:

- Kontextbedingungen
- Variablenaufstellung
- quantitative und qualitative Fallbeispiele.

Dabei hat sich gezeigt, dass sich die französischen Großstädte immer weiter den deutschen Strukturen angenähert haben. 13,5 Prozent der französischen Bevölkerung leben in Gemeinden zwischen 50.000 - 200.000 Einwohnern und zirka 9 Prozent der französischen Bevölkerung leben in Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern. Das sind bereits in diesem Stadium andere Voraussetzungen, aber die Tendenz ist auch in Frankreich steigend. Um einen ersten Überblick zu erhalten, ist die Tabelle Ende des Kapitels ein nützliches Mittel. Die Zusammenstellung der Städte und die Teilnehmer der Befragung sind komprimiert vorgestellt. Zum einen wurde nach der größtmöglichen Varianz der momentanen kommunalen politischen Situationen sortiert. Zum anderen nach der Größe der Städte. Die Untersuchung beschränkt sich auf Städte mit über 40.000 Einwohnern. Als große Städte werden nur Städte ab 100.000 Einwohner bezeichnet, aber um einen Einblick auch in mittelgroße Städte zu bekommen, wurden diese teilweise auch mit in die Untersuchung aufgenommen. Ein weiterer Punkt bei der Aufnahme waren auch die bisherigen Erfahrungen. 'Versuchsstädte' wie Amiens und Grenoble sollen als bereits über sich reflektierende Städte die Aussagen in eine zukunftsorientierte Analyse ermöglichen. Aber die Erhebung findet als Sollbestandsaufnahme ihre Bestimmung.

5.1 Strukturelle Voraussetzungen in Frankreichs Städten

Um Frankreichs Demokratie und partizipative Kultur zu verstehen, bedarf es einer Analyse der Grundvoraussetzungen. Diese wichtigen Merkmale wurden nach dem Innenleben der Kommune und dem Verhältnis der Kommune zu den anderen lokalen Mitspielern strukturiert und differenziert. Die Kommune und ihre Institutionen stehen in einem ständigen Austausch mit der jeweiligen Region und dem Departement. Eine kommunale strukturelle Analyse muss dies mit einbeziehen und beinhaltet zudem die politischen, strukturellen und demokratischen Voraussetzungen in den großen Städten. Die gekennzeichneten Städte haben ihre Bereitschaft zur Teilnahme angezeigt. Die Liste der Städte ist am Ende des Kapitels zu studieren.

Das zentral aufgebaute Land hat in den letzten Jahrzehnten mehrere Dezentralisierungswellen durchgeführt. Im Ganzen lässt sich sagen, dass insbesondere die großen Kommunen Frankreichs, mit über 80.000 Einwohnern, ihren Handlungsspielraum ausgeweitet haben. Dazu gehört nach Ansicht Kuhlmanns¹¹ auch, dass das kooperative Design des *Policy-makings* durch noch mehr Verflechtungen ausgeweitet wurde. Die Ebenen Region, Departement und Gemeinde stehen auf einer Verwaltungsebene und sind mit den Reformanstrengungen zu Konkurrenten und Kongruenten um die öffentlichen Aufgaben und Finanzen geworden. Dabei spielen nicht nur die institutionellen Vorgaben eine Rolle, sondern auch personelle. Insbesondere dem Bürgermeister und Präfekten kommen besondere Rollen in der Ausgestaltung des kommunalen Handelns zu.

Das Departement hat eine primäre administrative und auch finanzielle Funktion in Frankreich. Es ist zudem identitätsstiftend und in das Leben vor Ort integriert. Das Departement ist insbesondere für die soziale öffentliche Verteilung zuständig, wie Altenhilfe, Sozialzentren, Schultransporte usw. Bis zu zwei Drittel der laufenden Ausgaben betreffen den sozialen Bereich. Das Departement hat diverse Zyklen der Reformierung erlebt. Einer der wichtigsten, ist die Reform von 1982, diese "(...) ließ die französischen Territorialstrukturen unangetastet, aber hatte eine Funktions- und Kompetenzerweiterung für die Departements, Regionen und den Bürgermeister in den Großstädten zur Folge."¹²

"Der Präfekt verlor die Exekutivgewalt auf Regional - und Departementsebene zugunsten der Parlamente und Präsidenten und der Regional- und Departementsräte."¹³

¹¹Kuhlmann, 2006c

¹²Mabileau, 1996, Seite 31

¹³Mabileau, 1996, Seite 31

In den darauffolgenden Jahren wurden weitere Aufgaben übertragen und neue finanzielle Regelungen getroffen.¹⁴ Gerade auf dieser Ebene ist die politische Couleur der Repräsentanten von entscheidender Bedeutung. Diese bleibt die wichtigste Entscheidungsinstanz durch den direkten Zugang zum Zentralstaat und die Ämterhäufung, die sie gewährt.¹⁵ Zusammenfassend konnte das Departement ab 1980 in den zwei Dezentalisierungswellen seine Kompetenzen und seinen Einflussbereich ausweiten, obwohl die Gebietskörperschaft aufgelöst werden sollte.¹⁶

Jedes Departement hat einen Präfekten, einen Beamten, der den Staat im Departement als Person vertritt. Der Präfekt spielt seit jeher die Schlüsselrolle im lokalen Verwaltungssystem.

„Der Präfekt ist zwar mit den nationalen Interessen betraut, bleibt aber zweifelsohne der bester Interpret der Interessen seines Departements, zum einen weil er für die Notabeln den besten Mittler darstellt, zum anderen, weil er mit der Zuhörbereitschaft der Pariser Beamten rechnen kann.“¹⁷

Die Präfektur ist die ergänzende Verwaltung, welche im Rathaus nicht existiert. Der Präsident des Generalrates eines Departements wird indirekt über die direkt legitimierten Generalmandatsträger gewählt. Der Präfekt wird jedoch vom Präsidenten ernannt, den er auch repräsentiert. Diese beiden Positionen befinden sich in einer Konfliktsituation, weil sie teilweise die gleichen Funktionen innehaben. Auch die Rolle des Präfekten ist während der Reformierungswellen durch die Dezentalisierungsgesetze von 1982 beschnitten worden, weil die Départements und Gemeinden zu Gebietskörperschaften mit eigenem Wirkungsbereich verändert wurden. Die größten Auswirkungen hatten ebenfalls das Orientierungsgesetz für die Städte (1991) und das Gesetz zur territorialen Verwaltung (1992). Hier wurde die sog. Vorkontrolle der Präfektur eingeschränkt und durch die Nachkontrolle, wie Rechtmäßigkeit, eingetauscht. Der Präfekt hat weiterhin eine Verhandlungsfunktion, insbesondere, weil er die Kommunalaufsicht innehat, aber längst nicht mehr eine zentrale Machtposition. Die lokalen Räte und der Bürgermeister haben davon profitiert, denn diese bekamen die zusätzlichen Aufgaben bei der Vergabe von Baugenehmigungen. Die Großstädte wurden des Weiteren aufgrund ihres Informationsvorsprungs und der direkten Eingriffsmöglichkeiten zu Sachverständigen berufen.

Die ersten 26 Regionen sind in den 1960er Jahren entstanden und waren mit der Koordinierung der staatlichen Programme in den Bereichen Kultur, Umwelt, Stadtleben und Leben des ländlichen

¹⁴siehe 1991 Leitlinien der Stadt

¹⁵Mabileau, 1996, Seite 34

¹⁶Wollmann, 2008a, Seite 44f.

¹⁷Mabileau, 1996, Seite 20

Raums beauftragt.¹⁸ Die heutigen Regionen entstanden unter Mitterrand 1983. Diese 12 neuen Regionen sind ganz unterschiedlicher Größe, aber nach ihrer geschichtlichen Entwicklung zusammengefasst. Ihre Funktion ist es, übergeordnete Aufgaben zu initiieren und zu begleiten, wie beispielsweise im Bereich des Nahverkehrs in der "Ile de France". Die Region wurde zu einer neuen Zwischenebene der territorialen Verwaltung und "(...) Bestandteil eines administrativen Dekonzentrations- sowie eines politischen Dezentralisierungsprozesses."¹⁹ Eine Region ist finanziell von der monetären Zuweisung je nach Einwohnerzahl, Wirtschaft/Gewerbesteuer, Wohnungssteuer und Subventionen abhängig. Die Regionen und Departements selbst erheben keine eigenen Steuern, sondern können nur Gebühren selbstständig erheben. Die Regionen bekommen aber insgesamt mehr steuerliche Zuwendungen und werden stark gefördert. Während die Departements den Aufgabenbereich "Schule" übernehmen, kommt der Neubau von technischen Oberschulen den Regionen zu. Die Regionen sind zudem in den Bereichen wirtschaftlicher Entwicklung und Raumplanung aktiv.

Der kommunale Rat in Frankreich insbesondere in den Städten ist durch seine Größe geprägt, während in den großen Städten Paris, Lyon und Marseilles die Stadtparlamente regieren. In den kleineren Städten und Gemeinden sind die Stadträte bzw. Gemeinderäte zu Hause (*Conseil de municipal*). Das liegt an der herausragenden Stellung der drei großen Städte. In Paris, Lyon und Marseilles existiert die Besonderheit der Arrondissements. Diese besitzen dabei keine eigene Rechtspersönlichkeit.

"Die französische Kommunalverfassung basiert auch heute noch auf den maßgeblichen Prinzipien der "loi municipale" vom 5. April 1884."²⁰

Die Kommunen sind eine Selbstverwaltungskörperschaft und territoriale Verwaltungseinheit des Staates mit einer dualistischen Verantwortungsverteilung. Tätig sind der direkt gewählte kommunale Rat - der Entscheidungen trifft - und der Bürgermeister -, der die Verwaltung leitet, den Vorsitz des Rates inne hat sowie die Kommune repräsentiert. Die Gemeinden sind die am längsten bestehenden Gebietskörperschaften. Die kommunalen Räte werden in zwei Wahlgängen durch eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahl via Listenwahl gewählt. Dabei werden die Listen von den Gruppen, Parteien, Personen usw. aufgestellt. Die Liste, die im ersten Wahlgang die absolute Stimmenmehrheit auf sich vereinigen kann, bekommt die Hälfte der Sitze im Rat. Das geschieht auch wenn erst im zweiten Wahlgang die relative Mehrheit errungen werden muss. Die anderen Sitze des Rates werden proportional auf die Listen verteilt, die die Hürde von 5 Prozent genommen haben. Eine Aussortierung findet

¹⁸Schnapauff & Capitant, 2007, Seite 199

¹⁹Mabileau, 1996, Seite 49

²⁰Frère, 1997, Seite 136

bereits im zweiten Wahlgang statt, da nur Listen teilnehmen dürfen, die im ersten Wahlgang mindestens 10 Prozent der Stimmen erhalten haben. Das System beschränkt sich somit meist auf etablierte Parteien, wobei sich in den Städten insbesondere die Sozialisten und Kommunisten durchsetzen können. Der kommunale Rat ist eher ein Ort der politischen Debatte, denn er nimmt im Verhältnis zu anderen Institutionen nur wenige Kompetenzen wahr. Der Bürgermeister kann keine Maßnahme ohne die Zustimmung des Rats verabschieden, den er jedoch stark beeinflussen kann. Die Kommunen werden oft als "(...) verlängerter Arm eines Regierungssystems"²¹ bezeichnet. Hier wird natürlich gleich die Frage aufgeworfen, ob lokale kooperative Demokratie denn überhaupt bestehen kann, wenn es doch nur eine geringe eigenständige lokale Politik gibt. Hier fehlt der Baustein der autonomen Verantwortung. Deliberative Funktionsweisen sind jedoch schon vorhanden und auch gesetzlich stehen den Bürgern verschiedene Rechte, wie Information und Konsultation in einer Kommune, zu.²² Insbesondere "(...) die identitätsstiftende Funktion der Kommune stellt ein solides politisches und soziales Fundament dar, (...) "²³ und ist der erste Baustein im lokalen System. Die Kommunen werden ebenfalls durch Steuerzuweisungen finanziert, dabei dürfen sie eigene kleinere Steuern erheben, z.B. um Investitionen zu tätigen. Die meisten Gemeinden besitzen recht viele Grundstücke, die sie veräußern können. In den letzten Jahrzehnten ist eine Art Nationalisierung der Steuern²⁴ eingetreten, die den Dezentralisierungsbestrebungen widerspricht, die *Taxe professionnelle* ist beispielsweise abgeschafft worden. Die Kommunen sind allgemein zuständig für Altenpflege, die Auszahlung der RMI (*revenu minimum d'insertion*), die Instandhaltung von Schulen, Gärten, Friedhöfen usw. Sie betreiben Agenda-Setting beim Präfekten und stellen Baugenehmigungen aus, aber nur in Komformität mit den urbanistischen Plänen des Staates.

Historisch bedingt gab es nach dem zweiten Weltkrieg eine Verstaatlichungswelle, wie die staatliche EDF (*Électricité de France*). Die Wasserversorgung wurde auf die Kommunen übertragen. Viele Städte und Gemeinden entschieden die Wasserversorgung aufgrund der teuren Investitionen in private Hand abzugeben. Gerade in diesem Bereich existiert die Monopolstellung des Staates nicht. Kommunale Betriebe sind außerdem die SEMs, wie die Müllabfuhr (seit den 1960er Jahren). Die Wasserversorgung wird oft durch Verträge der Daseinsvorsorge getätigt. Sie ist eine Mischung aus halbprivatem Kontrakt-

²¹Mabileau, 1996, Seite 7

²²Modifié par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 - art. 122 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005 Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.

²³Mabileau, 1996, Seite 42

²⁴Kuhlmann, 2004b, Seite 13

management (durch den Präfekten abgesegnet) und öffentlicher Unterhaltung. Dabei arbeiten entweder Gemeinden zusammen oder Gemeinden und private Betriebe.

„Das komplexe System der Daseinsvorsorge und seine Ausprägungen wird durch die Rahmenbedingungen des zentralistischen Staates bewirkt.“²⁵

An diesen historischen Beispielen wird die Problematik der Dezentralisierung deutlich. Die Kompetenzübertragung sollte die Selbstverwaltungsposition der Gemeinden stärken²⁶ und den Zentralstaat entlasten. Die Gemeinden konnten aber die Leistungen ohne die finanzielle Ausstattung nicht erbringen. Während der Reformierung wurden einige Aufgaben den unteren örtlichen Behörden übertragen, deren Legitimation direkter Natur ist. Dadurch konnte die Legitimitätskette verkürzt werden. Die Dezentralisierungsgesetze legten einen Rahmen für die Kommunen sowie einen kleinen Selbstverwaltungsspielraum fest. Der Beamtenstatus wurde verstärkt abgebaut, z.B. in den Schulen für Hausmeister, Reinigungskräfte, Müllabfuhr usw. Die Kommunen sind eine Mischung aus lokalen Institutionen und ihren Beziehungen zueinander, wobei der politische Spielraum eher als gering einzustufen ist. Spiegelverkehrt verhält sich das Bild des Bürgermeisters, der für die Bürger ihr erster Repräsentant ist.²⁷ Mabileau nennt es den „städtischen Präsidentialismus“²⁸ mit einer Amtsdauer von 6 Jahren. Sein Handlungsspielraum liegt im Baugenehmigungsverfahren- und Personalwesen, wobei der Bürgermeister die Weisungen vom kommunalen Rat (*conseil municipal*) ausführt. Dieser Umstand ändert nichts an der überragenden Stellung des Amtes, die mit einer „*municipale Monarchie*“²⁹ verglichen werden kann. Kuhlmann macht darauf aufmerksam, dass eine „(...)Allmacht der Exekutive existiert und eine faktische Gewaltentrennung und nicht Gewaltenschränkung sowie eine schwache Stellung des Rates und der Parteien existiert.“³⁰ Die Wahl des Bürgermeisters erfolgt nicht direkt. Die Bewerber um das Bürgermeisteramt nehmen auf den Listen jedoch fast immer den ersten Platz ein, und durch die Unveränderbarkeit der Listen wird der Bürgermeister faktisch direkt von der Bevölkerung gewählt. Ab 3.500 Einwohner werden die Sitze nicht nur nach dem Wahlausgang verteilt, sondern die Mehrheitspartei bekommt zusätzliche Sitze, womit die Interventionmöglichkeiten der Opposition geschmälert werden. Des Weiteren macht Kuhlmann auf die Doppelfunktion des Bürgermeisters aufmerksam. Er ist Repräsentant der lokalen Exekutive und des Staates, denn er ist auch zuständig für Aufgaben im Bereich „*état civil*“.³¹

²⁵Da die Wasserpreise sehr hoch sind, kaufen die Kommunen die Wasseranlagen teilweise aber wieder zurück.

²⁶Frère, 1997, Seite 120

²⁷Mabileau, 1996, Seite 7

²⁸Mabileau, 1996, Seite 83

²⁹Hoffmann-Martinot, 2003, Seite 167

³⁰Kuhlmann, 2004b, Seite 8

³¹Kuhlmann, 2004b, Seite 9

Tabelle 5.1: Mandatskumulierung in der Nationalversammlung und im Senta in Frankreich, 1998, Quelle: Hoffmann-Martinot, 2003, Seite 167 & Roman(1998) *bezogen auf April 1998 (2 Sitze vakant) ** bezogen auf Mai 1998 (2 Sitze vakant)

Amtsbezeichnung/Mandat	Parlamentsabgeordnete		Senatoren	
	575*	100%	319**	100%
Ratsmitglied[Kommune]	474	82%	217	68%
Bürgermeister	318	55%	149	47%
Mitglied im Generalrat	205	36%	139	44%
Präsident des Generalrates	15	3%	35	11%
Mitglied im Regionalrat	63	11%	23	7%
Präsident des Regionalrates	14	2%	4	1%
EU-Abgeordneter	2		0	

Der Forderung nach dem Einfachmandat (*Mandat unique*) ist bisher nicht Rechnung getragen worden, aber die Akkumulation wurde im Jahr 2000 eingeschränkt. Das Mandat eines Abgeordneten, Senators oder Mitglieds des europäischen Parlamentes ist nur mit der Ausübung eines Mandats im Regionalrat, Departementsrat oder Gemeinderat mit mehr als 3500 Einwohnern vereinbar. Des Weiteren ist es nur möglich, bis zu zwei lokale Wahlmandate inne zu haben und zwei lokale Exekutivfunktionen auszuüben.³² Ein Grund für die Änderungen ist das Unverständnis der Bürger hinsichtlich der ausgeprägten Postenanhäufung. Wie kann der Bürgermeister gleichzeitig in Paris und vor Ort sein? Aber jeder der Mandatsträger hat einen Stellvertreter (*Suppléant*), der die Amtsgeschäfte leiten kann. Seit 1958 war der Senat, in dem Dörfer, Städte, Departements und Regionen vertreten sind, fest in der Hand der Konservativen. Dazu verhalf ihnen der indirekte Wahlmodus. Denn nicht die Bevölkerung stimmt für die Senatoren, sondern ein Wahlkolleg von rund 72.000 Delegierten. Diese Wahlmänner sind zu 95 Prozent Bürgermeister und Gemeinderäte. Die Gemeindebürgermeister und Gemeinderäte sehen in den letzten Jahren ihre Kommunen immer weiter unter Druck, denn ihr Einfluss wird zugunsten der Departements und Regionen geringer, aber gleichzeitig steigen die Aufgaben und Auflagen zu deren Erledigung an. Seit den Kommunalwahlen 2008 wird dem Reformkurs der Regierung in Paris mit Wahlniederlagen begegnet, sei es in den Kantonwahlen 2010, den Regionalwahlen 2011 oder gar in den Wahlen zum Senat. Seit 1958 konnte die Linke im Oberhaus des Parlamentes keine Mehrheit mehr erringen, aber die veränderte

³²Schnapauff & Capitant, 2007, Seite 171

Zusammensetzung des Wahlkollegs durch die vorangegangenen Wahlen sorgte für einen Wechsel. Auch die Position des Staatspräsidenten wechselte 2012 von den Konservativen zu den Sozialisten.

Die *Intercommunalité* wurden zur Kooperation zwischen Gemeinden eingeführt und sollten gemeinschaftlich Wasserversorgung, Transport, und Müllabfuhr strukturell sicherstellen. In einem paritätisch zusammengesetzten Leistungsausschuss dieser öffentlichen Einrichtung, der in einem Vertrag festgelegt worden ist, werden sie durch die Beiträge der Mitgliedergemeinden finanziert. Diese Kooperationen wurden vom Staat stark subventioniert.³³ Die 32.000 Gemeinden haben in Frankreich schon eine lange Tradition und durch die Kooperation konnte auch das Umland einer großen Stadt wirtschaftlich ohne Eingliederung profitieren. Die *Intercommunalité* konnte die kleinen Kommunen als Wirtschaftsfaktor sehr unterstützen³⁴, aber legitimiert oder gewollt sind sie von der Bevölkerung oftmals nicht. Die Wahl zum Gemeinde- bzw. Stadtrat beinhaltet nicht, die Aufgaben der Stadt an andere weiterzugeben. Dies lässt die Reformierung im Jahre 1999 noch bedenklicher werden. Die Forderung für die *Intercommunalité* auch politische Regeln zu bekommen, da sie insbesondere für die Daseinsvorsorge geschaffen worden sind, gibt es schon seit sehr langer Zeit. Die *Intercommunalité* wird als ein inoffizielles und zusätzliches Mandat aufgefasst, in dem sich auch Parteien sehr stark engagieren. Diese *Intercommunalité* bedeutet aber auch oftmals eine funktionale Aufwertung der großen Städte, denen immer wieder vorgeworfen wird, dass sie funktional schwach, aber politisch stark seien. Die *Intercommunalité* hat den Bürgermeister der großen Städte und sein Amt in vielen Fällen oftmals aufgewertet. Der Gemeinderat hat dagegen nur wenig Einfluss dazu gewonnen, da er dem Vertragswerk zugestimmt hat, und die weitere Arbeit der Verwaltung zugeordnet ist (weitere Informationen gibt Tabelle 4.2.). Die verschiedenen Kooperationen führten bald zu einer großen Unübersichtlichkeit, welche durch die neue gesetzliche Regelung 1999, und die damit verbundene neue Einteilung in drei Institutionstypen, aufgehoben worden ist. Die Reorganisationen der Kooperationen durch das *Loi Chevènement "renforcement et simplification de la coopération intercommunale"* hatte einen großen Erfolg. Die Kooperationen sollen sich nun nicht mehr durch die gemeindlichen Zuweisungen finanzieren, sondern durch eine eigene Steuer.³⁵ Der Präfekt kann zudem die Kooperationszusammenfindung der Kommunen erzwingen.³⁶

³³Diese Art von Kooperation wird in Deutschland erst ausprobiert, obwohl die Eingemeindung in Deutschland konsequenter und früher durchgeführt wurde.

³⁴Ein Beispiel ist der öffentliche Verkehr rund um Aix, der es mit der Kooperation ermöglicht für 1 Euro bis zu 30 km auf das Land hinauszufahren. Die *Intercommunalité* schafft Verbindungen.

³⁵Schnapauß & Capitant, 2007, Seite 209

³⁶vgl. Borraz/ Le Galès 2003, Seite 10 in Kuhlmann, 2004b, Seite 19

Tabelle 5.2: Ausgestaltung der *Intercommunalité* Quelle: www.intercommunalites.com

Communités urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
<p>Stadtverband schließt mehrere Kommunen mit einer territorialen Kontinuität zusammen. Bildet einen 500.000 Einw. Raum; Hauptaufgabe ist die Ausarbeitung und Durchführung eines gemeinsamen Projektes für die städtische Entwicklung und Planung ihres interkommunalen Raums.</p>	<p>Die Anstalt des öffentlichen Rechts zur interkommunalen Kooperation schließt mehrere Kommunen zusammen. Bildet ein mehr als 50.000 Einw. Raum ohne Enklave und mit territorialer Kontinuität um ein oder mehrere Ortzentren mit mehr als 15.000 Einw. herum. Die Kooperation beschließt und führt gemeinsame Projekte für die städtische Entwicklung und Planung ihres interkommunalen Raums aus.</p>	<p>Die kommunale Gemeinschaft ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts zur interkommunalen Kooperation (EPCI), die mehrere Kommunen mit territorialer Kontinuität und ohne Enklave zusammenschließt. Sie setzt sich als Ziel, die Kommunen zu assoziieren, um ein gemeinsames Projekt für die Entwicklung und Raum Planung des interkommunalen Raums auszuarbeiten.</p>
<p>Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des gemeinsamen Raums; Raumplanung des gemeinsamen Raums; soziale Ausgeglichenheit für die Wohnungspolitik; Städtepolitik; Verwaltung der gemeinsamen öffentlichen Dienste (Wasserent- und versorgung, Feuerwehr) Umweltschutz, Valorisierung der Umwelt, Lebensqualität. Durch eine Vereinbarung mit dem Departement kann der Stadtverband ein Teil oder alle Kompetenzen in der Sozialhilfe wahrnehmen.</p>	<p>Einrichtung, Entwicklung, Unterhaltung und Verwaltung von Industrie,- Dienst-, Handels-, Handwerks Touristikgewerbe-zonen sowie Hafen und Flugplätze mit gemeinschaftlicher Bedeutung; Planung des gemeinschaftlichen Raums: Leitkonzept und sektorielle Konzepte; Einrichtung der abgestimmten Raumzonen mit gemeinschaftlicher Bedeutung ; Organisation des Buspersonenverkehrs; lokale Wohnungsplanung Maßnahmen zur Stadtentwicklung, zur lokalen Entwicklung für die wirtschaftliche und soziale Eingliederung mit gemeinschaftlicher Bedeutung, Prävention</p>	<p>Raumentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, welche die ganze Gemeinschaft interessiert. Die kommunale Gemeinschaft muss mindestens eine der folgenden Befugnisse ausüben: - Umweltschutz und -valorisierung, - Wohnungs- und Lebensraumpolitik, - Bau und Unterhaltung des kommunalen Straßennetzes, - Bau, Unterhaltung kultureller und sportlicher Einrichtungen, Kindergarten und Grundschulen. Die Kommunen können frei beschließen, andere Kompetenzen der kommunalen Gemeinschaft zu übertragen.</p>

Die schwierige Situation bezüglich ihrer Legitimität hat sich mit der Neuerung potenziert, denn der *conseil communautaire* wird durch die Mandatsträger der Räte gewählt. Kuhlmann wirft des Weiteren ein:

„ So bedürfen alle Entscheidungen auf der interkommunalen Ebene grundsätzlich einer qualifizierten Mehrheit im Rat (*conseil communautaire*), so dass der Entscheidungsprozess

durch einen hohen Konsensbedarf, durch Kompromissbildung und Verhandlungsprozesse gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass der interkommunale Politikprozess der Regel der "Nichteinmischung" unterliegt, die besagt, dass keine Entscheidung gegen den Willen einer Einzelkommune getroffen werden kann.³⁷

5.2 Das Verhältnis der Verwaltungsebenen

Das Verhältnis der Gebietskörperschaften und ihrer Vertreter bzw. deren Kooperation hat in Frankreich eine enorme Bedeutung. Durch ein vielschichtiges System der Kompetenzen und Entscheidungsfindung ist die lokale Politik in den Regionen, Departments, Kommunen und *Intercommunalité* ansässig. Um die Konvergenz bzw. Divergenz zu beschreiben, braucht es die Indikatoren, Finanzverteilung, Aufgabenverteilung, Veränderungen durch Reformen sowie einen Einblick in die komplexe kooperative Staatsstruktur, die durch die Dezentralisierungswellen Einzug gehalten haben.

5.2.1 Finanzverteilung in den Ebenen

Reformen werden insbesondere dann angestrebt, wenn die Mittel fehlen, die bisherige Situation zu finanzieren. Das ist auch in den französischen Kommunen nicht anders. Insbesondere die Reformen in der Administration wurden unter der Prämisse der fehlenden Finanzierbarkeit durchgeführt. Auf der Verwaltungsebene der Kommunen muss aber in der heutigen Zeit daran gezweifelt werden, ob die Personalrationalisierung bei dem geringen Anteil der gesamten öffentlichen Angestellten weiter verfolgt werden sollte. Die Kommunen dürfen nach den Reformen nicht mehr verbeamten, was im Bereich der Personaleinsparungen den gewünschten Erfolg erbringt.

"Mit dem wachsenden Zuständigkeitsprofil der lokalen Gebietskörperschaften haben sich die kommunalen Personalbestände entsprechend erhöht."³⁸

Die Verfassung gibt kein Finanzsystem vor, sondern nur die gesetzlichen Bestimmungen. Der *Code des communes*, *Code générale des impôts* sowie die Dezentralisierungsgesetze Nr 82-213 vom 2.3.1982 und 83-8 vom 7.1.1983 zeigen die rechtlichen Hinweise.³⁹ Die Finanzierung der Kommunen ist seit langem Gegenstand neuer Reformen, wie die Gewerbesteuer (*Taxe professionnelle*).

³⁷Kuhlmann, 2010, Seite 292

³⁸Kuhlmann, 2004b, Seite 11

³⁹Wegener, o. J., Seite 2

Sie wurde abgeschafft und durch keine eigene Steuer ersetzt.⁴⁰ Im Allgemeinen sind in Frankreich folgende Einnahmequellen von Bedeutung: Steuern, Gebühren (als eigene Einnahmen) sowie Finanzausweisungen und Kredite. Ohne die kooperative Planung und gemeinsame Finanzierung der staatlichen und regionalen bzw. lokalen Vorhaben sind größere Investitionen vor dem Grundsatz eines harmonisierten staatlichen Handelns kaum möglich. Das Prinzip der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften und des Finanzausgleichs wurde erst 2004 verankert. Das neue Haushaltsgesetz aus dem Jahre 2006 ordnete das Finanzwesen neu. Die Räte konnten nun die Mittel mit den Aufgaben verbinden und sind nicht mehr genötigt, über Pauschalbeträge abzustimmen. Das Rechnungswesen wurde modernisiert und die finanzielle Kontrolle vereinfacht.⁴¹ Die *Intercommunalité* bekommt einen Teil der kommunalen Finanzierung zugewiesen. Die Kommunen finanzieren sich aus staatlichen Zuweisungen, Krediten, eingenommenen Gebühren, Beiträgen und indirekten Kommunalsteuern. Dabei ist zu bemerken, dass die Kommunen hohe Investitions- und Sachausgaben verzeichnen.⁴² Brinkmeier hat festgestellt, dass die Ausgaben für die Städte sehr viel größer sind als für die kleineren Kommunen.

“Die kommunalen Ausgaben sind umso höher, je stärker die Bevölkerung räumlich konzentriert ist.“⁴³

An dem Beispiel der Stadt Annecy lässt sich eine typische Mittelverteilung erkennen. Die größte Masse der kommunalen Finanzen wird für zwei große Leistungen ausgegeben.

Die erste vereinfachte Kalkulation (Abb.4.1) zeigt für das Jahr 2012 eine Budgethöhe von 120 Millionen Euro, dabei stehen 30 Prozent für Investitionen zur Verfügung und 81 Millionen Euro für die laufenden Kosten. Die Investitionen beliefen sich im Jahr 2012 auf 38.789.212 Euro und flossen beispielsweise in neue Projekte oder in die Instandsetzung von Gebäuden. Die laufenden Kosten im Jahr 2012 betragen 81.403.133 Euro und flossen in die Funktionen des Alltags, in Vereinswesen, Schulen, Personalkosten usw.

Die Einnahmen der Stadt setzen sich dabei aus Gebühren, Entgelten und staatlichen Finanzausweisungen sowie aus anderen Zuweisungen für Investitionen und Krediten und sonstigen Einnahmen zusammen.

⁴⁰Die Kommunen mit vielen Betrieben waren mit dieser Finanzierung gut ausgestattet. Kompensation der Kommunen ohne Betriebe wurde mit Anteilen an der Mehrwertsteuer erbracht.

⁴¹Schnapauff & Capitant, 2007, Seite 215

⁴²Frère, 1997, Seite 207

⁴³vgl. Brinkmeier, Hermann Josef a.a.O. Seite 21 in Frère, 1997, Seite 204

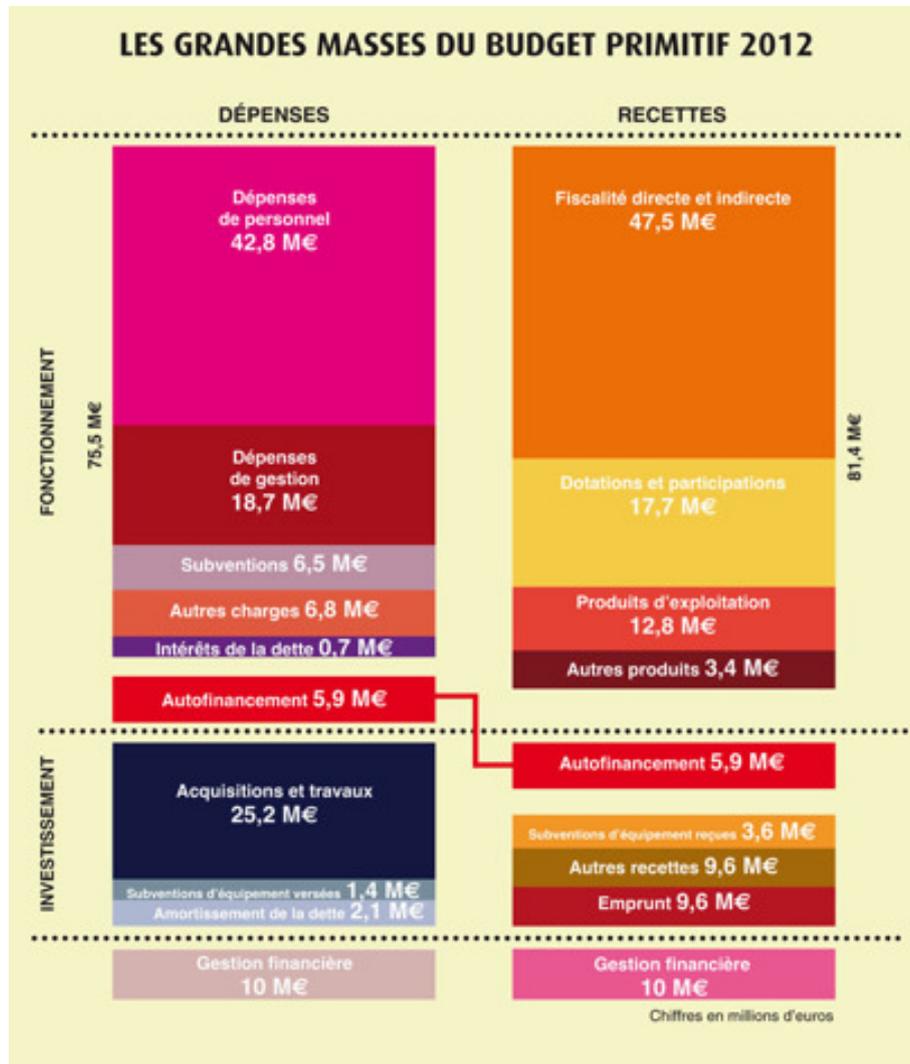


Abbildung 5.1: Leistungsausgaben in der Stadt Annecy, Quelle: www.anancy.fr

5.2.2 Aufgabenverteilung in den Ebenen

Die Neuerungen und der informelle Weg der politischen Durchsetzung (z.B. durch Ämterhäufung) haben den "zentralistischen Durchgriff des Staates"⁴⁴ unterminiert und eine Aufgabenverschränkung forciert. Der Präfekt hat die formale juristische Kontrolle über die Kommunen und gilt als Vermittler und Berater. Die kleinen Kommunen sind von dem Verwaltungssachverstand ihrer Departments abhängig,⁴⁵ während die großen Städte ihren Sachverstand an die Departments weitergeben. Dieser Umstand verdeutlicht noch einmal den Unterschied im Bereich der politischen Durchsetzungsfähigkeit

⁴⁴Kuhlmann, 2004b, Seite 13

⁴⁵Frère, 1997, Seite 206

zwischen Städten und Gemeinden. Kuhlmann hat die Verflechtung wie folgt beschrieben: "Nicht nur, dass die Gebietskörperschaften untereinander um Finanzen und Aufgaben konkurrieren, sie müssen auch gleichzeitig ein [...] kompliziertes System von Verhandlungen, Kompromissbildung und Vertragspolitik (*contractualisation*) zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren (...)“ bewältigen.⁴⁶

Tabelle 5.3: Aufgaben der Gemeinden, Departements und der Regionen Quelle: Schnapauff & Capitant, 2007, Seite 207

Gemeinden	Departement	Region
Wahrung der öffentlichen Ordnung	Schulen	Neubau von Lycées Techniques
Polizeibefugnisse	Altenhilfe	Kulturförderung
Lokaler Bauleit- und Flächennutzungsplan	Sozialzentren	Investitionszuweisungen
Müllabfuhr, Abwasserreinigung	Schultransporte	
Feuerwehr	Kommunalaufsicht	
kommunale Verkehrswege	Entwicklungsplanung	
Bau und Unterhalt der Grundschulen	<i>Revenue Minimum de Activite</i>	
teilweise sozialer Wohnungsbau	Kindergärten	
Planung und Erteilung von Baugenehmigungen		
Ko-Finanzierung von direkten Hilfen für Unternehmen und Finanzierung von indirekten Hilfen		
Ergänzende Aktionen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Finanzierung		

5.2.3 Veränderungen in den Ebenen durch Reformen

Gebietsreformversuche und ihr Scheitern bzw. ihre verwaltungsinterne Durchsetzung reichen bereits in das Jahr 1969 zurück, als De Gaulle ein bedeutendes Referendum über die Regionalverwaltungsreform abhielt und nach dessen Ablehnung seinen Hut nehmen musste. Im Jahre 1971 wurde die Gemeindereform abgebrochen, was den Schluss zuließ, dass Veränderungen nur über funktionelle Neuerungen auszuführen sind. In den darauf folgenden Jahren gab es die unterschiedlichsten Ansätze den französischen

⁴⁶Kuhlmann, 2004b, Seite 36

Staat neu zu strukturieren. Die Regionen wurden neu organisiert und die langfristige Strategie der Abschaffung des Departements ins Auge gefasst. Es hat eine verstärkte Regionalisierung stattgefunden, die sich 1982 etablierte, als die Region ebenfalls zu einer Gebietskörperschaft ernannt wurde. Der direkt wählbare Regionalrat untermauerte den Anspruch mit seiner direkten Legitimität.

„Der Vorsitzende des Regionalrates ist ebenfalls das Haupt der Regionalverwaltung.“⁴⁷

Die Regionen bekamen bisherige Aufgaben des Departements und des Zentralstaats übertragen. Um die Departements nicht gleich abzuschaffen, mussten die Aufgaben teilweise doppelt verteilt werden, wie die urbanistischen Pläne, die Großparis erstellen sollen. Investitionspläne und Großprojekte sollen einerseits mit möglichst größter Kontrolle, und andererseits mit vielfältigen Diskussionsmöglichkeiten zwischen den Kommissionen, Ministern und lokalen Akteuren durchgeführt werden. Die Kommunen haben während dieser Reformen ebenfalls neue Aufgaben bekommen, aber andererseits auch Aufgaben verloren. Die Reformen der *acte une* (1982) haben zur Übertragung der Exekutivgewalt auf den Präsidenten des Departementrates geführt. Die Städte haben in der Reformierung durch die zunehmende Verstärkung eine zunehmende Bedeutung erfahren, nicht aber die Gemeinden. Die säkulare Dezentralisierung, welche den Departements Aufgaben übertrug, wurde ohne eine Territorialreform durchgeführt. Die Kommunen konnten dabei kaum Ressourcen zur Verfügung stellen und wurden so zu den „Stiefkindern der Dezentralisierung“.⁴⁸ Die Mittlerfunktion, die dem Department in den kleinen Städten und auch bisweilen in den mittelgroßen Städten zukommt, existiert in den Großstädten nicht mehr.

„Der Präfekt (als Stimme des Präsidenten) verlor die Exekutivgewalt auf Regional- und Departementsebene zugunsten der Präsidenten der Regional- und Departementsräte.“⁴⁹

Die Strategie der Abschaffung des Departements, die eine finanzielle und funktionelle Verteilung beinhaltete, wurde bald wieder aufgegeben, so dass die Gemeinden und Departements aufgewertet wurden, wobei viele Aktivitäten nun doppelt anfielen, siehe Tab.4.3. In einem Rathaus sitzt neben einem kleinen Teil der tatsächlichen städtischen Mitarbeiter das Komplementär der Verwaltung, die die Aufgaben einer Stadt nicht abdecken, aus der Präfektur. Schnappauf und Capitant geben zu bedenken, dass eine Dezentralisierung streng von der Dekonzentration zu unterschieden ist. Eine Dezentralisierung ist nur eine Verlagerung von Verwaltungszuständigkeit und keine autonome Gebietskörperschaft mit eigener

⁴⁷Schild & Uterwedde, 2006, Seite 214

⁴⁸Wollmann, 2008a, Seite 66

⁴⁹Mabileau, 1996, Seite 31

Rechtspersönlichkeit.⁵⁰ Frère erklärt, dass Frankreich als unitaristischer Staat eine Dezentralisierung durchführte, die den Gebietskörperschaften ausschließlich Verwaltungsbefugnisse einräumte.⁵¹

„Zugleich wird unter Dezentralisierung in der französischen Rechtswissenschaft neben der institutionellen die finanzielle Unabhängigkeit vom Zentralstaat verstanden.“⁵²

Der zentrale Durchgriff des Staates und seine Kontrolle sind entkräftet. 2003 wurde in der französischen Verfassung manifestiert, dass die Organisation der französischen Republik dezentral ist. Thomas ergänzt, dass das Vorrecht der Kommunen *„prerogatives of local government“*⁵³ sich seit den zwei Dezentralisierungswellen deutlich verstärkt hat. Diese neue Politik beruht dabei auf einer großen Vielfalt von lokalen Akteuren (öffentlichen wie privaten) und ihren differenzierten Beziehungen zu anderen Gebietskörperschaften.

*„Thus, local public managers only represent one of the numerous influential actors, within an heterogeneous and broken up string of potentially intervening persons and organisations.“*⁵⁴

Auch Kuhlmann beschreibt, dass die Vorzeichen der Dezentralisierung durch die Einbindung der lokalen Notabeln zu spüren waren. Die Ämterhäufung hebt die Aufsichts- und Kontrollfunktion teilweise aus.⁵⁵ Die Dezentralisierung hat zudem nur die großen Städte erreicht, die kleinen Kommunen werden immer noch teilweise von der Präfektur verwaltet.⁵⁶

5.2.4 Die französische politische Kultur und ihre Stadträte

„Die Demokratie hat heute einen schlechteren Ruf, als sie tatsächlich ist.“⁵⁷

Dieser Umstand betrifft sicherlich viele Länder, aber insbesondere in Frankreich, wo Politik mit Gesichtern und Persönlichkeiten verbunden wird, ist der Ruf der Demokratie besonders schlecht. Dabei wird gerade auf der kommunalen Ebene ein kooperativer Politikstil ermöglicht. In vielen Städten versuchen die Bürgermeister die Opposition mit einzubinden, indem sie auch jemanden aus dem anderen Lager“ zu einem *Maire Adjoints* in einem Gebiet erheben, das vielleicht als nicht so wichtig erachtet wird. Natürlich wird diese Person besonnen ausgesucht.

⁵⁰Schnapauff & Capitant, 2007, Seite 203

⁵¹Frère, 1997, Seite 107

⁵²Frère, 1997, Seite 109

⁵³Thomas, 2003, Seite 2

⁵⁴Thomas, 2003, Seite 3

⁵⁵sieheKuhlmann, 2004b, Seite 12

⁵⁶sieheKuhlmann, 2004b, Seite 12

⁵⁷(Ausspruch von Greif-Langer, 2013)

Der bürokratische Zentralismus mit seinen Institutionen (Departements, Kommunen) besteht seit dem 19. Jahrhundert und wurde durch den Präfekten kontrolliert. 1831 fand die erste Wahl eines *conseils municipaux* statt.⁵⁸ Komplettiert wurde die Neuerung 1833 mit der Wahl eines *conseils généraux*, die mit einer Umstrukturierung der Departmentsverwaltung einherging. Erst 1938 wurden die Zuständigkeiten der Gemeinden erweitert.⁵⁹ "Das jakobinische Postulat von der unteilbaren Republik wurde mit der Rolle des Bürgermeisters und der Ämterhäufung (Mitgliedschaft im Departement oder Nationalversammlung) aufgelockert."⁶⁰

5.2.4.1 Parteien in französischen Städten

Die Historie der Parteien ist in Deutschland durch den zweiten Weltkrieg und seine Nachkriegszeit nachhaltig verändert worden, zum Beispiel mit dem Verbot der Kommunisten. In Frankreich hatten die Kommunisten insbesondere in der Nachkriegszeit als Opfer und Widerstandskämpfer gegen die Nazis legitimerweise großen Zulauf. Der Parteienwettbewerb kann sich in den letzten 30 Jahren in vier Phasen einteilen lassen:⁶¹

- 1972: Konzentration des Parteiensystems durch Bipolarisierung
- Bis 1985 "Quadrille bipolare" Hochphase der Bipolarisierung
- Bis 2002 Fragmentierungstendenzen im Parteiensystem
- seit 2002 Rekonzentration auf zwei Parteien

Das Parteiensystem Frankreichs ist periodisch sehr zersplittert, insbesondere, weil es in Frankreich im Gegensatz zu Deutschland keine Volksparteien gibt.

" Schon die verfassungsrechtliche Stellung von Parteien spiegelt deren begrenzte Bedeutung wider. Artikel 4 der Verfassung der V. Republik sieht für die Parteien lediglich die Funktion der Mitwirkung bei Wahlen vor."⁶²

Es existieren zudem kein Parteiengesetz oder eine staatliche Parteienfinanzierung. Die Mitgliedschaft in Parteien liegt bei etwa einem Prozent der erwachsenen Bevölkerung.⁶³ Das Vertrauen in die politischen

⁵⁸Nach der Revolution machte Louis-Phillipe sein Versprechen wahr, dass ein System von Wahlen auf der kommunalen Ebene eingerichtet werden soll.

⁵⁹Mehr Informationen unter www.senat.fr

⁶⁰Thoenig, 2006, Seite 40 f.

⁶¹Schild & Uterwedde, 2006, Seite 43

⁶²Schild & Uterwedde, 2006, Seite 39

⁶³Bréchon, 2001, Seite 10 in Schild & Uterwedde, 2006, Seite 41

Institutionen im Allgemeinen und in die Parteien im Besonderen ist als negativ zu bewerten. Die Parteien nutzen ihre Vermittlungsposition zwischen Staat und Gesellschaft nicht aus. Ihre Struktur steht konträr zu dem von den Bürgern bevorzugten Stil des "(...) fragmentierten, autonomen und problemorientierten Ansatzes."⁶⁴

Wenn Sie in Frankreich jemanden fragen, warum die *Parti communiste français* (PCF) nicht mehr erfolgreich ist, wird Ihnen gesagt, dass Mitterand die Partei umgebracht hätte. Er hatte sie in die Regierungsverantwortung mit aufgenommen und damit war der Nimbus der gerechten Oppositionspartei verloren. Ein Abstieg von 25 Prozent auf 8 Prozent der Wählerstimmen bei der nächsten Wahl ließ die Partei fast aussterben. Das Programm der Partei und die Regierungsverantwortung konnten nicht in Einklang gebracht werden. Des Weiteren gab es in dieser Zeit einen starken Linksrutsch in der Programmatik Mitterands. Zudem konnten die drei Minister der PCF sich durch ihre Politik nicht profilieren. Als dritter Punkt müssen die Konzepte des Klassenkampfes genannt werden, die die französischen Wähler für Frankreich gerade vor dem Hintergrund des Mauerfalls als nicht mehr notwendig erachteten.

"Mit dem Verlust der logistischen und personellen Ressourcen auf lokaler Ebene wird ein empfindlicher Lebensnerv der Partei berührt."⁶⁵

Die Partei versuchte sich mit einem interessanten Konzept, am Leben zu erhalten. In ihren Reihen sollen unterschiedliche Parteiströmungen aufgehen. Sie machte sich eine Regelung zunutze:

" Zur Etablierung eines *mouvements* ist die Unterstützung von mindestens zehn Parlamentariern aus mindestens 3 Departements und 10 Prozent der Delegierten für den Leitantrag der Strömung auf dem Parteikongress erforderlich. Diese Strömungen erhalten auch eine Finanzausstattung seitens der Partei, um ihre politischen Ziele verfolgen zu können."⁶⁶

Vor dem Abstieg waren die Parteistrukturen von zentraler Betreuung für ihre Mitglieder (von der Wiege bis ins Grab). Diese Anbindung an die Partei konnte nicht weiter aufrechterhalten werden, aber dennoch stellten die Kommunisten ein gut organisiertes soziales Netz zur Verfügung. Sie hielten für Benachteiligte Ferienhäuser bereit, übernahmen Verantwortung in den Vierteln und engagierten sich sehr stark in den Betriebsräten. Die *Parti socialiste* (PS) hat ungefähr 120.000 Mitglieder und ist auf der lokalen Ebene sehr erfolgreich. Die PS spannt ihr soziales Netz über die Vereine hinweg. In ihrem Statut wird festgeschrieben, dass jedes Mitglied, insbesondere Mandats-träger, auch Mitglied in zwei Vereinen sein

⁶⁴Worms, 2001, Seite 400

⁶⁵Schild & Uterwedde, 2006, Seite 52

⁶⁶Schild & Uterwedde, 2006, Seite 61

sollen. Insbesondere vor einer Gremienwahl wird dieser Umstand überprüft. Sie nutzen diese Quellen zur Themenfindung, deswegen ist bei der Zusammenstellung von Parteiprogrammen ein besonderes Interesse an den lokalen Vereinen zu bemerken. War die PS immer eine programmatische Partei, änderte sich dies Anfang der 90er Jahre. Die Suche nach einem (potentiellen) Präsidentschaftsbewerber wurde zu Ihrem Daseinsgrund, damit wurde die PS zu einem taktisch für Kandidaten einsetzbaren Vehikel degradiert.⁶⁷ Um den starken Mann im Staate zu suchen, splitterten sich Strömungen, die stets einer Symbolfigur folgten, immer wieder ab.

Die *Union pour un mouvement populaire* (UMP) als Honoratiorenpartei hat über 250.000 Mitglieder und ist auf nationaler Ebene sehr erfolgreich. Sie wurde erst 2002 u.a. von Jacques Chirac gegründet⁶⁸ und ist historisch teilweise aus der UDF hervor gegangen. Sie wurde im Jahre 2015 wieder umbenannt in *Les Républicains* unter Nicolas Sarkozy.

Europe Ecologie – Les Verts sind insbesondere in Großstädten erfolgreich und arbeiten nach ihrer Programmatik mit dem linken Lager zusammen. Mit einer Mitgliederschaft von ca. 17.000 Franzosen sind sie in ihrer jetzigen Form erst seit neun Jahren aktiv. Dabei sind sie ebenfalls ein Konglomerat aus mehreren grünen Parteien.⁶⁹

Die *Front National* (FN) zeichnet sich durch eine starke Machtkonzentration an der Spitze aus. 1972 von Jean-Marie Le Pen gegründet wird sie heute von dessen Tochter weitergeführt.⁷⁰

Die Aufzählung spiegelt den Personenkult wieder.

Eine gesellschaftliche Bewegung unterscheidet sich von einem Interessenverband oder einer Partei hinsichtlich ihrer fehlenden festen Führung sowie der organisatorischen Struktur. Agenda-Setting ist oft der Grund ihres Entstehens. Laut Möckli sind die Bewegungen "(...)Träger neuer Ideen und Forderungen [...]“, und sind oft nicht “[...] in die bestehenden Institutionen eingebunden.“⁷¹ Sintomer geht davon aus, dass durch die Krise der Parteien und ihrer Absplitterungen die Partizipationsstrukturen und andere Formen der Politikausübung begünstigt werden.⁷² Die 'Veralterung' und das fehlende Umsetzen von neuen Ideen in den Parteien, führen zu ihrer eigenen Schwächung. Allgemeinhin lässt sich sagen, dass die Gesellschaft in dem Sinne globaler und bewusster geworden ist, dass die Menschen mit einer persönlichen Überzeugung in die Partei eintreten. Der Parteisoldat, der die Ideen zu verbreiten hilft, ist heute weniger zu finden. Die Institution Partei selbst stößt auf häufige Ablehnung. Diese Fragmentierung

⁶⁷Schild & Uterwedde, 2006, Seite 42

⁶⁸Kesselmann, 2013, Seite 123

⁶⁹Cald, 2011, Seite 243

⁷⁰Cald, 2011, Seite 244

⁷¹Möckli, 1994, Seite 242

⁷²Sintomer, 2001, Seite 25

von Ideen und Zugehörigkeitsgefühl macht sich vor Allem in dem Aufkommen neuer Einpunktparteien oder auch der FN bemerkbar.

5.2.4.2 Wahlbeteiligung in französischen Städten

Es gibt einen großen Überschneidungspunkt (durch die *cumul de mandat*) der gleichen Personen auf den verschiedensten politischen Ebenen oder zumindest persönliche Beziehungen zu den höheren Ebenen. Dieses System fördert eine sehr eingeeengte Elitenebene, ermöglicht aber einen sehr guten Informationsaustausch und gute Kommunikationsbedingungen. Insbesondere der Senat, als die Vertretung der Gebietskörperschaft der Republik, eignet sich besonders für diese Art der politischen Verflechtung, weil er indirekt durch die Repräsentanten der Gebietskörperschaften gewählt wird.⁷³ Die Personalisierung der lokalen Macht ist sehr stark ausgeprägt.⁷⁴ Dabei ist eine Parteipolitisierung und Ämterhäufung des Bürgermeisters, durch das Wahlsystem gang und gäbe. In den großen Städten hat sich aber im Vergleich zu den vorherigen Jahrzehnten die Amtszeit der Bürgermeister bereits stark verkürzt. Die gesamte Organisation beruht nach Meinung Mabileaus auf der Abhängigkeit der Mandatsträger⁷⁵ und resultiert aus der Vermengung der administrativen und politischen Funktionen.

Die Wahlbeteiligung ist in den letzten Jahren immer stärker zurückgegangen. An der Abbildung (Fig 4.2) ist abzulesen, dass in den letzten 50 Jahren die Beteiligung an den kommunalen Wahlen am geringsten ist, aber auch am stabilsten anwächst. Dies ist speziell durch den Bürgermeister zu erklären, der neben dem Präsidenten höchstes Prestige genießt. Mabileau macht darauf aufmerksam, dass in Großstädten die Einwohner seit langem politisiert sind und "(...) [sich] das Verhalten der Bürgermeister [...] im Laufe des Mandats entpolitisiert."⁷⁶

Das Wahlsystem und die Anmeldung scheinen auf den ersten Blick recht unübersichtlich zu sein. Jeder Einwohner, der sein Wahlrecht ausüben möchte, muss sich auf einer Wahlliste in dem Bürgermeisteramt seines Wohnsitzes einschreiben lassen. Die Person bekommt eine *Carte d'électeur*, die abgestempelt wird, wenn sie wählt. Mit diesem Verfahren wird sicher gestellt, dass bei der Einschreibung die Wohnanschrift, durch Mietquittung, Gas- oder Lichtrechnung überprüft wird.

Die *Abstention* wird durch die Gesamtliste errechnet. Gewählt hat derjenige, der gültig wählt, ungültig wählt oder eine *Vote blanc* (d.h. kein Wahlzettel im Umschlag) erteilt. Normalerweise finden die Gemeindewahlen alle 6 Jahre statt. Im Jahre 2008 wurden sie um 1 Jahr verschoben, um einen gemeinsamen

⁷³siehe Thoenig, 1996

⁷⁴Mabileau, 1996, Seite 66

⁷⁵Mabileau, 1996, Seite 79

⁷⁶Mabileau, 1996, Seite 95

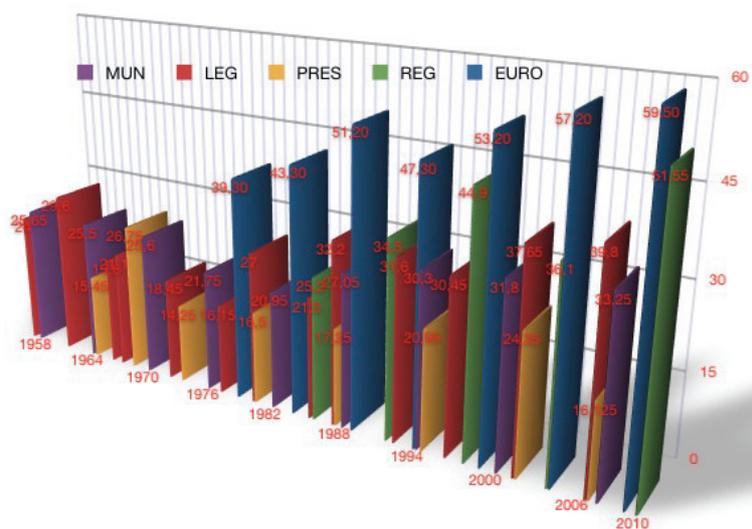


Abbildung 5.2: Entwicklung der Wahlenthaltung in den letzten 50 Jahren, Quelle: <http://contrepoint.org/wordpress/?p=1893>

Turnus mit den Präsidentschaftswahlen 2007, stattfinden zu lassen. Um die Mehrheiten zu sichern, bekommt der Sieger einer Wahl die doppelten Sitze zugesprochen, wie die anderen Parteien. Partei A und Partei B und Kommunalrat C ($C = (A + 1/2B) + 1/2 B + 1/2 C + 1/2 D$)

Die *Maire Adjoints* werden auf die Mandatsträger, die in den Rat gewählt worden sind, verteilt. Wie viele *Maire Adjoints* sich der Bürgermeister zur Seite stellen darf, hängt von der Einwohnerzahl und der Wahlquote ab. Hier werden auch kooptierte Adjoints ermöglicht. Viele Bürgermeister versuchen die Opposition, indem ein Posten des *Maire Adjoints* an sie zufällt, einzubinden. Das oppositionelle Agieren ist im Allgemeinen als konfrontationsorientiert zu bewerten. Ein Beispiel zeigt Paris, als die UMP und PS sich für eine größere Bürgerbeteiligung stark machten, aber als die PS diese einführte, hat die UMP sich gegen die partizipativen Möglichkeiten ausgesprochen. Dabei ist dieser Politikstil personengerichtet. Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass politische Entscheidungen gerade auf lokaler Ebene, vor Allem hinsichtlich des Verantwortungsbereichs für die Bevölkerung nicht zu zuordnen sind. Die Regionalwahlen werden von der Bevölkerung als uninteressanter angesehen, weil sie zu ihrer Region keine Beziehung haben, während sie dem Bürgermeister die Hand schütteln können. Ein Wandel des Bürgermeisters wird von den Franzosen nicht gewünscht, aber die Nichtpartizipation an den demokratischen Prozessen muss durch eine Intervention verändert werden. Die Mittel dieser Intervention sind strittig, wobei sich die Mehrheit der Franzosen für die größere Teilhabe des Individuums ausspricht. Die französische Demo-

kratie steht durch die Wahl auf der kommunalen Ebene auf einer starken repräsentativen Ebene.⁷⁷ "(...) 1 percent of the national population is elected at the local level."⁷⁸ Thomas macht darauf aufmerksam, dass eine mögliche Entwicklungsrichtung, auch das bloße Management von Städten sein könnte, das vielleicht sogar Fehler minimieren könnte. Derzeit geht die Reformströmung in Richtung Beteiligungserweiterung der Bevölkerung am Stadtgeschehen. Wobei Thomas die Partizipationswerbung als gescheitert ansieht, obwohl alle politischen und administrativen Kräfte die Bevölkerungsbeteiligung 'befürworten', "(...) even if politicians pretend to comply with these requests."⁷⁹ Die französische politische Kultur ist traditionell nach Schild⁸⁰ durch vier Hauptmerkmale gekennzeichnet:

- "die Koexistenz einer misstrauischen Haltung zahlreicher Bürger gegenüber dem Staat und seinen Eingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft einerseits mit einem Glauben an die umfassende Zuständigkeit des Zentralstaates für die Lösung sozialer und politischer Probleme andererseits;
- eine große Meinungsvielfalt verbunden mit einer fragmentierten Konfliktstruktur und hoher Konfliktintensität: "*Donzelot argues that contemporary societies have to be seen as far more individualized than in the past and that the social groups and status that has shaped French society are no longer relevant for the self-definition of people and for the objective social mobility of individuals.*"
- eine ausgeprägte Schwäche der Bindeglieder zwischen Bürgern und Staat und eine Kluft zwischen Bürgern und ihren politischen Eliten (*classe politique*).
- eine gesellschaftsintegrierende Rolle der Nation als Identitäts- und Einheitsstifter."⁸¹

Die Rolle der Nation, die Einheit Frankreichs zu bewahren, ist ein gewichtiger Grund für das Scheitern der Gebietsreformen. "*Le veto n'appartient pas a un seul homme, mais a 25 millions*"⁸² ist der Spruch der ersten Zeit der französischen Revolution. Die repräsentative Demokratie, die sich als ein Medium zwischen Volks- und Staatswillen zeigt, wurde von vielen Philosophen Locke, Kant, Burke bevorzugt. Wobei Rousseau 1762, III/15 der Auffassung war, dass das Volk der Souverän (*volonte generale*) ist, und nicht die Regierung. Sieyes glaubte, dass der *volonte generale* nur durch die Vertretung und nicht durch die Bevölkerung erkannt werden könne.⁸³ Ein Gesellschaftsvertrag unter den Bürgern, der jedoch keine direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten beschrieb. Hier muss die Ämterhäufung differenziert

⁷⁷siehe Thomas, 2003

⁷⁸Thomas, 2003, Seite 6

⁷⁹Thomas, 2003, Seite 6

⁸⁰Schild & Uterwedde, 2006, Seite 23

⁸¹Schild & Uterwedde, 2006, Seite 23

⁸²Dietschi, 1926, Seite 16Möckli, 1994, Seite 35

⁸³Möckli, 1994, Seite 33

gesehen werden. Die politische Dichte wird von dem Präsidenten und den Bürgermeistern bestimmt. Wobei der Bürgermeister nur wenige Einflussmöglichkeiten in der Hand hält. Um eine Gewaltenteilung und förderliche politische Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, ist das Kumulieren von Mandaten eine sinnvolle Machtoption, da davon ausgegangen wird, dass der Bürgermeister die Interessen vor Ort, auf höherer Ebene durchsetzen kann. Dabei definieren Montesquieu und Schumpeter, dass *"(...) seem to come to an agreement, by stressing that politicians are supposed to define long run policies for the population, whose part is restricted to choose the candidates who will carry on these tasks."*⁸⁴ Ist die Definition der Maßstab, warum Politiker die Entscheidungen treffen sollten, ist von Sintomer, Möckli und Buß aufgezeigt worden, dass diese Eigenschaften nicht zutreffen.

Das gegenseitige Misstrauen zwischen Politik und Bevölkerung und auch gegenüber Plebisziten hat viele historische Gründe. Insbesondere Napoleon, der durch eine Abstimmung seine Macht vergrößerte, wird als Negativbeispiel angeführt. Der Begriff Plebiszit wird daher nicht gebraucht. Es werden Referenden⁸⁵ durchgeführt. Dieses Problem der Besetzung von bestimmten Begriffen taucht in Frankreich immer wieder auf. Ein modernes Beispiel ist das Observatorium, das für die Franzosen eine Arbeitsgemeinschaft darstellt, die Daten und Erfahrungen sammelt. Es wird dann eingesetzt, wenn Politik sich nicht entscheiden kann. Das Sozialkapital, das eine aktive Zivilgesellschaft auszeichnet, ist nach Putnam's Meinung geringer geworden. Die Gruppenidentität in einer Gemeinschaft wird als unwichtiger wahrgenommen.⁸⁶

*"Der eigenen politischen Identität wird Vorzug gegeben vor der gemeinschaftlichen, z.B. in Parteien, Gewerkschaften."*⁸⁷

Der Herausbildung einer partizipativen politischen Kultur stehen die Distanz und das traditionelle Selbstverständnis der Bürger gegenüber. Sogar die Eliten sehen sich als unparteiische Vertreter für Allgemeininteressen.

*"Der Zentralismus trug ohne jeden Zweifel in starkem Maße zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in Frankreich bei. Die Kehrseite dieser Entwicklung bestand und besteht jedoch in einer großen Distanz zwischen politischen Entscheidungszentren und den von deren Entscheidungen Betroffenen."*⁸⁸

⁸⁴Thomas, 2003, Seite 5

⁸⁵Ochsner, 1977, Seite 8Möckli, 1994, Seite 74

⁸⁶Worms, 2001, Seite 355

⁸⁷Worms, 2001, Seite 402

⁸⁸Schild & Uterwedde, 2006, Seite 31

Die folgende Tabelle 4.4 zeigt die Entwicklung der Vereinsmitgliedschaft und das individuelle Bildungsniveau. Während es einen Aufwärtstrend im Bereich der weniger gebildeten Mitglieder gab, zog sich die

Tabelle 5.4: Variationen der Vereinsmitgliedschaft nach Bildungsniveau, 1983 und 1996, Quelle: INSEE Première, Nr 542 in Worms, 2001, Seite 356

Bildungsniveau (von 1 = ohne Bildungsniveau bis 7 = Universitätsbibliothek)	Mitglied in mindestens einer Vereinigung 1983	Mitglied in mindestens einer Vereinigung 1996
1	30	32
2	38	39
3	44	43
4	50	47
5	53	52
6	60	52
7	67	60

Bildungselite zurück.⁸⁹ Die direkte Demokratie ist in Frankreich an politische Verantwortung gekoppelt. Beteiligung wird zu einem Politikum, weil die Räte, Bürgermeister oder der Präsident für das Referendum verantwortlich sind. Er entscheidet, ob es durchgeführt und wie es durchgeführt wird und trägt dementsprechend die Verantwortung. De Gaulle scheiterte an einer Volksabstimmung über die Regionalisierung. Dieses Votum sollte Frankreich nachhaltig verändern. Das Politikum mehr Beteiligung hat in den letzten Jahren aber auch neue politische Gesichter hervorgebracht. In Paris hat sich Delanoë mit den expliziten Forderungen nach mehr bürgerlicher Beteiligung um das Amt des Bürgermeisters beworben. Die Bevölkerung, die sich mehr Beteiligung wünschte, hat daher via Stimmabgabe indirekt partizipiert. Er gewann die Wahl und hat daraufhin ein neues Immigrationsgesetz abstimmen lassen. Das Gesetz sollte entscheiden, ob die in Frankreich sehr lange beheimateten Migranten französische Papiere erhalten sollten. Die ohne rechtliche Gültigkeit durchgeführte Befragung stellte ein Novum für ein so wichtiges Thema dar. Eine andere Form der Partizipation in Paris ist die Initiative der Patenschaftsübernahme für Kinder, deren Eltern aus dem Land gewiesen werden sollten. Die Bürgerbeteiligung richtete sich gegen eine staatliche Entscheidung. Die Selbstinitiative, die vor Allem das Verstecken der Kinder in Wohnungen von Franzosen bedeutete, brachte keine negativen Konsequenzen für die Teilnehmenden.

⁸⁹siehe mehrChevallier, 1997, 92ff.

In einem Vorort von Paris, hat sich die eigene Partei gegen den langjährigen aus der gleichen Partei stammenden Bürgermeister bei der Wiederaufstellung gestellt. Der amtierende Bürgermeister hat sich daraufhin alleine aufstellen lassen, welches in eine parteiinterne Mitgliederabstimmung mündete.

„Das eigentliche Engagement der Mehrzahl der Staatsbürger beschränkt sich auf die Entscheidungsphase und erschöpft sich im Abstimmungsakt.“⁹⁰

Delanoë und sein Wahlkampf in Paris haben, die Tore der Beteiligung weit aufgestoßen, denn es wurden viele offene Fragen gelöst. Die Bürger haben sich mit ihrer Wahl für den Kandidaten auch für die Bürgerbeteiligung entschieden. Demokratie als Gewöhnungs- und auch als Erziehungsprozess, wie dies bei der Einführung der repräsentativen Demokratie der Fall war, muss eine Partizipation erst zum Alltag werden lassen. Die *Conseils de quartier*, die auf eine bereits sehr lange Tradition zurückblicken können, wurden häufig als ein kommunistisches Thema wahrgenommen, also als ein Oppositionsthema ohne Gesicht. Eine Person lässt sich in Frankreich sehr leicht mit einem Thema verknüpfen und diese Person hat bis dato gefehlt. Dabei wurde nach einem Projekt wie Kultur gesucht, das die Bürger an erster Stelle informiert und im Einflussbereich des *Arrondissements* liegt. Bürgerbeteiligung wurde in Frankreich als neues Wir-Gefühl eingeführt. Die Stadt wurde zu einer Gemeinschaftsstadt, einer Solidarkommune⁹¹, in der Demokratie dem Individualismus entgegenstehen soll.

„French urban policy has always been prolific with the word “citizenship”. Reciprocally, the contemporary discourse on participatory democracy is very focused on the renewal of administrative action and local public policy. In both cases, the mediation between urban policy and participatory politics is the reconstruction of the “social link”.“⁹²

Die Bürgerbeteiligung wird bisher allzu häufig als eine „Stop-Option“ genutzt.

Einer Gegenbewegung wird dennoch ein neues Mittel in die Hände gegeben. Diese Bewegungen sind gegen bestimmte staatliche Entscheidungen und Maßnahmen gerichtet und gehören dem kurzfristigen Protest (Demonstration) an. Formen kontinuierlicher Beteiligung an der politischen Willensbildung kommt dagegen eine geringere Bedeutung zu.⁹³ Die Strukturen sind bisher nur limitiert einsetzbar und bieten allzu häufig keine Alternative zu den Optionen der Zustimmung oder Ablehnung zu administrativen Angeboten.⁹⁴

⁹⁰Möckli, 1994, Seite 82

⁹¹Herzberg, 2009

⁹²Sintomer, 2001, Seite 16

⁹³Schild & Uterwedde, 2006, Seite 23

⁹⁴Sintomer, 2001, Seite 27

*"Habermas has argued that public opinion has to lay siege to the fortress that the political power represents, but without trying to take it by assault. Public opinion and grassroots associations have to be self-limited and not cross the border after which they would become institutionalized and bureaucratized."*⁹⁵

Dabei findet die Beteiligung unter dem Vorzeichen der höheren Komplexität statt und wird durch die verschiedenen Kooperationen in den Kommunen noch einmal verschärft. Es ist nach Ansicht Möcklis unmöglich, dass sich andauernd alle mit politischen Themen beschäftigen. Demokratie bedarf einer Leitung.⁹⁶ In der städtischen Partizipation gibt es nach Thomas ein ganz entscheidendes Defizit durch die limitierte Rolle der Bevölkerung und ihres Aufgabenbereichs.

*"The discourse on participatory democracy tends also to be an ideology, and this is a paradox if one considers that the neighbourhood councils are allegedly the most political dimension of French urban policy (politique de la ville)."*⁹⁷

In den Städten wirken die verschiedensten Akteure. Zusätzlich zu dem sogenannten Dreieck (Verwaltung, Stadtrat und Bürger) sind es auch die Assoziationen, Syndikate und Parteien, die in den Entscheidungsprozessen wirken.⁹⁸ Die Bedeutung der kommunalen Ebene wächst insbesondere für soziale Themen, wie Integration. Es sind besonders die großen Städte, die als Werkstätten für die unterschiedlichen Ansätze gebraucht werden. Die Problemnähe und das Vorhandensein der verschiedenen lokalen Akteure, die es zu vernetzen gilt sowie die Notwendigkeit einer differenzierten und abgestuften Vorgehensweise, zeigen dass Integrationspolitik nur dezentral sinnvoll ist.⁹⁹ Die städtische Zivilgesellschaft mit einem starken sozialen Netzwerk, der Kommune als Moderator und weitreichenden staatlichen Kompetenzen soll der Problembewältigung zum Erfolg helfen.

5.3 Die französische Stadt und ihre politischen Voraussetzungen

Der Gemeinderat wird für sechs Jahre gewählt. Das Wahlsystem ist abhängig von der Größe des Wahlgebietes, das gleichzeitig das Gemeindegebiet ist. Kommunen mit mehr als 3500 Einwohnern wählen in einem Mischsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. In zwei Wahlgängen soll eine Repräsentation

⁹⁵Habermas (1996) Sintomer, 2001, Seite 16

⁹⁶Möckli, 1994, Seite 84

⁹⁷Sintomer, 2001, Seite 28

⁹⁸Article L2144-3 et Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 1 Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande.

⁹⁹Neumann, 2007, Seite 2

von Minderheiten ermöglicht werden. Je nach Zusammensetzung wird zwischen städtischen *Commissions municipales* (Bürgermeister, Rat, Beigeordnete) und außerstädtischen *Commissions extra municipal* (Gemeinderat, Sachverständige und Repräsentanten der Verbände) unterschieden.¹⁰⁰ Die Stadtratsmitglieder sind zur Teilnahme an Ratssitzungen verpflichtet. Dabei können sie für ihre Arbeit Kommissionen bilden. Diese Dauer- oder temporären Einrichtungen haben keine Entscheidungsbefugnis und den Bürgermeister als Vorsteher. Die Ratssitzungen finden vierteljährlich statt. Im Unterschied dazu führen große Städte monatlich Ratssitzungen durch. Die Versammlungen sind grundsätzlich offen und nur auf Antrag, der von drei Abgeordneten oder dem Bürgermeister gestellt wird, geheim. Die Beschlussfähigkeit ist gegeben, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Die Anträge werden mit absoluter Stimmenmehrheit beschlossen. Der Rat ist Beratungs-, Kontroll- und Beschlussorgan und besitzt eine kommunale Allzuständigkeit.

„Gleichwohl wurde diese Allzuständigkeit durch rechtliche, politische und praktische Restriktionen eingeschränkt. Hierzu gehören die Staatsaufsicht, die Regierungspolitik sowie der finanzielle Spielraum der Kommunen.“¹⁰¹

Die Ratsversammlung hat mehrheitlich folgende Punkte auf ihrer Tagesordnung:

- Bericht des Bürgermeisters – Zusammenfassungen über in Paris gestellte Vorlagen und die vom Rat zu genehmigenden staatlichen Bauvorhaben.
- Einwohnerfragestunde – das Publikum hat Zugang zu den Sitzungen, wobei die Tagesordnungen veröffentlicht werden. Bisweilen kommen Bürger, die sich selbst mit Experten und Anwälten professionalisieren. Einwohner können Ratsmitglieder ansprechen.
- Publikumsdiskussion – Besprechung offener Themen - Expertenanhörungen können beantragt werden.

Die Kontrollfunktion liegt bei dem Rat und funktioniert über die *Maire Adjoints*, die Stellungnahmen in Form von Vorlagen oder Anhörungen abgeben. Das einfache Mitglied bekommt keine Aufwandsentschädigung. Der Rat tagt von 19 Uhr bis 23 Uhr im Rathaus im *Salon de mariage*. In den großen Städten sind politische Ausschüsse, wie der Kulturausschuss, sehr viel verbreiteter.¹⁰² Der Leiter des

¹⁰⁰Frère, 1997, Seite 138

¹⁰¹Frère, 1997, Seite 139

¹⁰²Modifié par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 2 Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

Ausschusses wird vom Bürgermeister ernannt. Ausschüsse arbeiten konsultativ, in sie können Vertreter gesellschaftlicher Vereinigungen berufen werden. Sie beraten zu Themen, die ein bestimmtes Projekt oder auch öffentliche Dienstleistungen betreffen. Die Fraktionen tagen vor der Gemeinderatssitzung, die in Frankreich dem gleichen starken Fraktionszwang unterliegen wie in deutschen Kommunen. Wenn ein Ratsmitglied anders abstimmt als der Rest seiner Fraktion, wird die Person vom Bürgermeister nicht wieder auf der Liste platziert. Diese Art Abhängigkeit schränkt ein freies Mandat ein. Die zeitliche Einbindung der Ratsmitglieder beträgt 4 bis 5 Stunden im Monat. Die Distanz vom Bürger zum Ratsmitglied scheint wegen der Nichtvergütung eine weniger prekäre zu sein. In einem Rat besitzen die Regierenden immer doppelt so viele Sitze wie die Opposition. Die Listen bestehen aus dreißig Kandidaten, die nach Immigration, Geschlecht, Beruf und Können und ihrem Verhältnis zum Bürgermeister zusammengestellt werden. Die Größe des Rates ist abhängig von der Einwohnerzahl. Die *Maire Adjoints* werden von der Liste von oben nach unten benannt. Die fehlenden Sitze im Rat werden vom Bürgermeister direkt ohne Listenbesetzung ausgesucht. Der Bürgermeister und die *Marie Adjoints* sind immer Gemeinderatsmitglieder. Die Beteiligung der Bürger durch die Partizipation im Rat ist als sehr verantwortungsvoll einzuschätzen. Hier kommt das Phänomen des *Buffet des autres* zum Einsatz. Dabei werden die anderen Mitglieder, die vielleicht keinen Platz erringen konnten, in anderen Stellen untergebracht, z.B. Direktor eines Centre Animation oder eines *Conseils de Quartier*. Als Gegenstück zum Bürgermeister wohnt dem Gemeinderat Allgemein hin ein oppositionelles Element inne.

*"Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public."*¹⁰³

Der Bürgermeister ist zumeist männlich, besonders in den großen Städten. Wobei er in Großstädten nicht unbedingt aus der gleichen Stadt kommen muss. Er ist meist Absolvent der *ENA*, *Ecole nationale de administration*, *Science PO* oder der *Polytechnic*. Das Absolvieren dieser Einrichtungen ist fast eine Voraussetzung geworden, denn hier wird das komplexe Staatsverständnis vermittelt. Die ENA stellt die Schule für gute Staatsdiener dar. Der Bürgermeister besitzt zentrale Funktionen. Wobei er eine Doppelfunktion trägt. Er ist Vorsitzender des Rates und der Verwaltungsvorsteher und gleichzeitig Vertreter des Staates in der territorialen Verwaltungseinheit.¹⁰⁴ Er unterliegt der Weisungsbefugnis und

¹⁰³Article L2143-2 et Modifié par Loi 2002-276 2002-02-27 art. 1 I, 2 jorf 28 février 2002

¹⁰⁴Kuhlmann, 2004b, Seite 9

erfüllt administrative Aufgaben, wie Standesbeamter oder *officier de police judiciaire*. Er setzt Gesetze und Vorschriften um.

*"The mayor and its town council make decisions and enforce them. That is why they are elected."*¹⁰⁵

Er ist zudem gesetzlicher Vertreter der Gemeinde, verwaltet Kommunalvermögen, überwacht die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts. Der Bürgermeister kann nach seiner Wahl nicht wieder abgewählt werden. Durch den ersten Listenplatz ist eine starke Personalisierung der politischen Entscheidungen gegeben. Insbesondere in den Gemeinden und kleineren Städten ist die Dauer des Bürgermeisteramtes enorm, bis zu 50 Jahre sind keine Seltenheit. Er führt die Beschlüsse des Rates in eigener Verantwortung aus und hat mit dem *Acte un* der Dezentralisierungswellen "(...) von 1982 mehr Befugnisse im Bereich der Stadtplanung erhalten."¹⁰⁶ Den Räten bleibt dabei das Rückholrecht oder die Ablehnung von Beschlüssen, die insbesondere von dem Bürgermeister gefordert werden. Die Stellung des Bürgermeisters ist teilweise sehr unterschiedlich, während in Paris dem Bürgermeister eines *Ar-rondissements* nicht einmal eine Briefmarke gehört, wurden in den großen Städten schon bereits vor der Dezentralisierung präfektuale Aufgaben mit bearbeitet, etwa im Bereich der Stadtplanung.

"In den Städten Lille, Bordeaux, Lyon und Strasbourg wurden planerische Aufgaben seit der Gründung der *Communautés Urbaines* im Jahre 1966 von diesen wahrgenommen."¹⁰⁷

Die Verwaltung der Städte und Gemeinden ist in besonderer Weise von den Nachkriegsentwicklungen beeinflusst worden. Die Modernisierung Frankreichs als staatliche Aufgabe konnte insbesondere in den Kommunen nicht geleistet werden. Dabei hat sich ein System herausgebildet, das als Elitentechnokratie bezeichnet werden kann. Durch die Ausbildung der Verwaltungsführung an den *Grandes écoles* gibt es eine Bindung zwischen den politischen, wirtschaftlichen und Verwaltungs-Eliten des Landes. Die Denkmuster und Handlungsstrategien ähneln einander sehr, was eine Kooperation vereinfacht, aber eine Kontrolle nahezu unmöglich macht. Die Verwaltung als Kulturgut macht es schwieriger Reformierungen zu ermöglichen. Insbesondere wenn sie auf ihre Kernkompetenzen zurück geschnitten werden soll - "(...) *recentrer l'Etat sur ses missions principales*."¹⁰⁸ Dem Rückzug des Staates als Kernforderung des New Public Managements wurde mit der Entstaatlichungspolitik geantwortet. Um die Verwaltungseffektivität zu verbessern, setzen sie vermehrt auf die Erfahrungen der Bürger. Dieses Nutzerdenken scheint sich in den

¹⁰⁵Thomas, 2003, Seite 6

¹⁰⁶Kuhlmann, 2009, Seite 121

¹⁰⁷Newman & Thornley, 1996, Seite 155 Kuhlmann, 2004b, Seite 13 und Newman & Thornley, 2004

¹⁰⁸vgl. www.service-public.fr 24.2.2004 in Kuhlmann, 2004b, Seite 14

Verwaltungshandlungen widerzuspiegeln.¹⁰⁹ Die Mit dem Gesetz *loi no. 92-125 am 6. fevrier 1992 relative a l'administration territoriale de la republique* wurden die Informations- und Partizipationsmöglichkeiten der Einwohner und ihrer gewählten Vertreter auch rechtmäßig gestärkt.¹¹⁰ Französische kommunale Verwaltungen sind in einer gleichrangigen Gebietskörperschaftenstruktur eingebunden. Ein Zusammenwirken der Strukturen obliegt Paris und seinen Präfekturen. Die Über- und Unterordnung von Präfekt und Bürgermeister als Staatsbeamter wird durch die Gesetzmäßigkeitsprüfung vollzogen.¹¹¹ Machtpolitisch sind es die Präsidenten der *Conseils regionaux* und *Conseils generaux* und die Bürgermeister der großen Städte, die von dem informellen Beziehungssystem profitieren.¹¹² Die Verwaltung in den Kommunen setzt sich stark aus Parteiangehörigen zusammen. Dabei hängt ihre Größe von der Einwohnerzahl ab. In Frankreich gibt es drei Kategorien von Beamten: medical, staatliche und kommunale Beamten. Die Verwaltungsmitarbeiter artikulieren ihre Forderungen durch ihre Syndikate. Die gewählten *Adjoints* sind ein interessanter Unterschied zu dem deutschen klassischen System der Trennung von ausführender und beschließender Gewalt. Eine feste Zahl von *Adjoints*, die von der Einwohnerzahl abhängig ist¹¹³, stellt sich alle 5 Jahre zur Wahl. Sie betreibt Verwaltung und Politik, denn sie ist für ihre Abteilung und die Ausführung von deren Aufgaben zuständig und kann im Kommunalrat politischen Einfluss nehmen. Die bestellten *Adjoints* lassen ihre hauptberufliche Arbeit ruhen und bekommen ihr Gehalt aus der Arbeit in der Kommune. Wobei das Gehalt nicht durch mögliche Einkommensverluste aufgewertet wird. In ihrem eigenen Ressort stimmen sie sich ständig mit dem Bürgermeister ab. Sie erarbeiten Vorlagen und sind das Initiativorgan in der Kommune, während der Rat ein Kontrollorgan darstellt. Das ausführende Organ wird mit dieser Methode teilweise direkt mit gewählt, da sie auf der Liste zur Kommunalwahl stehen, aber vom Bürgermeister berufen werden. Die Abberufung erfolgt durch den Gemeinderat. Frankreich ist von einem dezentralen lokalen Handlungsspielraum und von einer ungewöhnlichen Dichte von Akteuren und Institutionen gekennzeichnet.¹¹⁴ Öffentliche Akteure, aber auch Verbände oder Non-Profit-Organisationen zeichnen das Bild, neben den halb-öffentlichen Unternehmen oder auch privaten wirtschaftlichen Akteursgruppen (z.B. in der Wasserwirtschaft). Sie sind in keiner klaren Rollen- und Funktionstrennung zwischen Gebietskörperschaften mit Kompetenzüberschneidungen und Institutionen mit konkurrierenden Zuständigkeiten aktiv. Die Reformen schufen neue Strukturen

¹⁰⁹Sintomer, 2001, Seite 12 & CHAPITRE IV : *Services de proximité Article L2144-1 et Créé par Loi no. 2002-276 du 27 février 2002 - art. 1 "Certains services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des annexes mobiles de la mairie."*

¹¹⁰Frère, 1997, Seite 142

¹¹¹*outefois, aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres d'état civil ne peut être réalisée dans ces annexes mobiles. Article L2144-1 576*

¹¹²Frère, 1997, Seite 114f.

¹¹³Sie darf nicht 30 Prozent der Gemeinderatsmitglieder nicht überschreiten.

¹¹⁴Thoenig, 2006, Seite 41

ohne die alten abzubauen. Der Bürgermeister kann durch die Veräußerung von kommunalem Besitz Gelder für Projekte aufbringen, wobei er den Präfekten nach der Rechtmäßigkeit befragt. Es herrscht ein ständiges Miteinanderarbeiten zwischen Präfekt und Bürgermeister. Der Bürgermeister steht als Chef der monokratischen Verwaltung auch einer politischen Institution vor. Der Bürgermeister muss sich als Politiker ausweisen und versucht während seiner Mandatszeit seine Ideen umzusetzen. Seine Eigeninitiativen, die häufig auch an finanzielle Mittel gebunden sind, müssen mit den kommunalpolitischen Akteuren, aber auch mit dem Departement, der Region und dem Staat abgesprochen werden. Sein individueller Spielraum ist bisweilen relativ klein, was die Ämterhäufung entstehen ließ. Sein Ansehen wird auch über seine weiteren Einflussbereiche definiert. Die Ämterhäufung wurde bis auf die Spitze getrieben, so dass der zeitliche Faktor der Anwesenheit der Mandatsträger als zu gering eingeschätzt wurde. Der Senat zeigt sich als Negativbeispiel (siehe oben). Während Einzelmandatsträger vor 20 Jahren noch häufig anzutreffen waren, sind sie heute in der Praxis verschwunden. Die Komplexität der Themen und des Politikgeflechts führte zu der größeren Kumulierungsdichte.

“Vor allem solche Mandatskumulierung setzt sie in den Stand, nicht nur Einfluss auf die regionale und nationale Politik zu nehmen¹¹⁵, sondern auch auf die lokalen und regionalen Dienststellen und Bediensteten der Staatsverwaltung einzuwirken.“¹¹⁶

Das führt auch dazu, dass Entscheidungen keiner Institution zugeordnet werden können. Die *Intercommunalité* könnten ebenfalls den Machtspielraum der Bürgermeister in großen Städten verbessert haben, da Konzepte z.B. *Communautés d'agglomération* oft von der Stadt vorgeschlagen werden. Der Modernisierung seit den 80er Jahren ging eine Veränderung der politischen Machtverhältnisse in den Städten voraus. Die neuen Machtinhaber griffen vermehrt Reformschritte auf, die dem New Public Management-Konzept gedanklich nahe stehen. Die Kundenrolle und die Verwaltung als Dienstleister wurde durch die *Maisons de Service Public* Rechnung getragen. Insbesondere die ländlichen Kommunen versuchten die lokale öffentliche Dienstleistungserbringung in den sozial benachteiligten Problemquartieren durch die Einrichtung von *One-Stop-Agencies* zu verbessern.¹¹⁷ Der staatlichen Verwaltungsmodernisierung ging somit die lokale Modernisierung voraus. Modernisiert wurde aber oft in einem Bereich, der meist alle Gebietskörperschaften betraf, z.B. Qualitätsmanagement durch Kundenbefragungen und durch den Einsatz von Mediatoren. Die starke lokale Präsenz des Staates konkurriert institutionell wie personell mit den Gebietskörperschaften der Kommune. In der folgenden Abbildung wird der Anteil der Beschäftigten

¹¹⁵vgl. Hoffmann-Martinot, 2003, 166 in Kuhlmann, 2006c, Seite 404f

¹¹⁶Wollmann, 2008b, Seite 42f.

¹¹⁷Kuhlmann, 2009, Seite 19

ersichtlich. Der Anteil der Beschäftigten im lokalen Bereich steigt in Frankreich stetig an. Das *Nouvel-*

Tabelle 5.5: Beschäftigungsanteil in der lokalen Verwaltung, Quelle Kuhlmann, 2007b, Seite 4

Country	Local Public Em- ployment per 1.000 inh. 1991	Local Public Em- ployment per 1.000 inh. 2001	Local Public Em- ployment Change 1991-2001 in%	Local Public Em- ployment 2001(% of General Public Employment)
Germany	25.2	17.8	-26.4%	31.9
France	20.2	23.3	+20.4%	29.6

le Gestion Publique (NGP) in dem ebenfalls einige Elemente des NPM Konzeptes enthalten sind, wie Kontraktmanagement oder auch *délégation* (Abordnung) sind insbesondere in den großen Städten und Départements eingeführt worden. Aus den Arbeiten ergaben sich eine verbesserte Transparenz und eine Verwaltung, die outputorientiert handelt.¹¹⁸ Eine Experimentierklausel für lokale Gebietskörperschaften wurde 2003 eingeführt.¹¹⁹ Die lokale Demokratie wurde durch das Petitionsrecht gestärkt. Das Referendumsrecht wurde den Lokalpolitikern zugesprochen und wertete diese dadurch auf. Mit diesen Schritten wurde wesentlichen Problemen begegnet, wie den Effizienzproblemen der Verwaltung, der geringer werdenden Steuerungsfähigkeit durch Unkenntnisse der regionalen und lokalen Situationen,¹²⁰ den regionalen Ungleichverteilungen der ökonomischen Potenziale und der Bevölkerung sowie der anhaltenden Legitimitätsschwächung durch Nichtwähler. Der zentralisierte unitaristische Staat lässt nur geringe Bürgerbeteiligung zu, zur gleichen Zeit gibt es durch die hohe Zahl der Gemeinden eine sehr hohe Zahl von Gemeinderatsmitgliedern (etwa 500.000).¹²¹ Den Bürgern wurden durch Neuerungen mehr Informations- und Diskussionsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Beispielsweise müssen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eine öffentliche Debatte über ihre Finanzsituation innerhalb von 6 Wochen vor Abschluss des kommunalen Haushaltes abhalten. Die Budgetunterlagen werden öffentlich gemacht und über kommunale Dienstleistungen wird informiert. Den gewählten Vertretern von "(...) Minderheiten wird das Recht auf Informationen und Meinungsäußerungen in Gemeinden mit über 3.500 Einwohnern gewährt, um beispielsweise eine außerordentliche Gemeinderatssitzung einzuberufen."¹²² In diesem Zusammenhang hat der partizipative Haushalt, von den Parteien der parlamentarischen Linken forciert, die Möglichkeit sich gegen den traditionellen Zentralismus zu stellen.

¹¹⁸Kuhlmann, 2009, Seite 131

¹¹⁹siehe Schild & Uterwedde, 2006, Seite 114

¹²⁰vgl. Schild & Uterwedde, 2006, Seite 109f.

¹²¹Schild & Uterwedde, 2006, Seite 121

¹²²Frère, 1997, Seite 142

Das Netzwerk *Démocratiser Radicalement la Démocratie* hat sich dem Ziel verschrieben, die städtischen sozialen Beziehungen zu transformieren und einen Dialog um Solidarität zu forcieren. Insbesondere in Städten finden seine Konzeptionen häufiger Anwendung, da eine Konzentration von benachteiligten sozialen Schichten vorhanden ist. Partizipation wird ausdrücklich als Reformziel erwünscht, wobei den Netzwerkern die 'Politik der Nähe' zu kurz kommt. Eine Begründung ist die Anerkennung der Bürger in der Rolle der Entscheidungsträger.¹²³ Argumente der verschiedensten institutionellen Akteure und der Bevölkerung sollen ausgetauscht werden, dabei kann eine Finanzautonomie gegeben werden. Der Prozess der politischen Entscheidungen wird transparenter, von der Diskussion bis zur Realisierung. In einigen Städten sind es die Bürger selbst, die über die Regeln ihre Partizipation bestimmen.¹²⁴ Dabei muss eine gemeinsame Definition zur Funktion der Beteiligung gefunden werden. Der Bürgermeister und die Verwaltung bemühen sich um direkten und schnellen Kontakt. Allen Anfragen wird eine Antwort gegeben, auch wenn dies nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommunen liegt. Insbesondere bei den Aufgaben zum *etat civil*, wird eine Entflechtung, oder zumindest äußere Entflechtung, angestrebt, und die *One Stop Agencys* angeboten. Aber auch in anderen Feldern mit unmittelbarem Bürgerbezug ist ein Übergang zu stärker integrierten, nutzerfreundlichen Organisationsformen zu beobachten, so etwa im Bereich der lokalen Sozialverwaltung. Insgesamt wird das Verhältnis der drei Akteure von einigen wenigen geprägt. Die Verwaltung selbst tritt nur wenig (durch die *Maire Adjoints*) in Erscheinung und zeigt sich offen. Der Gemeinderat zeigt sich weniger als Initiativorgan, denn als Kontrollorgan und muss über Beschlüsse und Vorlagen der *Maire Adjoints* und des Bürgermeisters entscheiden.

