

## 100 Jahre Großstadt Saarbrücken

### 2. November 2009 – Bürgergesellschaft und Kommune

#### Das Leitbild der Bürgergesellschaft

Referat von Herr Prof. Dr. Helmut Klages, Verwaltungswissenschaftler,  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Man spricht seit einiger Zeit zunehmend häufig von der „Bürgergesellschaft“. Was heißt „Bürgergesellschaft“ aber eigentlich?

In manchen Festreden wird die heutige Gesellschaft, so wie wir sie haben, als „Bürgergesellschaft“ gelobt und geadelt. „Bürgergesellschaft“ bedeutet dann aber vielfach nicht viel mehr als eine Gesellschaft, in der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herrschen. Es wird damit zwar etwas sehr Wichtiges angesprochen, auf das wir stolz sein können. Wird der Begriff „Bürgergesellschaft“ ernst genommen, was ich im Folgenden tun möchte, dann ist allerdings klar, dass mit ihm mehr als die Kennzeichnung des bestehenden demokratischen Rechtsstaats beabsichtigt ist. Der Begriff weist dann über die gegenwärtige Gesellschaftsverfassung hinaus und beinhaltet ein Leitbild zukunftsorientierter Gestaltung. Je nach dem Standpunkt, der dabei zugrunde gelegt wird, wird dann ein mehr oder weniger großer Abstand zu dem aktuellen Gesellschaftszustand zum Ausdruck gebracht. Gegebenenfalls verbindet sich der Begriff dann auch mit einem Aktionsprogramm zur *Verwirklichung* dieses Leitbilds.

Fragt man, welche Vorstellungen sich mit diesem Leitbild verbinden, so stößt man auf verschiedenartige Antworten. Versucht man, die wesentlichen Gemeinsamkeiten dieser Antworten herauszuarbeiten, dann lassen sich die folgenden drei Kernkomplexe identifizieren:

*Erstens* geht es um die Zielvorstellung einer Gesellschaft, in der sich möglichst viele Menschen als „Bürger“ im Vollsinn des Wortes, d.h. als „zugehörig“ und „zu Hause“ fühlen können. Hierzu gehört an erster Stelle die Vorstellung, dass möglichst allen Menschen eine faire „*Teilhabe*“ an den Freiheitsrechten und Lebenschancen in dieser Gesellschaft zugebilligt werden soll;

*Zweitens* spielt aber auch eine Erwartung eine Rolle, die sich an die Menschen selbst richtet. Die Menschen sollen ihre Freiheitsrechte und Lebenschancen nicht auf egoistische Weise auf Kosten anderer ausnutzen, sondern eine Bereitschaft zur aktiven Beteiligung an den gemeinsamen Angelegenheiten dieser Gesellschaft entfalten, d.h. also „*Gemeinsinn*“ entwickeln.

*Drittens* spielt aber auch die Vorstellung eine Rolle, dass möglichst vielen Menschen auch eine *reale Chance zur Umsetzung einer solchen Bereitschaft in die Tat* angeboten wird, d.h. also zur Beteiligung oder „Partizipation“ im Rahmen einer entsprechend definierten und ausgestatteten Bürgerrolle. Diese dritte an die Institutionen der Gesellschaft gerichtete Erwartung schließt die Grundsätze der „Inklusion“ und der „Integration“ ein. Es soll möglichst keine Bevölkerungsgruppen geben, die außerhalb stehen, denen also Teilhabe- und Partizipationsrechte nur in einem minderen Ausmaß gewährt werden.

## Gute und schlechte Botschaften beim Abgleich von Leitbild und Realität

### Die „gute Botschaft“

Es bedarf keiner langen Überlegung um einzusehen, dass der *Abstand* unserer gegenwärtigen Gesellschaft von einer so verstandenen „Bürgergesellschaft“ im Ganzen genommen noch beträchtlich ist.

Bei genauerem Zusehen kann man allerdings auch feststellen, dass diesbezüglich *Unterscheidungen* erforderlich sind. Es gibt diesbezüglich nämlich eine „gute Botschaft“ und eine „schlechte Botschaft“.

