



# Vorbehalte von Bürgermeister\*innen gegenüber dialogischer Beteiligung und direkter Demokratie?

Andrea Helmer-Denzel und Ursula Weber

## Zusammenfassung

Bürgermeister\*innen stehen vor der Herausforderung, die Ansprüche der Bürgerschaft, die sich aus Beteiligungsverfahren kristallisieren und die Entscheidungen, die sich aus der Hoheit des Gemeinderates ergeben, in Balance zu bringen. In dieser explorativen Studie zeigt sich, dass vor allen Dingen Beteiligungsverfahren gewählt werden, die unterhalb der Entscheidungskompetenz des Gemeinderates angesiedelt sind und die in der Partizipationspyramide als Vorstufe der Partizipation zu verorten sind. Die hier befragten Bürgermeister zeigen keine Vorbehalte gegenüber dialogischer Beteiligung. Sie konstatieren aber, dass ihnen dadurch eine stärker moderierende Rolle zufällt, und dass sowohl in dialogischen Beteiligungsverfahren als auch bei Vertreter\*innen des Gemeinderates ein starker Mittelschichtsbias zu beobachten ist und die sogenannten „stillen Gruppen“ nicht beteiligt werden.

---

A. Helmer-Denzel (✉)

Fachbereich Sozialwesen, Duale Hochschule Heidenheim, Heidenheim, Deutschland  
E-Mail: [andrea.helmer-denzel@dhw-heidenheim.de](mailto:andrea.helmer-denzel@dhw-heidenheim.de)

U. Weber

Fakultät Soziale Arbeit, Duale Hochschule Stuttgart,  
Stuttgart, Deutschland

E-Mail: [ursula.weber@dhw-stuttgart.de](mailto:ursula.weber@dhw-stuttgart.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien  
Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

A. Vetter, U. Remer (Hrsg.), *Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg*, Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-38597-2\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38597-2_7)

---

**Schlüsselwörter**

Partizipation · Bürgermeister\*innen · Dialogische Beteiligung · Mitbestimmung · Repräsentative Demokratie · Bürgerschaftliches Engagement · Gemeinderat · Vorbehalte

---

## 1 Einleitung

In Baden-Württemberg herrscht in den letzten Jahren ein verstärktes Interesse an der dialogische Beteiligung von Bürger\*innen und an direkter Demokratie, das nicht zuletzt durch den Konflikt um das Bahnprojekt Stuttgart 21 ausgelöst wurde. Die Mitgestaltungswünsche von Bürger\*innen treffen in Folge auch unter der jetzigen Landesregierung auf Förderimpulse, die deren Beteiligung unterstützen sollen.

Die gesetzliche Rahmung für die Beteiligung von Bürger\*innen findet sich im Grundgesetz. So wird in Artikel 20, Absatz 2 der Grundsatz beschrieben, dass Bürger\*innen in Wahlen und Abstimmungen ihre Souveränität ausüben. Sie bestimmen damit verbindlich, wer die öffentlichen Angelegenheiten regeln soll. Für die kommunale Ebene regelt Artikel 28, Absatz 2 des Grundgesetzes, dass die Kommunen das Recht haben, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Entsprechend wählen Bürger\*innen die Gemeindevertretungen und die Bürgermeister\*innen.

Die Bürgermeister\*innen sind an das Prinzip der repräsentativen Demokratie gebunden, das den gewählten politischen Repräsentant\*innen die Entscheidungsmacht und den gewählten Amtsinhaber\*innen die politische Verantwortlichkeit zuschreibt. Die Rolle von Bürgermeister\*innen, die mit Erwartungen in Bezug auf Fachwissen, charakterliche Eignung und eine Nähe zu den Bürger\*innen konfrontiert wird, kann auch in Bezug auf örtliche Beteiligungsverfahren in unterschiedlicher Weise ausgestaltet werden. Einerseits weil sie als kommunale Akteur\*innen generell mehr Vertrauen als Landes-, Bundes- oder Europapolitiker\*innen genießt (Gehne et al. 2019, S. 2). Andererseits weil Bürgermeister\*innen in der Rolle als Chef\*in der Verwaltung und des Gemeinderates agieren und – ausgestattet mit einem Mandat durch Direktwahl – ihre Richtlinienkompetenz nutzen können und so die Beteiligung von Bürger\*innen forcieren oder blockieren können.