5.4 Die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung

Der rechtliche Ausbau der Partizipationsrechte begann mit dem Gesetz *démocratie de proximité*, diese Regelung bezog in der Praxis vor allem die Vereine als Akteure ein. Als mögliche Gegenmacht haben die verschiedenen *Conseils* jedoch ausschließlich konsultativen Charakter und ermöglichen die Einbindung der Bürgerschaft in den lokalen Politikprozess. Eine mögliche Vetoposition gegenüber der lokalen Exekutive entsteht jedoch oft nicht. Kuhlmann formuliert:

„Insoweit stellte hier die *démocratie de proximité*, deren Aufkommen seit dem Wechsel von sechs Arrondissements zur politischen Linken im Jahr 1995 zu beobachten ist, in erster Linie ein In-

¹²³ Allegretti, 2004

¹²⁴ Hendlar, 1996, Seite 102ff.

strument zur politisch-institutionellen Profilierung der oppositionellen Bezirksbürgermeister gegen die zentrale Stadtexekutive dar.“¹²⁵

Kuhlmanns Darstellung wurde auch von der Interviewpartnerin in der Erhebung bestätigt. Erfahrungen mit der Gewährung von bürgerlicher Teilhabe waren dennoch bereits vor der gesetzlichen Regelung Alltag. Ganze Kulturprogramme wurden von Bürgern und Experten für die Bürgermeister geschrieben, z.B. Delanoë.¹²⁶ Die *Conseils de quartier* sind eine traditionelle französische Einrichtung, die in einigen Städten von den Bürgern am Leben erhalten worden sind. Die Selbstorganisation der Einwohner ist dennoch oftmals mit einem *Top-Down*-Prinzip eingeführt worden, das sich mit mikrolokalen Problemen wie Transport, Wohnung usw. befasste. Ein prominentes Beispiel für politische Teilhabe ist der Bürgerhaushalt, der keine definitionsgetreue Ausgestaltung kennt. Der Bürgerhaushalt wird von Herzberg als Möglichkeit gesehen "(...) in einen städtischen sozialen Dialog zu treten, eine gemeinsame Zielerreichung anzustreben und Solidarität beispielsweise zu den sozial Schwächeren zu [...]schaffen.“¹²⁷ In diesem Instrument werden die Einwohner aufgerufen Entscheidungen zu treffen, es geht somit über eine Informierung hinaus. Der Anreiz für die Verwaltung oder für die politisch Gewählten diese partizipativen Möglichkeiten zu unterstützen, ist je nach Art sehr unterschiedlich. Die Funktion der Abgabe von Aufgaben besteht beispielsweise bei den Freiwilligenzentren und die Vereine verwalten sich selbstständig. Diese Obliegenheit ist jedoch stark eingeschränkt, da die Bürger eine finanzielle Eigenleistung in der Regel nicht erbringen wollen. Eines der größten Probleme der Einwohnerpartizipation ist die Teilnehmerhöhe und deren nicht vorhandene Vielfalt. Sintomer macht in seiner Studie darauf aufmerksam, dass nicht von den *citizens* gesprochen werden darf, wenn sich nur weniger als 5 % beteiligen.¹²⁸ Sintomer macht deutlich, dass insbesondere die Quartiersräte den Einwohnern mehr politischen Einfluss ermöglichen, die bereits Einfluss innehaben.¹²⁹ Ihre Funktion in dem politischen Prozess speziell ihre Funktion als Partizipierende in einem gesamtstädtischen Kontext wird häufig nicht erläutert. Große Unsicherheit wird ebenfalls durch unklare Verfahren ausgelöst.¹³⁰ Großprojekte bringen eine hohe Bürgerbeteiligung hervor, aber als Betroffene. Hoch politisiert wird diskutiert und mobilisiert. Bestimmte Themen werden von Persönlichkeiten besetzt und vermarktet. Mabileaus Fazit ist schon im Jahre 1996:

¹²⁵Kuhlmann, 2004b, Seite 26

¹²⁶In dem Vereine und Protestbewegungen nach ihren Wünschen und Erfordernissen zum Thema Kultur befragt wurden. Die Finanzierung erlaubte nur ein Auditorium oder ein neues Theater, durch das Zusammentragen aller Wünsche und Diskussionen konnte sich eine Idee politisch durchsetzen.

¹²⁷Allegretti & Herzberg, 2004, Seite 7

¹²⁸Sintomer, 2001, Seite 23

¹²⁹Sintomer, 2001, Seite 1

¹³⁰Allegretti & Herzberg, 2004, Seite 8

“Die Illusion der Partizipation, die von der politischen Klasse genährt wurde, (...) wurde in der Tat durch die Gleichgültigkeit der Bevölkerung verstärkt.“¹³¹

Dabei muss ebenfalls die Informationsvielfalt zu den Anliegen kritisch beäugt werden. Die Qualität und Quantität sind bisweilen sehr schlecht. Die städtischen Partizipationsprozesse sind sehr unterschiedlich, wobei der Urnengang als stärkste demokratische Instrumentenform angesehen wird. Dieser Umstand wird auch mit der kooperativen Demokratie nicht aufgehoben. Aber diese direkte Form der politischen Interessenbekanntmachung kann eine ausreichende Beteiligung der Bürger nicht mehr gewährleisten. Antworten wie: Übersättigung, Überalterung oder keine Entsprechung mehr in der Gesellschaft stoßen auf die vielfältigen Probleme, aber trotzdem bleibt die Frage offen, warum die gewählten Repräsentanten die Einwohner nicht mehr repräsentieren. Eine Antwort kann die technische Veränderung sein, aber auch das Bedürfnis nach einer neuen Definition des *social contract* in einer Stadt. Partizipation dient dem Erlernen einer neuen sozialen Struktur vor dem Hintergrund der anonymen Gesellschaft, dem individuellen Interesse und der unglaublichen Vielzahl von Akteuren in dem politischen Prozess.

*“In Porto Alegre, the top of the participatory structure is directly in competition with the representative structure – and this is precisely what the politicians who promote “local democracy” in France do not want.”*¹³²

Partizipationsdemokratie steht in Frankreich vor anderen Voraussetzungen als in Brasilien und muss auch so eingeschätzt werden.

5.4.1 Analyseschema der Studie

In der folgenden Analyse der Befragung werden nur Ergebnisse dargestellt, die nicht für den Vergleich der Länder herangezogen werden, um eine Dopplung weitestgehend zu vermeiden. Die Erhebung fand in vier Monaten statt und wurde mit der Unterstützung des jeweiligen Bürgermeisters durchgeführt. In einigen Städten beschäftigte sich zuerst der Rat mit dem Erhebungsanliegen, um zusammen für oder gegen Befragung bzgl. der städtischen Beteiligung zu entscheiden. Eine Befragung kann Allgemein hin nicht nach einem Handbuch ablaufen, sondern muss durch Vorgespräche genau auf die Bedürfnisse zugeschnitten werden. Das macht eine quantitative Befragung so schwierig, denn sie spricht nicht jeden Teilnehmer an. Eine internationale Befragung wird noch einmal komplexer, denn politische Länderkulturen sind sehr verschieden. Der Fragebogen ist der französischen Kultur angepasst. Vor dem

¹³¹Mabileau, 1996, Seite 99

¹³²Sintomer, 2001, Seite 23

Versand des Fragebogens sind die Ergebnisse eines qualitativen Interviews in den Fragebogen eingeflossen. Die Unterstützung erfolgte von einer Person, die sich in dem politischen und bürgerbeteiligten politischen Sektor auskennt.¹³³ Die sachkundige Bürgerin war auch eine Verantwortliche der ersten Viertelräte. In der Analyse der Ergebnisse erfolgte ebenfalls die Auswertung der geführten Interviews, da diese Erklärungen zu bestimmten Sachverhalten liefern.

Veränderungen in der Bürgerbeteiligung haben gleichzeitig mit anderen Reformen im Bereich Verwaltung und Rat stattgefunden. Es wird sehr deutlich, dass die Instrumente verstärkt nach den Bedürfnissen von Verwaltung, Rat, Bürgermeister angelegt worden sind. Die *Conseils de Quartier* als Agenda-Setting- und Kontrollinstrumente sind auf die Probleme vor Ort eingegangen. Der Bürgermeister ist die maßgebende Person und ohne seine Promotion ist ein Erfolg fast auszuschließen. Die Machtfrage ist in diesem Bereich als nicht einschränkend zu bezeichnen, das bedeutet keine Veränderung der bestehenden Institutionen.¹³⁴ Die Übersicht zeigt personenbezogene Daten (Tab.4.6). Es sind die gewählten Vertreter, Verwaltungsmitarbeiter und Bürger jeweils mit einem Einzelfragebogen befragt worden.

Tabelle 5.6: Wer sind die Teilnehmer in der Studie? Die Tabelle gibt einen groben Überblick.

Kategorie	Bürger	Verwaltung	Politik
Abschluss	\bar{x} Studium	\bar{x} Studium	\bar{x} Studium
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5	\bar{x} 1-2	\bar{x} 3-5
Geschlecht	67% männlich	70% weiblich	72% weiblich
Wahlberechtigung	96%		
Legislaturperiode			zum ersten Mal
Alter	\bar{x} 56-65 Jahre	\bar{x} 36-45 Jahre	\bar{x} 36-45 Jahre / \bar{x} 26-35 Jahre
Engagement im Monat	\bar{x} 3-4 mal		
Eingebundenheit im Beruf	\bar{x} Vollzeit		

An der Befragung haben sich insbesondere ältere Bürger beteiligt. Berufsspezifisch sind diese Einwohner nicht einzuordnen, wobei die arbeitenden Partizipierenden in der Mehrzahl Vollzeit arbeitstätig sind. Die Frage nach der Wahlberechtigung ist eine ganz entscheidende, denn der Zweck von Bürgerbeteiligung ist die Integration aller in der Gesellschaft, vor allem derer, die nicht repräsentiert werden. Der Befragte ist oft männlich, im Gegensatz zu Politik und Verwaltung, bei der die Mehrheit der Befragten weiblich

¹³³PS Mitglied, QuartiersmanagementGreif-Langer, 2013

¹³⁴Touraine, 1997

ist. Der Bürgermeister in Frankreichs Großstädten ist in den meisten Fällen ebenfalls männlich. Die Befragten in der Verwaltung sind im Schnitt 36-45 Jahre alt und in allen Bereichen der Verwaltung vertreten. Dabei sind sie in 1 bis 2 Vereinen engagiert. Die Antworten der politischen Mandatsträger sind unter der Prämisse der 'jungen' - sich in der ersten Legislaturperiode befindenden Ratsmitglieder - einzuordnen. Das kann auf einen hohen Durchlauf in kommunalen Räten hindeuten.

Das wissenschaftliche Interesse bei einem Vergleich der Beteiligungsinstrumente liegt in den unterschiedlichen Ansätzen begründet. Während in Deutschland eine Mischung aus Vereins-, Eliten- und allgemeiner Bürgerbeteiligung vorhanden ist, ist die Konzentration in Frankreich auf das Alter mit den unterschiedlichen *Conseils* und den Vereinen ein sehr fokussierter Ansatz. Dabei stellen sich die Fragen, nach den bisherigen Unterschieden, nach der Ähnlichkeit der Instrumente und deren Durchsetzungskraft. Vor allem im dritten Teil der Erhebung, der die möglichen Veränderungen und Perspektiven aufzeigt, ist ein Rückbezug auf die einzelnen Instrumente möglich. Die Ausgangsthese, dass Bürgerbeteiligung die Probleme des gemeindlichen Wirkens lösen kann, wird durch die Input-, Output- und Outcome-Differenzierung der Instrumente gemessen. Im äußeren Kreis werden die Fragen geklärt, ob die Nutzerdemokratie möglicherweise als bürgerfreundlicher einzustufen ist, als der gemeinsame Demokratieprozess oder ob die Funktion der Bürgerbeteiligung ergänzend zum Rat erfolgt. Im Inputbereich muss die Chancengleichheit untersucht werden. Sind die bisherigen Bürgerbeteiligungsformen vielleicht nur für bereits Partizipierende interessant? Der Indikator der Durchlässigkeit zeigt in welchen Bereichen Interessenveränderung und eine Engagementneugestaltung vorhanden sind. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung.¹³⁵ Inwiefern agieren die Partizipierenden dabei für ein Netzwerk und inwiefern können sie in der Realität der Führungselite einen Responsivitätswillen anerkennen. Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist seitens der Bürger von drei Faktoren abhängig: der Einbindung der Bürger, der Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und der Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten. Sollte deshalb Partizipation in allen Gebieten möglich werden, weil Bürger in allen Bereichen eine Stimme haben sollten? Wann wird Partizipation unter der Berücksichtigung des Feldes für angebracht erachtet? Wer partizipiert und wie wird partizipiert? Wie und wann informiert sich die aktive Bürgerschaft? Die unterschiedliche Motivation zur Partizipation kristallisiert sich heraus und auch welche der Reizthemen zur Beteiligung führen. Inwieweit sind unterschiedliche Rahmenbedingun-

¹³⁵ Ritzki2014

gen, wie Informationszugang und Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung gegeben, die zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen? In diesem Bereich ergibt die Direktgegenüberstellung die Möglichkeit die verschiedenen Ausgangsbasen zu erklären, und sie ermöglicht verschiedene Rückführungen, wie beispielsweise das Alter mit einem Instrument korreliert, oder auch der Bildungsgrad einen Einfluss auf die Rücklaufquote ausübt. Der innere Kreis der Bürger geht der Frage nach, wie untereinander agiert wird. Der Inputbereich zeigt, welche Voraussetzungen gegeben sein sollten, um Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Dabei muss geklärt werden, ob Vereine als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner ein Mittel sind, alle Bürger einzubinden. Inwieweit spielt die Mitgliedschaft in Gruppen eine Rolle in der Art der Partizipation und in deren Umfang. Outputverbesserungen durch Effizienzgewinne werden durch das größtmögliche Nutzen von Fähigkeiten ermöglicht. Als Angemessenheitskriterien für den Output können Subsidiarität, Effizienz und Effektivität gelten. Es gilt hier zu ermitteln, in welchen Bereichen Effektivität gebraucht wird. Können daraus die Kosten antizipiert werden und die Effizienz zur Entscheidungsfindung verbessert werden?

Die Analyse ist in drei Teile aufgliedert. Zum einen (1) wurden zur Auflockerung des Fragebogens und um den Rückbezug auf die Teilnehmer zu ziehen, persönliche Fragen gestellt. Diese Technik leistet eine besondere Aufgabe, da individuelle Angriffspunkte abgeschwächt werden. Die Atmosphäre des Fragebogens wird durch diese einfach zu beantwortende Fragen aufgelockert. Es wurde wiederholt auf die Tatsache hingewiesen, dass jede persönliche Antwort eine richtige sei. Kritische Fragen sollen so einer Beantwortung überhaupt möglich gemacht werden. Zum zweiten (2) ist durch die visuelle Aufteilung die Leitlinie der Erhebung ersichtlich und der Teilnehmer kann den Aufbau nachvollziehen. In der ersten Hauptgruppe sind die privaten Angaben erhoben, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei Teilnehmer darstellen zu können. Sortiert nach den häufigsten genannten Instrumenten und den vorhandenen Instrumenten in Frankreich machen die Bürger Angaben zu ihren Beteiligungsmethoden. Nur die Bürger sind dazu aufgefordert worden, wobei die Verwaltung und Politik befragt wurden, in welchen Bereichen die Bürger partizipieren können. Diese Unterscheidung ist vorgenommen worden, da anzunehmen ist, dass die Verwaltung und Politik auf ihre allgemeinen Erfahrungen zurückgreifen und keinen Unterschied zwischen den Instrumenten machen werden. Es ist außerdem anzunehmen, dass die Mitarbeiter Kenntnisse über die vorhandenen Möglichkeiten besitzen und auch in ihrem Bereich bereits Erfahrungen gemacht haben, sonst würde sie der Fragebogen nicht ansprechen. In der zweiten Hauptgruppe werden Kenntnisse zur allgemeinen kommunalen Situation erhoben. Zum einen soll das tatsächliche Wissen der Befragten herausgestellt werden und zum anderen können die

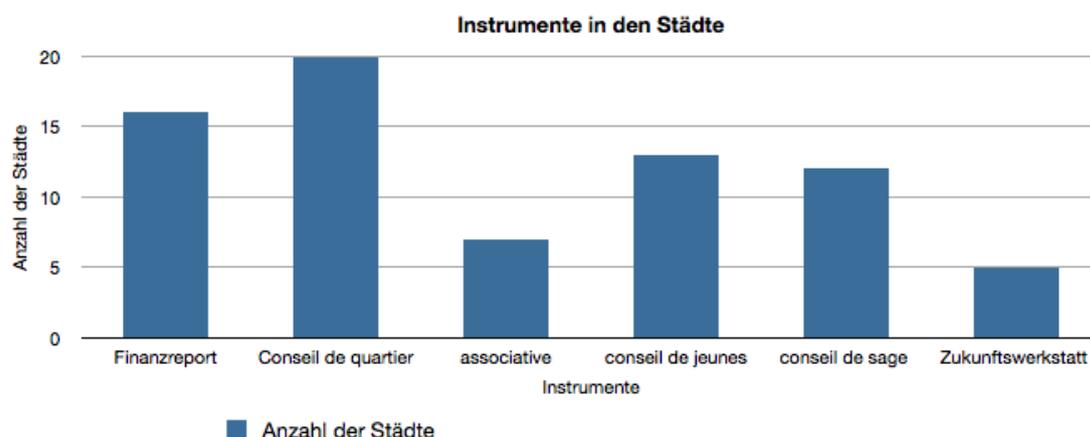


Abbildung 5.3: Instrumente in den Städten. Die Daten sind von 20 Studienstädten erhoben worden.

Rahmenbedingungen das Dreiecksverhältnis visualisieren. Das Engagement in Zeit gibt einen Einblick in die Art der Bürgerbeteiligung, ob sie als Hobby, Teilzeit- oder punktuell Engagement zu werten ist. Auch wird die Heranführung an die gewählte Methode analysiert. Hier kann eine Beziehung zum Alter und zur wirksamen Ansprache gezogen werden. Die Entscheidung für ein Beteiligungsinstrument liegt im Zweck. Nur wenn die genau anzusprechende Person bekannt ist, ist es möglich Partizipation zu erzeugen. Gibt es eine Diskrepanz zwischen dem vorhandenen engagierten Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen? In der dritten Hauptgruppe wird die persönliche Beteiligung in der Stadt analysiert. Wirkungen der Instrumente können Integration, Vereinsstärkung, Wissenszuwachs sein. Während die ersten beiden Abschnitte eine Gegenüberstellung ermöglichen, wird hier eine Interpretationsanalyse gewährt. Die Fig. 4.3 stellt die Instrumentenbeteiligung der Städte vor. Die Beteiligungsinstrumente können eingeteilt werden in (1) formale Beteiligung, (2) informelle Beteiligung, die eine Zielgruppe anspricht, (3) informelle Beteiligung, die alle Einwohner anspricht. Die Institutionshäufigkeit steigt tendenziell mit der Stadtgröße an. Natürlich spielt das *Conseil de Quartier* (1), dabei eine wichtige Rolle, denn es ist für alle Kommunen mit mehr als 80.000 Einwohnern verpflichtend, wobei die Stadträte die Gebietsverteilung festlegen.¹³⁶ Wie von Thomas analysiert, muss in Frankreich das ambitionierte Wort 'Referendum' nicht als solches angesehen werden.¹³⁷ Das Referendum wird auf der lokalen Ebene zum einen sehr wenig genutzt und zum anderen erfährt das Instrument nur wenig bürgerlichen Zuspruch. Die lokalen Gewählten waren in Frankreich bisher sehr zurückhaltend

¹³⁶Article L2143-1 Créé par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 - art. 1 et Modifié par Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 - art. 23

¹³⁷Thomas, 2003, Seite 8

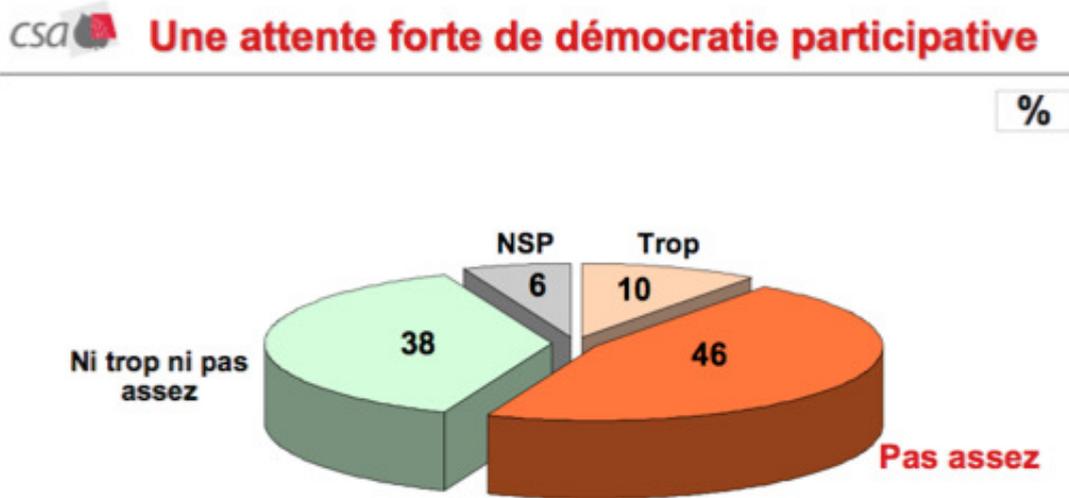
bei der Durchführung von Referenden und zweifeln deren Legitimität auf der lokalen Ebene an.¹³⁸ Eine Bürgerinitiative bedarf 20% der Unterschriften der Wahlberechtigten einer Stadt und wird vom Bürgermeister genutzt. Es soll unter kontrollierten Bedingungen Entscheidungen herbeiführen. Das Referendum kommt auf der lokalen Ebene nur wenig zum Einsatz, weil die Umsetzung der Entscheidung wahrscheinlich in den Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates fällt.¹³⁹ Die höheren Ebenen können verstärkter von dem Instrument profitieren.

Das *Observatoire* ist ebenfalls ein Instrument das in die (3) eigenen Institutionen der informellen Beteiligung für alle Einwohner eingeteilt werden kann. Die Ausgestaltung dieses Instruments der Beobachtung, zeigt das Beispiel der Stadt Bobigny. Die Begrifflichkeit wurde von Jospin geprägt, da er dieses Instrument der *Observatoire* einsetzte. Dabei hat sich der Eindruck vermittelt, dass Funktionäre eine neue Position bekommen und mit dieser Modeerscheinung eher das Aufschieben von Entscheidungen betrieben wird. Ihre Aufgabe besteht darin Situationen einzuschätzen, was in der Bevölkerung scherzhaft als das Ausschneiden von Zeitungsartikeln bezeichnet wird. In Bobigny ist das Instrument geschaffen worden, um einen 'vollständigen' dritten Partner in dem Kräftedreieck zu erschaffen. Die Bürger können sich professionalisieren. Die Aufgabe dieser *Observatoires* besteht in der Zusammenfassung aller Partizipationsinstrumente und darin Ergebnisse bzw. Arbeitsweisen zugänglich zu machen. Sie stellen die Verbindung zu anderen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten her und schaffen ein Kontrollinstrument zur Einhaltung der beschlossenen Vereinbarungen. Dabei ist zu bedenken, dass diese Institution mit eigenem Büro und Bürgerpersonal nur dann sinnvoll ist, wenn die Bürgerbeteiligung außerhalb von Vereinen stattfindet. Das *Observatoire* hatte einen großen Einfluss auf die Beteiligung in Bobigny, insbesondere im Bereich der Informationsverbreitung. Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Verwaltungen zu entlasten ist ebenfalls ein *Observatoire* in Paris entstanden (*l'Observatoire de la démocratie locale de la Ville de Paris*). Das *Observatoire des Engagement* gab es ebenfalls auf nationaler Ebene (unter dem Ausspruch *Printemps de la démocratie*) und es hatte die Aufgabe, an diesem Thema interessierte Städte zu informieren. Diese Rückholung der Demokratieinstrumente auf eine Institution steht im Gegensatz zu Bobignys Idee der Bürgerbeteiligung und verdeutlicht das Problem der unzureichenden Bezeichnung.

Beteiligungsinstrumente, die rund um den Rat und den Bürgermeister anzutreffen sind, sind beispielsweise die Eingaben. Es können direkt im Rathaus Eingaben gemacht werden, die zu Diskussionen und Abstimmungen führen können. Diese alte Tradition hat sich auf der kommunalen Ebene stark durchgesetzt. Der Bürgermeister kann sich die Bearbeitung der Eingaben jedoch aussuchen. Auch die

¹³⁸Thomas, 2003, Seite 7

¹³⁹Thomas, 2003, Seite 7



Diriez-vous que la municipalité consulte trop, pas assez ou ni trop ni pas assez les Bobyniens?

Abbildung 5.4: Befragung in der Stadt Bobigny, die Erwartungen der Bürger zum Thema partizipativer Demokratie, Quelle: V. de Bobigny, o. J., Seite 10

Sprechstunden der Bürgermeister sind so alt wie die Revolution selbst und gut gefüllt. Die Befragung in der Ratssitzung ist ebenfalls in die zweite Einteilung einzuordnen. Die Bürger haben die Möglichkeit an der Ratssitzung teilzunehmen. Sie können alle Mitglieder des Rates befragen, einschließlich des Bürgermeisters und der *Maire Adjoints*. Die Sprechstunde des Bürgermeisters hat für die Einwohner nicht die gleiche Aussagekraft wie eine offene Diskussion vor dem Gemeinderat. Eine viel höhere Verpflichtung wird geschaffen. Die Befragung findet jedoch zum Sitzungsende statt, und so kommt es vor, dass gerade gefasste Beschlüsse wieder in Frage gestellt werden. Dabei sind diese Engagierten stark professionalisiert. Sie wollen sich entweder informieren oder diskutieren und haben teilweise Experten oder rechtlichen Beistand mitgebracht. Das kann zum Ausdruck bringen, dass sich die Bevölkerung sonst nicht ernst genommen fühlt und das Problem nicht aufgegriffen wird, oder dass sie sich als etablierte Kraft ausdrücken möchten. Sie organisiert sich eine Gegenmacht. Die punktuelle Teilhabe bietet eine weitere Möglichkeit der Beteiligung und ist häufig eine informelle Beteiligung, die eine bestimmte Zielgruppe anspricht. Die punktuelle Teilhabe kommt nur thematisch und selten zum Einsatz. Diese Instrumente der Nutzerdemokratie gelten als mögliche Vermittlungswege. Die Volksumfragen sind ein

häufig genutztes Vehikel der Meinungsbildung. Die Volksumfragen gelten in der Praxis als Votierungsvorschlag und haben keinen beschließenden Charakter. Das Instrument wird speziell da eingesetzt, wo es keine politische Einigung gibt. In Bobigny (siehe Fig. 4.4) wurde eine Volksumfrage zum Thema Bürgerbeteiligung durchgeführt. Dabei kann die Befragung bei einer Beteiligungsquote von über 30% als politischer Erfolg gewertet werden. Es ist mittlerweile gang und gäbe, dass die Bürger bei Großprojekten durch Anhörung mit einbezogen werden, in einigen Städten auch per Gesetz. Die Anhörungen werden meist auf verschiedene Termine verteilt und an dem betroffenen Ort abgehalten. Erwartungen an dieses Mittel sind eine größere Akzeptanz und eine für die Betroffenen freundlichere Durchführung.

Das *Conseil des Jeunes* ist ebenfalls eine (3) Institution der informellen Beteiligung. Der Kinder- oder Jugendlichen-Rat wurde in sehr vielen Städten eingeführt und wird häufig in der Schule organisiert. Die Funktionsweisen der Demokratie zu erleben hat zu einer besseren Betrachtungsweise der Probleme der Kinder geführt. Es gibt eine kleine Anekdote aus Paris. Seit Jahren gibt es das Problem der Verschmutzung durch Hunde. 2001 wurde zum ersten Mal ein Kinderparlament initiiert, wobei sich ein kleines Mädchen zu diesem Problem vor der Schule äußerte. Sie fände es nicht sehr gut, dass sie auf dem Gehweg immer mit gesenktem Blick laufen müsse, um ein Hineintreten zu vermeiden, dabei möchte sie die Leute mal wieder ansehen können. Diese Äußerung wurde zum Anlass genommen die Anstrengungen, insbesondere vor Schulen, gegen die Verschmutzung zu verdoppeln. Eine andere Fokussierung lag bei der Vereinsbindung. Um die Jugendbetreuung zu organisieren, wurden die Kinder nach ihren Interessen befragt und die Ergebnisse mit Hilfe der Vereine umgesetzt. Sport- und Jugendpolitik existiert als gemeinsames Instrument insbesondere in den *Centre des Animation*.

Diese Instrumente wurden von den politisch Gewählten veranlasst und beruhen auf dem Prinzip der Informationsweitergabe. Das *Parlement franchement* - Sprechen wir offen - ist wohl sein berühmtester Vertreter. Diese Art von Diskussion findet im wiederholten Turnus unter einem Motto statt. Je nach Thema nehmen daran bspw. in Paris im 14. Arrondissement bis zu 1300 Einwohner teil. Die Tagesordnung über die Gesprächsstruktur wird vorgegeben und hat zum Teil einen eher parodistischen Charakter¹⁴⁰, indem Unmut ausgedrückt und ein Austausch schwierig wird. Dabei sind diese Diskussionsrunden in vielen Kommunen eine Tradition. Der Bürgerhaushalt ist ebenfalls in diese Einteilung einzuordnen.

Die Demonstration ist eine Form der informellen Bürgerbeteiligung und eine sehr wichtige in Frankreich. Solidarität wird insbesondere in dieser Partizipationsform ausgedrückt.

¹⁴⁰Greif-Langer, 2013

„Die Franzosen demonstrieren, wenn es um ihre Kinder geht, ihre Wohnung und ums Geld.“¹⁴¹

Mit einer Art Festakt wird eine große Unzufriedenheit ausgedrückt. Bei der Organisation spielen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle. Schild macht darauf aufmerksam, „(...) dass sich gesellschaftliche Konflikte bei dieser Form des Ausdrucks zu erkennen geben und die schwachen institutionalisierten Interessenvermittlungskanäle zwischen politischen System und Bürger.“¹⁴²

5.4.2 Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfeld

Die großen Städte in Frankreich, die sich vor allem der Bürgerbeteiligung bedienen, setzen die Rahmenbedingungen für die Befragung. Jeder Stadt ist es wichtig zu wissen, wie sie die Menschen erreichen kann und sie verfolgt oft eine eigene individuell angepasste Strategie. Diese ist von den Traditionen der Kommune abhängig. Dabei ist davon auszugehen, dass bei Beteiligungsinstrumenten, die schon sehr lange bestehen, wie der Quartierrat in Marseilles, eine Rückkopplung von Alter zum Beteiligungsinstrument möglich ist. Die Kultur ist ein Anreiz. Der zweite Anreiz sind die Medien, die dem politischen bürgerschaftlichen Engagement Diensthilfe leisten. Diese Art des Engagements, das sich von der „freiwilligen Organisation der Lastenverteilung“¹⁴³ unterscheidet, ist in Frankreich oft auf die Vereine angewiesen. Wobei sie sogar als Voraussetzung für effektive Bürgerbeteiligung deklariert wird.¹⁴⁴ Die Vereine übernehmen einen kleinen Teil der städtischen Aufgaben, sind dennoch nicht mit der Definition von Hirst & Bader zu vergleichen.¹⁴⁵ Die Vereine sind in die demokratischen Prozesse eingebunden, wobei sie oftmals vom Bürgermeister abhängig sind, und stehen als Synonym für Bevölkerung. Dabei ist offensichtlich strittig, inwieweit die Organisationen die Bevölkerung repräsentieren. Einen kleinen Ausschnitt zeigen sie aber mit Sicherheit.

Die Säulen der Kommune ermöglichen eine Wirkungsanalyseedarstellung. Sie zeigen Handlungslinien auf und können das Ziel der kooperativen Demokratie visuell darstellen. In dem folgenden Dreieck 4.5 wird das Spannungsverhältnis zwischen Vereinen und Bürgern deutlich. Im Gegensatz dazu, ist eine effiziente Kooperation zwischen Verwaltung und Rat zu erwarten. Der Bürgermeister steht im Zentrum

¹⁴¹ Greif-Langer, 2013

¹⁴² Schild & Uterwedde, 2006, Seite 30

¹⁴³ Anheir & Toepler, 2003, Seite 13f.

¹⁴⁴ Greif-Langer, 2013

¹⁴⁵ Hirst & Bader, 2001 als eine Rückübertragung von Aufgaben verstanden, die von Assoziationen ausgeübt werden und vom Staat in Rahmenbedingungen und finanziell ermöglicht werden.

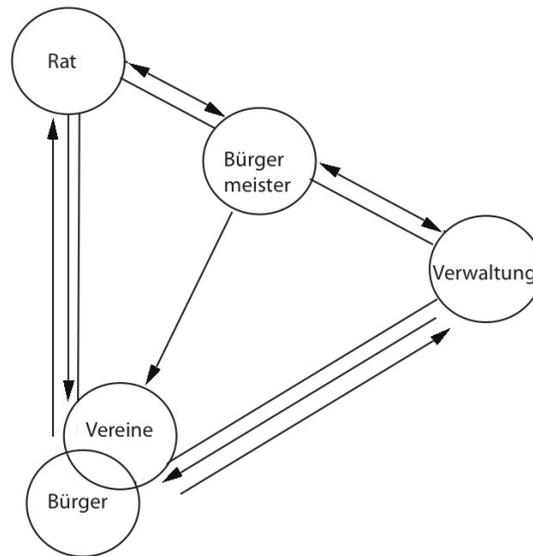


Abbildung 5.5: Kräfte dreieck in Frankreich. Die visuelle Darstellung verdeutlicht die Bedeutung der Vereine in der Bürgerbeteiligung in Frankreich, die vor allem von Politik und Verwaltung dahingehend forciert wird.

der Entscheidungsgewalt. Er übt einen großen Einfluss auf die Vereine aus, die finanziell von gewährten Zuwendungen abhängig sind (siehe Fig.4.5).

Die Teilnahme von Vereinen ist eine sehr outputorientierte Beteiligung. Es ist zu klären, ob der Fokus auf diese Beteiligungsart nicht als sehr sinnvoll erachtet werden kann. Es ist fraglich, ob neben einem Urnengang eine andere verlässliche Inputstrategie gefunden werden kann, die sich mit den Vereinen verbinden lässt. Aber auch mit den Vereinen ist das Outcome ungewiss, es ist eher eine Negativierung zu erwarten, da sie das Problem der Nichtrepräsentierung nicht auflösen kann.

5.5 Allgemeine Ergebnisse der Analyse

Die Einbindung des Bürgers kann durch verschiedene Indikatoren dargestellt werden, z.B. die Verständlichkeit des Prozesses mit der Übereinstimmung über die Ausgestaltung.

Tabelle 5.7: Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsinstrumente

Kategorie	Bürger	Verwaltung	Politik
Hilfestellung bei Realisierung der Entscheidung	7,9%	8,3%	33,3%
Eine Idee vorschlagen und diskutieren	59,4%	50%	50%
Eine Idee vorschlagen	12,9%	16,7%	16,7%
Bei der Abstimmung	15,8%	25%	

Entgegen dieser eindeutigen Darstellung 4.7, dass Bürger diskutieren und Agenda-Setting betreiben sollen, spricht die Antwortquote. Wann Bürgerbeteiligung einsetzen sollte, ist für die Politik und für die Verwaltung völlig unklar. Nur bis zu 40% der Befragten haben geantwortet. Einigkeit in der Ausgestaltung ist Voraussetzung für gemeinsames Handeln und in der Erarbeitung geeigneter Verfahren. Die Bürger haben ihre Entscheidung dagegen klarer getroffen. Mit einer sehr schlechten Antwortquote von 42% kann die Verwaltung ebenfalls keine Angaben machen, ob die Partizipationsentscheidungen oder Hinweise von der Bevölkerung in den politischen Kreislauf eingebunden sind. Auch die gewählten Eliten haben keine eindeutige Aussage gegeben (Antwortquote lag bei 65%). Held verdeutlichte bereits, dass keine der bisherigen demokratischen Formen die idealen Rahmenbedingungen für eine Demokratie der Bürger bereitstellt.

“While I believe that the most defensible and attractive form of democracy is one in which citizens can, in principle, extend their participation in and deliberation about decision making to a wide range of spheres (political, economic, and social), I do not think any one existing model provides a satisfactory elucidation of the conditions, features or rationale of this democratic form.”¹⁴⁶

Die Reichweite von politischer Diskussion und Entscheidung liegt auch in der Häufigkeit des Prozesses selbst begründet. 90% der Befragten gehen davon aus, dass die Partizipationsmöglichkeiten häufig genug angeboten werden (Politikantwort lag bei 100%). Die Beteiligungszeiten werden von den Bürgern (76%) als bürgerfreundlich eingestuft. Während in der Politik nur 66% diese Angaben teilen. Die Rahmenbedingungen sind somit als positiv zu bewerten. Im allgemeinen sind die Bürger auf unterschiedliche Art und Weise auf ihr heutiges Engagement aufmerksam geworden, siehe Abb. 4.6. Die Bewerbung muss auch weiterhin breit gefächert werden, dabei sind es meist die persönlichen Kontakte, die am erfolgreichsten fest einbinden.

¹⁴⁶Held, 2006, Seite7

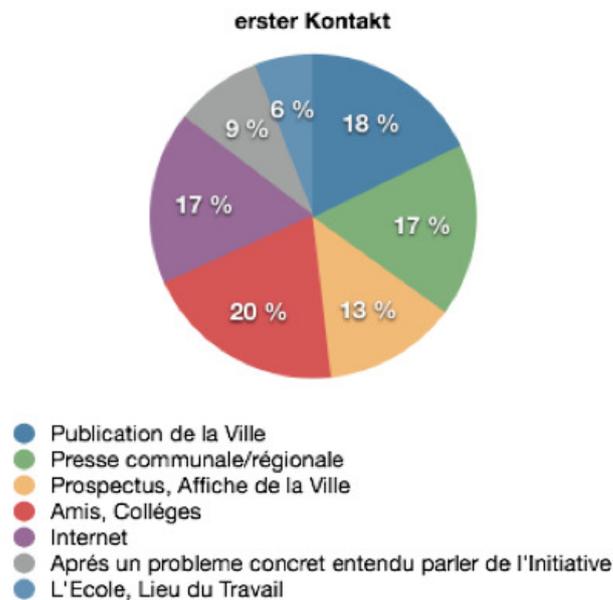


Abbildung 5.6: Wie sind Sie darauf aufmerksam geworden? (Mehrfachantworten waren möglich)

Um die Spannweite der Änderungsmöglichkeiten zu bewerten, wurde direkt nach der Realisierbarkeit von neuen Ideen, gefragt. Eine nicht signifikante Mehrheit geht davon aus, dass ein ausreichend großer administrativer Handlungsrahmen für die Verwirklichung von Ideen vorhanden ist. Für die antwortenden Bürger werden sie je nach Alter unterschiedlich eingeschätzt. Die Bürger, die älter als 65 Jahre sind, sehen die Änderungsmöglichkeiten weniger gegeben an, als Bürger zwischen 26 bis 35 Jahren, siehe Abb. 4.7.

Die allgemeine Analyse, in der vor allem das Dreiecksverhältnis im Vordergrund steht, wird von den vorhandenen Zweifeln zueinander definiert. Die Themenbereiche, mit denen sich die Befragten beschäftigen, sind in der Regel die selben. In Anhang werden in der Tabelle 4.7 die Unterschiede, aber auch die Gemeinsamkeiten deutlich. Die meisten Antworten sind im Bereich Bildung und Planung/Bau zu verzeichnen. Es muss hervorgehoben werden, dass die Verwaltungsmitglieder auch diese beiden Bereiche adäquat für Bürgerbeteiligung bewerten. Es gibt eine große Übereinstimmung in dieser Fragestellung, was den Schluss zulässt, dass gute Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung gemacht worden sind. Für den politischen Partner ist das nicht Fall. Eine Diskrepanz zeigt sich in der Öffnung neuer Themenbereiche. Während die Bürger die Öffnung aller unter 'Anderes' forderten, ist für Politik und Verwaltung der Spielraum begrenzter. Der kommunale Bereich Wirtschaft ist für die Politik geeignet,

Veränderungsmöglichkeiten					
	d'accord pleinement	pas d'accord	plutôt d'accord	plutôt pas d'accord	Summe
18 - 25	0	0	0	1	1
26 - 35	0	3	1	3	7
36 - 45	1	1	3	9	14
46 - 55	4	3	11	3	21
56 - 65	1	3	13	13	30
> 65	2	0	12	8	22
Summe	8	10	40	37	95

p = 4,4% ; Chi2 = 25,50 ; DoF = 15 (S)

Abbildung 5.7: Veränderungsmöglichkeiten für die Bürger

dagegen möchte die Verwaltung keine Öffnung. Die Bürger partizipieren im Allgemeinen in sehr vielen Bereichen, was für eine Spannbreitenvarianz spricht. Die finanziellen Aspekte sollen ihrer Meinung nach nicht geöffnet werden.

Die Finanzen und ihre Regelungen sind jedoch die Voraussetzung für gestalterische Politik. In der Praxis gibt es in Frankreich Unstimmigkeiten, die die Umsetzung der theoretischen Demokratieansätze erschweren¹⁴⁷, da keine eindeutigen Aussagen geliefert werden können. Dabei lässt sich insgesamt für alle drei Partner ermitteln, dass im Schnitt 71% der Befragten mit der Darstellung des Engagements zufrieden sind. Die Aufforderungen zur Bürgerbeteiligung verlaufen postalisch, entweder durch die monatliche Zeitung oder via Brief. Diese Schaffung von Gewohnheiten lässt nur neue Ansprachen zu, wird aber nicht dazu führen, diese zu ersetzen. In Aushängen im Rathaus, Viertelräten oder in den Vereinshäusern werden ebenfalls auf Teilhabemöglichkeiten aufmerksam gemacht. In Paris stellt der Bürgermeister jährlich in einem Film oder Präsentationen auf verschiedenen Veranstaltungen auch diese Neuerungen dar. Das *Maison des Projet* oder *la Maison des Associations* (ebenfalls ein Wahlversprechen Delanoës) stellen Räume zur Verfügung. Die Vereine werden als Schlüssel für Beteiligung genutzt. Integrations-, Jugend- und Kinder- sowie Sozialpolitik werden durch die Unterstützung der Vereine erst möglich. Sie bekommen im Gegenzug Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt, um Informationen zu verbreiten und einen Treffpunkt zu erhalten. Die Verantwortung für das Haus liegt beim Rathaus, dabei muss sich der Bürgermeister bei den anderen Gebietskörperschaften für das Projekt einsetzen, denn

¹⁴⁷Held, 2006, Seite 7

Tabelle 5.8: Die angesprochenen Bereiche in französischen Städten

Bereich	Verkehr	Jugend/ Kinder	Bildung	Sport	Finanzen	Planung/ Bau	Gesundheit	Soziales	Wirtschaft	Anderes
Verwaltung										
In welchem B. sind Sie tätig?	7%	14%	36%	29%	7%	36%	14%	14%	14%	21%
In welchen B. können Ihrer Meinung nach Bürger partizipieren?	7%	22%	43%	7%		29%	7%	14%	14%	
Welcher B. sollte für Beteiligung geöffnet werden?	14%	14%	29%	7%	21%	14%	29%	21%	14%	
Welcher B. sollte für Beteiligung nicht geöffnet werden?					14%		15%		36%	7%
Politik										
In welchem B. sind Sie tätig?	7%	57%	43%	21%	21%	36%	7%	43%		35%
Welcher B. ist der mit der höchsten Bürgerbeteiligung?	21%	21%	21%		21%	21%	14%	29%	29%	
Welcher B. sollte für eine weitere Partizipationsmöglichkeit geöffnet werden?					20%		20%		20%	40%
In welchem B. sollte keine Beteiligung stattfinden?	9%	10%	20%	10%	1%	14%	3%	14%	3%	14%
Bürger										
In welchem B. sind Sie tätig?	14%	9%	17%	8%	1%	17%	3%	16%	10%	4%
Welcher B. sollte für Beteiligung geöffnet werden?	17%	10%	12%	3%	13%	22%	1%	23%	1%	
Welcher B. sollte für Beteiligung nicht geöffnet werden?	5%	1%	1%	4%	29%	2%	17%	5%	15%	20%

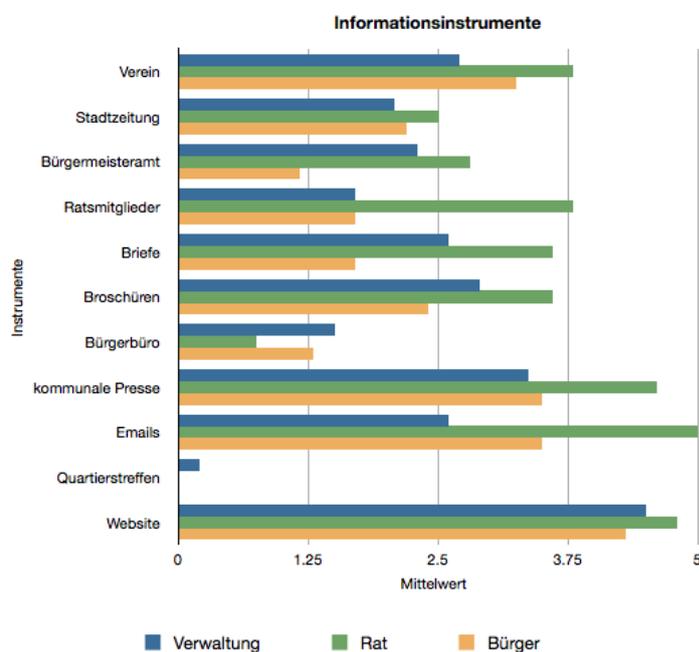


Abbildung 5.8: Informationsbeschaffungsinstrumente der Bürger - Je höher der Mittelwert, um so häufiger wird das Instrument genutzt. Genutzt wird ein gewichteter Mittelwert, wobei 1 mal täglich 5 Punkte ergibt und niemals 0 Punkte.

die Finanzierung ist eine übergeordnete. Die monatliche Zeitung ist ebenfalls politisch so aufgeteilt, dass auch die Opposition ihre Themen und Ideen vorstellen darf. Diese Zeitung wird bundesstaatlich betrachtet unterschiedlich in den Städten aufgenommen. Generell lässt sich sagen, dass bereits Interessierte die Zeitung wahrnehmen und zur Informierung nutzen. Die gleiche Art der Informierung von Rat, Verwaltung und Bürger gibt Aufschluss über die Kommunikationsbasis der Kommune (Fig.4.8). Kommunikation als Schlüssel eines jeden Instrumentes wird dabei nicht durch das Alter beeinflusst. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass keine Befragungsteilnehmer unter 35 Jahren vorhanden sind.

Die Website der Kommune oder das Internet werden für den Informationserhalt stark genutzt. Bis zu 75% der Befragten nutzen das Internet täglich. In der Verwaltung wenden 64% der Verwaltungsmittglieder das Internet täglich an. Im Gegensatz zu den Bürgern informieren sich 27% der Verwaltungsmittglieder täglich durch Emails, aber auf der anderen Seite 27% der Befragten niemals. Die tägliche Presse (36%) hat sich als am effektivsten erwiesen. Wobei auch Vereine und Briefe (jeweils 20%) einen wichtigen Informationspool bereithalten. Von dem Bürgermeisteramt werden 33% täglich informiert. Es wird deut-

lich, dass das Internet die Bürgerbeteiligung unterstützen kann, aber nicht auf ihr beruhen sollte. Der soziale Kontakt ist immer noch ein wichtiger Grund für Partizipation. Im gewichteten Mittelwert wird deutlich, dass die Gewählten sehr viele unterschiedliche Kanäle benutzen. Die größte Übereinstimmung zwischen den 3 Partnern liegt im Informationsinstrument kommunale Presse und die niedrigste beim Bürgermeisteramt und verschickten Briefen (Abb.4.8). Ein Grund könnte die Bekanntgabe von Anträgen und Terminen via Brief sein. Dabei muss ebenfalls auf die Ausgestaltung des Informationszuges und des Umfangs eingegangen werden.

Insbesondere von der Verwaltung wird auf den Punkt aufmerksam gemacht, dass Entscheidungen in diesem Bereich, die mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sind, nicht ohne die Berücksichtigung ihrer Forderungen, verlaufen sollten. Die Verwaltung sollte nach Ansicht von 72% der Befragungsteilnehmer aus der Verwaltung bei der Einführung der Bürgerbeteiligung gefragt werden. Während es bei den Politikern keine konkrete Aussage gibt. Allgemein sind die Kollegen nicht von der Idee der Bürgerbeteiligung überzeugt (72% der Verwaltung, 50% der Politik) und werden somit auch keine Anstrengungen unternehmen, die Bürgerbeteiligung weiter zu entwickeln. Alle drei Teilnehmer registrieren den Mehraufwand der Verwaltung und gehen im Allgemeinen davon aus, dass Bürgerbeteiligung für die Arbeit der Verwaltung keine Erleichterung erbracht hat. In allen politischen Feldern ist unter dieser Prämisse der Mehraufwand zu spüren. Die Verwaltungsmitglieder (75%) empfinden gar eine Verschlechterung ihrer Arbeitssituation. Diese Aussage steht aber nicht im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Verwaltungsarbeit (Korrelationskoeffizient= 0,12 erklärt 1% der Varianz). Auch die Politik sieht diesen Trend als erwiesen an. In der Regel gehen alle Befragten davon aus, dass Veränderungen mitgetragen werden, von der Verwaltung noch deutlicher als von der Politik.

Ein wichtiger Faktor für eine effektive Beteiligung, die sich in einem konstruktiven Kräfterdreieck widerspiegelt, ist die Vernetztheit der Beteiligungsinstrumente selbst. In der Befragung wird deutlich, dass dies selten der Fall ist. Sie wechseln selten hin und her. Die ältere Generation ist noch am agilsten in ihrem Engagement. In Frankreich beruht die Bürgerbeteiligung stark auf Vereinen. Dabei spielt die Mitgliedschaft in Gruppen eine Rolle in der Art der Partizipation und in deren Umfang (siehe Tab. 4.9).

In Frankreich kann überspitzt von einer Vereinsdemokratie die Rede sein, da das demokratische kommunale System die Institutionen bzw. Organisationen einbezieht. Alle Bürger sehen es als erwiesen an, dass sie für eine Gruppe in ihrem Engagement agieren. In der Frage, ob sie Gruppeninteressen verfolgen, werfen sie sich gegenseitige Einflussnahme vor. Teilnehmer, die sich selbst stark mit einer

Tabelle 5.9: Vereinsleben in Frankreich. Die Tabelle gibt einen groben Überblick.

Kategorie	Bürger	Verwaltung	Politik
Vereine engagiert	\bar{x} 3-5	\bar{x} 1-2	\bar{x} 3-5
Engagement im Monat	\bar{x} 3-4x min. 1x mit 20% und max. 6x mit 28%		
Engagement- erfahrungen	\bar{x} seit mehr als 10 Jahren		

Gruppe identifizieren, werden verstärkt für deren Interessen eintreten. Hier ist darauf zu achten, dass alle gesellschaftlichen Schichten vertreten sind, um eine Politik für alle zu gestalten.¹⁴⁸

5.5.1 Input der Bürgerbeteiligung

Die Ausgestaltung der Instrumente wird im Allgemeinen als gut beschrieben. Gerade Politik und Verwaltung sehen die Hilfestellung für die bürgerliche Partizipation durch Personen und durch Material/Computer/Drucker usw. als ausreichend an. (Standardabweichung) Die meisten Verwaltungsmitglieder (75%) und Ratsmitglieder (67%) glauben jedoch, dass ungenügend Geld bzw. Produkte vorhanden sind, um Projekte durchzusetzen. Insgesamt werden nach Ansicht der Verwaltung genügend Informationen gegeben, um sich effektiv einzubringen. Die Qualität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, sind von der Politik, Verwaltung und von den Bürgern als positiv bewertet worden. Eine Diskrepanz zeigt sich in der Bewertung der Eigenständigkeit der Informationsermittlung der Bürger. 90% der befragten Verwaltungsmitglieder denken, dass Bürger sich eigenständig informieren. Die beteiligten Bürger antworten jedoch gegenteilig. Es wird keine Eigenständigkeit erwartet oder umgesetzt.

Das Agenda-Setting Prinzip ist die bürgerliche Hauptfunktion seitens der Ratsmitglieder. Beteiligung ist aber abhängig von der Persönlichkeit des Gewählten, den Persönlichkeiten der Teilhabenden und der Sozioökonomie eines Viertels. Die Bevölkerung fühlt sich i.d.R. von der Politik nicht repräsentiert. Überraschend ist jedoch, dass die Auskünfte der Bürger in dieser Frage besser liegen als die der gewählten Vertreter. Die Politik bewertet ihre Legitimation sehr kritisch, da nur 53% glauben, dass sie die Bürger repräsentieren. Während die Verwaltung schon positiver (75%) die politische Repräsentation als gegeben einschätzt. Dabei ist insbesondere bei der Repräsentation der Bevölkerung in den Beteiligungsinstrumenten keine Verbesserung zu erkennen. Die Politik bewertet die Repräsentation als einseitig, genau

¹⁴⁸Chavrier, 2008, Seite 2

wie die Verwaltung. Die Beteiligung durch Frauen, Männer, Ältere, Jüngere, Franzosen werden insgesamt von allen dreien als ausreichend empfunden. Die Politik (87%) und Verwaltung (80%) gehen stark davon aus, dass ausländische Bewohner, die Chance bekommen sich einzubringen, während die Bürger den Ist-Zustand bewerten. Sie erkennen, dass sie in keiner Weise angesprochen werden. Die Reform hat im Bereich der Chancengleichheit und der Repräsentativität keine Effekte erwiesen. Ysmal machte die problematische repräsentative Zusammensetzung in den politischen Eliten sehr deutlich.¹⁴⁹

Tabelle 5.10: Wer partizipiert und wie wird partizipiert.

Beteiligung	Alter (Modus)	Mittel	Information	Partizipationswille
Männer	56-65 Jahre	Conseil de quartier	Website	Bürgerhaushalt
Frauen	46-55 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Franzosen	56-65 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Migranten	56-65 Jahre	Conseil de quartier	Website	Bürgerhaushalt
Ältere	+ 65 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Jüngere	bis 35 nicht vertreten			

Eine mögliche Berufsgruppendifferenz wird von Befragten aus Politik und Verwaltung nicht wahrgenommen, von den Bürgern dagegen sehr stark (80%). Input durch verstärktes Wissen bzw. Erfahrungen zu erhöhen, spiegelt sich auch in der engagierten Zeit wider. Die Engagementprofis, die sich mehr als sechs mal monatlich engagieren, sind genauso vertreten, wie die Bürger, die im Schnitt 1 mal monatlich partizipieren. Es gibt keinen greifbaren Grund, warum Bürger mehr Zeit aufwenden als andere (Alter, Beruf, Information), außer dass die stark Partizipierenden überproportional häufig auch in mehreren Initiativen engagiert sind.

Die Interviewpartnerin hat sich sehr skeptisch, bezüglich der Zusammensetzung der Beteiligungsinstrumente geäußert. Gründe liegen in dem Anliegen der Bürgermeister. Entweder ist ein (1) Bedarf nach Legitimation vorhanden oder (2) es muss ein positives Ergebnis erreicht werden, um sich gegenüber der Opposition durchzusetzen.¹⁵⁰

¹⁴⁹Ysmal, 1995

¹⁵⁰Greif-Langer, 2013

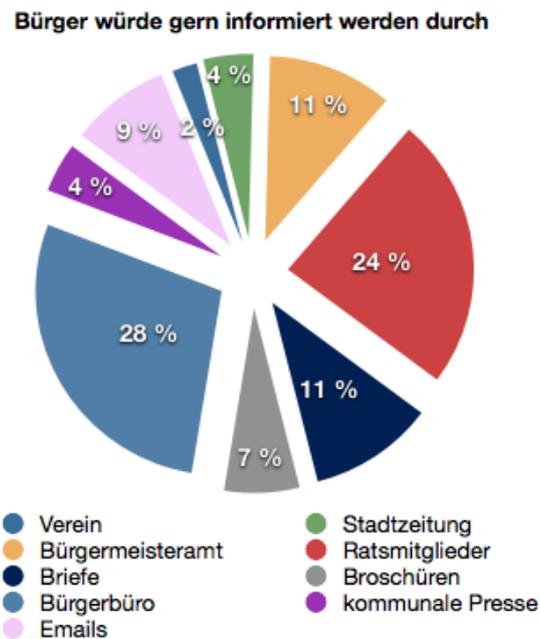


Abbildung 5.9: Die Bürger würden gerne informiert werden durch

„Manipulation durch alle Seiten unter dem Deckmantel, dass wir alle ganz toll sind, dass wir so etwas überhaupt erlauben.“¹⁵¹

Die Durchlässigkeit von Bürgerbeteiligung als Kriterium kann durch die Indikatoren der Einflussnahme und der Engagementneugestaltung dargestellt werden. Die Aussage, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme insbesondere von denen genutzt werden, die nicht wählen dürfen, oder von denen, die bereits Einfluss haben, ist von der Verwaltung nicht bewertet worden. Von der Politik werden beide Optionen signifikant abgelehnt. 85% der Befragten geben an, dass die Instrumente nicht von denen genutzt werden, die schon Einfluss besitzen, sodass ein neuer Input und neue Ansichten in das Verfahren hineingetragen werden können. Diesem Fazit widerspricht jedoch teilweise die Aussage, dass einige Bürger den größten Arbeitsanteil tätigen. Insgesamt lässt sich resümieren, dass sich neuer Input dennoch durchsetzt, da die Instrumente nicht nur von denen genutzt werden, die schon Einfluss besitzen. Rückschlüsse lassen sich wieder zu den Vereinen ziehen. Die Partizipierenden agieren für ein Netzwerk bzw. eine Gruppe. Ein weiterer Input ist somit die Solidarisierung mit einer Gruppe. Alle Teilnehmer fühlen sich einer Gruppe zugehörig und verfolgen ein Ziel. Nicht das Partizipieren an sich ist die Grundidee, sondern die Zu-

¹⁵¹Greif-Langer, 2013

sammengehörigkeit. Bei 3/4 der Verwaltungsmitglieder und der gewählten Vertreterschaft ist ebenfalls dieser Eindruck entstanden. Dabei wird aber nicht wahrgenommen, dass die engagierten Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen (weder von der Verwaltung (27,3%) noch von der Politik (16,7%)). Die Solidarisierung zu einer Gruppe ist in Frankreichs Kommunen eher vorhanden als die zu einem bestimmten Interesse. Die Individualisierung findet also nur im größeren Sinne statt.

5.5.2 Output der Bürgerbeteiligung

Einflussbereiche sind Indikatoren für gelungenen Output. Gezielt wird von der realen Möglichkeit der Bürger der Führungselite einen Responsivitätswillen anzuerziehen gesprochen. Die Bürgerbeteiligung muss somit in den politischen Kreislauf eingebunden sein und darf keine Sonderstellung ohne ständige Rückversicherung besitzen. Sie muss für den Input der anderen beiden Beteiligten offen sein.¹⁵² Die Varianzanalyse zeigt, dass sich die Kräftedreiecksteilnehmer nicht einig sind, ob dies in der Realität zutrifft. Der Kreislauf ist nicht in sich geschlossen. Die Funktionserfüllung als Standardmaß des Outputs ist in diesem Bereich zu spezifizieren. Der Rat hat vor allem Probleme in der Kontrolldurchsetzung und im Bereich des Agenda-Settings. Natürlich wird die Kontrolle im Prozess selbst erst nach Durchführung stattfinden. Als Funktion ist sie jedoch ein Outputindikator. Auch die Aufgabenerfüllung der Verwaltung wird zum Output gezählt, da die Funktion der Verwaltung auf ihrer Effektivität und Effizienz beruht. Die Kontrollfunktion ist bisher selten Gegenstand für Bürgerbeteiligung. Das wird bei der Angabe zur Relevanz der Funktionen deutlich. Kooperation ist ein Faktor für vorhandene Strategiefähigkeit und somit für die Erzeugung von Entscheidungen und Handlungsweisen, die von der Verwaltung umgesetzt werden (Output des administrativen Systems). *Coordinated actions*¹⁵³ sind die Basis für Problemlösungsfähigkeit und Akzeptanz. Die Politik geht sehr stark davon aus, dass Bürger die Verwaltungsarbeit verbessern können. Weniger verbessern können sie die Ratsarbeit, aber auch hier ist das Feedback positiv (67%). Dem gegenüber steht, dass den Bürgern ein geringes Interesse an Beteiligung nachgesagt wird, da die Vorlagen häufig sehr komplex sind. Die Vorlagethemen und ihre Emotionalität sind der entscheidende Faktor für Teilnahme, wobei Referenden Fortschritt und Reformen eher verhindern können. Es liegen zahlreiche Angaben zu durchgesetzten Projekten, vor allem sozialen und bauplanerischen Bereich vor. Mehr Toleranz von Entscheidungen oder Sachzwängen von den Bürgern werden von allen Parteien als Entwicklungsziel und als Entwicklungsmöglichkeit ausgewiesen. Eine qualifizierende Wirkung kann

¹⁵²Buß, 2008, Seite 27

¹⁵³Sintomer, 1999

nur teilweise durch die bisherige Bürgerbeteiligung erhalten werden. Die (1) Effizienz, welche das Nutzen von Fähigkeiten ist, konnte nur teilweise ausgeschöpft werden, da der Teilnahmbereich und der Wissensbereich nicht übereinstimmen müssen. Die (2) Effektivität äußert sich durch Transparenz, da diese den politischen Klientelismus und Korruption mindert. Die Schaffung von Transparenz konnte den Bürgern zufolge als Ziel erreicht werden. Die Interviewpartnerin gibt jedoch zu bedenken, dass der Neuheitsfaktor zu Beginn eine große Rolle spielte.

“Nach einer gewissen Zeit, ist das Interesse wieder abgeebbt. Monatliches Engagement zu einem festen Termin ist für viele Bürger schon nicht leistbar. Dabei gibt sie zu bedenken, dass Franzosen sich in einem eigenen Widerspruch befinden: Sie kritisieren ihre Politiker von morgens bis abends, Sie können nichts und machen nichts und wollen nichts tun.“¹⁵⁴

Um die kommunale Situation zu verbessern, ist den Bürgern die Partizipation angeboten worden, nun heißt es:

“Jetzt müssen wir auch noch deren Arbeit machen. Diese Art von Statement konnte niemand vorhersehen, denn es vergrößert die Kluft zusätzlich.“¹⁵⁵

In der nächsten Tabelle 4.11 werden die Verhältnisse in der Stadt aufgezeigt. Durch die Aussagen zu Wertschätzung, Kompetenz und Kooperation wird die momentane gesellschaftliche Situation dargestellt. Die Kompetenz ist am größten bei der Verwaltung. Die Kooperationsbereitschaft wird von den anderen Dreieckspartnern als problematisch eingeschätzt. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung wird insgesamt als positiv empfunden. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Politik ist von allen Teilnehmern am höchsten bewertet worden.

Das Kräftedreieck wird nach eigenen Aussagen unterschiedlich eingeschätzt. Die Kooperation zwischen Verwaltung und Politik wird von Bürgern als positiver angesehen, als ihre eigene mit der Politik und Verwaltung. Während die Verwaltung die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger als ausreichend beschreibt, sieht sie die Kooperation zwischen Bürgern und Politik als problematisch. Die Politik selbst sieht hier ebenfalls ihre Schwierigkeiten. Die Instrumente werden konkret ausgesucht und helfen die Verhaltenslinien zu verbessern. Die Bürger glauben einerseits, dass die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch Verwaltung und Politik hoch ist. Sie glauben andererseits, dass ihr Engagement als störend empfunden wird. Sich einstellende Entlastungen im städtischen Haushalt, die

¹⁵⁴Greif-Langer, 2013

¹⁵⁵Greif-Langer, 2013

Tabelle 5.11: Verhältnisse in den französischen Städten Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürger			Verwaltung			Politik		
	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenzeinschätzung (Die Kompetenz der ist ...)	-	+	-	+	+	+	0	++	++
Kooperationsannahme (Die Kooperation zwischen ... und ... ist)	V - P +	-	-	B - P -	-	+	B - V 0	++	+
Einflussmöglichkeiten (Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die ... ist)	-	+	+	+	+	++	++	++	++
gefühlte Wertschätzung (Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch die ... ist)		-	-		+	-		+	++

vor Allem durch die Übernahme von Arbeit oder durch die Rücküberweisung von Verwaltungshandeln entstehen, werden unterschiedlich bewertet. Die Verwaltung erhofft sich keine finanzielle Unterstützung (84%). Die Aussage im Interview steht dem nicht entgegen und zeigt zudem eine Strategie auf. Nach Aussage der Interviewpartnerin bekommen die *Arrondissements* in Paris 1 Euro pro Einwohner für den Bereich Kultur. Um den Etat aufzustocken werden die Vereine angehalten, ebenfalls Gelder für Kultur auf kommunaler Ebene und Departementebene zu beantragen. Diese Gelder sind zusammen mit dem Bürgermeister verplant, wobei er seinerseits die Vereine in ihren Anliegen unterstützt.

5.5.3 Outcome der Bürgerbeteiligung

Als langfristige Ziele im Outcome können Zufriedenheit und Vertrauen beschrieben werden. Wie in der obigen Tabelle 4.11 dargestellt, werden die Kompetenzen von Politik, Verwaltung und Bürgern unterschiedlich bewertet. Die Kompetenzzusprechung der Bürger untereinander ist sehr gering. Dabei werden die Kompetenzen der Partizipierenden von der Verwaltung und Politik positiv eingeschätzt. Um Zufriedenheit in der Kommune zu entwickeln und damit ihre Kompetenzen wirken können, müssen die Instrumente auf die Bürger zugeschnitten werden. Es scheint in einigen Städten keine Einigkeit über das Verfahren zu geben. Diejenigen, die sich kritisch zu den Gewählten geäußert haben, bewerten die Kompetenzen der Bürger als außerordentlich.

Die Beteiligten wollen auch weiterhin partizipieren. Die Antworten der Politik und der Verwaltung zur künftigen Ausgestaltung sind ebenfalls positiv. (Potenzial für die Verwaltung liegt bei 100%). Die Politik nimmt an, dass sie die Verwaltungsarbeit verbessern kann, nicht aber die Ratsarbeit. 67% der Befragten glauben, dass Partizipation die Stimmung in der Kommune verbessern kann. Toleranzerhöhung und Kooperationsverbesserungen erfolgen nur für ca. die Hälfte der Befragten mit Wahrscheinlichkeit. Nicht verändern wird sich dagegen, dass sich die Bürger besser eigenständig informieren (75%) oder sich gegenseitig mehr wertschätzen. Der Median steht auf keiner mögliche Option. Dieser Befund deckt sich mit Goirand.¹⁵⁶ Die Akzeptanz von Entscheidungen oder Sachzwängen wird als mögliche Entwicklungsoption wahrgenommen. Die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen und der Lebensqualität, die sich in der Stabilität der Beteiligung manifestiert, kann teilweise nachgewiesen werden. Zum einen (1) wird ein Lerneffekt erzielt und somit dem höheren Ziel der politischen Sozialisation entsprochen. Die Diskussionen müssen also aus dem eigenen Bedarfskreis heraustreten. Die konventionelle Partizipation, die Wahlbeteiligung, ist stark in das Demokratieverständnis integriert und kann dennoch nicht das breite Interesse an allen Themenfeldern abdecken. Das Verständnis und das Erlernen von gemeinsamem Handeln ist jedoch als sehr kritisch bewertet worden. Die Bürger sehen sich in Konkurrenz zueinander. An diesem Punkt machte die Interviewpartnerin darauf aufmerksam, dass die Vereine mit den besten Ideen um Gelder oder Einfluss wetteifern.

“Gerade die Quartiersräte wollen ein Turnier der besten Ideen ermöglichen.”¹⁵⁷

Zum zweiten (2) ergibt sich die Frage nach der Langlebigkeit der Bürgerbeteiligung. Die Bürgerbeteiligung muss somit Vorteile erbringen. Dass Engagement für berufliche Karrieren vorteilhaft ist, sehen

¹⁵⁶Goirand2013

¹⁵⁷Greif-Langer, 2013

besonders Politiker (75%) als gegeben an. Ist hier die befürchtete Gegenmacht zu spüren, obwohl die Bürger (16,9% bejahen) keine Vorteile zu erkennen? Das Engagement mit beruflichen Karrieren in Einklang zu bringen ist für 48% der Bürger schwer machbar. Die Profilierungschance spielt für Politik und Verwaltung eine große Rolle. Die Instrumente konnten diese bisher auch liefern.

Tabelle 5.12: Welche Funktionen können Bürger in der Stadt wahrnehmen? Die Befragten konnten den Aufgaben Prioritäten zuordnen. Je niedriger die Zahl, um so höher die Priorität.

Aufgaben	Verwaltung	Politik	Bürger
Kontrolle der Verwaltung	5,45	6,83	6,36
Neue Ideen und Perspektiven	2,08	1,17	1,71
Hilfe bei der Ausführung	4,55	5,17	4,17
Prioritäten setzen	2,42	1,83	2,83
Mehr finanzielle Hilfe für die Projekte der Stadt	4,27	5,67	5,85
Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung	5	5,83	5,93
Hilfe durch Repräsentation	4,18	3,83	3,76
Hilfe bei wirtschaftlichen Entscheidungen	5,73	5,67	5,08

Zum dritten (3) stellt sich die Frage nach bisherigen Partizipationserfolgen. Beispiele für erfolgreiche Verwaltungsprojekte sind das Engagement im Quartier mit Grünflächen sowie budgetäre Vereinbarungen im kulturellen Bereich. Beispiele für die Politik sind die Modifikation von Projekten und des städtischen Managements. Beispiele für erfolgreiche Bürgerprojekte sind die Wiederbelebung der Kultur vor Ort oder generell größere Veränderungen durch Kommunikation. Die Vielfalt der unterschiedlichen Antworten legt nahe, dass die Instrumente als durchaus erfolgreich gewertet werden können. Auch gab es eine gewisse Überlappung bei den Antworten der drei Partner. Vorteile sind insbesondere durch das bessere Nutzen von Wissen vor Ort entstanden und durch die Übernahme von Aufgaben durch Bürger. Gerade in dem Bereich des Vertrauens zueinander konnten Fortschritte errungen werden und somit auch Veränderungen im äußeren Kreislauf.

5.6 Bürgerbeteiligungsinstrument Conseils de Quartier

Das Beteiligungsinstrument der Quartiersräte ist in einigen Städten bereits seit langer Zeit Alltag¹⁵⁸, wie in Aix en Provence, aber ohne festgelegte Ausgestaltung. Vor Jahrzehnten war es gar gängiges Mittel des Agenda-Settings und kann somit als Tradition des französischen kommunalen Zusammenlebens bezeichnet werden, obwohl die Idee in den meisten Städten für Jahre eingeschlafen war.

“Die sektoralen Gruppen mit ihren Beziehungen vor Ort sind zu vollwertigen Partnern der lokalen Verwaltung und der Mandatsträger geworden.”¹⁵⁹

Dabei handeln die Bürger nicht nur allein, sondern schließen sich für ein bestimmtes Thema zusammen, um für ein übergeordnetes Interesse einzustehen. Es ist davon auszugehen, dass Nachbarn nicht automatisch die gleichen Interessen teilen, so klein das Viertel auch sein mag.¹⁶⁰ Aber die Sphäre zwischen städtischen Management und dem Leben vor Ort wird verkleinert. Vor Allem kann eine gemeinsame sozioökonomische Struktur das Ziel eines Viertelrates sein.¹⁶¹ Der politischen Partizipation wurde mit dem Gesetz vom 18. Februar 1992, Art. 10, ein ganzstaatlicher An Schub gegeben.¹⁶² Die Informationsgewährleistung ist Grundstein der Verwaltungsmodernisierung. Erst 2002 wurde mit der gesetzlichen Einführung des Viertelrates (*Conseil de Quartier*) ein Anlauf zu einer möglichen praktischen Partizipation genommen. Die Stadt bzw. Bezirksräte entscheiden vor Ort über die Ausgestaltung und die Funktionen der Viertelräte. Thomas¹⁶³ meint, dass die Dezentralisierung in der Verwaltungsmodernisierung mit einer Dekonzentration gleichzusetzen ist und somit auch die Partizipation erst ermöglicht.

Die Entwicklung der Partizipationsinstrumente konnte also nur zusammenhängend mit der Verwaltungsmodernisierung erfolgen. Dabei gibt es drei mögliche Ausgestaltungen:¹⁶⁴

- Die Konsultation der Einwohner - In erster Linie soll informiert werden, wobei die Entscheidungen bei den offiziellen Institutionen verbleiben. Willensbekundungen können vom Rat abgelehnt werden, insbesondere wenn sie unrealistisch oder dem allgemeinen Interesse nicht zuträglich sind.
- Die Expertenmeinung der Bürger wird genutzt und das Prozedere ist dabei sehr viel stärker formaler.

¹⁵⁸Hoffmann-Martinot, 2003, Seite 175

¹⁵⁹Mabileau, 1996, Seite 20

¹⁶⁰Sintomer, 2001, Seite 13

¹⁶¹Studie der Universität ParisBrendel et al., 2006

¹⁶²Kuhlmann, 2006a

¹⁶³Thomas, 2003, Seite 16

¹⁶⁴Sintomer, 2001, Seite 13

- Die Delegation von Verantwortung an die Viertelräte z.B. durch zur freien Verfügung stehende Mittel *"neighborhood councils that could become a counter-power"*¹⁶⁵

Gesetzlich wird nur festgelegt, dass die Bevölkerung zu Themen, die die Stadt oder das Viertel betreffen, konsultiert werden soll. Der Bürgermeister kann Entscheidungen evaluieren und elaborieren lassen. Dabei müssen dem Viertelrat Mittel zum Arbeitsnachgang zur Verfügung gestellt werden. Kommunen, die eine Einwohnergröße zwischen 20.000 und 79.999 besitzen, können solche Institution anbieten.¹⁶⁶ Und Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern müssen Viertelräte bereitstellen. Die Größe des einzelnen Viertelrates ist der Kommune selbst überlassen und muss eine Nähe zum Rathausservice sicherstellen.¹⁶⁷ Wie sich die Viertelräte auch gesetzlich Frankreichweit durchsetzten, ist im 20. Arrondissement von Paris zu sehen. Die alte Tradition Frankreichs wurde von einer Person wieder zum alten Glanz zurückgeführt, denn die politische Durchsetzungskraft von Themen ist personengebunden. Ideen werden stets durch Personen nach außen getragen. Das Soziale Forum in Porto Alegre erregte großes Interesse bei der politischen Elite in Frankreich. Ein 'endloser Strom' von Politikern flog nach Brasilien, um sich die Ideen vor Ort anzuschauen. Es war Wahljahr für den Bürgermeister in Paris und Bertrand Delanoë bewarb sich um das Amt. Die Wahlen brauchten einen neuen Input von Themen. Die Wahlurne spielte somit eine entscheidende Rolle. Der Bezirksbürgermeister Charzat (20. Arrondissement) und Delanoë (ganz Paris) wollten sich gegen Jean Tiberie und seine konservative Regierung durchsetzen. Die von den bisherigen Machtinhabern gesehene Gegenmacht der Viertelräte, die die Bezirke stärkt, wurde von ihnen abgelehnt und in ihren Bezirken vorerst nicht umgesetzt.¹⁶⁸

Das 20. Arrondissement wurde in fünf Quartiere aufgeteilt.¹⁶⁹ Es wurden fünf Personen als Initiatoren gefunden, die die gleiche 'Bezirksbürgermeistercouleur'¹⁷⁰ besaßen und die durch ihr Arbeitsverhältnis sehr gut in ihrer Nachbarschaft eingebunden waren, wie im Sozialamt, als Lehrer usw.¹⁷¹ Die Idee war, Bürgern die Möglichkeit an den Themen mitzuarbeiten zu gewähren, aber dabei blieb die Themenwahl vorerst dem Bezirksbürgermeister überlassen.

¹⁶⁵Sintomer, 2001, Seite 14

¹⁶⁶Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent.

¹⁶⁷Article L2144-2 Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 4

¹⁶⁸Houk, 2004, Seite 270

¹⁶⁹Dabei ist die Zahl eher zufällig, da erst 4 geplant waren, aber sich noch eine andere fähige Person für die Initiierung bereit erklärte, wurden es kurzerhand fünf Viertelräte.

¹⁷⁰gleiches Parteibuch

¹⁷¹Diese wurden nicht nach Einwohneranzahl, sondern nach der gefühlten Durchmischung, also nach sozioökonomischen Verhältnissen, eingeteilt. Nach Problemzonen (Hochhäuser *Place des Fêtes*), Interessen (Kunst), den Alteingesessenen usw. Die Verantwortlichen für ein Conseil kannten ihre Strukturen und wurden ebenfalls nach Gefühl eingesetzt. Sie haben bereits alle Wahlbüros geleitet und kannten sich auch untereinander. Die Opposition wurde bei der Auswahl der Verantwortlichen ebenfalls eingebunden. "Diese Ehre" wurden aber auch nur 'Bürgermeistergetreue' zu teil, die einen Bezug zu ihrer Umgebung hatten, aber über keine bestimmte Qualifikation verfügen mussten.

Das erste Zusammentreffen wurde in den Zeitungen annonciert, Flyer wurden im Rathaus angefertigt und in den Briefkästen verteilt.¹⁷² Das Quartier rund um den *Place des Fêtes* suchte sich für den ersten Veranstaltungsort eine Schule aus. An einem runden Tisch mit dem Bürgermeister, Bezirkspolitikern von den Wählerlisten und vorherrschenden lokalen Vereinen wurde mit einem großen öffentlichen Interesse der erste Schritt getan. In der ersten Versammlung wurde der Wunsch geäußert, diese neue Idee der Bürgerschaft durch ein Fest nach außen zu tragen, obwohl die Mittel für den kulturellen Bereich gering sind. Es wurden Gelder beantragt und mit der Durchführung eines Viertelfestes begonnen, das jedoch zu großen Teilen von den Bürgern selbst getragen worden ist. Dieses erste Projekt konnte die ersten aufgestellten Kriterien erfüllen. (1) Es verfolgte ein bestimmtes Ziel, (2) genügend Freiwillige standen für die Durchführung bereit und es gab einen (3) direkten sichtbaren Erfolg. Der regionale Verantwortliche für Kultur, der die Mittel für das Sommerprogramm verwaltete, wurde mit einbezogen und es mussten Kompromisse zur Gestaltung eingegangen werden. Das erste Projekt wurde erfolgreich von den Einwohnern angenommen. Die anderen Quartiere konnten finanziell jedoch nicht mehr beteiligt werden.

Der runde Tisch wurde *La nouvelle equipe de votre quartier des conseiler de quartier* genannt, wobei die Begrifflichkeit keiner weiteren Erklärung bedurfte. Die Bürger sollten sich mit der Einführung des Viertelrates alle 4-6 Wochen treffen. Die Einwohner hatten die Möglichkeit schriftliche Eingaben zu Themen und Problemen zu tätigen, die die Repräsentanten dieses Viertels debattieren sollten.¹⁷³ Themen waren die Standorte von Festen, das Wohnungsproblem, die Polizei, der Verkehr, die Müllentsorgung usw. Die *Conseils* standen unter der Prämisse eines Ideenwettbewerbs und einer schnellstmöglichen Problemlösung.

1. Die Sozialwohnungen und deren Verteilung war ein Problem in Paris, das schon lange schwelte. Die aggressive Debatte erhitze sich darüber, dass ein *Maire Adjoints* Wohnungen vergab an diejenigen, die die meisten Wählerstimmen für ihn warben. Skandale um die Wohnverhältnisse erschütterten Paris. An der zweiten Veranstaltung nahmen gar nur noch Personen teil, die Probleme bei der Wohnungsvergabe hatten. Die Lösung bestand im Finden von Managementkriterien, die die Vergabe der Wohnungen durch eine Wohnungskommission transparenter gestalteten sollten.

¹⁷²Die Viertelräte fanden an unterschiedlichen Tagen statt, um von einander lernen zu können. Die Aufmerksamkeit war sehr hoch, da sie von Opposition und Bürgermeister angepriesen worden sind. Amiens und Porto Alegre wurden nicht erwähnt, sondern die 'Volksöffnung' wurden dem Bürgermeister zugesprochen.

¹⁷³Die erste Debatte wurde darum geführt, warum ein bestimmter Verein nicht mit einbezogen wurde. In jedem Viertel sind ca. 300 Assoziationen vorhanden und die Auswahl wurde nach Bekanntheit getroffen, wobei es häufig ehemalige Mitarbeiter des Rathauses waren.

2. Die Verkehrsverhältnisse des Viertels sind von dem größten Berg in Paris geprägt. Der Vorschlag eine Minibuslösung zu kreieren wurde angenommen. Das Rathaus hatte aber keine Befugnisse hinsichtlich der örtlichen Betreiber (*RATP*). Die Verantwortlichen der Gesellschaft wurden eingeladen und es konnte eine Lösung gefunden werden.

3. Polizeibeamte wurden als Referenten eingeladen, um die Situation im Viertel zu diskutieren. Hier wurde auf konkrete Probleme aufmerksam gemacht.

4. Die nicht autorisierte Müllentsorgung brachte viele Probleme in den kleinen Straßen mit sich und so wurde ein neues Netz der Müllabholung kreiert. Das Rathaus bezahlte einen Transporter, der bei Anruf in einer Zentrale den Müll entsorgte, der mit den regulären Routen der Müllabfuhr nicht abzuholen war.

Die *Conseils de Quartier* wurden ein großes Wahlkampfthema, wobei Delanoë versprach diese für ganz Paris obligatorisch werden zu lassen. Er wurde Bürgermeister und Azulain, der ebenfalls von Beginn an beteiligt war, wurde Senator. Es wurden finanzielle Mittel für alle Viertelräte zur Verfügung gestellt und die Aufsicht an eine Finanzexpertin übertragen, um regelungskonforme Nutzung zu gewährleisten. Die Regelungen für die Vergabe von Mitteln, führte zu einer Veradministrierung der Räte, die die Spontanität durch die Auflagen und Regelungen assimilierte. Alle Veranstaltungen bekamen einen bestimmten Betrag zu gewiesen. Die Aufgabenbearbeitung wurde damit staatlich und die Partizipation ließ nach, da die Aufgaben übernommen wurden.¹⁷⁴ Ein Verantwortlicher wurde offiziell ausgerufen und der Bürgermeister blieb den Diskussionen fern.

Jedes Arrondissement erfand sich in seiner Handhabung der Viertelräte selbst, je nach Situation vor Ort, Tradition oder Vorstellung. Bevor die Viertelräte obligatorisch wurden, sind die Nachbarschaftsräte auch aus der Bevölkerung selbst entstanden, die sog. *Comités de quartier*. Aber meist wurden diese wie in Paris vom Rat oder Bezirksbürgermeister als *top-down*-Prinzip eingeführt. In Amiens hatte der Bürgermeister mit der Beliebtheit dieses Instrumentes zu kämpfen. Gilles de Robien konnte für die Wohnungssituation in seiner Stadt keine Lösung finden und musste schon nach der ersten Diskussionsrunde so viele Themen bearbeiten, dass er kurzerhand die Viertelräte wieder absagte. Ein anderes Beispiel liefert das 14. Arrondissement, das unter dem Schlagwort *'vivre sont Quartier'* zu den Räten aufrief. Dieser Bezirk setzt insbesondere auf seine Viertelzeitung, wenn es um die Weitergabe von Informationen geht. In den letzten Jahren nahm das Beteiligungsinstrument jedoch immer weniger Platz in dem Auflagenblatt von 200.000 Exemplaren ein. Bürgerliches Engagement ist nach Ansicht der Befragungsteilnehmer in den Medien dennoch gut vertreten (60% der Bürger gaben 'gut' an). Während die Interviewpartnerin

¹⁷⁴Greif-Langer, 2013

von "(...) einer sehr schlechten Medienvertretung für diese Art von Bürgerbeteiligung spricht und sie mit einer 'Senioren Demokratie als Kümmerer' in der Bürgerbeteiligung"¹⁷⁵ vergleicht. Die Problembearbeitung und die Diskussionen werden von ihr als informell und im kleinen Kreis beschrieben, da die Werbung für die Veranstaltung auf Rathauseinrichtungen beschränkt bleibt. Die Mitglieder eines Viertelrates werden gewählt und ihre Hauptaufgabe wird in der Interessenvertretung ihrer Nachbarschaft verankert. Sie können als eine Art Mediation zwischen dem Stadtrat und den Einwohnern aufgefasst werden. Dem Quartiersrat werden ein höheres Verständnis für Situationen und höhere Dialogfähigkeit zugesprochen. In vielen Quartiersräten findet die Diskussion jedoch isoliert vom Stadtrat statt und (...) "wird zu einem Mikrokosmos der mit 5-10% Gewählten,¹⁷⁶ was unter Legitimitätsaspekten sehr bedenklich ist. Die Legitimitätssteigerung von Entscheidungen kann damit begründet werden, dass eine höher frequentierte Diskussion stattfindet, sowie eine größere Interaktion zwischen Bevölkerung, Administration und Politik, die zur finalen Entscheidung führt. Ihr Arbeitsinstrument sind Berichte, die sie an den Bürgermeister weitergeben. Der Viertelrat des 14. *Arrondissements* hat ein Investitionsbudget zur Verfügung (8264 Euro pro Jahr) und ein Funktionsbudget (3306 Euro pro Jahr).¹⁷⁷ Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipation durch Personal wird im Allgemeinen weder positiv noch negativ gesehen. Dabei wird eindeutig darauf hingewiesen, dass diese auch von der Mehrheit (74,3%) in der Zukunft nicht benötigt wird. Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipation durch Material/Computer/Drucker usw. wird jedoch als schlecht empfunden ($p=0,1\%$, $\chi^2=378,31$, $DoF=42$ TS). Doch nur 49,9% möchten eine Verbesserung. Die beiden Antworten stehen in keinem Zusammenhang. Die Arbeit erfolgt im 14. Arrondissement in Themengruppen, die mindestens alle drei Monate tagen. Die Mitglieder werden alle drei Jahre neu gewählt und bekommen ein Büro zur Verfügung gestellt. Es wird eine Kombination aus Bürgern und Vereinen vorausgesetzt.¹⁷⁸ Die erhöhte Formalisierung wirkt teilweise abschreckend auf die Teilnehmer, aber bewirkt im Gegenzug eine höhere Seriosität. Die Entwicklung von größeren Projekten durch das *Bottom-Up*-Prinzip ist ebenfalls eine Selbstverständlichkeit und wird in dem Viertelrat erdacht, konstruktiv mit Bezirksvertretern besprochen, um danach im Stadtrat *Conseil de Paris*¹⁷⁹ als Eingabe zu erfolgen. Die Stadt Paris handelt die Eingabe mit der Region und dem Zentralstaat aus. Es

¹⁷⁵ Greif-Langer, 2013

¹⁷⁶ Sintomer, 2001, Seite 12

¹⁷⁷ Arrondissement, 2011

¹⁷⁸ Arrondissement, 2011

¹⁷⁹ Der Bürgermeister von Paris ist der Vorsitzende der KOM von 163 Mitgliedern, die in den Bezirken während der Kommunalwahlen gewählt wurden. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde. 37 *Adjoints* stehen ihm zur Seite, wobei er der Ausführer der Entscheidungen vom Rates von Paris ist. Er verwaltet das Budget und lenkt die Pariser Verwaltung. Der *Conseil d'arrondissement* untersucht die Beratungsprojekte der Viertel, bevor sie dem Rat von Paris vorgelegt werden. Seine Sitzungen sind öffentlich. Die Öffentlichkeit kann zudem auch das Wort auf den Sitzungen ergreifen.

Informationen									
	1 fois par	1 fois par an	1 fois par mois	2-3 par semaine	j'aimerais	Jamais	journallement	semaine	Summe
Themenbeschreibungen	17	10	32	16	3	5	8	4	95
Verein	19	3	23	19	1	2	24	2	93
Kommunale Presse	13	7	17	12	2	2	42	4	99
Stadtzeitung	8	5	67	5	2	5	7	1	100
Bürgerbüro	7	5	12	9	13	35	4	3	88
Bürgermeister	5	9	27	4	5	39	2	1	92
Stadtverordneten	7	11	38	9	11	14	3	3	96
Briefe	16	7	29	5	5	23	3	3	91
Emails	20	1	16	17	4	1	38	5	102
Anderes	3	1	8	4	6	19	5	1	47
Summe	115	59	269	100	52	145	136	27	903

p = <0,1% ; Chi2 = 448,88 ; DoF = 63 (TS)

Abbildung 5.10: Nutzen der verschiedenen Informationsinstrumente (Bürger)

wird versucht alle Ebenen zu integrieren. Die Bewertung des Instrumentes bezüglich der Gestaltung in der Stadt bzw. des Viertels ist als unzureichend zu betrachten. Nur 43% der Partizipierenden glauben, dass genügend administrativer Spielraum vorhanden ist, um Ideen zu verwirklichen. Dabei wird die Einbindung in den politischen Kreislauf sehr viel kritischer betrachtet. Nur 28% der Befragten sieht diese Rahmenbedingung als gegeben an. Die Entscheidungen und die Partizipation sind somit für die Stadt von untergeordnetem Belang. Die Kritik ist an sich nicht signifikant an Personen fest zumachen. Um zweckvoll teilzunehmen sind die gegebenen Informationen der wichtigste Baustein in dem Prozess. Die Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen wird jedoch nur von 55% der Befragten als positiv bewertet. Es wirft bereits ein Licht auf die Ausgestaltung des Instrumentes, dass es bereits im politischen Prozess keine Anhaltspunkte für das politische Alltagsgeschäft und auch in der Informationsverbreitung Schwächen aufzeigt. Während Politik und Verwaltung davon ausgehen, dass die Bevölkerung sich selbst informiert, glauben nur 38% der Befragten genügend Informationen zu haben, um sich effektiv einzubringen. Die Quantität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, ist meist großen Schwankungen ausgesetzt. Bereits die Informationsbereitstellung sollte also verbessert werden.

Die Website oder das Internet werden für die Informationssuche stark genutzt. Bis zu 75% nutzen das Internet und die kommunale Presse täglich, siehe Fig. 4.10. Das deckt sich mit dem Rat und der Verwaltung und lässt auf eine ähnliche Informationsbasis schließen. Der soziale Kontakt für die Infor-

mierung wird durch die Vereine abgedeckt, wobei das Alter nicht ausschlaggebend ist. Die Antworten der Interviewpartnerin fielen viel konfrontativer aus. Sie geht davon aus, dass die Menschen sich aus Zeit- und Interessenkonflikten nicht informieren können. Des Weiteren sind zu "50% der Leute in den *Conseils* an konkreten Informationen interessiert, z.B. Wohnungen, weil sie das als Informationsquelle sehen."¹⁸⁰

Dabei ist die Ausgestaltung des Instrumentes an sich recht positiv bewertet worden. 65% der Teilnehmer in einem Viertelrat denken, dass die angebotenen Partizipationsmöglichkeiten ausreichend oft vorhanden und die Beteiligungszeiten bürgerfreundlich sind. Die Teilnehmer empfinden dies als zutreffender als die Verwaltung (siehe oben). Der neue Kreislauf soll nach den Gewählten: die Gemeinschaft reaktivieren, die Administration effizienter machen und die Politik auf die Grundfesten der kommunikativen Rationalität stellen, "(...) *that will grow together with deliberation.*"¹⁸¹ Dabei ist Partizipation als komplementäres Element und nicht als Ersatz für repräsentative Demokratie zu verstehen. Sintomer gibt zu bedenken, dass sich insbesondere betroffene Personen einbinden lassen werden und das Phänomen des (nur nicht bei mir) ausbreiten kann. Deswegen ist er der Ansicht, "(...) *that the functioning of the neighborhood councils can hardly reinforce the social link*".¹⁸² Die Spannweite von Änderungsmöglichkeiten durch den *Conseil de Quartier* kann zusammenfassend als unbefriedigend eingeschätzt werden.

5.6.1 Input *Conseils de Quartier*

Das Resümee einer wissenschaftlichen Untersuchung zur Partizipation in Paris zeigt die vielfältige Ausgestaltung der *Conseils de quartier*. Von einem genauen Handlungsrahmen bis zur freien Struktur ist die Mannigfaltigkeit sehr groß. In Paris werden die Viertelräte im Wesentlichen aus vier Protagonisten zusammengestellt: Bürger von einer Wahlliste, Gremium aus führenden Persönlichkeiten aus dem kulturellen und gesellschaftlichen Leben, Vereine, und aus dem Rat, um eine Repräsentation zu gewährleisten. Mehrere Faktoren spielen eine Rolle in Bezug auf die Vielfalt¹⁸³ (1) Die Persönlichkeit der gewählten Ratsmitglieder, die (2) Persönlichkeit der Teilnehmer, sowie (3) die Zielstellung. Mehr dazu in Tabelle 4.13.

Im Bereich der Durchlässigkeit des Instrumentes für alle Bevölkerungsgruppen und speziell im Zusammenhang mit den Vereinen erbringt der *Conseil* keinen legitimatorischen Vorteil, siehe Fig.4.11.