Nehmen wir die *gute Botschaft* vorweg, dann finden wir sie da, wo wir sie vielleicht am wenigsten erwartet haben würden, nämlich bei der Bereitschaft der Menschen - oder zumindest überwiegender Teile von ihnen - zur aktiven Beteiligung an den gemeinsamen Angelegenheiten dieser Gesellschaft, d.h. also zur Entwicklung von „Gemeinsinn“.

Es handelt sich hierbei um eine Tatsache, die heute noch vielfach angezweifelt wird und der vielfältige Vorurteile entgegenstehen. Die Vorstellung ist weit verbreitet, die Menschen seien durch den Sozialstaat korrumpiert; es habe sich eine „Vollkasko-Mentalität“ ausgebreitet; Egoismus sei vorherrschend; Gemeinsinn sei weitgehend ausgestorben, usw., usw.

Wer sich an die *Fakten* - und das heißt praktisch: an die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung- hält, der erkennt allerdings sehr bald, dass viel eher das Gegenteil der Fall ist.

Anstelle der vielfach behaupteten zunehmenden Orientierung der Menschen an ökonomischen und sozialen „Wohltaten“ findet sich -auf dem Hintergrund des gesellschaftlichen *Wertewandels* - bei einer überraschend großen Mehrheit der Menschen genau diejenige Bereitschaft, die im Leitbild der Bürgergesellschaft zugrunde gelegt wird, nämlich die Bereitschaft, sich aktiv „einzubringen“, der Wunsch nach Teilhabe, nach Mitwirkung an Entscheidungen, nach Partizipation anstelle von passiver Auslieferung an Fremdentscheidungen.

Ein sehr eindrucksvoller *Beleg* für diese Bereitschaft ist natürlich, dass laut Freiwilligensurvey 2004 in Deutschland 24 Millionen Menschen ab 14 Jahren in den verschiedensten organisatorischen Zusammenhängen freiwillig engagiert sind, d.h. verantwortliche Ämter oder sonstige Funktionen ausüben, und dass ungefähr noch einmal so viele Menschen als Mitglieder von Organisationen „aktiv“ sind, ohne Ämter auszuüben. Natürlich sind sehr viele Menschen in erster Linie deshalb „aktiv“, weil sie „Spaß“ daran haben. Zumindest diejenigen, die Ämter oder sonstige Funktionen ausüben, dokumentieren damit aber ihre Bereitschaft, verantwortlich für andere tätig sein zu wollen. Es lässt sich auf der Grundlage der Daten aber noch etwas anderes sagen, das für die Frage nach der Bürgergesellschaft von großer Bedeutung ist: Im Freiwilligensurvey 2004 antworteten auf die Frage, warum sie denn engagiert sind, 95% der Befragten, d.h. also fast alle von ihnen, es gehe ihnen - zumindest auch - darum, „die Gesellschaft wenigstens im kleinen mitzugestalten“. Das ist ein Motiv, aus dem völlig unmissverständlich das Vorhandensein von „Gemeinsinn“ spricht, wobei wir im Augenblick darüber hinwegsehen wollen, dass dieser sich unter Umständen in bescheidenen Zusammenhängen und Formen äußert und keineswegs immer mit der bewussten Wahrnehmung einer „Bürger“-Rolle zu tun hat.

## Die „schlechte(n) Botschaft(en)“

Nun aber die „schlechte Botschaft“, oder, genauer gesagt, die „schlechten Botschaften“.

Hierzu gehört zunächst einmal, dass die Freiwilligensurveys Aufschluss darüber erbracht haben, dass neben denjenigen Menschen, die sich engagieren, ungefähr ebenso viele stehen, die eine Engagementbereitschaft besitzen, ohne diese jedoch bisher in die Tat umsetzen zu können. Mit anderen Worten hat unsere Gesellschaft bisher nicht die Kraft, dieses bereitstehende Engagementpotenzial zu mobilisieren.

Eine weitere „schlechte Botschaft“ stellt sich aber ein, wenn wir die direkter gezielte Frage aufwerfen, in wieweit in unserer Gesellschaft der Wunsch nach Mitwirkung an politischen Entscheidungen, nach „Partizipation“ also in einem engeren Sinn des Wortes, Erfüllung findet.