In dieser Studie wird analysiert, ob Bürgermeister\*innen Vorbehalte zur Frage der dialogischen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung haben. Untersucht wird, aus welchen Gründen Mitgestaltungswünsche von Seiten der Bürger\*innen angeregt

und berücksichtigt werden bzw. aus welchen Gründen dies eher abgelehnt wird. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Möglichkeiten und den Partizipationsgrad der kommunalen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung gegeben.

---

## 2 Partizipation als Beteiligungsmöglichkeit

Demokratie bezeichnet dem Wort nach die „Herrschaft des Volkes“. Es überrascht daher nicht, dass in demokratiethoretischen Überlegungen betont wird, dass sich das Volk auch tatsächlich an dieser Herrschaft beteiligen sollte. Nötig sind dafür zum einen Strukturen, die Teilhabe überhaupt ermöglichen, zum anderen aber auch Staatsbürger\*innen, die ihren partizipatorischen Aufgaben nachkommen. Politische Partizipation, könnte man sagen, ist „notwendige Voraussetzung funktionsfähiger Demokratien“ (Neller und van Deth 2006, S. 30). Oder anders ausgedrückt: „Wer Demokratie sagt, meint Partizipation“ (van Deth 2009, S. 141).

Unter *Partizipation* soll hier verstanden werden, dass *eine breitere Beteiligung der Öffentlichkeit an den für sie relevanten Entscheidungsprozessen erreicht wird* (Schäfers 2003, S. 267). Partizipation bedeutet folglich „an Entscheidungen mitzuwirken und damit Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können. [Partizipation] basiert auf klaren Vereinbarungen, die regeln, wie eine Entscheidung gefällt wird und wie weit das Recht auf Mitbestimmung reicht“ (Straßburger und Rieger 2014, S. 230). Verfahren der Partizipation sind also an Voraussetzungen gebunden und dafür gibt es Kriterien und Vorbedingungen. Die Verfahren für eine Beteiligung der Bürger\*innen können anhand von drei Fragen kategorisiert werden:

- *Einschluss*: Wer wird in die Beteiligung einbezogen?
- *Abschluss*: Welche Regeln sollen gelten, um im Rahmen der Beteiligung zu einem Ergebnis zu kommen?
- *Anschluss*: Wie kann man sicherstellen, dass die Ergebnisse des Verfahrens konstruktiv und zielführend in den (politischen) Entscheidungsprozess überführt werden (Benighaus et al. 2016, S. 70).

Leuchtet man die Realisierung von Partizipation vor einem demokratiepolitischen Hintergrund aus, dann ergeben sich zwei Typen von Beteiligungsmöglichkeiten. Zuerst rücken die *formellen rechtlich verankerten direkt-demokratischen Verfahren* ins Blickfeld. Dazu gehören in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer Verfahren des Volksbegehrens und des Volksentscheids. Auf der kommunalen

Ebene sind dies Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Hier können Bürger\*innen direkt über politische Fragen in ihrer Gemeinde entscheiden, wenn sie genügend Unterschriften für ein Bürgerbegehren sammeln und einen Bürgerentscheid in ihrer Gemeinde herbeiführen (Initiative Allianz für Beteiligung 2016, S. 6).