¹⁸⁰Greif-Langer, 2013

¹⁸¹Sintomer, 2001, Seite 15

¹⁸²Sintomer, 2001, Seite 26

¹⁸³Brendel et al., 2006

Tabelle 5.13: Eine Zusammenfassung der Ausgestaltung in Paris - Ausgewählte Beispiele der Conseils de Quartier, Quelle: Brendel et al., 2006

Ort	Ausgestaltung	Kritik
10 Arr. Paris	seit 1998, durchschnittlich 100 bis 150 Teilnehmer, unhierarchische Strukturen, als notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie erkannt, in Kommissionen wird gearbeitet, die ihre Ergebnisse dem Bürgermeister vorstellen.	Repräsentationsproblem für Ausländer, Insbesondere Betroffenenansprache, Vertrauensmängel und Individualismus machen Probleme, Nicht zu erfüllende Versprechen
15 Arr. Paris	behandelte Themen werden vom Stadtrat ausgewählt, Viertelrat ist Mischung aus Gemeinderat und Einwohnern und Bürgerinitiativen, Versammlungen werden als zusätzliches Forum für Bürgermeisterkritik von der Opposition genutzt.	Keine offene Diskussion möglich, was sich auch in der Sitzverteilung widerspiegelt, mangelnde Transparenz durch interne Entscheidungsfindung weiter verstärkt.
Issy-les-Moulineaux	Viertelräte und Bürgerhaushaltsidee zusammen verwirklicht, in den Räten für den Bürgerhaushalt abgestimmt, 4 Mal pro Jahr sind die Treffen für die Öffentlichkeit zugänglich. Der Gemeinderat tagt nicht öffentlich, Themen der Viertelräte sind ausschließlich Großprojekte (Finanzierung und Zustimmung)	Die sozio-ökonomische Struktur Ausschlaggebend für die Projektauswahl und Partizipationshöhe. Soziale Themen haben keine Priorität und die mikrolokalen Probleme werden nicht gelöst.
4 Arr. Paris	Opposition ist unerwünscht und soll nur für die Einwohner als Agenda-Setting und Diskussionsort dienen. Der Rat und die Verwaltung betonen die Unabhängigkeit, aber es sind auch Versuche unternommen worden, die Viertelräte zu nutzen. Wobei dies als unproblematisch angesehen wird, da eine Vermischung eine mögliche Bildung von Konfrontationslinien verhindert.	Die Repräsentativität der Partizipierenden
13 Arr. Paris	Einwohner in die Ämter gehoben mit unzureichenden Informationen, Die Flexibilität der Strukturen um sich selbst eine zu schaffen, hat zu einer langsamen Anlaufen geführt. Es wird versucht eine Beziehung mit politischen Mandatsträgern aufzubauen, wobei auch von Manipulation die Rede ist (Projektförderung). Die Unterstützung der Viertelräte gegenüber der höheren Ebenen ist strategisch hilfreich.	Sehr schwache Mobilisierung der Bevölkerung, keine Lösung für alle Probleme. Wobei immer wieder auf alle Einwohner geachtet werden muss und nicht nur auf eine laute Minderheit.

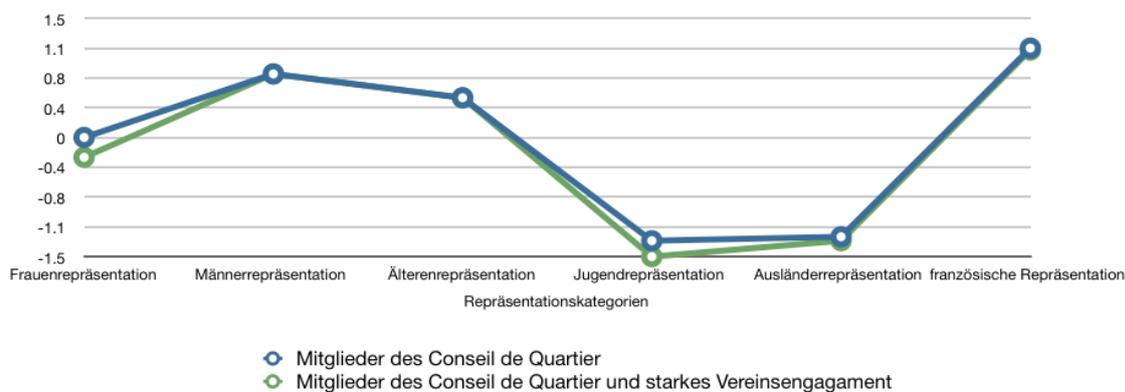


Abbildung 5.11: Repräsentation in *Conseils de Quartier* und Repräsentation durch Vereine in *Conseils de Quartier*

Die Voraussetzungen sind in den *Conseils de Quartier* nicht gegeben, obwohl an dem Instrument selbst kaum Mängel entdeckt werden, sind die Rahmenbedingungen nicht stimmig. Das Instrument fokussiert, wie in der Tabelle zur Zusammenfassung der Ausgestaltung in Paris ersichtlich, wird auf verschiedene Akzente. Mindestens die Hälfte der Teilnehmer kommt aus den umliegenden Assoziationen und es ist davon auszugehen, dass die inoffiziellen Zahlen wesentlich höher liegen. Das Instrument ist für Rentner und ältere Menschen, die bereits stark in Vereinigungen engagiert sind, besonders geeignet. Dabei engagieren sie sich 2-3 mal im Monat und repräsentieren die 'Arbeiter' (Diplome professionnelle 36%). Das Instrument spricht besonders Männer an, wobei das Engagement weniger als 20 Stunden im Monat beträgt und schon länger als 10 Jahre andauert (Median mehr als 10).

Frauen, Männer, Ältere, Jüngere und Franzosen werden insgesamt von allen drei Befragungsteilnehmergruppen als ausreichend vertreten empfunden. Nur Migranten wurden bisher in keiner Weise durch die Bürgerbeteiligung angesprochen. Die Beteiligung von Migranten oder von "nicht Wahlberechtigten" ist mit 10% dennoch hoch. Dieses Mittel verbreitert in dieser Hinsicht den Input am stärksten. Die Legitimitätssteigerung von Entscheidungen und somit der Demokratieinput kann damit begründet werden, dass eine höher frequentierte Diskussion stattfindet, die zur finalen Entscheidung führen. Es existiert eine höhere Interaktion zwischen Bevölkerung, Administration und Politik. Auch die Vereine sind als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner kein Mittel zur Verbesserung der Repräsentativität. Mit der Höhe der Mitgliedschaften kann das Agieren für eine Gruppe nur teilweise erklärt werden (Fig.4.12). Sintomer schreibt, dass den *Conseils de Quartier* als Mediatoren zwischen Bezirksrat und Einwohnern

monatliches Engagement und Mitgliedschaft								
	1 - 2		3 - 5		> 6		Summe	
	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath
1 - 2 fois	15	6,50	4	3,03	0	1,83	19	
2 - 3 fois	7	<0,01	9	0,05	1	0,25	17	
3 - 4 fois	8	<0,01	10	<0,01	2	<0,01	20	
4 - 5 fois	5	0,23	9	0,37	1	0,14	15	
< 1 fois	3	0,42	1	0,86	1	0,56	5	
> 6 fois	5	3,74	18	1,33	5	1,98	28	
Summe	43		51		10		104	

p = 1,9% ; Chi2 = 21,29 ; DoF = 10 (S)

Abbildung 5.12: monatliches Engagement und Gruppeninteresse

Engagement im Monat und Gruppeninteresse					
	d'accord plein ement	pas d'accord	plutôt d'accord	plutôt pas d'accord	Sum
1 - 2 fois	5	2	5	1	13
2 - 3 fois	0	0	8	1	9
3 - 4 fois	2	0	9	0	11
4 - 5 fois	1	0	4	2	7
< 1 fois	0	1	0	0	1
> 6 fois	5	0	11	1	17
Summe	13	3	37	5	58

p = 0,3% ; Chi2 = 34,62 ; DoF = 15 (TS)

Abbildung 5.13: Engagement im Monat

ein besseres Situationsverständnis bei der Durchsetzung von Großprojekten und höhere Dialogfähigkeit zugesprochen wird.¹⁸⁴

Die französischen Partizipierenden wollen ihre Mitgliedschaft auch in der politischen Partizipation ausleben. Dabei sind es aber diejenigen mit einer hohen Engagementdauer, die sich für eine Gruppe einsetzen (siehe Fig.4.13).

Der Wirkungsinput wird des Weiteren durch Wissen erweitert. Allgemein hin partizipieren viele Engagierte noch in anderen Gremien und haben daher ein sehr gutes Vernetzungs- und Wissenspotential.

¹⁸⁴Sintomer, 2001, Seite 11

monatliches Engagement		
'> 6 fois' (17 Beobachtungen)		
Durchschnittl. Nennung: 9,83		
	Anz	% Nenn.
1 - 2 fois	14	23,7%
2 - 3 fois	9	15,3%
3 - 4 fois	11	18,6%
4 - 5 fois	7	11,9%
< 1 fois	1	1,7%
> 6 fois	17	28,8%
Summe	59	100,0%

Abbildung 5.14: Monatliches Engagement auf Veranstaltungen/ Sitzungen/ Besprechungen?

Zu den anderen Instrumenten gehören Nachbarschaftskommission, Studentenrat, Kinderrat und die Partizipation bei der Fertigstellung eines *Contrat de ville*. Der mögliche Input der Bürger sich monetär stärker für ihre Kommune einbringen zu wollen, wird von 72% der Befragten nicht gewünscht. Die ungefähre Zeit, die die Befragten für ihr Engagement benötigen, liegt beim Mittelwert 24 Stunden. Der Median liegt jedoch bei 12 Stunden. Dabei wird das Minimum mit 2 Stunden, der höchste Wert mit 140 Stunden angegeben. In der nachfolgenden Tabelle wird ersichtlich, dass das Engagement sehr ausdauernd und vielfältig ist. Rückschlüsse auf mögliches Wissen kann des Weiteren das zeitliche Engagement geben.

Das Agenda-Setting als Aufgabe der Viertelräte kann auch durch die vorhandenen Überschneidungen von Wissen, Interesse und Thementeilnahme ermittelt werden. Das heißt, dass ein großes Wissenspotential ermöglicht wird.

Fast alle Themengebiete sind bei der Beteiligung gleich stark vertreten. Die Partizipierenden der Nachbarschaftsräte halten die Öffnung in den Bereichen Bau und Planung sowie in den Fragen des Verkehrs für angebracht. Bei den Finanzen werden die größten Unterschiede ausgemacht. Ca. 58% geben an, dass die Informationen sinnvoll wiedergegeben werden. Die Kritiker der Bürgerbeteiligung werfen dem System zu Recht Unwissenheit der Teilnehmenden vor, aber gerade in diesem Bereich ist es nicht zutreffend. Die Bürger versuchen Erfahrungen in die Arbeit einzubringen. Die unterschiedlichen Themengebiete und die erbrachte Informationsklarheit stehen in keinem Zusammenhang. Auch ist die Feststellung, dass besonders die Felder geöffnet werden sollen, von denen die Bürger eigentlich am

Tabelle 5.14: Themendiskrepanz für die Bürger im Conseil de Quartier

Kriterien	Verkehr	Jugend/ Kinder	Bildung	Sport	Finanzen	Planung/ Bau	Gesundheit	Soziales	Wirtschaft	Anderes
Die meisten Bürger engagiert	36%	12%	14%	9%	2%	3%		3%		2%
Beteiligungsoffnung	22%	9%	7%	2%	16%	28%		17%		
Nicht Beteiligungsoffnung	2%			4%	29%	2%	23%	2%	18%	18%

wenigsten verstehen, ist ein Indiz für schlechte kooperative Anwendung und nicht für eine mediale. Die Öffnung der Themenbereiche als Chance auf mehr Information kann daraus dennoch abgeleitet werden. Aber es gibt keine Kausalität zwischen dem Wollen von mehr Informationen und einem bestimmten Bereich. Calame nennt sechs Prinzipien für eine funktionierende Nachbarschaft im Allgemeinen.¹⁸⁵

1. Nicht nur auf die vorhandenen Verbände abstellen. Hilfreich ist es ein neue *codes d'identification de ses activités* für Viertel gemeinsam zu erstellen.
2. Der Status des Bürgers muss langfristig erhalten bleiben, es ist also eine lange Durchführungsdauer zu garantieren.
3. Der zu helfenden Gruppe sollte kein eigenes Ressort gegeben werden, da Exklusion stattfinden wird.
4. Alle Probleme stehen miteinander im Zusammenhang und müssen so betrachtet werden.
5. Der Verwaltungs- und Bürgerrhythmus muss übereinstimmen.
6. Ressourcen sind über Ebenen und private/öffentliche Mittel hinaus zu bündeln.

Calame macht darauf aufmerksam, dass eine Ressourcenbündelung nur projektbezogen stattfindet.¹⁸⁶ Die Professionalisierung der kommunalen Räte und der Bürger ist für die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung unabdingbar.

¹⁸⁵P. Calame, 1995, Seite 2

¹⁸⁶P. Calame, 1995, Seite 2

erster Engagementkontakt		
Publication de la Ville (29 Nennungen)		
Durchschnittl. Nennung: 19,71		
Summe der Prozente ungleich 100 wegen Mehrfachantworten und Entfernungen.		
	Anz	% Beob.
Amis, CollÈges	26	44,1%
AprÈs un problÈme concret entendu parler de l'initiative	12	20,3%
Internet	21	35,6%
L'École, Lieu du Travail	4	6,8%
Presse communale/rÈgionale	28	47,5%
Prospectus, Affiche de la Ville	18	30,5%
Publication de la Ville	29	49,2%
Summe	59	

Abbildung 5.15: erster Hinweis auf Engagementmöglichkeit

Die französischen Bürger wollen sich auch weiterhin in ihrem Bereich engagieren (80%). Bei den Vielfachengagierten liegt diese Zahl bei 100%. Die Akzeptanz der Verhältnisse oder auch die individuelle Professionalisierung gehen jedoch nicht mit einer Duldung oder nicht gewollten Veränderungen einher. Der Indikator der Durchlässigkeit zeigt, in welchen Bereichen Interessenveränderung und eine Engagementneugestaltung vorhanden sind. Die Tabelle zeigt, dass die breite mediale Bekanntmachung wirkt und auch weiterhin beibehalten werden sollte. Die Motivation einer Beteiligung ist vor allem eine soziale, siehe Fig.4.15.

Dabei spielt ganz gezielt Eigeninteresse, aber weniger berufliches, sondern mehr gesellschaftliches Interesse eine große Rolle. Dass bürgerliches Engagement für berufliche Karrieren vorteilhaft sein könnte, wird insbesondere von Politikern (75%) ausgesagt. Während Verwaltung und Bürger keine klaren Vorteile erkennen. Dieses Instrument ist als gemeinschaftsstiftend, zumindest gruppenbezogen einzustufen. Dass die Teilnehmer als Vertreter einer Gruppe agieren, wird positiv bewertet ($p=0,1\%$, $\chi^2 = 347,35$, DoF 57 (TS)). Der Rat und die Verwaltung sind der Meinung, dass die engagierten Bürger nur die eigenen individuellen Interessen verfolgen. Überraschenderweise sehen auch die Bürger einen eindeutigen individuellen Handlungsgrund. Ob unter dieser Prämisse eine Legitimitätssteigerung möglich ist, wird damit in Frage gestellt.

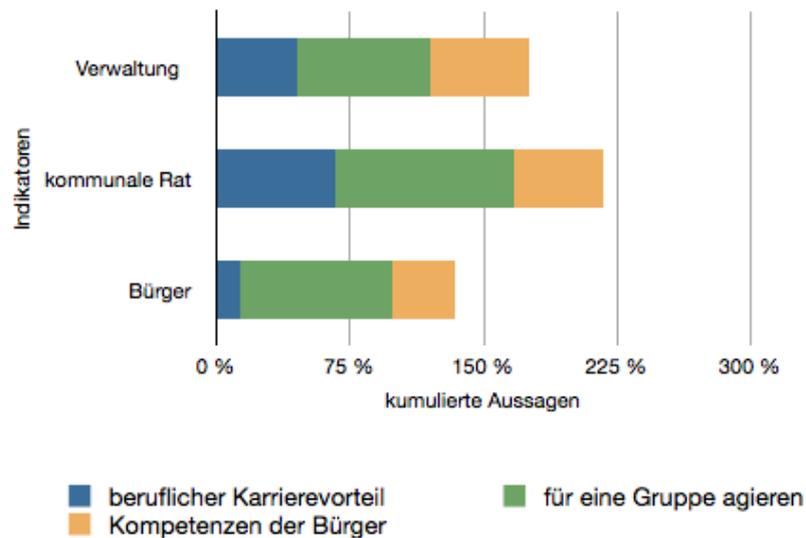


Abbildung 5.16: Mögliche Gegenmacht in Conseils de Quartier

Die Indikatoren zur Professionalisierung sind nach individuellen und sachlichen Kriterien ausgesucht worden. Die Indikatoren können die Bedeutung von Gegenmacht nur teilweise ausdrücken. Eine Analyse vom Sintomer & Blondiaux hat ergeben, dass der Bürger durchaus als Gegenmacht, d.h. auch als Machtalternative eingeschätzt werden kann.¹⁸⁷ Die Gegenmacht durch Wissen wird von den Bürgern selbst am niedrigsten eingeschätzt. Der Vorteil für das berufliche Vorankommen wird als mittelmäßig bewertet. Der Zusammenschluss von Interessen, der einer gemeinsamen Handlung bedarf, wird als ausgeprägt erachtet. Dabei ist keine Schlussfolgerung darüber zu treffen, ob die Bürger auch miteinander agieren. Es gibt bisher nur unzureichende Indizien für eine mögliche Gegenmacht.

5.6.2 Output Conseils de Quartier

Die Funktionserfüllung ist ein gewichtiger Indikator um einen Erfolg von Bürgerbeteiligung zu messen. Der Kreislauf der Gewählten zeigt, dass insbesondere Kontrolle, Agenda-Setting und Diskussionsprozesse ihren Machtanspruch ergänzen würden. Die Verwaltung sieht die Funktion im Bereich des Platzierens von neuen Perspektiven und Ideen gegeben. Die Bürgerbeteiligung verschlechtert ihrer Meinung nach die Arbeitssituation der Verwaltung und vereinfacht diese in keinem Fall. Ihrem Interesse nach Rechtssicherheit, Effektivität und Effizienz kann nur teilweise entsprochen werden (s.u.). Die Bürger geben

¹⁸⁷Blondiaux & Sintomer, 2012

an, dass das Finden neuer Perspektive und Priorisierung ihre Aufgaben seien. Die Überschneidung ist somit größtenteils gegeben. Die Kontrolle als Funktion wird größtenteils ausgespart. Natürlich wird die Kontrolle im Prozess selbst erst nach Durchführung stattfinden, aber die *Conseils* bieten durch die langjährigen Erfahrungen der Partizipierenden in dem kleinen Umfeld eine Möglichkeit dazu. Die Kooperation als Strategiefähigkeit und eine Grundvoraussetzung für die Erzeugung von Entscheidungen und Handlungsweisen, welche von der Verwaltung umgesetzt wird (Output des administrativen Systems), wird rechtlich unterschiedlich bewertet.

Tabelle 5.15: Ausgangsbedingungen in den *Conseils de Quartier* - Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürger		
	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenzeinschätzung (Die Kompetenz der ist ...)	-	0	-
Kooperationsannahme (Die Kooperation zwischen ... und ... ist)	V - P ++	--	-
Einflussmöglichkeiten (Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die ... ist)	--	+	++
gefühlte Wertschätzung (Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch die ... ist)		--	--

Die Bürger reagieren untereinander nicht als eine gemeinsame Gruppe, sondern sie stehen in einem Konkurrenzverhältnis. Ein Grund ist in dem forcierten Ideenwettbewerb zu sehen. Eine andere Ursache kann die Mischung aus Vereinen und Bürgern sein, da die Vereine freie Mittel für sich nutzen möchten. Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger von der Verwaltung und Politik ist als hoch eingeschätzt worden. Die Bürger antworten jedoch weniger enthusiastisch und empfinden ihr Engagement als störend. Die Kompetenzen von Politik, Verwaltung und Bürgern werden unterschiedlich bewertet. Dabei bewerten die Gruppen sich selbst auch nicht als bedeutungsvoll. Die Kompetenzen der Bürger werden am schwächsten beurteilt. Dabei gibt es keine Korrelation zur Antwort, ob die Bürger nur ihr eigenes individuelles Ziel verfolgen. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch eine zivile Beteiligung werden als negativ eingeschätzt. Die Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Geschehnisse in der Stadt werden, wie zu erwarten war, am höchsten bewertet. Dabei gibt es eine Korre-

lation ($p=2,7\%$; $\text{Chi}^2 = 14,22$; $\text{Dof } 6 (S)$) zur eingenommenen Haltung hinsichtlich der genügenden Informationsqualität und der Einflussmöglichkeiten. Diejenigen, die die Einflussmöglichkeiten am schlechtesten bewertet haben, haben auch am häufigsten die Qualität schlecht bewertet. Andererseits haben die 10% der Befragten, die ihre Einflussmöglichkeiten hoch einschätzten, auch die Informationsqualität als hoch bewertet. Das Gleiche gilt für die Quantität der Informationen ($p=4,0\%$, $\text{Chi}^2= 13,21$, $\text{DoF } 6(S)$), jedoch nicht für die Informationsklarheit. Es gibt auch eine Korrelation zwischen den im politischen Kreislauf eingebunden Bürgerinstrumenten und der Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgern ($p=0,1\%$; $\text{Chi}^2= 17,68$; $\text{DoF}=4 (TS)$). Die Kooperation mit der Politik wird ebenfalls mit einer hohen Integration oder umgekehrt ($p=0,2\%$; $\text{Chi}^2 =17,09$; $\text{DoF } 4 (TS)$) wahrgenommen. Der Output der *Conseils de Quartier* kann im Lerneffekt gesehen werden, da die meisten Beteiligten sich der Existenz der anderen Möglichkeiten stark bewusst sind und ungefähr die Hälfte der Menschen sich auch in einem anderen Partizipationsmittel engagieren. Das am häufigsten gewünschte Beteiligungsinstrument sind der Bürgerhaushalt und der Altenrat. Dabei ist nicht der Partizipationsprofessionelle gesucht, sondern der Beteiligte, der Wissen besitzt und sich bei Bedarf äußern will.

Das Kräftedreieck wird nach diesen Aussagen kritisch eingeschätzt. Die Vereinstätigkeit ist bedeutend: Mehr als die Hälfte der Partizipierenden wirkt in mehr als 3 Vereinen mit. Das Potenzial der Vereine zur Mobilisierung der Zivilbevölkerung (nichtpolitisch Involvierte) ist sehr viel höher und in der Regel existieren die weniger politisierten Vereine länger.¹⁸⁸ Es zeigen sich Schwierigkeiten zwischen Politik und Engagierten auf, auf der anderen Seite trauen sich Engagierten aber selbst am wenigsten zu. Der interne Kreislauf der Bürgerschaft ist gestört. Die Verwaltung wird als positiv erachtet und wertschätzt die Arbeit der Bürger ebenso wenig. Dabei muss insbesondere unter der Prämisse, dass Viertelräte eine große Stütze auf die Vereine legen, gefragt werden, wie viel Macht (Entscheidungsteilhabe) sollte ein Bürgermeister in die Hände der Vereine legen? Wie bereits gesagt, Information wird als Machtinstrument oft nicht an alle verteilt, sondern nur an die Führungskräfte der Vereine/Organisationen, die wiederum nicht demokratisch legitimiert sind. Der Bürgermeister versucht diese nicht gewählten Machstrukturen entweder in den politischen Prozess, oder indem er Subventionen verteilen lässt, einzubinden. Mit dem Kampf um die Gelder wird er seine Machtposition festigen und die Vereine für sich vereinnahmen.¹⁸⁹ Ob Vereine tatsächlich eine Schwächung der Politik darstellen, kann nur für bestimmte und punktierte Themen bejaht werden. Lokalpolitik ist stets mehr als das erzeugte Produkt, gerade im Lokalen wird sie häufig von den Betroffenen (zentral) diskutiert und durch Vermengung von Kompetenzen entschieden.

¹⁸⁸Greif-Langer, 2013

¹⁸⁹Mabileau, 1996, Seite 101

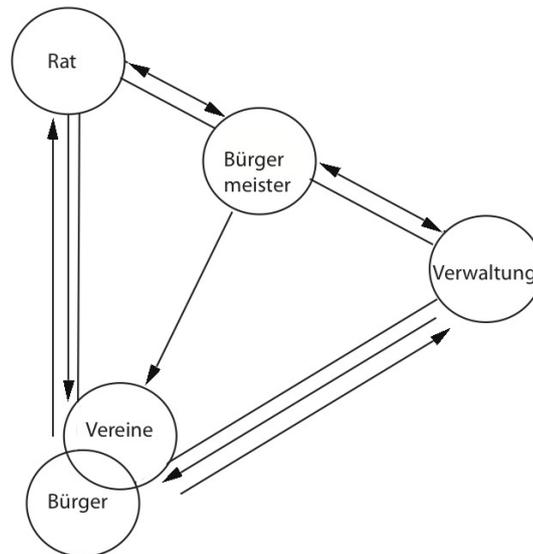


Abbildung 5.17: Kräfte dreieck in den Conseils de Quartier

„Das Departement und die Regionen mögen die unabhängige Selbstverwaltung in weiten Teilen praktizieren und treffen viele politische Entscheidungen, aber solange sie nicht direkt gewählt werden, wird die Lokalpolitik von den Stadträten bestimmt werden.“¹⁹⁰

Es kann eher eine „Demokratie der Transparenz“¹⁹¹, als eine wirkliche Beteiligungsdemokratie festgestellt werden, wobei Transparenz ein wichtiger Schritt ist. Transparenz ist besonders für den Kampf gegen politischen Klientelismus und Korruption unerlässlich¹⁹², trägt zu einer qualifizierenden Wirkung der Entscheidungen bei und erhöht die Effektivität. Die Effektivität beruht auf den Indikatoren der Zufriedenheit mit den gestellten Informationen und der Anerkennung der Arbeit. Eine Wirkung kann in einem Prozess nur erzielt werden, wenn eine Entscheidung herbeigeführt werden kann, dazu bedarf es Wissen und einen hohen Gemeinschaftssinn. Der neue kommunale Kreislauf, der mit der Bürgerbeteiligung angestrebt wird, soll die Gemeinschaft reaktivieren und die „(...) Politik auf die Grundfesten der kommunikativen Rationalität (...)“¹⁹³ stellen. Sintomer gibt zu bedenken, dass sich

¹⁹⁰Mabileau, 1996, Seite 101

¹⁹¹Mabileau, 1996, Seite 108

¹⁹²Herzberg, Röcke & Sintomer, 2009

¹⁹³Habermas, 1996

insbesondere sich geschädigt gefühlte betroffene Personen einbinden lassen werden, und dass sich Phänomen des (nicht bei mir) ausbreiten kann.¹⁹⁴ Die Interviewpartnerin begründet diesen Ausspruch u.a. mit "Kooperation ist ein Schimpfwort - Individualität ist das Ziel des Lebens eines Franzosen."¹⁹⁵ Natürlich lässt sich dies gerade für die neue Gruppenidee nicht verifizieren. Vielmehr kann die Antwort nicht aus dem gezielten sozialen, nicht beruflichen Eigeninteresse, aber auch aus Gruppeninteresse interpretiert werden. Suchen sich die Städter nach der Phase der Individualisierung und der bisweilen gesellschaftlichen Spaltung die Möglichkeit, sich wieder zu einer sozialen Einheit zu entwickeln? Dies könnte, um eine lautere und machtvollere Stimme zu erhalten, aus Effektivitätsgründen geschehen. Die gemeinsame Ansprache bedarf der Kooperation, die vor Allem auf Vereinsebene stattfindet. Der Viertelrat fungiert nicht, wie von einigen gehofft, als ein Schiedsrichter zwischen Rat und Bürgermeister bei schwierigen Entscheidungen¹⁹⁶ und stellt dies bezogen keine Effektivitätsverbesserung dar. Fraglich ist aber, ob dies zu einem Schulterschluss zu anderen Gruppen führt, oder heißt es dann Migranten gegen Frauen gegen Wirtschaft gegen Kinder usw. Die Politik hat die Rolle als Bewahrer gemeinschaftlicher Projekte und der gemeinschaftlichen Verantwortung und als Schiedsrichter der Interessengruppen. Ein Output lässt sich selbstverständlich auch in den durchgesetzten Projekten finden. Die Antworten zu erfolgreichen Projekten, die sich durchsetzen konnten, sind sehr vielfältig (siehe Tab. 4.15).

Dieser Outputbereich kann durchaus als erfolgreich gewertet werden. Dabei sind aber auch Erwartungen enttäuscht und die entstanden Kompromisse als unzureichend empfunden worden. Ein hoher Enthusiasmus lag aber nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei Verwaltung und Rat, die erkennen mussten, dass alles Zeit braucht und es manchmal auch kein gewünschtes Ergebnis gibt. Der Indikator Gemeinschaftssinn ist nur auf eine Gruppe, nicht auf die Stadt, anzuwenden. Informationen sind im Punkt 4.2.2.1 dargestellt und als positiv zu bezeichnen.

Die französische Art der differenzialen Umsetzung hat sehr dazu beigetragen, dass sich das Instrument durchsetzen konnte. Die Struktur der Nachbarn und der Höfe ist stets unterschiedlich. Dabei kann angenommen werden, dass je größer die Vereinslandschaft ist, umso größer ist das Beteiligungspotenzial und umso diskussionsfreudiger und schwieriger können die Verfahren ausgestaltet werden. In sozioökonomisch schwachen Strukturen muss die Ansprache durch sehr viele unterschiedliche Kanäle erfolgen, hier reicht ein Instrument nicht aus. Deshalb müssen verschiedene klar strukturierte Angebote gemacht werden. Je größer ein Gebiet ist, um so stärker sollte auf direkte Demokratie gesetzt werden. Ei-

¹⁹⁴Sintomer, 1999

¹⁹⁵Greif-Langer, 2013

¹⁹⁶Greif-Langer, 2013

Tabelle 5.16: Auswahl an angegebenen Projekten (60 genannt)

Nummer	Auswahl
1	Umfrage zum Projekt Rocade Nord de Grenoble
2	Die Kommunikation rund um Partizipation. z.B. die Verhandlungszeit, das Zuhören des Bürgermeisters, die Themen der Partizipation
3	Schaffung einer Sportwebsite für die Sportvereine
4	Kulturveranstaltungen
5	Implementation von Transportalternation und Straßenverbesserungen
6	PLU
7	Prioritätensetzung
8	Mehr Leute partizipieren im kommunalen Leben
9	Verbesserungen der Lebensbedingungen
10	Kommunale Einrichtungen geschaffen
11	Informationsverbesserung zu Projekten im Städtebau
12	Verwaltungsposten geschaffen, die sich um die jungen Leute im Quartier kümmern
13	Gegenseitiges Zuhören und somit eine neue Kultur
14	Eine Karte für alle

ne finale Entscheidung durch Befragung minimiert die enttäuschten Erwartungen.¹⁹⁷ An den Projekten ist ebenfalls erkenntlich, dass sich keine Entlastungen im städtischen Haushalt einstellen können, da eine Übernahme oder Rücküberweisung von Verwaltungshandeln angestrebt wurde. Generell ist jeder Informationsaustausch sinnvoll, denn es können nur dann Argumente vorgebracht werden. Jeder Kontakt kann zu verstärkter Anerkennung führen und den Gemeinschaftsinns ermöglichen, aber nicht entfachen. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung. Geldmittel werden weiterhin nicht zur Verfügung gestellt. Die Partizipierenden agieren für ein Netzwerk und haben in der Realität nicht den Eindruck der Führungselite einen Responsivitätswillen anziehen zu können. Die Interviewpartnerin sieht die Chance insbesondere für den Bürgermeister, der sich mit einem Projekt profilieren kann. Nur wenn er sich für das Projekt stark

¹⁹⁷Greif-Langer, 2013

macht, fließen beispielsweise monetäre Mittel vom Staat. Die Effizienz könnte durch das Nutzen der Fähigkeiten ebenfalls erhöht werden (siehe 4.19).

Es wird deutlich, dass das Beteiligungsinstrument *Conseil de quartier* einen breiten Rahmen anspricht, aber die vorhandenen Ressourcen bisher nicht nutzen kann. Die Effizienz beruht nicht nur auf der Qualität der Entscheidungsfindung durch möglichst viele Experten sondern auf die verschiedenen Blickwinkel. Gerade die breite Streuung wird dies ermöglichen. Um eine breite Bestandsaufnahme der Ansichten zu erzielen, braucht es den normalen Bürger in großer Zahl. Ihre Fragen oder Diskussionsbeiträge mögen manchmal sehr basisch sein, Calame geht jedoch davon aus, dass sie deswegen um so mehr fragen.¹⁹⁸ Calame unterstützt zudem die Aussage von Herzberg, der in Transparenz ein Gegenmittel zum Klientelismus sieht. Experten sind außerdem häufig an private Unternehmen verknüpft.¹⁹⁹ Auf der anderen Seite ist mit diesen Aussagen stark an mögliche neue Felder anzuknüpfen. Wie oben dargestellt, ist der Bereich 'Bauen' für die meisten Beteiligten ein 'Muss' bei der Debatte um die Teilnehmungsöffnung. Zusammenfassend muss auf den Umstand der weniger effizienten Nutzung der Bürgerbeteiligung aufmerksam gemacht werden.

5.6.3 Outcome Conseils de Quartier

Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachter Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen sowie mit einem Identifikationswert mit der Stadt und ihrer Kultur gemessen werden. Gerade im Bereich des 'Vertrauens zueinander' konnten Fortschritte getätigt werden. Identifikation, politische Sozialisation und die Diskussion um ein höheres Ziel sind Wünsche der Bürger gewesen. Sie wollen sich speziell dann beteiligen, wenn Rahmenbedingungen gesetzt werden. Es wurde signifikant von den Partizipierenden ausgesagt, dass sie Ideen einbringen möchten, die insbesondere perspektivischen Rang besitzen. Des Weiteren besteht ein signifikanter Zusammenhang bei Mitspracherechten im Bereich 'Verkehr und Transport' und der Diskussion von Ideen ($p=3.1\%$, $\chi^2=30,67$; DoF = 18 (S)). In der Studie werden zudem die Veränderungen des individuellen Partizipationsverhaltens bei Wechsel oder Erweiterung von Partizipationsfeldern antizipiert. Wechsel und Veränderungen der Beteiligung sind vielfältig und wurden oft mit ja oder nein beantwortet. Eine Auswahl:

Aufgeben: - Auf dem Niveau der Quartiere gibt es zu wenig Entscheidungsspielräume, Für meine Arbeit, da der andere Bereich sehr viel wichtiger ist wie -Jugend - soziales Engagement

¹⁹⁸M. Calame, 2000, Seite 2

¹⁹⁹M. Calame, 2000, Seite 3

Gewechselt: - Von kommunalen zu nationalen Engagement wie: - Union de quartier, conseil de quartier, groupment des unions de quartier - comité de quartier zur association

Es wird ersichtlich, dass die Antwortenden bei ihrem Beteiligungsinstrument bleiben und sich meist um die nächste Ebene bemühen. Es wird nicht versucht weiter mit den anderen Instrumenten in Kontakt zu treten. Im Outcomebereich kann eine größeres Interesse und vermehrte Diskussionen festgestellt werden. Politische Barrieren konnten durch Abstimmungen abgebaut werden. Holtkamp et al gehen jedoch davon aus, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften entscheidend geschwächt wurden, auch durch die kooperativen Verfahren.²⁰⁰ Dieser Befund konnte nur teilweise bestätigt werden, da die Beteiligten davon ausgehen, dass sich das Image für die Politik und Verwaltung ändert. Für die Verwaltung geht mehr als die Hälfte (62,8%) der Partizipierenden davon aus, dass eine Profilierung erfolgen könnte. Eine größere Nähe von Bürgern zu Politikern sehen 85,7% der Befragten ebenfalls als gegeben an. Die Wahlen sind als politisches Mittel unverzichtbar.

Im Wirkungoutcome können die Determinanten Funktionserfüllung, Langlebigkeit des Engagements und Durchsetzbarkeit der Entscheidungen aufgezählt werden. Die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen ist nur eingeschränkt messbar. Aber nur wenn diese vorhanden ist, kann eine Stabilität für den äußeren Kreislauf entstehen. Der Indikator ist somit Stabilität. Das Instrument kann sich in seiner Funktion zu Rat und Verwaltung teilweise als Abnehmer von Entscheidungen, Geldbeschaffer vom Zentralstaat, Diskussionsforum und Ermöglicher von strukturellen Eigeninteressen bezeichnet werden. Die Befragten glauben, dass die Funktionen der Viertelräte in der Stadt insbesondere im Bereich Verhandlung liegen, die Kompromissfindung landet nur Mittelfeld. Es wird die Mitgestaltung mit einer echten 'direkten' Stimme angestrebt, und das soll sich legitimierend auswirken. Die Studie konnte nicht zu der These von Denni Bernard²⁰¹ beitragen, der nicht glaubt, dass ein Massenwissen höher zu stellen ist, als ein Elitenwissen. Das *Conseil de Quartier* kann aber auch als Plattform von Diskussion und Konfrontation von partiellen Sichtweisen gelten, die das Problem zusammenfassend erklären könnte. Calame erklärte 2000, dass politische Entscheidungen nicht aufgrund von Ursache und Wirkung getroffen werden können, sondern auf der Basis von Interessenkonflikten. Moral kann nicht durch einen Experten geändert werden.²⁰²

Die Antworten zu den Gründen der Teilnahme (Tab.4.17) sind insoweit kongruent, dass Verhandlungen in dem Instrument zum Tragen kommen. Auch die Hilfe und die Entscheidungsmitbestimmung

²⁰⁰Lars Holtkamp, 2006

²⁰¹Denni, 1993, Seite 329

²⁰²M. Calame, 2000

Tabelle 5.17: Gründe der Bürger für die Beteiligung in der Stadt. Die Bürger konnten sich durch ein Rankingverfahren für ihre Priorität entscheiden. Je geringer der Mittelwert, umso höher die Priorität

Gründe der Bürger	Mittelwert (Ranking)
Verhandlung	3.41
Stadtentwicklung mitentscheiden	3.76
Entscheidungsmitbestimmung	3.82
Hilfe	5.02
Richtungswechsel	5.47
Kompromisse finden	5.59
Themeninteresse	6.91
Eigeninteresse	7.59
Politikunzufriedenheit	8.75
Verwaltungskontrolle	9.18
Gruppe repräsentieren	9.89
Verwaltungsunzufriedenheit	11.09
Negatives abwenden	11.44
Öffnung	12.49

im Kleinen sind vorhanden. Das *Conseil* erfüllt die Funktionen gut (siehe Tab.4.17), da es teilweise sogar als kleines Parlament bezeichnet werden kann, und hier Verhandlung und Entscheidungen möglich sind. Die Funktionserfüllung hat keine genaue Rückkopplung geliefert und es gibt zwei Antworten die herausstechen, den Richtungswechsel, der mit 5,47 einen mittleren Rang belegt, aber nicht die Politikunzufriedenheit mit 8,75. Eine Implementationsstrategie, die insbesondere für die Verwaltung eine Handlungsbasis darstellt, ist durch den gesetzlichen Rahmen und das große und breite Interesse vorhanden. Das Instrument wird gerade durch die gesetzliche Situation weiter fortbestehen, wobei das Engagement mit beruflichen individuellen Karrieren verhältnismäßig gut in Einklang zu bringen ist. Es ist auffällig, dass Rentner diese Frage für andere mit nein angekreuzt haben, und das Instrument als unverträglich für Arbeitnehmer erachtet wird. Gerade diese Gruppe bewertet die Frage der Verträglichkeit (63%) als unzureichend. Das Engagement für berufliche Karrieren von Vorteil ist, war für die meisten nicht nachvollziehbar. Die sechs positiven Antworten auf eine mögliche Vorteilsnahme der Bürger sind stark durchmischt mit Rentner, Verwaltungsmitarbeiter, Angestellte und Unabhängige. Eine Öffnung von bestimmten Themengebieten kann ebenfalls zu der Langlebigkeit der Bürgerbeteiligung

Interesse und Wissen																						
	Affaires sociales		autres		Economie		Education/Culture		Finances		Jeunesse, Enfants		SantÉ		Sports		Transports		Urbanisme, Constructions		Somme	
	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath
Affaires sociales	15	1,26	7	0,09	2	0,36	13	0,02	2	0,05	9	<0,01	5	1,25	5	0,08	5	0,05	3	1,79	66	
autres	3	0,03	5	8,04	1	0,09	3	0,02	1	0,32	0	2,18	1	0,09	1	0,10	1	0,09	0	1,55	16	
Economie	5	0,33	3	0,10	5	5,99	6	0,39	2	0,30	6	0,13	2	0,03	2	0,50	3	0,01	4	0,03	38	
Education/Culture	12	<0,01	5	0,36	1	1,50	21	3,42	1	0,87	12	0,71	3	0,01	5	0,15	3	1,35	6	0,07	69	
Finances	3	<0,01	0	1,70	2	1,64	3	0,12	2	2,87	2	0,09	1	0,03	3	1,36	2	0,16	0	1,74	18	
Jeunesse, Enfants	9	0,24	1	2,49	1	0,56	11	0,37	2	0,10	12	5,58	1	0,56	4	<0,01	1	2,05	3	0,42	45	
SantÉ	4	<0,01	4	1,53	1	<0,01	5	0,02	1	0,04	3	<0,01	2	0,83	2	<0,01	1	0,45	0	2,22	23	
Sports	8	0,02	3	0,37	1	0,56	8	0,15	2	0,10	5	0,21	1	0,56	11	13,09	2	0,84	4	0,03	45	
Transports	11	0,20	6	0,14	4	0,10	13	0,29	2	0,16	7	0,95	2	0,59	5	0,30	13	7,40	11	2,07	74	
Urbanisme, Constructions	11	0,63	11	1,36	4	0,01	14	0,44	2	0,29	9	0,43	4	0,01	3	2,34	9	0,65	15	6,32	82	
Summe	81		45		22		97		17		65		22		41		40		46		476	

p = 6,1% ; Chi2 = 101,49 ; DoF = 81 (WS)

Abbildung 5.18: Partizipationswünsche und angegebenes Wissen. Hier werden die beiden Angaben direkt gegenüber gestellt.

beitragen. Dabei wird die finanzielle Öffnung sehr kontrovers eingeschätzt. Die Städte stellen Mittel zur Verfügung, die eine fortlaufende Initiierung ermöglichen. Es wurden Verwaltungsposten für die Aufgaben geschaffen. Der "Funke der Gerechtigkeit"²⁰³ ist jedoch verloren gegangen, insbesondere durch die 'Ämtervergabe' und den dadurch hervorgerufenen Gefühle von Neid und/oder Gleichgültigkeit.

Es gibt eine starke Abweichung im Bereich Bauen und Transport, im Bereich Bildung und Kultur dagegen eine große Übereinstimmung. Die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen kann nur schwer direkt nachgeprüft werden und ist nur durch städtische Einzelauswertungen möglich. Für eine erfolgreiche Umsetzung spricht die Unterstützung der Interessen aller Beteiligten. Es müssen Vorteile für Verwaltung und Politik entstanden sein. Das Nutzen der Politik für das Erringen von höheren Ämtern und Profilierungschancen für den Bürgermeister sind gegeben. Die Verwaltung, die ein starkes positives Feedback gegeben hat, konnte Arbeiten vor Ort, wie die Pflege von Gartenanlagen usw. in ihre Arbeit integrieren. Die Langlebigkeit kann durch die schlechte Einbindung der Beteiligungsinstrumente nicht komplett beurteilt werden. Die Stellung der Bürger in dem bisherigen System ist als unzureichend zu bewerten, da die Einflussmöglichkeiten schwach sind und die Bürgerbeteiligung im politischen Kreislauf nicht integriert wurde. Dabei ist fraglich, ob eine starke Gruppe, um ihre Interessen zu vertreten, eine andere Gruppe bekämpfen muss und somit ein Mehr an Demokratie erbringen kann. Führt das nicht zu mehr Unruhe, mehr Zweifel an der Demokratie, verzögerten Entscheidungen, die nicht einmal thematisiert werden können, wenn Wahlen vor der Tür stehen? Gerade in der Anfangsphase der Initiierung des Viertelrates im 20. Arrondissement wurde nichtgewählten Kandidaten von den Wahllisten ein Quartier gegeben und so eine Art der Kompensation ermöglicht. Dabei ist der Viertelrat parteiübergreifend gestaltet, jedoch nach der 'eigenen Demokratie des Bürgermeisters'.

²⁰³Greif-Langer, 2013

5.7 Bürgerbeteiligungsinstrument Conseils des Sages

Diese Institution ist ebenfalls aus einem Wahlinteresse heraus entstanden. Schon Jacques Chirac hat sich der Senioren als 'Wahlsicherer' bedient, indem er eine Schachtel Pralinen an alle Pariser Senioren zu Weihnachten schickte. Diese Geste wurde mit einer direkten Ansprache verbunden. Eine Einladung zu einem Tanzball für Senioren im *Centre des Animation* wurde zum Auftakt der Ansprache genutzt. Die Beteiligung der Senioren wurde von ihm verstärkt forciert und der Tanzball war eine Geste. Das Instrument *Conseil des Sages* wird als Informations- und Kontaktmöglichkeit eingesetzt und erfreut sich großer Beliebtheit. Mit dem Rat der Senioren wird auf das Bedürfnis für die Konsolidierung der Gemeinschaft zurückgegriffen. Die Befragten gehen davon aus, dass genügend administrativer Spielraum vorhanden ist, um Ideen im sozialen Bereich zu verwirklichen. Dabei teilt sich der Befund auf die einzelnen Bereiche auf. Der Bereich Kultur wird besonders positiv herausgestellt, während niemand von einem Spielraum im Bereich Gesundheit ausgeht.

Auch dieses Beteiligungsinstrument handhaben die Kommunen verschieden. Während in Amiens, dem Rat der Senioren Projekte zur Diskussion aufgezeigt werden, können die Bürger in D'Issy-les-Moulineaux beraten, analysieren, Projekte ausarbeiten, den Haushalt beschließen sowie die Projekte umsetzen und evaluieren.

In Paris (10e) wird mit drei Schlagwörtern diskutiert und Agenda-Setting betrieben: (1) Das kollektive Gedächtnis, (2) Generationen übergreifende Verbindungen im täglichen Leben, (3) Kenntnisse der verschiedenen Kulturen. Die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten scheint auf den ersten Blick ausreichend zu sein. Insbesondere, wenn wie im 10e eine Funktionsübernahme die Bedeutung des Gremiums hervorhebt. Die Förderinstrumente sind in den meisten Fällen in die anderen partizipativen Strukturen integriert, zumindest wird in den letzten Jahren stärkerer Wert auf eine Verzahnung gelegt. Die Senioren haben Kenntnisse über die verschiedenen Möglichkeiten und können teilweise als Partizipationsprofis bezeichnet werden, da sie sich sehr zeitintensiv engagieren. Sie engagieren sich dennoch nicht in einer anderen Institution, was von einer losgelösten Partizipierung spricht ($p=99,5\%$; $\chi^2=8,04$; $DoF=21$ (NS)). Zur Beibehaltung der Repräsentativität wurden stark strukturell definierte Rahmenbedingungen, wie in Amiens, eingesetzt, z.B. dürfen keine Positionsinhaber anderer Organisationen teilnehmen. Insgesamt 24 Senioren, weiblich und männlich und nach Gebieten unterteilt, treffen sich vierteljährlich zu thematischen Sitzungen und erhalten Unterstützung von einem Sekretariat.

In Toulouse diskutieren 200 Menschen aus Zivilgesellschaft, Verbänden, Institutionen usw. Die Stadt arbeitet mit einem Lenkungsausschuss zur Gewährung der Partizipationsstruktur, diese setzt sich aus

Ratsmitgliedern, Vereinsmitgliedern und Vorstandsmitgliedern zusammen. Der Lenkungsausschuss verantwortet vier Aufgaben: Auswahl, Implementierung, Überwachung und Bewertung der Maßnahmen. Die Arbeit erfolgt durch Arbeitsgruppen, die Experten aus Administration und Politik einladen können. Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipation durch Personen aus der Verwaltung wird von den Befragten als positiv eingeschätzt (60%). Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipation durch Material/Computer/Drucker usw. wird negativer eingeschätzt (40%). Dabei gibt es zwischen den beiden Aussagen keinen Zusammenhang ($p=35,33\%$; $\chi^2=6,67$; $DoF=6(NS)$). Ob die Partizipationsentscheidungen oder Hinweise von der Bevölkerung in den politischen Kreislauf eingebunden sind, wird nicht signifikant empfunden, es spricht sich aber auch niemand dagegen aus. Das lässt Rückschlüsse auf eine bessere Einbindung zu, als beispielsweise im *Conseil de Quartier*. Die Ausgestaltung des Instruments wird als gut bewertet: (1) Es wird ausreichend oft angeboten (60%). (2) Die Ausgestaltung ist auf die Verhältnisse vor Ort angepasst, denn es wird von den Befragten angegeben, dass genügend Informationen gegeben werden, um sich effektiv einzubringen (100%). (3) Der Informationszugang ist überaus einseitig. Ein großer Überschneidung zu Verwaltung und Rat ist dennoch erkennbar. Der Informationszugang wird von 75% der Partizipierenden täglich über die Website ermöglicht. Die anderen Nutzer des Instrumentes informieren sich auf diese Art 2 bis 3 mal die Woche. Die Informationen werden somit nur über das Netz gefunden. Ist beim *Conseil de quartier* und beim Bürgerhaushalt die kommunale Presse von Belang, so findet sie bei den Senioren kaum Beachtung. Die Vereine spielen bei Ihnen eine viel größere Rolle bei der Informationsvergabe, bis zu 33% der Senioren nutzen sie täglich. Die Bürger geben aber auch mögliche Veränderungen in der zukünftigen Ausgestaltung an. Der Verein spielt aber für die künftige Entwicklung keine herausragende Rolle. Die einzige Verbesserung wurde in einem möglichen Bürgerbüro gesehen.

Auch in der Stadt Ermont wird in Ausschüssen gearbeitet. Ein zuständiger Verwaltungsmitarbeiter, der ebenfalls in dem zu bearbeitenden Themenbereich arbeitet, ist für den Ausschuss zuständig. Es findet in der Stadt jährlich eine gemeinsame Sitzung statt. Alle Themen, wie Staatsbürgerschaft, Lebensqualität und Freizeit, werden auf den Alltag älterer Menschen zu geschnitten. Die Ausschüsse sind gleichzeitig für Aktivitäten und Veranstaltungen verantwortlich. Der Überschneidung zwischen Deliberation und Handeln wird ebenfalls als Möglichkeit ausgeschöpft, wie das Beispiel dieser Stadt zeigt.

Themendiskrepanz											
	Affaires sociales	autres	Economie	Education/Culture	Finances	Jeunesse, Enfants	SantÉ	Sports	Transports	Urbanisme, Constructions	Sum
Affaires sociales	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	5
autres	0	2	0	1	1	0	1	1	0	1	7
Economie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Education/Culture	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finances	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jeunesse, Enfants	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SantÉ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sports	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
Transports	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	5
Urbanisme, Constructions	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	3
Summe	2	5	2	4	2	0	2	2	2	2	23

p = 85,4% ; Chi2 = 23,74 ; DoF = 32 (NS)

Abbildung 5.19: Engagierte Bereiche und angegebenes Wissen. Hier werden die beiden Angaben direkt gegenüber gestellt.

5.7.1 Input Conseils des Sages

Agenda-Setting und Entscheidungsfindungen sind in allen möglichen Bereichen zu finden, außer im Bereich Kinder und Jugendliche. Besonderes Interesse gilt den Gebieten Transport und Bauen (siehe Fig.4.19).

Eine Diskrepanz der Themen zu Erfahrungen bzw. Wissen der Beteiligten zeigt sich wiederum besonders in den Bereichen Transport und Bauen. Gebiete, in denen Wissen der Beteiligten vorhanden ist, sind Energie und Weiterbildung. Diese Qualifikationen möchten die Partizipierenden in die Stadt einbringen. Eine Durchlässigkeit als Indikator stellt sich negativ dar. Es besteht Diskrepanz zwischen angebotenen und gewollten Themen.

Die Ausgestaltung wird jedoch als positiv wahrgenommen, obwohl auch hier eine höhere Transparenz von den anderen Instrumenten gefordert wird. Eine Dominanz von Gruppen ist ebenfalls ein Problem, dass über dreiviertel der Teilnehmer angegeben haben. Das Bürgerbeteiligungsinstrument ist aber nicht nur für bereits Partizipierende interessant. Die Menschen sind in verschiedenen Initiativen aktiv. Im Bereich der Interessenveränderung oder einer Engagementneugestaltung wird nur die Ausweitung der bisherigen Arbeit auf die nächsthöhere Ebene diskutiert, aber kein möglicher Wandel. Der Demokratieinput definiert sich am stärksten durch einen evtl. verbreiterten Zugang für alle Gruppen.

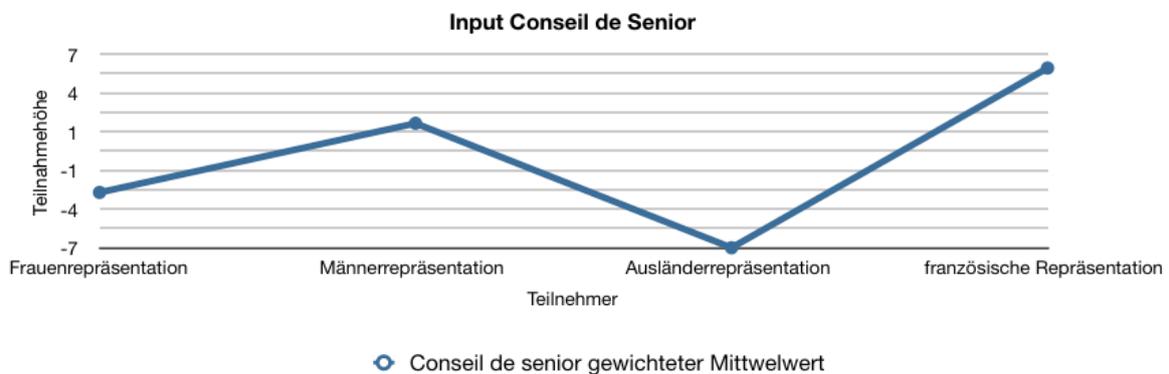


Abbildung 5.20: Input der Conseils des Sages

Die Beteiligung durch Frauen, Männer (die Befragten sind mehrheitlich männlich 80%), Ältere, Jüngere, Franzosen wird insgesamt von allen drei Teilnehmergruppen als ausreichend empfunden (Fig.4.20).

Nur Migranten wurden bisher durch die Bürgerbeteiligung nicht integriert. 80% können wählen und sind schon länger als 10 Jahre engagiert. Dabei glauben aber 60% der Beteiligten, dass dieses Partizipationsinstrument den Migranten die Chance gibt sich einzubringen. Gerade in Frankreich muss in den Städten eine Möglichkeit gefunden werden, diese Bevölkerungsgruppe einzuschließen, da sie sonst dauerhaft unterrepräsentiert ist. Der Ansatz des Alters für ein Partizipationsinstrument ist ein sehr sinnvoller, weil er sozioökonomische oder gesundheitliche Möglichkeiten anspricht. Dabei sind die Hälfte der Angesprochenen jedoch in einer *Grand École* ausgebildet worden und die andere Hälfte waren Fachkräfte in ihrem Beruf. Die Einwohner mit einem geringeren Bildungsgrad konnten somit nicht angesprochen werden. Auf der anderen Seite dieses Instrument besitzt den höchsten Anteil an nichtstudierten Teilnehmern. Es kann also von einer erweiterten Inklusion gesprochen werden. Eine Exklusion erfolgt jedoch über den Nahraum, denn insbesondere ältere Menschen sind nur in einer geringen Bewegungsradius zu erreichen. Nur 40% der angesprochenen Teilnehmer sind Rentner, weil es eine Voraussetzung ist älter als 56 Jahre zu sein. Auch die Partizipierenden, die für eine Gruppe agieren und in mehr als 3 Vereinen engagiert sind, können die Voraussetzungen für eine breite Legitimation im Rahmen der Inklusion aller Gruppen nicht ändern.

Vereine und andere Gruppen spielen bei diesem Instrument eine zentrale Rolle. In der Evaluation wird kritisch darauf hingewiesen, dass die Beteiligung keine neuen Ansichten in die Prozesse einfügt. Die Partizipierenden sind im Median in 3 bis 5 anderen Initiativen engagiert. Sie engagieren sich \bar{x} 3 bis 4 mal im Monat, wobei sie den Mittelwert von 27,40 Engagementstunden im Monat angeben

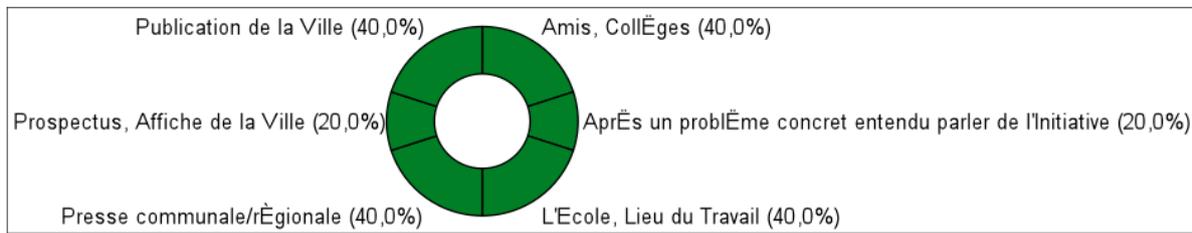


Abbildung 5.21: Erster Kontakt zum Instrument Conseil des Sages

(min 5 max 50). Diese Zahlen ändern sich nicht zwischen Vereinsengagierten und Beteiligten ohne Vereinsengagement. Die individuellen Ressourcen, wie Bildung, Zeit und Fähigkeiten, spielen gerade deswegen eine zentrale Rolle. Je älter die Partizipierenden werden, umso mehr Protokollaufgaben usw. neben sie an. Des Weiteren ist auffällig, dass bestimmte Berufsgruppen nach Aussage der Befragten in der Bürgerbeteiligung dominieren.

Der Wirkungsinput im Bereich Wissen kann stark verbreitert werden. Jedoch ist das Interesse gerade an den Themen sehr stark, zu denen die Bürger wenig Wissen besitzen. Das Lernen spielt eine große Rolle. Zur Frage, ob das bürgerliche Engagement des Seniorenrates in den Medien vertreten ist, ist keine Angabe möglich. Aber hier antworten speziell Partizipierende, die in den Medien darauf hingewiesen wurden, mit einer großen Signifikanz ($p=;0,1\%$; DoF 3).

Dabei geben die Beteiligten zu bedenken, dass die Bürger sich nicht eigenständig informieren und auf Informationsaufbereitungen angewiesen sind. Sie haben jedoch ein Bewusstsein dafür, dass Ihnen viele Informationen fehlen. Die Informationsquantität wird jedoch als schlechter angesehen als die Qualität, die ca. 45% als positiv bewerten.

5.7.2 Output Conseils des Sages

Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung. Die Befragten sind nicht bereit weitere finanzielle Beteiligung zu gewährleisten (80% Verneinung). Hier muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Partizipierenden ihr Hauptaugenmerk auf die Mitentscheidung legen. Auf der anderen Seite sind sie bereit bei der Durchführung von Aufgaben mitzuhelfen. Diese Aussage liegt auf Platz drei von acht ihrer möglichen Funktionen.

Die Kontrolle der Verwaltung wurde nicht bevorzugt. Die effektive Kommunikation, die die Strategiefähigkeit anzeigt, ist wie oben bereits dargestellt, gegeben, und könnte nur noch durch ein Bürgerbüro ergänzt werden. Die Informationsklarheit sehen alle als positiv an, was auf eine transparente Ausgestaltung des Instrumentes hinweist. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung werden jedoch als sehr gering eingeschätzt, siehe Tab 4.18. Wobei die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch Politik und Verwaltung als vorhanden angesehen werden. Die Kooperation, die eine strategische Handlungsweise für die Durchsetzung von Zielen ermöglicht wird, ist in fast allen Bereichen als negativ eingeschätzt worden. Die Kooperati-

Tabelle 5.18: Output Conseil des Sages - Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = - (sehr negativ)

Bewertung	Bürger		
	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenzeinschätzung (Die Kompetenz der ist ...)	--	-	--
Kooperationsannahme (Die Kooperation zwischen ... und ... ist)	V - P -	--	0
Einflussmöglichkeiten (Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die ... ist)	--	++	++
gefühlte Wertschätzung (Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch die ... ist)		--	0

on zwischen Verwaltung und Politik wird als schwierig eingeschätzt, ebenso diejenige zwischen der Verwaltung und den Bürgern. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Verwaltungen die häufigsten Kontakte zu den Partizipierenden besitzen. Die Kooperation zwischen Bürgern und Politik wird als besser angesehen. Es ist in vielen Fällen sogar von einer Exklusion der politischen Kräfte oder mindestens von einem separaten Diskussionsforum die Rede. Diese Einschätzung betrifft ebenso die gefühlte Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger von der Verwaltung und der Politik. In allen Fällen gibt es keine Korrelation zu einander. Es stehen also keine Antworten miteinander in Zusammenhang. Allgemeine Faktoren, wie Diskriminierung und Ausgrenzung von bestimmten Gruppen, sind allein durch die Rahmenbedingungen gegeben. Die Legitimation ist somit eingeschränkt. Der Rat gibt teilweise die Themen vor, wobei er sonst selten in das Beteiligungsinstrument integriert

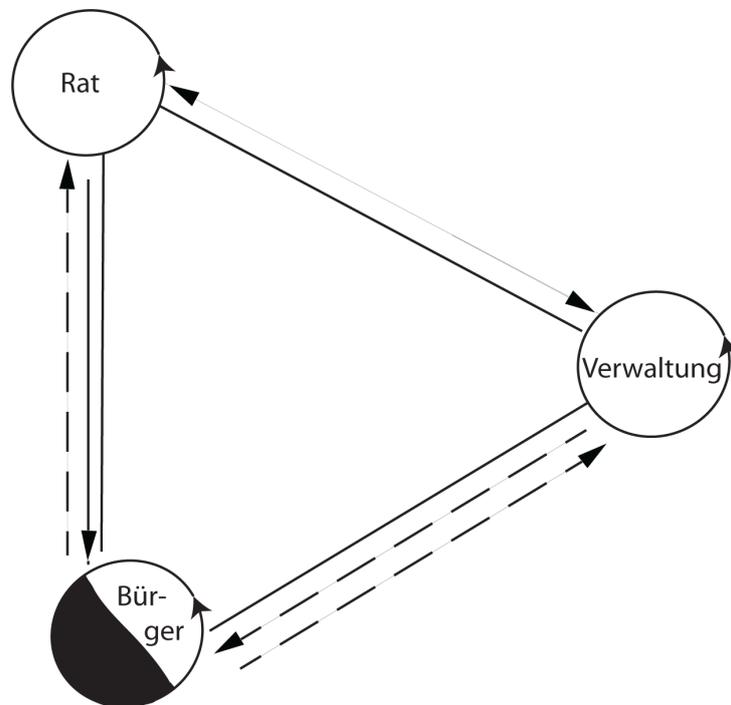


Abbildung 5.22: Kräfte dreieck der Conseils des Sages

wird. Die Aussage über die Kooperation von Verwaltung und Politik lässt Schwierigkeiten vermuten. Jedoch ist nur eine eingeschränkte Aussage zu treffen. Die Verwaltung stellt als erster Ansprechpartner zu wenige Informationen zur Verfügung. Die Verzahnung von Bildung und Information sind ein grundlegender Bestandteil des Beteiligungsinstrumentes. Wie oben bereits beschrieben, werden die vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnisse nur wenig genutzt und somit können keine Effizienzgewinne erwartet werden. Des Weiteren konnten auch keine konkreten Projekte angegeben werden.

5.7.3 Outcome Conseils des Sages

Die Partizipierenden des *Conseil des Sages* sehen in der zukünftigen Entwicklung eine Steigerung der Zufriedenheit gegenüber der Verwaltung (100%) und Politik (100%). Im Bereich der Profilierungsmöglichkeiten können sie mit der Ermöglichung der Maßnahmen eine Alternation feststellen. Gerade hier liegt die Begründung für die Realisierung der Partizipation. In diesem Instrument wird aber vor Allem auf die Beziehungslosigkeit zu anderen Instrumenten aufmerksam gemacht. Das Instrument ist ungenügend in den politischen Prozess eingebunden. Des Weiteren findet kein Austausch mit der Verwaltung statt. Das

erklärt auch die Aussage über die möglichen Vorteile der Partizipation, die ihrer Meinung nach durch verbreiterte Kommunikation von Erfahrungen und Vorstellungen bedingt sind, aber nicht die verstärkte Akzeptanz der Entscheidungen. Das Instrument kann also für die Verwaltung bisher wenige Vorteile bringen. In dem Bereich Agenda-Setting wird ihre größtmögliche Funktion wahrgenommen. Insgesamt ist diesem Instrument aber ein geringes kooperatives Element im Kräftedreieck zuzusprechen. Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachtes Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen dennoch mit diesem Instrument verstärkt werden, da gerade im Outcome die größten Veränderungen zu erwarten sind. Die Frage nach der Identifikation mit der Stadt, die eine politische Sozialisation beinhaltet, wird nochmals deutlich mit der Angabe über die Entscheidung des Befragungszeitpunktes beantwortet. Die Befragten konnten nur eine Antwort geben und haben sich für ganz bestimmte Themen entschieden, während die anderen Beteiligten eher von perspektivischen Entscheidungen sprechen. Die Langlebigkeit des Engagements kann durchaus als positiv angegeben werden, da sie eine große Gemeinschaft repräsentiert. Dabei werden bürgerfreundliche Beteiligungszeiten angegeben (75%). Ob das Engagement mit beruflichen Karrieren in Einklang zu bringen ist, wird von einer geringen Mehrheit bejaht. Die Mehrheit der Befragten ist in Vollzeit berufstätig. Das Engagement ist jedoch für berufliche Karrieren nicht vorteilhaft. Diejenigen, die zustimmend geantwortet haben, sind in der Verwaltung tätig. Alle Befragten wollen sich auch weiterhin engagieren. Es scheint jedoch kein sogenannter *Spill-Over*-Effekt des Vertrauens auf die Institution kommunaler Rat stattgefunden zu haben.

Den Bereichen Bildung und Bau ist nach eigenen Angaben der größte Anteil der Bürgerbeteiligung zuzuordnen. Es wird deutlich, dass das größte Interesse an dem Bereich Kindern und Soziales besteht. Für die Bereiche Transport und Wirtschaft wird jedoch keine Bürgerbeteiligung gefordert (Abb.4.23). Dies kann auf einer konstruktiven Struktur oder Unkenntnis der Bürger beruhen. Ein ausschlaggebendes Argument für die Langlebigkeit eines Instrumentes ist der Nutzen für die anderen Partner des Dreiecks. (1) Es sind Profilierungschancen für den Bürgermeister vorhanden. (2) Die strukturierte Informationsabgabe erleichtert die Bürgerbeteiligung, bedeutet aber auch mehr Aufgaben für die Verwaltung und neue Positionen. Die Bürgerbeteiligung kann die Arbeit für die Verwaltung erleichtern, da die Bürger für bestimmte Fragen zur Verfügung stehen und mit ihrem Blickwinkel die Arbeit bewerten können. (3) Eine Möglichkeit effizienter zu arbeiten, ist die Nivellierung neuer Projekte. (4) Die Politik hat Interesse an ihrer weiteren Profilierung. Die Bürger fühlen sich von der Politik repräsentiert (60%). Die Wahl bleibt wichtigster Bestandteil der Partizipation. In der Repräsentation kann ein Vorteil in der Überschneidung

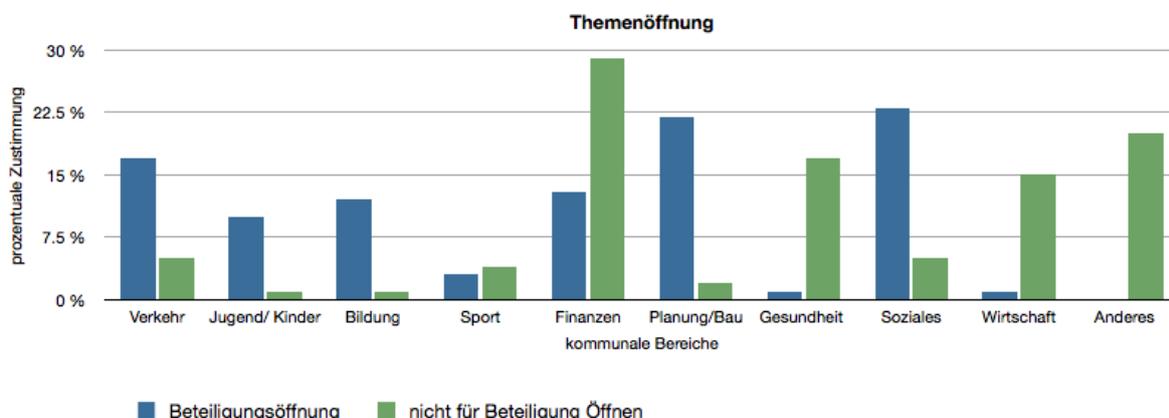


Abbildung 5.23: Themenöffnung für Conseils des Sages

der sozialen mit der politischen Komponente festgestellt werden. Sie birgt aber auch den Nachteil der Einseitigkeit.

Tabelle 5.19: Gründe der Bürger für die Beteiligung in der Stadt. Die Bürger konnten sich durch ein Rankingverfahren für ihre Priorität entscheiden. Je geringer der Mittelwert, umso höher die Priorität

Funktionen	Mittelwert (Ranking)
Verwaltungskontrolle	5,8
Prioritäten setzen	3,4
Hilfe bei der Durchführung	3,4
finanzielle Hilfe	5,6
neue Perspektiven	2,0
Repräsentieren	4,4
Wirtschaftsentscheidungen treffen	4,8

Die Determinante der Funktionserfüllung wird beim Rat der Senioren in seiner integrativen Kraft, der Berücksichtigung einer großen Einwohnerzahl in den kommunalen Entscheidungen und der Prioritätensetzung eingeordnet. Dabei geben die Befragten an, dass sie ihre Leistungen in Perspektiven- und Prioritätensetzung lokalisieren (Tabelle 4.19).

Insgesamt ist von einer vorhandenen Stabilität auszugehen, welche ohne Politik und Verwaltung besteht. Das Verhältnis zum Instrument ist als positiv zu bewerten, obgleich die Stellung der Bürger in dem bisherigen System und somit seine Einflussmöglichkeiten als unzureichend bewertet werden.

5.8 Bürgerbeteiligungsinstrumente *Conseils de Secteur* und *Budget participatif*

Das *Budget participatif* ist in Frankreich nicht so divers ausgestaltet wie in Deutschland, da nur wenige Kommunen dieses Instrument eingeführt haben. Stets als *Top-Down*-Prinzip importiert, werden teilweise Delegierte gewählt um den gesamten Etat und seine Beschlüsse zu kontrollieren. Dabei wurden auch große Projekte durch das Zusammenlegen von Geldern, z.B. über *Arrondissements* oder Viertelräte hinaus, finanziert.²⁰⁴

In Issy-les-Moulineaux werden die Gelder durch die Aufstellung fester Strukturen aufgeteilt (z.B. 152.000 Euro pro Viertel). Die Strukturen basieren auf denen der Viertelräte, auf die der Bürgermeister keine Zugriffsrechte hat. Das Ziel dieser Instrumente ist die Schaffung von Transparenz und Verständnis, und nicht unbedingt der Kampf um die beste Idee, wie es den in den Quartiersräten üblich ist. Der *Conseil de Secteur* und das *Budget participatif* haben die gleichen Bewertungsteilnehmer. Ein Zusammenhang scheint darin zu bestehen, dass die Hälfte der Engagierten in der Kommission ebenfalls im *Conseil de Quartier* beschäftigt sind. Der *Conseil de Secteur* kann sogar als nächsthöhere Ebene eingestuft werden. In Toulouse beteiligen sich in einem *Secteur* bis zu 90 Mitglieder. Der Unterschied zum Quartier liegt in der Größe und Freiwilligkeit, denn er existiert stets als Konglomerat mit dem Quartier und seiner größeren Reichweite von Entscheidungen. Der Einsatz ist der Versuch häufiger Ebenen übergreifender zu arbeiten. Dabei wird von den Teilnehmern ausgesagt, dass ausreichend Geld/Gerät/Materialien vorhanden sind, um Projekte durchzusetzen (76%). Es ist ebenfalls genug administrativer Spielraum vorhanden, um Ideen zu verwirklichen. Der Bürgerhaushalt soll in Frankreich Investitionsprioritäten aufzeigen. Dabei wird die im Internet dargestellte Finanzsituation als positiv angegeben (72%). Auch Politik (83%) und Verwaltung stimmen der Aussage zu. Der Bürgerhaushalt steht häufig in Verbindung mit den Quartieren, und meist gibt er kein Thema vor, sondern schließt Themen aus.

In Saint Dennis²⁰⁵ haben sich bis zu 35% der Bevölkerung beteiligt und konnten als Ergebnis dennoch nur eine Fraktion der Bevölkerung abbilden. Insbesondere Jugendliche wurden mit dem Instrument nicht angesprochen. Der Mangel an Informationen ist ein großes Problem, besonders um finanzielle Entscheidungen durchschauen zu können. Dabei ist die Ansprache unterschiedlich und kann nur durch die soziale Komponente, wie Freunde und Kollegen, als hervorstechendes Merkmal beschrieben werden (Abb.4.24). Die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit ist von vielen als unzureichend beschrieben

²⁰⁴Issy-les-Moulineaux

²⁰⁵Eine sehr gute Website über den Fortschritt abgebildet. www.saintdenismaville.com

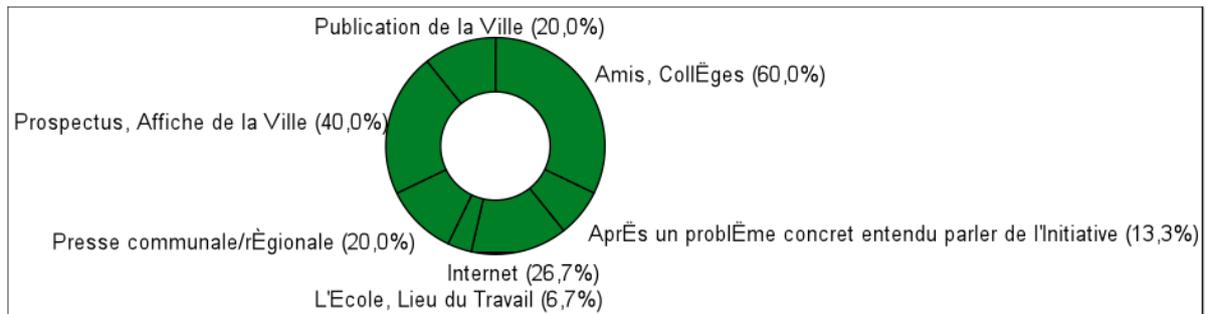


Abbildung 5.24: Aufmerksamkeitsinstrument (Mehrfachantworten möglich)

worden. Die Medien sind nach Ansicht der Bürger nicht hilfreich für ihre Bürgerteilnahme. 60% denken, dass bürgerliches Engagement in den Medien unterrepräsentiert sei. Der Bürgerhaushalt wurde in Frankreich in fünf Städten durchgeführt und wird als initiierte wiederholende Teilhabe gesehen. Dabei gibt es die Möglichkeit, dass die Viertelräte ebenfalls ein Budget verwalten. Jede Neuerung wird vor allem von den Kommunisten häufiger in Betracht gezogen, wie in Bobigny und Nanterre.

“Un mandat électoral n’est pas un chèque en blanc. Il comprend des engagements sur lesquels tous les citoyens doivent pouvoir demander des comptes et il est confié sur la base d’une ligne de conduite générale.”²⁰⁶

In Frankreich ist die Komplexität durch ebenenübergreifende Finanzierungen besonders hoch. Die Gewählten scheuen sich davor, den Einwohnern nichts anbieten zu können. Es wird befürchtet, dass die Diskussionen von den Vereinen dominiert werden würden. Die Vereinsgebundenheit in Frankreich macht den größten Unterschied zur Beteiligungsstruktur in Deutschland aus. Der Bürgerhaushalt soll die Bürger als Instrument des Austausches dazu veranlassen, eigene Ideen einzubringen. Er beschränkt sich nicht auf reine Abstimmung.

“The Participatory Budget structures in France allow forms of deliberation in which decision-making power is shared between citizens and the municipality. This is thanks to representative bodies that bring together delegated participants to examine and detail requests and arguments that had been tabled during larger assemblies.”²⁰⁷

²⁰⁶S. Bobigny, 2012

²⁰⁷Allegretti & Herzberg, 2004, Seite 8

In Calais wurden mit dem Instrument die Oberschulen *Lycees* eingebunden und die Schüler sollten über Investitionen in der Schule entscheiden. Dieses Projekt wurde jedoch regional aufgelegt, da die *Lycees* eine zwischen Kommune und Region aufgeteilte Finanzierung erfahren.²⁰⁸

Die Bürgerhaushalte werden oft mit anderen Systemen verbunden, entweder auf eine bestimmte Klientel oder auf ein bestimmtes Instrument zugeschnitten. Nur Bobigny und Saint Denis haben einen 'freien' Schritt gewählt, aber beide sind zur Zeit nicht im Einsatz. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern in den Bereichen Informationszugang, Einbindung der Willensbekundungen in den politischen Kreislauf und Ansprache, Gleichberechtigung angestrebt wird. Hier wird deutlich (Tab.4.20), dass sich die

Tabelle 5.20: Ausgestaltung der Instrumente Verwaltung, Bürger, Politik

Ausgestaltung	Verwaltung	Bürger	Politik
Informationsklarheit	80%	50%	69%
Kreislaufeinbindung	81,8%	40%	100%
genügende Medienbegleitung	91%	46%	33%
Spielraum für Realisierung	70%	52%	46%

Wahrnehmung der drei Partner unterscheidet. Die Ausgestaltung des Instrumentes ist meist nur für die Hälfte der Teilnehmer ausreichend. Dabei spielen diese gesetzten Rahmenbedingungen keine Rolle für die Informationsklarheit ($p=79,5\%$; $\text{Chi}^2=3,11$; $\text{DoF}=6$ (NS)). Es existiert ein kausaler Zusammenhang zwischen Realisierungsspielraum und Kreislaufeinbindung ($p=0,5\%$; $\text{Chi}^2=23,75$; $\text{DoF}=9$).

5.8.1 Input *Conseils de Secteur* und *Budget participatif*

Der Inputbereich konnte sich aus demokratietheoretischer Sicht nicht verbessern. Die Repräsentation durch Frauen, Männer, Ältere, Franzosen wird von allen drei Partnern als ausreichend empfunden. Migranten wurden bisher in keiner Weise durch die Bürgerbeteiligung angesprochen. Die Befragung hat ergeben, dass die Teilnehmer am *Conseil de Quartier* auch gerne in der nächsten höheren Ebene des *Secteurs* oder der *Fédération de Quartier* partizipieren würden. Die Teilnehmer kommen also aus diesem Instrument und sind sehr auf ein lokales Nachbarschaftsgebiet fokussiert. Die meisten Engagierten sind bereits in Rente (Fig.4.25). Es werden aber auch Jüngere mit dem Mittel angesprochen. 50% der Befragten sind älter als 65 Jahre aber 29% sind als Gegengewicht 26-35 Jahre alt. Dabei sind es überwiegend

²⁰⁸mehr zur Beteiligung in SchulenRöcke, 2005

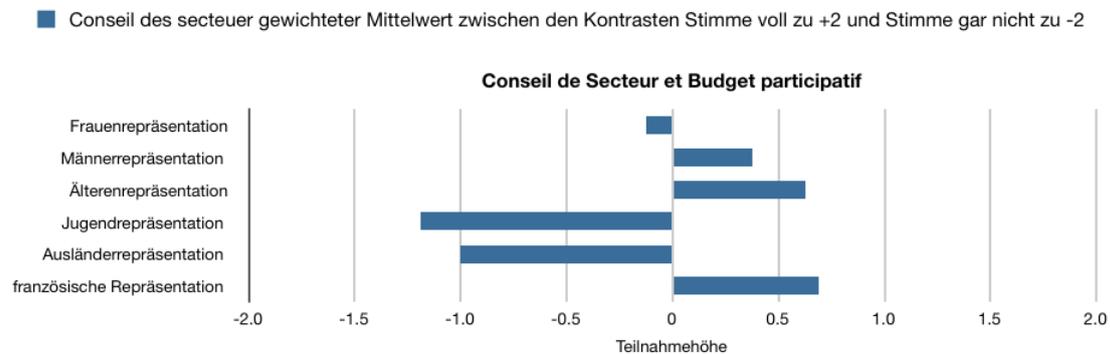


Abbildung 5.25: Input der Conseils de Secteur et Budget participatif. Hier werden besonders die Repräsentationsinteressen in den Vordergrund gestellt.

Männer (77%). 91% der Befragten sind wahlberechtigt und sind sich ihrer Legitimitätsbestimmung bewusst. Dabei geben sie an, dass Migranten im Instrument unterrepräsentiert sind, aber sie sehen durchaus die Partizipationsmöglichkeit als Chance sehen für Migranten sich signifikant einzubringen. Es wird als Chance gesehen, den Input in den politischen Prozess durch das Einbinden des Wissens und bisheriger Erfahrungen der Beteiligten zu verbessern. Insgesamt weist diese Partizipationsgelegenheit die größte Varianz bei der Auswahl von Berufen auf. Das könnte wiederum ein breites Wissensspektrum bedeuten. 58% der Partizipierenden sind dabei Vollzeit beschäftigt. Die Beteiligten sind durchschnittlich in 5 Vereinen Mitglied. Insbesondere hier wird eine Bildungselite entdeckt. 85% haben mindestens ein Universitätsstudium absolviert. 40% der Befragten sind mehr als 6 mal pro Monat engagiert, dies betrifft vor allem die älteren Engagierten (die Korrelation ist jedoch nur wenig signifikant). Der Mittelwert der Engagementdauer liegt bei 33 Stunden. Dabei sind es minimal 2 Stunden und maximal 150 Stunden. Die Integration aller Beteiligten ist besonders bei gewählten Gliederungen schwierig. In Issy-les-Moulineaux wird dies deutlich:

“De ce point de vue, les conseils de quartier reproduisent donc inévitablement les lignes de clivages sociaux (l’absence d’une plus grande mixité sociale dans la composition des conseils de quartier reflétant les défauts d’intégration de la société).”²⁰⁹

Dieser Aussage stimmen auch die Befragten im Bürgerhaushalt zu, denn sie geben mit 73% der Stimmen an, dass bestimmte Berufsgruppen in der Bürgerbeteiligung dominieren. Dabei engagieren sich die meis-

²⁰⁹Frei übersetzt: Die Viertelräte bilden die Linien der soziale Spaltungen nach (vor allem durch die Abwesenheit eine größere soziale Mischung in der Zusammensetzung der gewählten Gliederungen und spiegelt somit die Versäumnissen einer integrativen Gesellschaft wider.)

ten Teilnehmer seit mehr als 10 Jahren und haben einen erweiterten Wissensschatz. Der Bürger informiert sich dennoch nicht eigenständig. Es ist davon auszugehen, dass einige Bürger den größten Arbeitsanteil tätigen (40% der Befragten sind mehr als 6 mal im Monat engagiert). Dabei korrelieren jedoch auch die Mitgliedschaft in Initiativen und die Partizipationshäufigkeit ($p=4,7\%$; $\text{Chi}^2=15,69$; $\text{DoF}=8$ (S)). Diese Bürgerbeteiligungsform ist auch wieder speziell für bereits Partizipierende interessant. Gründe für diese Annahme sind in der Ausgestaltung des *Conseil de Secteur* zu suchen. Dieser kann als Weiterführung der *Conseils de Quartier* verstanden werden, wobei auf dieser Ebene auch Budgets diskutiert werden. Der Indikator der Durchlässigkeit kann daher über diesen Weg nicht dargestellt werden. Eine Durchlässigkeit kann dennoch bestätigt werden, da Interessenveränderungen der Teilnehmer und die Veränderung der Engagementdomäne gerade in den Bereichen Soziales und Bauen vorhanden sind. Die Partizipierenden dieser Gruppe sind auf der Suche nach Alternation und haben den Wunsch formuliert, dass sie auch ihr Instrument wechseln werden (74%).

In der Abbildung 4.26 ist das Gebiet Wirtschaft interessant. Nur die Hälfte der Teilnehmer sind in dem Bereich tätig, obwohl Interessen und angegebenes Wissen vorhanden wären. Im Gegensatz dazu steht das Gebiet der Städteplanung, in dem sich nach eigenen Angaben nur wenige auskennen, die Teilnehmer jedoch eine Öffnung fordern. Die Interpretation dieser Daten kann aus zwei Blickwinkeln vorgenommen werden. Zum Ersten aus einer Unterrepräsentation von Engagementmöglichkeiten in bestimmten Feldern oder aus dem Gefühl heraus etwas dazulernen zu wollen, da etwas vielleicht in diesem Feld bzw. den politischen Entscheidungen nicht stimmt. Gerade dann ist die Möglichkeit von gegenseitigem Verständnis besonders groß. Die Partizipation gerade im Bereich des Planens und Bauens zu öffnen, um einen möglichen Transparenzgewinn zu erzielen, kann als sinnvoll erachtet werden. Denn gerade die Partizipierenden, die dieses spezielle Interesse geäußert haben, möchten nach eigenen Angaben dazulernen. Es gibt in einigen Bereichen eine Diskrepanz zwischen angebotenen und gewollten Themen. Dabei spielt aber auch eine Rolle, ob das Wann und Wo mit dem Willen der Realbeteiligten übereinstimmen. Hier können ebenfalls Nachbesserungen getätigt werden. Die aktive Bürgerschaft informiert sich sehr häufig (67%) über die Website und stuft die Quantität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, als negativ ein (60%). Die Qualität wird ebenfalls als schlecht eingestuft (73%). Die beiden Aussagen stehen aber nicht in direktem Zusammenhang ($p=31,9\%$; $\text{Chi}^2=4,7$; $\text{DoF}=4$ (NS)). Informationen erhalten die Beteiligten vor allem aus Presse und Emails. Dabei gibt es kein wirklich konkretes Mittel, sondern eher eine Mischung aus verschiedenen Instrumenten.

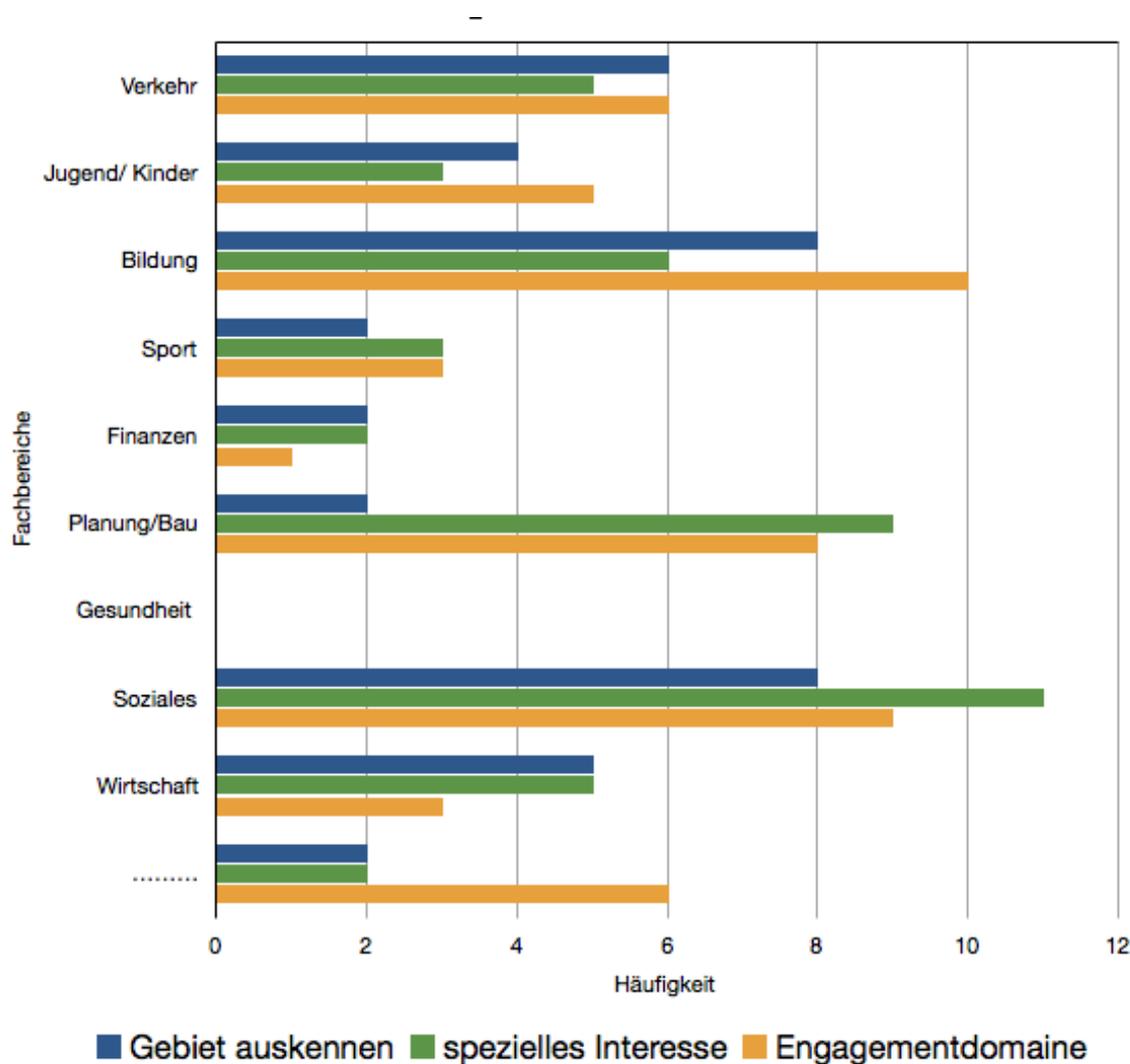


Abbildung 5.26: Fachinteresse und das dazugehörige Wissen der Bürger in den Partizipationsinstrumenten

Auch in diesem Instrument ist die Kommunikationsbasis von Verwaltung, Rat und Bürgern die gleiche. Kommunikation der Schlüssel eines jeden Instrumentes kann teilweise auch durch Alter bestimmt werden. Die Information über Verein und Email wird nicht durch das Lebensalter beeinflusst. Nur das mittlere Alter hat Einfluss auf die Nutzung der Website, sie nutzen das Netz nämlich nicht sehr oft ($p=3,1\%$; $\chi^2=18,33$; $DoF=9$ (S)). Auch hat das Alter keinen Einfluss auf die Gruppenzugehörigkeit bei der Partizipation. Auf der anderen Seite hat das Alter signifikanten Einfluss auf die Höhe des Initiativenengagements. Die über 65-Jährigen sind überproportional häufig in 3-5 Gruppen engagiert. Die Legitimation wird somit stark in Frage gestellt. Vor allem da die vielen Instrumente auch von einer

Tabelle 5.21: Nutzen welcher Informationsinstrumente (Bürger)

Instrument	skaliertes Mittelwert
Email	9,6
Broschüren	7,6
Gewählte Vertreter	4,4
Briefe	5,4
Bürgermeister	3
Bürgerbüro	3,8
kommunale Presse	8,2
Website	13
Stadtzeitung	5,8
Verein	9,2

Unvoreingenommenheit leben, wie beispielsweise der Bürgerhaushalt. Ob Bürger sich finanziell stärker für ihre Kommune einbringen sollten ist nicht klar auszumachen (53% Zustimmung) und zeigt, dass die finanziellen Probleme der Kommunen erkannt werden und ein kategorischer Ausschluss nicht vorgenommen wird. Die Legitimität der Verfahren stellen auch die Beteiligten selbst in Frage, da sie erkennen, dass engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen und dies strikt ablehnen (60%). Dass die Möglichkeiten der Einflussnahme, hauptsächlich von denen genutzt werden, die bereits Einfluss haben, wird von 57% angenommen. Diese beiden Aussagen stehen in einem signifikanten Zusammenhang ($p=3,4\%$; $\chi^2=8,69$; $DoF=3$ (S)). Entscheiden wollen die Beteiligten vor allem während einer Diskussion via Urne oder im Internet. Die Wahl auf der Straße ist ebenfalls eine Möglichkeit, aber telefonische Wahlen werden häufig abgelehnt (siehe Fig.4.27).

Der Input der durch die Vereine im Bereich der Repräsentation erbracht wird, erbringt keine Verbesserung. Auch spielt die Mitgliedschaft in Gruppen und die Art der Partizipation keine Rolle. Im Bereich der Finanzen versucht die Politik Partikularinteressen auszuschließen, aber es können keine Änderungen von Vereinsmitgliedschaften festgestellt werden. Die Evaluation der Informationsbasis dieser Entscheidungen ist vor allem vor dem Hintergrund der Vereinsinteressen zu bewerten, obwohl diese von allen abgelehnt werden. Konkurrenzinteressen stehen sich gegenüber.