Um diesbezüglich kein Missverständnis aufkommen zu lassen, sei gesagt, dass auch dieser Wunsch in der Bevölkerung sehr verbreitet ist, dass es also auch diesbezüglich ein großes Bereitschaftspotenzial gibt. Bei der repräsentativen Bürgerbefragung im Rahmen der Demokratiebilanz Leipzig im Jahr 2003 waren es über 70% der Befragten, welche die Bereitschaft zur Beteiligung z.B. im Bereich der Stadtentwicklungsplanung äußerten. Nur 6% der Befragten erklärten allerdings, auch faktisch einen Einfluss auf die Stadtentwicklungsplanung zu besitzen und auf diesem Wege eine aktive „Bürgerrolle“ wahrnehmen zu können.

Dieses Ergebnis, das eine massive Diskrepanz zwischen Der Bürgergesellschaft als Zielbild und der Bürgergesellschaft als Realität offenbart, findet seine Bestätigung in dem Ergebnis der Freiwilligensurveys, dass sich nur wenige Prozent der 24 Millionen Menschen, die freiwillig engagiert sind, im Bereich der „Bürgerbeteiligung“, d.h. also im Bereich der Partizipation im engeren Sinne des Wortes, engagieren und dass es sich bei den hier auffindbaren Tätigkeiten überwiegend um kurzfristige Tätigkeiten handelt, die sich oft mit relativ seltenen Anlässen verbinden.

Aus weiteren Befunden lässt sich entnehmen, dass sich inzwischen bei beträchtlich großen Teilen der Bevölkerung eine mit „*Verdrossenheit*“ verknüpfte *Resignation* eingestellt hat, in politisch relevanten Bereichen aktiv sein zu können und eine „Bürgerrolle“ wahrnehmen zu können. Die tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung und die geringfügige und weiter abnehmende Parteimitgliedschaft sind Tatsachen, die dieses Bild stimmig ergänzen und bestätigen. Das Bild lässt sich insgesamt zu dem Befund verdichten, dass wir heute - ungeachtet des erfreulich großen Ausmaßes des freiwilligen Engagements - eine „Zuschauerdemokratie“ und damit eine allenfalls teilweise virulente „Bürgergesellschaft“ haben.

## Die kommunale Ebene im Blickfeld

Fassen wir zusammen, dann erhalten wir also auf die Frage: Wie steht es heute mit der Bürgergesellschaft? eine gespaltene Antwort: Einerseits gibt es ein enormes Bereitschaftspotenzial in der Bevölkerung, andererseits aber jedenfalls bisher nur eine relativ begrenzte Fähigkeit zur Mobilisierung und Aktivierung dieses Potenzials, das auf Seiten der Bürger selbst mit einer ausgeprägten Skepsis verbunden ist, unter Ausübung eigener Teilhabebedürfnisse - jedenfalls im politikbezogenen Bereich - eine aktive Bürgerrolle wahrnehmen zu können.

Fragen wir nun darnach, wie es sich bei alledem auf der *kommunalen* Ebene verhält, dann haben wir festzustellen, dass vorstehend von ihr eigentlich schon andauernd die Rede war:

Die 24 Millionen Engagierten, die einen Kern der „*guten Botschaft*“ verkörpern, finden sich ganz überwiegend in den Kommunen. Auch das bisher noch ungenutzte Engagement*potenzial*, das, wie schon gesagt, zahlenmäßig dem realisierten Engagement ungefähr gleichkommt, und hinsichtlich dessen wir ein Mobilisierungsdefizit festzustellen haben, findet sich allerdings schwerpunktmäßig auf der kommunalen Ebene. Auch die ersterwähnte „*schlechte Botschaft*“ betrifft also die kommunale Ebene ganz unmittelbar. Dasselbe gilt aber auch für die an zweiter Stelle genannte „*schlechte Botschaft*“: Bei der Feststellung einer Diskrepanz zwischen Partizipationsbereitschaften und wahrgenommenen (oder „*gefühlten*“) Partizipationschancen hatte ich mit der Demokratiebilanz Leipzig die kommunale Ebene ja bereits in den Mittelpunkt gerückt.