Die *informellen und zugleich dialogorientierten Verfahren*, die es im Unterschied zu den formellen Verfahren gibt, gehören in den Bereich der deliberativen Demokratie. Diese beschreibt eine auf den Austausch von Argumenten angelegte Form der Entscheidungsfindung unter Gleichberechtigten. Das bessere Argument und nicht die Mehrheitsabstimmung soll die Entscheidungen prägen und zu besseren Entschlüssen führen, weil im Idealfall alle Argumente gegeneinander abgewogen werden und eine Einigung auf die „beste“ Lösung möglich ist (Benighaus et al. 2016, S. 66 f.). Das Konzept der deliberativen Demokratie basiert auf der Diskurstheorie des Sozialphilosophen Jürgen Habermas und seiner Theorie des kommunikativen Handelns aus dem Jahr 1981. Die Beratungen auf dem Weg zur Entscheidungsfindung sollen demnach geprägt sein durch: Austausch von Argumenten, Inklusion und Öffentlichkeit. Die (politische) Mitwirkung soll im Unterschied zur repräsentativen Demokratie partizipatorisch erfolgen. Das heißt diejenigen, die ein Argument einbringen möchten, sollen einbezogen werden. Beispiele für diese Art der Entscheidungsfindung sind auf kommunaler Ebene sogenannte „Runde Tische“, Bürgerforen oder Planungszellen. Sie sollen einen hierarchiefreien Dialog aller Beteiligten zulassen.

In dieser Tradition stehen auch die informellen Verfahren der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung. Dafür gibt es eine Bandbreite von Gestaltungsmöglichkeiten, um den Dialog mit den Betroffenen bzw. Bürger\*innen und deren Mitwirkung anzuregen und zu organisieren. Die Verfahren sind zwar gesetzlich nicht vorgeschrieben und geregelt, haben aber durchaus je nach Verfahren einen „formalen“, d. h. strukturierten Ablauf. Beispiele für solche Verfahren sind: Bürgerkomitees, Gruppendelphis, Runde Tische, Experttische, Fokusgruppen, Open Spaces, World Cafés, Zukunftswerkstätten, Online-Werkstätten (Benighaus et al. 2016, S. 54).

Der *Grad der Beteiligung*, wie sie in der repräsentativen Demokratie auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene möglich ist, sieht verschiedene Stufen der Einbindung von Bürger\*innen in Planungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen vor. Um die Tragweite einschätzen zu können und um die graduellen Unterschiede einordnen zu können, orientieren wir uns am *Modell der Partizipationspyramide* nach Sherry Arnstein (1969) das seither vielfach aufgegriffen wurde (Benighaus et al. 2016, S. 56). Auf der Grundlage dieses Modells sind sieben *Stufen der Beteiligung* zu unterscheiden. Auf der ersten Stufe geht es um Informationen über anstehende Entscheidungen, auf der zweiten Stufe können Menschen ihre

Meinung zur Thematik äußern und auf der dritten Stufe werden sie zu einer Stellungnahme aufgefordert. Doch auf keiner dieser Stufen haben die Gefragten die Gewähr, dass ihre Meinung oder die erarbeiteten Ergebnisse in Beteiligungsverfahren eine Auswirkung auf die Entscheidung haben. Es sind Vorstufen der Partizipation. Die Beteiligung im engeren Sinne beginnt auf Stufe vier. Hier treffen Fachkräfte die Entscheidung nicht allein, sondern beziehen Bürger\*innen mit ein, um gemeinsam mit ihnen zu entscheiden. Auf der fünften Stufe werden Bereiche festgelegt, über die die Beteiligten entscheiden können. Auf Stufe sechs können zentrale Entscheidungen durch die Bürger\*innen bzw. durch die Engagierten in Einrichtungen eigenständig getroffen werden und es erfolgt dabei eine Unterstützung und Begleitung durch Fachkräfte. Auf Stufe sieben findet Partizipation als zivilgesellschaftliche Eigenaktivität statt und liegt allein in der Verantwortung der Bürger\*innen (Straßburger und Rieger 2014, S. 230 f.).

Die Herausforderung in Beteiligungsprozessen liegt darin, zu entscheiden, welche Stufe unter welchen Rahmenbedingungen praktikabel ist und am besten zum jeweiligen Entscheidungsprozess passt. Und: Ob und in welchem Umfang die beteiligten Fachkräfte und die gewählten Politiker\*innen bereit sind, ihre Macht zu teilen. Solange nicht sicher ist, dass die Meinung der Beteiligten auch tatsächlich in den Entscheidungsprozess einfließt, besteht die Gefahr der Scheinpartizipation.