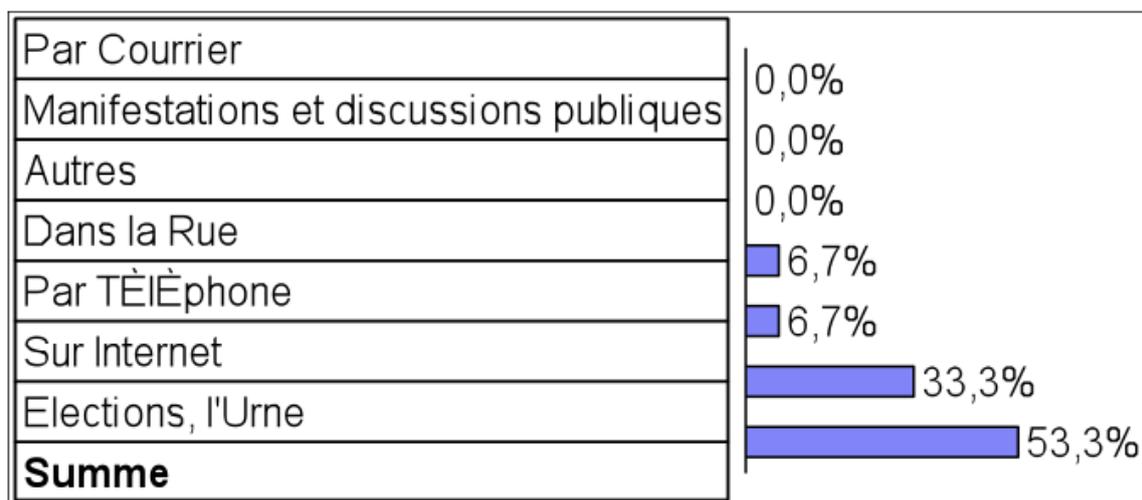


Abbildung 5.27: Wie möchten die Beteiligten teilnehmen

5.8.2 Output Conseils de Secteur und Budget participatif

Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung kann antizipiert werden durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln im Bereich außerhalb der Entscheidungsfindung. Die Aufgabendurchführungen werden mit dem Rang 4 von 8 bewertet. Die vorhandenen Netzwerke helfen neue Funktionen zu übernehmen. Die Tabelle 4.21 zeigt den allgemeinen Output an. Die Einflussmöglichkeiten werden von allen Instrumenten am schlechtesten bewertet. Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Politik und Verwaltung wird als stark wahrgenommen. Dabei wird die Kooperation durchaus als positiv angesehen. Die Kompetenzverteilung macht den Informationsvorsprung der Verwaltung ersichtlich. Die Nutzer dieses Instrumentes fühlen sich von der Politik signifikant unterrepräsentiert (67%), das ist aber nicht der vorrangige Grund für ihr Engagement (Rang 8 von 14). Ein entscheidendes Kriterium zur Einschätzung der qualifizierenden Wirkung eines Instrumentes ist die Kooperation. Die Kooperation erfolgt nur mit den anderen Beteiligten und nicht innerhalb einer Gruppe. In diesem Instrument kann festgestellt werden, dass die Erwartungen an das Instrument und sein Einfluss sehr viel höher sind, als in der Realität umgesetzt werden konnte. Ein Indikator für Unzufriedenheit ist die formulierte Absicht das Instrument zu wechseln. Die Partizipierenden sind sich der unterschiedlichen Instrumente bewusst, und haben einen hohen Anspruch an deren Ausgestaltung. Die Bürger selbst glauben, dass ihr Engagement als störend empfunden wird.

Tabelle 5.22: Output der Conseils de Secteur et budget participatif Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürger		
	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenzeinschätzung (Die Kompetenz der ist ...)	-	+	-
Kooperationsannahme (Die Kooperation zwischen ... und ... ist)	V - P +	++	++
Einflussmöglichkeiten (Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die ... ist)	--	++	++
gefühlte Wertschätzung (Die Wertschätzung der Arbeit der engagierten Bürger durch die ... ist)		--	--

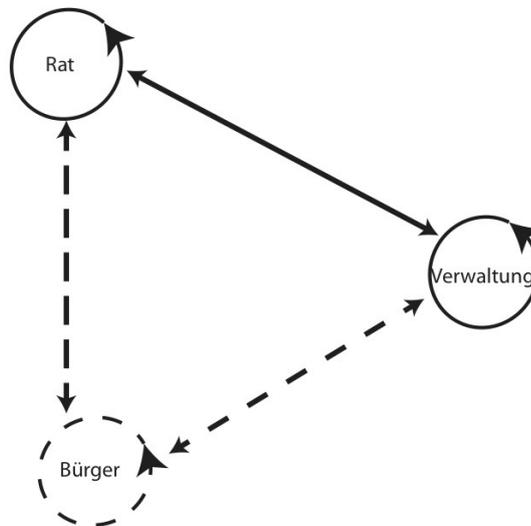


Abbildung 5.28: Kräfte dreieck des Conseil de Secteur et Budget participatif

Das Kräfte dreieck wird nach den Aussagen der Befragten unterschiedlich eingeschätzt. Die größten Schwierigkeiten liegen im internen Kreislauf der Bürger. Die Kooperation zwischen Verwaltung und

Politik wird ebenso wie die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgern sowie den Bürgern und der Politik als genügend ausgeprägt empfunden. Die Wertschätzung und der Partizipationsoutput werden negativ bewertet. Die Probleme scheinen im internen Kreislauf Bürger zu liegen. Effizienz durch das Nutzen von Fähigkeiten kann wie in Fig. 4.26 als gegeben definiert werden. Nur im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung könnte nach Angaben der Partizipierenden ein größerer Austauschprozess erfolgen. Es können sich Entlastungen im städtischen Haushalt einstellen, die vor allen durch die Übernahme von Arbeit oder die Rückweisung von Verwaltungshandeln entstehen. Die Transparenz der Entscheidungsfindung zur Effektivitätssteigerung konnte jedoch nicht für alle verbessert werden. Nur ca. die Hälfte gibt eine ausreichende Informationspolitik an. Dabei geben die Befragten an, dass sich die Partizipierenden auch vermehrt eigenständig informieren sollen (Dreiviertel der Befragten). Eine ganze Reihe von Projekten konnte bisher mit bürgerlicher Partizipation umgesetzt werden. Hier eine Auswahl von Projekten: (14)

1. Veränderungen öffentlicher Nahverkehr (Tramway, Bus)
2. Konsultation in der Stadtplanung
3. Prioritätensetzung
4. Engagement im Bereich öffentlicher Banken und Lehrstellenmarkt
5. Stade des Alpes
6. Nutzen von innovativen partizipativen Methoden
7. Größen von Schulklassen

Das Instrument erfüllt die Erwartungen von Verwaltung und Rat, kann aber keinen Gewinn für die Bedürfnisse von Verwaltung und Rat erbringen. Die Kontrolle wird als Funktion in die hinteren Teilnehmeränge eingeordnet. Dabei hat die Verwaltung bei der Durchführung einen kleinen Spielraum gewonnen. Die Partizipierenden halten diese Aussage, der Spielraumerweiterung, sogar für wahrscheinlicher zutreffend als die Verwaltung und Politik.

5.8.3 Outcome Conseils de Secteur und Budget participatif

Der äußere Kreislauf und sein hervorgebrachtes Outcome können durch Akzeptanzverbesserungen sowie durch Verbesserungen in der Identifikation mit der Stadt und ihrer Kultur gemessen werden.

Tabelle 5.23: Welche Funktionen und Möglichkeiten können Bürger in der Stadt wahrnehmen?

Aufgaben	Verwaltung	Politik	Bürger
Kontrolle der Verwaltung	5,45	6,83	6,33
Neue Ideen und Perspektiven	2,08	1,17	1,73
Hilfe bei der Ausführung	4,55	5,17	4,14
Prioritäten setzen	2,42	1,83	2,67
Mehr finanzielle Hilfe für die Projekte der Stadt	4,27	5,67	6,07
Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung	5	5,83	5,27
Hilfe durch Repräsentation	4,18	3,83	3,71
Hilfe bei wirtschaftlichen Entscheidungen	5,73	5,67	5,64

Eine Vertrauenssteigerung seitens der Bürger konnte jedoch nur wenige Fortschritte erzielen. Die politische Sozialisation der Instrumente, d.h. das Erlernen einer demokratischen Kultur, steht für Herzberg speziell beim Bürgerhaushalt außer Frage.²¹⁰ Während die Partizipierenden glauben, dass die Bürgerbeteiligung die Politik bürgernäher präsentieren könnte (86%), geht die Mehrheit von geringen Profilierungsmöglichkeiten der Verwaltung aus (56%). Die Determinanten der Funktionserfüllung konnten im Output gezeigt werden. Die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen wird als unzureichend wahrgenommen. Die Verbesserung gesellschaftlicher Problemlagen (Outcome) ist eingeschränkt messbar. Aber nur wenn diese vorhanden ist, kann eine Stabilität für den äußeren Kreislauf entstehen. Die Diskussion um ein höheres Ziel ist ein ausdrücklicher Wunsch der Bürger und zeigt Signale der politischen Sozialisation an. Bürger wollen sich besonders dann beteiligen, wenn Rahmenbedingungen mit großer finanzieller Reichweite umgesetzt werden. Ihre Gründe sind vor allem direkter Natur. Mitbestimmung und Hilfe sind die Hauptgründe für Teilnahme und weniger die Unzufriedenheit mit der jetzigen Situation. Diese Einstellung zu den Teilnahmegründen muss auch mit einer möglichen Kandidatur bewertet werden, da die Bürgerbeteiligung als Empfehlungsschreiben genutzt werden kann.

Das Instrument und seine Beteiligten sind insoweit kongruent, dass eine Diskussion in allen Verfahren angestrebt wird. Eine Implementationsstrategie, die insbesondere für die Verwaltung eine Handlungsbasis darstellt, ist durch den fehlenden gesetzlichen Rahmen und auch durch das fehlende Wissen

²¹⁰Herzberg, 2002

Tabelle 5.24: Gründe der Bürger für Bürgerbeteiligung

Gründe der Bürger	Mittelwert (Ranking)
Verhandlung	3,00
Stadtentwicklung mitentscheiden	4,64
Entscheidungsmitbestimmung	4,07
Anderen Bürger helfen	4,87
Richtungswechsel	6,00
Kompromisse finden	4,53
Themeninteresse	8,79
Eigeninteresse	8,43
Politikunzufriedenheit	8,00
Verwaltungskontrolle	7,33
Gruppe repräsentieren	9,89
Verwaltungsunzufriedenheit	10,00
Negatives abwenden	11,46
Öffnung	12,31

nicht gegeben. Die meisten Partizipierenden haben bereits in einem anderen Instrument mitgewirkt und werden sich auch weiterhin engagieren, aber sie werden es nicht mehr in diesem Instrument tun. Die Langlebigkeit kann als negativ beurteilt werden.

Die Stellung der Bürger in dem bisherigen System ist als unzureichend zu bewerten, da die Einflussmöglichkeiten schwach und die Bürgerbeteiligung im politischen Kreislauf nicht integriert wurde. Die Gruppen nehmen sich kritisch wahr und Zufriedenheit konnte nicht als Output erreicht werden. Die Kompetenzen von Politik, Verwaltung und Bürgern werden unterschiedlich bewertet. Außerdem wird das Engagement von vielen nicht mit einer beruflichen Karriere in Einklang zu bringen sein (53%). Das Engagement ist für berufliche Karrieren keinesfalls vorteilhaft (92%). Die individuellen Voraussetzungen sind als unzureichend einzuschätzen. Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipierung durch Personen in der Verwaltung wird als unzureichend (73%) eingestuft und auch in der Perspektive von einem Drittel der Befragten als wichtiger Erfolgsfaktor gewertet. Die Hilfestellung der bürgerlichen Partizipierung durch Material (Computer, Drucker) ist signifikant sehr schlecht eingestuft (80%). Aber dennoch geben 80% der Befragten an, mit ihrer angebotenen Partizipationsmöglichkeit zufrieden zu sein.

Sie werden ausreichend oft angeboten und Beteiligungszeiten sind bürgerfreundlich. Hier zeigt sich ein Widerspruch auf. Die Durchsetzung von Entscheidungen hat sich für die Verwaltung nicht bemerkenswert verbessert. Die Arbeitssituation hat sich meist verschlechtert. Die Befragten sehen sich von der Verwaltung stark unterstützt, von der Politik eher weniger. Die Politikdringlichkeit, also die Suche nach Profilierung und Repräsentationsmöglichkeiten, bleibt weiterhin bestehen. Bürgerfunktionen werden in der Eröffnung neuer Perspektiven und in dem breiteren Diskussionsprozess gesehen. Kompromissuche ist eine Funktion die der Bürger übernehmen kann. Die Antworten sind mit dem Instrument kongruent, da der Bürgerhaushalt als Ziel die Prioritätenbildung inne hat. Eine Öffnung von bestimmten Themengebieten kann ebenfalls zur Langlebigkeit beitragen. Dabei ist die Diskussion um die finanzielle Öffnung sehr kontrovers. Die Städte stellen Mittel zur Verfügung, die eine fortlaufende Initiierung und Informationsweitergabe ermöglichen.

Der Bürgerhaushalt ist bisher sehr instabil, da die Rahmenbedingungen nicht mit den Bedürfnissen übereinstimmen.

5.9 Probleme und Perspektiven der Bürgerbeteiligungsinstrumente in Frankreich

Welche Rolle die Beteiligten in dem Dreieck spielen, ist vor allem durch die Vereine bestimmt worden und hat sich als ein langer Erfahrungs- und Lernprozess für alle drei Teilnehmer erwiesen. Es scheint, dass der Rat die gleiche Rolle ausfüllen möchte wie vor den Initiierungen, und nur da Unterstützung finden möchte, wo es nötig ist. In der Tabelle 4.24 wird ersichtlich, dass die Schwierigkeiten, die mit der Durchsetzung von Bürgerbeteiligung einhergehen, insbesondere auf Seiten der Bürger bestehen. Die Verwaltung und der Rat sehen den geringen Handlungsspielraum als unzureichende Rahmenbedingung an. Der Bürger sollte seine Grenzen testen und sich seinen Handlungsspielraum zunutze machen, damit seine Funktion etabliert werden kann. Gerade in Frankreich hat es durch Kooperationen mit unterschiedlichen administrativen Ebenen schon Fortschritte gegeben. Aber der Rat sieht auch (40%), dass sein eigener Machtverlust zu Problemen bei der Durchsetzung führen kann. Die Voraussetzung für Bürgerbeteiligung ist, dass die Bürger das Problem erkannt haben müssen²¹¹ und nur "(...) wenn die Bürger den Eindruck haben, die Macht zu besitzen etwas zu verändern, werden sie tätig werden."²¹²

²¹¹Sintomer, 2001, Seite 24

²¹²Sintomer, 2001, Seite 28

Dem Rat muss aber zugestanden werden, dass auch er an seinem Machterhalt interessiert ist. Der Rat ist keine abkömmliche Struktur in der Bürgerbeteiligung. Er hat eine Ausgleichs- und Kontrollfunktion. Sintomer geht davon aus, "(...) dass Deliberation und die Abgabe von Aufgaben die Antworten auf die Herausforderungen sind".²¹³ Dem steht die Individualisierung und das Streben nach ökonomische Leistungsfähigkeit entgegen. Die Antworten zu den größten Problemen von Verwaltung und französischem kommunalen Rat sind sehr ähnlich.

Tabelle 5.25: Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung

Schwierigkeiten	Politik	Verwaltung
Kooperationsunwillen seitens der Bürger	83%	57%
Individualität der Bürger	83%	91%
Informationsdefizit	50%	50%
Intransparenz	33%	63%
Zu wenig Handlungsspielraum für Bürger	84%	83%
Geldmangel	50%	74%
Handlungsspielraumverlust des Rates	40%	27%
Handlungsspielraumverlust der Verwaltung	33%	27%

Der Kooperationsunwillen der Bürger, aber sehr viel stärker ihre Individualität, werden als Probleme erachtet. Als positives Zeichen können die Aussagen gewertet werden, dass sich Diversität in der Beteiligung erkennen lässt. Negativ ist, dass keine Solidarisierungsprozesse stattgefunden haben. Ein Informationsdefizit wird als unproblematisch erachtet, denn für den Rat sind die Instrumente transparent gestaltet. Die Verwaltung, die vor allem die Informationen bereitstellt, sieht hier ein sehr viel größeres Problem. Veränderungen, die sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen haben, sind die Polarisierung in der Gesellschaft und die uneinheitlichen Lebensstile. Dabei sollte aber die 'Wir-Gefühl-Gegenbewegung' in Form von Vereinen und Initiativen nicht vergessen werden. In den *Conseils* ist die Rolle des Rates als Berater vorbestimmt. Dabei fragt sich Sintomer, ob das Partizipationsziel ausreicht, um ein Machtanspruch zu erzeugen.²¹⁴ Dabei müssen die Diskussionen auch gelenkt werden, damit sie sich nicht auf kleinem

²¹³Sintomer, 2001, Seite 28

²¹⁴Sintomer, 2001, Seite 1

Terrain oder nur in eine Richtung bewegen. Frankreich ist durch seine verwobenen Strukturen sehr im Nachteil. Die Rechte der Kommunen sind begrenzt und oftmals müssen Projekte mit Departements und Regionen abgestimmt werden. Die Erklärungen zu Zuständigkeiten sind mühselig, langwierig und frustrierend. Es müssen übergeordnete Strukturen in die Beteiligungsvorhaben eingebunden werden. Gerade im Inputbereich wird es daher schon Stolpersteine geben. Die meisten Befragten werden das Feld wechseln, sind aber insgesamt mit dem Instrument zufrieden. Eine mögliche Interpretation ist, dass der Handlungsspielraum als wenig ausreichend empfunden wird, das Instrument aber eine gute Ausgestaltung erfährt. In welcher Phase eines Beschlusses sich die Bürger beteiligen sollten wird allgemein mit „Diskussion“ beantwortet. Der Input wird also in der Argumentation gesehen. Die Befragten hatten nur eine Auswahlmöglichkeit und 60% der Befragten entschieden sich für eine Beteiligung durch Diskussion und 20% für Agenda-Setting. An der Realisierung wollen sich aber nur 7% der Befragten beteiligen. Diese Aussagen sind zum Teil damit zu erklären, dass insbesondere Teilnehmer der *Conseils* an der Befragung partizipiert haben. Konklusiv kann daher noch keine Antwort gegeben werden. Das heißt auch, dass die Idee der Deliberativität von dieser Befragung bestätigt werden kann. Wuhl, der einen informativen kurzen Ablauf zur Entwicklung der partizipativen Demokratie in Frankreich verfasst hat, meint:

‘Il y a là les ingrédients pour initier une véritable démocratie délibérative, suivant les principes d’un échange argumentaire informé, de l’inclusion d’un maximum de citoyens à la démarche (potentielle-ment au moins), et de la publicité des débats sur les questions en conflit. Autrement dit, ce qui nous semble prioritaire, c’est d’organiser une telle démocratie délibérative autour des grands enjeux de la gestion municipale, en amont, pour orienter les décisions, et en aval, pour en évaluer les effets et les implications sur les groupes sociaux. Et non de se focaliser sur les aspects technico-financiers de la décision elle-même, et ce, sur une partie seulement des ressources municipales.’²¹⁵

Die Interviewpartnerin sieht hingegen die Entwicklung der Partizipation im Fokus von Abstimmung. Sie macht darauf aufmerksam, dass die Einwohner die unterschiedlichen Wahlformen durcheinander bringen und die Parteien für das Wählen-Gehen selbst Werbung machen sollten. Sie sieht die Zukunft der Partizipation in den neuen Wahlformen z.B. in der Direktkandidatenwahl. 5-10% der Bevölkerung

²¹⁵Wuhl, 2008, Seite 12 Frei übersetzt (Es gibt Zutaten, um eine wahre deliberativen Demokratie zu initiieren: Austausch der Informationsargumente, die Inklusion möglichst vieler Bürger und öffentliche Anhörungen zu Problemfragen. Mit anderen Worten, eine Priorität muss das gemeinsame organisieren einer deliberative Demokratie in zentralen Fragen der kommunalen Verwaltung zu Entscheidungen führen, die von unten nach oben und nach den Folgen und Auswirkungen für gesellschaftlichen Gruppen zu beurteilen sind. Es soll sich nicht nur auf technische und finanzielle Aspekte der Entscheidung selbst konzentrieren werden, sondern im Ansatz beinhaltet es nur einen Teil der kommunalen Ressourcen.)

nehmen an diesen Vorauswahlen teil, wobei nur ein Zehntel der Wahllokale zur Verfügung steht. Auf die provokante Frage, ob Parteien nicht auch ein altes Relikt seien, dass für diese Zeit nicht mehr geeignet ist, antwortet sie:

„Aber durch was ersetzen? Beim Ersatz durch Internetbeteiligung, oder Bürgerbeteiligung, da kommt zu viel Quatsch raus. Die Parteien haben teilweise Internetabstimmungen eingeführt. Aber hier muss noch gelernt werden. Dann sind sie eine bessere Alternative als Foren in voll ‘gestopften’ Sälen, bei denen sich dann vier Leute dort vorne auf der Bühne profilieren. Umfragen im Internet zu ermöglichen, ist eine gute Idee. Wenn man intelligent fragt, geben die Menschen auch eine gute Antwort. Man muss nicht nur Informationen verteilen, sondern die Menschen durch kurze Rückantwort oder Ähnliches zum Partizipieren bewegen.“²¹⁶

Das Gesetz von 2003, das die konsultativen Referenden (1992) ablöste, machte auch bindende Referenden möglich.²¹⁷ Mit dem Gesetz von 1992 war zunächst eine Art Umfrage möglich geworden, die aber nur durch das Initiativrecht der Räte und Bürgermeister ausgelöst werden konnte und im Bereich der Einzelkommune liegen musste, also nicht die *Intercommunalités* umfasste. Es gibt also durchaus noch mögliche Ausweitungspotenziale. Insbesondere bezüglich der *Intercommunalités* wurde konstatiert, dass der Zugang zu größeren „(...) steuerlichen Möglichkeiten ein echtes finanzielles Solidaritätsbewusstsein zwischen den Gemeinden geschaffen habe, weil damit die Last der neuen Aufgaben langfristig entsprechend ihres Reichtums auf die Gemeinden verteilt werden. Es handelt sich um einen echten Ausgleich auf lokaler Ebene.“²¹⁸ Die EU erklärte in einem Papier, dass sie verstärkt eine enge Verbindung zwischen Teilhabe am öffentlichen Leben, einem bürgerschaftlichen Engagement und der Demokratieentwicklung (EK 1997) sähe.²¹⁹ In welcher Phase sich die Bürger beteiligen wollen, und auf welche Art und Weise diese Bürgerbeteiligung geschehen wird, konnte teilweise geklärt werden. Wobei bestimmte Instrumente bei der Erreichung von einer bestimmten Zielmenge, nicht mehr den gleichen Nutzen besitzen. Hier kann eine Wiederholung erst nach einer Pause erfolgen oder das Instrument kann sich an die neuen Gegebenheiten anpassen. Großes Beteiligungsinteresse besteht für die Befragten bei Transport und Bauen (26%) und bei finanziellen Entscheidungen (40%). Der Inputbereich kann in diesen Bereichen weiter ausge-

²¹⁶Greif-Langer, 2013

²¹⁷Kuhlmann, 2004, Seite 24

²¹⁸Zum Verhältnis zwischen Hauptort und Umlandgemeinden ist schwierig. Die Beziehung ist oft Anlass für Missverständnisse, insbesondere, was das Gewicht des Hauptorts anbelangt (Sélestat: 54% der Bevölkerung, 68% des Steueraufkommens). Die Umlandgemeinden glauben eine Hegemonie des Hauptorts zu verspüren und sehen hauptsächlich Vorteile für diesen. Der Hauptort hingegen, glaubt die Last der zentralen Einrichtungen tragen zu müssen, von denen aber die gesamte Gemeinschaft profitiert. Auch ist bei den Hauptortbewohnern die Sorge verbreitet, dass die Solidarität von Stadt und Land überwiegend von ihnen finanziert wird, bringen sie doch 68% aller gemeinschaftlichen Ausgaben auf.

²¹⁹Anheir & Toepler, 2003, Seite 20

Mitmachen wann		
	Anz	% Nenn.
Affaires sociales/Santé	7	6,9%
Changement financière pour les citoyens	4	4,0%
Décisions de perspectives	11	10,9%
Décisions qui engagent la ville de façon financière importante	24	23,8%
Economie	1	1,0%
Education/culture/Sport	15	14,9%
Jeunesse/Enfants	7	6,9%
Urbanisme/Architecture/Construction/Transport/Circulation	32	31,7%
Summe	101	100,0%

Abbildung 5.29: Wann möchten die Bewohner befragt werden?

baut werden. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Bewohner nicht nur diese Themen interessieren, sondern dass sie insbesondere im Bereich finanzieller Entscheidungen ein Mitspracherecht eingeräumt bekommen möchten. Die Machtbefugnis des Bereichs Finanzen wird als wichtiger Partizipationsanreiz erachtet.

Die Ausstattung der Instrumente wird als ausreichend bewertet, denn die absolute Mehrheit ist nicht auf mehr personelle Hilfe angewiesen, wobei die Hälfte eine materielle Verbesserung als wünschenswert sieht. Mehr Informationen sind zukünftig notwendig. Die Bürger im Gegensatz zu der Verwaltung und der Politik nicht glauben, dass sie diese allein beschaffen werden.

‐Als Keimzelle der Demokratie sind unsere Gemeinden die dem Bürger am nächsten stehende Verwaltungsebene; sie gewährleisten den sozialen und lokalen Zusammenhalt.‐²²⁰

Diese Aussage muss noch um die gleichzeitige Elitenf rderung erweitert werden, denn eine mögliche Ratskandidatur stellt für 40% der Befragten eine weitere Option dar. Wobei auch aus Demokratiefortbestandsicht die Erfolgsquote hoch ist. Die Zeiten, in denen Beteiligung stattfindet sind für die meisten stimmig und lassen sich mit ihrem Arbeitsleben integrieren (75%).

²²⁰Witkowski, 2004

Tabelle 5.26: Wo soll abgestimmt werden, wenn es nur eine Auswahl gibt.

Abstimmungsort	Politik	Verwaltung	Bürger
öffentliche Diskussionen	29,4%	78,6%	5,9%
Wählen, Urne	35,3%	57,1%	49,5%
auf der Straße	11,8%	35,7%	3,0%
Briefwahl	5,9%	28,6%	7,9%
Internet	11,8%	14,3%	30,7%
Anderes	5,9%- Panel de citoyens	7,1% - zu Hause	1,0% - von Tür zu Tür - auf der Arbeit - durch die Assoziationen

Die Bürger konstatieren, dass mehr Beteiligungsmöglichkeiten eingesetzt werden sollten, hauptsächlich für grundlegende Anliegen, Privatisierungen und eingengegte Entscheidungsreichweiten begrenzen jedoch die Forderung. Die Dezentralisierungstendenzen und die Neuerungen der Ausgabenstruktur²²¹ machen eine Beteiligung wieder möglich. Es muss insgesamt festgestellt werden, dass es eine größere finanzielle Zuwendung im dritten Sektor gibt²²² und die assoziative Zusammenarbeit gesteigert wird. Schwierig ist für die Interviewpartnerin, dass die neuen Beteiligungsideen von mehr Mitbestimmung oft politisiert bzw. instrumentalisiert und einer Regulierung zugeführt wurden.²²³ Das bedeutet im Output, dass der Nutzen oft in wahltaktischen Gründen liegt und sich die Mehrheit der Einwohner nicht engagieren werden. Das bedeutet im Umkehrschluss in keinem Falle Desinteresse oder das Abnicken der repräsentativen Strukturen. Die Verwaltung hat eine zunehmende Zusammenarbeit mit den Bürgern festgestellt und verstärkte Informierung (60%) wahrgenommen. Dabei macht Jouve darauf aufmerksam, "(...) dass Bürgerbeteiligung nicht nur unbedingt auf Kooperation hinauslaufen muss, sondern durchaus, dazu führen kann, [dass] die Lösung für die Probleme individualisiert wird.²²⁴ Bisher wird versucht, die Beteiligung von Migranten durch die verschiedenen Angebote abzudecken. Der *conseil d'étranger* ist eine konkrete Form der Integration. Dabei scheinen sowohl die Einbindung als auch das Problem selbst in ihrer Bedeutung stark zu schwanken. Vor dem EU-Beitritt wurden Polen und Spanier als nicht integrierbar betrachtet, was sich nach deren Eintritt in die EU änderte. Mit Europa wurden Integrationsprobleme dieser Gruppe für Frankreich gelöst. Klischees blieben, wurden aber mit der Zeit abgebaut.

²²¹ Anheir & Toepler, 2003, Seite 35

²²² Anheir & Toepler, 2003, Seite 35

²²³ Greif-Langer, 2013

²²⁴ "la logique du projet qui individualise des solution et les responsabilites" in Jouve, 2004, Seite 312

Dabei löste die Debatte um die Definition von Migranten (3. Generation) eine Welle der Empörung aus. Der Großraum Paris stellte große Summen für die Verbesserung der Lebensverhältnisse zur Verfügung: Sportzentren, Wohnungsmodernisierung, Treffzentren usw. Die Integration in die französische Gesellschaft hat es nicht forcieren können. Gründe liegen in den fehlenden Statistiken und der geringen Kommunikation. Der *conseil d'étranger* ist bisher nicht die Antwort auf die Beteiligung von Migranten, weil hier die 'Nicht-Franzosen' unter sich bleiben. Integrationspolitik und ihre Maßnahmen werden jedoch oft mit diesem Rat beschlossen, da ein hohes Expertenwissen vorliegt. Die lokalen Institutionen in den französischen Städten haben eine Vermittlerrolle zwischen Paris und der Peripherie und verbinden somit die Zivilgesellschaft mit der politischen Gesellschaft.²²⁵ Vereine spielen je nach Größe und Ziel eine unterschiedliche Rolle in diesem Austauschprozess. Die Assoziationen in Frankreich sind ebenfalls ein tragender Pfeiler des gesellschaftlichen Dreiecks und könnten die Professionalisierung der Einwohner kennzeichnen. Vereine besitzen eine große Varianz und personelle Kapazität sich zu mobilisieren. Sie artikulieren Forderungen und können das Agenda-Setting auch durchsetzen. In diesem Umfeld wird die nicht gewollte Eigenleistung teilweise aufgehoben. Auch die Stadtgröße ist ein signifikante Parameter, der sich positiv auf die Vielfalt auswirkt. Als unentgeltlich, freiwillig und dennoch politisch mobilisiert genießen Vereine einen besseren Ruf als Parteien. Konkurrenz unter den Vereinen wird durch eine personalisierte Mittelvergabepraxis forciert. Die Assoziationen liefern sich beispielsweise in Pariser *Arrondissements* einen Machtkampf um Gelder. Ohne Wohlwollen des Bürgermeisters bekommen die Vereine keine Mittel zur Verfügung gestellt. Das Prozedere ist, den Verein registrieren zu lassen und sich mit mindestens drei Einwohnern zu konstituieren. Danach können Mittelanträge gestellt werden. Der *Maire Adjoints* für Vereine und der Bürgermeister treffen eine Vorentscheidung, die mit dem *Conseil Municipal* abgestimmt wird. Über die votierten Projekte des *Arrondissements* wird das *Conseil Municipal Paris* ein weiteres Mal entscheiden. Die Konkurrenz zu einem großen Ideenreichtum steht im Widerspruch zu dem sozialen Kitt, den diese Institutionen schaffen sollen. Insbesondere da die Vereine in viele Bürgerbeteiligungsprojekte einbezogen werden. Hier werden gleich zwei Probleme deutlich, (1) dass die Vereine ihre eingereichten Projekte nach den Vorstellungen des Bürgermeisters beantragen und ein Ideeninput weniger vielfältig wird, (2) Die Demokratie wird durch das Vereinsleben getragen.

"Denn es tragen zwei Strukturen zur Organisation der Bürger bei: die Vereine über die Zivilgesellschaft sowie die lokalen Parteien, die mit der politischen Gesellschaft Kontakt haben."²²⁶

²²⁵Mabileau, 1996, Seite 91

²²⁶Mabileau, 1996, Seite 100

Als Lobbyisten versuchen die Assoziationen sich für bestimmte Interessen durch Mahnungen durchzusetzen und sich als Stimme des Volkes zu präsentieren. Dabei sind die Netzwerke ebenfalls ein Instrument für den Bürgermeister. Er nutzt sie auf die gleiche Art und Weise wie der Staat die Städte nutzt. Der Staat legitimiert sich stark durch die politischen Ressourcen der Bürgermeisters. Mabileau schrieb 1996²²⁷, dass es künstlich sei, die politische Gesellschaft von der Zivilgesellschaft zu trennen. Dieser Umstand ist auch auf lokaler Ebene schon längst eingetreten. Vereine, die sich im Verhältnis zu Deutschland erst spät einer breiteren Masse zur Verfügung stellen, liefern eine hohes Wissenspotenzial, welches sie auch in Bürgerbeteiligungsinstrumenten, wie den Quartiersräten einsetzen. Dabei ist die Kontrolle eine entscheidende Komponente für die Beteiligung der Vereine, denn die Vereine besitzen Statuten und sind mit dem politischen Geschehen vertraut, was vereinslosen Bürgern nicht zugesprochen wird. Die Kontrolle der Verwaltung wird dabei ebenfalls von den Assoziationen mit getragen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass je größer eine Kommune ist, desto administrativer ist die Bürgerbeteiligung. Sintomer²²⁸ gibt zu bedenken, dass der Einfluss von Parteien und Vereinen in den 'armen' Stadtbezirken sinkt. Es sind in dem politischen Prozess weniger Akteure anwesend, was die Durchsetzungskraft und das Agenda-Setting der Gewählten erheblich steigert. Die Schaffung eines sozialen Kitts als Prämisse der Bürgerbeteiligung ist durch die Konkurrenz ausgeschlossen und wird auch durch die Nähe von Volksvertretern zu einer bestimmten Assoziation noch verschärft. Es existiert eine Grauzone, wann der einzelne Bürger partizipiert oder die Gruppe, denn aus Einzelnen entsteht durch starke Mobilisierung eine Gruppe. Diese Gruppen zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie temporär ein bestimmtes Ziel verfolgen. Auf der anderen Seite, kann eine Bürgerbeteiligung nicht beginnen, wenn kein Selbstinteresse vorangegangen ist. Es herrscht anscheinend eine Inkompatibilität von Vereinen, die Lobbyarbeit betreiben, und Bürgerbeteiligung. Vereine haben aber gerade zu Beginn der Prozesse eine starke Berechtigung inne. Sie haben den direkten Zugang zu ihren Mitgliedern und können sich durch fokussierte Verbindung als gleichwertige Partner in dem politischen Prozess um ein Sachthema profilieren. Die freie Bildung von Vereinen ist eine demokratische Errungenschaft und Vereine professionalisieren Einwohner. Es ist zu bedenken, dass die Sprecher von Vereinen meist kein vorrangiges Interesse an der komplementären Partizipationsdemokratie haben, sondern für ein bestimmtes Ziel kämpfen. Diese Art Teilhabe könnte dabei ein Katalysator für die Durchsetzung des individuellen Interesses sein.²²⁹

²²⁷Mabileau, 1996, Seite 92

²²⁸Sintomer, 2001, Seite 3

²²⁹Sintomer, 2001, Seite 13

Probleme werden für die Verwaltung im Geldmangel konstatiert. Die neue Konzeption, die laut Mansbridge die Bürgerschaft einfordern soll, geht insbesondere in Frankreich mit einem ständigen Kampf um Anerkennung und Geld einher.²³⁰ Der mögliche Verlust von Handlungsspielraum für Verwaltung und Rat wird ignoriert, daher muss der Outcomebereich kritisch betrachtet werden. Rat, Bürger und Verwaltung sind sich einig, dass die Bürgerbeteiligung den Menschen Politik näher bringt ($p=0,1\%$, $\chi^2 = 172,90$, DoF 27 TS). Insbesondere die Administration kann von der Beteiligung profitieren und sich profilieren (nicht signifikant 64% ja). Die befragten Bürger gehen davon aus, dass die Anerkennung für die Arbeit der Verwaltung (52%) steigen wird. Die zentrale Frage ist für Nez, ob die traditionellen Machthaber wirklich eine Aufteilung der politischen Entscheidung wollen. Ihr Argumentationsansatz ist das aktive Verwischen von Bürgerbeteiligungskonzepten und ihre öffentlichkeitswirksame Fassade.²³¹ Ihrer Meinung nach werden in dem Begriff beteiligungsdemokratische Praktiken zusammengefasst, die nichts damit zu tun haben.²³² Insgesamt erkennen die drei Partner eine positive Stimmung durch Bürgerbeteiligung in der Kommune an, wobei diese durch mehr Toleranz hinsichtlich von Entscheidungen oder Sachzwängen gemessen werden kann. Auch Blondiaux schätzt die Prozesse (*participation, débat, discussion, concertation, proximité*) als zu vage ein, aber gesteht ihnen auch eine große symbolische Bedeutung zu.²³³ Die Toleranz kann laut Verwaltung stark angehoben werden und vor allem durch eine höhere Wertschätzung zueinander (72%) und durch erhöhte Kooperation (54%) eine positive Stimmung in der Gemeinde erzeugen (67%). Der Bürger wird stärker gebildet und informiert (80%). Transparenzschwierigkeiten sind von allen gleichermaßen angezeigt worden, auffallend ist aber das sehr große Vorhandensein von Transparenzdefiziten im ökonomischen Bereich.

²³⁰Mansbridge, 1999, Seite 223

²³¹Nez, 2006, Seite 116

²³²Hermet, 2004, Seite 172 in Nez, 2006, Seite 116

²³³Blondiaux, 2005, Seite 116

Tabelle 5.27: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Anney	52 890	NC	Finanzreport, 7 associations et comités d'habitants de quartier, Organisation d'une éco manifestation et d'une manifestation accessible, Réunions de quartiers, Conseils de dialogue	La demokratie en direkt wird mit dem direkten Ansprechen des Bürgermeisters verbunden
Blanc Mesnil	50910	PCF	Contrat municipal étudiant Démocratie : Une ère nouvelle	sind stark an kooperative Demokratie interessiert
Bondy	53159	PS	Les conseils consultatifs, Le conseil des sages a vu le jour en 1995, les conseils consultatifs de quartiers ont été créés en 2002 et le conseil consultatif de la jeunesse est mis en place depuis 2004.	Sie sprechen von den Bondynois zu hören
Bordeaux	235178	UMP	Conseil du développement économique et social, Le conseil municipal des enfants, Budgetdarstellung	kurze Budgetdarstellung
Brive la Gaillarde	50231	PS	Cinq assemblées de conseil fonctionnent comme des "donneurs d'idées" ont un rôle consultatif : Le Conseil Municipal des Jeunes, Le Conseil des Sages, Le Conseil local de la vie associative, La Commission Consultative des Handicapés dans la Ville, Les Conseils de Quartiers.	Sie nutzen direkt das Wort konsultativ. Hier wird auch jedes einzelne Instrument erklärt auch Demokratiebegriff
Nanterre	88875		Communistes et d'initiative citoyenne, Conférence de l'Observatoire International de la Démocratie Participative, 1977 - 2007 : 30 ans de conseils de quartier	alles Online, sehr strukturiert. Man sollte hier die Leute die sich zu Wort gemeldet haben mit den Gewählten vergleichen! Der Aufbau ihrer Website ist interessant unter anderes an letzter Stelle kommen die Gewählten
Limoges	13882	PS	Budgetdarstellung	
Niort	58576	PS	Budgetdarstellungen sehr verständlich und eine Art Bürgerhaushalt, Conseils de Quartier	Die Einwohner stellen Fragen zum Haushalt und die Marie antwortet interessant!

Tabelle 5.28: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
La Roche-sur-yon	51124	PS	9 Maisons de quartier, Conseils de quartier, Les enveloppes de quartier, Le Conseil Municipal des Jeunes, Le Conseil des Sages, Autres instances consultatives	sehr gute Budgetdarstellung, Es wird direkt von partizipativer Demokratie gesprochen.
Lille	225789	PS	La Démocratie Participative lilloise s'appuie sur trois niveaux. Ce sont des lieux de : Proximité territoriale : les Conseils de Quartier et le Conseil Municipal d'Enfants, Concertation globale : le Conseil Communal de Concertation, les Commissions Extra-Municipales, Concertation spécifique : le Conseil Lillois de la Jeunesse, le Conseil des Résidents Etrangers à Lille, le Conseil Lillois des Aînés, Dialogue direct avec les habitants : les Forums Citoyens et les Ateliers Urbains de Proximité. vices municipaux, gagner en efficacité, en consultant les habitants, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels, sportifs, les organisations, les usagers de la ville et de ses services, dans la mise en œuvre des politiques municipales ou dans la réflexion engagée pour améliorer et dynamiser la qualité de la vie dans la ville.	sehr gute Darstellung über die Möglichkeiten des Partizipierens. Budgetdarstellung ist groß aber weniger benutzerfreundlich.
Belfort	51327	MRC	Zeitung	schlechte Webseite
Montpellier	253712	Groupe Socialiste ...	Budgetdarstellung, La Maison de démocratie	Budget ist nett erklärt sowie das Prozedere des Zustandekommens es sind eher Servicestationen
Montrouge	46500	Nouveau Centre	Le Conseil Municipal des Enfants, Le Conseil Municipal des Jeunes, Réunions de quartiers 2009, Tchat en vidéo avec le Maire	mal ein anderes Angebot mit dem Marie in Kontakt zu treten. Werben mit partizipativer Demokratie

Tabelle 5.29: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Saulx-les-Chartreux	4 883	PCF		nichts nur eine Verantwortliche für locale Demokratie
Amiens	134737	PS	locale Demokratie wird geschrieben, aber es findet keine durch Institutionen statt.	Budget wird angezeigt, die Agglomeration und die Stadt sind verwoben, kurze Budgetdarstellung
Mulhouse	111394	UMP	Les Secteurs et les Conseils de quartier, Réunions publiques à Mulhouse, Les réunions de concertation, Les enquêtes publiques, Le Conseil de Jeunes, Présentation du Conseil de Jeunes, Fonctionnement du Conseil de Jeunes, Le Conseil municipal des enfants, La Commission des Ados, Le Conseil des Anciens, Territoire de coresponsabilité	gute Veranschaulichung
Strasbourg	272123	PS		auf deutsch beschrieben partizipative Demokratie, haben sehr viele verschiedene Möglichkeiten sind bemüht um deutsch französische Freundschaft, partizipative Demokratie ist ein Fokus der dortigen Politik
Valenciennes	42670	UMP	Assister au Conseil Municipal scheint eher so zu sein, man darf zu hören Les séances, Le conseil se réunit en séances tous les 2 mois, Celle-ci sont publiques et débutent à 19h., Le conseil municipal est présidé par le maire. Il est seul chargé de l'administration, Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante, Le conseil municipal est diffusé en direct et en simultané sur le canal local et sur la webtv , Conseil des Sages	Europa- und Medienorientiert

Tabelle 5.30: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
An-goulême	42669	PS	direkter Hinweis auf démocratie participative, Budget kurz, aber anschaulich, La Commission Jeunesse, Conseil de Quartier, Charte du jeune citoyen de l'an 2000	sehr Jugendorientiert, aber eher zum Wohlgefallen, des Bürgermeisters, er ist der Frontmann der Bewegung.
Bayonne	45 636	UMP	Budget	kurz und übersichtlich. nicht bürgerfreundlich
Rodez	24289	PS	Budget	kurz, nicht bürgerfreundlich
Chalon sur Saône	46676	PS	Les Commissions Thématiques, Le Conseil des Sages, Le Conseil Municipal des Jeunes, Les Conseils Consultatifs	wird nicht als partizipativ bezeichnet hat dennoch viele unterschiedliche Möglichkeiten. Webseite gut übersichtlich
Reims	183500	PS	Budgetdarstellung, Le Conseiler de quartier	sehr gute Budgetdarstellung
Montpellier	253712	PS	Budgetdarstellung, Maisons pour tous, Vie associative, Montpellier Enfance, Montpellier Jeunes, Montpellier Age d'Or	gute Budgetdarstellung
Carca-sonne	47620	PS	Conseil des enfants, Conseil des jeunes	nicht sehr viel - ist auch nicht erwünscht hat man den Eindruck
Tarbes	44973	UMP	Les conseils de quartier, Le Conseil des Jeunes, Le Médiateur	Mediator ist interessant
Metz	123580	PS	participative Demokratie als Link, Le Conseil Municipal des Enfants, Les Comités de Quartier, Le Conseil Economique et Social Local	partizipative Demokratie wird hier groß geschrieben mit sehr guten Darstellungen
Nevers	38007	PS	Conseils de quartier, Instances participatives, Carte des quartiers Nord EstOuestCentre, Les réunions, CEJ, Conseil des Sages, CL2D	viele Möglichkeiten für so eine kleine Stadt
Albert-ville	17814	natio-nalité française	nichts	
Clermont-Ferrand	139501	PS	Conseil de quartier	die Homepage ist nicht sehr interessant, keine weitere Partizipation zu geben
Gap	37785	UMP	médiateur communal	Budget dargestellt sehr schlecht im Text

Tabelle 5.31: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Digne	17455	PS	unter Demokratie lokal Conseil Consultatif Citoyen	
Menton	28683	UMP	Réunions de quartier	
Nancy	105349	UMP	Conseil des Jeunes, Dialoguer avec les Elus, Budget, Police Municipale	Das Budget wurde mit einem Video hinterlegt und das seit Jahren aber ohne Dokumente zum weiteren schauen, Das Projekt mit den Jugendlichen ist ein europäisches Projekt wird also auch finanziert?
Charleville-Mézières	51070	PS	Le Conseil Municipal Jeunes, Concertation et démocratie locale, Les conseils d'habitants, Les Ateliers de Travail Urbain et Rencontres, Conseil des sages, Budget dargestellt	Interessantes Informationssystem. Zeitschrift, elektronisch auf den Straßen SMS und Presse - Budgetdarstellungen sind gut aber nicht reichhaltig.
Morlaix	1599	UMP	nichts	Kinder und Jugendliche werden direkt angesprochen - Webseite ungenügend
Dijon	151543	PS	sehr gute Budgetdarstellung	wird zusammen mit der Bevölkerung erstellt. nur Liste gefunden - aktiv? http://webville.dijon.fr/les-services-de-la-ville!0-12/
Grenoble	156793	PS	Budgetdarstellung super - in Sektor aufgeteilt, Charte de la démocratie locale Principes et engagements de la Charte de la démocratie locale, Le plan d'actions 2009-2010, Les articles de la Charte de la démocratie locale, Conseils Consultatifs de Secteur, Conseil Consultatif des Résidents Étrangers Grenoblois	sehr Interessant. Fokus auf Migranten
Arles	52197	PCF	Conseil de quartier et de village, Comité d'intérêt de quartier et de village, Conseil des sages	wird unter partizipativer Demokratie auch geschrieben.
Perpignan	116041	UMP	nichts	

Tabelle 5.32: Die französischen Städte (Städte die fettmarkiert sind, haben sich bereit erklärt an der Befragung teilzunehmen)

Stadt	Einwohner	Partei	Partizipative Demokratie	Auffälliges
Toulouse	439453	liste.. gau- che	Budgetdarstellung, Conseil municipal des enfants, Les Commissions de quartier, Le Conseil de la vie étudiante, Conférence du commerce et de l'artisanat, Le Conseil des Résidents Etrangers, Le conseil des seniors, Echanges et réflexion de la famille des sportifs, Conseil consultatif des arts et de la culture	Budgetdarstellung gut und viele verschiedene Partizipationsmöglichkeiten
Boulogne	111045	UMP	Budget wird gezeigt	ausführlich aber weniger gut kommuniziert
Calais	75293	UMP	Hilfe für Vereine	
Paris 9	58632	PS	Conseils de quartier, Conseil de la Jeunesse, Conseil des sages, CICA, Vie associative, Assemblée des Parisiens extra-communautaires	
Paris 14	134382	PS	Conseils de Quartier, CICA, Conseil de la Jeunesse, Conseil des Parisiens extra communautaires, Vie associative, Concertation et projets	
Paris 15	232247		CICA, Conseils de Quartier, Conseil de la Jeunesse, Vie associative, Conseil des résidents extra-communautaires	
Lyon1	28 210	PS	Le Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA) Conseil de Quartier	unter partizipativer Demokratie in ganz Lyon ²³⁴
Marseilles 11+12		UMP		

Kapitel 6

Ein deutsch-französischer Vergleich

Die Ausgestaltung der Beteiligungsinstrumente ist in den beiden Ländern unterschiedlich. Die Beteiligungsinstrumente können eingeteilt werden in (1) formale Beteiligung, (2) informelle Beteiligung die eine Zielgruppe anspricht, (3) informelle Beteiligung die alle Einwohner anspricht. Bei der Auswahl der Instrumente zur Analyse wurde auf eine Gleichverteilung dieser 3 Ansätze geachtet. Der Bürgerhaushalt bzw. *Budget participatif* ist ein Instrument der informellen Beteiligung, die alle Einwohner anspricht. Der deliberative Prozess steht meist im Vordergrund. Die Beiräte und die *Conseils de Quartiers* sind Vertreter der formalen Beteiligung und können in die Nutzerdemokratie und Elitendemokratie eingeordnet werden, da das Umfeld oder Wissen bzw. Netzwerke eine primäre Rolle spielen. Eine andere Partizipationsform ist die Nutzerdemokratie¹, da sich Beteiligte in Versammlungen und Ausschüssen beraten. Die Quartiersräte und die *Conseils des Senior* sind Instrumente der informellen Beteiligung, die eine bestimmte Zielgruppe ansprechen. Diese Instrumente sind ebenfalls in die Nutzerdemokratie und Elitendemokratie einzuordnen. Die Formen der Demokratie verwischen, mehr dazu im Kapitel 6.

6.1 Die Ausgestaltung der Instrumente

In der direkten Ausgestaltung lassen sich starke Schwankungen zwischen den Partnern im Kräfterdreieck feststellen. Die Qualität und die Quantität der Informationen wird von den Teilnehmern unterschiedlich bewertet. Während für die Verwaltung und Politik diese beiden Grundlagen genügend ausgeprägt sind, führt es jedoch nicht dazu, dass genügend Informationen für die Partizipierenden zur effektiven

¹Wollmann, 2008a, Seite 73

Beteiligung zur Verfügung gestellt werden. Genau entgegengesetzt verhält es sich mit den französischen Bürgern, siehe Abbildung 5.1. In Deutschland ist es nur die Verwaltung, die die zur Verfügung gestellten Informationen als zufriedenstellend bewertet. Die Politik bemängelt stark die Qualität und für die Bürger sind alle 3 Bewertungen unzureichend.

Die Beteiligten der Instrumente haben in erster Linie die gleichen Informationen zur Verfügung wie die Verwaltung und der Rat. Die drei wichtigsten Informationsinstrumente für die Beiräte sind die Zeitungen, das Internet und die Vereine. Für die Mitglieder im Quartiersrat sind es die Zeitungen, das Internet und die Stadtzeitung, und für die Teilnehmer im Bürgerhaushalt sind es die Zeitungen und das Internet. In Frankreich werden die Informationen im *Conseil de Quartier* über die kommunale Presse, Vereine und Emails beschafft. Die Mitglieder des *Conseil de Senior* nutzen das Internet und die Vereine. Die Partizipierenden im *Budget participatif* und im *Conseil des Secteurs* nutzten das Internet, die kommunale Presse und Emails.

Zusammenfassend bewerten jedoch alle, dass es genügend Informationen (zumindest nicht ungenügend) gibt, um eine effektive Beteiligung zu gewährleisten. Die französischen Bürger bewerten diese sogar überdurchschnittlich gut (siehe Abbildung 6.1).

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Antworten liegt in den Instrumenten selbst. Wie in Fig. 5.2 ersichtlich wird, bewerten die Bürger die Quartiersräte in Deutschland überdurchschnittlich gut. Der Bürgerhaushalt wird in beiden Ländern als stark unzureichend in Qualität und Quantität bewertet, jedoch reichen die Informationen aus, um zu diskutieren oder Entscheidungen zu fällen. Es muss daher stark in beiden Ländern nachgebessert werden. Auch die Mitglieder der *Conseils de Quartiers* weisen auf das starke Ungleichgewicht hin. Die Informationen reichen aus, um sich zu beteiligen, die Aufbereitung ist jedoch nicht zufriedenstellend. Der Beirat dagegen wird positiv bewertet. Ein Grund für die unterschiedliche Bewertung sind die ungleichen Rahmenbedingungen selbst. Hier kann aber keine Erklärung für die Antworten von Rat und Verwaltung gefunden werden. Weitere Ausgestaltungsmerkmale (siehe Abbildung 5.3) sind die Häufigkeit und Zufriedenheit. Übereinstimmend lässt sich feststellen, dass die Formen der Bürgerbeteiligung nicht oft genug stattfinden. Trotz Schwierigkeiten wollen die meisten sich weiterhin engagieren. Die Beteiligten möchten jedoch ihre Diskussionsverläufe in ihrem Instrument häufiger wieder finden.

Die Ausgestaltung ist im Allgemeinen positiv betrachtet worden, insbesondere in der Informationsklarheit. Dabei hat diese Aussage keinen Einfluss auf die Aussagen zur angebotenen Quantität oder Qualität der Informationen. Die politische Kreislaufeinbindung ist der größeren Schwankungen ausge-

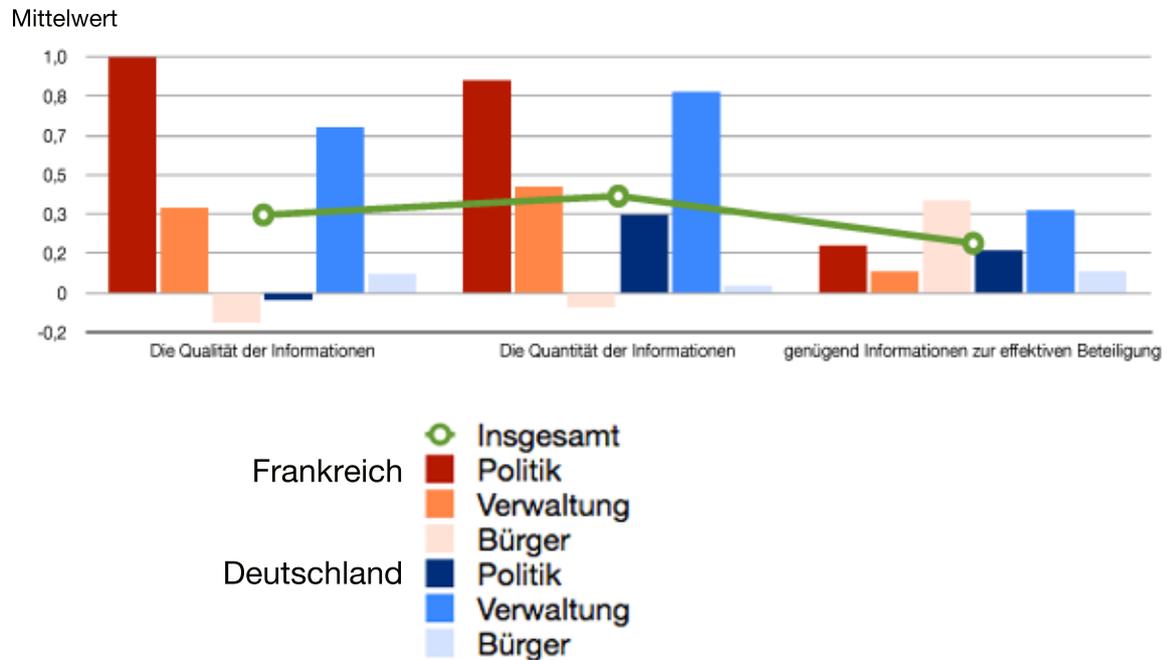


Abbildung 6.1: Informationszufriedenheit der 3 Partner (Die roten Balken repräsentieren Frankreich und die blauen Balken die deutschen Dreieckspartner. Der Mittelwert kann maximal 1 erreichen.)

setzt. Die Gewählten versuchen die Prozesse in ihren dafür vorgesehenen Platz des Agenda-Settings zu setzen. Der politische Kreislauf wird von den anderen Partnern entweder anders bewertet oder die Funktion des Instrumentes wird ungenügend beschrieben.

Der Raum für die Realisierung wird von der Verwaltung und Politik ebenfalls unterschiedlich bewertet. Während die Verwaltung diesen als vorhanden ansieht, nehmen Politik und Bürger diesen Spielraum weniger wahr. Dabei stimmen die Prioritäten mit den Partnern überein, sei es in Frankreich oder in Deutschland (siehe Fig. 5.3). Die Abstände sind stets die gleichen, was auf einen gleichen Prioritätenrang schließen lässt. Je kleiner der Rang, desto höher ist die Präferenz zu der Funktion.

Die mediale Begleitung wird von den Partnern in Deutschland ähnlich positiv bewertet. In Frankreich ist die Diskrepanz um ein Vielfaches größer. Die Ursachen für diese Aussagen sind in der kommunalen Struktur zu finden. Die französische Verwaltung informiert gut. Möglicherweise zeigen die politischen Kräfte ihre fehlende Informierung ebenfalls in dieser Antwort.

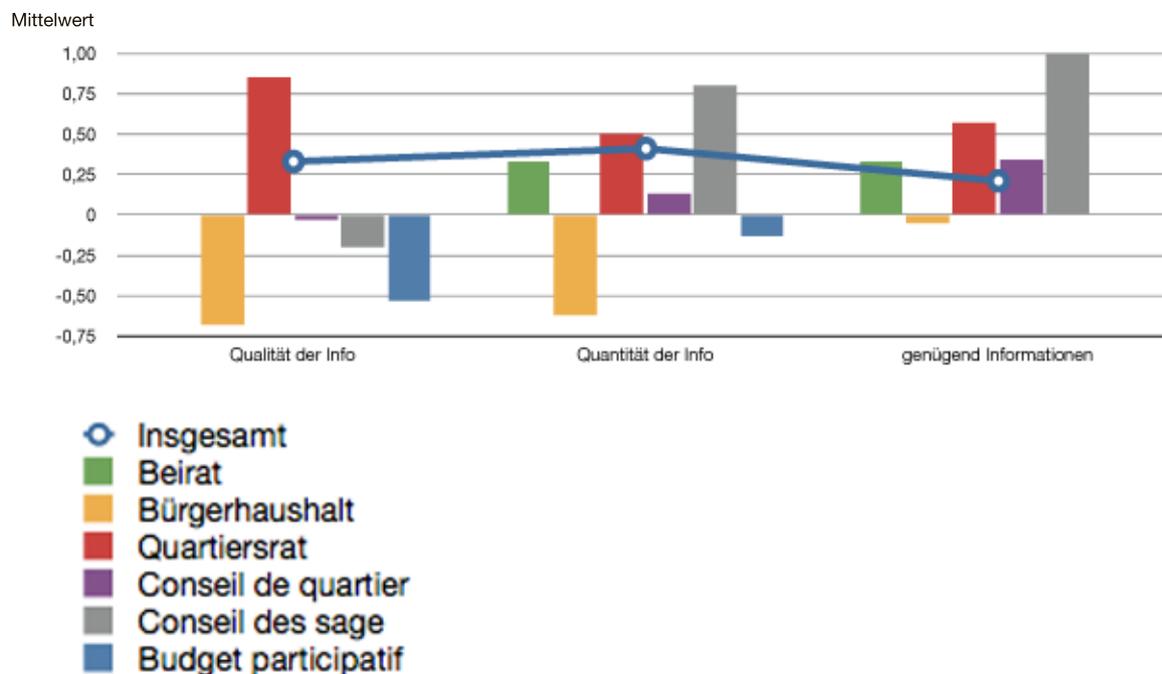


Abbildung 6.2: Informationszugang in den Instrumenten (Der Mittelwert kann maximal 1 erreichen.)

Es wird in der Abbildung 5.4 deutlich, dass es in keinem der beiden Länder ein Kommunikationsinstrument gibt, das insbesondere hervorsteht. Ganz im Gegenteil, ist nicht nur eine Ausgewogenheit in der Bekanntmachung, sondern auch in der Auswahl der Informationsinstrumente selbst zu entdecken. In der bisherigen Bürgerbeteiligung existiert eine Diskrepanz zwischen dem engagierten Bereich, dem gewollten engagierten Bereich und dem vorhandenen Wissen. Dabei hat sich insbesondere in Frankreich herausgestellt, dass Wissen und Beteiligungsbestreben nicht übereinstimmen (siehe Abb. 5.6). Das Wissen vor Ort wird in Frankreich in den Bereichen Kinder und Jugend, Bildung und Soziales besonders genutzt. Den demokratischen Prozessen ist somit eher eine transformative als eine qualifizierende Wirkung zuzuordnen. Geöffnet werden sollten die Bereiche Planung/Bau und Soziales. In der Abbildung wird die geringe Signifikanz der Antworten ersichtlich. Das persönliche Verhältnis des Befragten zur Bürgerbeteiligung ist einseitig positiv dahingehend, dass die Beteiligten sich weiterhin engagieren wollen, und dass Politik und Verwaltung nicht glauben, dass Bürgerbeteiligung eine sozialisierende Wirkung besitzt. Genauer wird das Verhältnis des Rates und der Verwaltung zur Bürgerbeteiligung durch die Fragen zur zukünftigen Ausgestaltung erkennbar. Die Beteiligung ist in Deutschland und Frankreich

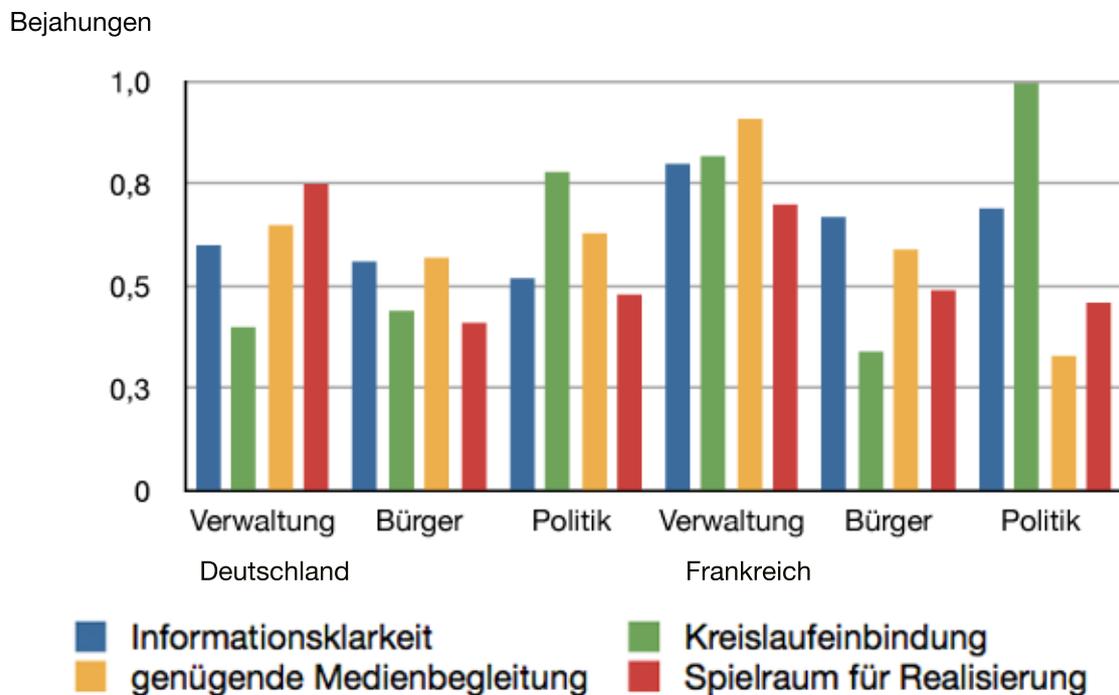


Abbildung 6.3: Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung (Die Darstellung der positiven Antworten zu den einzelnen Fragen.)

als sehr unterschiedlich zu bewerten. Insbesondere die gewählten Kräfte in Frankreich glauben, dass die Vorteile der Einführung von Bürgerbeteiligung klar bei der Verwaltung liegen. Der Politik wird keine mangelnde Unterstützung vorgeworfen, außer von sich selbst (ihren Mitgliedern bzw. Kollegen). Alle Befragten nehmen eine Unterstützung des bürgerlichen Engagements durch die Politik wahr. Diese Wahrnehmung ist jedoch von der Verwaltung sehr viel geringer ausgeprägt. Spiegelverkehrt ist die Einschätzung über mögliche Veränderungsdurchsetzungen durch die Verwaltung. In Frankreich sehen die politischen Kräfte Wille und Kraft zur Veränderung. Die Verwaltung selbst stellt eher Grenzen fest. In Deutschland steht die Verwaltung der Möglichkeit der Partizipation positiver gegenüber. Es wird ersichtlich, dass die Antwort der Verwaltung zur geringen Durchsetzbarkeit von Veränderungen nicht im Zusammenhang mit der überzeugenden Idee der Bürgerbeteiligung steht. Die Gewählten nehmen eher Schwierigkeiten bei der Überzeugungsleistung von Bürgerbeteiligung wahr. Gründe für diese Angabe liegen in den für die Partner schwierigen Ausgangsbedingungen. Diese Befragung konnte auch Interesse und Problemfelder in den Kreisläufen herausfiltern. Probleme in den Rahmenbedingungen,

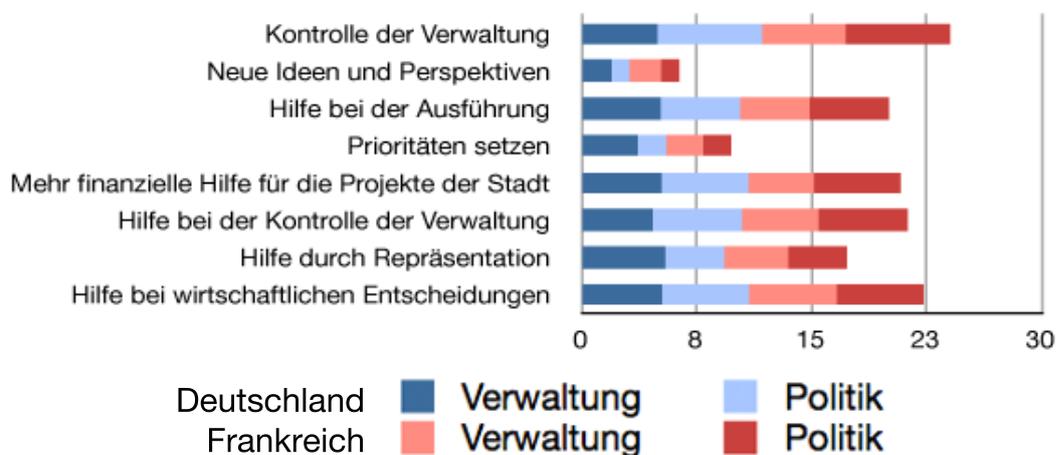


Abbildung 6.4: Funktionen der Bürger im Vergleich (Die roten Balken sind die französischen Antworten und die blauen Balken stellen Deutschland dar. Den Antworten wurden Wertigkeiten zugeordnet. Je kleiner der Balken, umso höher ist der Stellenwert der Aussage.)

wie Geldmangel und der enge Handlungsspielraum sind weniger hoch bewertet worden, als Probleme im Verhalten der Bürger (Individualität). Weniger kritisch nehmen Bürger ihr eigenes Verhalten war (siehe Tab. 5.1).

Tabelle 6.1: Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung (gewichtete Antworten)

Schwierigkeiten	Frankreich		Deutschland	
	Politik	Verwaltung	Politik	Verwaltung
Kooperationsunwillen seitens der Bürger	83%	57%	58%	36%
Individualität der Bürger	83%	91%	70%	74%
Informationsdefizit	50%	50%	89%	57%
Intransparenz	33%	63%	65%	64%
Zu wenig Handlungsspielraum für Bürger	84%	83%	62%	68%
Geldmangel	50%	74%	56%	65%

Die Motive Bürgerkommunen zu schaffen, sind klar bewertet worden. Dabei sind die gewählten Kräfte in Frankreich stark desillusioniert. Nur 32% der Befragten gehen davon aus, dass eine höhere Wertschätzung für ihre Arbeit zu erwarten ist. In beiden Ländern ist die lokale Macht auch ein Etap-

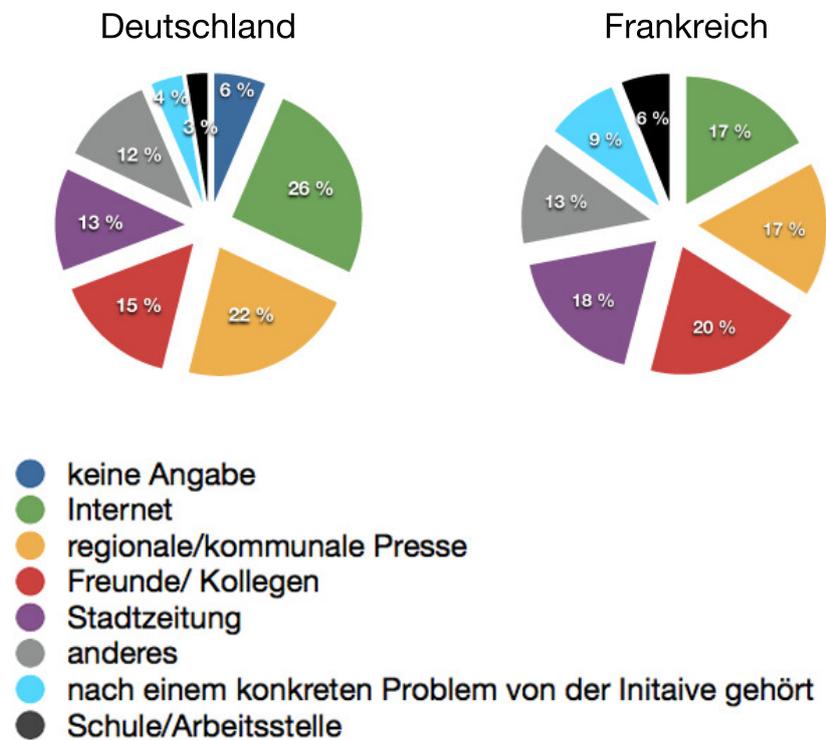


Abbildung 6.5: Bewerbung der Beteiligungsinstrumente (Angaben in %)

penziell auf dem Weg zur zentralen Macht. Befragte sehen die Kommunen als Demokratieschulen. Die politischen Strukturen und ihre Machtverhältnisse sind in beiden Ländern unterschiedlich, die Probleme der Städte mit deren Abhängigkeit von den finanziellen Zuweisungen durch die höheren Ebenen sind jedoch durchaus ähnlich. Sie sind bei der Steuergesetzgebung an den Bund gebunden und vom Finanzausgleich abhängig. In Deutschland ist die Ausführung der Staatsaufgaben stärker bei den Kommunen angesiedelt. Die Übertragung von neuen Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich ist hier der größte Problemfaktor. In beiden Ländern sind es die vertikalen Verflechtungen, die eine Einbindung in zentrale Entscheidungen möglich machen. In Frankreich sind diese Vernetzungen sehr viel stärker ausgeprägt. Es gibt in beiden Ländern Abgrenzungsschwierigkeiten bei Zuständigkeiten und keine Transparenz bezüglich der Verantwortungsträger. Der Föderalismus mit seinen nicht von der Hand zu weisenden Vorteilen, macht die Kommunen zum Träger von Folgewirkungen von Investitions- und

Interesse und Wissen																						
	Affaires sociales		autres		Economie		Education/Culture		Finances		Jeunesse, Enfants		SantÉ		Sports		Transports		Urbanisme, Constructions		Somme	
	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath	N	Ath
Affaires sociales	15	1,26	7	0,09	2	0,36	13	0,02	2	0,05	9	<0,01	5	1,25	5	0,08	5	0,05	3	1,79	66	
autres	3	0,03	5	8,04	1	0,09	3	0,02	1	0,32	0	2,18	1	0,09	1	0,10	1	0,09	0	1,55	16	
Economie	5	0,33	3	0,10	5	5,99	6	0,39	2	0,30	6	0,13	2	0,03	2	0,50	3	0,01	4	0,03	38	
Education/Culture	12	<0,01	5	0,36	1	1,50	21	3,42	1	0,87	12	0,71	3	0,01	5	0,15	3	1,35	6	0,07	69	
Finances	3	<0,01	0	1,70	2	1,64	3	0,12	2	2,87	2	0,09	1	0,03	3	1,36	2	0,16	0	1,74	18	
Jeunesse, Enfants	9	0,24	1	2,49	1	0,56	11	0,37	2	0,10	12	5,58	1	0,56	4	<0,01	1	2,05	3	0,42	45	
SantÉ	4	<0,01	4	1,53	1	<0,01	5	0,02	1	0,04	3	<0,01	2	0,83	2	<0,01	1	0,45	0	2,22	23	
Sports	8	0,02	3	0,37	1	0,56	8	0,15	2	0,10	5	0,21	1	0,56	11	13,09	2	0,84	4	0,03	45	
Transports	11	0,20	6	0,14	4	0,10	13	0,29	2	0,16	7	0,95	2	0,59	5	0,30	13	7,40	11	2,07	74	
Urbanisme, Constructions	11	0,63	11	1,36	4	0,01	14	0,44	2	0,29	9	0,43	4	0,01	3	2,34	9	0,65	15	6,32	82	
Summe	81		45		22		97		17		65		22		41		40		46		476	

$p = 6,1\%$; $\chi^2 = 101,49$; $DoF = 81$ (WS)

Abbildung 6.6: Wissen und Beteiligungswille (Angaben in Antworthöhe und Ath dargestellt.)

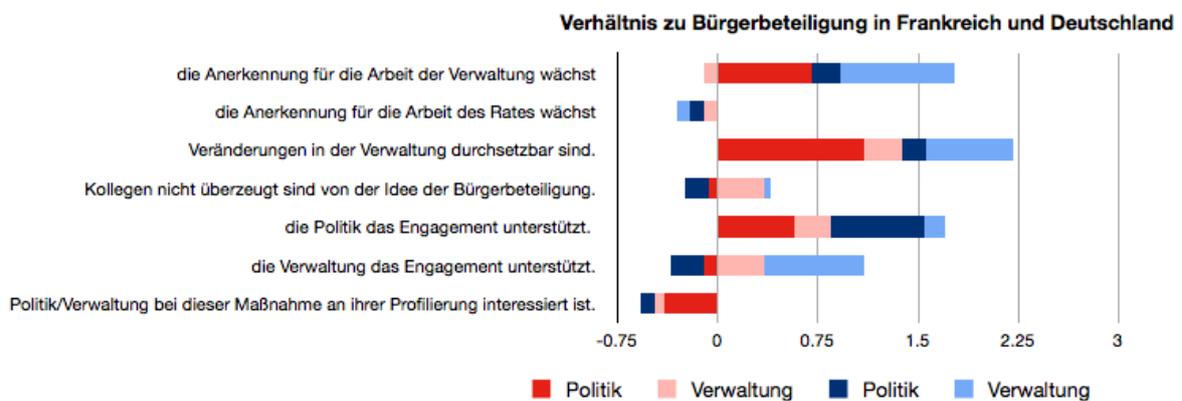


Abbildung 6.7: Verhältnis zur Bürgerbeteiligung (Die roten Balken sind französische Angaben und die blauen Balken sind die deutschen Antworten. Die Angaben sind in kumulierte Mittelwerte dargestellt. Den negativen Werte sind -1 und -2 zugeordnet worden und den positiven Antworten +1 und +2.)

strukturpolitischen Entscheidungen.² Die Bürgerbeteiligung kann dennoch, nach Meinung der Befragten die Kooperation zwischen den Dreiecksteilnehmern verbessern(100%) und eine positive Stimmung in der Kommune als Produkt entstehen lassen (67%). Die Arbeit der einzelnen Teilnehmer kann durch Beteiligung verbessert werden. Die größten Vorteile werden bei der Verwaltung gesehen, die nach Meinung der Befragten stark von den Bürgern profitieren kann (83%). Jedoch bedingt keine der Aussagen eine positive Stimmung in der Kommune ($p=43,9\%$; $\chi^2=0,60$; $DoF1(NS)$). In Deutschland liegen die Ausgangsbedingungen ähnlich. Jedoch ist die Skepsis beim Rat größer. Verständlicherweise, denn Bogumil und Holtkamp betonten bereits, dass die Macht des Rates durch Bürgerbeteiligung eingeschränkt wird.³

²vgl. Tillmann, Bertold, a.a.O. S. 82 in Frère, 1997, Seite 98

³Kuhlmann, 2004a

6.1.1 Rahmenbedingungen in den Ländern

Vielajus und Sauquet weisen mit ihrer Arbeit zu *good governance* daraufhin, dass die Rahmenbedingungen in den Ländern stark zu unterscheiden sind, da verschiedene 'soziale Vertragsmodelle' vorhanden sind und auch die politische Kulturen voneinander abweichen.⁴ Die Kultur, Vitalität und Varianz ist in den Großstädten zuhause, ganz gleich ob in Frankreich oder Deutschland. Daneben gibt es den Speckgürtel, der sich von der Stadt ernährt.⁵ Die Großstadt wird also von den unterschiedlichsten Menschen mit den unterschiedlichsten Lebensumständen geprägt, weil sie in ihr arbeiten, konsumieren und leben. Während der letzten kommunalen Reformen, haben die Städte durch die Dezentralisierung, vor Allem in Frankreich, an funktionaler⁶ Bedeutung gewonnen. Damit wurde auf die zweigeteilte Bedeutung der Kommunen in Frankreich reagiert, da die kleinen Gemeinden Hilfe bei der Verwaltung benötigen⁷ und den Städten mehr Unabhängigkeit durch ihre Erfahrungen vor Ort zugesichert wird. In beiden Ländern sind öffentliche Subventionen in den Bereichen Bildung und Soziales für den städtischen Haushalt dominant. Öffentliche Subventionen sind auch im dritten Sektor von großer Bedeutung. Wenn Kommunen aus unterschiedlichen Ländern verglichen werden sollen, müssen die unterschiedlichen Aufgabenspektren und Zuständigkeiten erklärt und der Gestaltungsspielraum berücksichtigt werden. Als Kriterien für die Bewertung der kommunalen Rahmenbedingungen wurden folgende Aspekte ausgewählt:

- Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten der Einnahmen
- Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen
- Aufgaben bzw. kommunale Steuerungsmöglichkeit
- politische Kultur

6.1.1.1 Kommunale Gestaltungsmöglichkeit der Einnahmen

Der Anteil der Gemeinden an den gesamten Steuereinnahmen sank in den letzten 30 Jahren kontinuierlich. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer haben sich aber zum Ausgleich stark erhöht. In den nächsten Abbildungen werden die finanziellen Rahmenbedingungen dargestellt. Die Statistik (Abb. 5.8) zeigt die Einnahmen der Gemeinden in Deutschland durch die Gewerbesteuer in den Jahren von 2000 bis 2012

⁴Vielajus & Sauquet, 2007, Seite 2

⁵Jungfer, 2005, Seite 200

⁶Marcou, 2004, Seite 236

⁷Marcou, 2004, Seite 239

(netto, in Milliarden Euro). Im Jahr 2012 betrug die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer netto geschätzt 32,32 Milliarden Euro.

Tabelle 6.2: Anteil der Steuereinnahmen deutscher Kommunen (Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2011 Kassenstatistik)

Anteil an den Steuereinnahmen (netto) in %										
Gewerbesteuer (netto)	33,1	32,6	40,4	43,0	46,2	45,5	44,4	40,1	42,1	43,7
Gemeindeanteil an der ESt	42,7	42,3	36,2	34,3	33,1	34,6	36,6	,	36,0	35,3
								38,2		
Gemeindeanteil an der USt	5,5	5,0	4,8	4,5	4,7	4,5	5,2	5,1	5,0	
	5,5									
Grundsteuern	17,4	18,3	17,2	16,8	15,2	14,3	13,5	15,5	15,6	14,8

Die Gewerbesteuer ist als Gemeindesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Sie muss aber vor Allem für öffentliche Ausgaben verwendet werden. Es wird deutlich, dass die Kommunen stark unterfinanziert sind. Frère konstatierte schon 1997, dass diese Finanzhoheit der Kommunen keine autonome Entscheidungsfreiheit in allen finanzwirtschaftlichen Angelegenheiten⁸ gewähren könne. Es wird insbesondere bei den Ausgaben für soziale Leistungen für die Kommune ersichtlich, dass die Finanzierung kaum noch zu leisten ist. Investitionsausgaben, wie das Bauen, sind nur noch durch Kassenkredite zu finanzieren. Über die Hälfte aller staatlichen Zuweisungen sind zweckgebunden.

„Die vergleichsweise hohe formal-rechtliche Autonomie der Kommunen in Deutschland steht in keinem Verhältnis zu der finanziellen Autonomie der Kommunen in Deutschland.“⁹

Französische Kommunen besitzen weder Autonomie bei den Ausgaben noch bei den Einnahmen. Das Organgesetz Nr. 2001-692 (Inkrafttreten 2006) regelte das Finanzwesen in Frankreich neu. Eine höhere Effizienz durch die Pauschalisierung von Mitteln, Kontrollmanagement und Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens wurden umgesetzt.¹⁰ Der Unterschied zu Deutschland ist die sehr hohe Investitionsdichte der Kommunen, die durch staatliche Zuweisung, Kredite, Gebühren, Beiträge und indirekte Kommunalsteuern finanziert wird. Im Vergleich der Einnahmen (siehe 6.10) und der Ausgaben (siehe 6.11) der französischen Kommunen wird auch hier ein Missverhältnis deutlich.

⁸Frère, 1997, Seite 204

⁹Friedrich, 2006, Seite 1

¹⁰Schnapauß & Capitant, 2007, Seite 215

Einnahmen der Gemeinden in Deutschland durch die Gewerbesteuer von 2000 bis 2012 (netto, in Milliarden Euro)*



Abbildung 6.8: Einnahmen der Gemeinden in Deutschland durch die Gewerbesteuer (Deutscher Städtetag in Statista)

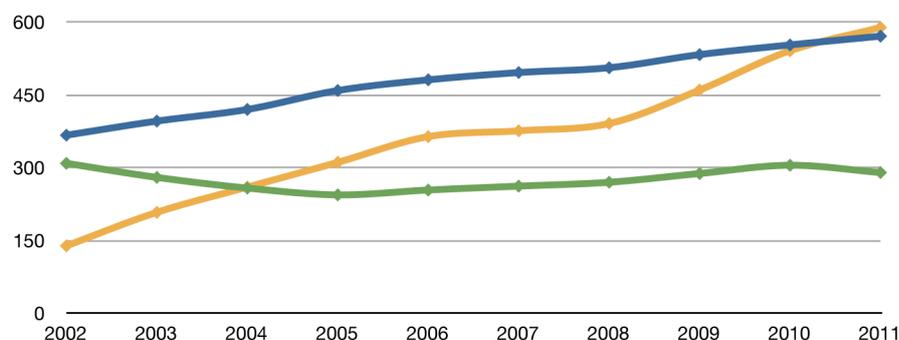
„Die kommunalen Ausgaben sind umso höher, je stärker die Bevölkerung räumlich konzentriert ist.“¹¹

Die Aussage spiegelt sich in einer Erhebung in Frankreich sehr gut wieder (6.11).

In Frankreich und Deutschland sind die Ausgaben stark angestiegen. Dabei fehlen in Deutschland die Gelder für Investitionen. In Deutschland spricht man vom sogenannten ‚Investitionsstau‘, der sich laut Städtetag auf Milliarden Euro belaufen soll. Laut Kapitels 3 ist der Geldmangel überproportional für Schwierigkeiten in der Bürgerbeteiligung verantwortlich, aber wohl ebenso der geringe Handlungsspielraum, insbesondere in Frankreich (mehr als 80%), was auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen noch einmal deutlich wird.

¹¹Vgl. Brinkmeier, Hermann Josef a.a.O. Seite 21 in Frère, 1997, Seite 204

Strukturdaten der deutschen Gemeinden



- ◆ Ausgaben der Gemeinden (ohne Stadtstaaten) für soziale Leistungen
- ◆ Sachinvestitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten)
- ◆ Kassenkredite

Abbildung 6.9: Strukturdaten der deutschen Gemeinden (Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2011 Kassenstatistik)

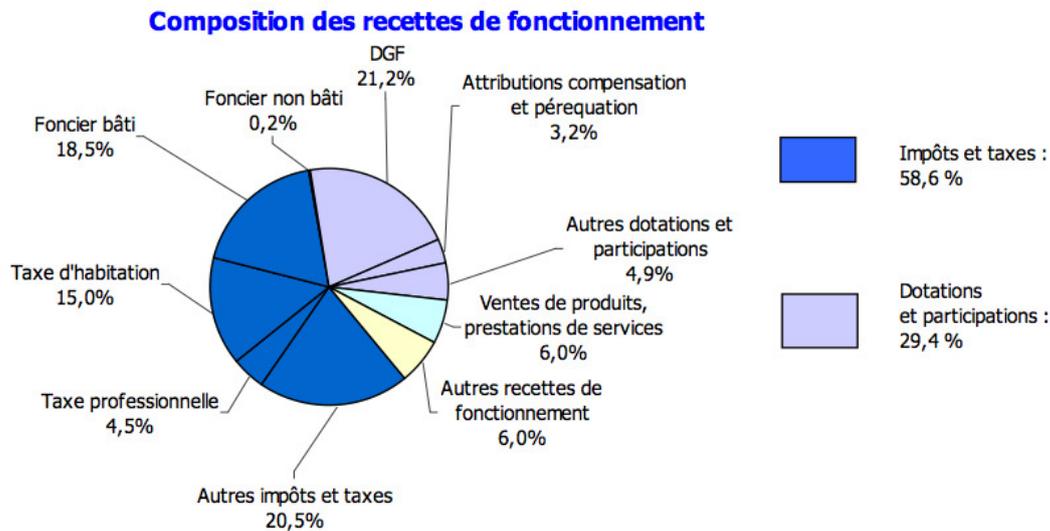
6.1.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen

Die Struktur der Gemeinden ist in Deutschland und Frankreich sehr unterschiedlich. Die ca. 36.000 französischen Kommunen haben eine sehr kleinteilige Struktur und 90% weisen weniger als 500 Einwohner auf. Das lässt erahnen, dass diese Gemeinden kaum größere Aufgaben alleine bewältigen können und auf Kooperationen zurückgreifen müssen. Diese Unterschiede müssen bei der Verteilung von Finanzmitteln berücksichtigt werden. In Deutschland befindet sich die Staatsaufsicht über die Gemeinden in den Händen der Länder. Der Bund besitzt kein unmittelbares Durchgriffsrecht bis zu den Gemeinden. Die Tabelle der Rahmenbedingungen wurde von Kuhlmann (siehe Tabelle 5.3) zusammengestellt.

Die Gemeinden besitzen eine Garantie der finanziellen Mindestausstattung.¹² Des Weiteren hat jede Gemeinde einen Kernschutzbereich, der dazu führt, dass das Selbstverwaltungsrecht nicht ausgehöhlt oder beseitigt wird. Die Garantie der Selbstverwaltung¹³ ist jedoch in Frankreich nicht etabliert worden.

¹²sieheSeidel, Reimer & Möstel, 2005, Seite 186

¹³Seidel et al., 2005, Seite 187



Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

Abbildung 6.10: Einnahmen in französischen Kommunen (comptes administratifs DGCL)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen diktiert die politische Reichweite kommunaler Entscheidungen. Es stellt sich daher die provokative Frage, wenn die Haushalte desolat und die rechtlichen Rahmenbedingungen eng sind, worüber entscheiden die Kommunen dann noch? Die Frage der Motivation für die Partizipation wird aufgeworfen. In der Studie ist aber die Antwort selbst zweitrangig, der Fokus der Untersuchung liegt auf der Übereinstimmung der Auskünfte von Politik und Bürgern. Kristallisiert sich eine unterschiedliche Motivation zur Partizipation heraus? Gleichen sich die Erwartungen? Die Verwaltung und die Politik sollten einschätzen, welche Gründe Bürger für ihre Beteiligung haben. Die Lösung der Aufgabe ist schwierig, denn es sollten 14 Begründungen für die Partizipation in eine Reihenfolge, die deren Wichtigkeit darstellt, gebracht werden und dann die entsprechende Zahl angegeben werden. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 14 eher unwichtig. Danach sollten sie die Einschätzung ebenfalls für die Beweggründe der Mitglieder der Räte angeben. Die Bürger gaben an, diese Aufgabe nicht bewältigen zu können. Deshalb sollten die Partizipierenden nur ihre Beweggründe angeben. In deutschen Kommunen ist jedoch auch diese Art der Befragung als unzureichend begründet worden und musste daher entfernt werden. Es gibt nur einen kleinen Datensatz der deutschen Bürger.

Bei der Gegenüberstellung der Antworten (Tab. 5.12 im Anhang des Kapitels) können die Antworten in Legitimität, Deliberativität, Assoziativität und Sozialisierung eingeteilt werden. Determinante für die Legitimität ist die Entscheidung, die aus dem Mitwirkenwollen bei der Stadtentwicklung resultiert.

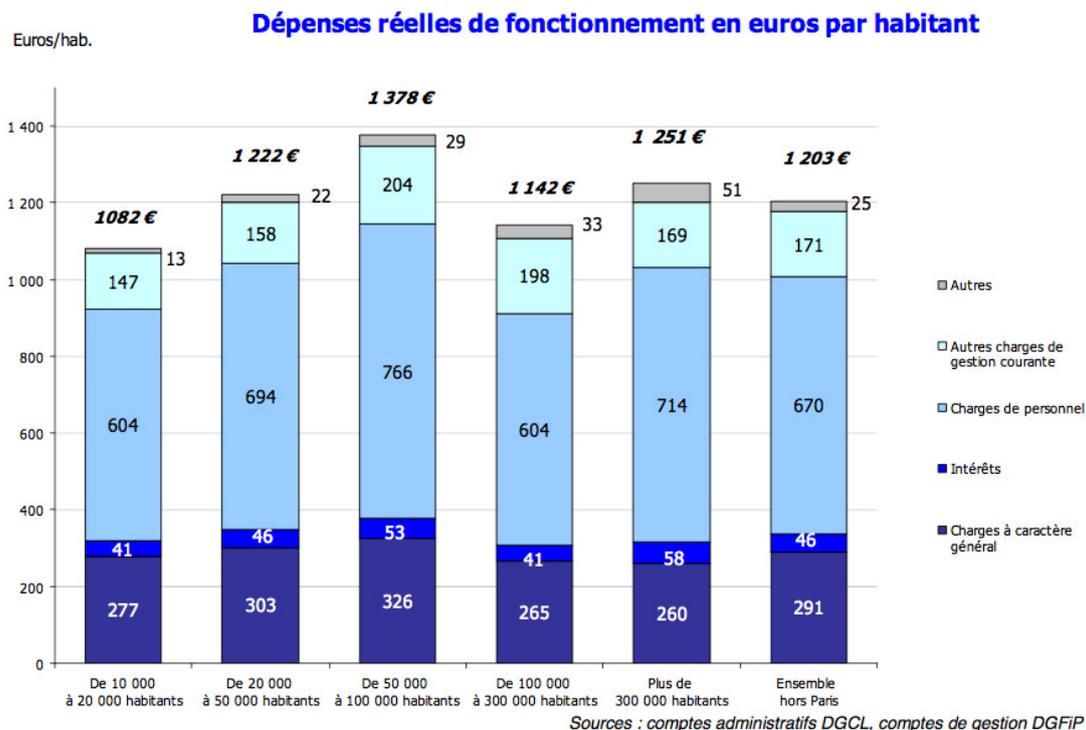


Abbildung 6.11: Die Größe der Kommunen und ihre Ausgaben in Frankreich (comptes administratifs DGCL)

Der Gesetzgeber spricht in Deutschland den Parteien die verfassungsrechtliche Funktion zu, an der Willensbildung mitzuwirken. Zu dieser Funktion gehört auch die Kontrolle gegenüber der Verwaltung. Determinanten der Deliberation sind die Diskussion in einem Prozess und der Wille neue Impulse setzen zu wollen. Gründe für diese Ansätze sind die Unzufriedenheit mit der Verwaltung oder der Politik, die möglicherweise ungenügend Kompromisse und Lösungsmaßnahmen finden. Determinanten, die für Assoziation stehen, sind mit einer Gruppe oder einer Vereinsorientierung verbunden, dabei spielt die Assoziation auch stark in die Sozialisierung hinein. Diese Assoziation kann entweder die Individualisierung (drohende Nachteile von sich abwenden, individuelles Interesse an Thema, um sich zu beschäftigen) oder die Kollektivierung (anderen Bürger helfen) der Gesellschaft anstreben.

In Frankreichs Städten stehen die Gründe für eine Teilnahme unter den Prämissen Deliberation und Legitimation. Die Politik ist dabei jedoch outputorientierter. Der deliberative Prozess, wie die Kompromissfindung, wird von der Verwaltung und Politik auf Rang 8 für die Bürger bewertet. Gleichmaßen vergeben die Bürger Rang 4 auf für die Politik. Die Bürger selbst setzen die Ausübung für sich auf Rang

Tabelle 6.3: Rahmenbedingungen der Kommunen von Hesse & Sharpe 1991 in Kuhlmann, 2006c, Seite 411

Einteilung	Frankreich	Deutschland
Größe	viele kleine Gemeinden	Gebietsreformen
Zentralisierung	Dezentralität vorhanden, wenn die Aufgabe nicht einer andere Ebene zuwiderhandelt.	Geschützter Kernbereich Aufgabenautonomie in Deutschland aber ohne hinreichende finanzielle Ausstattung.
Kontrolle	Französische Staatsaufsicht wirkt vor allem durch die Verflechtungen der Aufgaben	Staatsaufsicht in den Rechts- und Wirkungskreis durch die Länder
Funktionseinteilung	politisch starke, jedoch funktional schwache Gemeinden auszeichnet "Franco group"	politisch und funktional starke Kommunen "North Middle European Group"
Vertragshandeln	contrats/convention die vertikalen und horizontalen Koordinationsprobleme des hochgradig fragmentierten und überinstitutionalisierten Politik- und Verwaltungssystems mittels Vertragspolitik in den Griff zu bekommen. Probleme dem Controlling (Leistungsberichte)	Vertragshandel ist nicht so stark ausgebaut. ÖPP, Aufgabenabgabe an Vereine

6. Die Bürger sind sich in der Befragung sehr einig, in welcher Reihenfolge Gründe bewertet werden, denn die Ranglisten sind nicht knapp sondern besitzen genug Abstand zueinander. Die Politik bewertet jedoch die assoziativen Aspekte stärker herausstellend bei den anderen Beteiligten, als bei sich selbst. Die letzten drei Bewertungen können für die Analyse nicht ausschlaggebend sein, da sie alle auf den letzten drei Ranglisten bewertet worden sind. Der Stellenwert der Unzufriedenheit mit den gewählten Kräften und somit die Gründe für die Deliberation sind für niemanden ausschlaggebend. Die Sozialisierungsaspekte werden am unterschiedlichsten bewertet. Während die Bürger verstärkt diese Gründe für ihre Teilnahme angeben, ordnet die Politik diese Gründe zu sich zu. Die Funktion der Kontrollausübung wird für alle Befragten bei den politischen Kräften gesehen und nicht bei den französischen Bürgern. Die Verwaltung kann die Beweggründe für das Handeln der Bürger wenig einig einschätzen, fast alle Angaben bewegen sich zwischen 5.17 und 9.50.