Die „*schlechten Botschaften*“ bezüglich der Realisierung der Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene lassen sich geradezu mit einer *Liste* von Tatsachen belegen, die ich kurz ansprechen will:

- Bisher sind es ungeachtet immer wiederholter Appelle in Deutschland nur einige hundert Kommunen, die Anlaufstellen für Bürgerengagement, d.h. also Informations- oder Kontaktstellen, oder Ehrenamtsbörsen, oder dergleichen eingerichtet haben.
- Die Euphorie der Bürgermeister für das Anfang der 90er Jahre Furore machende Leitbild der „Bürgerkommune“ ist - jedenfalls vorerst - ziemlich abgeklungen; die Zahl derjenigen Kommunen, in denen sich nachhaltige Ansätze zu einer „Bürgerkommune“ entwickelt haben, ist sehr überschaubar (es kommen immer wieder einige dazu, aber viele haben sich stillschweigend von dem Leitbild wieder verabschiedet). Zu der Jubiläumstagung des „Netzwerks Civitas“, die in diesem Jahr in Nürtingen stattfand, fanden sich ganze 7 Kommunen ein.
- Aber auch in den relativ wenigen „Bürgerkommunen“, die nach wie vor die Fahne hochhalten, sind die Verhältnisse nicht - oder noch nicht - befriedigend. Nur Minderheiten der Bevölkerung haben auch hier bisher an Beteiligungsaktivitäten teilgenommen. (vgl. z.B. die Ergebnisse der Demokratiebilanz Leipzig 2003 stammen aus einer Stadt, die dem Civitas-Netzwerk angehört!).
- Die Verbreitung prominenter „neuer Formen“ der Bürgerbeteiligung ist minimal. Planungszellen bisher nur einige Dutzend Male. Ähnlich: Bürgerbegehren u. Bürgerentscheid (im Durchschnitt pro Kommune nur alle 30 Jahre; in der Mehrzahl der Kommunen noch nie!);
- Skeptische bis negative Einstellung zur Bürgerbeteiligung bei der Mehrzahl der kommunalen Vertretungskörperschaften und Verwaltungen. Gründe: Angst vor Machtverlust, aber auch: Angst davor, einer kleinen Minderheit verantwortungsscheuer aber lautstarker „Krakeeler“ auf den Leim zu gehen, welche für sich in Anspruch nehmen, „die“ Bürger zu vertreten: die „üblichen Verdächtigen“!
- In der Tat: Die Bürgerbeteiligung ist bisher „sozial selektiv“. Die Mehrheit der Bürger steht abseits. Handlungsbereitschaft Vieler meist nur dann, wenn eigene Interessen unmittelbar betroffen sind. Dauernd wirksame Bereitschaft zur BB nur bei Teilen der gehobenen Mittelschicht. („Mittelschicht-Bias“) Gefahr, dass durch BB ohnehin Privilegierte noch mehr privilegiert werden!

- Insgesamt gesehen: Anstelle einer Verlebendigung der Demokratie scheint auch auf der kommunalen Ebene eine „Zuschauerdemokratie“ vorzuherrschen, in welcher die politischen Eliten in einem gefährlich „luftleeren“ gesellschaftlichen Raum operieren (man könnte auch sagen: „auf dünnem Eis“ operieren, dessen Belastungsfähigkeit prekär ist).

## **Perspektiven der zukünftigen Entwicklung einer „Bürgergesellschaft“ auf kommunaler Ebene**

### **Ungenutzte Potenziale als Herausforderung**

Für alle, die der Idee der „Bürgergesellschaft“ anhängen und sie als Leitbild ernst nehmen, ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Soll und Ist eine Herausforderung zum Tätigwerden, oder zumindest dazu, über das bisher schon Erreichte hinauszustreben.

Glücklicherweise kann dabei davon ausgegangen werden, dass es gerade auf der kommunalen Ebene *besondere Chancen* zur Realisierung der Bürgergesellschaft gibt. Der Hauptgrund hierfür ist, dass sich das bei den Menschen massenhaft vorhandene Bereitschaftspotenzial auf der kommunalen Ebene - wenn man nur den richtigen Weg hierzu findet - am leichtesten mobilisieren lässt, weil sich ja hier, auf dieser Ebene, die alltäglichen Lebensinteressen der Menschen in einem besonderen Maß konzentrieren und bündeln.