Die Formen der dialogischen Beteiligungsverfahren, die von der Bevölkerung nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung (2014) in hohem Maße gewünscht wird, treten zunehmend neben die etablierten Verfahrens- und Handlungsformen der repräsentativen Demokratie. Das bedeutet, dass es zusätzliche Entscheidungsräume neben dem Gemeinderat mit seinen Ausschüssen, den Bürgermeister\*innen sowie der Verwaltung gibt. Im besten Fall erwächst daraus ein Konsens zwischen Repräsentierenden (den gewählten Politiker\*innen) der vorherrschenden repräsentativen Demokratie und den von ihnen Repräsentierten, also den Bürger\*innen darüber, dass dialogische Beteiligungsformen „eine kluge, eine praktikable und mit den gegenwärtigen Anforderungen vereinbarte Form der Repräsentanz der politischen Gesellschaft als Ganzes darstellen.“ (Lietzmann 2016, S. 43).

Nun ist es aus demokratietheoretischer Sicht nicht per se problematisch, wenn nicht alle Menschen die vorhandenen Möglichkeiten zur Partizipation ausschöpfen. Van Deth gibt beispielsweise zu bedenken, dass ein Ausbleiben intensiver Partizipation auch für den „Erfolg traditioneller Politik“ sprechen könne, während „sich die Bürger den erfreulicheren Dingen des Lebens widmen“ (van Deth 2009, S. 156 f.). Es hat sich aber gezeigt, dass diejenigen, die intensiveren Gebrauch ihrer Teilhaberechte machen, nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sind und ihrer Stimme durch Partizipation in verschiedenen Formen zusätzliches Gewicht geben (Schmatz 2014, S. 1). Das wirft die Frage auf, ob der Input von Interessen in

das politische System einem Ungleichgewicht unterliegt, das mit dem demokratischen Gleichheitsgedanken unvereinbar ist (van Deth 2003, S. 185). Wollte man auf Basis der Forschungsergebnisse zur Ungleichheit in der politischen Partizipation einen „synthetischen Bürger“ konstruieren, der seine Interessen durch rege Partizipation verstärkt zum Ausdruck bringt, so wäre dies ein formal gut gebildeter, relativ einkommensstarker, sozial integrierter Mann mittleren Alters (Gabriel und Völkl 2008, S. 288).

Neben der Unwucht in der Repräsentativität der Willen der Bürger\*innen, ist eine weitere Frage, inwiefern bürgerschaftliches Engagement als Katalysator für Beteiligungsprozesse betrachtet werden kann.

---

### 3 Beteiligung tritt der Politikverdrossenheit entgegen

Parallel zum Gestaltungswillen von Bürger\*innen haben die Themen „Politikverdrossenheit“ und „Vertrauensverluste in Politik und politische Institutionen“ ebenfalls Konjunktur (Krause und Gagné 2019, S. 111). Dabei betonten die Autoren den Aspekt, dass der Großteil der deutschen Bevölkerung der Politik attestiert, falsche Prioritäten zu setzen und die Meinung der Bürger\*innen nicht ausreichend einzu beziehen. Dieses ausgemachte Repräsentationsdefizit betrifft mehr oder weniger alle Teile der Gesellschaft, wengleich in unterschiedlichem Ausmaß. 82 % der Befragten glauben, dass es Politiker\*innen tendenziell „egal“ ist, was die Leute denken, und nur 18 % der Befragten sind zuversichtlich, dass ihre persönlichen Ansichten eine Rolle spielen (Krause und Gagné 2019, S. 112).