Insgesamt muss in Frankreich auf die gleichen Begründungen für die Teilnahme aufmerksam gemacht werden, die auf sehr transparente Rahmenbedingungen hinweisen. Im Gegensatz zu Deutschland,

in der jedoch die Beweggründe der Bürger nur als Richtlinie zu bewerten sind, denn als repräsentativ. In Deutschland vermuten Verwaltung und Politik, dass der ursprüngliche Anstoß für Partizipation, die wesentlichen Gründe sind. Auch Sozialisierungsdeterminanten werden vorne angeführt. Die assoziative Determinante spielt eine sehr starke Rolle für die Teilhabe der Bürger aus Sicht von Verwaltung und Politik und wird von Ihnen auf Rang 3 gesetzt. Die politischen Beweggründe für ihr Engagement werden von Verwaltung und Politik gleichermaßen in der Deliberation und Legitimation gesehen. Die deutsche Verwaltung kann ihre Einwohner nicht übereinstimmend einschätzen. Der Mittelwert der Ränge liegt i.d.R. zwischen 5.05 und 10.45. Zusammenfassend muss für die deutschen Kommunen eine große Ungleichheit in den Gründen festgestellt werden. Diese Feststellung muss aber keine negativen Folgen aufweisen, sondern kann sich als ergänzend erweisen. Jedoch wird die bürgerliche Partizipation als individualistische Funktion bewertet, damit kann sie den Prozess der Partizipation nicht fördern.

6.1.1.3 Aufgaben bzw. kommunale Steuerungsmöglichkeit

Die französischen Kommunen sind stark in die zentralstaatliche Administration eingebunden. Im Gegensatz dazu sind die deutschen Kommunen als Ausführende von Leitungen an die Länder gebunden. Beide Staaten haben eine Doppelfunktion inne, die der Durchführungsinstanz für eigene Aufgaben und für übertragene Aufgaben.¹⁴

Bedeutende Entscheidungen werden stets von der französischen Zentralgewalt getroffen.

*"The biggest challenge is to formulate policies that foster increasing productivity, that give a city a competitive edge, but at the same time devote attention to social and environmental issues."*¹⁵

Diesem Problemzusammenhang wird durch die Entscheidung, die Bürgerbeteiligung department- und regionalweit zu erweitern, Rechnung getragen. Problemlösungsansätze müssen nach Einsicht von Andersen & van Kampen jenseits der Alternative von Markt und Staat gefunden werden. Soll die Gesellschaft als Lösungsinstitution der Probleme fungieren? Gerade Frankreich wird eine geringe Dichte von Vermittlungskanälen zwischen Gesellschaft und Staat¹⁶ nachgesagt. Die Trennungslinien zwischen den Ebenen werden durch horizontale und vertikale Verflechtungen verwischt. Durch die organisatorischen, personellen und insbesondere durch die finanziellen Beziehungen zwischen den Ebenen ist eine Vermittlung oft schwierig und der tatsächliche Handlungsspielraum der Kommunen gering.¹⁷ Es wurden in der

¹⁴Kuhlmann, 2006c, Seite 402

¹⁵vgl. Andersen & van Kampen, 2001, 6 in Haus, Egner et al., 2005, Seite 69

¹⁶vgl. Schild & Uterwedde, 2006, Seite 33

¹⁷Frère, 1997, Seite 103

Tabelle 6.4: Aufgaben der Städte in den beiden Ländern im Vergleich

Deutschland	Frankreich
Feuerwehr, Durchführung von Gemeindewahlen	Wahrung der öffentlichen Ordnung, Polizeibefugnisse
Vergabe von Zuschüssen	Ergänzende Aktionen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Finanzierung
Straßenbau, Förderung des Wohnungsbaus, Stadt- und Verkehrsplanung	Lokaler Bauleit- und Flächennutzungsplan
Schulen, Erwachsenenbildung, Bibliotheken, Theater, Museen	Müllabfuhr, Abwasserreinigung
Kinderbetreuung, Altenheime, Gesundheitspflege, Krankenhäuser, Sport, Sozial- u. Jugendhilfe	Feuerwehr
Ordnungsverwaltung, Polizei	kommunale Verkehrswege
Gewerbeaufsicht, Melderecht	Bau und Unterhalt der Grundschulen
Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung	teilweise Sozialer Wohnungsbau
Investition und Wirtschaftsförderung	Planung und Erteilung von Baugenehmigungen
Pflege der Grünanlagen	Kofinanzierung von direkten Hilfen für Unternehmen und Finanzierung von indirekten Hilfen

Befragung vielfältige Angaben zu den bisherigen mit Bürgerhilfe durchgesetzten Projekten angegeben. Im Aufgabenspektrum decken die Instrumente viele der in der Tab. 5.5 aufgelisteten Leistungen ab.

Die Beteiligung an diesen Leistungen wird nur in Deutschland, speziell von Vereinsinvolvierten direkt nachgefragt. 75% der deutschen Beteiligten möchten gefragt werden, bevor große Investitionen seitens der Stadt getätigt werden oder Finanzierungsmechanismen für die Einwohner modifiziert werden. In Deutschland und Frankreich ist der Beteiligungswille und Interesse der Bürger beim und das Interesse am Thema Bauen und Planen groß. Bereits Roth stellte in seiner Studie die Vorteile in diesem Bereich vor. Die französischen Bürger sind ebenfalls an diesem Thema interessiert. Die Verwaltung und Politik sehen ihre Prioritäten in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen.

In dem Vergleich wird ersichtlich, dass die Prioritäten in den Ländern unterschiedlich hoch sind. Der Bereich Finanzen spielt für die gewählten Kräfte eine sehr viel größere Rolle als für die Bürger. In Frankreich findet sich in der Bereichsöffnung keine Übereinstimmung der drei von Verwaltung und Politik am höchsten bewerteten Aufgabengebiete mit den von den Bürgern gewollten. Das lässt den Schluss zu, dass in Deutschland ein sehr viel höherer Austausch des Interessenprioritäten stattfindet. Um die

Tabelle 6.5: Diese Auflistung entspricht den eigenen Angabe der Befragungsteilnehmer

Aufgabe	Deutschland	Frankreich
Flächennutzungsplan/ Bauen	Spielplatz- und Schulhofumgestaltungen, diverse Bebauungspläne, Lärmschutzmaßnahmen, kein Bau eines umstrittenes Gebäudes, Ideenwettbewerb Viktoriaplatz	Umfrage zum Projekt Rocade Nord de Grenoble
Verkehr	Radwege	
Bildung/Sport	Keine Durchführung einer Schulreform	
Grünanlagen/Naturschutz	BUGA 2009, Ausweisung von Naturschutzgebieten	
Ordnungsverwaltung	Höhe von Entgelten	
Investitionen	Quartiersentwicklung	Verwaltungsposten geschaffen, die sich um die jungen Leute im Quartier kümmern
Kultur	Finanzierung von Proberäumen für Musiker, Unterstützung eines Computermuseums	Kulturveranstaltungen
Information		Schaffung einer Sportwebsite für die Sportvereine gegenseitiges Zuhören und somit eine neue Kultur

Funktionalität des Kräftedreiecks zu beschreiben, ist das Aufzeigen der Funktion der Bürgerbeteiligung in Deutschland und Frankreich wichtig.

In dem direkten Vergleich (Abb. 5.13) ist die Diskussionsfunktion der Instrumente in Frankreich hervorzuheben. Im Schnitt sagen 62% der Franzosen, dass ihnen diese Aufgabe am Wichtigsten ist. Mit insgesamt 8% ist die Hilfestellung ebenfalls eine starke Funktionsoption, jedoch stärker für die politisch Gewählten. In Deutschland ist dagegen keine spezielle Funktion auszumachen. Im Schnitt sind 33% für das Agenda-Setting, 32% der Befragten möchten diskutieren und 22% wollen abstimmen. Insgesamt sind nur 13% der Beteiligten bereit, Hilfestellung bei der Realisierung der Ideen zu bieten. Jedoch sind die Bürger in Deutschland noch eher dazu bereit, als in Frankreich. Wie bereits in der Einzelanalyse festgestellt, wollen insbesondere diejenigen sich stärker bei der Ausführung einbringen, die fest in den Vereinen und Netzwerken verankert sind.

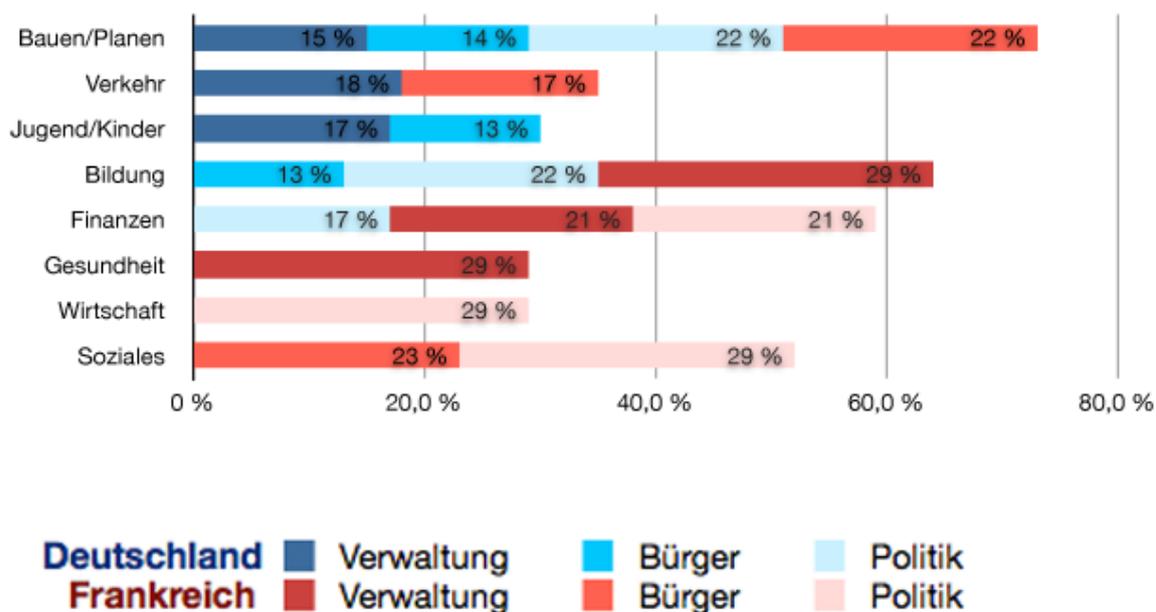


Abbildung 6.12: Interesse an der Öffnung von Themen (Blau für Deutschland und Rot für Frankreich)

Ein weiterer Punkt für die Bewertung der Rahmenbedingungen, ist das bisherigen Wissen über direkte und kooperative Demokratieverfahren, um die Instrumente einordnen zu können. Der Lernprozess dieser Instrumente wird von den Befürwortern stark hervorgehoben. Beide Staaten begannen mit ihren Demokratisierungswellen Ende der 60er Jahre, aber in Frankreich sind diese später umgesetzt worden. 1992 wurden die konsultativen Referenden (*simple avis*) gesetzlich festgelegt. Der Bürgermeister oder ein 1/3 des Rates (Kommunen über 3.500 Einwohner) können eine Befragung ins Leben rufen. Diese Option wurde 2003 auf bindende Entscheidungen erweitert.¹⁸ Die Demokratisierung oder die Partizipation in der Gemeinde erfolgten vor allem durch die Vereine, die ihre Inklusivität abgelegt hatten. Die Stärkung der Vereine ist insbesondere auch durch den Strukturwandel der Assoziationsverhältnisse ermöglicht worden. Wie in Deutschland, wurden in den französischen Kommunen Freiwilligenzentren geschaffen. Wobei die Korporatismusdebatte gesellschaftlicher Assoziationen noch nicht so stark ausgeprägt ist wie in Deutschland, in der ihnen eine eigene Verwaltungs- und Steuerungskompetenz zugestanden wird. In Frankreich werden sie wie in dem Kapitel 4 angeführten Beispiel zur Herstellung von Öffentlichkeit

¹⁸Kuhlmann, 2006c, Seite 407

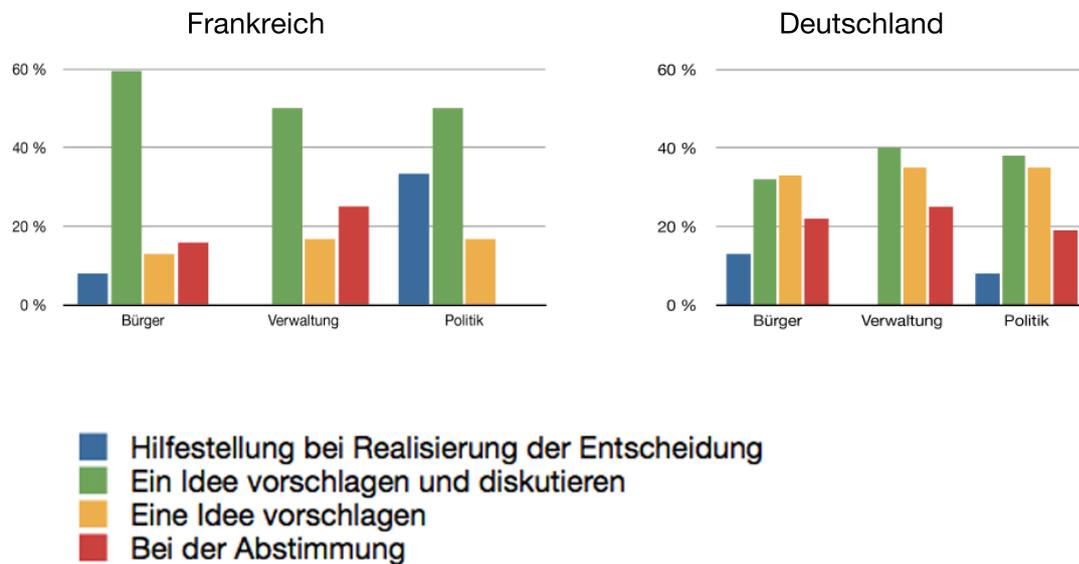


Abbildung 6.13: Die Teilnehmer konnten nur eine Auswahl treffen

genutzt. Die Vereine werden für die allgemeine Meinungsbildung mit einer Teilhabe an politischen Prozessen belohnt oder auch um sich weiter auszubauen. Das erfolgreichste und älteste Beteiligungsinstrument sind die Quartiersräte. Gesetzlich festgelegt muss jede Stadt mit mehr als 80.000 Einwohnern diese anbieten. Dabei sollen sie keine autonome Einwohnerorganisation sein, sondern an die örtlichen Institutionen angebunden werden. Ihr Aufgabenbereich liegt bei den mikrolokalen Angelegenheiten, wie Transport, Sicherheit usw. Ein gemeinsames Management der Lokalität als Aufgabe aller¹⁹ Beteiligten. Des Weiteren konnten sich die Kinder- und Jugendparlamente verstärkt in den Kommunen durchsetzen und werden als Integrationshilfe und Sozialisierungsprozesse verstanden.

6.1.2 Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung in Städten

Unorganisierte Beteiligung wird als Begriff nicht auf den Prozess, sondern auf die Rahmenbedingungen für die Bürger bezogen. Sie sind Bürgerbeteiligungsinstrumente, die nur den einzelnen Bürger ansprechen, und keine Assoziation. Zusammenfassend kann vorweggenommen werden, dass sich die

¹⁹Allegretti & Herzberg, 2004, Seite 6

unorganisierte Beteiligung bisher vor Allem innerhalb der direkten Demokratie durchgesetzt hat. Die Abstimmungsergebnisse in den lokalen Referenden können dezisiv oder konsultativ sein. Wobei die *simple avis* nicht der direkten Definition folgt. Die Fragestellungen werden aber ähnlich überlegt und die Erläuterungen sind die dieselben. Bei dem deutschen Bürgerentscheid existiert ein höherer Bestandschutz des Votums als von einem Ratsbeschluss. Es gibt eine Sperrfrist von 1-3 Jahren für das Ergebnis. Mehr Kontrolle konnte jedoch nicht eingeführt werden. Anheir und Toepler haben die Einführung in dem Zusammenhang der kommunalen Selbstverwaltung wie folgt beschrieben:

“(...) fortschreitenden und eng zusammenhängenden Prozesse der Individualisierung einerseits und Säkularisierung andererseits, die gemeinsam bürgerschaftliches Engagement umdefinieren und es über Ländergrenzen hinweg enger an die Konzeption eines aufgeklärten republikanischen Liberalismus anlehnen.”²⁰

Sie plädieren mit ihrer Aussage auch für Veränderungen der Bestimmungen für Bürgerentscheide. Die Existenz eines Bürgerbegehrens forciert als primäre Wirkung die Kooperations- und Kompromissbereitschaft im Stadtrat, dessen Mehrheitsfraktion(en) laut Bogumil kein Interesse an der Einleitung eines Bürgerbegehrens haben.²¹

Tabelle 6.6: Referenden in den Ländern

Staatsebene	National	Regional	Lokal
Oligatorisches Referendum	Deutschland	Deutschland	
Fakultatives Referendum mit bestehender Rechtsgrundlage	Frankreich	Deutschland	Deutschland, Frankreich
Fakultatives Referendum ohne bestehende Rechtsgrundlage			
Volksinitiative	Deutschland	Deutschland	

Direktdemokratische Elemente sind über die letzten 60 Jahre überall eingeführt und bürgerfreundlicher weiterentwickelt worden. Unterschiede existieren in den Ländern bezüglich Positiv- oder Negativkatalog, Quorum, Kostendeckungsvorschlag, Sperrfristen usw. Die Bürgerbegehren sind in erster Linie ein 'Pre'-Instrument zum Anstoß eines Bürgerentscheids, der von einer Anzahl von wahlberechtigten Einwohnern getragen werden muss. Der Bürgerentscheid wird durch seine Ja/Nein-Option

²⁰Anheir & Toepler, 2003, Seite 20

²¹Jörg, 2001, Seite 209

eingeschränkt. Eine mögliche Diskussion oder gar neue Vorlagen sind wenig wahrscheinlich. Auch hier muss ein Quorum erfüllt sein. Dieses ist aber im prozentualen Stimmenanteil niedriger, bei größer werdende Gemeinde.²² Der Bürgerantrag stellt eine starke Agenda-Setting Möglichkeit dar, weil sich die Volksvertreter mit dem Anliegen beschäftigen müssen. Im Jahre 2003 ist das lokale Referendum in die französische Verfassung aufgenommen sowie auf andere Gebietskörperschaften ausgeweitet worden. Mit dem bindenden Referendum wurde eine direkte demokratische Partizipation ohne inhaltliche Beschränkung eingeführt.²³ Es gibt jedoch eine große Einschränkung: Das Initiativrecht für ein bindendes Referendum liegt bei der Kommunalvertretung oder dem Bürgermeister. Nach Kuhlmann²⁴ konnten die Bürgermeister sich dadurch wieder in ihrem Machstreben durchsetzen. Als quasi 'Späentwickler' waren es die Bürgermeister, die von einer Entscheidung von 'Nichtwissenden' sprachen, und die diese Reformen nicht forcierten. Möckli schrieb:

"Dieses 'rationale Nichtwissen' ist ein Problem aller Demokratien, bei denen die Informationskosten für eine kompetente Entscheidung im Vergleich zu deren Wert zu hoch sind."²⁵

Der Skepsis steht eine "(...) bemerkenswerte Bereitschaft und Findigkeit gegenüber[...], durchaus wirksame Teilnahmekonstruktionen unterhalb verbindlicher kommunaler Entscheidungsrechte zu schaffen."²⁶ Als Fazit ist zu bemerken, dass die Instrumente selten bei der Durchsetzung angewendet werden. In Frankreich werden die direkten Instrumente zugunsten der politischen Mehrheit bzw. des Bürgermeisters genutzt.²⁷ Um seine Ratsmehrheit zu stärken, nutzt der Bürgermeister vor allem das Votum der Bürger.²⁸ Selbst in dieser direkten Form hängt der Erfolg von der Beteiligung von Vereinen und Initiativen ab.

Im Bereich der partizipativen Elemente ist der deliberative Prozess kein Alleinstellungsmerkmal, aber eines der wichtigsten Merkmale. Die Instrumente Bürgerhaushalt und *Conseil des Sages* sind unter unorganisierter Beteiligung zusammengetragen worden. Die Rahmenbedingungen der Instrumente sind in der Tabelle 5.7 in 4 Komponenten unterteilt worden, die folgende Indikatoren gemeinsam enthalten, wie (1) der vorhandene Informationszugang und (2) die Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung oder (3) die materielle und personelle Hilfestellung. Diese Aussagen wurden zu Clustern zusammengefasst, um die Komponenten, die zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen, aufzuzeigen. Die Betreuungsleistung wird von der Verwaltung ausgeführt und von Ihr insgesamt kri-

²²mehrHoltkamp & Bogumil, o.J., Seite 120

²³Kuhlmann, 2006c, Seite 408

²⁴Kuhlmann, 2006c, Seite 408

²⁵Möckli, 1994, Seite 188

²⁶Wollmann, 2008a, Seite 72

²⁷Rangéon, 2004, Seite 55 in Kuhlmann, 2006c, Seite 409

²⁸un *référendum mayoral*, siehe Paoletti, 1999, Seite 227 in Kuhlmann, 2006c, Seite 409

tisch bewertet. Die Ratsmitglieder empfinden die Betreuung eher als ausreichend. Die Partizipierenden des *Conseil des Sages* können jedoch in mehreren Bereichen ein positives Votum abgeben. Aber ebenso wie bei allen anderen Instrumenten wird die Hilfestellung des Verwaltungspersonals als sehr niedrig wahrgenommen. Am schlechtesten schneidet der Bürgerhaushalt ab, deren Mitglieder nur eine Unterstützungslleistung der Verwaltung anerkennen.

Tabelle 6.7: Ausgestaltung der einzelnen Instrumente (Die Darstellung wird in Clustern zusammengefasst: Betreuungsleistung = Informationszugang, Unterstützung Rat/Verwaltung, materielle/personelle Hilfestellung; Individuelle Einstellung = Karriereeinklang, Karrierevorteil; Motivation = eigener Vorteil, Wertschätzung Verwaltung/Rat; Gestaltungsspielraum = politischer Kreislauf, administrativer Spielraum, Informationsklarheit. Die Zeichen werden nach proportionalen Stärke des kumulierten Mittelwertes angegeben.) Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertungen	Bürgerhaushalt	Budget participatif	Conseil des sage
Betreuungsleistung in der Partizipation	--	--	++
Individuelle Einstellung zum Instrument	+	+	++
Motivation	--	--	--
Gestaltungsspielraum des Instrumentes	--	0	++

Die Ausgestaltung des Instrumentes beruht des Weiteren auf dem vorhandenen Gestaltungsspielraum, der Motivation und der individuellen Einstellung. Die individuelle Einstellung zu den Instrumenten ist positiv. Das Engagement in der Stadt ist mit der beruflichen Karriere der Teilnehmer in Einklang zu bringen. Die Partizipierenden fühlen sich gut in die internen Verfahren eingebunden. Für keinen Teilnehmer der Instrumente ist ein beruflicher Vorteil erwachsen, die niedrigste Verneinung erfährt der Bürgerhaushalt, der auch insgesamt wieder schlechter abschneidet. Die Motivation der Partizipierenden wird in der Fragestellung der Wertschätzung von Verwaltung und Politik evaluiert, sowie in der Frage, ob engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen? Positiv bedeutet hier 'eher altruistisch' und negativ 'eher auf das Eigenwohl bedacht'. Für alle drei Instrumente wird eine negative Motivation angegeben. Die Partizipationsausgestaltung wird insgesamt in beiden Ländern positiv bewertet. Der Gestaltungsspielraum findet sich in der Eingebundenheit im politischen Kreislauf, in der Aussage zum Spielraum für die Realisierung von Vorschlägen sowie in der dazu nötigen Informationsklarheit und ihrer Systematik wieder.

Die ersten eingeführten Beteiligungsinstrumente waren hauptsächlich Transparenz fördernde und gruppeneinbindende Ideen. Danach haben sich die direkte Instrumente durchgesetzt, wobei ab dem Jahre 2000 auf Partizipation der einzelnen Bürger gesetzt wird. Der *Conseil des sage* weist hier das beste Feedback auf. Das stößt zumindest für Frankreich auf einen Widerspruch zu den Ergebnissen von Kost.

„Eine institutionalisierte Form der Bürgerbeteiligung stößt bei Bürgern auf Vorbehalte. Sie schließen in ihrer Wahrnehmung Institutionalisierung und Basisdemokratie aus. Sie sind aber aktiv, um die Legitimations- und Kommunikationsbasis von Bürgern/Verwaltung/Rat zu sichern.“²⁹

6.1.3 Erfahrungen mit organisierter Beteiligung in Städten

Bürgerschaftliche Partizipation setzt sich in den beiden Ländern aus der Mitgliedschaft in Parteien und Vereinen, aus der Wahlbeteiligung und möglichen lokalen Referenden zusammen. Die Beteiligung an direktdemokratischen Willensbildungsprozessen ist in Frankreich weniger stark ausgeprägt als in Deutschland. Möglicherweise liegt es an den fehlenden Motivationsschüben³⁰ oder an den sehr hohen Quoren. Mit der Reform der *loi á la démocratie de proximité* im Jahre 2002 wurde nach Ansicht Kuhlmanns "(...) das repräsentative System um eine Vetoposition gegenüber der Exekutive erweitert."³¹ Diese Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung als Verwaltungsakt ist dennoch aus lokalen Initiativen entstanden und durch Wahlversprechen in die nationale Gesetzgebung eingezogen. Das Gesetz zeigte ebenfalls an, dass eine Verbindung zwischen Bürgerbeteiligung und Modernisierung der Verwaltung anerkannt wird. Während die gesetzliche Verordnung in Frankreich zur flächendeckenden Partizipation führte, ist in Deutschland beispielsweise die Bürgerkommune keine gesetzliche Regelung. Aber auch sie stand in Verbindung mit der Verwaltungsmodernisierung (NSM) und sollte die Exekutive stärken.

Bürgerschaftliches Engagement ist in Deutschland ein Sammelbegriff für Ehrenamt und politische Partizipation. Das Ehrenamt ist in Initiativen und Vereinen stark verortet. Das politische Engagement ist stark von den Parteien abhängig.

In Frankreich und Deutschland betätigen sich die Vereine und Netzwerke in der politischen Partizipation besonders in den Instrumenten Quartiersrat und Beirat. 50% der Befragten mit starkem Vereinengagement sind auch in Bürgerinitiativen tätig. In Deutschland haben sie dabei kein anderes (weder positives noch negatives) Verhältnis zu Verwaltung und Politik, obwohl die größere Nähe darauf schlie-

²⁹Wehling & Kost, 2010, Seite 239

³⁰Schiller, 1997, Seite 120

³¹Kuhlmann, 2006c

Gruppenbeteiligung					
	d'accord pleinement	pas d'accord	plutôt d'accord	plutôt pas d'accord	représentant
faiblement	7	0	0	0	7
haut	3	0	0	0	3
très faiblement	5	0	0	0	5
très haut	1	0	0	0	1
Verwaltungsdenken	16	0	0	0	16
faiblement	5	0	0	0	5
haut	5	0	0	0	5
très faiblement	5	0	0	0	5
très haut	1	0	0	0	1
Politikdenken	16	0	0	0	16
Verwaltungsdenken / repräsentant einer Gruppe $p = 100,0\%$; $\chi^2 = 0,00$; DoF = 0 (NS)					
Politikdenken / repräsentant einer Gruppe $p = 100,0\%$; $\chi^2 = 0,00$; DoF = 0 (NS)					

Abbildung 6.14: Gruppenbeteiligung (Zusammenhang zwischen Verwaltungsdenken/Politikdenken und Angabe Repräsentant einer Gruppe zu sein)

ßen lassen könnte. Sie nehmen die administrative und politische Zusammenarbeit mit den engagierten Bürger sehr viel positiver wahr. Jedoch nicht die Arbeit mit den Bürgern im Allgemeinen wie beispielhaft an der Aussage, ob eine sehr niedrige Kooperationsbereitschaft von Verwaltung und Politik gegenüber den Bürgern ($p=3,2\%$; $\chi^2=13,76$; $\text{DoF}=6(S)$) besteht, erkenntlich wird. In Frankreich ist die Varianz der Antworten im Umgang miteinander sehr groß. Die französischen Befragten antworten sehr viel entschiedener und weniger mit den mittleren Werten und bewerten die Verwaltung und Politik in Kompetenz- und Kooperationsfragen negativ. Ein signifikanter Zusammenhang ist jedoch in die andere Richtung vorhanden. Die Beteiligten die eine Gruppenzugehörigkeit stark ablehnen, fühlen sich von der Politik sehr schlecht unterstützt ($p=3,3\%$; $\chi^2=18,18$; $\text{DoF}=9(S)$). In dieser Analyse wird die unterschiedliche Einschätzung deutlich.

Die Vereine nehmen sich weniger als Korrektiv wahr (Unzufriedenheit mit der Politik auf Rang 10), denn als Ergänzung wahr (neue Impulse setzen auf Rang 3 und Hilfestellungen für andere Bürger auf Rang 2). Auch in Deutschland sind diese Beobachtungen vorhanden (Unzufriedenheit mit der

Politik auf Rang 10; neue Impulse setzten auf Rang 3). Die Partizipierenden werden sich auch weiterhin beteiligen, jedoch werden 86% der französischen Beteiligten das kommunale Handlungsfeld wechseln. Die Erfahrungen im Bereich der organisierten Beteiligung werden in Tabelle 5.8 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 6.8: Ausgestaltung der einzelnen Instrumente (Die Darstellung wird in Clustern zusammengefasst: Betreuungsleistung = Informationszugang, Unterstützung Rat/Verwaltung, materielle/personelle Hilfestellung; Individuelle Einstellung = Karriereeinklang, Karrierevorteil; Motivation = eigener Vorteil, Wertschätzung Verwaltung/Rat; Gestaltungsspielraum = politischer Kreislauf, administrativer Spielraum, Informationsklarheit. Die Zeichen werden nach proportionalen Stärke des kumulierten Mittelwertes angegeben.) Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertungen	Beirat	Quartiersrat	Conseil de quartier
Betreuungsleistung in der Partizipation	--	-	--
Individuelle Einstellung zum Instrument	+	+	-
Motivation der Partizipierenden	--	-	--
Gestaltungsspielraum des Instrumentes	++	--	--

Die Betreuungsleistung in der Partizipation setzt sich aus der Verwaltungs- und Politikunterstützung sowie den materiellen und personellen Hilfestellungen für die Partizipierenden zusammen. Die Unterstützung des Verwaltungspersonals wird in allen Instrumenten negativ eingeschätzt. Die Quartiersräte in Frankreich und Deutschland gehen von einer zufrieden stellenden materiellen Versorgung aus. Wobei die *Conseils de Quartier* Unterstützung von der Verwaltung erfahren. In Deutschland werden die Teilnehmer hauptsächlich von der Politik betreut. Der Beirat geht von einer hohen Unterstützerleistung aus, jedoch von zu geringen Hilfestellungen. Es kann kein signifikantes Muster für Indikatoren gefunden werden, die ein Unterstützungsgefühl hervorrufen. Auch die Wertschätzung der beiden Partner gegenüber den Teilnehmern in den Instrumenten der organisierten Beteiligung wird negativ bewertet. Eine Ausnahme, ist der deutsche Quartiersrat, der in der Motivation ein hohes Sozialisierungspotenzial erlangt.

Die individuelle Einstellung zum Instrument wird in der Tabelle 5.9 durch die Merkmale Karrierevorteil, Karriereeinklang und Eingebundenheit repräsentiert. Ein möglicher individueller Vorteil kann für kein Instrument entdeckt werden. Die französischen Teilnehmer der Studie führen an, dass auch der

Tabelle 6.9: Die Motivation der Partizipierenden (Diese Clusterbildung zeigt die Zusammensetzung im Bereich Motivation deutlicher. Die Zeichen werden nach proportionalen Stärke des kumulierten Mittelwertes angegeben.) Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Motivation der Partizipierenden	Beirat	Quartiersrat	Conseil de quartier
Wertschätzung Verwaltung	--	0	--
Wertschätzung Politik	-	0	--
Engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen	+	--	+

Karriereeinklang im *Conseil de Quartier* Schwierigkeiten bereiten kann. Alle Partizipierenden fühlen sich gut in das Instrument eingebunden. Aber nur im Beirat wird der Gestaltungsspielraum des Instrumentes als positiv erachtet. Als Indikatoren gelten: Realisierungsspielraum, Kreislaufeingebundenheit, Informationsklarheit zur effektiven Beteiligung und die ausreichende Häufigkeit. Alle Instrumente sollten nach Ansicht der Befragten häufiger stattfinden, des weiteren bewerten alle die Informationspolitik im Einzelnen (Qualität und Quantität) als schwierig aber insgesamt ausreichend. Die Quartiersräte machen auf die engen Realisierungsspielräume und die schlechte politische Kreislaufeinbindung aufmerksam. Ob der Bildungsgrad einen Einfluss auf die Wahl des Instrumentes hat, kann nicht ausreichend beantwortet werden, da dass Alter als Scheinvariable ebenfalls eine große Rolle spielt. Es gibt bisher kein in die städtische Gemeinschaft eingebettetes Instrument, aber Instrumente, die gute Rahmenbedingungen habe (wie der Beirat bestätigt).

6.2 Input der Beteiligungsinstrumente

Beide Staaten werden durch die Wahl der Gemeindevertretung als Mittelpunkt der Partizipationsrechte in einer Kommune demokratisch repräsentiert. Die französische Kommunalvertretung wird von den Bürgern gewählt und der Bürgermeister aus deren Mitte bestimmt. Die Wahl ist aber faktisch eine Bürgermeisterpersonenwahl, vergleichbar mit der Direktwahl in Deutschland.³² Der Bürgermeister steht im Mittelpunkt des französischen Kräftedreiecks in der Kommune. Dabei sind es auch die komplexen Einflusstrukturen, die die französischen Gemeinden ausmachen. Organisationssoziologisch kann

³²Stirböck, 2005, Seite 11

Frankreich als ein wechselseitiges System von Abhängigkeiten beschrieben werden.³³ Die Stabilisierung der Machtansprüche ist vorrangiges Interesse dieses Systems und eine Modernisierung durch eventuelle Entflechtung hat eher eine nachrangige Bedeutung. Ein Beispiel für die Verflechtung auf der kommunalen Ebene zeigt, dass die Verwaltung parteipolitisch neutral sein soll, aber die wichtigen Ämter dennoch verstärkt parteipolitisch besetzt werden. Das erbringt bei der Durchsetzung von politischen Entscheidungen Vorteile und ist in beiden Ländern anzutreffen, was wiederum die intransparenten Verflechtungen weiter fördert. Über die Überschneidung der Funktionen und die teilweise doppelte Aufgabenverteilung ist die ausgebaute Verflechtung von Dexia beschrieben worden.³⁴ Die Regelungen zum Aufbau der Verwaltung sind im föderalen Deutschland sehr unterschiedlich. Während Berlin mit Bezirksstadträten (Verwaltungsbereichsleiter) arbeitet, die oft vorher in der Bezirksverordnetenversammlung tätig waren, zeigt Niedersachsen, dass die Dezernatsleiter häufig aus der Verwaltungsebene kommen, z.B. Hannover oder Braunschweig.

Die Bürgermeister zeichnen sich in einigen Bundesländern Deutschlands durch hohen Verwaltungspluralismus aus. Ein Beispiel von Wehling zeigt, dass Beigeordnete, die ihr Amt ihrer Partei verdanken und sich ihren Rückhalt in der Fraktion sichern, sich vom Oberbürgermeister nicht mehr durchweg als dessen 'Untergebene' behandeln lassen, obwohl sie es rechtlich sind. Eine Art von Verwaltungspluralismus stellt sich ein, der Koordination bedarf, insbesondere wenn sich Interessen und Meinungen der Dezernaten spalten.³⁵ Die starke Position des Bürgermeisters in Frankreich resultiert vor Allem aus der Schwäche des Rates. In Frankreich verschärft sich die Situation zu einer "*municipalen Monarchie*"³⁶, weil der Bürgermeister i.d.R. seine Partei fest im Griff hat. Er entscheidet, wer auf die Wahllisten gesetzt wird und welche Positionen verteilt werden. Die Zusammensetzung eines französischen Rathauses verändert sich mit der Größe der Stadt. Ab 3.500 Einwohner werden die Sitze nach einem neuen Schlüssel verteilt. Die Mehrheitspartei bekommt zusätzliche Sitze - eine Verdopplung der eigenen erzielten - das schmälert von Anfang an die Möglichkeiten der Opposition. Bei den Kommunen des Franco Typs steht die Outputlegitimation im Mittelpunkt. Vom Bürgermeister wird erwartet, dass er die Interessen der örtlichen Gemeinschaft gegenüber den höheren Regierungsebenen durchsetzt. Die funktional schwache Stellung der Kommunen soll damit aufgewertet werden. Dieses "*staatsadministrative Integrationsmodell*"³⁷ führt zu weiteren Verflechtungen und stärkt das städtische präsidentielle Verhalten des Bürgermeisters,

³³Luhmann, 2009

³⁴Dexia, 2008, Seite 301f. Kuhlmann & Bogumil, 2010

³⁵Wehling & Kost, 2010

³⁶Hoffmann-Martinot, 2003, Seite 167

³⁷Wollmann (1999a)

obwohl die formal parlamentarisch orientiert sind.³⁸ Kuhlmann bescheinigt dem Rat und den Parteien eine insgesamt schwache Stellung.³⁹ Verbände oder zivilgesellschaftliche Netzwerke mit einer selbstregulierten Struktur sind in Frankreich seltener anzutreffen. Neokorporatistische Interessenvermittlung und die Ausführerfunktion gesellschaftlicher Verbände sind weniger ausgeprägt.⁴⁰ Das Vereinswesen ist in Frankreich nicht im gleichen Maße historisch besetzt, aber auch Franzosen sind stolz auf ihre Errungenschaften in diesem Sektor. War vor dreißig Jahren die Vereinsmitgliedschaft ein exklusives Gut von Bildungsbürgertum und für Betuchten, so hat sich dieser Umstand komplett geändert. Die Entstehungsgeschichte beginnt mit den kommunalen Netzwerken. Diese forderten in den 1960er Jahren mehr Partizipation wobei in den 70er Jahren⁴¹ eine wissenschaftliche Auseinandersetzung folgte. Es entstanden eine neue Vereinsgesetzgebung, aber auch andere Strukturen, wie Quartiersräte und Bürgerkommissionen. Die politische Kultur kann insgesamt dennoch im Vergleich zu Deutschland als weniger partizipationsorientiert eingeschätzt werden.⁴² Seit jeher ist für Mabileau die Demokratie in Frankreich eine ohne das Volk.⁴³

„Eine partizipative politische Kultur konnte sich unter diesen Umständen nicht entwickeln. Denn die Bereitschaft der Bürger sich aktiv am politischen Geschehen zu beteiligen ist dort besonders hoch, wo starke lokale Selbstverwaltungskörperschaft Möglichkeiten der politischen Mitwirkung eröffnen.“⁴⁴

Ein „Demokratisierungsprozess des Sozialkapitals“⁴⁵ habe die Unterschiede verringert, was auch ein Zeichen für den Willen an Beteiligung anzeigt. Das Sozialkapital kann verstärkt werden, wenn Menschen sich in den Vereinen engagieren und diese zunehmend an den öffentlichen Angelegenheiten beteiligt werden. Die Mitgliederdichte ist dennoch gering. Von einer generellen Organisationsfeindlichkeit kann nicht gesprochen werden. Im Jahre 1998 waren 53% aller Erwachsenen Mitglied in zumindest einer Vereinigung.⁴⁶

Schild und Uterwedde beschreiben ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Interessengruppen und Verbänden.⁴⁷ Das Engagement in politischen Gruppen ist deutlich geringer als in anderen Vereinen. In

³⁸Mabileau, 1996, Seite 83

³⁹Kuhlmann, 2006c, Seite 401

⁴⁰Schild & Uterwedde, 2006, Seite 170

⁴¹beispielsweise V. A. Schmidt, 1990

⁴²Schild & Uterwedde, 2006, Seite 33

⁴³Mabileau, 1996, Seite 97

⁴⁴Schild & Uterwedde, 2006, Seite 31

⁴⁵Worms, 2001, Seite 355

⁴⁶Schild & Uterwedde, 2006, Seite 33

⁴⁷Schild & Uterwedde, 2006, Seite 31

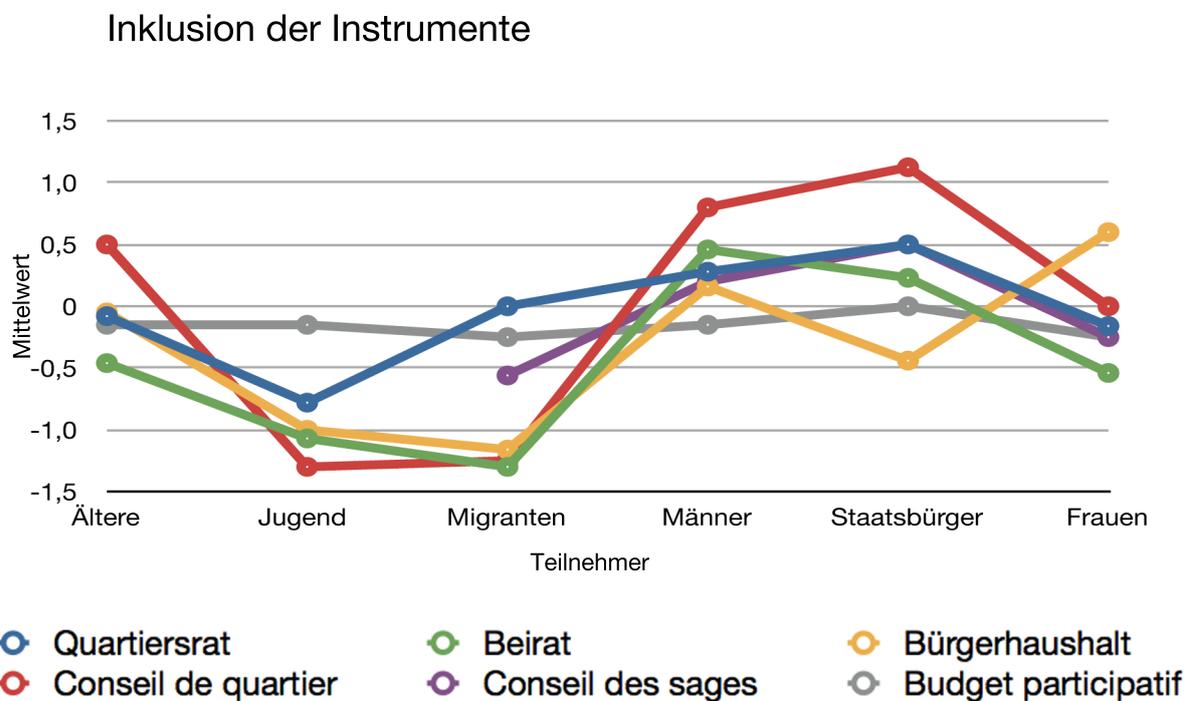


Abbildung 6.15: Inklusion der Beteiligungsinstrumente (Je höher der Mittelwert, um so überrepräsentierter sind die Teilnehmerkategorien)

Deutschland zeichnet sich ein anderes Bild des Bürgerengagements in Parteien ab. In langer Tradition konnten sich Wurzeln für Partizipation entwickeln, wobei die Vereine auch zur kommunalen Aufgabenerfüllung genutzt werden. Überaus professionell wird Lobbyarbeit betrieben, wie im Sport oder in der Kultur, aber es werden auch Gegenleistungen erbracht wie Gesundheitsmaßnahmen, Integrationshilfen usw. In Zahlen ausgedrückt, ist fast jeder Deutsche durchschnittlich in einem Verein tätig. In der Befragung konnte im Bereich der Inklusion in der politischen Beteiligung diese augenscheinlich positive Darstellung nicht widerspiegelt werden. Die Inklusion der einzelnen Instrumente hat bisher keine Vorteile zu reinen repräsentativen Instrumenten erzielt (Abb. 5.15). Jugendliche und Migranten sind stark unterrepräsentiert. Einzig der Quartiersrat, mit einer gesetzlich festgelegten Teilnehmerquote, stellt eine Ausnahme dar. Dabei ändert sich der Inklusionsstand nur unwesentlich, wenn Vereine in das Verfahren integriert sind.

Die Inklusion bedeutet in Beteiligungsverfahren, das Einbeziehen aller Einwohner, indem die Verfahren und Instrumente an den Einzelnen angepasst werden. Die Verfahrensinklusion wurde von Roth spezifiziert:

“ Inklusion bezieht sich auf die demokratische Grundnorm politischer Gleichheit. Keiner Person, die von politischen Entscheidungen betroffen ist, sollte das Recht und die reale Chance verweigert werden, sich an diesen Entscheidungsprozessen einflussreich zu beteiligen. Der Ruf nach Inklusion bezieht sich einerseits auf formell in ihren politischen Rechten beschnittene Bevölkerungsgruppen, allen voran den ‘Drittstaatenausländern’, aber auch auf Kinder und Jugendliche, die keinen vollen Bürgerstatus haben. Andererseits wird Inklusion zur Gestaltungsaufgabe, wenn bestimmte Gruppen der Bevölkerung, ohne dies selbst zu wollen, aufgrund fehlender Ressourcen (Bildung, disponible Zeit, soziale Sicherheit, Selbstwirksamkeitserfahrungen etc.) und ungünstiger Lebensumstände systematisch und dauerhaft an der gleichberechtigten politischen Teilhabe gehindert werden. Dies gilt für die sogenannten bildungs- und beteiligungsfernen Schichten, aber auch für Frauen und Zugewanderte mit deutschem Pass.”⁴⁸

Unter diesen Gesichtspunkten ist bisher keine Inklusion seitens der Partizipationsinstrumente gelungen. Was aber noch sehr viel auffälliger ist, dass (1) die große Mehrheit in Politik, Verwaltung und unter den politisch Partizipierenden einen Universitätsabschluss inne hat. In manchen Städten liegt die Quote in den Stadträten bei 100%. In Deutschland haben aber laut Statistischem Bundesamt nur 11% der Bevölkerung einen Hochschulabschluss. (2) Die Mehrheit der in der Studie Befragten ist zwischen 45 bis 65 Jahre alt. Der überwiegende Teil der Entscheidungen wird somit von männlichen, gut gebildeten Deutschen getroffen, die im Schnitt 45-65 Jahre alt sind.

Eine Unterrepräsentanz der anderen Kategorien ist bei allen drei Partnern zu finden. Natürlich können in der Verwaltung keine Jugendlichen und Rentner repräsentiert sein.

Es stellt sich daher die Frage, ob es gar unmöglich ist, Bürgerbeteiligung inklusiv zu gestalten, da nicht auf jeden Einzelnen Rücksicht genommen werden kann. Es wird seit Jahren darüber diskutiert, ob ein Ausländerbeirat die tatsächliche Antwort auf die Migrationsfragen ist. Migranten können sich in Städten nur zu einem Thema einbringen und werden in ihrer Eigenschaft aus dem politischen Prozesses eher ausgesondert. Es steht Personen natürlich offen, sich auch in anderen Beiräten und Instrumenten zu beteiligen. Seitens der Politik und der Verwaltung muss ein ständiger Austausch bestehen, und nicht nur

⁴⁸Roth, 2013, Seite 5

eine punktuelle Befragung, um eine erfolgreiche Basis herstellen zu können. Die Ansprache ist ebenfalls ein ausschlaggebender Punkt. Der Beirat als Vertreter der Elitendemokratie, die Quartiersräte als Vertreter der assoziativen und der Bürgerhaushalt als Vertreter der partizipativen und direkten Demokratie können, nur geringe Veränderungen erzielen. Aus Repräsentationssicht kann in den Demokratieformen kein Vorteil entdeckt werden.

Die Nutzerdemokratie ist in ihren Rahmenbedingungen als bürgerfreundlicher zu evaluieren. Die Beteiligung ist weniger diffus, weil sie zielgerichtet angewendet wird und für den angewendeten Fokus auch Anerkennung von Verwaltung und Rat bekommt. Die direkte Betroffenheit hat ebenfalls den Vorteil, dass nicht in erster Linie professionalisierte Beteiligte partizipieren, sondern das Spektrum sich, wie die Quartiersräte zeigen, verbreitert. Dieser Umstand hebt sich in Frankreich aber in den Viertelräten auf. Eine Erklärung könnte der andauernde Prozess sein, der nur für eine kleine Zielgruppe interessant ist. Deswegen ist eine Analyse in Bezug auf die Beteiligten, die noch nicht länger als drei Jahren partizipieren, umso wichtiger. Für diese Gruppe sind die Rahmendaten unterschiedlich. Die deutschen Teilnehmer sind Schüler, Studenten und Angestellte und bis zu 50% sind unter 35 Jahre alt und über die Hälfte der Befragten ist weiblich (53 %). 28% der Partizipierenden engagieren sich weniger als ein Mal monatlich und geben einen Mittelwert von 9 Stunden Arbeitsaufwand im Monat an. Sie nehmen an Bürgerbefragungen, Einwohnerversammlungen und Bürgerhaushalten teil. Ihr Engagement beschränkt sich auf 1,5 Vereine und beinhaltet insbesondere die Bereiche Soziales, Bildung und Jugend. Sie sehen sich selbst als Vertreter einer Gruppe und bewerten die Kompetenzen der politischen Vertreter als sehr niedrig. Die Beteiligung sollte ihrer Meinung nach im deliberativen Prozess (83%) und über das Internet (50%) stattfinden. Die französischen Gruppenteilnehmer mit Teilnehmererfahrung unter drei Jahren sind Rentner, Angestellte oder Selbstständige. Sie sind alle in 1 bis 2 Vereinen tätig und zu 57% weiblich. Es findet also eine Änderung in der politischen Teilhabe statt. Die Frauen beteiligen sich jetzt häufiger. 35% der Teilnehmer sind 56-65 Jahre alt und engagieren sich ein bis zwei Mal im Monat. Die Zeiträume, in denen ihr Engagement stattfindet, sind für die Teilnehmer vertretbar, wobei fast alle mehr Informationen für ihr Engagement benötigen (79%). Die große Mehrheit ist im *Conseil de Quartier* engagiert und fühlt sich vom gewählten kommunalen Rat nicht repräsentiert. Die Arbeitsbereiche 'Diskussion' und 'direkte Entscheidung' sind für die Instrumentennutzer die bestimmenden Faktoren ihrer Teilnahme. 72% agieren als Vertreter einer Gruppe und sind besonderes stark an einer Beteiligung in den Bereichen Bauen und Transport interessiert.

Die Suche nach einem geeigneten Instrument, aus dem Blickwinkel des Bildungsgrades heraus vorzunehmen ist nicht möglich, da dieser durch den Indikator Alter überdeckt wird. Alle Teilnehmer ohne einen Universitätsabschluss sind in Frankreich mindestens 55 Jahre alt. In Deutschland müssen auch die Schüler aus der Analyse genommen werden.

6.2.1 Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung

Der Terminus unorganisierte Beteiligung wird nicht auf den Prozess abgestellt, sondern auf die Rahmenbedingungen für die Bürger. Das heißt, die Bürgerbeteiligungsinstrumente, die insbesondere nur den einzelnen Bürger ansprechen und nicht eine Assoziation, werden in diese Kategorie eingeteilt. Dabei kann der Input in der unorganisierten Beteiligung auch wieder in verschiedene Gruppen eingeteilt werden. Die erste Gruppe der Inklusionsverbesserungen beinhaltet die Bürgerbeteiligung durch Frauen, Männer, Ältere und Kinder. Dabei werden diese zu dem Gesamtwert als Referenz gemessen, da sonst keine direkte Verbesserung angezeigt werden kann. Die zweite Gruppe beschäftigt sich mit der Integration von Ausländern. Der Indikator, wie viele 'Nicht-Wahlberechtigte' an der Partizipation teilnehmen, wird genauso untersucht, wie die Bewertungen der Befragten, ob die Partizipationsmöglichkeiten Ausländern die Chance geben, sich einzubringen. In der dritten Unterteilung wird die Dominanz von Gruppen festgestellt, wie z.B. diejenige von bereits politisch Engagierten oder von einer bestimmten Berufsgruppe. In

Tabelle 6.10: Input der unorganisierten Beteiligung Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertungskriterien	Bürgerhaushalt	Budget participatif	Conseil des sage
Inklusion	0	0	-
Migranten	-	+	0
keine Gruppen	+	-	--
Engagementzeitinput	17h	33h	27h

der Darstellung (5.10) wird ersichtlich, dass keine Inklusionsverbesserungen erbracht werden können, wobei das *Budget participatif* die größte Migranteninklusion aufweisen kann. Die Teilnahme von 'Nicht-Wahlberechtigten' ist beim *Conseil des Sages* am höchsten, jedoch glauben auch die Mitglieder dieses Instrumentes nicht, dass die Partizipationsmöglichkeit Ausländern die Chance gibt, sich einzubringen. Der deutsche Bürgerhaushalt kann eine Gruppendominanz am stärksten verhindern. Der *Conseil des Sages* ist dagegen von bereits Engagierten und einer Berufsgruppendominanz durchdrungen. Den höchsten

Engagementzeitinput hat das *Budget participatif*, was aber mit der Teilnahme am *Conseil des Secteur* zu erklären ist.

6.2.2 Erfahrungen mit organisierter Beteiligung

Die Vereinsdemokratie kann bereits teilweise als eine Voraussetzung für effektive Bürgerbeteiligung bestätigt werden. In diese Gruppe gehören Teilnehmer, die über sich aussagen, dass sie für eine bestimmte Gruppe agieren und in mehr als 3 Vereinen tätig sind. Vereine haben einen großen Vorteil. Sie stellen selbst Informationen zur Verfügung und die Befragungsteilnehmer nehmen den Informationsaustausch auch mindestens 1 mal im Monat in Anspruch. Für die tägliche Informierung bleiben jedoch die Presse und das Internet an erster Stelle. Dabei muss festgestellt werden, dass durch Vereine

Tabelle 6.11: Input der organisierten Beteiligung Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertungskriterien	Beirat	Quartiersrat	Conseil de quartier
Inklusion	--	++	0
Migranten	-	++	0
keine Gruppen	--	-	+
Engagementzeitinput	25h	12h	24h

Repräsentationsgewinne erzielt werden können, wenn sie als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner genutzt werden, besonders im Quartiersrat. Die Inklusionsverbesserungen zeigen sich besonders stark bei der Beteiligung von Migranten. Dieser Vorteil entsteht durch eine Quote. Die *Conseil de Quartier* sprechen jedoch auch noch nicht Engagierte an. Ein neuer Informationsinput wird nur in diesem Instrument ermöglicht. Der deutsche Quartiersrat weist eine einseitige Teilnahme bestimmter Berufsgruppen auf. Den höchsten zeitlichen Input in ihrem Engagement weisen die Beiräte auf.

6.2.3 Die Rolle der Medien

„Politische Beteiligung steht in permanenter Konkurrenz zu anderen menschlichen Interessen, Bedürfnissen und Notwendigkeiten.“⁴⁹

⁴⁹Möckli, 1994, Seite 211

Interesse für politisches Engagement kann nur durch Anreize und Informationsfluss geweckt werden. Medien sind Meinungsführer, -gestalter und auch -filter. Sie sind für *Agenda-Setting* und *gate-keeping* verantwortlich und sollten sich ihres enormen Einflusses bewusst sein.

*"There is some evidence that media use is even more important than money."*⁵⁰

Öffentlichkeitsarbeit beeinflusst stets die Entscheidungen der Bürger, es ist jedoch strittig, in welchem Ausmaß. Die Medien haben als fünfte Gewalt eine zusätzliche Kontrollfunktion und nutzen diese auch. Sie können Missstände oder Fehlverhalten darstellen, aber nur wenn der Bürger Interesse daran hat. Die Informationsweitergabe erfolgt in allen Instrumenten fast immer durch die öffentlichen Medien. Für die Wahl eines Instrumentes spielt es auch eine Rolle, ob sich die Personen von der Politik repräsentiert fühlen. Diese Frage ist indirekt von der Rolle der Medien abhängig, da sie die politischen Entscheidungen der Räte kommentieren. Die Bürger, die sich vom gewählten Rat nicht repräsentiert fühlen, sind im Bürgerhaushalt, in Bürgerinitiativen und Quartiersräten tätig. Dabei stellt Trumann in Ihrer Studie den Lernprozess in Initiativen dar.⁵¹ Während beispielsweise Runde Tische, Einwohnerversammlungen und Beiräte speziell Menschen ansprechen, die eine individuelle Repräsentierung ihrer Interessen wahrnehmen. Diese Erhebung ist jedoch nur ein Richtwert und nicht signifikant. Die kommunale Presse ist bei allen Befragten stets einer der drei wichtigsten Informationsträger und wird vor Allem als alltägliche Informationsquelle genutzt. Sie kann jedoch keine tiefgreifenden Informationen verbreiten, so dass die Vereine und die Einwohnerversammlungen ebenfalls einen hohen Stellenwert besitzen.

Die Rolle der Medien zur Verbreitung von Informationen und zur Aufforderung der Teilnahme wird wahrgenommen.

6.3 Output der Bürgerbeteiligungsinstrumente

Angemessenheitskriterien für den Output sind Subsidiarität, Effizienz und Effektivität, die bereits in der Einzelanalyse in Deutschland und Frankreich verwendet wurden. Subsidiarität kann als eigenverantwortliches Handeln der Bürger beschrieben werden, die zu einer Übernahme von Aufgaben bereit sind. Das Grundprinzip Selbstbestimmung wurde von Baulig⁵² als Sozialprinzip bezeichnet.

⁵⁰Fitzgerald, 1980, Seite 14 in Möckli, 1994, Seite 247

⁵¹siehe Trumann, 2013

⁵²Baulig, 2011, Seite 2

Tabelle 6.12: Medialer Input der organisierten Beteiligung

Beteiligung	Alter (\bar{x})	Mittel (\bar{x})	Information (\bar{x})	Partizipationswille (\bar{x})
Männer (Frankreich)	56-65 Jahre	Conseil de quartier	Website	Bürgerhaushalt
Männer (Deutschland)	56-65 Jahre	Bürgerhaushalt	kommunale und regionale Presse	Zukunftswerkstatt
Frauen (Frankreich)	46-55 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Frauen (Deutschland)	46-55 Jahre	Runder Tisch	kommunale und regionale Presse	Bürgerbefragung
Staatsbürger (Frankreich)	56-64 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Staatsbürger (Deutschland)	46-55 Jahre	Bürgerhaushalt	kommunale und regionale Presse	Bürgerbefragung
Ausländer (Frankreich)	46-55 Jahre	Conseil de quartier	Website	Bürgerhaushalt
Ausländer (Deutschland)	26-35 Jahre	Einwohnerversammlung	Stadtzeitung	Bürgersprechstunde
Ältere (Frankreich)	älter als 65 Jahre	Conseil de quartier	Website	L'observatoire des engagements
Ältere (Deutschland)	älter als 65 Jahre	Bürgerbefragung	Stadtzeitung	Runder Tisch
Jüngere (Frankreich)	bis 35 nicht vertreten			
Jüngere (Deutschland)	18-35 Jahre	Jugendparlament	Email	Bürgersprechstunde

„ Subsidiarität ist definiert als gesellschaftspolitisches Prinzip, nach dem übergeordnete gesellschaftliche Einheiten nur solche Aufgaben an sich ziehen dürfen, zu deren untergeordnete Einheiten nicht in der Lage sind.“⁵³

Die untergeordnete Einheit ist der Bürger, der soweit es ihm möglich ist, selbst tätig werden sollte. Dieses Prinzip findet nur in einem stark eingegrenzten rechtlichen Rahmen Anwendung, der die zahlreichen kommunalen Gebiete nicht umfassen kann.

⁵³VonSaldern, 2010, Seite 108

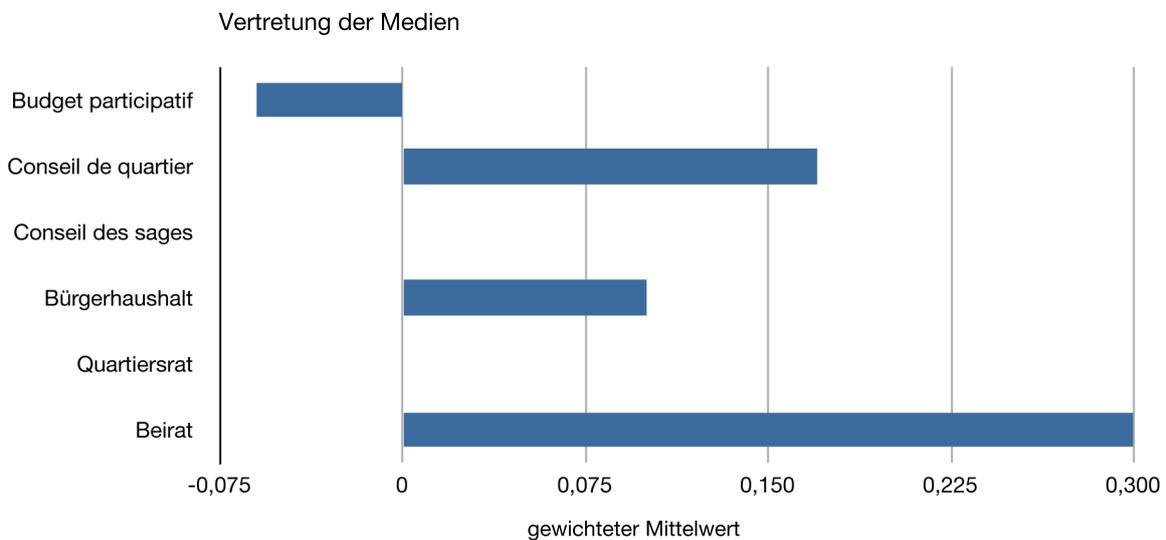


Abbildung 6.16: Vertretung der Medien

Subsidiarität muss natürlich auch der Wille der anderen drei Partner sein. Die Verwaltung erwartet keine Hilfestellung von den Bürgern. Der Stellenwert der Funktionen wird in der mittleren Rankingliste in Deutschland angegeben. In Frankreich ist die Hilfestellung im politischen Bereich auf den vorderen Plätzen auf der Liste aufgeführt. In Frankreich wird in diesem Bereich zukünftig eine große Chance der Politik gesehen.

Die Bürger haben als Einwohner einer Stadt verschiedene Rollen (Nutzer, Verwalter, Ermöglicher) und Identitäten (im Rahmen der Familie, des Vereins, der Arbeit usw.) einzunehmen. Die Verwaltung ist weniger differenziert und führt die Rollen des Ermöglichers und Verwalters aus. Die Politik besetzt die Rolle des Entscheiders und des Vermittlers. Bereits hier wird deutlich, dass sich die Rollen überschneiden, aber auch einander bedingen. Ihre Effizienz kann jedoch als gegeben dargestellt werden, da die Teilnehmer, Politik und Verwaltung die gleiche Erwartungshaltung besitzen. Auch wenn die Applikationen einseitig auf die Ausführer- oder Agenda-Setting-Rolle ausgelegt sind.⁵⁴ Herzberg (2012) wendet zu Recht ein, dass Bürger selten als gleichberechtigte Partner auftreten, da Ihnen Informationen, Zeit und Entscheidungsbefugnisse fehlen. Ein ausgewogenes Dreieck, auch auf Seiten der Bürger, kann unter diesen Voraussetzungen kaum gelingen. In dieser Studie zeigt sich, dass die Instrumente auf diese Rollen abgestellt werden.

⁵⁴Herzberg et al., 2012

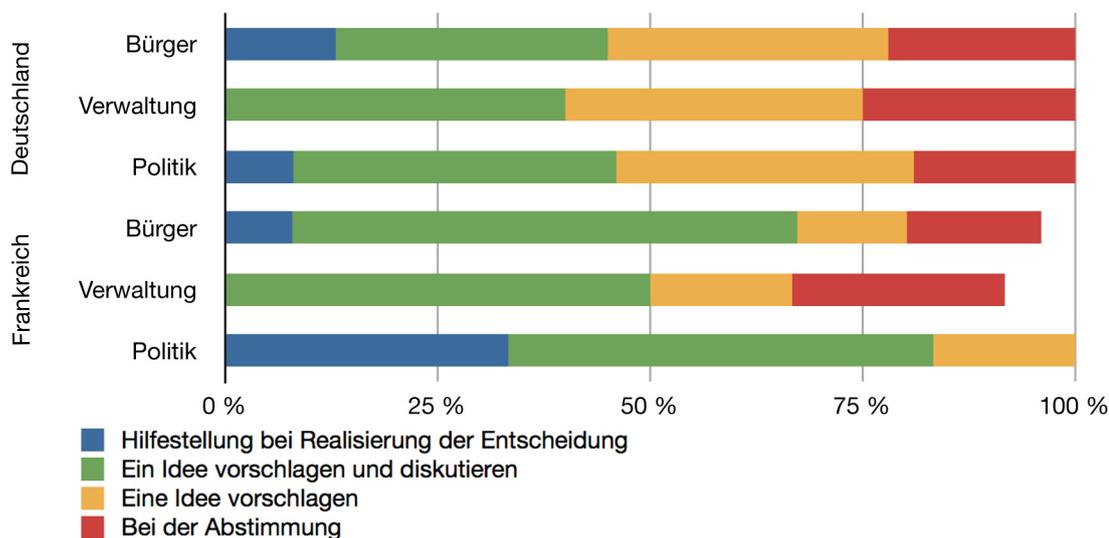


Abbildung 6.17: Hilfestellung bei der Realisierung (Nur eine Antwort möglich)

„Allgemein kann Effizienz als ein umfassendes, durch ein relationales Moment gekennzeichnetes Prädikat, mit dem die Gestaltungsprozesse oder deren Ergebnisse in abstufbaren Merkmalen qualifiziert werden können, definiert werden.“⁵⁵

Effizienz ist somit die erfolgreiche Erzielung vorgegebener Ziele mit möglichst geringem Mitteleinsatz. Dabei stellt sich die Frage nach den vorgegebenen Ziele. Es konnte nicht erreicht werden, dass sich mehr Menschen beteiligen und sich somit das Agenda-Setting verbreitert. Das resultiert auch aus dem Umstand, dass die politischen Kräfte ihre Wiederwahl gewährleisten möchten. Die Wahlbeteiligung ist in beiden Ländern auf dem Rückgang. In beiden Ländern findet eine 'quasi-direkte' Wahl des Bürgermeisters statt. Die Wahlbeteiligung wird als erstes Partizipationsmittel als überaus wichtig empfunden. In der Befragung wird nach mehr Entscheidungsmöglichkeiten gefragt und Grundtenor ist, dass die Urne als Instrument gewünscht wird.

„Effektivität stellt ein Maß für die Zielerreichung dar und kann mit Wirksamkeit, Output oder Qualität der Zielerreichung definiert werden. Effektivität ergibt sich aus der Relation von erreichtem Ziel zu definiertem oder vorgegebenem Ziel.“⁵⁶

⁵⁵Welge, Seite 450 in Kurrle, 1995, Seite 54

⁵⁶Maywald, 2009, Seite 20

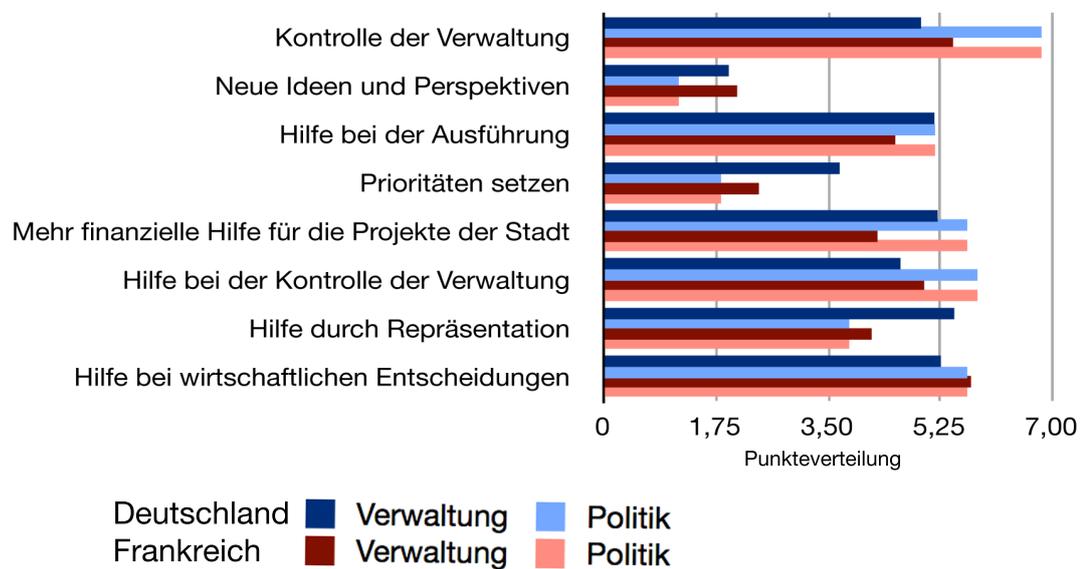


Abbildung 6.18: Stellenwert der bürgerlichen Hilfestellung (Die Teilnehmer sollten 7 Begründungen für die Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt, angeben. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 7 eher unwichtig.)

Effektivität ist nicht zu bewerten, da ein Ziel nicht bekannt ist, außer das Verständnis und Transparenz als Konsequenz möglich scheinen.

6.3.1 Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung

Neben den vielen anderen beleuchteten Instrumenten ist das Werkstattverfahren im Gebiet der Bebauung auffällig hilfreich. Obwohl die Nutzung auf den einzelnen 'allgemeinen' Bürger ausgerichtet ist, wird es in der Realität sehr stark von Interessenvertretern und Vereinen genutzt. Ein Beispiel für die Ausgestaltung ist Potsdam und sein Schwimmbadwerkstattverfahren, das in eine Bürgerbefragung, mit direktem Votumscharakter, mündete. Das Werkstattverfahren war damit verbunden, dass die Teilnehmer sich gegenseitig einseitige individuelle Interessen vorwarfen. Das Ziel war die Ausarbeitung von 3 Varianten, um eine Bürgerbefragung durchführen zu können.

Tabelle 6.13: Funktionen im politischen Prozess, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 139

Funktion im politischen Prozess	Phase	Quartiersrat	Beirat	Bürgerhaushalt
Aufgreifen und Festlegen eines relevanten Problems	Problemdefinition	die Verwaltung beantragt das Projekt	weist auf Probleme hin	weist auf Probleme hin
Interessenartikulation: Einbringung und Vertretung von Werten und Interessen	Problemdefinition/Politikformulierung	Versuch der gleichberechtigten Interessenartikulation	einseitige Interessenvertretung	Vermeidung von Interessenvertretung
Ausgleich von unterschiedlichen Interessen	Politikformulierung	Ausgleich von unterschiedlichen Interessen	Ausgleich von unterschiedlichen Interessen	kaum Ausgleich
Erarbeitung von Handlungsprogrammen bzw. Maßnahmen	Politikformulierung	Erarbeitung von Maßnahmen	Erarbeitung von Maßnahmen	Erarbeitung von Maßnahmen
Entscheidung über die Auswahl der Maßnahmen	Politikformulierung im kleinen Rahmen	Entscheidung über die Auswahl der Maßnahmen	keine Entscheidung	Entscheidung über die Auswahl der Maßnahmen
Umsetzung der Beschlüsse	Politikdurchführung	Umsetzung der Beschlüsse	keine Umsetzung	keine Umsetzung

„Deren Ergebnis soll den Stadtverordneten anschließend bei der endgültigen Entscheidungsfindung über den Neubau dienen.“⁵⁷

An diesem Beispiel werden die gut zu beeinflussenden Faktoren ersichtlich. Als administrative Faktoren spielen vorhandene Mittel bei der Bewerbung und die zur Verfügung stehenden Informationsinstrumente eine Rolle. Die individuellen Faktoren in einem Verfahren sind der bisherige Stand über bestimmte Sachverhältnisse, die individuelle Abkömmlichkeit sowie die bisherige Arbeit der Vereine und Netzwerke.

Eine Hilfestellung wird von Teilnehmern des Bürgerhaushaltes und des *Conseil des Sages* angeboten. Die Funktion der Umsetzung der Beschlüsse im politischen Prozess kann jedoch als gering eingestuft werden. Die Phase der Problemdefinition/Politikformulierung wird stärker befürwortet.

⁵⁷(MAZ) 23.12.2011 SCHWIMMBAD: Termine für Beteiligung der Bürger

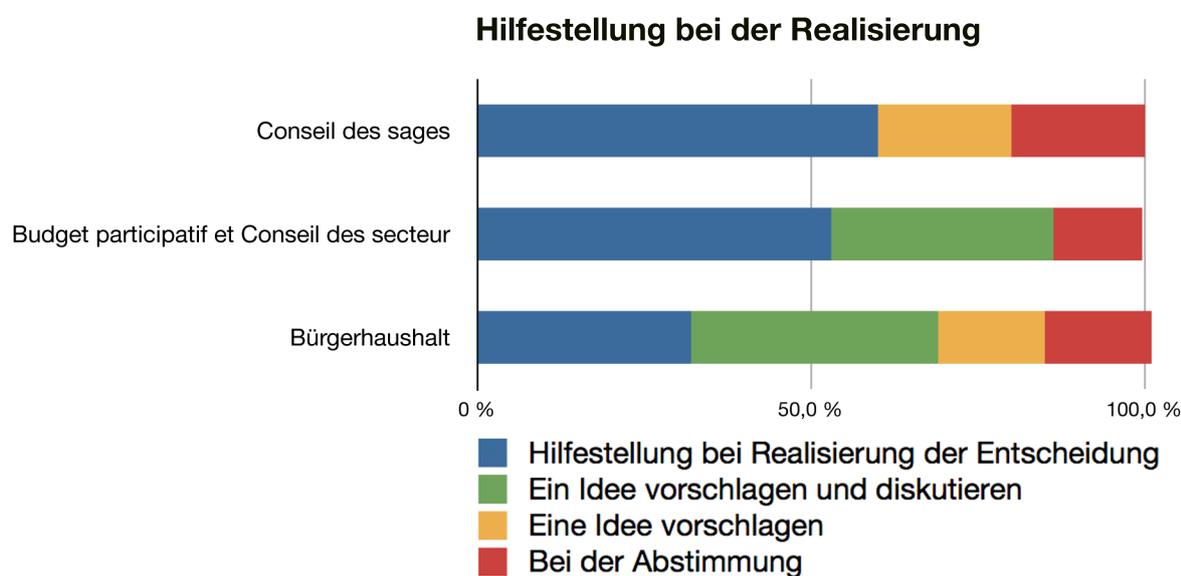


Abbildung 6.19: Hilfestellung bei der Realisierung (Nur eine Antwort möglich)

6.3.2 Erfahrungen mit organisierter Beteiligung

Individuelle Beteiligung ohne organisatorische Teilnahme an den politischen Prozessen ist durch die Instrumente der Bürgerbefragung und Bürgerentscheide auszumachen. Es lässt sich in dieser Befragung feststellen, dass im Allgemeinen eine Durchlässigkeit von individueller zu organisierter Beteiligung erkennbar ist. Die Bürger sind fähig, zwischen diesen beiden Formen der Beteiligung über die Länderebene, d.h. auch über die politische Kultur hinaus, zu wechseln.

Die Angaben sind ungleich 100%, da es Mehrfachantworten gibt. Insbesondere der Beirat ist ebenso wie die Bürgersprechstunde, Bürgerbefragung und Bürgerentscheide sehr aktiv. Der *Conseil des Sages* ist meist nur auf sein Instrument beschränkt. Die Einteilung ist - wie im Werkstattverfahren dargestellt - schwer in unorganisierte und organisierte Beteiligung vorzunehmen. Hilfestellungen zur Realisierung (Fig. 5.19) werden daher insbesondere von denen nachgefragt, die in das Profil der Organisierten passen. In der französischen Befragung wird ersichtlich, dass diejenigen die Mithilfe als sehr wichtig erachten, die sich in *Conseils de Quartier* engagieren.

Der *Conseil de Quartier* blickt auf eine lange Entstehungsgeschichte (Bordeaux, Grenoble, Marseilles) zurück. Auch er hat wie in Deutschland ein Förderungskonzept der sozialen Entwicklung erfahren.⁵⁸ Die Zusammensetzung hängt davon ab, ob die Quartiersräte von oben oder von unten errichtet worden sind.

⁵⁸Développement Social der Quartiers DSQ

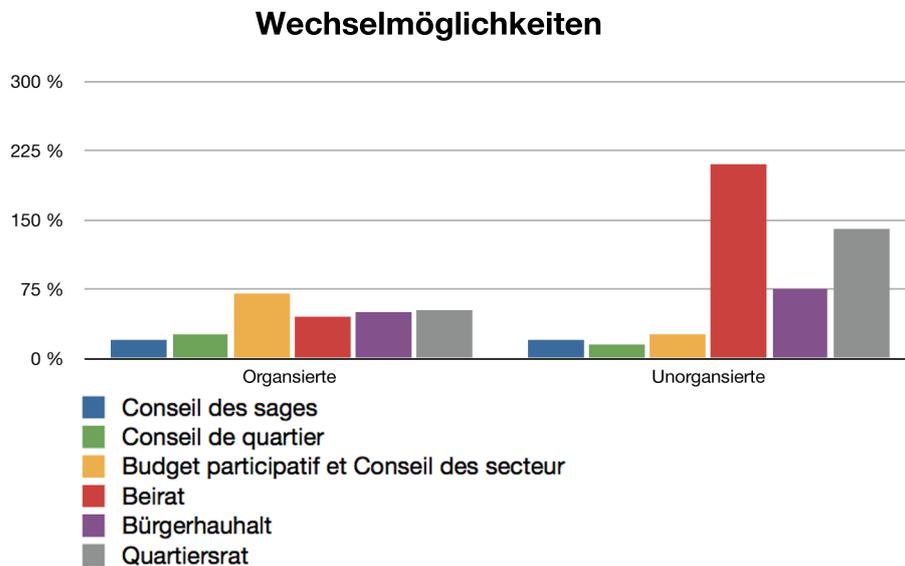


Abbildung 6.20: Angaben über bisherige Erfahrungen mit individueller Beteiligung und organisatorischer Beteiligung (Über 100%, da mehr als eine Angabe möglich war)

Im *Top-Down*-Prinzip schließt es Kommunalpolitiker mit ein. Die Mitglieder werden vom Bürgermeister ernannt. Der Verband der Conseils⁵⁹ bewirbt das Projekt städteübergreifend und die besten Ideen werden ausgetauscht.⁶⁰ In dieser Form werden verschiedene Rollen angenommen (Nutzer, Entscheider, Durchsetzer). Die Funktionen kanalisieren die Beschwerden des Quartiers und dienen der Koordinierung von Förderprogrammen/ Politikprogrammen und der Selbstverwaltung lokaler Projekte.⁶¹

Im Krätedreieck werden Institutionen und Vereine natürlich nicht explizit aufgeführt, aber in einem funktionierenden Kreislauf spielen sie eine übergeordnete Rolle. Bei der Partizipation kann natürlich von einem halb vollen Glas (Inklusion) oder halb leeren Glas (Exklusion) gesprochen werden. Insgesamt kann den Vereinen jedoch ein starker Gegenmachtsfaktor zugesprochen werden. Sie brauchen natürlich die Informationen und Hilfestellung von der Verwaltung, aber können Wissen vorher sammeln, bündeln, argumentieren und durchsetzen, was Langfristigkeit bei ihnen eher zulässt als bei 'individuellen Bürgern'.⁶²

Dabei kann vor allem auch Output-fokussiert diskutiert werden.

⁵⁹ www.ahec.com oder www.adels.org

⁶⁰ www.ahec.com

⁶¹ www.adels.org

⁶² mehr zur Interaktion zwischen Macht und Sozialarbeit Björn Kraus, 2014, Seite 324ff.

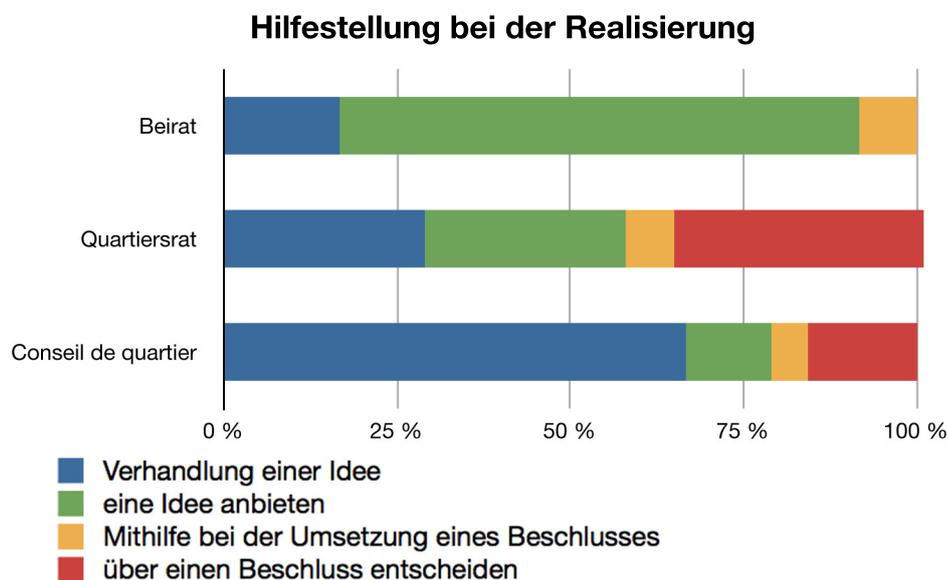


Abbildung 6.21: Hilfestellung bei der Realisierung (Nur eine Antwort möglich)

“Wirtschaftlichkeitsprinzip hat gegenüber den Grundrechten und dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Vertrauens- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur nachrangige Bedeutung.”⁶³

6.4 Outcome der Bürgerbeteiligung

In Frankreich ist die Vielfalt von Beteiligungsinstrumenten geringer als in deutschen Kommunen. Dennoch gewinnt man den Eindruck, dass die Instrumentenauswahl von der Bürgerschaft (Anzahl der Partizipierenden) besser angenommen wird. Die Bereitschaft, an einem Demokratieinstrument teilzunehmen, ist aber nicht gravierend höher als in Deutschland. Wie die Beispiele in Frankreich zeigen, haben sie durch ihre Erneuerung vereinzelt sehr großen Zuspruch erfahren. Die Verstetigung hat einen großen Nutzen für die Rahmenbedingungen erbracht, den Input aber empfindlich gestört. Die Nutzerdemokratie, die in Frankreich oft praktiziert wird, findet im ersten Moment großen Zuspruch. Der gemeinsame Demokratieprozess ist jedoch nicht zu unterschätzen. Der deliberative Prozess wird von den Bürgern verlangt, siehe Abb. 5.22.

⁶³Kirchhof, 1983, Seite 505 in Dahm, 2004, Seite 175

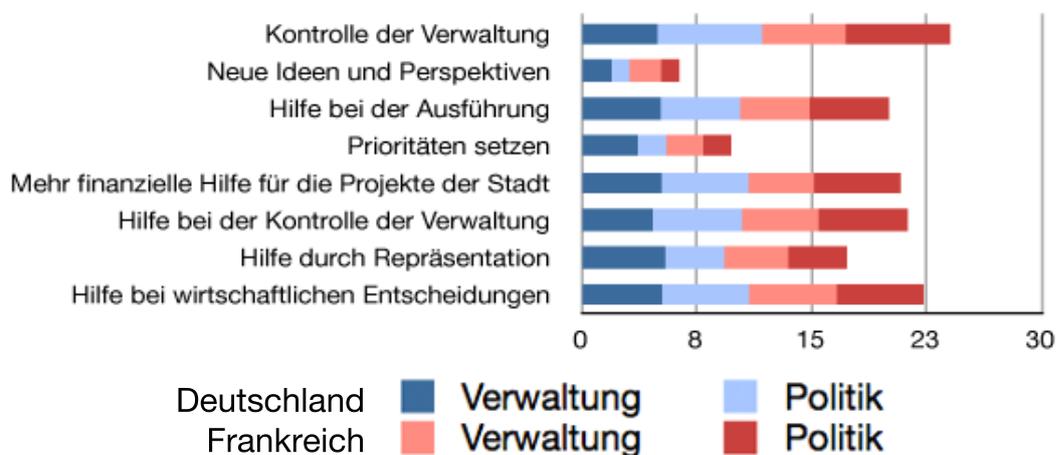


Abbildung 6.22: Funktion der Bürgerbeteiligung (Die Teilnehmer sollten 7 Begründungen für die Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt, angeben. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 7 eher unwichtig.)

Sowohl die Verwaltung als auch die Gewählten erachten mehr Ideen oder auch mögliche neue Perspektiven als besonders sinnvoll für ihre arbeiten (siehe Kapitel 5.3). Der Rat ist als Akteur in den Städten in Deutschland um ein Vielfaches entscheidungsbefugter. Aber auch er ist in seiner Arbeit von der Verwaltung abhängig. Das wird durch den Informationsvorteil, aber auch mit der Zunahme der Komplexität in der Entscheidungsfindung begründet. Zum Einen steigt die Anzahl der Interessen stetig und zum Anderen wird die politische Macht immer mehr auf verschiedene Mitspieler (Organisationen, Verbände) verteilt.⁶⁴ Entscheidungen sind kaum einem Verwaltungsamt und einer politischen Richtung zuzuordnen, sondern betreffen meist alle und werden miteinander verknüpft.

Das Ansehen der Beteiligten in der Stadt wird von den drei Akteuren unterschiedlich, jedoch von allen meist positiv eingeschätzt. Die Indikatoren für die Zusammenarbeit der Beteiligten in den Städten sind Kompetenzvertrauen, Kooperationsbereitschaft und Anerkennung ihres jeweiligen Beteiligungsanspruches im politischen Prozess.

Die Darstellung der gesellschaftlichen Situation in den Städten (siehe Tab. 514) zeigt, dass Ratsmitglieder als Adressaten der politischen Entscheidungen aus verständlichen Gründen positiver als Bürger empfinden. Ein Unterschied zu den deutschen Kommunen ist nicht ersichtlich. Die Bürger sehen sich untereinander negativ und werden positiv von der Politik und der Verwaltung angesehen. Die befragten Bürger sind mit dem politischen Geschäft durch ihre Partizipationserfahrungen vertraut und zweifeln

⁶⁴Papadopoulos, 1995, Seite 55-59 in Sintomer, 2001, Seite 2

Tabelle 6.14: Verhältnisse in der Stadt, Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = - - (sehr negativ)

Bewertung	Befragte	Deutschland			Frankreich		
		Bürger	Rat	Ver-wal-tung	Bürger	Rat	Ver-wal-tung
Eingeschätzte Kompetenz	Bürger	-	-	-	-	-	+
	Rat	-	+	++	0	++	++
	Ver-wal-tung	++	-	++	+	+	+
Kooperation	Bürger	V-P +	- -	-	V-P +	-	-
	Rat	+	B-V - -	++	++	B-V 0	++
	Ver-wal-tung	-	++	B-P -		+	B-P - -
Wertschätzung der Arbeit	Bürger		-	-		-	-
	Rat		+	-		+	++
	Ver-wal-tung		+	+		-	+

ihre eigene und die Kompetenz der Verwaltung dennoch an. In Deutschland ist der Rat skeptisch gegenüber Kompetenzgewinne durch Bürger. Die Verwaltung bewertet diesen wiederum sehr hoch. Im Kräfterdreieck lässt dies Rückschlüsse auf ein gestörtes Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung zu. Diese Ansicht wird aber von deutschen Bürgern nicht geteilt, da sie die Kooperation zwischen Verwaltung und Politik als gut empfinden.

6.4.1 Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung

Der größtmögliche Input ist von einer Bürgerbeteiligung zu erwarten, die ohne Initiativen entsteht.⁶⁵ Eigentlich ist Voraussetzung für Bürgerbeteiligung, dass man ohne eine bereits vorher bestehende Agenda, durch Deliberation zu gemeinsamen Entscheidungen gelangt. Es ist aber blauäugig anzunehmen, dass die Bürger ohne bestimmtes Interesse teilnehmen, und auch die Studie hat gezeigt, dass sie für einen bestimmten Personenkreis agieren, in Frankreich deutlicher als in Deutschland. Es stellt sich die Frage, ob durch Einzelpersonen Gegenmacht entstehen kann.

⁶⁵siehe Trumann, 2013, Seite 25

Im internen Kreislauf der Bürger im Kräftedreieck sind sie durch ihre eigene Unorganisiertheit verstärkt von Politik und Verwaltung abhängig. Ihre Beteiligung ist legitim, aber wahrscheinlich uneffektiv. Eine mögliche Regelung ist die Öffnung mehrerer Instrumente, die nur Bürger ansprechen, aber gleichzeitig an Themen oder Gruppen gerichtet sind. Die erfolgreichsten Instrumente der unorganisierten Bürgerbeteiligung sind das Jugendparlament, Beiräte, Bürgerhaushalte usw. Bogumil stellte fest, dass in Frankreich die Beteiligung eher in institutionalisierten/ formalisierten Beteiligungsformen erfolgt, wie beispielsweise in Quartiersräte, *C.I.C.A.s*, Kinder- und Jugendräten. In Deutschland beteiligen sich die Bürger eher in nichtinstitutionalisierten dialogorientierten Formen, wie Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen.⁶⁶ Wollmann sieht darin einen Zusammenhang mit den existierenden institutionalisierten Formen der Nutzerdemokratie.⁶⁷

Das Jugendparlament ist in Frankreich in den meisten Städten zu finden und wird als Sozialisierungsmöglichkeit genutzt. Die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit ist von Schule zu Schule unterschiedlich, aber insbesondere dann groß, wenn auch die *Conseil de Quartier* die Räumlichkeiten nutzen. In der Befragung der Teilnehmer von Jugendparlamenten in deutschen Städten ist das positive Feedback auffällig. Der Informationszugang und die Hilfestellungen seitens des Rates und der Verwaltung sind als vorhanden und wichtig erachtet worden, und ihre Arbeit konnte zu einer effektiven Bürgerbeteiligungsstrategie führen. Der Bürgerhaushalt ist wie bereits von Herzberg et al.⁶⁸ angesprochen in Deutschland stärker zu Hause. Teilweise mussten Instrumente wieder auf Eis gelegt werden, ihr Schwerpunkt verändert, ausgesetzt und neu aufgelegt werden. Im Kräftedreieck wetteifern der Rat und auch oft der Bürgermeister um die Bürger und ihre Stimmen. Im föderalen System Deutschlands sind natürlich Abstriche zu machen. Generell steht in Frankreich und Deutschland der Bürgermeister an der Spitze der Verwaltung und steht "(...) als dauerhafte Struktur in partieller Konkurrenz zu den Ratsparteien."⁶⁹ Profilierungsmöglichkeiten können bisweilen recht schwierig zu finden sein und logischerweise steht die Abgabe von Entscheidungsmöglichkeiten dem institutionellen Fortbestehen des Rates entgegen. Die Verwaltung verfügt über Fachwissen, Sachinformation und -mittel und vor allem über ein gemeinsames wie auch individuelles Eigeninteresse. In Frankreich und Deutschland hat die Verwaltung eine starke Stellung in der Kommune. In beiden Ländern arbeitet sie mit einem staatlich finanzierten Wohlfahrtssystem und geht dem Subsidiaritätsprinzip nach.

⁶⁶J. Bogumil et al., 2003, Seite 40

⁶⁷Wollmann (2003) in J. Bogumil et al., 2003, Seite 41

⁶⁸Herzberg et al., 2012

⁶⁹Schiller, 1997, Seite 114

Tabelle 6.15: Verhalten in den Instrumenten, Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürgerhaushalt			Conseil des sages			Budget participatif et Conseil des secteur		
	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenz	-	0	--	--	-	--	-	+	-
Kooperation	V-P -	--	--	V-P -	--	0	V-P +	++	++
Einflussmöglichkeiten	--	++	+	--	++	++	--	++	++
Wertschätzung		--	--		--	0		--	--

Es ist erkennbar, dass die Erfahrungen mit unorganisierter Beteiligung (5.15) in beiden Staaten ähnlich negativ oder positiv verlaufen. Die Einflussmöglichkeiten für die Bürger werden als verschwindend gering eingeschätzt. Im deutschen Bürgerhaushalt wird der Einfluss auf die Geschehnisse von der Verwaltung höher eingeschätzt als von der Politik. In der Wirkungsanalyse muss auf vorhandene Probleme aufmerksam gemacht werden, die auf fehlende Einflussmöglichkeiten und Motivationsheber hinweisen. Im Bereich der Kooperation kann nur im Bereich der französischen *Budget participatif* und *Conseil des Secteur* ein Sozialisierungseffekt nachgewiesen werden. Um ein Lerneffekt im Engagement aufzuzeigen, ist als Indikator für die Bewertung 'vorhandenes Wissen' genutzt worden sowie die 'Angaben über das bereits bestehende Engagement'.