### **Ansatzpunkte für die stärkere Verankerung der Bürgergesellschaft auf der kommunalen Ebene I:**

#### *Mobilisierung des Engagementpotenzials!*

Was ist aber dieser „richtige Weg? Wo sind die Ansatzpunkte für die stärkere Verankerung der Bürgergesellschaft auf der kommunalen Ebene?

Es erscheint mir wichtig, zunächst auf die bisher noch weitgehend ungelöste Aufgabe der Mobilisierung des bisher ungenutzten Engagementpotenzials hinzuweisen, die - ungeachtet aller Modellprogramme des Bundes und Unterstützungen von der Landesebene her - im Schwerpunkt eine kommunale Aufgabe ist. Es lässt sich in diesem Zusammenhang die Forderung an die bisher noch nicht tätig gewordenen Kommunen aufstellen, mindestens *eine* Anlaufstelle für Bürgerengagement einzurichten. Es sollte sich diesbezüglich um einen „Standard“ handeln, den die Kommunen - als freiwillige Aufgabe! - als verpflichtend ansehen sollten!

### **Ansatzpunkte für die stärkere Verankerung der Bürgergesellschaft auf der kommunalen Ebene II:**

#### *Vom „freiwilligen“ zum „bürgerschaftlichen“ Engagement!*

Des Weiteren erscheint mir wichtig, ein Anliegen der Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages aufzugreifen, das sich mit dem *qualitativen Charakter* des bereits vorhandenen freiwilligen Engagements in den verschiedenen Engagementbereichen vom Sport bis zur freiwilligen Feuerwehr beschäftigte. Die Kom-

mission stellte sich die Frage: In wieweit ist das im Freiwilligensurvey 1999 erfasste „freiwillige“ Engagement von mehr als 20 Millionen Menschen eigentlich tatsächlich „bürgerschaftlich“ im eigentlichen Sinne des Wortes, d.h. „Teilhabe“ an der Mitgestaltung der Gesellschaft einschließenden Sinn?

Die Antwort der Enquetekommission auf diese Frage war eindeutig. Sie richtete an die zahllosen Vereine und sonstigen Organisationen, in denen diese mehr als 20 Millionen tätig sind, die Aufforderung, ihre „Organisationsstrukturen“ daraufhin zu überprüfen, in wieweit sie ihren Mitgliedern bereits Chancen zu aktiver Beteiligung bieten. Die Kommission forderte in diesem Zusammenhang alle Organisationen zu einer „innerorganisatorischen Öffnung“ auf, d.h. dazu, vermehrt Möglichkeiten der Partizipation zu gewährleisten, konkret gesagt eine „Beteiligung der Mitglieder an Organisationsabläufen und Entscheidungen“ zu ermöglichen und vermehrt „kooperative Organisations- und Führungsstrukturen“ zu schaffen. (Vgl. S.19) Ich meine, dass damit in der Tat eine sehr wichtige Zukunftsaufgabe definiert wurde. Die Entwicklung des „freiwilligen“ Engagements zum „bürgerschaftlichen“ Engagement im engeren Sinne des Wortes ist eine Handlungsperspektive, die heute vielfach noch übersehen wird, auf die man aber unweigerlich stoßen muss, wenn man sich dem Thema „Engagement“ von der Frage nach der „Bürgergesellschaft“ (oder nach der „Bürgerkommune“) her annähert..

### **Ansatzpunkte für die stärkere Verankerung der Bürgergesellschaft auf der kommunalen Ebene III.:**

#### *Lokale Partizipation im Fokus*

Neben der quantitativen und qualitativen Weiterentwicklung des freiwilligen Engagements in den verschiedenen Engagementbereichen gehört dann aber, wie ich meine, unvermeidlich auch die Weiterentwicklung der „*Partizipation*“ im engeren Sinne des Wortes, d.h. also der Beteiligung der Bevölkerung an den kommunalen Entscheidungsprozessen, zu den Perspektiven der kommunalen Bürgergesellschaft oder der „Bürgerkommune“.

Ich sagte schon, dass es zu der schlechten Botschaft bezüglich der Realisierung der „Bürgergesellschaft“ hinzugehört, dass sich nur einige wenige Prozent der 24 Millionen Menschen, die freiwillig engagiert sind, im Bereich der lokalen *Bürgerbeteiligung* engagieren und dass es sich bei den hier auffindbaren Tätigkeiten überwiegend um kurzfristige Tätigkeiten handelt, die sich oft an relativ seltene Anlässe anschließen. Die Realisierung der Bürgergesellschaft hat hier also bisher noch ein klaffendes *Loch*!