Diese Befunde lassen sich mit der Analyse, die von der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Staatsministerium Baden-Württemberg 2019 herausgegeben wurde, ergänzen. Sie fokussiert auf die *Ebene der Kommunalpolitik* aus der Sicht der Bevölkerung. Zentrale Befunde sind, dass kommunale Akteur\*innen, besonders Bürgermeister\*innen, hohes Vertrauen genießen und sich die Beteiligung der Bürger\*innen an der Entscheidungsfindung positiv auf das Ansehen der Verwaltungsspitzen auswirkt. Untermauert wird die Bedeutung der kommunalpolitischen Ebene durch die Umfrageergebnisse, wie sie bereits 2013 erhoben wurden. Gleichzeitig sind jedoch viele Bürger\*innen unzufrieden mit ihrer eigenen Beteiligung in ihrer Kommune. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass eine gute Beteiligung von Bürger\*innen die lokale Demokratie stärken kann sowie die Zufriedenheit mit den Bürgermeister\*innen, den Parteien, dem Gemeinderat und der Verwaltungsspitze erhöht.

Durch entsprechende Beteiligungsprozesse kann die repräsentative Demokratie mit ihren typischen Formen der Politikgestaltung im Idealfall ergänzt werden

(Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 45). Es gibt jedoch auch gegenläufige Ergebnisse: Beim kommunalpolitischen Mitwirkungsformat der sogenannten „Bürgerräte“ sollten bisher nicht-aktive Bürger\*innen für die Beteiligung gewonnen werden. Dabei werden bei den Teilnehmenden Lerneffekte, Perspektivenwechsel und die Kommunikation in der Kommune angeregt, was als positiv wahrgenommen wird (vgl. hierzu auch den Beitrag von Eith und Schärkel in diesem Band). Allerdings war im Anschluss an die Beteiligungsprozesse weder ein weiteres gesellschaftspolitisches Engagement die Regel, noch war die Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse durch den Gemeinderat eine selbstverständliche Folge. Im Gegenteil, mancherorts kam es zu Befürchtungen, dass der Gemeinderat durch diese Art der Beteiligung an Macht verliere und durch Beteiligung dieser Art sich ein „Schattengemeinderat“ etablieren könnte (Helmer-Denzel und Weber 2013).

Ausgehend von diesem Befund soll für die vorliegende Studie in den Blick genommen werden, inwiefern es den Bürgermeister\*innen gelingt, die Ansprüche der Bürger\*innen, die sich aus Beteiligungsverfahren ergeben, und den Entscheidungsprozess des Gemeinderates zu koordinieren bzw. in Einklang zu bringen.<sup>1</sup>

---

## 4 Forschungsmethodik

Im System der Politikverflechtung (Scharpf 1999) der Bundesrepublik, obliegt der Kommune neben der Länder- und Bundesebene eine demokratietheoretisch prinzipiell ebenbürtige Handlungsebene. Diese kommunale Autonomie regt zur erweiterten politischen Beteiligung an und trägt nachhaltig zur Politisierung der kommunalen Handlungsfelder bei (Roth 1999, S. 6). Entsprechend wird im Mehrebenensystem diese Ebene in den Blick genommen. Die vorliegende Studie analysiert, welche Vorbehalte Bürgermeister gegenüber der dialogischen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung sowie der direkten Demokratie haben oder haben könnten. Daran schließt sich die Frage an, wie möglichen Vorbehalten entgegengewirkt werden kann.

---

<sup>1</sup>Im Folgenden ist nur noch von „Bürgermeistern“ die Rede, da es sich bei den Befragten ausschließlich um Männer handelt.

## 4.1 Auswahl der Interviewpartner

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wurden in einer nicht repräsentativen Auswahl drei Oberbürgermeister aus dem süd-östlichen Baden-Württemberg in Form von leitfadengestützten Experteninterviews befragt. Die Ergebnisse wurden mit Hilfe der Software MAXQDATA induktiv nach Antwortmodellen ausgewertet. Die ausgewählten Oberbürgermeister gehören zwei unterschiedlichen Generationen an: Zwei Oberbürgermeister sind ca. 50 Jahre alt, ein Oberbürgermeister ist über 60 Jahre alt. Alle drei Oberbürgermeister leiten seit zwei bis drei Amtsperioden (verschiedene) Kommunen. Aufgrund der hohen Repräsentanz von männlichen Oberbürgermeistern in Baden-Württemberg wurden für diese sehr kleine Auswahl nur männliche Oberbürgermeister berücksichtigt.