Die zur Verfügung gestellten Informationen für die unorganisierte Beteiligung sind nur für den *Conseil des Sages* ausreichend. Im Bürgerhaushalt ist die Informationsklarheit zur effektiven Beteiligung für die Hälfte der Beteiligten nicht gegeben. Die mediale Begleitung wird in Deutschland positiver eingeschätzt.

Die im *Budget participatif et Conseil des Secteur* beteiligten Bürger sind stark an dem Bereich Planung und Bau interessiert. Sie nehmen dort auch teil, weisen aber darauf hin, dass sie kein spezielles Wissen in diesen Bereichen besitzen. Im Gegensatz dazu sind nach eigenen Angaben in den Bereichen Wirtschaft und Verkehr viele Kenntnisse vorhanden, was auch dem Engagement zugute kommt, doch ist das Interesse hier längst nicht so groß wie das an den Bereichen Soziales und Bauen. Es ist leider nicht möglich zu sagen, ob die Kumulierung von Wissen für die jüngere Generation im Vordergrund steht. Pohl hat eine

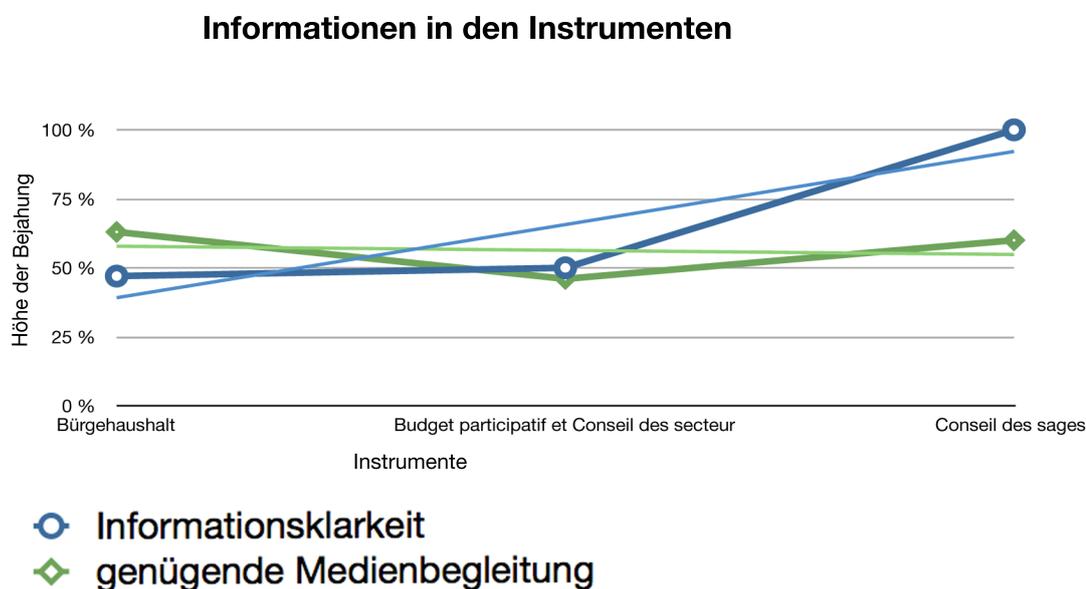


Abbildung 6.23: Informationen in der unorganisierten Beteiligung

praxisbezogene Studie durchgeführt.⁷⁰ Das Lernen wird insbesondere in den französischen Instrumenten als fokussierten Grund angegeben. Der Output kann sich jedoch auch einstellen, da sich in fast allen Bereichen ein Gleichgewicht zwischen den eigenen Kompetenzen und dem Engagementbereich hält. Die Erfahrung mit anderen Beteiligungsmöglichkeiten der Teilnehmer im Bürgerhaushalt ist sehr reichhaltig, wie Gewerkschaften, Initiativen, Vorstandsarbeit in Vereinen usw. Die Mitglieder des Quartiersrates kommen selten aus den neuen innovativen Instrumenten und sind oft mit Fraktionen verbunden, obwohl die Mehrheit 83% nicht für den Stadtrat kandidieren würde. Die Mitglieder des *Conseil des Sages* geben keine Angaben an.

6.4.2 Erfahrungen mit organisierter Beteiligung

Der Fokus der Datenauswertung liegt in der Wirkungsanalyse, die sich im französischen Quartiersrat nicht verbessert hat. Die Bürger trauen sich untereinander auch in Organisationen am wenigsten zu. Beiräte fühlen sich nicht stärker wertgeschätzt als andere Befragten, jedoch werden den anderen mehr Kompetenzen zugetraut. Die Einflussmöglichkeiten der Bürger werden auch in diesen Instrumenten als sehr schwach eingeschätzt.

⁷⁰Kerstin Pohl, 2013

Tabelle 6.16: Verhalten in den Instrumenten Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Quartiersrat			Beirat			Conseil de quartier		
	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik	Bürger	Verwaltung	Politik
Kompetenz	-	+	-	-	+	+	-	0	-
Kooperation	V-P +	+	--	V-P 0	-	0-	V-P +	--	--
Einflussmöglichkeiten	--	++	+	--	+	+	--	+	++
Wertschätzung		0	0		--	-		--	--

Reliable Instrumente sind diejenigen, die eine Gruppe im Speziellen einbinden. Der Beirat hat keine Partizipationserweiterung vorgenommen und auch nicht in Zukunft vor. Dagegen waren die Mitglieder des *Conseil de Quartier* stark in Assoziationen eingebunden. Ein Lerneffekt ist nur im Quartiersrat zu entdecken. In den französischen Instrumenten gibt es nur im *Conseil des Sages* einen Unterschied zwischen Informationsklarheit und der Höhe der medialen Begleitung. Dabei wird auch hier ersichtlich, dass es Schwankungen zwischen Wissen und Partizipationswunsch gibt (im Bereich Bauen ein negativer Wert und im Bereich Kinder ein positiver). Insgesamt sind die französischen Instrumente überwiegend mit älteren und männlichen Teilnehmern verbunden. Diese speziellen Teilnehmer bringen ein sehr viel höheres zeitliches Engagement mit, als die vergleichbaren deutschen Partizipierenden.

6.5 Resümee der Analyse

Nach Bogumil (2001) müssen die kommunalen Bürgervertreter und die Verwaltungen sich durch die unterschiedlichen Reformen verstärkt auf Verhandlungen einlassen: Erstens, (1) auf Grund der Rationalitätsgrenzen der repräsentativen Demokratie heraus und zweitens (2) auf Grund der Schwierigkeiten um die sozialstaatliche Leistungserbringung.⁷¹ Bezogen auf die kommunale Ebene lässt sich feststellen, dass die verschiedenen Krisen, wie schwache Legitimation, verengte Handlungsspielräume, The-

⁷¹J. Bogumil, 2001, Seite 4

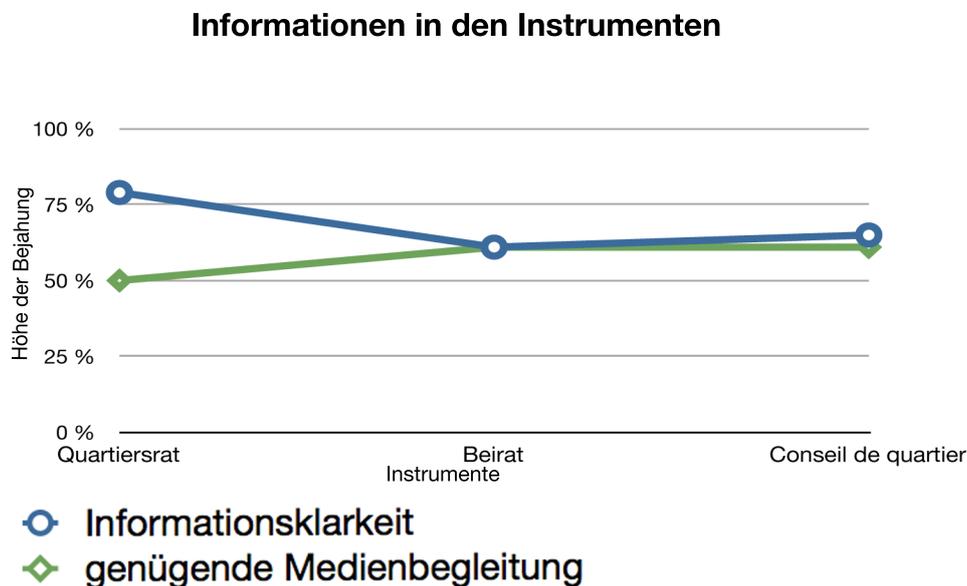


Abbildung 6.24: Informationen in der organisierten Beteiligung

menveränderungen und die wachsenden bürgerliche Unzufriedenheit (siehe Bertelsmann-Studie) die kooperativen Partizipationsinstrumente an Bedeutung gewinnen.⁷²

Dabei muss festgestellt werden, dass der Input - wie Gleichheit - in Form von unterschiedlicher Bildung und Alter, durch kein Instrument verbessert werden konnte. Das deutsche Quartiersmanagement konnte durch seine Quotenregelung am stärksten zur Verbesserung des Inputs beitragen. Die Frage danach, ob durch das Mehr an Beteiligung eine Herrschaft durch das Volk entstehen und somit auch in Volkes Sinne geherrscht werden könnte, muss verneint werden. Die Bürgerbeteiligung wird der städtischen Fragmentierung nicht gerecht. Das Output der verschiedenen kommunalen Dreiecke muss aus dem Blickwinkel betrachtet werden, dass die alten Konzepte der Bürgerbeteiligung ihren Fokus auf die verbesserte Inputlegitimation kommunalen Handelns gelegt haben. Während die neuen Partizipationsformen (wie der Bürgerhaushalt) auch die Outputlegitimation, wie die Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns ins Blickfeld rückt.⁷³ In der Studie konnte der Output, der durch die verbesserte Informationsbasis erhöht wird⁷⁴ in seiner Existenz Bestätigung finden. Newig & Fritsch hatten vor allem auf die Möglichkeiten hingewiesen und konnten in der Studie bestätigt wer-

⁷²J. Bogumil, 2001, Seite 4

⁷³J. Bogumil, 2001, Seite 5

⁷⁴Cooke (2001) in Newig & Fritsch, 2009, Seite 216

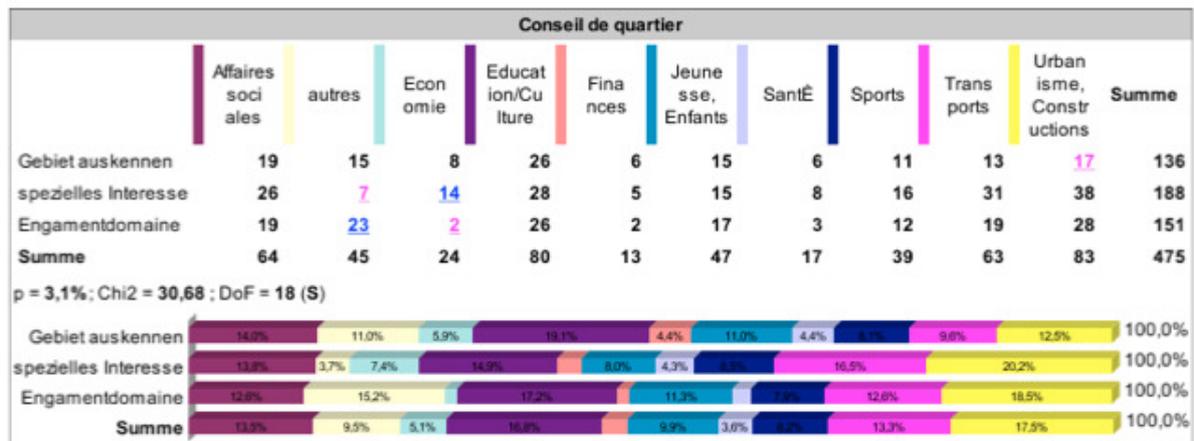


Abbildung 6.25: Conseil de Quartier und der Überlapp von Interesse und Engagement

den, wobei die Rahmenbedingungen bei der Informationsvermittlung, insbesondere die Qualität der Informationen, verbessert werden müssen. Diese Aussage muss unter der Prämisse betrachtet werden, dass die Bürger sich nicht eigenständig informieren wollen. Die Politik und Verwaltung konnten die verschiedensten Angaben machen, in welcher auch strategische Planungen im Mittelpunkt standen. Diese wird von Politik und Bürgern ausgearbeitet, aber mit der Verwaltung rückgekoppelt. Die Möglichkeiten der Bürger müssen vor allem von der Verwaltung aufgezeigt werden. Dabei kann Deutschland jedoch nicht als korporatistisches Land bezeichnet werden, da die Ausführungsfunktionen nicht nur auf den dritten Sektor beschränkt bleiben. "(...) korporatistische Länder zeichnen sich durch eine hohe Entwicklung der Dienstleistungsfunktion des Dritten Sektors aus, verbunden mit einer weniger ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Orientierung."⁷⁵ Im Outcomebereich ist von einer Verhinderung der Klientelpolitik gesprochen worden, die jedoch nicht durch Beteiligung automatisch ausgeschaltet ist. Insbesondere dann nicht, wenn die Beteiligung ein exklusives Verfahren bleibt, wie vielerorts die unterschiedlichen Beiräte. Die Beiräte haben aber zugleich die positivste Zustimmung von den Befragten bekommen. Eine sogenannte Verwaltungstransparenz, die gar zu einem Machtverlust der Verwaltung führen könnte, ist wenig umgesetzt. Die Kontrolle als Funktion für die Bürger und die daraus möglicherweise resultierende Verringerung von Ineffizienz wird am ehesten noch in Deutschland aufgezeigt, steht aber nicht im Fokus der Beteiligung. Das Wirkungsoutcome, die Problemlösungsfähigkeit eines Instrumentes, konnte in bestimmten Bereichen nachgewiesen werden. Insbesondere die Verwaltung gab in der Befragung die große Potenziale der Bürgerbeteiligung an. Akzeptanz konnte als Kriterium für eine gleichberechtigte

⁷⁵Anheir & Toepler, 2003, Seite 50

Partnerschaft in der Studie nicht nachgewiesen werden. Es konnten Hinweise auf eine mögliche Sozialisierungsverbesserung gefunden werden. Die Höhe des Beteiligungsniveaus, die sich durch Zeitangabe manifestiert, kann als außerordentlich positiv dargestellt werden. Die Beteiligungszeit zieht einen Lerneffekt mit sich und gelangt damit zurück in den Partizipationsprozess.

Eine Stadt ist oft mit einer stark differenzierten Einwohnerschaft ausgestattet und durch sich überlagernde Konflikte geprägt. Jedes Instrument muss einen Adressaten ansprechen und von einem langen Lernprozess ausgehen, da ein demokratisches Bewusstsein nicht über Nacht entsteht. Demokratie muss einfach sein, denn komplizierte und komplexere Fragen, führen nicht zu größerer Demokratiequalität, sondern zu einer Mittelschichtdemokratie.⁷⁶ Bürgerorientierte Kommunalpolitik bedeutet, alle Akteure einzubeziehen, die auf das örtliche Zusammenleben Einfluss haben. Dazu gehören z.B. Unternehmen und Gewerkschaften, Lokalzeitungen, Selbsthilfegruppen, Vereine und andere Akteure des Dritten Sektors. Die Relevanz des Bürgervotums ist ein entscheidendes Kriterium für die Beteiligung des einzelnen Bürgers.⁷⁷ Hier liegen oft die Probleme der Verfahren. Notwendige Voraussetzung ist eine starke kommunale Selbstverwaltung, die ermöglicht, dass möglichst viele der politisch beeinflussten alltäglichen Lebensbedingungen kommunal gestaltet und verantwortet werden können.⁷⁸ Jedes Instrument sollte danach geprüft werden, und sollte unter dieser Prämisse beworben werden. Die Entscheidungsreichweite ist Belastungskriterium für die Durchführung eines Instrumentes. Nicht jedes Verfahren ist für die gleiche Gruppe geeignet und sollte unter der Berücksichtigung des politischen und sozialen Umfeldes einer Zielfestsetzung und Zielgruppenbestimmung unterliegen.

„Demokratie ist nicht nur eine Staats-, sie ist eine Lebensform.“⁷⁹

Inwieweit diese Beteiligungsfunktionen in einer Kommune bestehen, ist abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung, des Bürgermeisters und des Rates.⁸⁰ Die Größe der Gemeinde spielt ebenso eine Rolle, wie eine vorhandene Sachlage nach Kooperationszwang seitens der Bürger oder der Begleitung durch die örtlichen Medien.⁸¹ Um Bürgerbeteiligung anzustreben, sollten folgende Dinge beachtet werden:

1. Einbindung aller involvierten Akteure
2. Politik als Moderator und nicht als Entscheider

⁷⁶Linder, 1999, Seite 285

⁷⁷Befragung der Bertelsmann Stiftung zur Beteiligung der Bundesbürger

⁷⁸Roth, 2013, Seite 2

⁷⁹Möckli, 1994, Seite 378

⁸⁰J. Bogumil, 2001, Seite 36

⁸¹vgl. Kunz & Gabriel (2000) in J. Bogumil, 2001, Seite 36

Tabelle 6.17: Rolle der Bürger Quelle: Holtkamp 2000, Seite 86ff & Bogumil, 2001, Seite 33

Auftraggeberfunktion		Mitgestaltungsrolle		
punktueller	dauerhafter	Selbstverwaltung	Selbstorganisation und Selbsthilfe	Förderung individuellen Engagements
kooperative Planungsobjekte	Beiräte	Schwimmbäder	von Vereinen und Initiativen	Freiwilligenzentren
Bürgerforen	von gesamtstädtischen Interessenorganisationen in Fachausschüssen	Sport- und Freizeitanlagen		Spielplatzpatenschaften
Planungszellen	Verbändebeitragsung			Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen

3. Unparteilichkeit der Beteiligungsinstrumente

4. transparente Umsetzung und Informationen⁸²

Damit die Einwohner partizipieren können, müssen ihrer Ansicht nach verschiedene Rahmenbedingungen verändert werden. Dies variiert jedoch je nach Instrument und Einbindungsempfinden.

Die Anerkennung der Arbeit ist allen überaus wichtig, aber insbesondere den Partizipierenden, die sich gut in ihrem Beteiligungsinstrument eingebunden fühlen. Partizipierenden, die eine schlechte Eingebundenheit besitzen, oder sich erst maximal 3 Jahre beteiligen, ist diese Veränderung weniger wichtig. Partizipierende, die erst maximal 3 Jahre tätig sind, sind häufig in den Mitbestimmungsinstrumenten oder im Quartiersrat zu finden. Hier wird keine weitere personelle Hilfe seitens der Verwaltung benötigt. Auch die anderen Beteiligten sehen keinen Handlungsbedarf. Materielle Hilfe durch Zugänge zu Computern, Druckern usw. ist für gut Eingebundene eine Verbesserungsgrundlage ihrer Tätigkeit. Die Beteiligungszeiten sind nur für die Beteiligten des Quartiersrates ein Problem. Die Bürgerbeteiligung muss mit Identitäten zu Recht kommen: Mitglieder, Betroffene usw.

⁸²vgl. J. Bogumil et al., 2003, Seite 57 ff.

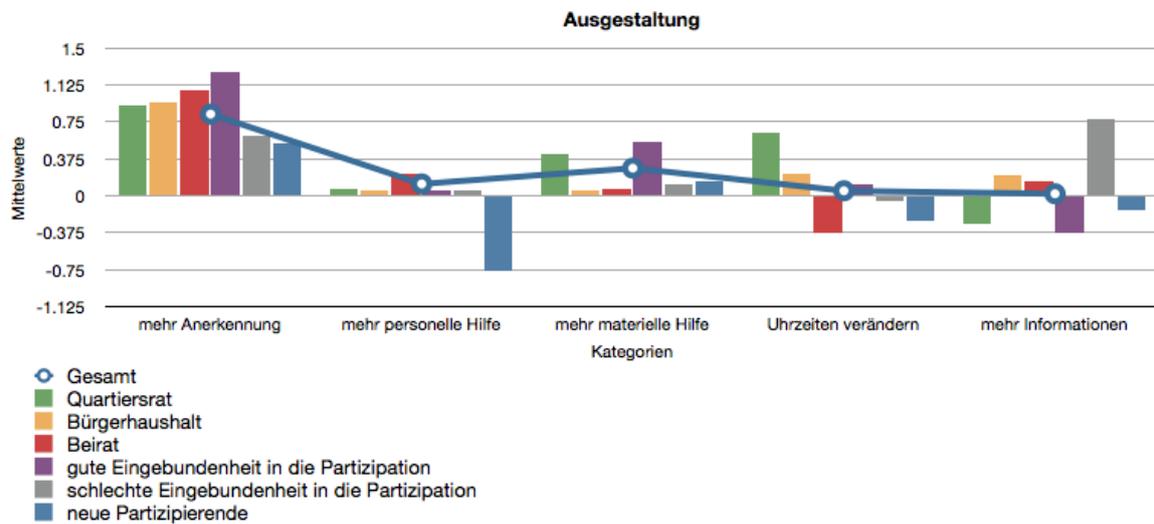


Abbildung 6.26: Ausgestaltung der Partizipation für bestimmte Gruppen

“Wenn Menschen aktiv werden, partizipieren, freiwillige Arbeit leisten oder Ansprüche erheben, werden ja in der Regel gleich mehrere dieser Dimensionen oder Interessen berührt und aktiviert.“⁸³

Auch an dem Bedarf an mehr Informationen wird dieser Umstand ersichtlich. Der Grund für die schlechte Eingebundenheit ist der Mangel an Informationen. Priscoli hat 1984 Prinzipien zur Entwicklung von Bürgerbeteiligung entwickelt, die auch heute Anwendung finden müssen:⁸⁴

- Bürger sollten am Prozess der Entscheidung teilnehmen, weil sich die Chancen erhöhen, dass sie so agieren.
- Totale Information als Konflikt- aber auch als Vertrauensbasis
- Der Prozess ist der wichtigste Schritt, da hier der Inhalt der Probleme offengelegt wird.
- Wiederholung ist angebracht
- Elite versus Gegenelite. Experten haben nicht die gleiche Meinung
- Die Sprache des Bürgers sprechen
- Der Ausdruck sollte immer Beachtung finden, egal wie

⁸³Dettling, 2009, Seite 75

⁸⁴Priscoli (1984) in Zilleßen, 1993, Seite 36

- Zu treffende Entscheidungen müssen klar definiert sein
- Keine konventionellen Methoden
- Was zählt ist die Qualität, und nicht die Anzahl der Leute⁸⁵

Solange die Verwaltung und Politik keine Vorstellung davon haben, wie Bürgerbeteiligung nach ihren Bedürfnissen ausgestaltet sein sollte, kann kein vollständiges Dreieck entstehen. Hermann formulierte:

„Neue kooperative Politikformen müssen dort scheitern, wo die Ursachen für die Schwäche der Politik tiefer liegen.“⁸⁶

In der Studie wird ersichtlich, was in den Prozessen selbst verändert werden muss.

1. Die Informationsklarheit muss maßgeblich verbessert werden, speziell im qualitativen Bereich.
2. Die Interessenveränderung der Bürger muss in der Engagementneugestaltung beachtet werden. Der Bürger entscheidet innerhalb seiner Werte und Interessen an welchen politischen Bereiche er teilhaben möchte.
3. Der Sozialisierungseffekt, die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung müssen zugelassen werden. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Bereitschaft dazu bisher vor allem von Netzwerken angezeigt wurde.
4. In der Realität wird der Führungselite kein Responsivitätswillen anerkennen, wenn sie für diesen nicht offen ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass jede neuere Form der Bürgerbeteiligung sich stark an andere Strukturen anlehnt, Planungszellen, runde Tische und Kommissionen sind ähnlich. Ein Beispiel ist aus Leipzig sehr gut dokumentiert.⁸⁷ Die Frage, die sich ebenfalls stellt, ist, ob eine gute Deliberation ausreicht, um eine bürgerorientierte Modernisierung wirksam werden zu lassen. Sintomer ist ein großer Verfechter der Idee der Deliberation. Auch Banner betont die Konsultation und die enge Rückbindung der politischen Entscheidungen an den Bürgerwillen in den Beteiligungsprozessen.⁸⁸ In der Studie hat sich gezeigt, dass die Verwaltung in dem äußeren Kreislauf als positiv wahrgenommen wird. Der Dialog, also die Rückkopplung an den Bürger ist die oberste Devise. Die Deliberation ist also die wichtigste Rolle in dem

⁸⁵Priscoli (1984) in Zilleßen, 1993, Seite 36

⁸⁶Wehner, 1997, Seite 265

⁸⁷Supplies, 2013

⁸⁸Banner, 1997, Seite 135

Prozess. Der Rat muss verstärkt die Vermittlerposition einnehmen um strategische Planungen in den Mittelpunkt zu rücken. Möglichkeiten der Beteiligung müssen von der Verwaltung trotz der primären Ausführungsfunktion ebenso aufgezeigt werden wie vom Rat. Deliberation ist aber nur für kleine Gruppen wichtig. Wenn eine breite Masse angesprochen werden soll, ist Deliberation wichtig, aber noch wichtiger ist ein Resultat in Form eines Votums. Diese Aussage wird detailliert dargestellt in 5.27.

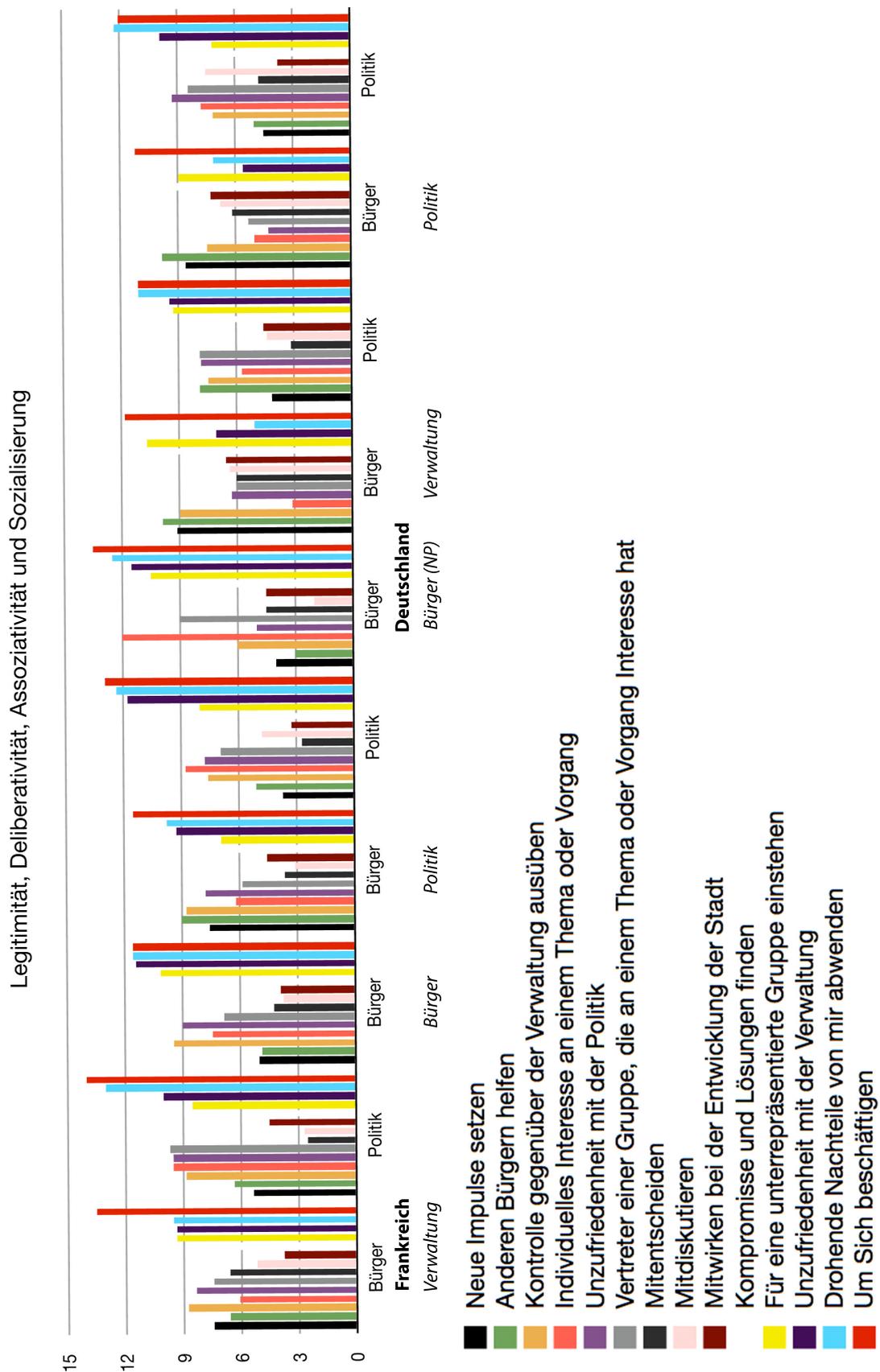


Abbildung 6.27: Gründe für die Beteiligung (Die Teilnehmer sollten 14 Begründungen für die Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt, angeben. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 14 eher unwichtig. NP = nicht repräsentativ)

Kapitel 7

Die Entwicklung der kommunalen Demokratie in Deutschland

Der Einfluss der neuen Bürgerbeteiligungsinstrumente in der kommunalen Weiterentwicklung der Demokratie ist anzunehmen, aber die Richtung ist ungewiss. Die Instrumente sind i.d.R. in der kooperativen Demokratie zu verorten. Um die kommunale Demokratie in Deutschland und ihre künftige Weiterentwicklung zu verstehen habe ich die Instrumente in die Subkategorien der kooperativen Demokratie eingeteilt. In diesem Kapitel wird ihre eine kurze Definition der Theorien, der Assoziativen Demokratie, Nutzerdemokratie und Elitendemokratie gegeben und die Ergebnisse der Frangogenanalyse mit eingearbeitet. Auch Frankreich spielt, wenn auch eine kleine, Rolle für die zukünftige Reise Deutschlands, denn dieser Vergleich zeigt auch an, welche Bürgerbeteiligungsinstrumente eine Erfolgchance haben könnten.

Demokratie heißt u.a. Selbstbestimmung für Dahl¹, der die Komplexität des Begriffes zu bedenken gibt. Auch John Lockes Konzept einer selbstorganisierten Gesellschaft außerhalb der Grenzen des Staates, ist eine Form der Demokratie.² Der Ausspruch, Demokratie als Herrschaft des Volkes durch das Volk und für das Volk³, zeichnet sich durch das Merkmal der Volkssouveränität aus, aber auch durch ihre nicht vorhandene Unmittelbarkeit. Wenn wir diesen Handlungsstrang weiter verfolgen, ist die Herrschaft des Volkes gleich Demokratie, also steht der Eigenwert der Partizipation im Vordergrund. Dass eine

¹R. A. Dahl, 1989

²Locke (1689) in Klepp & Rippitsch, 2008

³Lincoln (1865)in Braunsdorf, 2010, Seite 2

unmittelbare Volksherrschaft⁴ nicht möglich ist, scheint sich durchgesetzt zu haben, aber Habermas hat darauf Bezug genommen:

„Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt mit dem Prinzip des allgemeinen Zugangs. Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen eo ipso ausgeschlossen wären, ist nicht nur unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit.“⁵

Die Ausgestaltung der Kommunikation und Information ist also ebenso Teil der Volkssouveränität. Demokratie wird gesehen als Wert und die stetige Verfolgung auch eines gemeinschaftlichen Ideals, das den Zusammenhalt einer Gesellschaft ermöglicht. Das bisherige System unsere Gesellschaft beruht jedoch auf dem „(...) auf den Organen generierten und verwalteten Herrschaftswissen und kann deshalb aber auch nicht als souverän bezeichnet werden.“⁶ Aber auch „(...) innerhalb der zivilen Gesellschaft [gibt] es keineswegs [nur] gleichgerichtete Interessen oder Interessen, die nebeneinander existieren und sich zivilgesellschaftlich koordinieren lassen, sondern auch in der real existierenden Gesellschaft gibt es weiterhin konkurrierende Privatinteressen, die sich wechselseitig zu übervorteilen suchen.“⁷ Eine westliche Demokratie zeichnet sich vor Allem durch die vorhandene Qualität der Partizipation aus, dazu zählen nicht nur die Wahl, sondern u.a. die Ermöglichung von Konsultation und die Fähigkeit zur diskursiven Konfliktlösung. Für Barber sind eine Demokratie des Sprechens, Urteilens und öffentlichen Wahrnehmens,⁸ Strategien, die sich selbstverstärkend verhalten. Es ist also die Frage des Partizipierens, die eine Demokratie ausmacht. Für Tocqueville waren *voluntary action* und *voluntary association* die Grundsäulen eines funktionierenden demokratischen Systems, in dem der so konstituierte *voluntary sector* die Gesellschaft vor der Tyrannei der Mehrheit schützt.⁹ Luthardt formulierte:

„Für eine starke Demokratie ist die Bürgerbeteiligung konstitutiv und sie hat die Selbstbestimmung der Bürger zum politischen Ziel.“¹⁰

Partizipation, welche sich auf den Wahlakt der Repräsentanten konzentriert, ist in den meisten Kommunen nicht vorhanden.

„Erst durch Teilhabe werden sachlich richtige Entscheidungen auch sozial richtig.“¹¹

⁴Loewenstein, 1975, Seite 75

⁵Habermas, 1990, Seite 156

⁶König, 2010, Seite 2

⁷Dahme, 2009, Seite 246

⁸Barber (1984) in Linder, 1999, Seite 335

⁹Anheir & Toepler, 2003, Seite 22

¹⁰Luthardt & Waschkuhn, 1997, Seite 70

¹¹Daele, 1991, Seite 25 in Zilleßen, 1993, Seite 36

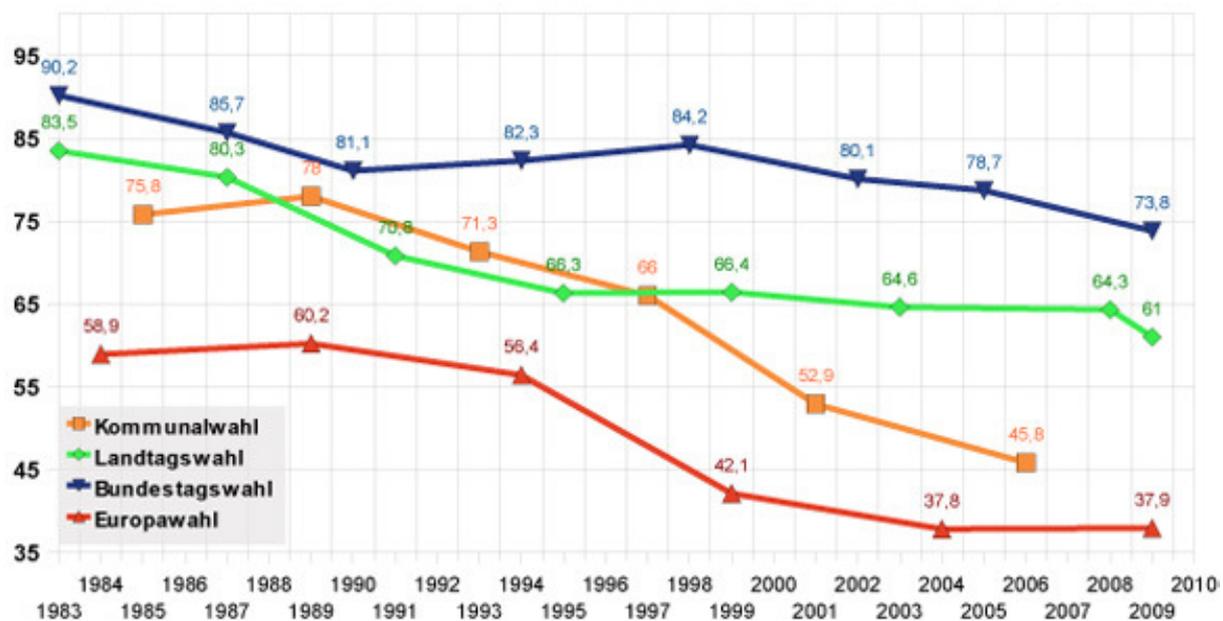


Abbildung 7.1: Wahlbeteiligung am Beispiel Hessens und als Maßstab zur kommunalen Wahlbeteiligung, Quelle: <http://politicom.de/blog/2010/06/umso-naher-die-politische-ebene-desto-geringer-die-wahlbeteiligung/>

Der Rückgang der Partizipation in Form des Rückgangs von Wahlbeteiligung wird von Roth & Hoffmann-Jaberg¹² für den Demokratieprozess und deren Legitimation als nicht schwierig angesehen. Sie begründen dies mit der Angleichung an die anderen Länder und der Konsequenzlosigkeit. Dieser Ansatz läuft der Theorie der Volkssouveränität zuwider und legt den Fokus der Legitimation auf den Output und das Outcome.

„Das demokratische Wahlrecht soll die Politik an die Vorstellungen und Wünsche der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, rückbinden, personell und inhaltlich.“¹³

Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist deutlich vorhanden und der entscheidende Faktor. Beyme schreibt, „(...) Parteien und Politiker hätten Staat und Gesellschaft inzwischen vollständig kolonialisiert¹⁴, sich dabei zunehmend von den Bürgern entfremdet und agierten machtsüchtig und machtsüchtig¹⁵ gleichermaßen.“¹⁶ Inwieweit eine Stadt politisiert ist, hängt von folgenden Faktoren ab: Ausgestaltung des Wahlrechts, Stadtgröße und regionale politische Kultur und Responsivität von Parteien. Benjamin

¹²Hoffmann-Jaberg & Roth, 1994, Seite 133f.

¹³Arnim, 1998, Seite 9

¹⁴Beyme, 1993, Seite 39 in Pröhl, Sinning & Nährlich, 2002, Seite 280

¹⁵von Weizsäcker, 1992, Seite 164 in Pröhl et al., 2002, Seite 280

¹⁶Wehner, 1997, Seite 280

Barber (1984) meint, dass "(...) die prinzipielle Schwäche des Repräsentativmodells (*thin democracy*) nur durch authentische Mitwirkung der Stimmbürgerschaft (*strong democracy*) behoben werden könne."¹⁷ Die Weiterentwicklung von kommunalen Demokratien und die Frage der Ausgestaltung ist seit Jahrhunderten offen und divers. Aristoteles *politike Koinonia* oder Thomas von Aquins *communitas civilis* sind die Vorläufer der 'zivilen Gesellschaft' als heutiges Modell. Nach dem Ansatz von Jürgen Habermas *citizenship-Modell* kann dies nur mit deliberativen Ansätzen ermöglicht werden. Auffallend ist dabei die unterschiedliche Begriffsbildung: Bürgerwille, Bürgerinitiative, Bürgerbeteiligung usw. Habermas¹⁸, der von der Mündigkeit des Bürgers ausgeht, ist der Inputtheorie zuzuordnen. Genauso wie Herzberg¹⁹ und Sintomer²⁰, die eine Maximierung der Partizipierenden an erste Stelle setzen. In erster Linie ist nicht Qualität der Leistungen des politischen Prozesses ausschlaggebend²¹, wobei durch den verbesserten Input ein verbesserter Leistungoutput und vor allem ein besseres Outcome angestrebt wird. Dabei steht die Frage nach der Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung im Raum, die mit Regelungen einhergeht. Der Outputtheorieansatz wird von Nashold unterstützt, der davon ausgeht, dass ohne Systemeffizienz sogar eine Destabilisierung eintreten kann. Auch Schumpeter geht davon aus, dass Demokratie eine Methode ist, um zu Entscheidungen zu gelangen.²² Die Kritik an der deliberativen Demokratie wird in Form ihrer kaum zu realisierenden Rahmenbedingungen geäußert. Blondiaux drückte es so aus, dass es die bessere, aufgeklärtere, tugendhaftere, einfühlsamere und auf einen Kompromiss setzende Diskussion nicht geben kann. Insbesondere Gruppen fällt es "(...) schwerer, Vorurteile zu überwinden, und von vorhanden Standpunkten abzurücken."²³ Melissa Williams macht darauf aufmerksam, dass dieses praktische Defizit kaum zu überwinden ist, da Gruppen, die sich den Strukturen anpassen können, diese nicht ändern werden, damit neue Gruppen oder Einzelpersonen teilnehmen können.²⁴

"Quel que soit le point de vue que l'on adopte et l'exemple que l'on choisit d'observer, tout indique que la mise en forme institutionnelle de la participation produit des effets. Que ce soit dans les hypothèses où elle renforce les positions dominantes ou dans celles que nous venons d'indiquer, dans lesquelles les acteurs les plus faibles peuvent prendre appui sur des règles du jeu claires et une autorité capable de les faire respecter."²⁵

¹⁷Barber (1984) in Linder, 1999, Seite 335

¹⁸Habermas (1961)

¹⁹Herzberg, 2009

²⁰Sintomer, 1999

²¹Scharpf, 1975, Seite 25

²²Schumpeter, 1975, Seite 384

²³Blondiaux, 2008a, Seite 137

²⁴Williams (2002) in Blondiaux, 2008a, Seite 137

²⁵Blondiaux, 2008a, Seite 146

In der Praxis gilt insbesondere in Frankreich, dass Partizipation für die Betroffenen angeboten wird. Sie erhalten das Recht zu sprechen und gehört zu werden. Es werden somit bestimmte Akteure und bestimmte Sichtweisen ausgeschlossen.²⁶ Es entsteht eine Konfliktsituation zwischen Partizipation und Deliberation, obwohl sie sich gegenseitig bedingen: "(...) *de l'idéal délibératif ou participatif mettent en avant la recherche à tous prix d'un consensus rationnel, d'autres envisagent d'une manière plus réaliste l'hypothèse du conflit.*"²⁷

Es stellt sich die Frage, ob die deliberative Demokratie mit der heutigen Gesellschaft vereinbar ist, in der die adversiellen Organisationen an erster Stelle stehen. Die Artikulation, die Unterstützungssuche und die interne Organisationsfähigkeit von adversiellen Organisationen steht der deliberativen Demokratie entgegen. Sie werden mit ihren Fähigkeiten stets versuchen politische Entscheidungen auf höchster Ebene zu beeinflussen.²⁸ Diese Organisationen können die politischen und sozialen Voraussetzungen für ganzheitliche Bürgerbeteiligung nicht erfüllen. Deliberative Organisationen setzen dagegen auf Problemlösung und auf die Entscheidungsumsetzung. Ihre Motivation ist nach Fung & Wright²⁹ die Solidarität, welche für Herzberg 2008 einen entscheidenden Faktor darstellt.³⁰ Deliberation braucht anhaltende und intensive Zusammenarbeit³¹ und kann daher in allen Bereichen kein ausgeglichenes kommunales Dreieck herstellen. Die Gründe sind die fehlende Stabilität, die unzureichende Inklusion aller Interessen, das ungleiche Partizipationsgleichgewicht seitens der Verwaltung und des kommunalen Rates, und die bestehende Rollenverteilung, die von Fung & Wright als Motor und Quelle bezeichnet wird.

*"La deliberation ne déploie toute sa rationalité que lorsque l'ensemble des parties concernées y participent; réciproquement, la participation est susceptible de déboucher sur une dynamique rationnelle (pouvant contrebalancer le pouvoir des experts ou le monopole des représentants sur la définition de l'intérêt général) parce qu'elle engendre une délibération publique élargie."*³²

Sintomer und Blondiaux machen in ihren Studien auf die Gegenmacht die Deliberation besitzt, aufmerksam, wobei die sogenannte *counterpower* aber auch gewollt werden muss. Adversielle Organisationen haben nach den Rahmenbedingungen zunächst die besseren Chancen. Weil aber deliberative Prozesse an sich keine Machtansprüche an Teilnehmer stellen sollen, muss das Verfahren eine Chance für Ge-

²⁶Blondiaux, 2008a, Seite 142

²⁷Blondiaux, 2008a, Seite 147

²⁸Fung & Wright, 2012, Seite 135

²⁹Fung & Wright, 2012

³⁰Herzberg, 2009

³¹Fung & Wright, 2012, Seite 136

³²Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 27

genmacht in sich bergen. Hier wird das Problem der deliberativen Demokratie deutlich. Zum Einen sind es diskursive Verfahren, die keine Bürgermacht definieren kann, zum Anderen dürfen die Partizipierenden keine Machtansprüche stellen, da sie andere Standpunkt auch überwinden können sollen. Eine Schlussfolgerung kann daher nur sein, um einen echten Partner im Kräfterdreieck zu entwickeln, müssen deliberative Prozesse angestoßen werden, die aber einen verbindlichen Ausgang beinhalten, da "(...) rein deliberative Demokratie nicht zu einer partizipativen Kontrolle [...] führt."³³ Eine deliberative Demokratie, wie sie von Sintomer (2002) und Hurrelmann/Liebsch/Nullmeier (2002) definiert wird, ist ein vordergründiger Austausch von Meinungen, der in die Erzeugung eines kollektiven Willens mündet und "(...) sich an Kriterien der Validität und Unparteilichkeit messen lassen müssen."³⁴

"Deliberation verlangt eine erhöhte Qualität des politischen Prozesses, sie verlangt Verfahren kooperativer Wahrheitssuche und gemeinsamer Klärung der Gültigkeit von Normen sowie Möglichkeiten kognitiven Lernens auch unter Entscheidungszwang."³⁵

In den letzten Jahrzehnten gab es immer wieder Veränderungen in den Leitbildern für Bürgerbeteiligung. Die zwei bekanntesten sind die Bürgerkommune (kooperative politische Entscheidungen) und das Konzept des aktivierenden Staates, das die Forderung nach bürgerschaftlicher Selbstorganisation beinhaltet. Aus einer analytischen Perspektive wird Bürgerkommune als ein Zusammenspiel von direkter, kooperativer und repräsentativer Demokratie gedeutet.³⁶ In der Tabelle 6.1 wird deutlich, dass sich beide Instrumente nur auf den ersten Blick ähneln, denn sie besitzen unterschiedliche Ansätze der Bürgerschaftsaktivierung.

Beide Leitbilder haben gemeinsam, dass eine Veränderung bezüglich der Rollenbilder vonstatten gehen muss. Die konkordanz- und konkurrenzdemokratischen Handlungsmuster werden mit der Neuverteilung jedoch nicht aufgehoben. Der (Ober)Bürgermeister spielt bei der Durchsetzung von Bürgerbeteiligung eine wesentliche Rolle. Nur wenn er sich für Instrumente einsetzt, können sie sich entfalten, auch wenn dieser Umstand in Frankreich sehr viel stärker ausgeprägt ist. Haus et al argumentieren, dass die Bürgerkommune für den Bürgermeister kaum öffentliche Rechtfertigungs- und Argumentationszwänge schafft³⁷ und insbesondere die Verflechtungen zwischen Kommune und Land weiterhin versteckt bleiben. Der Bürgermeister kann die Agenda bestimmen, da er auch für die Durchführung ver-

³³Herzberg, 2009, Seite 80

³⁴Hurrelmann/Liebsch & Nullmeier (2002) in Herzberg, 2009, Seite 81

³⁵Hurrelmann/Liebsch & Nullmeier (2002) in Herzberg, 2009, Seite 81

³⁶Holtkamp & Bogumil, 2007, Seite 232

³⁷Haus, Egner et al., 2005, Seite 29

Tabelle 7.1: Bürgerkommune und aktivierender Staat Quelle: J. Bogumil et al., 2003

Kriterium	Bürgerkommune	aktivierender Staat
Leistungen	<p>Neue Mitwirkende</p> <p>Belebung des Politikinteresses</p> <p>Legitimation (Fraglich, ob dies auch auf Vereine zutrifft)</p> <p>Mehr Bürger im ehrenamtlichen Engagement</p> <p>Informationstransparenz für Verwaltung bzw. Politik</p> <p>Zufriedenheit steigt für Bürger</p> <p>Beitrag zur Haushaltskonsolidierung</p>	<p>Beitrag zur Haushaltskonsolidierung</p> <p>Öffentliche Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben bleibt bestehen</p> <p>Fordernd und fördernd seitens des Staates</p> <p>Zufriedenheit steigt</p> <p>effektive Ressourcenverwendung</p> <p>Veränderung des kommunalen Aufgabenspektrums</p>
Grenzen	<p>begrenzte Konsensmöglichkeiten</p> <p>Vermehrung der Politikverdrossenheit und der Bürgerverdrossenheit</p> <p>nur bestimmte soziale Gruppen angesprochen</p> <p>kommunale Handlungsspielräume bleiben beschränkt</p>	<p>auf wenige kommunale Bereiche beschränkt</p> <p>Prinzip der Gleichheit muss gewahrt bleiben</p> <p>Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume</p> <p>Intransparenz der politischen Prioritäten</p>
Probleme	<p>Konkurrenzwahrnehmung</p> <p>stärkere Mitbestimmung - versus - politischer Gestaltungswille</p> <p>Partizipationsmanagement - versus - Parteienwettbewerb</p> <p>Verschlechterung der Arbeitsplatzverhältnisse für die Verwaltung</p> <p>Bürgermeister und Parteien müssen forcieren</p> <p>keine Gestaltungsmöglichkeiten</p>	<p>Nur punktuelle Gestaltung und keine langfristigen einheitlichen Ziele</p> <p>Hin- und Her-Übertragung von Verantwortung</p>
Fazit	<p>langer Prozess</p> <p>Legitimationsdefizite müssen durch Rahmenbedingungen verhindert werden</p> <p>wirtschaftsorientierte Ausrichtung, da fehlender Handlungsspielraum</p>	<p>Legitimationsdefizite müssen durch Rahmenbedingungen verhindert werden</p>

antwortlich ist. Er kann mit dem Themenzuschnitt und der Moderation den Stadtrat/Stadtverordnetenversammlung unter Druck setzen und kann seinen Machtanspruch weiter ausbauen.³⁸

Dabei stellt sich die Frage, inwiefern die unterschiedlichen Herangehensweisen, nicht an dem Punkt stoppen, wo die Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind. Roth hat Bürgerbeteiligung als "Demokratisierung der Machtlosigkeit"³⁹ ausgedrückt. Steinbrecher geht sogar davon aus, dass die Menschen nicht weitergehend partizipieren können, da es an individuellen Ressourcen mangelt, Resignation vorwiegt und Defizite bezüglich möglicher Netzwerkzugänge vorhanden sind.⁴⁰

7.1 Subkategorien der kooperativen Demokratie

*"Toute nation a le gouvernement qu'elle mérite."*⁴¹

Dieses französische Sprichwort wurde vom deutschen Journalisten Egbert Nießler umgeändert: "Auch die Regierenden haben das Volk, das sie verdienen. Denn in stabilen Staatswesen haben sie [...] durch ihr Handeln ihre Bürger zu dem erzogen, was und wie sie sind."⁴² So hat jede Stadt ihre eigenen Ziele und demokratischen Grundprämissen erlernt. Die Unterkategorien zu Demokratieformen deren Fokus die Bürgerbeteiligung ist, ist immer unter der Prämisse des existierenden Repräsentativsystem wahrzunehmen und gilt als Ergänzung. Die formalen Regeln der Auflösungsmöglichkeiten, der Durchführung von Politik und die Gültigkeit von Entscheidungen bleiben somit bestehen. Die Zielwerte der demokratischen Subkategorien sind stets Transparenz, Partizipation, Effizienz, Effektivität und Legitimität.

Eine Kriterienauswahl z.B. nach Steffani⁴³ ist beispielsweise sehr umfangreich. Die Kriterien werden daher neu fokussiert:

- Kompetenz des Agenda-Settings/ Urheber bestehender Vorlagen
- Die Offenheit der Teilnahme
- Funktion der Bürger, des Rates und der Verwaltung
- Konkurrenz- oder Konkordanzcharakter

³⁸J. Bogumil & Holtkamp, 2006

³⁹Roth, 2001, Seite 139

⁴⁰Steinbrecher, 2008, Seite 34

⁴¹Joseph Marie de Maistre "Jedes Volk hat die Regierung, die es verdient"

⁴²Egbert Nießler (2005) Hamburger Abendblatt

⁴³Steffani, 1979

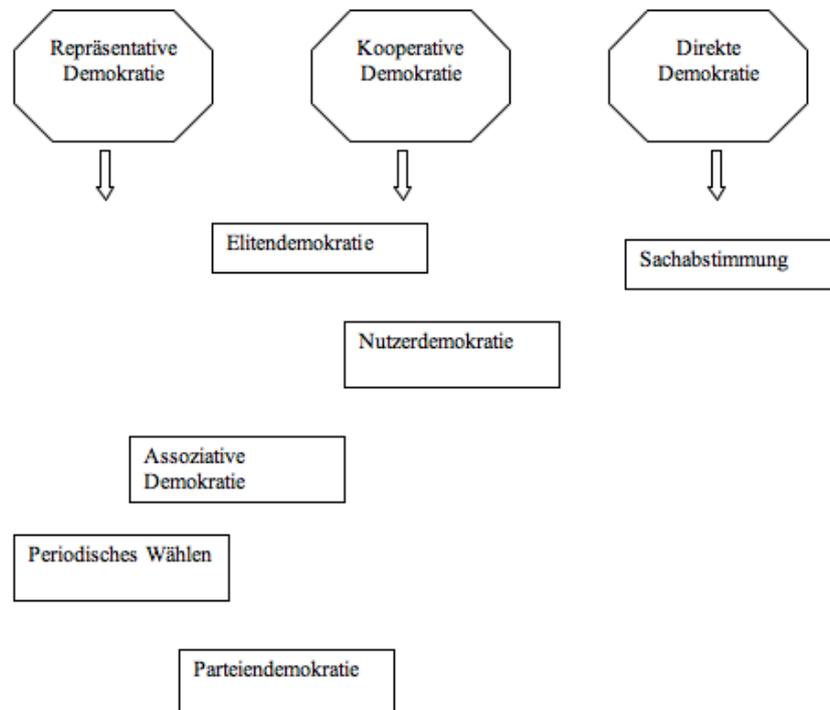


Abbildung 7.2: Subkategorien in der Demokratieeinteilung

Der Grund für die Entstehung der Subkategorien ist die unterschiedliche Vereinbarkeit von städtischen realen politischen 'Vor-Ort-Prozessen' und die Tatsache, dass die Bürgerbeteiligungsinstrumente der stetigen Erneuerung und Überarbeitung bedürfen. Die Prozesse vor Ort könnten umschrieben werden als Makrotrends der Individualisierung, die mit einer gleichzeitigen Globalisierung, aber in bestimmten Bereichen mit einer Nationalisierung und Regionalisierung einhergehen.⁴⁴ Dabei ist festzuhalten, dass jedwede Entscheidungs- bzw. Teilnehmerform ihre Vorteile hat. Das Kernkonzept aller Subkategorien ist ein Verhandlungsdemokratie-Charakter, eine Mischung aus konstitutioneller Politikverflechtung, Konkordanz und Korporatismus. Die Verhandlungsdemokratie entscheidet nicht durch Stimmenmehrheit, sondern durch eine Übereinkunft unter Einbindung der vorhandenen Minderheiten.⁴⁵ Diese Minderheiten besitzen eine gesicherte Teilhabechance, hauptsächlich durch Vetorechte und die Vergabe von Sitzen am Verhandlungstisch nach dem Proportionalitätsprinzip. Allen Subkategorien liegt das pluralistische

⁴⁴Klein & Schmalz-Brun, 1997, Seite 7

⁴⁵Definition nach Lehmbruch in Arnim, 1998, Seite 20

Modell zugrunde. Die Partizipation unterliegt der *Top-Down*-Dynamik, d.h. die Teilnehmer haben selten die Möglichkeit Einfluss auf die Verfahrensregeln zu nehmen.⁴⁶

Die Subkategorien zur repräsentativen, kooperativen und direkten Demokratie sind die Elitendemokratie, Nutzerdemokratie und assoziative Demokratie (siehe Fig. 6.2). Dabei bestehen diese Subkategorien als Idee teilweise länger als übergeordnete Gruppierungen, wie z.B. die assoziative Demokratieidee.

7.1.1 Assoziative Demokratie

Diese Demokratieform kann nach Hirst als sehr eingegrenzte Definition, oder nach Schmitter in einem politisch-theoretischen Rahmen beschrieben werden. Paul Hirsts⁴⁷ assoziative Demokratie bedeutet eine Übergabe möglichst vieler gesellschaftlicher Funktionen an Organisationen bzw. Netzwerken, die auf der Grundlage von Freiwilligkeit von Bürgern gebildet wurden. Die Finanzierung der Arbeit erfolgt weiterhin durch den Staat, der die allgemeinen Rahmenbedingungen (Führung und Kontrolle) für die Bildung von Assoziationen festsetzt. Nach Schmitters Definition kann nur eine begrenzte Anzahl an hierarchisch strukturierten Verbänden ohne Konkurrenz untereinander an politischen Entscheidungen beteiligt sein, wobei der Staat die Organisation aussucht.

*"Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports."*⁴⁸

Netzwerke sollen also im politischen Entscheidungsprozess verbindlich einbezogen werden, wobei die Dominanz des Staates abgeschwächt wird, da er "(...) die Gruppen in seine Entscheidungsprozesse integriert oder ihnen abgegrenzte Felder zur Selbstregulierung überlässt."⁴⁹ Rogers & Cohen⁵⁰ gehen davon aus, dass die gesellschaftliche Qualität gefördert werden kann, da ein moralischer Prozess erzeugt wird. Die Netzwerke haben einen größeren Handlungsrahmen um ein organisiertes Interesse zu erzeugen⁵¹, der in Gegenmacht resultiert und Einfluss erzwingt. Gerade in Anbetracht des Kräftedreiecks, ist diese Entwicklung ein positiver Schritt. Inwieweit eine Ausgewogenheit von Interessen besteht, ist

⁴⁶Herzberg, 2009, Seite 86

⁴⁷Hirst, 1994

⁴⁸Schmitter, 1974, Seite 93f.

⁴⁹Herzberg, 2009, Seite 81

⁵⁰Offe, 1995, Seite 11

⁵¹Offe, 1995, Seite 115

dabei sehr fraglich, da sich nichtorganisierte Interessen nicht durchsetzen können. Es wird davon ausgegangen, dass Entscheidungen besser angenommen werden, weil sie auf einem konkordanten Weg entstanden sind und die Netzwerke große Vermittlungskanäle besitzen. Die Multiplikatorenfunktion der Vereine wurden beispielsweise auch für die Durchsetzung der Lokalen Agenda 2010 genutzt.⁵² Für Schuppert ist die Assoziation der 'katalysatorische' Vermittler zwischen privater und staatlicher Sphäre. Die Assoziation hat besonders, wenn sie für gesellschaftliche Ziele eintritt und die Bürger zu Kooperationsbereitschaft animiert, eine prozesshafte, dynamische Schnittstellenfunktion.⁵³ Schon Habermas stellte 1992 die Notwendigkeit der Vereine heraus, um auf die Willensbildung in der Zivilgesellschaft Einfluss zu nehmen.⁵⁴ Vereine haben weitreichende Kompetenzen in bestimmten Politikfeldern. Die letztendliche Entscheidung verbleibt jedoch beim Rat, aber nach Tocqueville⁵⁵ bieten die Netzwerke Schutz vor der Diktatur der Mehrheit. Diese Ideen und Definitionen stehen dem Korporatismus in Deutschland im sozialen Bereich (Kindergartenträger, Kirchen, Arbeiterwohlfahrt usw.) sehr nahe, wobei dieser auf der kommunalen Ebene ausgeprägter ist als auf Bundesebene. Putmann und Schuppert erkennen einen positiven Zusammenhang zwischen Vereinsvielfalt und Demokratiepotehtial.

„ Zwischen Privatem und Öffentlichem hat das freie Vereinswesen eine vermittelnde Wirkung.“⁵⁶

Das Agenda-Setting verbleibt gleichermaßen beim Rat und bei den Vereinen. „Die Parteien haben sich nicht als klüger als das Volk herausgestellt.“⁵⁷ Aber auch Arnim und Wiesendahl machen deutlich, dass „(...) neben den Parteien auch Interessenverbände nicht auf das vermeintliche Gemeinwohl abzielen, sondern nach Mitgliederinteresse handeln.“⁵⁸ Die Qualität des staatlichen Handelns kann also nicht auf die Vereine abgestellt werden sondern auf die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Das angestrebte Sozialkapital wird durch die Interaktion der Bürger untereinander erreicht und kann zu einer Entlastung der kommunalen Aufgaben führen. Die Tribünenfunktion der Vereine und ihre Mittlerfunktion kann, wie sich am Beispiel Frankreichs gezeigt hat, auch zu einer Vereinnahmung durch den Bürgermeister führen, wodurch wieder eine gewisse Kontrolle nötig würde. Mowlan kritisierte:

⁵²Teichert, Diefenbacher, Dümig & Wilhelmy, 2002, Seite 116

⁵³Schuppert, 1997, Seite 146

⁵⁴Habermas, 1992, Seite 444

⁵⁵Tocqueville, 1963, Seite 279 in Zimmer & Priller, 2007, Seite 68

⁵⁶Müller, 1965, Seite 301 in Schuppert, 1997, Seite 147

⁵⁷nach Wehner in Arnim, 1998, Seite 24

⁵⁸Wiesendahl, 1998, Seite 153ff. Arnim, 1998, Seite 24

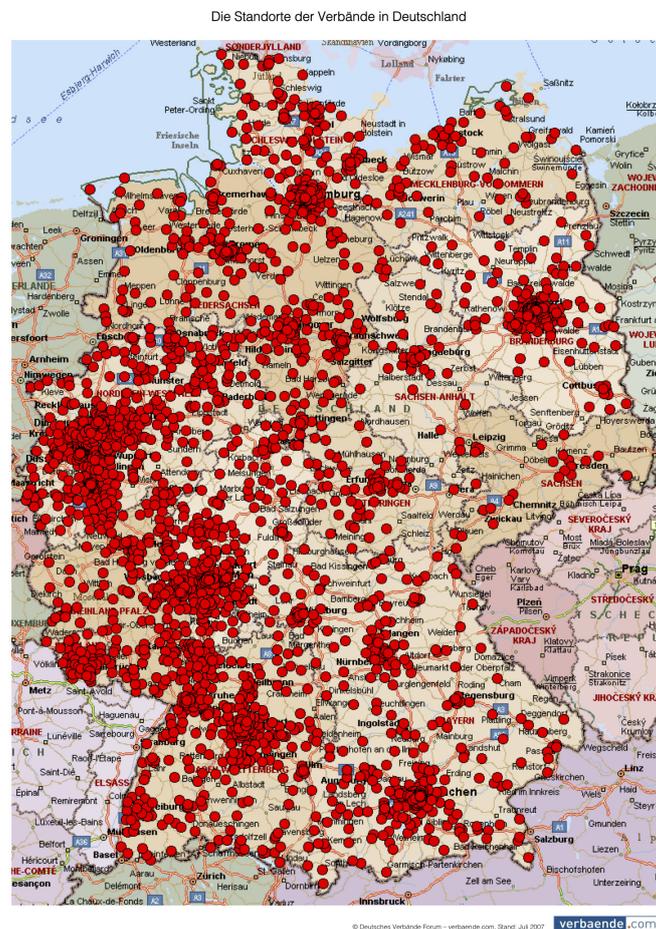


Abbildung 7.3: Deutschlandweite Standorte von Verbänden Quelle:<http://www.verbaende.com/hintergruende/studien-statistiken.php>

*"Power is partially transferred by the existence of referenda and initiatives to established interest group leaders who are responsible to no one."*⁵⁹

In der Abbildung 6.4 wird erkennbar, dass gerade im Westen Deutschlands die Verbandshäufigkeit zunimmt. Des Weiteren ist insbesondere in Städten eine große Vielfalt an Verbänden und Institutionen vorhanden. Im Bereich der Inputlegitimation, die sich durch Partizipation äußert, bringt diese neue Qualität der Beteiligung nicht den breiten gewünschten Interessenausgleich, da es einen starken Bias bei der Beteiligung auch in den Vereinigungen gibt. Beispielsweise gibt es einen positiven Zusammenhang von Bildungsabschluss und Bereitschaft zum Engagement.⁶⁰ In Deutschland engagieren sich besonders

⁵⁹Mowlan, 1979, Seite 195 in Möckli, 1994, Seite 235

⁶⁰Offe & Fuchs, 2001, Seite 448

		EA allgemein					HL allgemein			
		Soziales, Frauen, Kirche	Politik und Interessen	Jugend und Rettung	Freizeit und Kultur	Putzen, Mahlzeiten, etc.	Reparatur, Bauen	Kommunikative Aktivitäten		
Geschlecht	Frauen	42	21	5	2	17	68	40	4	49
	Männer	46	12	11	7	23	63	31	26	40
Alter	10-18	37	11	2	10	18	46	23	9	31
	18-25	39	8	2	18	19	57	32	21	36
	25-45	44	12	7	6	19	67	36	18	45
	45-65	46	19	10	3	21	67	36	15	46
	65 und älter	43	22	7	1	21	65	36	9	44
Bildungs-niveau	Kein Abschluss/ Hauptschule	42	16	7	5	19	62	35	16	39
	Mittlere Reife (Fach-)Abitur	43	16	6	5	19	67	38	15	46
	Hochschule	52	19	11	5	21	69	36	17	49
	Hochschule	49	20	14	3	23	70	31	11	56
Beruf	Nicht erw.tätig	42	21	6	2	19	66	37	11	45
	Erwerbstätig	46	13	9	7	21	65	35	18	44
Familienstand	Verheiratet	44	17	8	4	20	64	34	15	43
	Ledig	42	11	7	10	19	64	36	17	44
	Getrennt lebend	45	19	12	3	15	75	43	14	56
	Verwitwet	47	25	7	1	23	68	38	7	49
Haushaltstyp	Einpersonenh.	47	21	10	3	19	75	43	13	55
	Alleinerziehend	40	12	6	7	15	66	43	12	47
	Paare o. Kinder	41	18	8	2	20	65	36	14	43
	Paare m. Kindern	46	14	7	9	20	61	31	17	40
Durchschnitt		44	16	7	5	20	63	34	14	43

Abbildung 7.4: Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen am sozialen Engagement 2001/02 (Angaben in %), Quelle: Zeitbudgeterhebung 2001/02; Gabriel et al., 2004, Seite 349

die 30-59-Jährigen und weniger Frauen als Männer. 'Nichtwähler' sind weniger aktiv als Wähler. Auch mit den Netzwerken wird kein Zugang zu der Gruppe, der 'Nichtwähler', geschaffen. Der Input hat im Vergleich von Deutschland zu Frankreich gezeigt (siehe Tabelle 5.11), dass insbesondere der Quartiersrat durch seine Quotierung Repräsentationsgewinne erbringen kann. Quartiersräte sind aber auch diejenigen, die die niedrigste Engagementzeit angeben, und eine Fortsetzung ihrer Tätigkeit für schwierig erachten.

Nach Herzberg besteht der Kerngedanke der assoziativen Demokratie darin, die gesellschaftliche Fragmentierung zu glätten, da die Bündelung in Vereinen einer Expertise aufweist, "(...) die den Grad einer Professionalisierung erreichen kann."⁶¹ Des Weiteren setzen sich Vereine und Netzwerke auch für

⁶¹Herzberg, 2009, Seite 80

Randgruppen ein, und kämpfen für Rechte, die der Einzelne nicht erlangen kann.⁶² Die Gegenmacht der Vereine wird im Kapitel 7 näher erörtert.

Im Bereich der Throughputlegitimation werden die Entscheidungen für die breite Öffentlichkeit nicht transparenter, obwohl eine Öffentlichkeit in der Willensbildung vermeintlich vorhanden ist. Die Veränderungen im Bereich der direktdemokratischen Elemente haben die Interessengruppen bereits stark aufgewertet, da die Fraktionen und Parteien an Einfluss verlieren⁶³ und gleichzeitig der 'vermeintliche' Stimmbürger nicht davon profitiert. Betrachtet man die Sache aber, nach der Prämisse, dass fast alle Menschen irgendwo Mitglied sind, und nicht nach Argumentations- und Tauschfähigkeit, die gegenüber einer kundenorientierten Verwaltung erforderlich ist (jedoch nicht in allen Bürgern im gleichen Maße zur Verfügung⁶⁴ steht), hat diese Form der Demokratie einen erheblichen Zugewinn. Hier findet keine verbesserte Inputdemokratie statt, denn um mit einer Stimme zu sprechen, bedarf es Strukturen, die zu einer Konzentration der Entscheidungsmacht auf einige Vertreter führen. Die Herausbildung kooperativer Kompetenzen hat eine Verringerung der Transaktionskosten zur Folge, besonders "(...) durch die informelle Durchsetzung von Regeln und durch den Schmierstoff der Kooperation."⁶⁵

Im Outcomebereich erbringen die Instrumente politische Sozialisationseffekte, Responsivität und Bürgernähe seitens des Stadtrates. Instrumente der assoziativen Politik sind die Freiwilligenagenturen, runde Tische mit Bürgerinitiativen, Werkstätten, in denen Verwaltung und bestimmte Infrastrukturverbände diskutieren.⁶⁶ Gerade diese Instrumente besitzen eine Initiativ- und Kontrollfunktion in einer Kommune. Steinbrecher sieht das Problem, dass schon Bürgerinitiativen eine schlechte Teilnahme aufweisen.⁶⁷ Beispiele für die assoziative Demokratie sind in der Studie die Viertelräte in Frankreich und Deutschland. Es werden in den Verfahren bereits Quoten für die Besetzung dieser 'kleinen Räte' eingesetzt.

Outputlegitimation die sich durch Effektivität auszeichnet, hat das Ziel der Gewinnung von Sozialkapital. Dies hängt nicht nur von den äußeren strukturellen Rahmenbedingungen ab, sondern auch von den gesellschaftlichen Gegebenheiten einer Stadt. Mit einem hohen Bestand an Sozialkapital können Wirtschaftsleistung und die Qualität des politisch-administrativen Handelns in der Stadt verbessert werden.⁶⁸ Nach Stirbock ist diese 'Verbändedemokratie' oft kritisiert, aber zugleich, dass "(...) kon-

⁶²Herzberg, 2009, Seite 80

⁶³Möckli, 1994, Seite 223

⁶⁴Benz, 1997, Seite 101

⁶⁵Offe & Fuchs, 2001, Seite 493

⁶⁶Kißler, 1997, Seite 73

⁶⁷Steinbrecher, 2008, Seite 171

⁶⁸Offe & Fuchs, 2001, Seite 420

stituierende Element einer Konkurrenzdemokratie.“⁶⁹ Im Output konnte festgestellt werden, dass die organisierten Beteiligten sich insbesondere für die deliberative Herangehensweise interessieren.

7.1.2 Elitäre kooperative Demokratie / Elitendemokratie

Dem Begriff Elitendemokratie kann sich durch zwei Perspektiven genähert werden. Zum Einen kann sie über die Auswahl der Eliten, die den politischen Prozess betreiben (somit ist der Stadtrat bereits eine Elitenauswahl), zum Anderen kann sie über eine Qualifikationselite definiert werden, die sich in der Kategorie der kooperativen Demokratie bewegt. Für Schumpeter hat die Demokratie die Funktion der Rekrutierung eines effektiven Führungspersonals, und er spricht sich deutlich für eine Elitendemokratie aus. Insbesondere traut er den Massen, die politisch müde sind, nur eine Auswahl der Elite zu.⁷⁰ Er konstatiert, dass es kein Gemeinwohl an sich gäbe⁷¹ und die Individualität erlaube keine gemeinsame Handlungslinie. Diese Aussage steht entgegen zur Auffassung Rousseaus "(...) *la volonte general toujours bonne surgissant de l'annulation reciproque des petites defferences.*"⁷² Der Bürger ist in der Realität nicht die Utopie eines umfassend informierten und politisch interessierten Bürgers und möchte sich laut dieser Studie auch nicht auf das sich Selbstständig-Informieren per se einlassen. Auch Kornhauser formuliert die Unverzichtbarkeit der Eliten⁷³ im Jahre 1965. Die kommunalen Räte repräsentieren diese bestehende Elite, da Parteien und Initiativen, als eine Art Vorentscheider zum Wahlantritt die Elite auswählen können. Die Elite muss sich danach in einem Konkurrenzkampf um die Regierungsverantwortung beweisen. Eine bürgerliche Qualifikationselite könnte noch am ehesten auf das Neutralitätsgebot eingehen, da sie nicht konkurrieren muss. Arnim hat die Demokratie durch die Nähe zum mehrheitlichen Volkswillen definiert⁷⁴ und somit sind es die Parteien die diesen Volkswillen ausdrücken. Der Unterschied zur Parteiendemokratie liegt jedoch in erster Linie darin, dass sie auf den ersten Blick nur ihr Interesse, und keine direkte Qualifikation auszeichnet. Zielinski stellt den Parteien ein sehr schlechtes Zeugnis aus: sie haben "(...) den Verstaatlichungsprozess der Kommunen beschleunigt und die Auflösung der mit der Selbstverwaltung verknüpft (...)." ⁷⁵ Der Rat, der sich überwiegend aus hochgebildeten Volkvertretern zusammensetzt, gesteht den Bürgern in der Studie wenige Kompetenzen zu. Diese Aussagen werden nur noch von den Bürgern selbst übertroffen, die sich noch weniger zu trauen. Nach Anthony

⁶⁹Stirböck, 2005, Seite 30

⁷⁰Schumpeter, 1975, Seite 397

⁷¹Schumpeter, 1975, Seite 397

⁷²nach J.J. Rosseau, du contrat social II 3 in Sintomer, 2001, Seite 7

⁷³William, 1965, Seite 130

⁷⁴Arnim, 2002, Seite 311 in O. Jung, 2005, Seite 314

⁷⁵Zielinski, 1997, Seite 151

Downs werden die Konsumenten der politischen Beschlüsse sich wie ein *"homo oeconomicus"* verhalten, da sie ihre Ziele mit den verschiedenen Angeboten vergleichen werden.⁷⁶ Der Bürger hat also alle vier Jahre die Auswahl. Deliberative Prozesse liegen dem Prinzip der Solidarität und nicht einer gewinnmaximierenden Wahl von Eliten zu Grunde. Elitendemokratie fasst dieses Prinzip nicht auf, weder für die Wähler noch für die Volksvertreter, die ihre Macht legitimerweise erhalten wollen. Im Inputbereich kann jedoch die Qualifizierung stark angehoben werden, obwohl auch hier gilt, dass einem Experten auch immer ein anderer Experte gegenübersteht. Die politische Arbeit umfasst nicht nur pures Wissen sondern auch Kooperation und Vertrauen. *"Many basic political issues involve the fragile equilibrium between trusting the people and political elites."*⁷⁷ Als Inklusivitätskriterium für die Instrumente ist eine Qualifikation ausgewählt, die sich im Rahmen der kooperativen Demokratie bewegt, aber die Mehrheit der Menschen ausschließt. Was dazu führen könnte, dass sich eine organisierte Minderheit gegen die Mehrheit durchsetzen könnte, wobei natürlich fraglich ist, ob ihr Handeln Gemeinwohl orientiert ist, denn eines gewählten Vertreters, wie in der Qualifikationselite. Die Legitimität wird im Inputbereich deutlich geschwächt, aber der Output, und somit die Verbesserung des Beschlusses mit allen Perspektiven und die Durchsetzung können sich verbessern. Der Begriff der partizipativen Demokratie ist unter dieser Annahme zu undeutlich von der Elitendemokratie getrennt, was auch die interessante Asymmetrie ausmacht. Das heißt, das Ziel der Beteiligung ist vollkommen verfehlt. In Frankreich machte vor allem Boutry die jetzige Vitalität von Initiativen und deren Erfahrungen dafür verantwortlich, dass keine inklusionsunterstützende Bürgerbeteiligung erfolgen konnte.⁷⁸ Transparenz und Zuordnung könnten durch die Qualifikationselite weiter geschwächt werden. Auch Mosca gibt zu beachten, es gibt "(...) eine Klasse die herrscht und eine die beherrscht wird."⁷⁹ Die intellektuelle Ressourcenausstattung der Bürger führt zu einem Ungleichgewicht in jeder Beteiligung und jedem deliberativen Prozess. Instrumente sind Wirtschaftsbeiräte, sachkundige Einwohner oder Werkstattverfahren für ein zu qualifizierendes Thema. In der Studie sind insbesondere die Instrumente der Beiräte näher untersucht worden. Aber nicht jeder Beirat, wie beispielsweise der Jugendbeirat, ist in diese Kategorie einzuordnen. Diese Instrumente werden meist medial wenig stark verbreitet, und direkt erfragt.

Tocqueville ging bei seiner These von der Möglichkeit einer moralischen Elite aus⁸⁰ und zeichnet ein positives Menschenbild. Er sieht Deliberativität mit einer ausgesuchten Elite als Leitbild, da die Apathie

⁷⁶Downs, 1957, Seite 23

⁷⁷Hahn & Kamiemiecki, 1987, Seite 147 in Möckli, 1994, Seite 220

⁷⁸Boutry, 2009

⁷⁹Mosca, 1939, Seite 154

⁸⁰Tocqueville in Anheir & Toepler, 2003, Seite 22

Tabelle 7.2: Stärken und Schwächen der Elitendemokratie

Stärken	Schwächen
Hohe Problemlösungsfähigkeit eingeeengte	Legitimations- und Zustimmungsbasis
Geringe Entscheidungsfindungskosten	Minderheitenmeinung kann sich unverhältnismäßig stark durchsetzen, da gesellschaftlichen Gruppen fehlen
hohe Zurechenbarkeit von Entscheidungen bleibt gewahrt	Kontrollverlust durch Intransparenz
Einfluss der Wähler steigt	Hohe Entscheidungs- und Durchsetzungskosten werden nicht vermieden

in der modernen Welt zu groß geworden ist.⁸¹ Sintomer geht davon aus, dass für das deliberative Modell vor allem das Argument selbst zählen muss und nicht wie dieses vorgetragen wird.⁸² Die moralische Elite mag zu dieser Handlung fähig sein, die Qualifikationselite muss diese Eigenschaft nicht besitzen. Die Funktionen des Modells sind vor allem prozessfokussiert, beziehen sich aber auch auf die Ausführung. Angemessenheitskriterien für die Outputlegitimation sind Subsidiarität, Effizienz und Effektivität. Im Bereich der Effektivität können qualifizierte Bürger Informationen und Wissen in die politische Entscheidungsfindung einfließen lassen. Die zu antizipierenden Kosten für die Beteiligung selbst sind am geringsten und es ist davon auszugehen, dass auch die Effizienz zur Entscheidungsfindung verbessert werden kann. Outcomeverbesserungen werden jedoch kaum ermöglicht. Der Beirat ist nicht nur durch seine 'Verfasstheit', sondern auch durch seine Rahmenbedingungen sehr stabil. Alle drei Partner können Zugewinne für sich erarbeiten. Der Prozess ist durch das Zusammenführen von Kenntnissen geprägt. Es ist davon auszugehen, dass das Wissen um die Nöte der Bevölkerung fehlt, da die Personen sich von der Politik repräsentiert fühlen. Das bisherige System der gewählten Elite wird durch Elitenpartizipationsinstrumente erweitert. Der Konflikt zwischen Laien und Professionellen⁸³ kann in der Ausführung nicht aufgelöst, aber Informationspotential besser ausgeschöpft werden. In der Studie konnte diese Art der Bürgerbeteiligung den Gemeinschaftssinn mit Verwaltung und Politik stärken, aber nicht den im internen bürgerlichen Kreislauf.

⁸¹ MacPherson & Pateman 1970 in Sintomer, 2001, Seite 9

⁸² Sintomer, 2001, Seite 11

⁸³ Hill, 2000, Seite 19

7.1.3 Nutzerdemokratie

Die Befürworter dieser Form der Beteiligung durch Nutzer bzw. auch Betroffene, sehen zwei Argumente für diese Form der Partizipation als gegeben: (1) Es wird auf die Gestaltungsrechte der Betroffenen Rücksicht genommen und keine allumfassende Konzession für Politik und Verwaltung vergeben. (2) Ein mögliches Chaos bleibt aus, weil diese Art der Partizipation den Beteiligungskreis einschränkt. Aber schon bei finanziellen Fragen wird der Betroffenenkreis auf die ganze Stadt erweitert. Kuhlmann gebraucht den Begriff insbesondere im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung. Um das *performance Management* zu verbessern, "(...) sollte im privaten öffentlichen Sektor eine Verbraucherkontrolle eingeführt werden."⁸⁴ Der Begriff muss dahingehend eingeeengt werden, das Leistungsadressaten über Leistungen die sie mitbestimmen können, diese auch teilweise koproduzieren werden, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Das Agenda-Setting verbleibt vornehmlich im Rat. Ein Entschluss soll in einem deliberativen Verfahren mit den Betroffenen beschlossen werden, dabei wird eher über Details, als über neue Ideen diskutiert. In der Studie ist die Präsentation von neuen Ideen für die Bürger ihre wichtigste Funktion. Dieses Verfahren ist also selten ergebnisoffen, sondern findet Anwendung, wenn der Rat Änderungen herbeiführen will und diese mit Kosten der Adressaten verbunden sind.⁸⁵ Beispielsweise soll in einer Sackgasse nun auch die Stadtreinigung die Straße säubern. Hier soll ein mögliches Problem behoben werden, das entweder von den Bewohnern selbst oder von der Stadt gegen Entgelt gelöst werden kann. Instrumente sind Planverfahren, lokale Aktionskomitees oder Bürgerversammlungen usw. Auch Wirtschaftsförderungsinstrumente sind ein beliebtes Instrument um eine Diskussion mit der Wirtschaft zu entfalten. Polterauer & Nährlich erklären, dass auf der Ideenebene die Wirtschaft als Teil der Bürgergesellschaft angesehen wird.⁸⁶ Dabei ist auch das *corporate citizenship* ein Schlagwort,⁸⁷ wobei diese Reformen nicht nur für die Unternehmen Veränderungen erwirken wollen, sondern gesellschaftspolitische. Im Input muss auf die Zeitintensität hingewiesen werden, die zu einer geringen Beteiligung führen kann. Des Weiteren könnten diese auch dazu führen, dass Entscheidungen intransparent, die Haushaltskrise von Bürgern verwaltet wird und mögliche langfristige Konzepte scheitern. Hier muss zwischen etablierten und nichtetablierten Akteuren in der Nutzerdemokratie unterschieden werden.

"Während etablierte Akteure im parlamentarischen Prozess über Einfluss auf die Themenfindung, Problemdefinition und generell auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung

⁸⁴Bogumil & Kißler (1998) in Kuhlmann, 2007a, Seite 79

⁸⁵Benz, 1997, Seite 100

⁸⁶Polterauer & Nährlich, 2009, Seite 149

⁸⁷Polterauer & Nährlich, 2009, Seite 152f.

verfügen (z.B. Verbände), trifft dies für nichtetablierte Akteure (z.B. kleinere Bürgerinitiativen) nicht oder nur stark eingeschränkt zu.“⁸⁸

Wenn die Rechte der Nutzer rechtlich definiert sind, können sie ihre Strategien zur Problemlösung durchsetzen. Rehmet stellte fest, dass die Kampagnenmöglichkeiten sich noch steigern werden, wenn sich nichtetablierte und etablierte Akteure zusammenschließen.⁸⁹ In der Inputlegitimation, wie in Jugendparlamenten oder Planungszellen, können Erfolge erzielt werden. Sie konnten aber keine breite, sondern fokussierte Partizipation ermöglichen.

“Decisions need to be taken and fair decision rules need to be in place, but a deliberative approach focuses on qualitative aspects of the conversation that precedes decisions rather than on a mathematical decision rule. In designing and proposing deliberative forums, scholars generally have four goals in mind: to augment legitimacy through accountability and participation; to encourage a public-spirited perspective on policy issues through cooperation; to promote mutual respect between parties through inclusion and civility; and to enhance the quality of decisions (and opinions) through informed and substantive debate.”⁹⁰

Die Throughputlegitimation der Nutzerdemokratie kann die Transparenz der politischen Entscheidung für die Teilnehmer steigern und im Bereich der Outputlegitimation die Berücksichtigung der Adressaten vor Ort vornehmen. Die Implementationsstrategien sind auf Vor-Ort-Felder eingeeignet, dennoch kann höhere Identifizierung mit der Entscheidung entstehen.

Zusammenfassend sind in allen Subkategorien, die deliberativen Prozesse vorherrschend.

“Nicht jedes Gespräch ist gleich deliberativ sondern es sollte eine Diskussion stattfinden, zwischen Gewählten und nicht Gewählten die zum Ziel hat besser zu verstehen was sie individuell und gemeinsam brauchen.“⁹¹

Blondiaux stellt 2008 fest, dass die Möglichkeiten des Beteiligens als Institution unzureichend und stets von einer öffentlichen Diskussion angestoßen werden sollte.⁹² Er gibt Empfehlungen für ein Gelingen heraus.⁹³

- *Prendre au sérieux les formes matérielles de la discussion*

⁸⁸Rehmet, 2012, Seite 3

⁸⁹Rehmet, 2012, Seite 3

⁹⁰Gutmann & Thompson (1997) in Chambers, 2003, Seite 316

⁹¹Mansbridge, 1999, Seite 211

⁹²Blondiaux, 2008a, Seite 143

⁹³Blondiaux, 2008b, Seite 107ff.

- *Encourager l'émergence de pouvoirs neutres*
- *Promouvoir une constitution démocratique mixte*
- *Jouer sur la complémentarité des dispositifs*
- *Repenser la relation à la décision*
- *Réaffirmer sans cesse l'idéal d'inclusion*

Es gibt anscheinend Lücken zwischen dem Gewollten und der Idee der Partizipation und es scheint paradox, dass es heute so viele Partizipationsinstrumente wie nie gab, und gleichzeitig Unzufriedenheit der Einwohner mit der fehlenden Berücksichtigung und ihrer Wünsche, dokumentiert wird. Blondiaux macht darauf aufmerksam, dass der Beteiligung nicht die gleichen feststehenden Regeln wie in der repräsentativen Demokratie, zu Grunde liegen. Ein *Top-Down*-Prinzip bringt eine ganz andere Beteiligung hervor als die von unten nach oben.⁹⁴ Die bisherigen Instrumente haben weder einen Inklusionsvorteil für Kinder noch für Migranten erbracht und sind in die jetzigen Gremien nicht eingebunden. Es gilt Instrumente zu finden, die die Vorteile der Eliten ausschöpfen, aber auf der anderen Seite ihre Überrepräsentanz verhindern.

7.2 Bürger als potenzielle Gegenmacht in Deutschland

Macht und Gegenmacht bedingen einander und wurden in den letzten 100 Jahre in ihrer Definition immer weiter verfeinert. Schon Hannah Arendt machte auf den Umstand aufmerksam, dass diese sich je nach Generation auch neu definieren muss. Weber formulierte: Macht ist "(...) jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht"⁹⁵ Diese Definition ist auf einzelne Personen gerichtet genau wie die Definition von Dahl:

*" A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do"*⁹⁶

Arendt jedoch hat den Begriff neu definiert und nimmt Abstand von dem Begriff Herrschaft. Macht entspringt der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln.⁹⁷

⁹⁴Blondiaux, 2008b, Seite 109

⁹⁵Weber, 2014, Seite 541 ff.

⁹⁶R. A. Dahl, 1957, Seite 203

⁹⁷Arendt, 1970

“ Über Macht verfügt niemals ein Einzelner; sie ist im Besitz einer Gruppe und bleibt nur solange existent, als die Gruppe zusammenhält. Wenn wir von jemand sagen, er ‘habe die Macht’, heißt das in Wirklichkeit, daß er von einer bestimmten Anzahl von Menschen ermächtigt ist, in ihrem Namen zu handeln.”⁹⁸

Macht wird nach dieser Definition nur durch andere geliehen. In der Ordnungssoziologie wird diese Macht auf Grundlagen gestellt. Alle drei Partner erhalten ihre Macht durch unterschiedliche Grundlagen. Zum einen gilt natürlich die Macht durch Legitimation, dazu zählt nicht nur die Wahl, sondern auch das Recht. Die rechtliche Perspektive ist es auch, die direkte Demokratie, als mögliche Machtoption für die Bürger darstellt. Andere Faktoren sind jedoch ebenfalls eine Machtgrundlage, wie z.B. Wissen. Die Machtgrundlage Wissen wird den Bürger zugeordnet. In der Befragung sehen sich aber besonders die Bürger kritisch. Das wird besonders deutlich an der Divergenz zwischen vorhandenem Wissen und gewünschtem Instrument. Die Bürger trauen sich selbst am wenigsten zu. Sie erkennen den Informationsvorsprung insbesondere der Verwaltung an und schließen damit auf eine vorhandene Expertenmacht. Die deutschen kommunalen Räte sind ebenfalls mit dieser Machtbasis des Informationsvorsprungs der Verwaltung vertraut. Ihnen wird also die größte Kompetenz zugetraut. French & Raven haben einige dieser Einteilungen in der Organisationspsychologie verwendet. Sie haben aber noch eine weitere mögliche Machtgrundlage aufgezeigt, die der Identifikation. *Referent power* die sich jedoch an eine Zielperson manifestiert. Ich identifiziere mich, deswegen gehorche ich.⁹⁹ Was bedeutet diese Grundlage für das Konzept der politischen Gegenmacht? Blondiaux und Sintomer formulierten, dass eine Gegenmacht der Bürger vorhanden ist, wenn die Bürger sich gegen die Macht der Experten und das Monopol der Repräsentanten durchsetzen können.¹⁰⁰ Die Frage muss jedoch lauten, ob in der Bürgerbeteiligung Gegenmacht nicht eher ein rechtliches Phänomen ist, die die anderen Partner dazu zwingt, sie nicht zu übersehen? Ein Beispiel zeigt der Bürgerhaushalt in Potsdam 2013. In der finalen Abstimmung wurde ein neuer Fußballplatz gewählt. Die Verwaltung prüfte nun die Ansprüche und Machbarkeit. Hier wird die politische Phase der Bürgerbeteiligung sehr deutlich. Was nützt Beteiligung wenn sie sich nicht durchsetzen kann? In Frankreich hat es dagegen einen gesetzlichen Gegenmachanspruch gegeben, aber auch eine Exklusion aus dem Prozess. Sintomer bezeichnete diese Art der Machtbasis als schwierig, das sie hoch selektiv und exklusiv arbeitet.

⁹⁸Arendt, 1970, Seite 45

⁹⁹French & Raven (1959) mehr dazu Raven, 2008

¹⁰⁰Blondiaux (2008) Sintomer (2011) in Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 94

"(...) There is hardly a common deliberation and the "excluded" people are mere objects of, and not subjects in the discussion (...)." ¹⁰¹

In der bürgerlichen Beteiligung herrscht zudem eine ungleiche Machtverteilung im Partizipationsverfahren zwischen dem Rat, der Verwaltung und den Bürgern. Für Fung & Wright liegt hier die potenzielle Machtlosigkeit der Verfahren.¹⁰² Die Autoren formulierten, die "(...) adversielle Gegenmacht allgemein als ein Konzept verstanden, das beschreibt, wie mächtige Akteure mit einem privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern durchaus von schwächeren, weniger organisierten Akteuren herausgefordert und manchmal sogar geschlagen werden könnten."¹⁰³ Im Allgemeinen kann somit Gegenmacht als Möglichkeit einer Person/Gruppe, die nichts besitzt, gesehen werden, um den Besitzenden diesen Anspruch abnehmen zu wollen. Ein Wettbewerb wird erzeugt, der für die kooperative Demokratie schädlich sein könnte. Der allgemeine Machtanspruch der herrschenden Klasse wird nicht nur über die Wahl abgeleitet, sondern auch über die sehr starken Parteien. Hier sei natürlich nochmals auf die vielen Rathausfraktionen hingewiesen, die keiner Partei angehören. Jedoch sind es die Parteien, die zu großen Teil die Macht in der Stadt verteilen. Der städtische Rat profitiert davon, da er sich zum großen Teil aus Parteien zusammensetzt, die starke Fraktionen bilden können. Der Rat und seine Verhaltensweisen sind durch die Neuerungen hinsichtlich der zentralen Stellung des Bürgermeisters nun der entscheidende Faktor für seinen Einflussbereich geworden. Macht kann durch zersplitterte Mehrheitsverhältnisse, die jeweilige politische Kultur und die beteiligten Persönlichkeiten (wie nutzen sie das Rückholrecht und Informationsrechte) wiedergewonnen werden.¹⁰⁴ Blockademöglichkeiten und somit eine Vetokraft gegenüber dem Bürgermeister sind in Deutschland durchaus vorhanden, die durch Konsensorientierung aufgelöst werden können. Die Rathausparteien bzw. Fraktionen spielen eine bedeutende Rolle bei der Gestaltung der Rolle des städtischen Rates. Kuhlmann beschreibt Deutschlands Kommunen, als "(...) lokale Variante eines 'parlamentarischen Regierungssystems' (...)"¹⁰⁵, in welchem Exekutive und Ratsmehrheit verschränkt sind, starke Parteipolitisierung herrscht und konkurrenzdemokratische Willensbildung dominiert (trad. NRW, Niedersachsen).¹⁰⁶ Die Rathausparteien können dieser Aufgabe als Vermittlungskanal kaum nachkommen. Insbesondere das Wissen um den Bürgerwillen ist recht problematisch. Der eine Bürgerwille ist wie festgestellt nicht existent, aber den Gewählten fehlt die Bandbreite von bürgerlichen Perspektiven. In Frankreich hat sich die *Parti Socialiste* mit dieser Frage

¹⁰¹Sintomer, 2001, Seite 19

¹⁰²Fung & Wright, 2012, Seite 108

¹⁰³Fung & Wright, 2012, Seite 109

¹⁰⁴sieheNewiger-Addy, 2002, Seite 122

¹⁰⁵Wollmann 1999b, Seite 458 in Kuhlmann, 2006c, Seite 401

¹⁰⁶Kuhlmann, 2006c, Seite 401

auseinandergesetzt und ihre Lösung gefunden, dass die Gewählten (in Rat, Partei, Funktion) in mindestens 2 Vereinen tätig sein müssen. Hier stellt sich wieder die Frage nach dem Status der Vereine in einer Kommune.