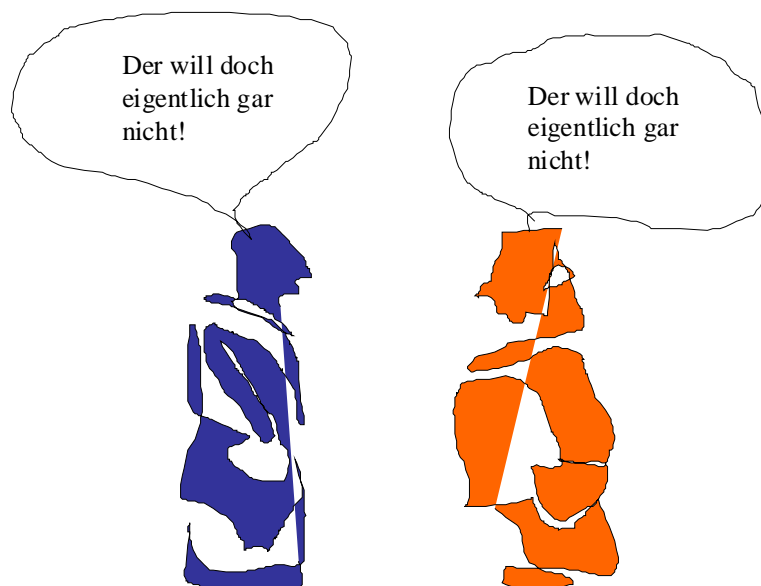
Fragen wir uns, was eigentlich die *Ursache* für dieses „Loch“ ist, dann finden wir sie überraschender Weise in einer mentalen Barriere, (populärer ausgedrückt, in einer „Schere im Kopf“) die sich sowohl auf Seiten der Bevölkerung, wie auch auf Seiten der Entscheider in den kommunalen Räten und Verwaltungen findet.

Bei näherem Hinsehen lässt sich nämlich feststellen, dass die Beteiligungs-Trägheit der Mehrheit der *Bürger und Bürgerinnen*, die man an den vielen leeren Stühlen ablesen kann, die es immer wieder bei Bürgerversammlungen gibt, ihre entscheidende Ursache in dem vorherrschenden Misstrauen der Menschen hat, bei Beteiligungsangeboten letztlich nur auf eine „Spielwiese“ geführt zu werden. Es besteht ein sehr weit verbreitetes mangelndes Vertrauen in die Bereitschaft „der Politiker“ - auch der Kommunalpolitiker! - auf die „Menschen“

zu hören. (Bejahung des Statements „Die Politiker machen doch nur, was sie selbst wollen“ bei über 2/3 der repräsentativ Befragten! – schon bei Kommunen mit wenigen tausend Einwohnern nicht viel anders!)

Letztlich sitzt aber genau an diesem Punkt - nur von der entgegen gesetzten Seite her - auch der entscheidende Grund für die weit verbreitete Lustlosigkeit von *Politik und Verwaltung* gegenüber dem Thema der Bürgerbeteiligung. Da die Mehrheit der Bürger abseits steht, bleibt man immer wieder mit den berühmten „üblichen Verdächtigen“ allein, die zwar den Anspruch erheben, für „die“ Bürger zu sprechen, die aber in Wahrheit „kein Mandat“ haben, so dass man begründeten Anlass für den Verdacht sieht, bei der Bürgerbeteiligung – zwar nicht unbedingt auf eine Spielwiese, aber was ebenso schlimm ist - auf Abwege geführt zu werden und die Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit, von der man bei den Wahlen abhängig ist, aus dem Blickfeld zu verlieren.

Beide Seiten haben also Vorbehalte gegeneinander, die sich aber gegenseitig - im Sinn wechselseitig aufeinander bezogener self-fulfilling-prophecies - bestätigen und verstärken, so dass der eigentlich wünschenswerte bürgergesellschaftliche Schulterschluss nicht zustande kommt. Die nachfolgende einfache Graphik verdeutlicht diesen Sachverhalt:



#### **Vier Thesen zu den Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung**

Ich gehe von der Behauptung aus, dass man genau an dieser Barriere wechselseitiger Vorbehalte, Missverständnisse und Misstrauensverhältnisse ansetzen muss, wenn man die Idee der Bürgerkommune auch in dem entscheidend wichtigen Bereich der Bürgerbeteiligung zur Wirklichkeit werden lassen will, d.h. eine „breite“ und politisch wirksame Bürgerbeteiligung erreichen will. Es muss für alle Beteiligten sichtbar werden, dass Bürgerbeteiligung eine Veranstaltung ist, bei der alle Beteiligten profitieren, d.h. also eine „Win-Win-Veranstaltung“, wie man heute gerne sagt.

Auf die Frage ob und wie man dies *auf praxistaugliche Weise* machen kann, will ich Mit vier Thesen zu den Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung antworten:

**These 1.:** Das *Leitbild* der Bürgerkommune bedarf einer *Vereindeutigung*. Es muss klar sein, dass es nicht um „Machtabgabe“ der Kommunalpolitik und -verwaltung und auch nicht um die Ersetzung der „repräsentativen Demokratie“ durch „direkte Demokratie“ geht. Ungeachtet des Nutzens, den „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheide“ im Einzelfall zu stiften vermögen, muss das Leitbild der Bürgerkommune an die Idee einer „kooperativen Demokratie“ angebunden werden, in der jeder gewinnt, die also gewissermaßen eine „Win-Win“-Veranstaltung ist.

**These 2.:** Zur Verwirklichung dieses Ziels bedarf es des *Einsatzes geeigneter Methoden/Instrumente*. Es spielen hier verschiedene Aspekte eine Rolle, die ich kurz ansprechen möchte:

- Um möglichst viele Bürger und Bürgerinnen zu aktivieren, braucht man *erstens* realistischer Weise „niederschwellige“ Methoden, die den Menschen keine allzu großen Abstriche von ihrem Zeitbudget abfordern.
- Diese Methoden müssen aber gleichzeitig *zweitens* möglichst viele Menschen einbeziehen und erreichen können. Man darf also nicht ausschließlich an Kleingruppenveranstaltungen denken, wenn man die Methodenfrage aufwirft.
- *Drittens* müssen diese Methoden so gestrickt sein, dass jeder, der sich beteiligt, auch zu Wort kommen kann (man muss in diesem Zusammenhang kritisch an Bürgerversammlungen denken, in denen oft nur einige „Großsprecher“ mit hohem rhetorischem Potenzial zu Wort kommen, während die Masse der übrigen Teilnehmer eine in die Passivität gedrängte „schweigende Mehrheit“ verkörpert).
- Die zur Anwendung gelangenden Methoden müssen nun aber *viertens* auch so „inklusiv“ und „integrativ“ gestrickt sein, dass möglichst jeder unabhängig von seinem Bildungsstand oder seinem Einkommen, oder seinen Sprachkenntnissen teilnehmen kann. erhalten zu können.
- Wenn Beteiligungsmethoden eine Win-Win-Veranstaltung ermöglichen sollen, dann müssen sie aber auch den Wünschen und Erwartungen der *Entscheider* in den Räten und Verwaltungen gerecht werden. Wenn dies der Fall sein soll, dann müssen sie nicht nur in der Lage sein, eine „breite“ Beteiligung der Bevölkerung zu ermöglichen. Es muss vielmehr klar sein, dass hierzu Methoden erforderlich sind, die gleichzeitig auch eine „ausgewogene“ (am besten im statistischen Sinn „repräsentative“) Beteiligung ermöglichen. Nur unter dieser Bedingung vermittelt Bürgerbeteiligung nämlich den Entscheidern in den Räten und Verwaltungen dasjenige aussagekräftige und transparente Bild der Meinungen, Wünsche, Problemwahrnehmungen und Erwartungen in der Bevölkerung, das sie benötigen, um ihre Entscheidungen am „Bürger“ im Vollsinn des Wortes orientieren zu können und damit dem „Bürger“ (und nicht nur irgendwelchen „üblichen Verdächtigen“) „Gehör“ schenken zu können und den Bürger „zu Wort“ kommen zu lassen. Der Speyerer Beitrag zur Erfüllung dieser Forderung besteht in der Kreation des „*Bürgerpanels*“ als eines auf dem Befragungsprinzip aufbauenden Beteiligungsansatzes, der genau die bisher an dieser strategisch wichtigen Stelle bestehende Methodenlücke ausfüllt.