Die Auswahl und die Beeinflussung von Entscheidungen nur durch Parteien konnte eine breite Inputlegitimation auf Dauer nicht durchsetzen. Die Rolle und der Einfluss der Parteien sind auch in der V. Republik begrenzt geblieben. Und auch nach 1958 war die Parteienlandschaft instabiler als in vielen anderen westlichen Demokratien.¹⁰⁷ Frankreichs Parteien haben keine verfassungsrechtliche Stellung und bezeugen somit keine originäre Bedeutung.¹⁰⁸ Der Artikel 4 der Verfassung der V. Republik legt für die Funktion der Parteien allein die Mitwirkung bei Wahlen fest. Das deutsche Grundgesetz dagegen spricht in Artikel 21 von der Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung und definiert somit die Funktion der Parteien wesentlich breiter. Auch existiert in Frankreich im Gegensatz zur Bundesrepublik kein Parteiengesetz.¹⁰⁹

Der Bürgermeister kann insbesondere nur dann auf die Parteien verzichten, wenn er eine absolute Mehrheit aufweisen kann. Koalitionsziele werden weniger wichtig und auch beweglicher.¹¹⁰ Wobei er auch ohne die absolute Mehrheit ein hohes Machtkomfort genießt. Parteien sind Königsmacher oder mögliche Gegenspieler. In großen Städten haben die Parteien eine starke Stellung inne und können noch am ehesten ein Gegengewicht zum Bürgermeister bilden.

Die Machtverteilung im Dreieck hat sich in den verschiedenen Reformen verändert, siehe Kapitel 3 und 4. Die Dezentralisierung ist ein Hauptanliegen der bisherigen Reformanstrengungen. Die Neuverteilung von Aufgaben auf lokale Einrichtungen¹¹¹ hat die größere Einbeziehung des dritten Sektors und die Dezentralisierung von Entscheidungen zur Folge.

„Aufgabenübertragung kann als Dezentralisierung oder Dekonzentration begriffen werden. Während Erstere dadurch gekennzeichnet ist, dass die Übertragung auf einen eigenständigen politisch verantwortlichen Träger erfolgt, ist Letztere dadurch charakterisiert, dass die (administrative) Aufgabe einer unteren Verwaltungseinheit der Staatsverwaltung zugewiesen wird.“¹¹²

¹⁰⁷Hanley (1999) in Schild & Uterwedde, 2006, Seite 33

¹⁰⁸Froment 1999 in Schild & Uterwedde, 2006, Seite 39

¹⁰⁹Schild & Uterwedde, 2006, Seite 39

¹¹⁰Banner, 1998, Seite 141

¹¹¹Anheir & Toepler, 2003, Seite 35

¹¹²Wollmann, 2008a, Seite 64

Die französischen Kommunen haben langjährige Erfahrungen mit ebenenübergreifenden Partnerschaften und werden von Kuhlmann als Typus *local governance* bezeichnet. Die deutschen Kommunen nehmen ihre Aufgaben im politisch-administrativen System selbst wahr, dem zufolge im Typus *local government*.¹¹³ Dabei nutzen sie die Partnerschaft mit Vereinen zur Aufgabenausführung. Die Reformverfahren in der Verwaltung sind in Deutschland und Frankreich sehr unterschiedlich zu bewerten. Hauptziel beider Bestrebungen ist die höhere Effizienz bei Entscheidungsprozessen.

Das deutsche Kommunale System hat in den letzten 20 Jahren verschiedene Stationen durchlaufen. Dazu zählen die Stärkung des politischen Profils durch die Direktwahl des Bürgermeisters und die Intensivierung der lokalen Demokratie durch Referenden.¹¹⁴ Gleichzeitig wurde mit dem städtischen Quasi-Ausverkauf und damit einhergehenden Steuerungsverlust die Steigerung des *local government* angestrebt. Die Marktöffnung bei den sozialen Diensten, die Auslagerungen und Privatisierungen von städtischen Betrieben haben das funktionale Profil geschwächt. Das New Public Management und sein deutscher Ableger des Neue Steuerungsmodell sind die erfolgreichsten Reformmodelle in der Administration.

„NPM betont erklärtermaßen die ökonomische Rationalität und ist auf Effizienz ausgerichtet. Verwaltungshandeln ist indes neben seiner bürokratischen Rationalität in starkem Maße durch politische Rationalität beeinflusst, die durch Merkmale wie Kurzfristdenken, Inkrementalismus, Wiederwahlmotivation, Wählerstimmenmaximierung politischer Konsens gezeichnet ist. Teilweise ist eine Legitimierung dieser politischen Rationalität durch NPM Reformen geradezu beabsichtigt.“¹¹⁵

Das Neue Steuerungsmodell konnte Erfolge in den Bereichen Regeldurchsetzung und Vereinfachung von Prozessen erzielen. Eine Verbesserung in der Effektivität und Effizienz gab es weniger. Die Defizite am strategischen Management sind nach Fielder¹¹⁶ die mangelnde konzeptionelle Fundierung der Reform und diverse praktische Probleme.

Für französische Kommunen ist seit dem 19. Jahrhundert charakteristisch, dass sie kommunale Infrastrukturleistungen weitgehend 'delegieren' und über Konzessions- und Leasingverträge auf private Anbieter übertragen.¹¹⁷ In den letzten 20 Jahren sind diese Ansätze weiter ausgebaut worden, u.a. mit der *Nouvelle Gestion Publique* (NGP). Ihre Umsetzung erfolgte insbesondere in großen Städten und

¹¹³Kuhlmann, 2006c, Seite 403

¹¹⁴Wollmann, 2008b, Seite 51

¹¹⁵Reichard, 1996, Seite 264 in Newiger-Addy, 2002, Seite 81

¹¹⁶Fiedler, 2001, Seite 316

¹¹⁷*gestion déléguée* - Lorrain 1995 in Kuhlmann, 2006b, Seite 3

départements. Die NGP ist schon seit den 80er im Umlauf, aber hat sich erst in 90er Jahre in Frankreich verbreitet. Kuhlmann hat in ihren Studien die genaue Umsetzung von verschiedenen Instrumenten aufgelistet, wie z.B. fand *comptabilité é analytique* bei 55% der Kommunen, die sich auf dem Gebiet des NGP modernisierten, Anwendung. Auch hier kam es zu großen Privatisierungswellen, die von den Bürgern mit Machtverlusten für die Bürgermeister beantwortet worden sind.¹¹⁸ Abgeschlossene vertikale Partnerschaften, wie mit ÖPP vergleichbar, konnten sich durchsetzen.¹¹⁹ Die Interkommunalisierung hat ebenfalls zur Zusammenführung von Aufgaben zu einer höheren Effektivität geführt, die durch die geplante Territorialreform¹²⁰ nicht möglich war. Probleme bei der Durchsetzung von Verwaltungsreformen sind nach Ansicht von Fiedler,¹²¹ dass die Reformen nur Richtungen angedeutet haben. Es haben zum Teil Zielaufgaben gefehlt. Das Reformtempo ist zu langsam und die Reformansätze binden die Politik nicht genügend ein. Macht wurde durch die Abgabe der Aufgaben, stärker in den Kommunen gestreut.

“In demokratisch verfassten Staaten sind die Bürgerinnen und Bürger indirekt die Auftraggeber der staatlichen Leistungserstellung.“¹²²

Direkte Auftraggeber sind die Räte. In den letzten Jahrzehnten hat es eine Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Städte gegeben.

“Es ist unübersehbar eine zunehmende Parlamentarisierung der Kommunalpolitik festzustellen, die um so deutlicher zu Tage tritt, je größer die betrachtete Kommune ist. Es ist eine Tendenz zu eher konkurrenzdemokratischen Konfliktmustern in Städten festzustellen.“¹²³

Die neuen Agenda-Setting Strukturen durch die Instrumente der Bürgerbeteiligung haben die Aufgaben für den Rat verändert. Die direkte Beteiligung der Bürger, so die Annahme, wirkt der diffusen Politikverdrossenheit entgegen und sichert gleichzeitig, dass die Interessen der Bürgerschaft nicht nur am Wahltag selbst, sondern auch während einer Amtsperiode des Gemeinderates die Arbeit der Politik bestimmen. Ratsreformen sind auch durch die Verbesserung der politischen Instrumente, wie der Informationspflicht zu erkennen. Aber auch die Zuschneidung von Ausschüssen ist darunter zu bewerten. “(...) Kommunale Modernisierung ist in Deutschland extrem Personenabhängig – und das heißt

¹¹⁸Wollmann, 2004b, Seite 268

¹¹⁹Marcou, 2004, Seite 21

¹²⁰Wollmann, 2008b, Seite 63

¹²¹Fiedler, 2001, Seite 309

¹²²Schedler & Proeller, 2000, Seite 57

¹²³Paust, 2002, Seite 2

nichts Anderes als zufallsabhängig (...)“¹²⁴ oder aber auch Parteien abhängig, da sie es sind, die ihre Kandidaten ins Rennen schicken. Die individuellen Voraussetzungen, wie Aufwandsentschädigung, Personal, Informationsverbreitung usw. konnten ebenfalls zu Verbesserungen der Arbeitsverhältnisse beitragen. Die Konzentration auf die deutschen Kommunen in Fragen des Rates liegt an der Machtlosigkeit der französischen Räte. Auch hier haben sich die Rahmenbedingungen verändert, insbesondere durch die verstärkte Bürgerbeteiligung. Das Gewicht des Bürgermeisters ist jedoch schwer zu durchbrechen. Ganz im Gegensatz zum französischen *référéndum mayoral* – ist das deutsche Bürgerbegehren machtbeschränkend für den Bürgermeister.¹²⁵ Gegenmacht in Form von Personen, "(...) treten als organisierte Interessengruppen, Vertreter öffentlicher Belange in Gerichtsprozessen, soziale Bewegung oder vielleicht auch in Form von Netzwerken zwischen Experten und politischen Amtsträgern.“¹²⁶ Die Form der Gegenmacht wird von Fung & Wright in partizipatorischen Verfahren verändert. Gegenmacht ist keine Drohung sondern eine mobilisierende Kraft, die zu Verhandlungen bereit ist. Fung & Wright entwickelten die Definition der deliberativen Gegenmacht, die nicht adversiell reagiert:

- Deliberative Gegenmacht kann bisher nicht erzeugt werden, da in erster Linie Eliten und Experten teilnehmen
- Relevanz, Gestaltung, Funktion und Wirkungen
- Probleme bei der Umsetzung von deliberativer Gegenmacht. Bereits Etablierte mit angepassten Strukturen, Prozesse von der Verwaltung organisiert (Eingrenzung der Themen, Auswahl der Teilnehmer, beratende Funktion)
- "(...) solange es keine effektive Gegenmacht gibt, ist das Aufkommen einer robusten, demokratiefördernden und nachhaltigen Kooperation unwahrscheinlich.“¹²⁷

Die beiden Autoren haben zudem eine Einteilung entwickelt, die den Grad der partizipatorischen Demokratie messen soll. Als *Top-Down*-Prinzip verwaltet gibt es eine mobilisierende Gegenmacht, die verschiedene Interessen einzufangen versucht. Dabei handelt es sich um adversielle Organisationen. Die Gruppe gehört eher der assoziativen Demokratie an, und kann als eine Allianz zwischen Interessengruppen und Staat bezeichnet werden. Im Bereich der partizipatorischen Deliberation tut der Staat

¹²⁴Banner, 2004, Seite 4

¹²⁵Kuhlmann, 2006c, Seite 417

¹²⁶Helco, 1978 in Fung & Wright, 2012, Seite 110

¹²⁷Fung & Wright, 2012, Seite 114

		Grad der Gegenmacht	
		Niedrig	Hoch
Governance- Institutionen	Top-down- Verwaltung	I. Captured sub-government	II. Adversiereller Pluralismus
	Partizipatorische Deliebration	III. Kooption, partizipatorische Augenwischerei	IV. Empowered Participatory Governance

Quelle: Archon Fung und Erik Olin Wright

Abbildung 7.5: Grad der Gegenmacht, Quelle: Fung & Wright, 2012, Seite 115

nur so, als ob er eine Beteiligung möchte. Im vierten Spektrum existiert ein breites Interesse, welches gut organisiert ist.

Das bedeutet, dass Governance-Regime *Empowered Participatory* kann nur erreicht werden, wenn eine Selbstorganisation vorhanden ist. Bereits Schmidt führte in seiner Arbeit zur Rolle der Gewerkschaft aus "(...) das Gegenmacht sich eigenständig organisiert."¹²⁸

Hier neutralisieren sich zwei Machtfundamente, denn in Frankreich hat sich gezeigt, dass eine hohe Selbstorganisation mit einer starken Bürgerkonzentration einhergeht. Viele Städte, mit *Conseils de Quartier* haben große Schwierigkeiten in ihrer Machtlegitimation, da sie nur 5% Wahlbeteiligung in sich tragen und ihr rechtlicher Spielraum zwar vorhanden, aber stark konzentriert ist. Sintomer macht zu Recht darauf aufmerksam, dass Bürgerbeteiligung nicht in einer hierarchischen Linie aufhören wird. Die Bürger wollen ihre Mitbestimmung nicht durch eine formale Grenze beschneiden.

¹²⁸E. Schmidt, 1971, Seite 330

“ A major side-effect of decentralization and of all the attempts of empowerment based on a micro-local scale is a tendency to put people before responsibilities they cannot really face, because they cannot act on factors that go much beyond the local level.”¹²⁹

Macht ist auf seine Funktionen abzustellen. Ein Bürger hat als Mitglied einer Stadt die verschiedensten Rollen einzunehmen (Nutzer, Verwalter, Ermöglicher) und unterschiedliche Identitäten im Rahmen der Familie, des Vereins, der Arbeit usw. Die Verwaltung ist weniger differenziert und führt die Rollen des Ermöglichers und Verwalters aus. Die Politik besetzt die Rolle des Entscheiders und des Vermittlers. Bereits hier wird deutlich, dass sich die Rollen überschneiden, aber vor allem einander bedingen. Die Rollen und somit ihre Machtgrundlagen müssen für die Bürger geöffnet werden, da sie sonst keine Machtgrundlage außerhalb der legitimatorischen entwickeln können.

Tabelle 7.3: Rollen der Akteure, die untereinander flexibel bleiben müssen

Rat	Bürger	Verwaltung
Entscheider	Kunde	Ausführer
Vermittler	Wähler	Informierer
	Nutzer	
	≤ - - - - - ≥	≤ - - - - - ≥

Gegenmacht kann nur dann entstehen, wenn ein Austausch zwischen den Funktionen, die die Basis für Macht stellen, stattfindet. Im Vergleich wird deutlich, dass der Rat mehr Funktionen abgeben soll als die Verwaltung. Als Machtinstrument im politischen Prozess haben sich insbesondere in diesem Bereich Interessen herausgebildet. Wie bereits in Kapitel 3 vorgestellt, konnten die Personen nur eine Auswahl treffen und haben sich mehrheitlich für den deliberativen Prozess als fokussierenden Ansatz ausgesprochen.

Im direkten Vergleich der Länder, ist die große Bedeutung der Bürgerfunktion des Diskutierens in Frankreich hervorzuheben. Im Schnitt sagen 62% der Franzosen, dass ihnen diese Funktion am wichtigsten ist. Mit insgesamt 8% ist die Hilfestellung ebenfalls eine Option, jedoch stärker für die politisch Gewählten (Abb. 6.6). In Deutschland ist dagegen keine Funktion auszumachen. Im Schnitt sind 33% für das Agenda-Setting. 32% der Befragten möchten diskutieren und 22% wollen abstimmen. Insgesamt sind nur 13% der Beteiligten zur Hilfe bei der Realisierung der Idee bereit. Jedoch sind die Bürger in

¹²⁹Sintomer, 2001, Seite 19

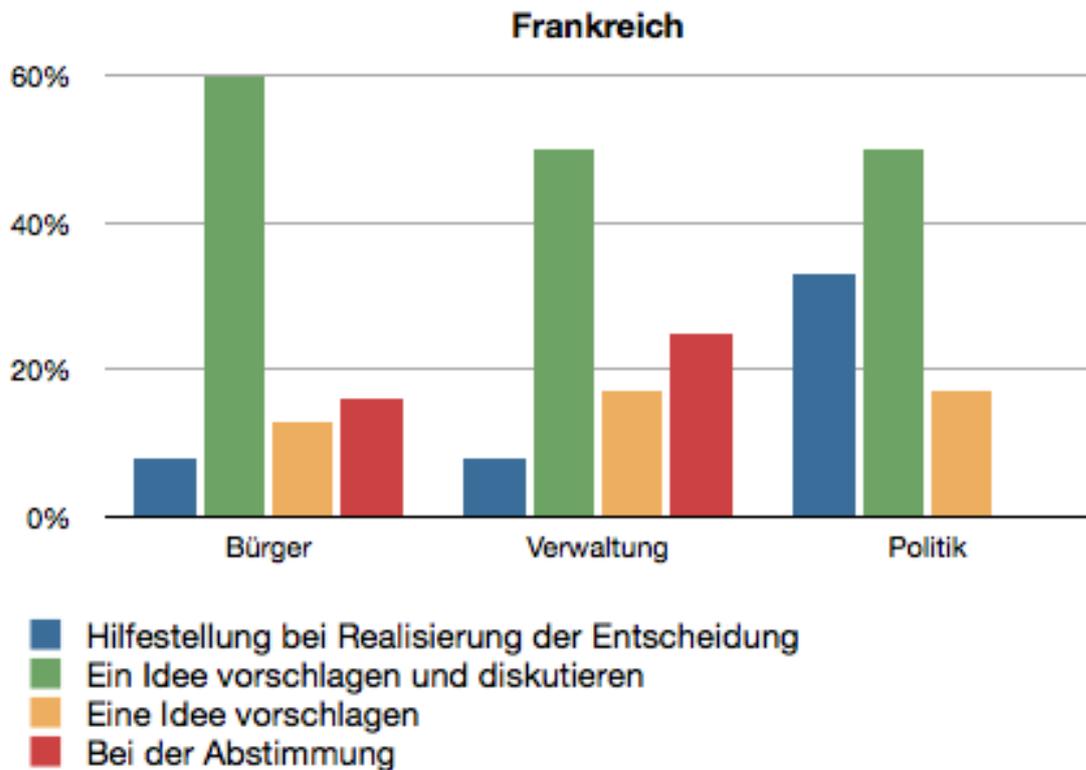


Abbildung 7.6: Funktion der Bürgerbeteiligung in Frankreich

Deutschland eher dazu bereit, zur Realisierung beizutragen, insbesondere finanziell und personell (Abb. 6.7). Diese Funktionen werden jedoch in einem Prioritätenranking von Verwaltung und Rat nicht hervorgehoben. In der Wirkungsanalyse muss also auf den Umstand aufmerksam gemacht werden, dass ein Austausch der Funktionen nicht stattfindet und die Machtgrundlage sich nicht entwickeln kann. Die Bürgerbeteiligung wird oft im Input in der Prozessfunktion angesiedelt, sie besteht aus Interessenartikulation und Interessenaggregation. Die Systemfunktion übernimmt durch politische Sozialisation, Rekrutierung und Kommunikation die Ausgestaltung der politischen Ziele. Die Umsetzung in Outputs ist gekennzeichnet durch Ressourcennutzung, wie effektive Regeldurchsetzung und effektive Verteilung.¹³⁰

Diese Funktionen können in die Bereiche Bürger, Politik und Verwaltung aufgeteilt werden. Jedoch sind in einer differenzierten Wirkungsanalyse auch Funktionen für die anderen Partner auszumachen. Die Strategiefähigkeit muss für die Bürger als Indikator für mögliche Macht nach Fung & Wright als pro-

¹³⁰Herzberg, 2002, Seite 69

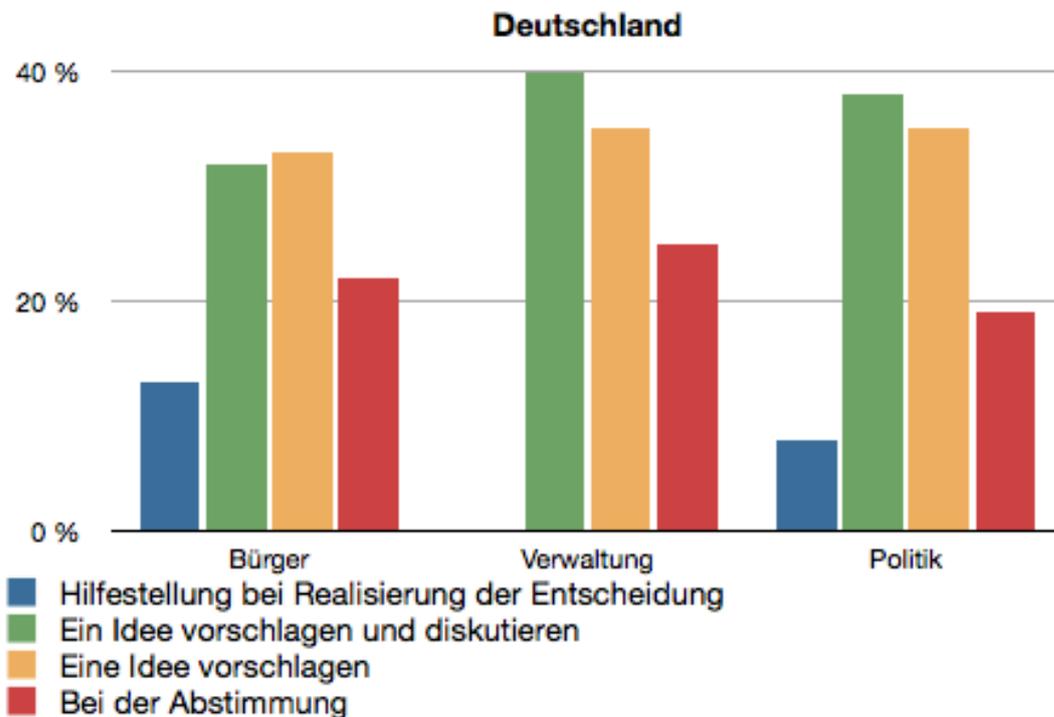


Abbildung 7.7: Funktion der Bürgerbeteiligung in Deutschland

blematisch angesehen werden, da für die meisten die Partizipationsmöglichkeiten nicht ausreichend oft angeboten werden. Es gibt nicht genügend administrativen Spielraum, um Ideen zu verwirklichen. Auf der anderen Seite, wollen sich fast alle Bürger weiterhin engagieren. Dies macht ein Wissenswachstum möglich. Die Bürger sind sich ebenso sicher neue Ideen und Perspektiven einbringen zu können, was sich in der selbstgewählten Funktion der Realisierung und Kompromissfindung niederschlägt. Im Outcome ist eine möglichst hohe Legitimität als Ziel aufgezählt worden, diese kann bisher nicht bestätigt werden, da insbesondere Vereine und Netzwerke, diese Legitimität nur durch Betroffenen-Entscheidungen aufweisen. Im Outputbereich können die Instrumente gesellschaftlich bindende Entscheidungen hervorrufen. Dieser Vorgang ist aber meist nur im Einklang mit Politik und Verwaltung möglich. Im Inputbereich kann Chancengleichheit nicht verbessert werden, wobei eine Mischung aus verschiedenen Instrumenten diese teilweise erhöhen kann. Gegenmacht ist vor allem durch gesetzliche und verfassungsrechtliche Funktionen und auch durch die Quantität der Teilnehmer definiert. Gegenmacht als Organisation, Professionalisierung oder auch gewährte Zugeständnisse ist etwas anderes. Die Erklärung ist als zusätzliche Datenerläuterung zu verstehen.

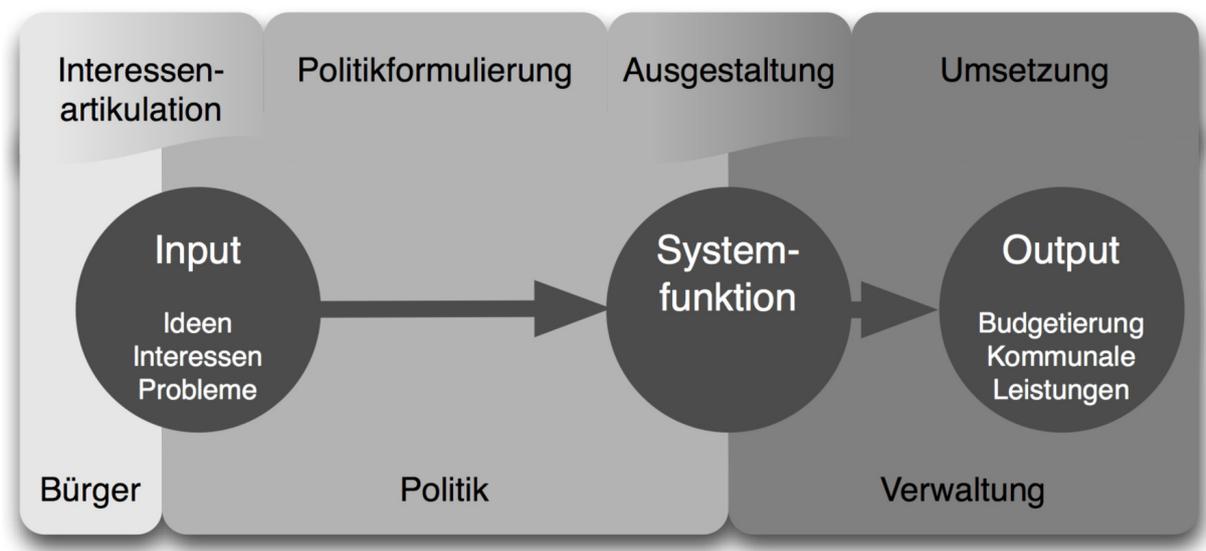


Abbildung 7.8: Die Kommune Quelle: Buß, 2008, Seite 18

Mögliches Wissen wird von den Bürgern kaum erwartet und die Bürger gestehen es sich selbst nicht zu. Die deutsche Verwaltung sieht eine mögliche Gegenmacht am stärksten als gegeben an. Wenn die alleinige Macht bedeutet in allen Indikatoren eine 100% Zustimmung zu erreichen, sind fast alle über die Grenze von 250% gerutscht. Die französischen Bürger sehen in den möglichen Professionalisierungserfordernissen keine Gegenmacht. Derweil werden die vorhandenen kommunalen Spielräume als gering eingeschätzt und somit auch der Bereich der gewährten Zugeständnisse/ Machtabgabe. Der Bereich der Organisation, der sich auch durch ein gruppenspezifisches Verhalten auszeichnet, ist bei allen Befragten am stärksten ausgeprägt. Es gibt dabei auch Formen der Bürgerbeteiligung, die weniger zur Weiterentwicklung der kommunalen Demokratie beitragen, da die Instrumente nicht die Machtfrage stellen. Die Bürgerversammlungen haben beispielsweise nur Vorschlagscharakter und erbringen kaum Professionalisierungsvorteile und gewährte Chancen. Der kommunale Rat entscheidet über Projekte oder Entwicklungen. Mitbestimmung ist diese Form der Beteiligung sicherlich nicht, aber die indirekten Auswirkungen sollten nicht unterschätzt werden. Der Machterhalt der Politik wird dazu führen, dass Bürgerinteressen nicht übersehen werden können. Es ist eine gegenseitige Abhängigkeit in Idee und Strategie für Bürgerbeteiligung. Ohne Rat und Verwaltung, die den Informationszugang und andere Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen, kann keine Bürgerbeteiligung entstehen.

Die Verwaltung und der Rat haben teilweise ein gutes Verhältnis zu einander, aber wie oben dargestellt, ist dies von den Instrumenten abhängig. Dabei sprachen sie sich teilweise ihre Kompetenzen ab.

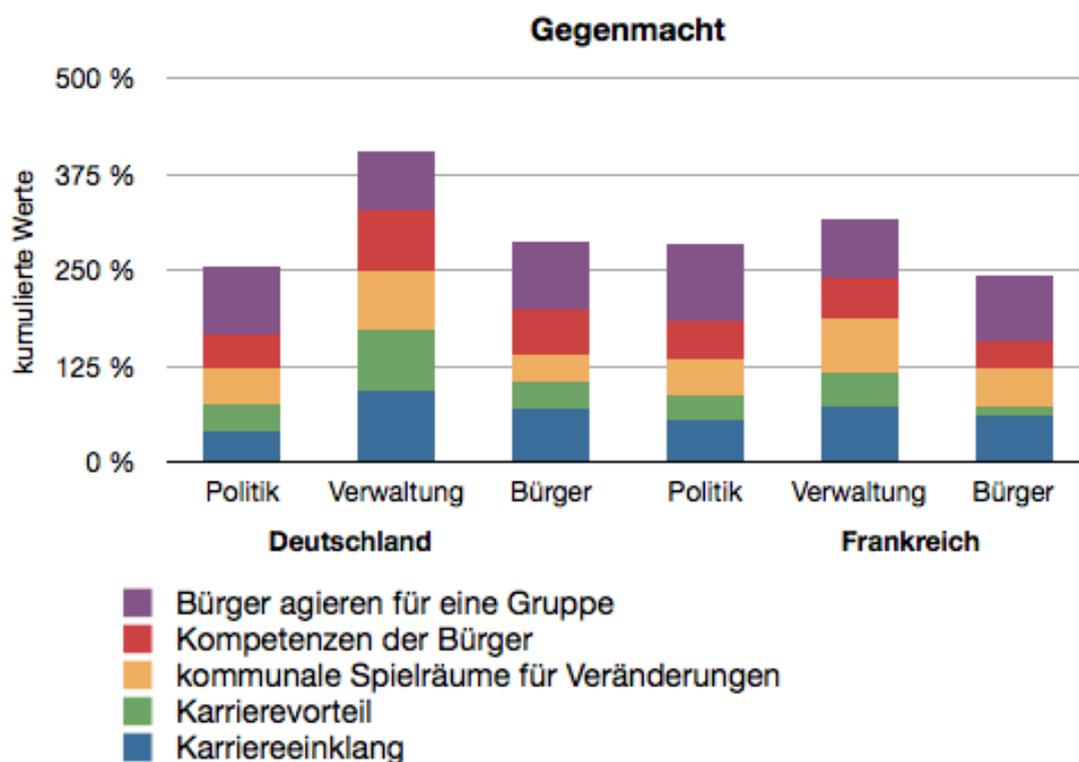


Abbildung 7.9: Gegenmacht der Bürger in den Kommunen im Vergleich

Auch reagierten der Rat und die Verwaltung ähnlich auf die Bürger. Dabei agieren die Bürger, die sich beteiligten, häufig als Gruppe und die Masse der Bürger wird nicht angesprochen. Es kann nach der Einteilung von Fung & Wright von einem adversiellen Pluralismus gesprochen werden.

In dem folgenden Dreieck wird das Spannungsverhältnis zwischen Bürgern und dem Rat und der Verwaltung bzw. Bürgermeister deutlich. Der Bürgermeister im Zentrum der Entscheidungsgewalt vor allem nach den Reformen der letzten Jahre, übt einen starken Einfluss auf die Bürgerbeteiligung aus. Es ist der Rat, der entscheidet, dass die Bürger beteiligt werden sollen, aber es ist letztendlich die Verwaltung die den Intensivitätsgrad und die Inklusionsreichweite entscheidet.

Die Beteiligung der organisierten Bürgerschaft ist eine sehr outputorientierte Beteiligung, wobei zu klären ist, ob ein verstärkter Fokus auf diese Beteiligungsart als sinnvoll betrachtet werden kann. Daraus folgt aber auch, dass die Inputstrategien dieser Ausrichtung angepasst werden müssen. Das Outcome durch die organisierte Bürgerschaft wird durch die gleiche Nichtrepräsentierung der Gesellschaft nicht aufgelöst, kann aber vielleicht im Vertrauensverhältnis Positivierungen aufweisen.

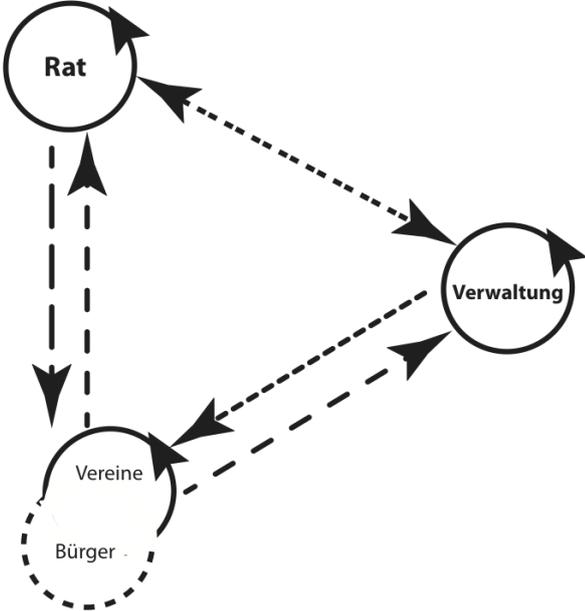


Abbildung 7.10: Dreieck für eine Gegenmacht

Kapitel 8

Schlussfolgerungen

Die untersuchten Instrumente konnten den führenden Demokratiemodellen zugeordnet werden. Die Schwächen und Stärken der Instrumente und der jeweiligen Demokratieform in Bezug auf Demokratieinput, Output oder möglichem Outcome wurden ersichtlich. Perspektivisch kann daher ein Ausblick auf die kommunale Entwicklung gegeben werden. Für einen Erfolg sind die Rahmenbedingungen, wie die Verwaltungsstruktur und Ratszusammensetzung ebenso entscheidend, wie die Ausgestaltung der Instrumente selbst. In Input, Output und Outcome ausgedrückt, kann kein Instrument alle 3 Zielkriterien gleich bedienen. Schon beim Input, musste zwischen dem Demokratieinput (wie Legitimation) und dem Wirkungsinput (wie möglichst viele Interessen, Ideen bzw. Standpunkte) unterschieden werden.

Die generierte Dreiecksbeziehung, in der angenommen wird, dass das kommunale Handeln sich zwischen den zentralen Akteuren, wie der Verwaltung, den gewählten Volksvertretern und den Einwohnern, vollzieht, konnte in keinem Fall komplettiert werden. Die Funktionen im politischen Prozess sind auf diese Partner aufgeteilt und der Bürger ist besonders in der Phase Problemdefinition als Legitimationsbasis-Hersteller integriert (siehe 8.1).

Wie bereits in der Einführung beschrieben, fungiert der Rat als Kontrollorgan im politischen Prozess gegenüber der Verwaltung. Der Rat tritt als Mittler zwischen Verwaltung und Bürger auf und ist in der Phase der Problemdefinition angesiedelt. Er formuliert des Weiteren einen Interessenausgleich. Die Verwaltung liefert Erkenntnisse und Machbarkeitsprüfungen. Eine direkte Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger wird zumeist nur im Bereich der Aufgabenerfüllung getätigt. Es wurde in den letzten Jahrzehnten versucht, in den unterschiedlichen eigenen Kreisläufen Verbesserungen zu erzielen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Reform ohne die anderen Partner kaum durchzusetzen ist. Die jeweiligen

Tabelle 8.1: Funktionen im politischen Prozess, Quelle: Newiger-Addy, 2002, Seite 139

Funktion im politischen Prozess	Phase	Teilnehmer
Aufgreifen und Festlegen eines relevanten Problems	Problemdefinition	Politik/Bürger
Interessenartikulation: Einbringung und Vertretung von Werten und Interessen	Problemdefinition/Politikformulierung	Bürger/Politik
Ausgleich von unterschiedlichen Interessen	Politikformulierung	Politik
Erarbeitung von Handlungsprogrammen bzw. Maßnahmen	Politikformulierung	Verwaltung/Politik/Bürger
Entscheidung über die Auswahl der Maßnahmen	Politikformulierung	Verwaltung/Politik
Umsetzung der Beschlüsse	Politikdurchführung	Verwaltung

Reformen konnten Zieldefinitionen erreichen, sind aber an ihre Grenzen gestoßen. Das sogenannte *local governance* ist jedoch Voraussetzung, um im Bereich des Outcomes Fortschritte zu erzielen. Für eine Wirkungsanalyse haben die Säulen der Kommune in dem Kräftedreieck eine visuelle Darstellung ermöglicht. Die Frage, ob Partizipation das gemeindliche Zusammenwirken und das ausgewogene Kräftedreieck der Kommunen vervollständigen kann, ist unter den jetzigen Umständen zu verneinen und auch in den Abbildungen ersichtlich. Die Systemakzeptanz der Wahlen ist sehr hoch und sollte an 'Wert' nicht verlieren. Aber die Unzufriedenheit mit dem jetzigen Parteiensystem reflektiert sich immer häufiger¹ in der immer stärker werdenden Fragmentierung und darin, dass kurzweilig Parteien, die nicht nur ein bestimmtes Thema aufnehmen, sondern auch andere demokratische Strukturen fordern, erfolgreich sind, siehe Piraten oder AfD.

Andere äußere Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung sind die Medien und vorhandene Institutionen. Der erste Anreiz für Bürgerbeteiligung ist die mediale Bekanntmachung und nur durch eine entsprechende Informationsgrundlage kann die Langlebigkeit von Bürgerbeteiligung ermöglicht werden. Hierbei haben das Internet und die *liquide Demokratie* einen neuen Stellenwert eingenommen. Das Internet als Instrument ist wichtig, kann aber weder im Input 'alle' Einwohner einbinden noch

¹Leggewie, 2011

im Outcome das nötige Vertrauensverhältnis schaffen. Deliberation ist in diesem Bereich möglich, aber schwierig.²

Das Engagement der Bürger bezog sich in der Befragung auf die politische Teilhabe und auf eine mögliche Übernahme von Aufgaben. Diese Art des Engagements, dass sich von der freiwilligen Organisation der Lastenverteilung³ unterscheidet, ist und soll mit verschiedenen Gruppen bzw. Netzwerken aber auch für unabhängig Partizipierende funktionieren. Die Vereine sind es jedoch, die einen Teil der kommunalen Aufgaben übernehmen, was aber nur bedingt mit der Definition von Hirst & Bader zu vergleichen ist.⁴ Wie bereits im deutsch-französischen Vergleich dargestellt, ist der Erfolg eines Instrumentes auch abhängig von Vereinszugehörigkeiten. In Frankreich sind die Beteiligungsinstrumente transparenter und offener gestaltet, jedoch außerhalb des politischen Kreislaufes. Die politischen Partner in Frankreich haben kein positiveres Verhältnis zur Bürgerpartizipation, als die Partner in Deutschlands Kommunen.

8.1 Vereinsdemokratie als Voraussetzung für output-orientierte Bürgerbeteiligung

“Démocratiser radicalement la démocratie.”⁵

Die Europäische Union erklärte 1997 (EK 1997), dass die Demokratieentwicklung eng mit dem bürgerschaftlichen Engagement verbunden ist.⁶ Gerade in Frankreich wird in dieser Hinsicht auf die organisierte Beteiligung gesetzt. Dabei greifen sie nicht nur ‘dann und wann’ auf ein Netzwerk zurück, sondern sie nutzen die Netzwerke aktiv, insbesondere bei Betroffenheit. Die Einbindung der Bürger als Möglichkeit der Demokratieentwicklung sind in den beiden Staaten aber auch in den Städten der Länder unterschiedlich ausgestaltet: (1) die Bedeutung der Einbindung der Bürger in dem demokratischen System, (2) die effektive Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit oder (3) die Spannweite von Änderungsmöglichkeiten. Es gibt ein ausgeprägtes Interesse in Frankreich an den lokalen Fragestellungen, während ein Desinteresse an den politischen Diskussionen von Departement und Region besteht. Schwierig hat sich in Frankreich gezeigt, dass eine Durchmischung von Einzelpersonen und Netz-

²siehe Stephanie Bock, 2013 und Interaktive Demokratie e.V., o. J.

³Anheir & Toepler, 2003, Seite 13f

⁴als eine Rückübertragung von Aufgaben verstanden, die von Assoziationen ausgeübt werden und vom Staat in Rahmenbedingungen und finanziell ermöglicht werden. Hirst & Bader, 2001

⁵“Die Demokratie durchgreifend demokratisieren.“ Diane, 2008, Seite 121

⁶Anheir & Toepler, 2003, Seite 20

werken auf Dauer scheinbar nicht funktioniert, da oft durch den Fortschritt der Interessenvermittlung und die größere Stetigkeit ein Informationsvorsprung ersichtlich wird. Es entsteht die gleiche Situation wie zwischen Rat und Verwaltung. Buß konnte in ihrer Studie zeigen, dass Schwierigkeiten existieren, Engagement zu verstetigen, wenn mehrere Partner beteiligt sind.⁷ Des Weiteren ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass individuelle Bürger 'nur' an bestimmte Themen Interesse haben. Berlin mit seinen Quartiersräten setzt auf diese Durchmischung und hat bereits eine Unterform gefunden. Es wurden Aktionsfonds ermöglicht, die Kleinprojekte und Ideen finanzieren. Hier wird die Entscheidung nur von Bürgern getroffen. Diese Art der Bürgerbeteiligung ist nicht primär in das Konzept der Bürgerkommune integrierbar, da dieses "(...) stark 'staatszentriert' ist und [...] die anderen Akteure, wie neue Initiativen usw."⁸ nicht berücksichtigt.

Frankreichs Waldeck-Rousseau Gesetz⁹ von 1901 sollte das kommunale Zusammenleben in den Kommunen grundlegend ändern und an Deutschland anpassen. Die Vereinsmitgliedschaft wurde für alle als neue Form der Sozialisierung gefördert. Ein Verein hat stets mehr als 2 Personen, wobei die Vereinsmitglieder eine Person erküren, die diesen Verein repräsentiert. Die Gruppe partizipiert an kommunalen Aktivitäten. Mittlerweile sind Vereine sogar ein großer Arbeitgeber. Ca. 5% der Einkommen werden durch Tätigkeiten in Vereinen erzielt.¹⁰ Fast die Hälfte aller Erwachsenen über 18 Jahre sind in einem Verein Mitglied. Wobei 16 Millionen Franzosen auch ehrenamtlich tätig sind. Es existieren ca. 1.3 Millionen Vereine, aber auch die ehrenamtlichen Tätigkeiten haben sehr stark zugenommen. Fast 70% der Vereine werden von einem männlichen Vorsitzenden repräsentiert, der sich auch professionell im Managementbereich betätigt. Die Vereinsdichte in Deutschland steigt immer weiter an. 2011 kommen fast 7.100 eingetragene Vereine auf 1 Million Einwohner.¹¹ Um einen eingetragenen Verein zu kreieren, bedarf es einer Satzung, 7 Mitglieder und eines Vorstands. Rechtlich wird nach dem 'nicht wirtschaftlichen Verein', dem 'Idealverein' und dem 'wirtschaftlichen Verein' unterscheiden. Die Bewertungen allgemein für Beteiligung mit Initiativen und Gruppen ist durch seinen Erfolg bei der Durchsetzung zu erklären. Schon in vielen kommunalen Gesetzen können die Kommunalvertretungen beratende Ausschüsse bilden, in die auch Vertreter gesellschaftlicher Vereinigungen berufen werden können. Wollmann sieht in dieser Form eine mögliche Gegenmacht.¹² Für Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern ist sogar festgelegt, dass beratende Ausschüsse für kommunale Dienstleistungen (die in kommunaler Hand sind) zu errichten

⁷Buß, 2008, Seite 112

⁸J. Bogumil et al., 2003, Seite 35

⁹*Vie Publique*, 2009

¹⁰Archambault & Tchernonog, 2012

¹¹*Bürgergesellschaft*, 2008

¹²Wollmann, 2008b, Seite 73

sind. Wollmann¹³ titelte den Namen Nutzerdemokratie für diese Form der Beteiligung aus drei Parteien: Kommunalvertretung, Nutzer und Beschäftigte sitzen zusammen.¹⁴ Der Input wird mit dieser Form der Bürgerbeteiligung kaum verbessert. Der Output hat sich, wie im Fall der *Conseils de Quartier* und der Viertelräte als positiv erwiesen. Die Legitimation der *Conseils de Quartier* ist wie bereits geschildert unzureichend. Das Fehlen hat auch Auswirkungen auf das Outcome, da eine Veränderung durch evtl. starke Partikularinteressen kaum möglich ist.

Projekte konnten in Deutschland mit Vereinen initiiert und auf ein bestimmtes Wohnumfeld bezogen, realisiert werden. Mit dem Konzept der 'sozialen Stadt', das finanziell vom Bund unterstützt wird, ist jedoch weniger eine Gegenmacht sondern in bestimmten Gebieten eine Abgabe der Macht entstanden. Es kann sogar teilweise von einer 'Wildwuchs-Verständigung' die Rede sein. In Frankreich und Deutschland sind die Beteiligungsmöglichkeiten in alle Richtungen ausgebreitet und unter einem anderen Namen verkauft worden. Es scheint teilweise eine institutionelle Überforderung zu bestehen. Wobei in der Studie vor allem ein positives Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente vorhanden ist, siehe Kapitel 6. In 8.2 und 7.3 wird deutlich, dass die Bürger bei ihrer Art der Beteiligung bleiben.

Tabelle 8.2: Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente

der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet	der freiwillige Form und an alle Einwohner gerichtet	der verfassten Form
Viertelräte	Bürgerhaushalt	Beiräte
Bürgerforen	Bürgerforen	Bürgerentscheid
Planungszelle	Bürgerbefragung	Offenlegung von Bauplänen
Mediation	Einwohnerversammlungen	Einwohnerfragestunde in der Stadtratsitzung
Bürgerkommission	Sprechstunden Bürgermeister, Rat usw.	beim
Runde Tische		
Bürgerinitiative		

Auf die drei Beteiligungsinstrumente angewandt.

Die Mitglieder des Viertelrates partizipieren meist in 2,65% Instrumenten. Es wird deutlich, dass sie in ihrem Genre der Partizipation bleiben, aber auch die Instrumente der freiwilligen Form auf eine Zielgruppe gerichtet, nutzen. Die Teilnehmer des Bürgerhaushaltes sind im Schnitt in 2,71 Instrumenten

¹³Wollmann, 2008b, Seite 73

¹⁴Lorrain Dominique in *Fondation de ville*

Tabelle 8.3: Die Mischung der Beteiligung in Frankreich und Deutschland

Viertelräte	Bürgerhaushalt	Beiräte
der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet 47%	der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet 65%	der freiwilligen Form und auf eine Zielgruppe gerichtet 98%
der freiwillige Form und an alle Einwohner gerichtet 78%	der freiwillige Form und an alle Einwohner gerichtet 15%	der freiwillige Form und an alle Einwohner gerichtet 98%
der verfassten Form 14%	der verfassten Form 0%	der verfassten Form 68%

beteiligt.¹⁵ Sie verbleiben ebenfalls in der freiwilligen Form. Die Beiratsmitglieder sind im Schnitt in 3,06 Instrumenten engagiert und nutzen die beschriebenen verfassten Formen der Bürgerbeteiligung sehr viel stärker.

Die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten für Institutionen ist abhängig von dem Instrument und der Einbindung im Zeitlauf. Aber es kann davon ausgegangen werden, dass die allgemeinen Durchgriffsmöglichkeiten für Institutionen in Frankreich stärker sind als in Deutschland. Auf der anderen Seite hält das föderale System in Deutschland die größeren Vor-Ort-Möglichkeiten bereit. Wenn Durchgriffsmöglichkeiten in monetäre, technische und gebietsorientierte Veränderungen untergliedert werden, sind die Vereine in Deutschlands Kommunen im Vorteil. Hilfestellungen und Informationszugang können aber in beiden Staaten als gleich hoch bewertet werden. Das Outcome ist bei der Nutzung von Vereinen schwierig zu bewerten.

In der Studie wird eine höhere Akzeptanz erwartet und eine höhere Legitimitätsleistung. Die erfolgreichsten Instrumente in diesem Bereich sind Runde Tische, Bürgerentscheide und Bürgerbefragungen. Die Outcome-Indikatoren die den Schluss zuließen, sind eine hohe Wertschätzung von Politik und Verwaltung, sowie eine hohe Bürgerkompetenz. Nur 10% der Befragten haben diese Angaben überhaupt getätigt. Dabei hat die Zugehörigkeit zu Vereinen oder das Agieren in einer Gruppe keine Rolle gespielt. Auch die Länge des Engagements bietet keinen Hinweis auf diesen Personenkreis. Das Beteiligungs-niveau der Vereine in Frankreich kann als hoch eingestuft werden. Die Bürgerbeteiligung gibt den Institutionen die Möglichkeit sich breiter zu präsentieren, und ihre Anliegen durchzusetzen. Dabei kann auch von einer Bildungsoffensive gesprochen werden, da durch die Zusammenarbeit Projekte und Ziele gemeinsam angestrebt werden. Partizipation stellt aber auch eine Bildungsmöglichkeit für den Bürger und eine Qualifizierungsgelegenheit für die Politik dar.¹⁶ Die Stadträte und Bürgermeister können Vereine,

¹⁵mehr unter Weltweit, 2011

¹⁶Kornelius & Roth, 2004b, Seite 8 , Lern- und Sozialisationseffekte in Trumann, 2013

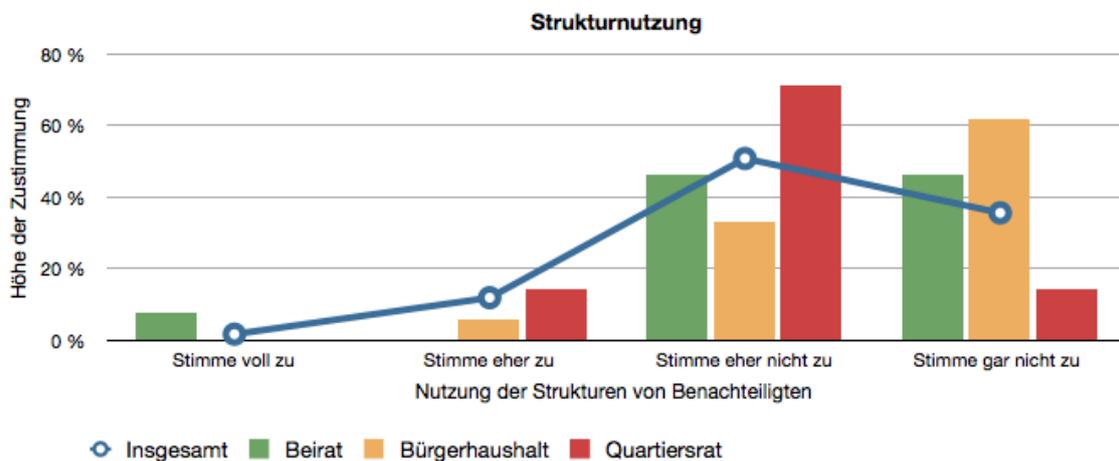


Abbildung 8.1: Benachteiligte nutzen die Strukturen in den Instrumenten

Organisationen und Institutionen als Möglichkeiten zur Artikulation nutzen. Insbesondere in Frankreich gibt es eine Nähe zwischen Bürgermeister und Vereinen. Wobei ich diese sogar als democratischschädlich erachte. Aus drei Gründen: (1) Die Macht vom Rat wird von nicht legitimierten Vereinen beschränkt. (2) Finanzen werden nur über seine Absegnung erteilt - eine Gegenmacht ist nicht mehr möglich. (3) Der Verein wird zum Bürger deklariert und es wird kein Unterschied zwischen den beiden gemacht. Der Verein als bestehender Repräsentant des Volkswillens.

Die vermeintliche Vereinsdemokratie ist keine Voraussetzung für effektive Bürgerbeteiligung, aber gerade bei der Übernahme von Aufgaben sind die Vereine stärker involviert.

Die bisherigen Bürgerbeteiligungsformen sind meist nur für bereits Partizipierende interessant, außer der Bürgerhaushalt kann in diesem Bereich eine Verbreiterung erbringen. Sie ist in keinem Fall ein Mittel der Inklusion nach Personen, sondern eine Einbindung von Interessen (siehe Abb. 8.1). Bürgerbeteiligung befördert also diejenigen, die sich bereits äußern können und sich engagieren (siehe Tab. 8.4).

Die Vereinsdemokratie scheint unvermeidlich. Thies beschrieb, dass das gemeinsame Merkmal von Deliberation ist, dass "(...) die Beratungen und dessen Unvoreingenommenheit durch die öffentliche Kontrolle gesichert"¹⁷ sein müssen. Deliberation ist eine Art der politischen Kommunikation mit unterschiedlichen Zielvorstellungen, wie die Partizipationsbreite, Konsultation oder Mitbestimmung.¹⁸ Die Bürger wollen im deliberativen Bereich insbesondere Kompromisse finden. Diese Funktion, die sich der Mitbestimmung angliedert, wird ihnen jedoch von der Verwaltung und Politik aberkannt. Der Prozess

¹⁷Thies, 2012, Seite 199

¹⁸Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 95

Tabelle 8.4: Einordnung der Bürgerbeteiligungsinstrumente

Mitwirkende in den Instrumenten	Beirat	Quartiersrat	Bürgerhaushalt	Conseil des Sages	Conseil de Quartier	Budget participatif
Vereine engagiert (\bar{x})	3-5	3-5	1-2	1-2	3-5	3-5
Geschlecht	69% männlich	50% weiblich	63% männlich	80% männlich	73% männlich	76% männlich
Engagement im Monat (\bar{x})	mehr als 6 mal	2-3 mal	mehr als 6 mal 40%	3-4 mal	mehr als 6 mal	mehr als 6 mal
agieren als Vertreter einer Gruppe (%)	91	100	72	80	86	66
Alter (\bar{x})	36-55 Jahre	56- 65 Jahre	46- 55 Jahre	mehr als 65 Jahre	56- 65 Jahre	mehr als 65 Jahre
Engagementlänge (\bar{x})	mehr als 10 Jahre	3-5 Jahre	mehr als 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	mehr als 10 Jahre

der Deliberation ist möglich, wenn alle Meinungen/Ideen/Vorschläge in den Prozess Eingang finden. Die Frage kann also nicht beantwortet werden, ob Bürgerbeteiligung mit Vereinen effektiver ist. Es ist vielmehr so, dass es Bürgerbeteiligung ohne Vereine nicht zu geben scheint. Eine ungleiche und verfälschte Partizipation wird auch hier stattfinden. Diesen Konflikt konnte auch die direkte Mitbestimmung nicht auflösen.¹⁹

„Deliberation ist insofern eine der einzigen angemessenen Lösungen für Gesellschaften, die durch einen Wertepluralismus geprägt sind. Sie erlaubt es, [...] einen Grundkonsens zu erreichen, der auf den Verfassungsprinzipien der Gerechtigkeit und der Demokratie beruht und gleichzeitig eine friedliche Koexistenz der Lebensstile und Meinungen ermöglicht.“²⁰

„Direkte Demokratie dient vor allem den gebildeten Mittelschichten. Sie ist ein Kontrollinstrument gegenüber den Oberschichten, die direkte Demokratie nicht nötig haben.“²¹

Wechselseitiger Respekt als Ziel von Bürgerbeteiligungsprozessen,²² ist aber auch gleichzeitig eine Voraussetzung die gegeben sein sollte, um Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Ich denke, dass ich in

¹⁹Linder, 1999, Seite 339 in Steiger, 2006, Seite 33

²⁰Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 93

²¹Möckli, 1994, Seite 374

²²Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 93

meinem Beteiligungsinstrument eingebunden bin, wird von 67% bejaht. Diejenigen, die sich nicht eingebunden fühlen sind auch diejenigen, die die Kreislaufeinbindung als unzureichend bewerten ($p=;0,1\%$; $\text{Chi}^2=36,65$; $\text{DoF}=9$ (TS)). Auch stimmen sie nicht zu, dass es Durchsetzungsmöglichkeiten für die Bürger überhaupt gibt ($p=3,1\%$; $\text{Chi}^2=18,35$; $\text{DoF}=9$ (S)). Gerade bei den Antworten, die bei den äußeren Kategorien liegen, wird eine schlechte Einbindung auch mit schlechten Aussichten für die Profilierungsoptionen von Verwaltung und Politik bewertet. Diejenigen, die sich vollkommen eingebunden fühlen, sind auch diejenigen, die Zukunftsaussichten als sehr positiv angeben. Es können keine Schlüsse über die Instrumente selbst gezogen werden und auch nicht über die Gebiete. Deliberation kann sich nur voll entfalten, wenn die Gesamtheit der betroffenen Akteure daran teilhat. Für die Partizipation bedarf es daher einer breiten Deliberation, die eine Gegenmacht herstellen kann.²³ Vereine als erste Bürgerbeteiligungsansprechpartner sind kein Mittel, alle Bürger einzubinden. Das heißt, sie verschaffen der Bürgerbeteiligung keineswegs mehr Chancengleichheit.

8.2 Das ideale kommunale Kräftedreieck mit Bürgerbeteiligung

Die Frage, die sich mit der Einführung von mehr Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten stellt, ist, ob sich eine kooperative Demokratie einstellen kann und somit die vielfältigen Probleme gemeindlichen Wirkens lösen könnte. Dies ist nur unzureichend zu beantworten.²⁴ Die Arbeit ging immer von der Prämisse aus, dass die kooperative Demokratie die Probleme lösen könne. Die Untersuchung widmet sich der Frage was geschehen muss, damit ein vollständiges Kräftedreieck entstehen kann. Dabei muss das generierte Dreieck auf verschiedene Probleme reagieren: (1) Die Zeitintensität der gewählten Stadtvertreter, (2) die Effizienzverbesserungsbestrebungen der Verwaltung und (3) die Individualität der Bürger. Die individuelle Effektivität ist jedoch als positiv bezüglich der Motivation und des Handlungswillens zu bewerten.

In der Untersuchung hat sich gezeigt, dass die Struktur des politischen Beteiligungsverhaltens durch ungünstige Rahmenbedingungen beeinträchtigt wird. Zudem sehen die Verwaltung und Politik die Probleme weniger in ihrem Verhalten, als viel mehr in dem Verhalten der Bürger und der Ausgestaltung der Instrumente selbst. Während Frankreich von einem starken Kooperationsunwillen seitens der Bürger ausgeht, liegt in Deutschland die Problematik der ungenügenden Informationsaufnahme vor (siehe Tab. 8.5). Das gemeindliche Zusammenwirken kann nach Ansicht der Verwaltung ein ausgewogenes

²³Blondiaux & Sintomer, 2012, Seite 94

²⁴nach Herzberg, 2009

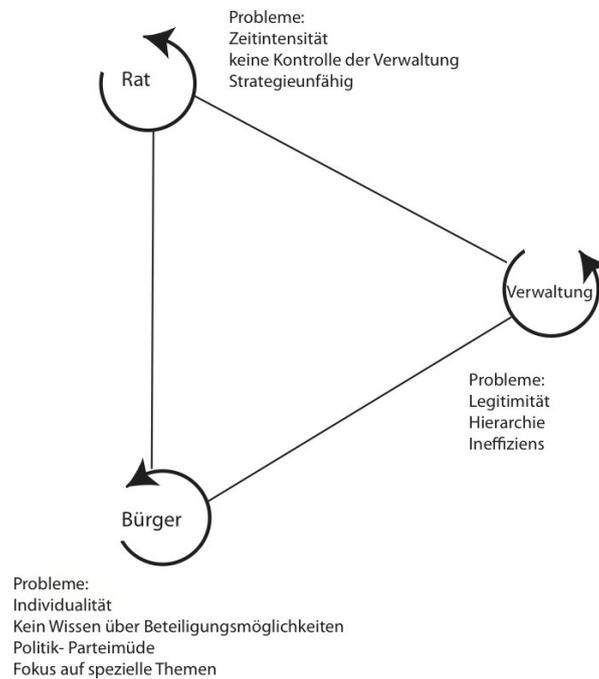


Abbildung 8.2: Das Kräfterdreieck und seine interne Problemverteilung

Kräfterdreieck der Kommunen vervollständigen, was insbesondere durch die mögliche Gegenmachtposition aufgezeigt wird (siehe Abb. 8.3).

Die normative Fragestellung der Untersuchung, ob die Veränderungen in der Demokratie Input, Output und Outcome orientierte Verbesserungen bewirken kann, ist hinreichend beantwortet worden. Im Inputbereich existiert eine Diskrepanz zwischen dem engagierten Bereich und dem gewollten engagierten Bereich, jedoch ist diese in Frankreich um ein Vielfaches größer als in Deutschland. Die Funktion der Bürgerbeteiligung und ihre Art sind jedoch mannigfaltig. Die Nutzerdemokratie kann als bürgerfreundlicher eingestuft werden, weil die Ansprache natürlich einfacher ist. Dabei muss jedoch auf die verschiedenen Interessen der Bürger hingewiesen werden. In der Befragung konnte ein starker Zusammenhang zwischen dem Partizipationswunsch und Informationsinteresse aufgezeigt werden. Die geringe Transparenz ist also ein Faktor für Partizipationsinteresse. Dabei gibt es gerade im Bereich der Kommunikation zwischen Verwaltung, Rat und Bürger Studien.²⁵ Es ist der gemeinsame Demokratieprozess der in diesem Subtyp im Vordergrund stehen sollte. Die Bürgerbeteiligungsformen sind im

²⁵beispielsweise von Hill, 2013

Tabelle 8.5: Schwierigkeiten der Bürgerbeteiligung nach Ansicht der Verwaltung und der Ratsmitglieder

Schwierigkeiten	Frankreich		Deutschland	
	französischer Rat	französische Verwaltung	deutscher Rat	deutsche Verwaltung
Kooperationsunwillen seitens der Bürger	83%	57%	58%	36%
Individualität der Bürger	83%	91%	70%	74%
Informationsdefizit	50%	50%	89%	57%
Intransparenz	33%	63%	65%	64%
Zu wenig Handlungsspielraum für Bürger	84%	83%	62%	68%
Geldmangel	50%	74%	56%	65%
Handlungsspielraumverlust des Rates	40%	27%	54%	45%
Handlungsspielraumverlust der Verwaltung	33%	27%	62%	35%

Wechsel begriffen, was durch Interessenveränderung und die Engagementneugestaltung manifestiert wird. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung ist besonders in Deutschland zu finden, da die Teilnehmer eine höhere Bereitschaft zum Handeln außerhalb der Entscheidungsfindung zeigen. Nur die Netzwerke können in der Realität der Führungselite einen Responsivitätswillen anziehen, da sie die einzigen sind, die Aufgaben übernehmen können bzw. wollen. Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist von Seiten der Bürger von drei Faktoren abhängig: die Einbindung der Bürger, die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten.

Die befragten Bürger haben keine 'außergewöhnlichen' Wünsche für den Ort (siehe 8.4) an dem Bürger sich beteiligen oder befragt werden wollen. Die Wahlurne und das Internet sind für die Partizipierenden in Frankreich die beste Option, siehe Tabelle 4.26. Für die deutschen Teilnehmer werden die öffentliche Diskussion und das Internet präferiert. Während die öffentliche Diskussion bei allen Teilnehmern ein hohes Ansehen genießt, sind die französischen Bürger mit dieser Form unzufrieden.²⁶

Die Leistungsfähigkeit des jeweiligen demokratischen Prozesses kann eine transformative und qualifizierende Wirkung für den Outputbereich beinhalten, wenn das Feld das Interesse weckt und die

²⁶weiteres zum Thema Internet und Bürger in Kathrin Voss, 2014

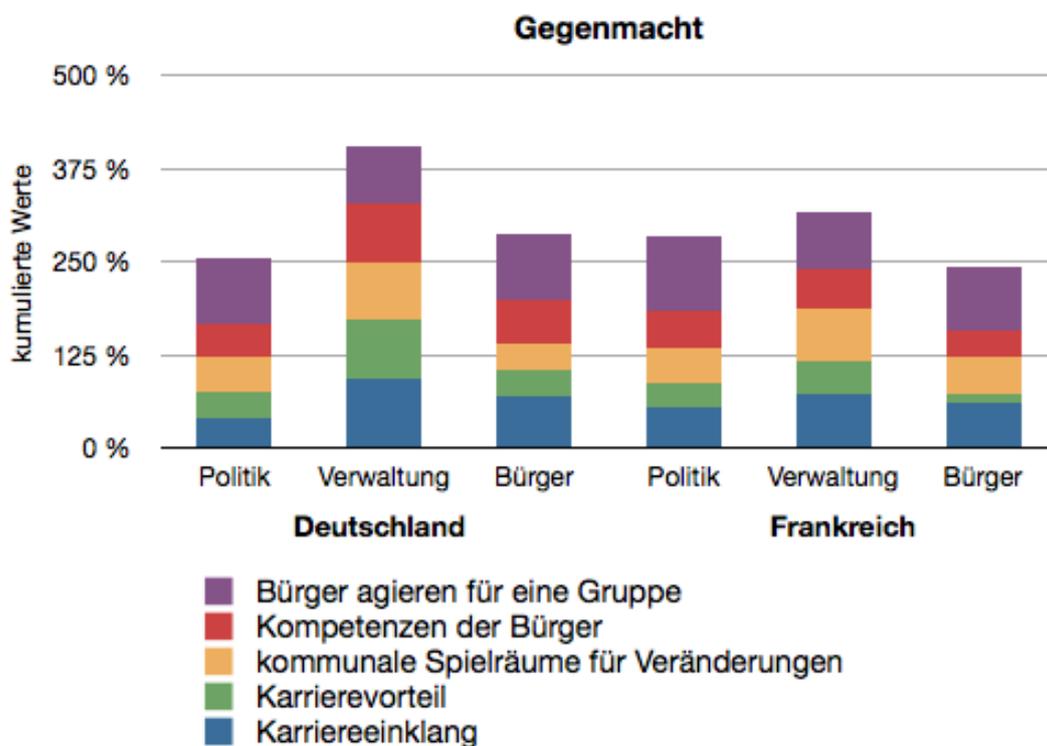


Abbildung 8.3: Gegenmacht der Bürger - Maximal können 500% erreicht werden.

präferierte Funktion beinhaltet. Es kann weiteres Wissen vor Ort genutzt werden und insbesondere die Verwaltung erkennt diese Arbeit an. Die Inklusion der einzelnen Instrumente hat bisher keine Vorteile zur rein repräsentativen Instrumenten erzielt.²⁷ Die Jugendlichen und Migranten sind stark unterrepräsentiert. Einzig der Quartiersrat mit einer gesetzlich festgelegten Teilnehmerquote kann hier eine Ausnahme herstellen. Dabei ändert sich der Inklusionsstand nur unwesentlich, wenn das Instrument, insbesondere Vereine, in das Verfahren integriert wird (siehe 8.6).

Die Teilnehmer an politischen Entscheidungen sind bei den drei Partnern Politik, Verwaltung und Bürger kaum zu unterscheiden: Männlich, Hochschulabsolvent und im Schnitt 45 bis 65 Jahre alt. Im Outcomebereich ist die Ermittlung des persönlichen Verhältnisses der Befragten zur Bürgerbeteiligung, insbesondere das Verhältnis von Vertrauen und dem jeweiligen Beteiligungsinstrument, als negativ bewertet worden.

Die individuellen Ziele der Akteure für Bürgerbeteiligung sind ausschlaggebend für die Durchsetzung. Die Verwaltung ist an ihrer Profilierung als moderner Akteur interessiert. Nach Ansicht der Bürger

²⁷ mehr zum Thema Repräsentativität der Wahl J. H. Nagel, 2013

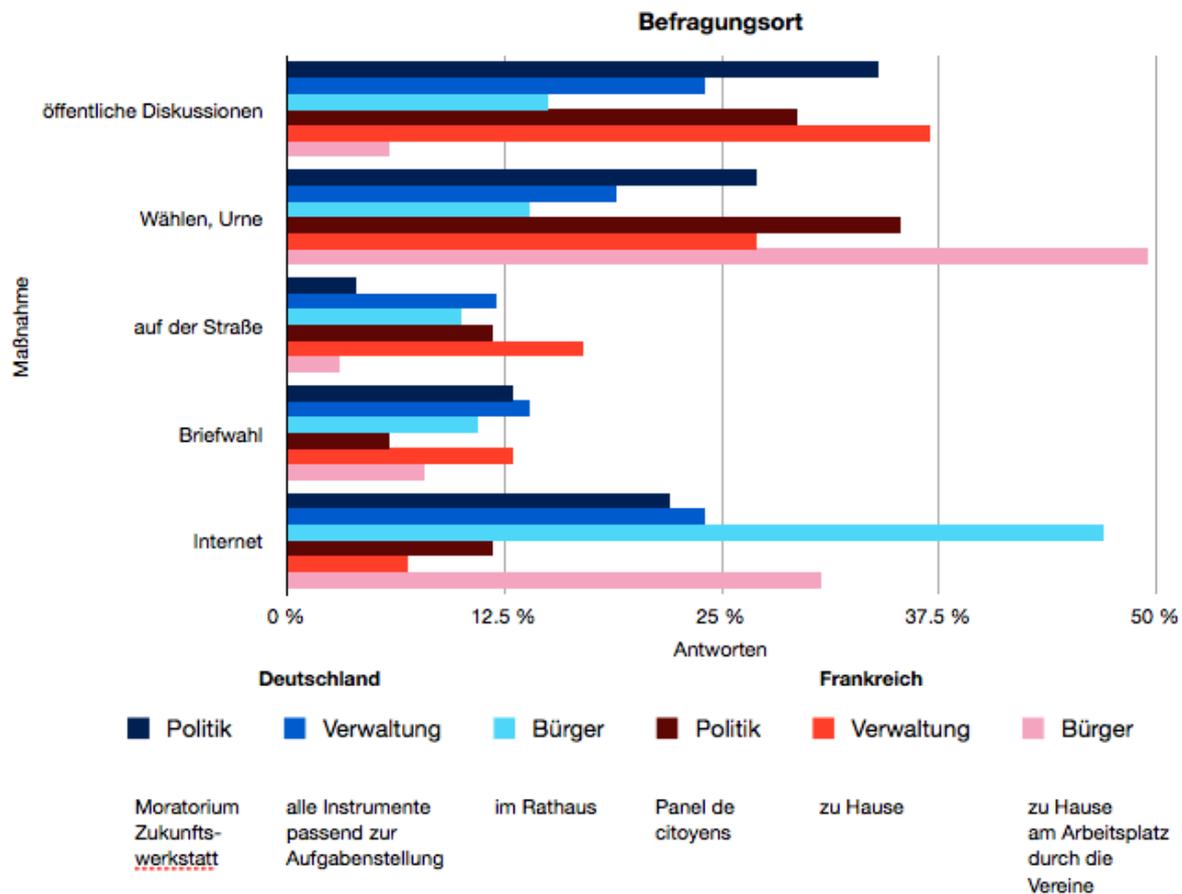


Abbildung 8.4: Partizipationsorte der Bürger und die Antwort zu möglichen Alternativen

ist dieses Ziel auch realisierbar. Der Bürgermeister möchte wiedergewählt werden und kann durch die Partizipation die Opposition im Rat unter Druck setzen.

“Der Bürgermeister dürfte durch den Einsatz kooperativer Demokratieelemente nicht nur seine Wiederwahlchancen und damit seine Position im kommunalen Entscheidungssystem stärken können, sondern kann durch geschickt inszenierte Bürgerbeteiligung den Rat auch unter Druck setzen.“²⁸

Das Ziel der Parteien und des Rates ist die Profilierung als moderner Akteur, welche teilweise geglückt ist, insbesondere im Bereich der organisierten Partizipation. Die Rekrutierung von neuen Ratsmitgliedern ist punktuell gelungen, jedoch wird in den seltensten Fällen der Bürgermeister vom Rat und den

²⁸Banner (1999) in L. Bogumil Jörg / Holtkamp, 2002, Seite 5

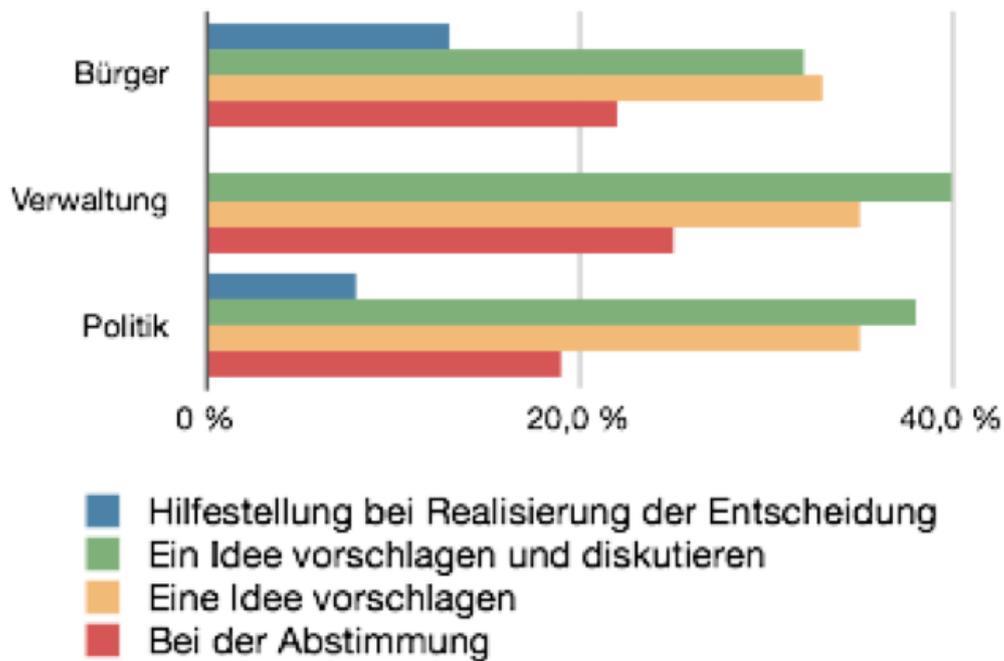


Abbildung 8.5: Funktionen der Bürger

Tabelle 8.6: Outcomeindikatoren der Beteiligungsinstrumente, Bewertungsmaßstab mehr als 0,5 = ++ (sehr positiv); mehr als 0 = + (positiv); weniger als 0 = - (negativ); weniger als -0,5 = -- (sehr negativ)

Bewertung	Bürger	Verwaltung	Politik
Betreuungsleistung in der Partizipation	--	--	-
Individuelle Einstellung zum Instrument	+	+	+
Motivation der Partizipierenden	--	--	-
Gestaltungsspielraum des Instrumentes	--	++	--
Wertschätzung Verwaltung	--	--	0
Wertschätzung Politik	--	-	0
engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen	-	+	--

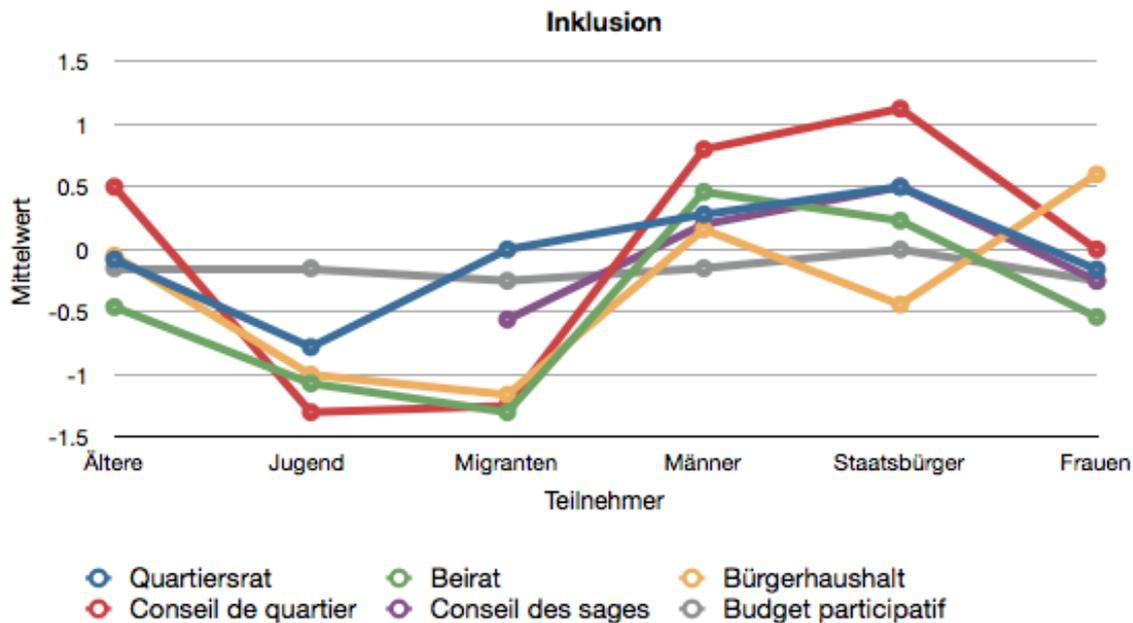


Abbildung 8.6: Inklusion der Beteiligungsinstrumente

partizipierenden Bürgern unter Druck gesetzt. Die Systemakzeptanz der Wahlen ist sehr hoch, was auch durch die Schule vermittelt wird. Gnau macht auf die konstruktive Demokratie und das frühzeitige Lernen des Reflektierens der Bürgerrolle aufmerksam.²⁹ Während des Verstehens von verschiedenen Spannungsverhältnissen³⁰ wird auch eine Systemakzeptanz gewährleistet. Das individuelle Ziel der Bürger ist die Mitsprache bzw. die Beeinflussung von Entscheidungen. Laut der Umfrage wird dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Das Ziel, einen äußeren Kreislauf zu kreieren, ist vielschichtig. Der Abbau von Politik- und Parteienverdrossenheit, die Verbreiterung des Partizipationsspektrums und die Akzeptanz von Entscheidungen sind den Parteien und den Räten zuzuordnen. Diese Ziele wurden auch laut der Studie teilweise erreicht. Die Bürgerziele sind (laut der Bürger) eine höhere Identifikation mit der Stadt und somit ein höheres Verantwortungsbewusstsein. Bürger beteiligen sich auch finanziell und mit Arbeitskraft an bestimmten Projekten. Das Verwaltungsziel ist eine höhere Effektivität durch mehr Wissen und Abbau von Widerständen in der Verwaltung. Die Erreichung bzw. das Anstreben dieser Ziele kann zugleich auch zu Schwierigkeiten führen. Die Verwaltungsmitglieder fühlten sich kontrolliert von Bürgern, die von der Thematik nichts verstehen. Für sie bedeutet Beteiligung insbesondere

²⁹Gnau, 2014

³⁰Jörg, 2001

mehr Aufwand. Nassmacher & Nassmacher zeigen in einem "(...) Vergleich der Aufgabenpräferenzen, dass die Bürger weniger zukunftsbezogen denken als die Politiker."³¹ Diese Aussage konnte in der Studie nicht verifiziert werden. Aber insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Konsensfindung schwierig werden könnte. Ein zu hohes Anspruchsdenken an Verwaltung und Rat seitens der Bürger kann zur Demotivation der Bürger beitragen, insbesondere durch mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen. Dabei weist Jung daraufhin, dass die Instrumentenausgestaltung, insbesondere der richtige Zeitpunkt, finale Entscheidungen zu finden, wichtig ist.³² Der Prozess muss ergebnisoffen gestaltet und im politischen Entscheidungsprozess zeitlich integriert sein.³³ Die Verwaltung muss für Transparenz und gleiche Ausgangspositionen sorgen, die Politik über die Überschaubarkeit und den Stellenwert der Beteiligung aufklären.³⁴ Die schleichende Aushöhlung der repräsentativen Demokratie wird durch die Aushöhlung der Kompetenzen vom Rat verursacht, der außerdem verstärkt zeitlich belastet wird. Dabei kann der Inputbereich nicht erweitert werden. Minderheitenschutz durch vermehrte Unterstützung ist wahrscheinlich nicht ausreichend und die Politik muss diese Balance herstellen. Die soziale Selektivität kann bisher von keinem Einzelinstrument aufgehoben werden. Die Durchsetzung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes ist wie bereits beschrieben von Seiten der Bürger von drei Faktoren abhängig: Die Einbindung der Bürger, die Bewerbung der Beteiligungsmöglichkeit und die Spannbreite der Änderungsmöglichkeiten. In der Studie wurde ersichtlich, dass diese drei Faktoren nur ungenügende Bestätigung finden. Auffällig ist in der Analyse, dass die Bewertung in den französischen Kommunen eine höhere Varianz aufweist als in Deutschland. Die Rahmenbedingungen sind daher auf den ersten Blick in Deutschland besser. Jedoch ist die Höhe, mit der die Faktoren von allen drei Partnern bewertet worden sind, ungenügend (siehe 8.7). Die Voraussetzung für eine Durchsetzung der verschiedenen Partizipationsinstrumente ist somit nicht gegeben. Diese Voraussetzungen stehen jedoch in keinem Zusammenhang mit den Partizipationsgebieten. Insbesondere in Deutschland ist eine breite Öffentlichkeit für eine Öffnung von allen kommunalen Themen vorhanden. Dabei partizipieren die Bürger unterschiedlich in den Bereichen der organisierten und unorganisierten Beteiligung. In der Regel partizipieren Bürger mit bereits vorhandenen Netzwerken in 2 bis 3 unterschiedlichen Instrumenten. Deliberation steht für die Bürger als Teilnahmegrund an erster Stelle und sie informieren sich dabei auf ähnlichen Wegen wie die Politik. Reizthemen zur Beteiligung sind insbesondere im Verkehr und Bau zu finden, diese Antworten unterscheiden sich kaum zwischen den französischen und deutschen Bürgern.

³¹Naßmacher & Naßmacher, 1999, Seite 261

³²O. Jung, 2005, Seite 331

³³Bertelsmann-Stiftung, 2013

³⁴Reinert, 2004, Seite 7

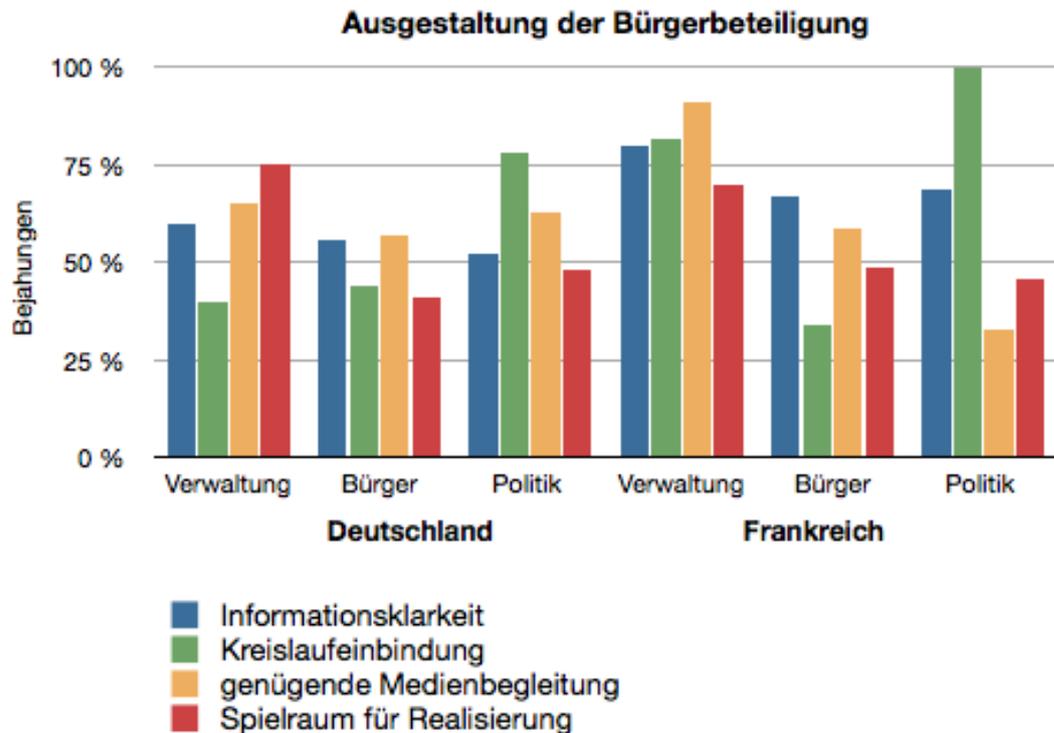


Abbildung 8.7: Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung

Obwohl die Bürger angeben, sich auch weiterhin engagieren zu wollen, ist für die Bürger eine effektive Bürgerbeteiligungsstrategie nicht existent. Es gibt kein in die Gemeinschaft eingebettetes deliberatives/kooperatives Instrument. Die finanzielle Situation, Bildung oder Alter spielen für diese Aussage nur eine untergeordnete Rolle. Es liegt vielmehr an der Kultur des Umgangs miteinander. Kooperation und Wertschätzung werden in Deutschland und in Frankreich von den Bürgern gleichermaßen negativ eingeschätzt.

Das robusteste Instrument, der Beirat, ist der Elitendemokratie zuzuordnen und teilweise der assoziativen Demokratie. Die Mobilisierungskraft der Viertelräte ist vergleichsweise hoch, jedoch nur sinnvoll, wenn sie in den politischen Kreislauf eingebettet werden. Ein interner Kreislauf der Bürger ist kaum vorhanden, da er nur wenige Bürger einbezieht und ein Austausch sich als schwierig erweist. Der Austausch muss angeleitet werden mit der Unterstützung der Verwaltung. Die Bürger trauen sich untereinander kaum Kompetenzen zu. In Frankreich wird dies noch deutlicher als in Deutschland. Dabei stehen in Frankreich die Partizipierenden unter einem gewissen Konkurrenzdruck. Dieser wird

jedoch in Deutschland stark vermieden. Es haben sich insbesondere diejenigen skeptisch geäußert, die bereits in Netzwerken eingebunden sind. Individuelle Beteiligung ohne eine organisatorische Teilnahme an den politischen Prozessen ist insbesondere durch die Instrumente der Bürgerbefragung und Bürgerentscheide auszumachen, der deliberative Prozess tritt also in den Hintergrund. Es lässt sich in dieser Befragung feststellen, dass eine Durchlässigkeit von individueller und organisierter Beteiligung zu erkennen ist. Über die Länderebene hinaus, d.h. auch über die politische Kultur hinaus, sind die Bürger fähig, zwischen diesen beiden Formen der Beteiligung zu wechseln. Insbesondere der Beirat ist wie die Bürgersprechstunde, Bürgerbefragung und Bürgerentscheide sehr aktiv vernetzt.

8.3 Handlungsoptionen für Deutschland

Mit der Erhebung von neuen internationalen Daten durch Fragebögen und Interviews konnten die Beteiligungsstrukturen katalogisiert und deren Umsetzung und Resultate analysiert werden. Es wird schnell ersichtlich, dass einige Instrumente mit unterschiedlichen Namen, sehr ähnlich ausgestaltet sind. Die Einteilung der Instrumente in verschiedene Demokratieunterformen ist somit schwieriger. Inwieweit die Instrumente in die städtische Demokratie eingreifen und diese verändern, ist in organisierte und unorganisierte Bürgerbeteiligung unterteilt worden. Insgesamt müssen die gleichen Schlüsse für die Bürgerbeteiligung gezogen werden, wie sie bereits Möckli für die direkte Demokratie getroffen hat, dass sie "(...) die institutionelle politische Beteiligung nicht (...)“³⁵ erhöhen kann. Linders Argumentation folgt der von Sintomer, dass die Befürworter der direkten Demokratie den ausgelösten Diskussionsprozess als Ziel definieren.³⁶

In der Studie wurden die führenden Demokratiemodelle im Zusammenhang mit den zentralen Ideen der Deliberation vorgestellt. In der Nutzerdemokratie bleibt die Art der Partizipation auf den Beteiligungskreis einschränkt. Die breite Öffentlichkeit wird somit nicht angesprochen, jedoch ist ein Austausch der Beteiligten, wenn richtig zusammengesetzt, zielführend und auch eine praktische Umsetzung möglich. Gerade hier ist die Definition von Pateman und Blondiaux eines seriösen und politischen Austausches von Argumenten möglich. Die Zusammensetzung ist hier jedoch der entscheidende Faktor und wird vorher bereits durch Machthabende vorbestimmt, siehe Kapitel 5. Die Elitendemokratie konnte ebenfalls keine breite Diskussion ermöglichen. Diese Art der Bürgerbeteiligung kann den Gemeinschaftssinn von Bürger, Verwaltung und Politik im Außenkreislauf stärken, aber nicht den im

³⁵Möckli, 1994, Seite 205

³⁶Linder, 1999, Seite 272

internen bürgerlichen Kreislauf. Sintomer geht davon aus, dass für das deliberative Modell vor allem das Argument selbst zählen muss und nicht wie dieses vorgetragen wird.³⁷ In der Assoziativen Demokratie ist für Schuppert die "(...) Assoziation der katalysatorische Vermittler zwischen privater und staatlicher Sphäre, die [...] eine prozesshafte, dynamische Schnittstellenfunktion"³⁸ inne hat.

Die Kontraste der Instrumente wurden verstärkt dargestellt. Eine Schlussfolgerung ist dabei, dass der künftige Weg der Demokratie eine Mischung aus Elitendemokratie, assoziativer Demokratie und einer repräsentativen Demokratie mit direkten und kooperativen Elementen sein wird. Herzberg hat zurecht darauf hingewiesen, dass eine direkte Kooperation zwischen Bürgern und Staat schwierig ist, da sie nicht an einem Tisch sitzen können. Er untermauert seine Aussage damit, dass die Bürger selten als gleichberechtigte Partner auftreten können, da Informationen, Zeit und Entscheidungsbefugnisse fehlen.³⁹ Ein ausgewogenes Dreieck, auch auf Seiten der Bürger, kann unter diesen Voraussetzungen kaum gelingen. Der deliberative Prozess kann eine Chance bieten, die aber nicht in eine deliberative Demokratie fließen wird. Die Frage nach unterschiedlichen Optionen stellt sich für Blondiaux auch gar nicht, da die Legitimität einer Entscheidung nicht nur auf einer Mehrheit beruhen kann, sondern auf die legitime Produktion dieser.⁴⁰ Unterstützung findet diese Annahme auch von Seiten der Partizipierenden in der Studie, die eine Entscheidung, insbesondere über die legitime Herstellung, definieren. Dabei gelten bestimmte Prinzipien, wie die Einbindung der Betroffenen, eine offene Diskussion und die Bewerbung des Verfahrens.⁴¹ Eine große Kluft liegt zwischen Alltag und Vision. Doch es hat sich gezeigt, dass sich einige Verfahren zu robusten Instrumenten in der Bürgergesellschaft entwickelt haben und sich die Beteiligten in erster Linie Deliberation wünschen. Die Instrumente dürfen jedoch nicht auf halber Strecke stehen bleiben. Wenn über Veränderungen in den Kommunen gesprochen wird, muss vor allem auf die Probleme bei der Einführung von Bürgerbeteiligung geachtet werden. Ein großer Faktor ist (1) die Legitimität, die möglicherweise in Hände von Personen/Gruppen gelegt wird, die weder gewählt wurden, noch die Bevölkerung repräsentieren. Streng empirisch gesehen ist Legitimität nur ein Ausdruck für die Unterstützung von einem politischen System. Im repräsentativen System ist es die Wahl. In einem Wettbewerb wird also um Wählerstimmen gerungen. Die Macht wird einer Person bzw. Partei angetragen, die nach einer definierten Struktur agiert.⁴² Dabei muss gesagt werden, dass diese Strukturen und diese Form des *Policy-Makings*, das Nullsummenspiel als Handlungsoption gang und gäbe

³⁷Sintomer, 2001, Seite 11

³⁸Schuppert, 1997, Seite 146

³⁹Herzberg, 2002

⁴⁰Blondiaux & Sintomer, 2012

⁴¹Blondiaux & Sintomer, 2012

⁴²Sintomer, 2001, Seite 4

ist, da die Interessen stets abgewogen werden. Eine (2) weitere Schwierigkeit ist das Durchgriffsrecht der Bürgerbeteiligung. Partizipation als Ausgleich für die fehlende Legitimation unter dem empirischen Aspekt soll das System stabilisieren. Gerade in der Studie wurde von vielen Bürgern festgestellt, dass ohne Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten keine Bürgerbeteiligung stattfindet. Die drei Partner des Kräftedreiecks müssen entscheiden, inwieweit die Handlungsoptionen so erweitert werden, dass eine Partnerschaft existieren kann. Hier entwickeln sich zwei Probleme: Erstens, wenn alles privatisiert ist und Entscheidungen nicht auf kommunaler Ebene gefällt werden, woran sollen sich die Einwohner dann beteiligen? Zweitens, stellt sich die Frage, ob ein Wechsel der Bürgerbeteiligung stattgefunden hat. Die Bürgerkommune ist ein zusätzliches Konzept zum Reformmodell NPM. Kooperative Demokratie könnte dabei als Gegenmodell verstanden werden. Der Rat bleibt ein wichtiges Steuerungsorgan, aber die Verwaltung und die gewählten Eliten müssen Verantwortung und Durchführungs- und Durchgriffsrechte abgeben. Das *local governance* als Voraussetzung für die Durchsetzung. Die (3) fehlende Gleichheit der Akteure in der Partizipation ist bereits als Problem in der Reformdebatte der Stadträte aufgetreten. Der Vorentscheider einer Fraktion hat eine viel größere politische Gewichtung als ein 'Hinterbänkler'. Auch die Gewählten repräsentieren bereits in ihren Strukturdaten nicht die Bevölkerung. Wenn Gleichheit als gleiche Partizipationschancen definiert wird, kann es niemals eine gleiche Beteiligung geben, weil beispielsweise das Interesse fehlt. Gleiche Partizipationschancen als Voraussetzung sind nicht vorhanden. Es muss eine Sozialisierung vorangehen, um eine Gleichheit der Fähigkeiten zu ermöglichen. Diese neuen Lern- und Sozialisierungstendenzen sind eingebettet in die neuen Merkmale der Demokratie. Die vertikalen Wege der Entscheidungsfindung werden durch horizontale abgelöst.

*"First of all, a more horizontal relationship between the different organs of the State and between the State and society, in a game of mutual demands and critiques which requires the involvement ("participation") of individual persons and forces, and an active role of the State."*⁴³

Die Individualisierung und zunehmende Komplexität müssen bei der Entscheidung für ein Instrument einbezogen werden. Es ist schwierig (4) die Bedürfnisse von Verwaltung und Rat in die Bürgerbeteiligung zu integrieren. In der Studie wurde ersichtlich, dass dem Rat nicht bewusst ist, wo und wann Bürgerbeteiligung als Ergänzungsmittel wirken soll. Dabei ist die kooperative Demokratie nicht nur als ein Ergänzungsmittel zu verstehen, sondern als eine Dauereinrichtung. Die Voraussetzungen für die Beteiligungsinstrumente sind vielschichtig. Der in einer Stadt beschlossene Fokus scheint das vorherrschende Kriterium bei der Auswahl zu sein.

⁴³Sintomer, 2001, Seite 9

In der Befragung wurde ersichtlich, dass erst eine Situation für Beteiligung durch Verwaltung und Politik geschaffen werden muss, damit die Einwohner partizipieren können, um Kosten zu antizipieren, Beteiligungsprozesse zu erläutern und Effizienzvergleiche zur Entscheidungsfindung und Ausübung ziehen zu können. Der Indikator der Durchlässigkeit zeigte an, in welchen Bereichen Interessen- und eine Engagementveränderung gewollt sind. Der Bürger entscheidet unter Berücksichtigung seiner Werte und Interessen, an welchen politischen Bereichen er teilhaben möchte. Diese Offenheit ist aber für viele Instrumente nicht zugänglich. Interessanterweise konnte in Frankreich festgestellt werden, dass die Interessen oder die wahrgenommenen Probleme mit dem vorhandenen Wissen nicht übereinstimmen. Die Bürger orientieren sich also in ihren Partizipationsmöglichkeiten nicht nach dem Output. Es ist das erwartete Outcome, das für die Bürger als wichtig erachtet wird. Die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und das Wahrnehmen von Eigenverantwortung können durch die Determinante der eigenen Bereitschaft zum Handeln außerhalb der Entscheidungsfindung antizipiert werden. Diese Determinante fällt jedoch wenig ins Gewicht, weder in Frankreich noch in Deutschland wird Hilfe bei der Aufgabendurchführung erwartet, siehe Tabelle 5.13.

Die Bürger sind in der Lage, zwischen dem Ehrenamt und der politischen Beteiligung zu unterscheiden. Das heißt auch, dass die Verwaltung in diesem Bereich keine Macht/Aufgaben abgeben muss. Um den Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland in Kürze zusammenzufassen: In Deutschland bestehen sehr gute Mitbestimmungsmöglichkeiten, aber zu wenig Werbung. In Frankreich gibt es sehr gutes Marketing, aber zu wenige Mitbestimmungsmöglichkeiten. Siehe die Zusammenfassung der Ergebnisse in der Tabelle 8.8. Im Allgemeinen können die Instrumente nicht das Input, Output und Outcome im gleichen Maß herstellen, sondern mischen sich stets aus zwei der drei Ziele. In sozioökonomisch schwachen Strukturen muss die Ansprache durch sehr viel unterschiedlichere Kanäle verlaufen, aber vor allem reicht ein Instrument nicht aus. Gerade hier müssen mit einer klaren Struktur unterschiedliche Angebote gemacht werden. Je größer ein Gebiet ist, um so stärker sollte auf direkte Demokratie gesetzt werden. Eine finale Entscheidung durch Befragung minimiert die enttäuschten Erwartungen.⁴⁴

In der Studie ist auffällig, dass höher Gebildete diejenigen sind, welche die konventionellen und unkonventionellen Partizipationsformen nutzen. Die Bildung ist bisher der Schlüssel zur Partizipation.⁴⁵ Ein weiterer Schlüssel liegt in der Vereinsmitgliedschaft. Die Partizipierenden handeln nach eigener Aussage in ihrer Partizipation für ein Netzwerk (86%) und konnten daher bereits dem Rat teilweise einen Responsivitätswillen anerkennen. Die Bürger, welche stark in Gruppen oder Vereinen engagiert sind,

⁴⁴Greif-Langer, 2013

⁴⁵Hadjar & Becker, 2009, Seite 119

sind zudem stärker im Beteiligungsinstrument involviert. Die einzige Ausnahme bildet das Jugendparlament. Hier wird jedoch eine hohe zeitliche Belastung angegeben und eine geringere Vereinsteilnahme. Die Instrumente, wie *Conseils de Quartier* und Beiräte, sind insbesondere für bereits Engagierte interessant. Insgesamt werden die organisierten Beteiligungsinstrumente von den Bürgern bevorzugt. Die Öffentlichkeitsarbeit für die gegebenen Partizipationsmöglichkeiten wird als stark unzureichend eingeschätzt. Dabei gibt es kein Informationsmittel, welches insbesondere die Aufmerksamkeit auf das jeweilige Instrument gelenkt hat. Es gibt bisher kein in die Gemeinschaft eingebettetes Instrument. Jedoch sollte gerade im Feld der Eliten- oder Vereinsteilnahme auf die Intentionen der Personen geachtet werden, da diese Gruppierungen starke Vorteile, wie die Informationsweitergabe, Policy-Making im kleinen Kreis, Wissen usw. gegenüber Einzelpartizipierenden besitzen. Das "(...) Wirtschaftlichkeitsprinzip hat gegenüber den Grundrechten und dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Vertrauens- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur nachrangige Bedeutung."⁴⁶ Es konnten nur kleine Einblicke der Sozialisationserfahrungen, die sich auf das Partizipationsverhalten ausgewirkt haben, gewährt werden. Festgestellt werden konnte, dass sich die Themenkomplexe erweitern und der Anspruch an die Deliberationsverfahren wächst. Die gewonnenen Erkenntnisse und daraus abgeleiteten Vorschläge aus dem Indikator der Einbindung der Instrumente sind, dass es einer verbesserten Steuerungsfähigkeit der Verwaltung bedarf, um evaluierende Zahlen der Kundenzufriedenheit herzustellen. Es muss von einer teilweisen "(...) Überdominanz der Bürokratie gesprochen werden, die sich durch die Übersteuerung des Routinealltags und Legitimitätslücken aufzeigt."⁴⁷ Die Berechtigungen zur Partizipation, welche auch die Einbindung in die Strategiefindung beinhaltet, scheitern nach Haus "(...) oft an der mangelhaften Vermittlung mit den etablierten Institutionen der Kommunalpolitik, in deren Augen ernsthafte Partizipationsansätze oft als inakzeptabler Machtverlust erscheinen."⁴⁸ Sie reduziert die Wettbewerbslogik der Parteien und ist in Deutschland daher unrealistisch umzusetzen, da der Bürgerkontakt immer Profilierungschancen in sich birgt und der Wettbewerb um Wählerstimmen beginnt.

Die kooperative Demokratie ist meiner Ansicht nach die logische Folge der repräsentativen Demokratie. Die Frage nach der fehlenden Gemeinschaft mit einer gemeinsamen Entscheidungsstruktur kann nicht mehr durch *One-Vote-Option* zu realisieren sein. Obwohl es für alle Mitspracherechte garantiert, denn jeder Bürger hat bei Abstimmungen eine Stimme. Aktives und passives Wahlrecht sind in der Realität kaum zutreffend. Dabei stellt sich nicht die Frage, ob es Veränderungen geben wird,

⁴⁶Kirchhof, 1983, Seite 505 in Dahm, 2004, Seite 175

⁴⁷Schöneich, 1996, Seite 2 in Newiger-Addy, 2002, Seite 15

⁴⁸Haus, 2005, Seite 66

sondern in welche Richtung. Die Veränderungen in der Ratsorganisation können Probleme nur noch mit Einschränkungen lösen, z.B. im Bereich der Verwaltungskontrolle, der Steuerungsfähigkeit und Vertrauensverbesserungen. Die Bürgerbeteiligung muss mit der Verwaltung erfolgen, kann aber nicht von ihr ersetzt werden. Dabei können im Inputbereich, insbesondere Effektivitätsverbesserungen durch Informationstransparenz eingeleitet werden. Die Bürgerbeteiligung macht das Nutzen des Wissens vor Ort möglich und hält Sozialisierungseffekte bereit. Korporatistische Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität der politischen Maßnahmen.⁴⁹ Um Reformen durchzusetzen, die das Ziel haben, eine Zusammenarbeit zwischen den Partnern in der Kommune zu verstärken, müssen neue Umgangsspielregeln für die Verwaltung und Politik festgelegt werden. Der Umsetzungsgrad der kooperativen Demokratie hängt entscheidend von örtlichen Faktoren ab, zunächst vom Vorhandensein akuter Kooperationsanforderungen der Bürger und einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft des Rathauses.⁵⁰ Die unorganisierte Partizipation hat insbesondere Vorteile im Bereich des Outcomes in der Demokratieentwicklung geschaffen. 'Nicht bereits Engagierte' können hier erstmals die Möglichkeit der Teilnahme finden. Um ein vollständiges Dreieck zu ermöglichen fehlt ihnen jedoch der 'Demokratievorteil' im Inputbereich, der von der organisierten Bürgerbeteiligung geliefert wird.

Das vollständige Dreieck ist ein Ausdruck einer balancierten Politik, die alle drei Partner einbezieht. Dabei spielen Information, Macht, Finanzierung und neue organisatorische Strukturen eine Rolle. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Gemeinschaft mit den neuen Herausforderungen umzugehen vermag. Das Dreieck ist der visuelle Abdruck der kooperativen Demokratie. Die Suche nach Instrumenten, die an das Idealbild heranreichen. Wie bereits beschrieben, gibt es kein einzelnes gemeinsames Partizipationsinstrument für alle Bürger einer Kommune. Das vollständige Dreieck benötigt Instrumente für eine organisatorische und unorganisatorische Beteiligung, dabei müssen die Instrumente stets nach der Förderung der fokussierten Demokratiestruktur eingeteilt werden. Die neue Partizipation führt dazu, dass eine neue Kommunikationsstrategie zum Tragen kommen muss, als Aktivierer des bürgerschaftlichen Engagements, Bündelungsinstanz der lokalen Kräfte, Moderator, Kontaktvermittler, finanzieller Förderer usw.⁵¹ Die Instrumente müssen auf ihre Zielstellung überprüft werden und vor allem müssen sie untereinander vernetzt sein. Das vollständige Dreieck bleibt ein visionäres Leitbild,

⁴⁹J. Bogumil, 2003, Seite 19

⁵⁰Banner, 1998, Seite 157

⁵¹Banner, 1998, Seite 153

das von einem größeren Gleichgewicht in Macht und Funktion zwischen den Partnern ausgeht, um die Zukunft der Kommunen zu sichern.

Tabelle 8.7: Handlungsoption für deutsche Städte

In-strumente	Ziele	kommunale Voraussetzungen	Wie umsetzen	Wann umsetzen	Planungsverfahren	Zielgruppe
Bürgerhaushalt	Mitteltransparenz und Effektivität und Effizienzverbesserung der Mittelverteilung	Verbindung zur lokalen Politik schwach ausgeprägt	Internet- und Zeitungsabstimmung sehr starke Werbung	Kann mit der Verwaltungsmodernisierung verbunden werden	die vorhandenen Systeme sind als sinnvoll einzustufen Werbung und Informationen sind bisher unzureichend Ziel eine langlebige Partizipation	für die Mobilisierung der noch nicht Partizipierenden sinnvoll
Beirat	Eine Minorität bzw. Problem speziell berücksichtigen Soziale Ziele werden verfolgt	keine	Inklusion in das politische System, statt Integration	Zur permanenten Einbindung von Interessen	auch bei hoher Parteipolitischer Präsenz möglich sehr viel häufiger Tagen lassen als bisher Langlebigkeit der Partizipation	hohes zeitliches Engagement - mit Beteiligten die viel Erfahrungen besitzen Chancengleichheit gering
Quartiersrat	Vereine und ihre Ressourcen nutzen	notwendige finanzielle Mittel	das Verfahren muss stets an das politische System gekoppelt werden	keine Wahl eines neuen Rates um Netzwerke aufzubauen	Es sollten nur Grundrahmenbedingungen geschaffen werden Offenheit des Verfahren Sprachbarrieren beachten Langlebigkeit der Partizipation	Netzwerke und Nachbarn Chancengleichheit hoch

Tabelle 8.8: Handlungsoption für deutsche Städte

In- stru- mente	Input	Output	Outcome	Nutzungs- häufigkeit	Wer muss Arbeit tätigen
Bürger- haus- halt	demokrat. Sicht: keine Verbesserung - mit dem erfolgreichsten Ausblick Wissen: mittelmäßig	Effizienzgewinn: mittelmäßig - hoch Transparenz- ge- winn: hoch	Kräfte-dreieck: keine Verbes- serung, Als Ausblick aber bestehen	Wiederholung	Werbung und Informationen sind Verwaltung und Politik zu erstellen
Beirat	demokrat. Sicht: mittelmäßig Wissen: hoch	Effizienzgewinn: mittelmäßig - hoch Transparenz- ge- winn: niedrig	Kräfte-dreieck: Verbesserung, Einseitigkeit	Durchgängig	Politik muss die Kreislauf- einbindung gewährleisten
Quar- tiers- rat	demokrat. Sicht: mittelmäßig Wissen: mittelmäßig - hoch	Effizienzgewinn: mittelmäßig - hoch Transparenz- gewinn: mit- telmäßig - hoch	Kräfte-dreieck: Konkurrenz- verhältnis, Einseitigkeit	zeitlich festge- legt	Politik sollte nur Grundrahmen- bedingungen schaffen, Infor- mationen von der Verwaltung

Literaturverzeichnis

- Allegretti, G. (2004). *The return of the Caravels: Participatory Budgets from South America to Europe*. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-418.html>. Verfügbar unter <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-418.html>
- Allegretti, G. & Herzberg, C. (2004). *Participatory budgets in Europe - between efficiency and growing local democracy* (Transnatio Aufl., Bd. 5). Amsterdam: TNI Briefing Series.
- Almond, G. u. S. V. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Aner, K. (2006). Wunsch und Wirklichkeit – Zivilgesellschaftliches Engagement zwischen sozialpolitischen Erwartungen und individuellem Handeln. *Neue Praxis*, 1, 53-67.
- Anheir, H. & Toepler, S. (2003). Bürgerschaftliches Engagement zur Stärkung der Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich. In H. Anheir & S. Toepler (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in internationalen Vergleich* (S. 13-56). Opladen: Leske + Budrich.
- Archambault, E. & Tchernonog, V. (2012). *Quelques repères sur les associations en France aujourd'hui*. Verfügbar unter https://www.associatheque.fr/fr/fichiers/divers/reperes_asso-paris_CPCA.pdf
- Arendt, H. (1970). *Macht und Gewalt*. München: Piper.
- Arnim, H. H. (1998). *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Arrondissement, M. d. e. (2011). Journal d'Informations de la Mairie du 14e Arrondissement. *InfoMag*, 13 (04/05 2011), 13.
- Articus, S. (2005). Die Zukunft liegt in den Städten. *Der Städtetag*, 3/2005, 6-9.
- Balleis, S. & Hill, J. (2007). Die Kommune als Moderator und Koordinator gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik Hans Seidel Stiftung), 6-16. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol_studien_2_07.pdf
- Balzert, H., Schäfer, C., Schröder, M. & Kern, U. (2008). *Wissenschaftliches Arbeiten, Wissenschaft, Quellen, Artefakte, Organisation, Präsentation*. Witten: W3L-Verlag Herdecke.
- Banner, G. (1996). Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung. In H. Hill & H. Klages (Hrsg.), *Jenseits der Experimentierklausel* (S. 175-190). Düsseldorf: Raabe.
- Banner, G. (1997). Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen! In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 125-138). Baden-Baden: Nomos.
- Banner, G. (1998). Die drei Demokratien der Bürgerkommune. In H. H. Arnim (Hrsg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik? Vorträge auf dem 2. Speyer Demokratie Forum im Oktober 1998 an der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (S. 133-162). Berlin: Dunker & Humblot.
- Banner, G. (2003). Institutionelle Stützen einer zukunftsfähigen Kommunalpolitik. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit, Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 77-93). Berlin: Sigma.
- Banner, G. (2004). *Bürgerhaushalt und kooperative Demokratie*. http://www.bhh.nrw.de/imnrw/docs/vortraege/vortrag_banner.pdf#search=%22Die Ordnungs-

- kommune mit ihrer funktionierenden%22. Verfügbar unter http://www.bhh.nrw.de/imnrw/docs/vortraege/vortrag_banner.pdf#search=%22DieOrdnungskommunemitiherrerfunktionierenden%22
- Barber, B. R. (1987). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Nr. 1). Oakland: University of California Press.
- Barber, B. R. (1994). *Starke Demokratie - Über die Teilhabe am Politischen Berlin*. Berlin: Rotbuch.
- Bauer Rudolph. (2009). Bürgergesellschaft als Bertelsmann-Projekt Ein kritischer Bericht. In B. I. E. Adalbert & K. Ansgar (Hrsg.), *Projekt, Bürgergesellschaft als Deutschland, Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale* (S. 265-291). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baulig, S. (2011). *Subsidiarität als Sozialprinzip Grundaussagen und Anwendungsbereiche*. München: GRIN.
- Behindertenbeirat münchen*. (2012, 4). Verfügbar unter <http://www.behindertenbeirat-muenchen.de/%C3%BCber-uns.html>
- Benninghaus, H. (2002). *Deskriptive Statistik: eine Einführung für Sozialwissenschaftler*. München: Westdeutscher Verlag.
- Benz, A. (1997). Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen* (S. 88-113). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bertelsmann-Stiftung. (2013). *Bürger beteiligen!: Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren für eine neue Beteiligungskultur in Behörden*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Björn Kraus. (2014). *Macht in der Sozialen Arbeit: Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung* (3. Aufl.). Lage: Jacobs-Verlag.
- Blanke, T. (1998). *Verwaltungsmodernisierung: Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie* (R. i. A. d. H. B. Stiftung, Hrsg.). Baden-Baden: Nomos.
- Blondiaux, L. (2005). L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes. In M.-H. Bacque & Y. Sintomer (Hrsg.), *Participation démocratique et gestion de proximité* (S. 119-135). Paris: La découverte.
- Blondiaux, L. (2008a). Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. *Raisons politiques*, 30, 131-147.
- Blondiaux, L. (2008b). *Le nouvel esprit de la démocratie* (Bd. Actualité de la démocratie participative). Lille: Seuil.
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2012). Der deliberative Imperativ. In C. Herzberg, H. Kleger & Y. Sintomer (Hrsg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie- Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa* (S. 83-107). Frankfurt a.M.: Campus.
- Bobigny, S. (2012, 09). *Bürgerhaushalt bobigny*. Verfügbar unter <http://www.bobigny.fr/jsp/site/Portal.jsp?pageid=178>
- Bobigny, V. de. (o.J.). *Bobigny 2015 – demain s'invente ici*.
- Bodmer, F. (2004). *Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte* (WWY Forsch Aufl.). Basel: Universität Basel.
- Bogumil, J. (1997). Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung-Modell ohne Realitätsbezug. In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 33-43). Baden-Baden: Nomos. Verfügbar unter <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/1997-1.pdf>
- Bogumil, J. (2001). *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen - Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch*. Verfügbar unter <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fhomepage.ruhr-uni-bochum.de%2Fjoerg.bogumil%2FDownloads%2FZeitschriften%2Fkassel.pdf&ei=IzNcUJeqMYvDtAbIsoGwBw&usq=AFQjCNEtjLfOcT4uyf4KTOOjVEO39JPBQ&sig2=57tw-kBDaziJHjtbAX1fJA>

- Bogumil, J. (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß. In K. Schedler & D. Kettinger (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 15-42). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Bogumil, J. (2004). Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern. In K. Simon (Hrsg.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern* (S. 37-51). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. & Schwarz, G. (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune Leistungen - Grenzen-Perspektiven* (H. Böhret Carl / Brinkmann & D. Budäus, Hrsg.). Berlin: Sigma.
- Bogumil, J. & Lars, H. (2002). *Bürgerkommune konkret - Vom Leitbild zur Umsetzung* (Bd. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bogumil, L., Jörg / Holtkamp. (2002). *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie Erste Ergebnisse einer explorativen Studie* (Bd. 55). <http://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis55.pdf>.
- Bongardt, H. (1999). *Die Planungszelle in Theorie und Anwendung*. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.
- Boutry, V. (2009). *Contre le chômage, a-t-on vraiment tout essayé ?* Roubaix: Cahiers de l'université populaire et citoyenne de Roubaix.
- Brandl, U. (2007). Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik Hans Seidel Stiftung), 104-111. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol_studien_2.07.pdf
- Brangsch, L. (2002). *Haushaltspolitik vor neuen Herausforderungen Bürgerinnen und Haushalt - eine komplizierte Beziehung am Scheideweg*. Berlin.
- Brangsch, P. & Brangsch, L. (2005). *Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie – Bedingungen und Strategien einer partizipativen Haushaltspolitik Eine Lese- und Arbeitsbuch* (Manuskript Aufl.; Rosa-Luxemburg-Stiftung, Hrsg.). Berlin: Karl Dietz-Verlag.
- Braunsdorf, F. (2010). *Demokratie: eine Angelegenheit der Bürger oder der Eliten?* Frankfurt a.M.: GRIN Verlag.
- Brendel, V., Marine, C., Obled, L., Joachim, P., Segol, J. & Veyrenc, T. (2006). *La démocratie participative dans le Xeme arrondissement de Paris Etude sur les formes françaises de la démocratie participative réalisée par un groupe d'étudiants de Master de l'IEP de Paris*. Paris: Université Paris.
- Bürgergesellschaft. (2008, 12). Verfügbar unter <http://www.buergergesellschaft.de/aktuelles/news-einzelansicht/106148/tn/5325/?txttnews>
- Bürkle, G. & Stremme, K. (2005). *New Public Management -Neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung*. Verfügbar unter www.stud.uni-karlsruhe.de/~ubaxf/buerkle.org_downloads/ABWL_Se.Pdf.
- Buß, C. (2008). *Kooperative oder direkte Demokratie: Partizipative Haushaltsfindung im Vergleich. Potsdam, Bobigny und Luzern*. Münster: LIT Verlag.
- Calame, M. (2000). *Les conférences de citoyens sont elles compatibles avec la démocratie Réflexion sur la gouvernance des questions réputées "complexes", arguments pour le développement des conférences de citoyens*. Verfügbar unter <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-187.html>
- Calame, P. (1995). *Les principes de gouvernance; leur application à la France et plus particulièrement aux relations entre pouvoirs publics et habitants des quartiers populaires*. Verfügbar unter <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-177.html>
- Cald, L. (2011). *Etes-vous de droite ou de gauche ? : Le quiz qui revele votre identite politique*. Paris: Max Milo Editions.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 315-347.
- Charzat, M. (1998). *Le Paris Citoyen La révolution de la démocratie locale*. Paris: Stock.

- Chavrier, G. (2008). La politique de la ville, une politique de la solidarité ? In M. Hecquard-Theron (Hrsg.), *Solidarités, perspectives juridiques* (S. 137-155). Toulouse: Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse.
- Chevallier, J. (1997). L'élite politico-administrative. *Pouvoir*, 80, 89-100.
- Cronauge, U. & Westermann, G. (2006). *Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände* (5. Aufl., Bd. Finanzwesen der Gemeinden) (Nr. 3). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Dahl, R. (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109 (1), 23-34.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of Power. *Behavioral Science*, 2, 202-210.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale: Yale University Press.
- Dahm, S. (2004). *Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Dahme, N., Hans Jürgen Wohlfahrt. (2009). Zivilgesellschaft und managerieller Staat Bürgergesellschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In I. Bode (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (S. 240-264). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Denni, B. (1993). Les élites en France. In D. Chagnollaud (Hrsg.), *La vie politique en France* (S. 319-349). Paris: Seuil.
- Dettling, W. (2009). Vom Rand in die Mitte? Perspektiven der Bürgergesellschaft. In I. Bode, A. Evers & A. Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Diane, L. (2008). Démocratiser radicalement la démocratie. *Nouvelles pratiques sociales*, 21 (1), 121-136.
- Dienel, P. (1997). *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy* (1. Aufl.). New York: Harper and Row.
- Fiedler, J. (2001). Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Großstädten: die Hauptaufgabe liegt noch vor uns. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.
- Fischer, K. (2008). Globalisierung und der neue Internationalismus. In K. Fischer & S. Zimmermann (Hrsg.), *Internationalismen. Transformation weltweiter Ungleichheit im 19. und 20. Jahrhundert* (S. 193-214). Wien: Promedia.
- Fraenkel, E. (1979). Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im Verfassungsstaat. In E. Fraenkel (Hrsg.), *Deutschland und die westlichen Demokratie* (S. 113-151). Stuttgart: Kohlhammer.
- Franzke, J. (2014). *Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Franzke, J. & Kleger, H. (2010). *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*. Berlin: Sigma.
- Freitag, M., Vatter, A. & Müller, C. (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der Direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (3/2003), 1-22.
- Frère, E. (1997). *Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich Historische Entwicklungen, rechtliche Rahmenbedingungen und öffentliche Finanzstrukturen im föderalen und zentralen System*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Friedrich, E. (2006). *Kommunalfinanzen in Europa - Informationen zu Gemeindefinanzen in europäischen Staaten*. Verfügbar unter <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/de-000.html>
- Frischmuth, B. & Kodolitsch, P. von. (1998). *Veränderungen im Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung*. Difu-Werkstattpapier. Verfügbar unter <http://www.difu.de/25Jahre/papiere/Stabilitaet.html>
- Fung, A. & Wright, E. O. (2012). Die Gegenmacht in der partizipatorische und deliberativen Demokratie. In C. Herzberg, H. Kleger & Y. Sintomer (Hrsg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie - Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa* (S. 107-147). Frankfurt a.M.: Campus.
- Gabriel, O. W., Trüdinger, E.-M. & Völkl, K. (2004). *Bürgerengagement in Form von ehrenamtlicher Tätigkeit und sozialen Hilfsleistungen* Statistisches Bundesamt. Verfügbar un-

- ter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Wirtschaftszeitbudget/Ehrenamt42005.pdf?_blob=publicationFile
- Gabriel, O. W. & Walter-Rogg, M. (2006). Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 2, 39-56.
- Glaeßner, G.-J. (2006). *Politik in Deutschland*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Glück, A. (2007). Kommunalpolitik und aktive Bürgergesellschaft. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik), 50-61. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol.studien_2_07.pdf
- Gnau, C. (2014). *Demokratie und politische Beteiligung*. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.
- Greif-Langer, M. (2013, 10). *Bürgerbeteiligung in Frankreich*. Persönliches Interview.
- Grunow, D. (1998). Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik; Politisches Handeln in Gemeinden* (S. 396-410). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1996). *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hadjar, A. & Becker, R. (2009). Bildungsexpansion und politisches Engagement - Unkonventionelle politische Partizipation im Zeitverlauf. In J. Newig & O. Fritsch (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt: Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (S. 101-124). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Haus, M. (2005). Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen - Versuch einer konzeptionellen Annäherung. In M. Haus (Hrsg.), *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland Zwischen Innovation und Beharrung* (S. 7-54). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Haus, M., Egner, B., Heinelt, H. & König, C. (2005). *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*. Baden: Nomos.
- Haus, M., Heinelt, H. & Stewart, M. (2005). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. London: Routledge.
- Häußermann, J., Hartmut / Wurtzbacher. (2004). Die Gemeinde als Ort politischer Integration. In P. Heitmeyer Wilhelm / Imbusch (Hrsg.), *Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft* (S. 429-450). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hayek, F. A. von. (2005). *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen: Verlag Mohr Siebeck.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy* (Bd. 3). Stanford: Stanford University Press.
- Hendler, R. (1996). Vorzüge und Nachteile verstärkter Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene. In H.-G. Hennecke (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklung der inneren Kommunalverfassungen* (S. 102-120). Stuttgart: Iboorberg.
- Herzberg, C. (o. J.). *Der Bürgerhaushalt in Europa - Europäische Kommunen auf dem Weg zur Solidarkommune?* Verfügbar unter http://2.static.e-corpus.org/download/notice_file/849897/HerzbergThese.pdf
- Herzberg, C. (2002). *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre; Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann* (Region-Nation-Europa Aufl.; H. Kleger, Hrsg.). Münster: LIT Verlag.
- Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA Verlag.
- Herzberg, C., Röcke, A. & Sintomer, Y. (2009). Mehr lokale Demokratie wagen Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts. *Polar*, 17, 55-59.
- Herzberg, C., Sintomer, Y. & Kleger, H. (2012). *Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hill, H. (1994). Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung. In U. Steger (Hrsg.), *Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance* (S. 49-66). Frankfurt a.M., New York: Campus.

- Hill, H. (1997). Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune. In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 23-31). Baden-Baden: Nomos.
- Hill, H. (2000). Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert. In A. Glück (Hrsg.), *Neue Wege in der Kommunalpolitik: Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft* (S. 11-22). München: Jehle.
- Hill, H. (2013). *Verwaltungskommunikation: wissenschaftliche Analysen und praktische Beispiele* (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Himmelman, G. (2002). Direkte Demokratie lernen oder Demokratie direkt lernen? Demokratiepädagogik als Demokratiepoltik. In T. Schiller & V. Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie - Forschung und Perspektiven* (S. 262-276). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Politiy Press.
- Hirst, P. & Bader, V. (2001). *Associative Democracy: The Real Third Way* (V. Bader, Hrsg.). New York: Oxon.
- Hoffmann-Jaberg, B. & Roth, D. (1994). Die Nichtwähler. Politische Normalität oder wachsende Distanz zu den Parteien? In W. Bürklin & D. Roth (Hrsg.), *Das Superwahljahr. Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten?* (S. 132-159). Köln: Bund-Verlag.
- Hoffmann-Martinot, V. (2003). The French Republic, One yet Divisible? In N. Kersting & A. Vetter (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Efficiency and Democracy?* (S. 157-182). Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, L. (2002). *Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren - Der Wandel von polity, politics und policy*. Verfügbar unter <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/Disszusammendruck.pdf>
- Holtkamp, L. (2004). *Strategische Haushaltskonsolidierung oder "Durchwursteln"?* Verfügbar unter http://www.die-gruenen-waltrop.de/pdf/strategische_haushaltskonsolidierung.pdf
- Holtkamp, L. (2005). Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung- Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität. In J. Oebbecke (Hrsg.), *Nicht- normative Steuerung in dezentralen Systemen* (S. 15-34). Wiesbaden: Steiner.
- Holtkamp, L. (2006). Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. *Politische Vierteljahresschrif* (4/06), 641-661.
- Holtkamp, L. & Bogumil, J. (o.J.). *Bürgerkommune und local governance*.
- Holtkamp, L. & Bogumil, J. (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In L. Schwalb & H. Walk (Hrsg.), *Local Governance mehr Transparenz und Bürgernähe* (S. 231-251). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Houk, M. (2004). L'institution de la proximité Les arrondissements de Paris, de Marseille et de Lyon depuis 1983. In B. Jouve & P. Booth (Hrsg.), *Démocraties métropolitaines* (S. 263-290). Quebec: Presses de l'université du Quebec.
- Interaktive Demokratie e.V. (o.J.). *Liquid Democracy Journal on electronic participation, collective moderation, and voting systems*. Verfügbar unter <http://www.liquid-democracy-journal.org/>
- Jann, W. (1994). *Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland (Gutachten)*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2004). Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In A. Benz (Hrsg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 193-214). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Jörg, B. (1999). Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In H. u. Kubicek (Hrsg.), (Bd. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, S. 51-61). Heidelberg: Multimedia @ Verwaltung.
- Jörg, B. (2001). *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Jouve, B. (2004). Conclusion: démocraties métropolitaines, de la grandes transformation à la grande illusion ? In B. Jouve & P. Booth (Hrsg.), *Démocraties métropolitaines* (S. 293-329). Quebec: Presses de l'université du Quebec.

- Jung, O. (2005). Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In A. Kost (Hrsg.), *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (S. 312-366). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Jung, S. (2001). *Die Logik der direkten Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jungfer, K. (2005). *Die Stadt in der Krise Ein Manifest für starke Kommunen*. München: Carl Hanser Verlag.
- Junkernheinrich, M. & Boettcher, F. (2008). *Gemeindefinanzen*. Bottrop: Bertelsmann Stiftung.
- Kathrin Voss. (2014). *Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet* (Springer F Aufl.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kauer, L. (2005). *Direkte Demokratie*. Verfügbar unter http://www.iew.unizh.ch/study/courses/downloads/Direkte_Demokratie.pdf#search%22%C3%96konomischeTheoriederPolitikKauer%22
- Keller, S. (2005). Kooperationen stärken die zukunftsstädte für die zukunftsstädte. *Der Städtetag*, 3/2005, 74-82.
- Kerstin Pohl. (2013). *Politische Partizipation : theoretische Konzepte und empirische Befunde*. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.
- Kersting, N. (2004). *Zukunft der lokalen Demokratie Modernisierungs-und Reformmodelle*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kesselmann, M. (2013). France. In M. Kesselmann, J. Krieger & W. Joseph (Hrsg.), *Introduction to Comparative Politics: Challenges and Changing Agendas* (S. 99-157). Wadsworth: Cengage Learning.
- KGSt. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- KGSt. (2001). *Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell* (Sonder-Info Aufl., Bd. 46) (Nr. 1/2001). Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- Kirchgässner, G. (2002). Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen. In T. Schiller & V. Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie - Forschung und Perspektiven* (S. 88-101). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kirchhoff, S., Kuhnt, S., Lipp, P. & Schlawin, S. (2010). *Der Fragebogen Datenbasis, Konstruktion und Auswertung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kißler, L. (1997). 'Kundenorientierung' der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der lokalen Demokratie? In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 95-112). Baden-Baden: Nomos.
- Klein, A. & Schmalz-Brun, R. (1997). Herausforderungen der Demokratie Möglichkeit und Grenzen der Demokratisierung. In A. Klein & R. Schmalz-Brun (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland Möglichkeiten und Grenzen* (S. 7-38). Baden-Baden: Nomos.
- Klenk, W. (2008). *Wir entscheiden zusammen - Konsensfindung am Runden Tisch*. Verfügbar unter http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_klenk.111028.pdf
- Klepp, C. & Rippitsch, D. (2008). *25 Jahre Universitätslehrgang Politische Bildung in Österreich* (1. Aufl.). Wien: Facultas.
- Kneuer, M. (2013). *Mehr Partizipation durch das Internet?* Mainz: LpB.
- Kochniss, B. (2003). *Aktive Bürgerschaft. Über die Rollen des Bürgers im Verhältnis zur Verwaltung*. Münster: LIT Verlag.
- König, A. (2010). *Die Gemeinde und ihre Bürger*. Verfügbar unter <http://partizipation.blogspot.de/>
- Kopatz, M. (2003). Einführung: Über die Bedeutung der Verwaltungsmodernisierung für die zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 7-23). Berlin: Sigma.
- Kornelius, B. & Roth, D. (2004a). *Politische Partizipation in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.
- Kornelius, B. & Roth, D. (2004b). *Politische Partizipation in Deutschland Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage* (B. Stiftung, Hrsg.). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter <https://www.google.de/search?q=Kornelius%2C+Bernhard%2FRoth%2C+Dieter+%282004%29+Politische+Partizipation+in+Deutschland%3B+Bertelsmann+Stiftung&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:de:official&client=firefox-a>

- Kreidl, J. & Stein, P. (2007). *Heimat lebens- und lebenswert gestalten: Herausforderung für Staat und Kommunen im Zeichen veränderter Rahmenbedingungen*. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol_studien_2.07.pdf
- Kuhlmann, S. (2004a). Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. *Politische Vierteljahresschrift*, 45, 370-394. Verfügbar unter <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s11615-004-0059-y>
- Kuhlmann, S. (2004b). *Lokale Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich: Dezentralisierung, Demokratisierung, Ökonomisierung*. Verfügbar unter <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/Downloads/Tagung/TagungSept04.Kuhlmann.pdf>
- Kuhlmann, S. (2006a). *Evaluation des Neuen Steuerungsmodells Ergebnisse des Forschungsprojekt '10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung'*. Verfügbar unter <http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/abgeschl-proj/10J-NSM-KuhlmannPVS3-2004.pdf>
- Kuhlmann, S. (2006b). Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 2/2006, 84-102.
- Kuhlmann, S. (2006c). Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: Ein deutsch-französischer Vergleich. *PVS Sonderheft*, 37/2006, 397-423.
- Kuhlmann, S. (2007a). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich*. Potsdam: Habilitationsschrift.
- Kuhlmann, S. (2007b). *Reforming local Public Services - Trends and Effects in Continental Europe: German-French Comparison*. Verfügbar unter http://www.uni-potsdam.de/db/lis_regierungssystem_brd/files/kuhlmann-irspm-1.pdf
- Kuhlmann, S. (2008). *Reforming local public services* (Bd. 10). Verfügbar unter http://www.uni-potsdam.de/db/lis_regierungssystem_brd/files/kuhlmann-irspm-1.pdf
- Kuhlmann, S. (2009). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich* (Bd. 14). Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, S. (2010). Interkommunale Revolution in Frankreich? Territoriale Konsolidierung ohne Gebietsfusion. In J. Bogumil & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 277-292). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2010). Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation - die 'neue Welle' subnationaler Verwaltungsreform. In J. Bogumil & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 11-19). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kühn, J. (2014). *Partizipation in kindertageseinrichtungen*. Norderstedt: GRIN.
- Kühnemund, B. (2008). *Eigentum und Freiheit-Ein kritischer Abgleich von Kants Rechtslehre mit den Prinzipien seiner Moralphilosophie*. Kassel: Universität Kassel.
- Kuhnt, B. & Müllert, N. (2004). *Moderationsfibel-Zukunftswerkstätten verstehen, anleiten, einsetzen* (Bd. 1). Neu-Ulm: Verein zur Förderung der sozialpolitischen Arbeit.
- Kunz, V. (2000). *Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich - Eine empirische Analyse zum Einfluss parteipolitischer Mehrheiten*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kurrle, A. (1995). Controlling und Effizienz, Die Messung der Effizienz des Controlling in der Industrie auf der Grundlage einer empirischen Einzelanalyse. In R. Federmann & H. Kleineidam (Hrsg.), *Management, Rechnungslegung und Unternehmensbesteuerung* (S. 271-300). Bielefeld: ESV.
- Ladner, A. & Reto, S. (2003). Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Konvergenz oder Divergenz? *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 9(1), 233-259.
- Lamping, W., Schridde, H., Plaß, S. & Blanke, B. (2002). *Der Aktivierende Staat Positionen, Begriffe, Strategien - Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Hannover: Universität Hannover.
- Landschaftsbeirat herne. (2013, 4). Verfügbar unter <http://www.herne.de/kommunen/herne/ttw.nsf/id/DELandschaftsbeirat>

- Langenberg, T. & Schellong, A. (2005). Die Rolle der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Kommunalpolitik des 21. Jahrhunderts. In A. Stock & J. Kegelmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell* (S. 199-215). Stuttgart: ibidem.
- Lars Holtkamp, L. K., Jörg Bogumil. (2006). *Kooperative Demokratie: das demokratische Potenzial von Bürgerengagement* (Bd. Studien zur Demokratieforschung) (Nr. 9). Frankfurt a.M.: Campus.
- Leggewie, C. (2011). Bürger und Bürgerinnen, hinein in die Parteien! In A. Oxenfarth (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung 3.0 Zwischen Volksbegehren und Occupybewegung* (S. 19-27). oekom.
- Leonard, D. (2013). *Die Planungszelle als demokratische Einflussmöglichkeit auf die Technikentwicklung*. München: GRIN Verlag.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie - Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Loewenstein, K. (1975). *Verfassungslehre* (3. Aufl.). Tübingen: Verlag Tübingen.
- Longchamp, C. (2002). Prädisposition und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen Der Dispositionsansatz als Instrument der politischen Kommunikation für die Entscheidungsanalyse in der direkten Demokratie. In T. Schiller & V. Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie - Forschung und Perspektiven* (S. 288-303). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (2009). *Soziologische Aufklärung 3: Soziales System, Gesellschaft, Organisation*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Luthardt, W. & Waschkuhn, A. (1997). Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie Entwicklungsstand und Perspektiven. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland Möglichkeiten und Grenzen* (S. 59-87). Baden-Baden: Nomos.
- Maaß, V. (2001). *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Mabileau, A. (1996). *Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich: das lokale System Frankreichs*. Basel: Birkhäuser Verlag.
- Mäding, H. (2001). Haushaltswirtschaft im Spannungsverhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und Reform. In E. Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (S. 359-370). Opladen: Leske + Budrich.
- Magel, H. & Bock, H. (2007). Eine einmalige Erfolgsgeschichte fortsetzen - Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern. *Politische Studien*, 2/2007 (Zukunftsorientierte Kommunalpolitik), 138-150. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol_studien_2_07.pdf
- Mansbridge, J. (1999). Everyday Talk in the Deliberative System. In S. Macedo (Hrsg.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement* (S. 211-242). New York: Oxford University Press.
- Marcou, G. (2004). Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat. In G. Marcou & H. Wollmann (Hrsg.), *Annuaire 2004 des collectivités locales* (S. 235-252). Paris: CNRS.
- Mastronadi, P. & Schedler, K. (2004). *New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs*. Bern: Haupt.
- Mauch, S. (2014). *Bürgerbeteiligung*. Karlsruhe: Boorberg.
- Maywald, A. (2009). *Professionalisierung Sozialer Arbeit durch Qualitätsmanagement? Eine Studie zur Effektivität und Effizienz von QM- Systemen für den Sozialen Bereich*. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Metha, G. & Rückert, K. (2003). *Mediation und Demokratie*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Meyer, H. (2001). Mit Recht steuern- Das 'Was' und 'Wie' im kommunalen Kompetenzgefüge und im Haushaltsrecht. In M. Wallerath (Hrsg.), *Verwaltungserneuerung - Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen* (S. 65-80). Baden-Baden: Nomos.
- Miosga, M. (2007). Kommunale Wirtschaftsentwicklungen im Wandel zur Wissensgesellschaft - Herausforderungen und Strategien. *Politische Studien*, 2/2007, 80-92. Verfügbar unter http://www.landentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/franke/pol_studien_2_07.pdf
- Möckli, S. (1994). *Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien* (Bd. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft) (Nr. 16). St. Gallen: Haupt.
- Möckli, S. (1995). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und direkte Demokratie*. St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen.

- Möckli, S. (2004). *Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Deutschland und der Schweiz*. Verfügbar unter http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/DD_im_Vergleich.pdf
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw Hill.
- Nagel, E. & Müller, W. (1999). *NPM (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung*. Basel: WWZ Universität Basel.
- Nagel, J. H. (2013). *Representation: Elections and Beyond* (1. Aufl.). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Naschold, F. & Bogumil, J. (2000). *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Naschold, F., Oppen, M. & Wegener, A. (1997). *Innovative Kommunen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (1999). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Stuttgart: Leske + Budrich.
- Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland* (Bd. 2). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Neumann, W. (2007). Kommunen & Integrationspolitik im französisch-deutschen Vergleich. *28 Dokumente*, 3/2007, 28-32.
- Newig, J. & Fritsch, O. (2009). Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance: eine Analyse umweltpolitischer Teilnahmeverfahren im transatlantischen Vergleich. In I. Bode, A. Evers & A. Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (Bd. 29, S. 214-239). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Newiger-Addy, G. (2002). *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Eine Untersuchung zu den Chancen von Politikreformen im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung* (Berliner Beiträge zur Verwaltungspolitik Aufl.). Berlin: Weißensee-Verlag.
- Newman, P. & Thornley, A. (2004). Londres Le maire et le partenariat dans und ville globale. In B. Jouve & P. Booth (Hrsg.), *Democraties metropolitaines* (S. 93-110). Quebec: Presses de l'université du Quebec.
- Nez, H. (2006). *La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées*. Paris: IEP de Paris.
- Niedermayer, O. (2013). *Abkehr von den Parteien? : Parteiendemokratie und Bürgerprotest*. Wiesbaden: Springer VS.
- Offe, C. (1995). Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions. In J. Cohen & R. Joel (Hrsg.), *Associations and Democracy* (Real Utopias Aufl., S. 114-132). New York, London, Versa: Verso.
- Offe, C. & Fuchs, S. (2001). Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland. In R. Putmann (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn Sozialkapital im internationalen Vergleich* (S. 417-514). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Olk, T. (2007). Hat sich Engagementpolitik etabliert? *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung, Bürgergesellschaft Wunsch und Wirklichkeit* (2), 15-26.
- Oscar W. Gabriel, K. V. und. (2005). Politische und soziale Partizipation. In E. Gabriel Oscar W. und Holtmann (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland* (S. 523-573). München/Wien: Oldenbourg.
- Osner, A. (2008). *Ratsarbeit effektiver machen. Wie Politik die Kooperation mit der Verwaltung verbessern kann*. Verfügbar unter http://www.politik-sucht-frauen.de/doc/doc_download.cfm?uuid=F5D5D83BC2975CC8A68AA2532C901EF1&&IRACER_AUTOLINK&&
- Paust, A. (2002). Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem. In T. Schiller & V. Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie -Forschung und Perspektiven* (S. 218-230). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Polterauer, J. & Nährlich, S. (2009). *Corporate Citizenship: Funktion und gesellschaftliche Anerkennung von Unternehmensengagement in der Bürgergesellschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Porst, R. (2009). *Fragebogen - Ein Arbeitsbuch*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pröhl, M., Sinning, H. & Nährlich, S. (2002). *Bürgerorientierte Kommune in Deutschland Anforderungen und Qualitätsbausteine*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quartiersmanagement berlin. (2012, 5). Verfügbar unter <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Berliner-Quartiersraete.3498.0.html>
- Quartiersmanagement oberschöneweide. (2013, 4). Zugriff am 15.05.2014 auf <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Oberschoeneweide-Bewohnergetragen.1538.0.html>
- Quartiersmanagement rollberg. (2013, 5). Verfügbar unter <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Rollbergsiedlung.110.0.html>
- Rapic, S. (2007). *Ethische Selbstverständigung-Kierkegaards Auseinandersetzung mit der Ethik Kants und der Rechtsphilosophie Hegels*. Kopenhagen: Gruyter.
- Raven, B. H. (2008). The Bases of Power and the Power - Interaction Model of Interpersonal Influence. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 8 (1), 1-22.
- Rehmet, F. (2012). *Wer gebraucht direktdemokratische Instrumente? Initiatoren und Unterstützer von Volksbegehren*. Verfügbar unter http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen06_Akteure.pdf
- Reichard, C. (1998). *Was nützen Experimentierklauseln?* Verfügbar unter http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public_management/experimentierklauseln.pdf
- Reinau, H.-J. (2013). *Politische Partizipation : Idee und Wirklichkeit von der Antike bis in die Gegenwart*. Berlin: De Gruyter.
- Reinders, H., Ditton, H., Gräsel, C. & Gniewosz, B. (2011). *Empirische Bildungsforschung: Strukturen und Methoden*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Reinert, A. (2004). *Planungszelle, Bürgerhaushalt, Meditation. Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und ihr Zusammenspiel mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid* (V. Mittendorf, Hrsg.). Marburg: Stiftung Mitarbeit.
- Reiser, M. (2006). *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Riehle, E. (2003). *Stadtentwicklung, Gemeinwesen und Mediation*. Münster: LIT Verlag.
- Röcke, A. (2005). *Losverfahren und Demokratie: Historische und demokratietheoretische Perspektiven*. Münster: LIT Verlag.
- Rolf, P. & Thomas, S. (2006). *Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Roth, R. (2013). *Demokratieformen Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene*. http://www.boell.de/downloads/201303_Studie_Demokratiereformen_Roland_Roth.pdf.
- Rund, M., Lutz, R. & Fiegler, T. (2001). Kommunale Teilhabepaltung im Kontext integrierter Sozialraumplanung. In Lampke, Rohrman & Schädler (Hrsg.), *Örtliche Teilhabepaltung mit und für Menschen mit Behinderungen: Theorie und Praxis* (S. 89-104). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Sautmann, R. (2010). *Städte und Gemeinden in Finanznot: Zur Krise der kommunalen Selbstverwaltung*. Verfügbar unter <http://richard-sautmann.suite101.de/staedte-und-gemeinden-in-finanznot-a68880#ixzz1l6Etl4bh>
- Scharpf, F. W. (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Cornelsen.
- Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K. & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Berlin: Hans Böckler Stiftung.
- Schein, S. (2011). *TatOrt Nachhaltigkeit - Die Kommune als Raum zur Stabilisierung von Lokalen Agenda Prozessen*. Graz: GRIN.
- Schicha, C. (2003). Kritische Medientheorien. In S. Weber (Hrsg.), *Theorien der Medien* (S. 108-131). Konstanz: UVK.
- Schild, J. & Uterwedde, H. (2006). *Frankreich: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft* (Band 19 Aufl.; A. Benz, S. Lütz & G. Simonis, Hrsg.) (Nr. 2). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Schiller, T. (1997). Verwaltungsmodernisierung und direkte Demokratie: Vorüberlegungen. In J. Bogumil & L. Kißler (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie - Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie* (S. 113-122). Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, E. (1971). *Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schmidt, M. (1997). Komplexität und Demokratie. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland Möglichkeiten und Grenzen* (S. 41-58). Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, V. A. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. (1974). *Still the Century of Corporatism?* (Review of Aufl., Bd. 36). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schnapauß, K.-D. & Capitant, D. (2007). *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland und Frankreich - L'administration publique de la France et de l'Allemagne*. Paris und München: Herbst Verlag.
- Schnappauf, W. (1999). Die Organisation der Kreisverwaltung und deren Reform/Modernisierung. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 430-436). Bonn: Leske + Budrich.
- Schneider, F. (1999). *Die Entwicklung der Sozialpolitik in repräsentativen und in direkten Demokratien: Königsweg oder Sackgasse? Einige Bemerkungen aus der Public Choice Perspektive*. <http://www.sjes.ch/papers/1999-III-10.pdf>.
- Schneider, H. (1999). Dorfpolitik. In R. Roth & H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung* (Schriftenr Aufl., S. 86-102). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schröter, E. (2001). Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile. In E. Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (S. 415-445). Opladen: Leske + Budrich.
- Schumpeter, J. (1975). *From Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Schuppert, G. (1997). Assoziative Demokratie. Zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie. In A. Klein & R. Schmalz-Brun (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland* (S. 114-152). Baden-Baden: Nomos.
- Seidel, A., Reimer, E. & Möstel, M. (2005). Allgemeines Verwaltungsrecht mit Kommunalrecht und Bezügen von Verwaltungsprozessen sowie Staatshaftungsrecht. In U. Di Fabio (Hrsg.), *Becksches Examinatorium Öffentliches Recht*. München: C.H.Beck.
- Seidlmeier, H. & Knauf, J. (1997). *New Public Management in der kommunalen Verwaltung – Ansatz und praktische Erfahrungen aus dem Projekt PORTIKA*. Baden-Baden: Nomos.
- Sheldon, S. (1993). Democracy: Electoral and Athenian Democracy. *Political Science and Politics*, 26, 475-477.
- Sintomer, Y. (1999). *La Democratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*. Paris: La Découverte (Armillaire).
- Sintomer, Y. (2001). Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France; Workshop: Governance and Democratic Legitimacy. *ECPR 29th Sessions of Workshops, 6-11/4/200* (Grenoble).
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2010). *Der Bürgerhaushalt in Europa: eine realistische Utopie*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Speier, F. (2003). Das neue Leitbild 'Nachhaltigkeitskommune' Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zur Verbindung nach Nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungsmodernisierung. In M. Kopatz (Hrsg.), *Reformziel Nachhaltigkeit - Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung* (S. 61-77). Berlin: Sigma.
- Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steiger, Y. (2006, 11). *Direkte Demokratie Utopie oder realistische gesellschaftliche Staatsform?* Verfügbar unter http://socio.ch/demo/t_steiger.htm

- Steinbrecher, M. (2008). *Politische Partizipation in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Stephanie Bock. (2013). *Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur : Bausteine, Merkposten und Prüffragen ; Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Stirböck, O. (2005). *Kommunalverfassungen: die Gemeinde Aufgaben, Struktur Demokratie*. Verfügbar unter www.virtuelle-akademie-fnst.org
- Storl, K. (2009). *Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen, ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg* (Bd. 15).
- Strätker, G. (2001). Experimentierklausel im Kommunalrecht. In G. Strätker & M. Wallerath (Hrsg.), *Verwaltungserneuerung – Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen* (S. 95-100). Baden-Baden: Nomos.
- Supplies, T. (2013). *Lärminderung durch Bürgerbeteiligung: das Modellprojekt: Mach's leiser - Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Teichert, V., Diefenbacher, H., Dümig, D. & Wilhelmy, S. (2002). *Indikatoren zur Lokalen Agenda 21 - Ein Modellprojekt in sechzehn Kommunen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Thies, B. (2012). Demokratie. In *Co-Gruppen-Demokratie* (S. 155-224). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Thoenig, J. C. (1996). Les grands corps. *Pouvoir*, 79, 107-120.
- Thoenig, J.-C. (2006). Modernizing Sub-national Government in France. Institutional creavity and systematic stability. In V. Hoffmann-Martinot & W. Hellmut (Hrsg.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence* (S. 39-58). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Thomas, O. (2003). *Participatory democracy and urban governance in France: are they still utopian views*. Verfügbar unter <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/22.pdf>
- Touraine, A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble?* Paris: Fayard.
- Trumann, J. (2013). *Lernen in Bewegung(en) : Politische Partizipation und Bildung in Bürgerinitiativen*. Berlin: De Gruyter.
- Vetter, A. (1997). *Political Efficacy - Reliabilität und Validität*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Vetter, A. (2008). *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung* (Nr. 16). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Vielajus, M. & Sauquet, M. (2007). *Corporate responsibility in the multi-stakeholder collaboration in social Governance/ Eléments pour l' intervention au colloque Private Interests and Democracy*. Verfügbar unter <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-289.html>
- Vie publique*. (2009, 04). Verfügbar unter <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/appro/fondissements/loi-1901.html>
- VonSaldern, M. (2010). *Systematische Schulentwicklung- Von der Grundlegung zur Innovation*. Norderstedt: Books on Demand.
- Wade, M. (2015 in press). *Mikrokosmos Stadtviertel: Lokale Partizipation und Raumpolitik*. Bielefeld: transcript.
- Walk, H. & Dienel, H.-L. (2009). Kooperationsnetzwerke und lokale Governance-Formen als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen. In I. Bode, A. Evers & A. Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (S. 195-213). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Weber, M. (2014, Februar). *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriß der verstehenden Soziologie*. Verfügbar unter <http://www.textlog.de/7312.html>
- Wegener, A. (o.J.). *Frankreich; Kommunalfinanzen in Europa - Informationen zu Gemeindefinanzen in europäischen Staaten*. Verfügbar unter <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/fr-000.html>
- Wehling, H. G. (2010). Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. In A. Kost & H. G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (S. 23-40). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wehling, H. G. & Kost, A. (2003). Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Einführung. In A. Kost & H. G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (S. 7-19). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Wehling, H. G. & Kost, A. (2010). Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In A. Kost & H. G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (S. 7-19). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wehner, B. (1997). Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur? Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus. In K. A. und Schmalz-Bruns Rainer (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland* (S. 252-276). Baden-Baden: VS-Verlag.
- Wehner, B. (2002). Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur? Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen* (S. 252-276). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weltweit, B. (2011, 05). *Bürgerhaushalt weltweit*. Verfügbar unter <http://www.buergerhaushalt.de/sites/default/files/downloads/Buergerhaushalte-weltweit-aktualisierte-Studie.pdf>
- Wilhelmy, S. (2014). *Bürgerhaushalte weltweit* (E. Global, Hrsg.) (Nr. 25). Bonn: Dialog Global - Schriftenreihe der Servicestelle.
- William, K. (1965). *The Politics of Mass Society* (2. Aufl.). London: Routledge and Kegan Paul.
- Witkowski, J. (2004). *Interkommunale Kommunale Zusammenarbeit in Frankreich*. BayGTzeitung 8/2004.
- Wohlfahrt, N. (2001). Bezugspunkte und normative Voraussetzungen der Verwaltungsreform - Eine theoretische Einführung. In K.-H. Boeßenecker, A. Trübe & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven* (S. 20-30). Wiesbaden: Votum.
- Wollmann, H. (2001). *Germany's trajectory of public sector modernisation: continuities and discontinuities* (Bd. 29).
- Wollmann, H. (2002). *Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung im Sog der Europäisierung und Internationalisierung ihrer Rahmenbedingungen - ein äuslaufendes Modell?* Verfügbar unter <http://www2.hu-berlin.de/verwaltung/down/pt.rtf>
- Wollmann, H. (2004a). Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In R. Stockmann (Hrsg.), *Evaluationsforschung* (S. 205-232). Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, H. (2004b). *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations* (Bd. 30).
- Wollmann, H. (2007). Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren "echte" Kommunalisierung? In J. Bogumil, L. Holtkamp, L. Kißler, S. Kuhlmann, C. Reichard & H. Schneider Karsten ans Wollmann (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell* (S. 65-74). Berlin: Sigma.
- Wollmann, H. (2008a). *Reformen in Kommunalpolitik und-verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (Wüstenrot Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wollmann, H. (2008b). *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective* (Bd. 34).
- Worms, J.-P. (2001). Alte und neue staatsbürgerliche und bürgergesellschaftliche Bindungen in Frankreich. In R. Putmann (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn Sozialkapital im internationalen Vergleich* (S. 327-415). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wuhl, S. (2008). *La démocratie participative en France : repères historiques*. Verfügbar unter <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-418.html>
- Ysmal, C. (1995). Les élites politiques. Un monde clos? *Revue politique et parlementaire*, 980, 27-34.
- Zielinski, H. (1997). *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat - Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Zilleßen, H. (1993). Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltpolitik. In H. Zilleßen, P. C. Dienel & W. Strubelt (Hrsg.), *Die Modernisierung der Demokratie: internationale Ansätze* (S. 17-39). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zimmer, A. (1998). Vereine und lokale Politik. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 247-262). Bonn: Leske + Budrich.

- Zimmer, A. & Nährlich, S. (2000). *Engagierte Bürgerschaft Traditionen und Perspektiven* (Bd. Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor) (Nr. 1). Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmer, A. & Priller, E. (2007). *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Anhang

Befragungsbogen für kommunal engagierte Bürger

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Universität Potsdam (Prof. Dr. Heinz Kleger) und die Doktorandin Claudia Buß beabsichtigen mit dieser statistischen Erhebung eine Analyse der Bürgerbeteiligung in Städten. Wir vergleichen hierbei deutsche und französische Kommunen. Dieser Fragebogen soll ihre persönliche Meinung und Position ermitteln.

Das Ausfüllen des Fragebogens wird ca. 20 Minuten in Anspruch nehmen. Wir möchten Sie bitten, möglichst zügig zu antworten. Bitte beachten Sie dabei die Vollständigkeit der Antworten. Sie sollten dabei aufrichtige Einschätzungen vornehmen. Bei dieser Art von Untersuchung gibt es keine richtigen oder falschen Antworten, jede persönliche Antwort ist korrekt. Diese Untersuchung dient lediglich zu Forschungszwecken und wird in keinem Fall zu individuellen Diagnosen mit Konsequenzen für die befragte Person dienen. Wir sind nur an einer gruppenstatistischen Auswertung interessiert.

Der Fragebogen ist in mehrere Abschnitte aufgeteilt. Der erste Abschnitt dient der Ermittlung demographischer Daten. Der zweite Abschnitt erfragt die allgemeine kommunale Situation, sowie Ihre persönliche Beteiligung in der Stadt. Der letzte Abschnitt widmet sich Veränderungen und mögliche Perspektiven.

Wir danken Ihnen für ihre Unterstützung!

1. Auskünfte zu ihrer Person

I. In welchem Beruf sind Sie tätig?

- | | | |
|-----------------|--------------------------------------|------------------|
| - Selbstständig | - Verwaltung | - Angestellte(r) |
| - Arbeitslos | - Rentner(in) | - Student |
| - Schüler | - in einer Partei/ Fraktion | |
| | (Geschäftsführer(in)/Abgeordnete(r)) | |

II. Wie viele Stunden verbringen Sie in ihrer oben angegebenen Tätigkeit?

- Teilzeit - bis 20 Stunden
- Teilzeit - zwischen 20 und 30 Stunden
- Vollzeit
- Vollzeit plus Überstunden

III. Welchen Abschluss haben Sie? (Mehrantworten möglich)

- Dokortitel/ Habilitiert
- Studium
- Berufsabschluss
- Abitur
- Realschulabschluss
- keinen Schulabschluss

IV. In wie vielen Vereinen/Gemeinschaften/Gruppen usw. engagieren Sie sich?

- 0
- 1-2
- 3-5
- mehr als 6

V. Welches Geschlecht haben Sie?

- weiblich
- männlich

VI. Wie alt sind Sie?

- unter 18
- 18 – 25
- 26 – 35
- 36 – 45
- 46 – 55
- 56 – 65
- über 65

VII. Wie oft engagieren Sie sich pro Monat, auf Veranstaltungen/ Sitzungen/ Besprechungen usw.?

- weniger als 1mal
- 1 – 2 mal
- 2 – 3 mal
- 3 – 4 mal
- 4 – 5 mal
- mehr als 6 mal

VIII. Schätzen Sie die ungefähre Zeit, die Sie für ihr Engagement benötigen.

IX. Wie sind Sie darauf aufmerksam geworden? (Mehrfachantworten möglich)

- Flyer/Plakate von der Stadt
- regionale/kommunale Presse
- städtische Zeitung
- Internet
- Freunde/ Kollegen
- Schule/Arbeitsstelle
- nach einem konkreten Problem von der Initiative gehört

XIII. Welche Partizipationsmöglichkeiten gibt es in ihrer Stadt und an welchen beteiligen Sie sich?

An welchen Beteiligungsarten würden Sie sich gerne beteiligen? (Mehrfachantworten möglich)

Kommunale Aufgaben im Bereich	Existieren in Beteilige ich Würde ich unserer Stadt. mich! mich gerne beteiligen!
Quartiersräte	
Einwohnerbeauftragten	
Ratsmitglieder	
Bürgerantrag	
Runder Tisch	
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	
Bürgerinitiative	
Beirat	
Einwohnerversammlungen	
Offenlegung von Bauplänen	
Einwohnerfragestunde in der Stadtratssitzung	
Zukunftswerkstatt	
Bürgerhaushalt	
Ausschussbeisitzer	
Kinderparlament	
Bürgersprechstunden beim Bürgermeister	
.....	

2. Auskünfte zu ihrer Bürgerbeteiligung

I. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

	Sehr Hoch	Hoch	Nie- drig	Sehr Nie- drig	Keine An- gabe
Die Wertschätzung meiner Arbeit durch die Verwaltung ist					
Die Wertschätzung meiner Arbeit durch die Politik ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Frauen ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Männer ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Ältere ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Jüngere ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Ausländer ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Franzosen ist					
Die Hilfestellung für meine Beteiligung durch Verwaltungspersonal ist					
Die Hilfestellung für meine Beteiligung mit Material /Computer/Drucker usw. ist					
Die Qualität der Informationen, die mir zur Verfügung gestellt werden, ist					
Die Quantität der Informationen, die mir zur Verfügung gestellt werden, ist					
Die Kompetenz der Politik ist					
Die Kompetenz der Verwaltung ist					
Die Kompetenz der Bürger ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse i. d. Stadt durch die zivile Beteiligung ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse i. d. Stadt durch die Politik ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse i. d. Stadt durch die Verwaltung ist					
Die Kooperation zwischen Verwaltung und Politik ist					
Die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger ist					
Die Kooperation zwischen Bürgern und Politik ist					

II. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

Ich denke, dass ...	Stimme	Stimme	Stimme	Stimme	Weiß
	voll zu	eher zu	eher	nicht	nicht
			nicht	zu	
			zu		
ich als Vertreter einer Gruppe agiere.					
Bürger sich finanziell stärker für ihre Kommune einbringen sollten.					
engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen.					
ausreichend Geld/ Gerät/ Materialien vorhanden sind, um Projekte durchzusetzen.					
ich meine kommunale Beteiligung beenden sollte.					
genug administrativer Spielraum vorhanden ist, um Ideen zu verwirklichen.					
bürgerliches Engagement in den Medien gut vertreten ist.					
die Partizipationsentscheidungen oder Hinweise von der Bevölkerung gut in den politischen Kreislauf eingebunden sind.					
die angebotenen Partizipationsmöglichkeiten ausreichend oft angeboten werden.					
ich genügend Informationen bekomme, um mich effektiv einzubringen.					
bestimmte Berufsgruppen in der Bürgerbeteiligung dominieren.					
die Partizipationsmöglichkeiten Ausländern die Chance gibt, sich einzubringen.					

mein Engagement in der Stadt mit meiner beruflichen Karriere in Einklang zu bringen ist.

mein Engagement für meine berufliche Karriere vorteilhaft ist.

ich mich von der Politik repräsentiert fühle.

ich mich gut in meinem Beteiligungsinstrument eingebunden fühle.

die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Stadt und deren Strukturen insbesondere von denen genutzt werden, die nicht wählen dürfen.

die Verwaltung mein Engagement unterstützt.

die Politik mein Engagement unterstützt.

die im Internet dargestellte Finanzsituation ausreichend ist.

III. Warum engagieren Sie sich? Bitte bringen Sie die folgenden 14 Begründungen für Ihre Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt! Lesen Sie hierfür zunächst die gesamte Liste. Vergeben Sie anschließend die Zahlen 1 bis 14 jeweils 1 Mal. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 14 eher unwichtig.

Neue Impulse setzen

Anderen Bürgern helfen

Kontrolle gegenüber der Verwaltung ausüben

Individuelles Interesse an einem Thema oder Vorgang

Unzufriedenheit mit der Politik

Vertreter einer Gruppe, die an einem Thema oder Vorgang

Interesse hat

Mitentscheiden

Mitdiskutieren

Mitwirken bei der Entwicklung der Stadt

Kompromisse und Lösungen finden

Für eine unterrepräsentierte Gruppe eintreten

Unzufriedenheit mit der Verwaltung

Drohende Nachteile von mir abwenden

Um mich zu beschäftigen

IV. Was können Sie für die Stadt tun? Welche Funktionen könnten Sie ausfüllen? Bitte bringen Sie die folgenden 8 Begründungen für ihre Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt! Lesen Sie hierfür zunächst die gesamte Liste. Vergeben Sie anschließend die Zahlen 1 bis 8 jeweils 1 Mal. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 8 eher unwichtig.

Kontrolle der Verwaltung

Neue Ideen und Perspektiven

Hilfe bei der Ausführung

Prioritäten setzen

Mehr finanzielle Hilfe für die Projekte der Stadt

Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung

Hilfe durch Repräsentation

Hilfe bei wirtschaftlichen Entscheidungen

V. Welche Instrumente stehen Ihnen zur Informationsbeschaffung zur Verfügung und wie oft nutzen Sie diese? Wenn Ihnen eines der Mittel noch nicht zur Verfügung steht, würden Sie es gerne nutzen?

Instrumente	täglich	2-3 wöchent- lich	x 1 wöchent- lich	x 1 monat- lich	x 1 jährlich	x	Niemals	Ge- wünscht
Webseite								
Informationsveranstaltungen zu einzelnen Themen								
Informationsverbreitung im meinem Verein								
Regionale oder kommunale Presse								
Städtische Zeitung								
Informationsaushang im Rathaus								
Informationen im Bürgerbüro								
Informationen von den Abgeordneten in ihrer Stadt								
Briefe								
Email								
.....								

VI. Bitte beantworten Sie die Fragen, in dem Sie die dem Aufgabenbereich zugeordnete Zahl in das Kästchen schreiben.

1. Welcher kommunale Bereich sollte für eine weitere Partizipationsmöglichkeit geöffnet werden? Nur eine Antwort möglich!

Nr.

2. Welcher kommunale Bereich sollte nicht für Partizipation durch die Bevölkerung zur Verfügung stehen? Nur eine Antwort möglich!

Nr.

3. In welchem kommunalen Bereich engagieren, sich Ihrer Meinung nach, die meisten Bürger?

Nr.

3. Perspektiven

I. Was wurde bisher verändert durch die Partizipation der Bürger?

- Projekt 1:
- Projekt 2:
- Projekt 3:

II. In welcher Phase eines Beschlusses sollten sich die Bürger am ehesten beteiligen? (keine Mehrfachantworten möglich)

- | | |
|--|--|
| - eine Idee anbieten | - bei der Verhandlung einer Idee |
| - über einen bestehenden Beschluss entscheiden | - Mithilfe bei der Umsetzung eines Beschlusses |

III. An welchem Ort sollten die Bürger sich beteiligen und /oder befragt werden? Bitte kreuzen Sie bis zu drei der unten stehenden Möglichkeiten an.

- | | |
|--------------|------------------------------|
| - Urne/ Wahl | - Straße |
| - Internet | - Brief |
| - Telefon | - Diskussionsveranstaltungen |

IV. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

Ich denke, dass ...	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Weiß nicht
ich mich auch weiterhin engagieren werde.					
ich mich in einem anderen Kommunalgebiet ebenfalls einsetzen würde.					
ich mich über mehr Anerkennung freuen würde.					
ich mehr personelle Hilfe brauche.					
ich mehr materielle Hilfe brauche.					
die Uhrzeiten für Partizipation bürgerfreundlich sind.					
ich mehr Informationen benötige.					
ich für den Stadtrat kandidieren möchte.					
Politik sich hier als Maßnahme volksnah präsentieren könnte.					
die Verwaltung die Chance hat, sich zu profilieren.					
der Bürger sich eigenständig informieren sollte.					

V. Haben Sie jemals Ihre Partizipationsart/Institution ... (z.B. Bürgerhaushalt nach Quartiersrat)

- gewechselt? Von _____ Nach _____
- erweitert? Von _____ Um _____

VI. Wann möchten Sie insbesondere gefragt werden?

- Perspektiventscheidungen
- Planung/Bau/Verkehr
- Wirtschaft
- Bildung/Sport
- Finanzielle Veränderungen für die Bürger
- Soziales und Gesundheit
- Jugend/Kinder
- Entscheidungen, die umfangreiche finanzielle Mittel der Stadt umfassen

Wir danken Ihnen für Ihre Beteiligung!

Questionnaire pour les membres des conseils municipaux

Mesdames , Messieurs, L'Université allemande de Potsdam , représenté par le Professeur Dr. Heinz Kleger et Claudia Buss , diplômée de Sciences Politiques et travaillant actuellement à sa thèse de doctorat, ont l'intention de faire une analyse de statistiques de la participation des citoyens dans la vie démocratique dans les villes. Ils ont l'intention de comparer des communes allemandes et françaises. Ce questionnaire vous demande votre opinion personnelle. Il vous faudra approximativement 20 minutes pour remplir le questionnaire. Nous serions très heureux si vous pouviez nous répondre rapidement. Il est nécessaire de répondre à toutes les questions. Veuillez être aussi objectif que possible. Dans ce genre d'étude il n'y pas de réponses justes ou fausses, chaque réponse personnelle est correcte. Cette investigation est uniquement fait dans la perspective de données scientifiques et ne sera en aucun cas utilisée pour des diagnoses avec des conséquences pour un individu qui a répondu. Nous sommes uniquement intéressé par un résultat et une analyse statistique de groupe. Le questionnaire est divisé en plusieurs chapitres. Le premier chapitre est consacré à des dates démographiques. Le second chapitre comporte des questions sur la situation communale et de votre participation personnelle dans votre ville. Le dernier chapitre est consacré à des changements et des perspectives. Nous vous remercions pour votre aide et vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

1. Renseignements vous concernant

I. Depuis quand est vous membre du conseil municipal ?

- depuis la période législative actuelle
- depuis deux périodes législatives
- depuis trois périodes législatives
- depuis quatre périodes législatives
- depuis plus de cinq périodes législatives

II. Quelle est votre formation ?

- Doctorat, Thèse d'Etat
- Etudes universitaires
- Baccalauréat
- Pas de diplôme
- Diplôme des Grandes Ecoles
- Diplôme professionnel
- Niveau collège

III. Dans combien d'Associations, Initiatives, Groupes êtes-vous engagé ?

- 0
- 1-2
- 3-5
- plus 6

IV. Vous êtes de quel sexe ?

- féminin
- masculin

V. Pouvez-vous indiquer votre tranche d'âge ?

- -18
- 18 – 25
- 26 – 35
- 36 – 45
- 46 – 55
- 56 – 65
- +65

2. Renseignements concernant la participation dans la ville

I. Cochez ce qui vous concerne (réponse multiple possible !)

Ressort dans le domaine communal	Vous agissez dans quel ressort ?	Quel domaine atteint la meilleure participation ?	Quel ressort devrait être en plus pour une participation du citoyen ?	Dans quel domaine il ne devrait pas avoir de participation ?
----------------------------------	----------------------------------	---	---	--

Transports

Jeunesse / Enfants

Education / Culture

ture

Sports

Finances

Urbanisme / Constructions

Sante

Affaires sociales

Economie

.....

II. Nous vous demandons de donner une réponse graduée aux affirmations ci-dessous.

Très	haut	faible-	très
haut		ment	faible-
			ment

Quel estime l'administration accord-elle au travail des citoyens engagés ..

Quel estime la politique accord-elle au travail des citoyens engagés ..

La représentation de femmes dans la participation est ..

La représentation d'hommes dans la participation est ..

La représentation d'une population plus âgée est...

La représentation de jeunes est..

La représentation d'étrangers résidants est..

La représentations de français ..

L'aide proposée par le personnel de l'administration pour la participation est....

L'aide matérielle (ordinateurs, imprimantes etc.) par le personnel l'administration pour la participation civile est..

La qualité des informations mise à disposition est..

La quantité des informations mise à disposition est..

L'influence de la politique sur les évènements dans la ville est..

L'influence de l'administration sur les évènements dans la ville est..

L'influence sur les évènements dans la ville par la participation civile est..

La coopération entre Administration et citoyens est..

La coopération entre Citoyens et politique est..

La coopération entre Administration et Politique est..

III. Donnez un avis gradué pour les expressions suivants :

Je pense que.....	d'accord	plutôt	plutôt pas	pas
	pleine-	d'accord	d'accord	d'accord
	ment			

Les citoyens engagés agissent en tant que représentant d'un groupe

Les citoyens devraient participer financièrement plus dans leur commune

Les citoyens engagés ne s'intéressent qu'à leurs propres intérêts

Qu'il y a assez d'argent, appareils et matériel pour faire aboutir des projets

Qu'il y a assez de marge administrative pour pouvoir réaliser des idées

Dans cette mesure, la participation sert aux politiques de se profiler.

La participation citoyenne est perçu dans les medias comme

Les décisions de la démocratie participative ou les objections de la société civile sont introduit dans le circuit politique

les possibilités de participer sont suffisamment souvent annoncées

Que nous avons suffisamment d'informations pour pouvoir agir

Certains groupes professionnels dominant l'engagement des citoyens

La démocratie participative offre les possibilités aux étrangers de jouer un rôle

Les citoyens s'informent par eux-mêmes

L'engagements des citoyennes dans la ville est compatible avec leurs carrières professionnelles

L'engagements des citoyennes dans la ville est bénéfique pour leurs carrières professionnelles

L'administration voudrait se profiler.

La politique représente suffisamment la population.

Que la possibilité d'exercer de l'influence sur les structures de la ville est utilisé surtout par ceux qui ne peuvent pas voter.

La possibilité de prendre de l'influence est surtout utilisée par ceux qui en ont déjà.

Que l'administration soutient l'engagement.

Que la politique soutient l'engagement.

Les structures financières annoncées dans Internet sont suffisant

Les horaires pour participer sont acceptable pour les citoyens.

L'administration doit être consultée avant d'introduire la participation citoyenne.

Des collègues ne sont pas persuadés par cette idée de la participation citoyenne.

Que quelques citoyens seulement se chargent de la plus grande partie du travail.

Par la participation citoyenne, l'administration a reçu plus de missions.

La participation citoyenne allège le travail de l'administration

Des changements dans l'administration peuvent être imposés.

La situation de travail dans l'administration s'est dégradée à cause de la participation des citoyens.

IV. Nous vous prions d'évaluer les raisons des citoyens de s'engager dans la vie locale. Pouvez-vous mettre les 14 raisons dans un ordre prioritaire concernant votre participation qui reflèterais l'importance pour vous. Vous devez lire d'abord la liste en entier. Donnez un chiffre de 1 à 14 qu'une fois. Le chiffre 1 atteste le plus important pour vous, le 14 est plutôt insignifiant.

IV.1. Dans la deuxième colonne, pouvez-vous émettre un avis sur les motivations des conseils municipaux .

Donner un nouvel élan

Aider d'autres citoyens

Exercer un contrôle de l'administration

Intérêt individuel d'un sujet ou d'un dossier

Mécontentement avec la politique

Représentant d'un groupe qui s'intéresse à un thème ou un dossier

Participer aux décisions

Participer au débat

Participer dans le développement de la ville

Trouver des compromis et des solutions

Représenter un groupe tenu à l'écart

Mécontentement avec l'administration

Agir pour éviter des inconvénients personnels

Pour m'occuper

V. Dans quels changements sont intervenus par la participation des citoyens ?

- Projet 1:
- Projet 2:
- Projet 3:

VI. Quelles possibilités existent-ils pour le citoyens d'exercer des fonctions dans la ville ? Mettez les 8 raisons de votre engagement en ordre de priorité que reflète son importance pour . Consultez d'abord toute la liste avant d'attribuer les chiffres de 1 à 8 une fois. Le 1 représente ce qu'il y a de plus important pour vous, le 8 est plutôt négligeable.

Exercer un contrôle de l'administration
 Apporter de nouvelles idées et perspectives
 Aider dans l'exécution
 Installer des priorités
 Revendiquer plus d'aide financière pour les projets
 de la ville
 Aider dans le contrôle de l'administration
 Aider par une représentation
 Aider dans les décisions économiques

VII. D'après vous, quelles sont les difficultés avec la participation des citoyen ? Donnez votre avis!

	très	import-	pas très	Peu	pas du
	import-	antes	import-	import-	tout
	antes		antes	antes	
La volonté des citoyens de coopérer					
L'individualité des citoyens					
Un déficit d'informations					
Manque de transparence					
Trop peu de marge d'agir pour les citoyens					
Manque de moyens					
Perte de marge d'actions pour les conseils					
Perte de marge d'actions pour l'administration					

VIII. Combien d'instruments sont à votre disposition pour votre besoin d'information et dans quelle fréquence vous les utiliserez ? 3.1 Si l'un de ces instruments n'est pas à votre disposition, aimeriez-vous vous en servir ?

Instruments	journell- ement	2-3 par semai- ne	1 fois par se- maine	1 fois par mois	1 fois par an	Jamais	Aimerait plus
Web							
Manifestations sur des thèmes particuliers							
Informations dans mon association							
Presse régionale ou communale							
Journal de la ville							
Affichage dans la Mairie							
Informations par le bureau des citoyens							
Informations par les élus de la ville							
Lettres							
Emails							
....							

3. Perspectives: Ce qui a été changé par la participation des citoyens ?

I. Dans quelle phase d'une décision les citoyens devraient intervenir ? Réponse unique.

- Présenter une idée
- Etre présent quand une idée est discuté
- Participer pendant l'acceptation d'une décision
- Aider pendant la réalisation d'une décision

II. Quelle est le lieu où les citoyens devraient être interrogés ? Cochez deux à trois des possibilités ci-dessous.

- Elections, l'Urne
- Dans la Rue
- Sur Internet
- Par Courrier
- Par Téléphone
- Manifestations de discussions publiques
-

III. Cochez svp :

Je pense que.....	d'accord	plutôt	plutôt	pas	ne	sais
	pleine-	d'accord	pas	d'accord	pas	
	ment		d'accord			

- La reconnaissance pour le travail de l'administration est en hausse
- La reconnaissance pour le travail du conseil en hausse
- Les horaires pour la participation des citoyens sont acceptable
- L'ambiance dans la commune est positive
- La tolérance envers des décisions est plus grande
- Qu'il y a plus d'aide pour l'engagement des citoyens
- La situation financière est mieux expliquée
- Le potentiel des participations devrait être augmenté
- La coopération avec les citoyens commence
- Les citoyens s'informent plus
- L'engagement des citoyens augmente

Nous vous remercions pour votre participation !

METHODE DE TRAVAIL

Pour la réalisation de l'étude comparative sur l'état de la démocratie participative dans des villes allemandes et françaises.

- 1. L'Étude a été conçu pour être réalisée sur Internet: vous envoyez les trois questionnaires aux différentes listes adresses E-mail avec une lettre qui exprime votre soutien à l'action et la prière de la remplir. Nous avons élaboré trois types de questionnaires pour (d'autres informations dans la note en bas de page.)
1 -les membres du conseil municipal (<http://umfragen.wiso.uni-potsdam.de/zapf/membresdes-conseilsmunicipaux/questionnaire.htm>) -les membres de votre administration (<http://umfragen.wiso.uni-potsdam.de/zapf/administrationdesvillesfrancaises/questionnaire.htm>) -les citoyens engagés de votre ville dans les conseils de seniors, de quartiers, associations etc (<http://umfragen.wiso.uni-potsdam.de/zapf/citoyens-engages/questionnaire.htm>)
- 2. Si vous rencontrez des difficultés pour ce travail, nous vous enverrons une version pdf des questionnaires.
- 2.1. Vous pouvez nous envoyer vos listes mails et votre petit mot pour approuver cette action und nous exécuterons ce travail pour vous.
- 2.2. Avec la version pdf vous pouvez tirer autant de copies que nécessaires que vous distribuerez aux différentes groupes. Ils les rempliront manuellement et vous les remettrons. Vous nous les enverrez directement à l'adresse suivante: Claudia Buss/ Antje Zapf Universität Potsdam Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Professur Methoden der Empirischen Sozialforschung Komplex 3, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam Allemagne 1 En envoyant le questionnaire vous devrez indiquer que la réponse par voie d'ordinateur est très simple: vous cliquez sur le lien (la ligne bleu) et vous aurez automatiquement tout le questionnaire devant vous et vous pouvez apporter vos réponses. A la fin des questions vous cliquez sue "validerët vos réponses arrivent directement dans l'ordinateur centralisateur de l'Université de Potsdam.
- 2.3. L'Université de Potsdam va scanner ces questionnaires directement dans l'ordinateur. Vous pouvez également scanner les questionnaires vous-même et nous les envoyer online à l'adresse mail suivante: clabuss@gmail.com

- 2.4. Voici un n° fax OO49 3212 1265340 où vous pouvez nous adresser également les questionnaires remplis. Mais qui a encore un fax!!

Befragung der Verwaltung in französischen Städten

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Universität Potsdam (Prof. Dr. Heinz Kleger) und die Doktorandin Claudia Buss beabsichtigen mit dieser statistischen Erhebung eine Analyse der Bürgerbeteiligung in Städten. Wir vergleichen hierbei deutsche und französische Kommunen. Dieser Fragebogen soll ihre persönliche Meinung, Position und Erfahrungen ermitteln.

Das Ausfüllen des Fragebogens wird ca. 20 Minuten in Anspruch nehmen. Wir möchten Sie bitten, möglichst zügig zu antworten. Bitte beachten Sie dabei die Vollständigkeit der Antworten. Sie sollten dabei aufrichtige Einschätzungen vornehmen. Bei dieser Art von Untersuchung gibt es keine richtigen oder falschen Antworten, jede persönliche Antwort ist korrekt. Diese Untersuchung dient lediglich zu Forschungszwecken und wird in keinem Fall zur Bestimmung individueller Diagnosen mit Konsequenzen für die befragte Person dienen. Wir sind nur an einer gruppenstatistischen Auswertung interessiert

Der Fragebogen ist in mehrere Abschnitte aufgeteilt. Der erste Abschnitt dient der Ermittlung demographischer Daten. Der zweite Abschnitt erfragt die allgemeine kommunale Situation, sowie Ihre persönliche Beteiligung in der Stadt. Der letzte Abschnitt widmet sich Veränderungen und mögliche Perspektiven.

Wir danken Ihnen für ihre Unterstützung!

1. Fragen zu ihrer Person

I. Welchen Abschluss haben Sie? (Mehrantworten möglich)

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| - Dokortitel/ Habilitiert | - Studium |
| - Berufsabschluss | - Abitur |
| - Realschulabschluss | - keinen Schulabschluss |

II. In wie vielen Vereinen/Gemeinschaften/Gruppen usw. engagieren Sie sich?

- | | |
|-------|--------------|
| - 0 | - 1-2 |
| - 3-5 | - mehr als 6 |

III. Wie alt sind Sie?

- unter 18
- 18 – 25
- 26 – 35
- 36 – 45
- 46 – 55
- 56 – 65
- über 65

IV. Welches Geschlecht haben Sie?

- weiblich
- männlich

2. Auskünfte zur Beteiligung in der Stadt

I. Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an! (Mehrfachantworten möglich!)

Kommunale Auf- gaben im Bereich	In welchem Be- reich sind Sie tätig?	Welcher Bereich ist der mit der höchsten Bürger- beteiligung?	Welcher kom- munale Bereich sollte für eine weitere Partizipa- tionsmöglichkeit geöffnet werden?	In welchem Be- reich sollte keine Beteiligung statt- finden?
------------------------------------	--	--	---	---

Verkehr

Jugend/ Kinder

Bildung

Sport

Finanzen

Planung/Bau

Gesundheit

Soziales

Wirtschaft

.....

II. Bitte schätzen sie ein, welche Gründe Bürger für ihre Beteiligung sehen! Bitte bringen Sie die folgenden 14 Begründungen für die Partizipation in eine Reihenfolge, die für Sie deren Wichtigkeit darstellt! Lesen Sie hierfür zunächst die gesamte Liste. Vergeben Sie anschließend die Zahlen 1 bis 14 jeweils 1 Mal. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 14 eher unwichtig. II.1 In der zweiten Spalte, stellen Sie bitte, nach Ihrer Einschätzung ebenfalls die Beweggründe der Mitglieder des Stadtrates dar!

Neue Impulse setzen

Anderen Bürgern helfen

Kontrolle gegenüber der Verwaltung ausüben

Individuelles Interesse an einem Thema oder Vorgang

Unzufriedenheit mit der Politik

Vertreter einer Gruppe, die an einem Thema oder Vorgang

Interesse hat

Mitentscheiden

Mitdiskutieren

Mitwirken bei der Entwicklung der Stadt

Kompromisse und Lösungen finden

Für eine unterrepräsentierte Gruppe eintreten

Unzufriedenheit mit der Verwaltung

Drohende Nachteile von mir abwenden

Um mich zu beschäftigen

III. Welche Instrumente stehen Ihnen zur Informationsbeschaffung zur Verfügung und wie oft nutzen Sie diese? Wenn Ihnen eines der Mittel noch nicht zur Verfügung steht, würden Sie es gerne nutzen?

Instrumente	täglich	2-3 wöchent- lich	x 1 wöchent- lich	x 1 monat- lich	x 1 jährlich	x	Niemals	Gewünscht
Webseite								
Informationsveranstaltungen zu einzelnen Themen								
Informationenverbreitung im meinem Verein								
Regionale oder kommunale Presse								
Städtische Zeitung								
Informationsaushang im Rathaus								
Informationen im Bürgerbüro								
Informationen von den Abgeordneten in ihrer Stadt								
Briefe								
Email								
.....								

IV. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

	Sehr Hoch	Hoch	Nie- drig	Sehr Nie- drig	Keine An- gabe
Die Wertschätzung der Arbeit durch die Verwaltung ist					
Die Wertschätzung der Arbeit durch die Politik ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Frauen ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Männer ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Ältere ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Jüngere ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Ausländer ist					
Die Bürgerbeteiligung durch Franzosen ist					
Die angebotene Hilfestellung für Beteiligung durch Verwaltungspersonal ist					
Die angebotene Hilfestellung für Beteiligung durch Material /Computer/Drucker usw. ist					
Die Qualität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, ist					
Die Quantität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, ist					
Die Kompetenz der Politik ist					
Die Kompetenz der Verwaltung ist					
Die Kompetenz der Bürger ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die zivile Beteiligung ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Politik ist					
Die Einflussmöglichkeiten auf die Geschehnisse in der Stadt durch die Verwaltung ist					
Die Kooperation zwischen Verwaltung und Politik ist					
Die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger ist					
Die Kooperation zwischen Bürgern und Politik ist					

V. Welche Funktionen und Möglichkeiten können Bürger in der Stadt wahrnehmen? Bitte bringen Sie die folgenden 8 Begründungen für ihre Partizipation (die der Bürger) in eine Reihenfolge, die für diese deren Wichtigkeit darstellt! Lesen Sie hierfür zunächst die gesamte Liste. Vergeben Sie anschließend die Zahlen 1 bis 8 jeweils 1 Mal. Die 1 ist dabei sehr wichtig und die 8 eher unwichtig.

Kontrolle der Verwaltung

Neue Ideen und Perspektiven

Hilfe bei der Ausführung

Prioritäten setzen

Mehr finanzielle Hilfe für die Projekte der Stadt

Hilfe bei der Kontrolle der Verwaltung

Hilfe durch Repräsentation

Hilfe bei wirtschaftlichen Entscheidungen

VI. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

Ich denke, dass ...	Stimme	Stimme	Stimme	Stimme	Weiß
	voll zu	eher zu	eher nicht zu	nicht zu	nicht
engagierte Bürger, als Vertreter einer Gruppe agiere.					
Bürger sich finanziell stärker für ihre Kommune einbringen sollten.					
engagierte Bürger nur ihre eigenen individuellen Interessen verfolgen.					
ausreichend Geld/ Gerät/ Materialien vorhanden sind, um Projekte durchzusetzen.					
genug administrativer Spielraum vorhanden ist, um Ideen zu verwirklichen.					
Politik bei dieser Maßnahme an ihrer Profilierung interessiert ist.					
bürgerliches Engagement in den Medien gut vertreten ist.					
die Partizipationsentscheidungen oder Hinweise von der Bevölkerung gut in den politischen Kreislauf eingebunden sind.					
die angebotenen Partizipationsmöglichkeiten ausreichend oft angeboten werden.					
genügend Informationen bekomme, um mich effektiv einzubringen.					
bestimmte Berufsgruppen in der Bürgerbeteiligung dominieren.					
die Partizipationsmöglichkeiten Ausländern die Chance gibt, sich einzubringen.					
das Engagement in der Stadt mit meiner beruflichen Karriere in Einklang zu bringen ist...					

das Engagement für meine berufliche Karriere
vorteilhaft ist..

die Verwaltung sich profilieren möchte..

die Politik die Bevölkerung ausreichend
repräsentiert..

die Möglichkeiten der Einflussnahme in die Stadt
und deren Strukturen, insbesondere von denen
genutzt werden, die nicht wählen dürfen...

die Möglichkeiten der Einflussnahme,
insbesondere von denen genutzt werden, die
bereits Einfluss haben..

die Verwaltung das Engagement unterstützt..

die Politik das Engagement unterstützt. .

die im Internet dargestellte Finanzsituation
ausreichend ist..

Geld/ Produkte ausreichend vorhanden sind, um
Projekte durchzusetzen..

die Uhrzeiten für Partizipation bürgerfreundlich
sind..

die Verwaltung bei der Einführung der
Bürgerbeteiligung gefragt werden muss..

Kollegen nicht überzeugt sind von der Idee der
Bürgerbeteiligung..

die Verwaltung durch die Bürgerbeteiligung mehr
Aufgaben bekommen hat..

die Bürgerbeteiligung die Arbeit für die
Verwaltung erleichtert.

Veränderungen in der Verwaltung durchsetzbar
sind..

sich die Arbeitssituation in der Verwaltung durch
die Bürgerbeteiligung verschlechtert hat..

3. Perspektiven

I. Was wurde bisher verändert durch die Partizipation der Bürger?

- Projekt 1:
- Projekt 2:
- Projekt 3:

II. In welcher Phase eines Beschlusses sollten sich Bürger beteiligen? (nur 1 Antwort möglich)

- eine Idee anbieten
- bei der Verhandlung einer Idee
- über einen bestehenden Beschluss entscheiden
- Mithilfe bei der Umsetzung eines Beschlusses

III. An welchem Ort sollten die Bürger beteiligt und /oder befragt werden? Bitte kreuzen Sie bis zu drei der unten stehenden Möglichkeit an

- Urne/ Wahl
- Straße
- Internet
- Brief
- Telefon
- Diskussionsveranstaltungen

IV. Schätzen Sie folgende Aussagen ein.

Ich denke, dass ...	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Weiß nicht
die Anerkennung für die Arbeit der Verwaltung wächst					
die Anerkennung für die Arbeit des Rates wächst					
die Anerkennung für die Arbeit des Bevölkerung wächst					
die Stimmung in der Kommune positiv ist					
Toleranz von Entscheidungen wächst					
mehr Hilfen für Bürgerpartizipation angeboten werden					
die Finanzsituation ausführlicher dargestellt wird					
mehr Beteiligungsmöglichkeiten eingesetzt werden sollten					
eine erhöhte Zusammenarbeit mit den Bürgern von statten gehen wird					
Bürger sich verstärkt informieren					
das Engagement der Bürger wächst.					

Wir danken Ihnen für Ihre Beteiligung!