**These 3.:** Zur Herstellung des Vertrauens der Bürger und Bürgerinnen, bei der Bürgerbeteiligung nicht auf eine „Spielwiese“ geführt zu werden, bedarf es einer *Institutionalisierung* der BB im Sinne eines verbindlichen, d.h. durch kommunale Satzung abgesicherten *Verfahrens*, das jedermann (/und jederfrau) die Gewähr dafür bietet, dass seine/ihre Stimme „Gehör“ findet. Es reicht hierzu nicht die Zusicherung des Oberbürgermeisters (oder der Oberbürgermeisterin!), dass man alles tun werde, um den Vorstellungen der Bürger gerecht zu werden (obwohl diese Zusicherung sehr wichtig ist!) Es bedarf zur Institutionalisierung der BB vielmehr einer verbindlichen, möglichst durch Satzung abgesicherten *Verfahrensordnung*, auf deren Geltung und Berücksichtigung sich alle Bürger/innen verlassen können.

**These 4.:** *Wie* eine solche Verfahrensordnung im Einzelnen aussehen soll, lässt sich nicht vom grünen Tisch aus vorweg entscheiden. Es lässt sich aber mit einiger Genauigkeit angeben, welche *hauptsächlichen Inhalte* in einer solchen Ordnung vorhanden sein sollten. Es handelt sich hierbei um eine begrenzte Zahl von Punkten, die stichwortartig wie folgt benannt werden können:

- Es erscheint erstens wünschenswert, dass diejenigen *Sachgebiete, die der Beteiligung unterliegen sollen*, festgeschrieben werden, so dass über die Frage „Bürgerbeteiligung – ja oder nein?“ im Einzelfall nicht allzu lange diskutiert werden muss und Umgehungsversuchen ein Riegel vorgeschoben wird. Infrage kommen hierfür in erster Linie die Stadtentwicklungsplanung und der Haushalt, konkret gesagt die Entscheidung für einen sogenannten „Bürger-„ oder „Beteiligungshaushalt, wie ihn verschiedene Kommunen inzwischen bereits praktizieren, oder anstreben. Darüber hinaus sollte in der Verfahrensordnung aber auch dafür Sorge getragen werden, dass die Bürger eine Chancen erhalten, von sich aus für Fragen, die nicht in der Liste stehen, eine Beteiligung verlangen zu können. Die Verfahrensordnung sollte also eine Regelung bezüglich der Behandlung von ‚Beteiligungsbegehren‘ seitens der Bürger enthalten.
- Es geht zweitens aber auch darum, (und das ist ein ganz wichtiger, bisher gewöhnlich vernachlässigter Punkt!) Bürgerbeteiligung *„mehrstufig“* in den verschiedenen Phasen des Verfahrens zu gewährleisten. Die sogenannte „frühzeitige“ Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Bundesbaugesetzbuch festgeschrieben ist, reicht nicht aus, denn was z.B. bei der Stadtentwicklungsplanung „herauskommt“, entscheidet sich nicht allein in den frühen Phasen, sondern auch in den nachfolgenden Phasen eines langwierigen Prozesses, in welchem immer wieder die verschiedensten Interessen zur Geltung gelangen und modifizierend eingreifen.
- Hinzu kommen dann weiter natürlich ausreichende eindeutige Verfahrensfeststellungen, welche den Vertrauen schaffenden *Umgang mit Bürgervoten*, wie auch die Frage der informativen, ausreichend auf die Entscheidungsgründe eingehenden *Rechenschaftslegung* gegenüber der Bürgerschaft betreffen.

## Fazit

Das Fazit kann ganz kurz ausfallen. Die „Bürgerkommune“ ist eine realistische Perspektive. Man muss sie allerdings nicht nur wollen, sondern auch mit sehr viel Energie und mit Einsicht in ihre realen Erfolgsbedingungen ins Werk setzen!