Des Weiteren wurden bei der Auswahl Mittelstädte berücksichtigt, da hier die Entscheidungsprozesse in der Regel überschaubarer sind als in Großstädten und die Richtlinienkompetenz des Bürgermeisters besser sichtbar wird, so die Forschungsannahme. Bei den untersuchten Kommunen handelt es sich um zwei sogenannte kleine Mittelstädte (unter 50.000 Einwohner\*innen) in Oberschwaben und im Ostalbkreis. Außerdem wurde eine größere Mittelstadt (über 50.000 Einwohner\*innen) in Oberschwaben analysiert.

Ein weiteres Auswahlkriterium fußt auf der Hypothese, dass die Kommunen in prosperierenden Wirtschaftsräumen angesiedelt sind, in denen große internationale Unternehmen agieren und aus diesem Grund ein Zuzug von gut qualifizierten Bürger\*innen stattfindet, die gegebenenfalls offener und anspruchsvoller hinsichtlich kommunaler Mitgestaltungsmöglichkeiten und dialogischer Partizipationsformen sind und diese – möglicherweise auch gegen Widerstände – einfordern. Daraus könnte sich ergeben, dass Oberbürgermeister, Verwaltung und Gemeinderat der jeweiligen Kommunen mit neuen Mitgestaltungswünschen und -verfahren konfrontiert werden und diese neue Form der Willensbildung in die bestehende traditionelle Bürgergesellschaft und die kommunal versäulten Zuständigkeiten integrieren (müssen).

## 4.2 Auswertung der Experteninterviews

Die Experteninterviews fanden im Zeitraum von September bis November 2019 statt. Alle Interviewpartner erklären sich spontan bereit, ein Experteninterview zum Thema „Bürgerbeteiligung“ zu führen. Die Interviews dauerten jeweils ca. 90 Minuten und fanden in den Amtsräumen der Oberbürgermeister statt. Die



Interviews wurden in allen Fällen von den beiden Forscherinnen gemeinsam geführt und aufgezeichnet. Die Leitfragen bezogen sich u. a. auf die Rahmenbedingungen für eine gelingende Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, auf die Balance, die gegebenenfalls im Beteiligungsprozess zwischen Bürgermeister, Gemeinderat, Verwaltung und Bürger\*innen gefunden werden muss und auf Gelingens- und Hindernisfaktoren in den Beteiligungsprozessen.

Die Beantwortung der Forschungsfrage, inwiefern Vorbehalte der Bürgermeister gegenüber dialogischen Beteiligungsformen vorhanden sind, gelingt mit Hilfe dieser Interviewergebnisse, allerdings nicht wie in der Forschungsannahme erwartet. Wie die Befragung ergibt, sind alle drei befragten Oberbürgermeister – in unterschiedlicher Intensität – für dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, praktizieren verschiedene Beteiligungsformen entlang der Beteiligungspyramide, sind über die Thematik sehr gut informiert, bzw. reflektieren die Stellung der verschiedenen Stakeholdergruppen in ihrer Kommune intensiv.

Es kann bei allen drei Amtsinhabern eine generelle Bereitschaft zur Beteiligung von Bürger\*innen konstatiert werden. Obwohl die Zahl der Interviews begrenzt war, können Gelingens- und Hindernisfaktoren für dialogische Beteiligung trotz unterschiedlichen Rahmenbedingungen für alle drei Kommunen herausgearbeitet werden. In den weiteren Ausführungen werden die detaillierten Ergebnisse vorgestellt.

---

## 5 Forschungsergebnisse

Der suggestiv gestellten Forschungsfrage liegt die Annahme zugrunde, dass Bürgermeister in der Regel Vorbehalte gegenüber Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung haben. Diese Frage konnte in den Experteninterviews nicht direkt gestellt werden, um eine sozial erwünschte Beantwortung zu vermeiden und eine differenzierte Analyse zu ermöglichen. Aus den Interviewfragen können in dieser Untersuchung induktiv Ergebnisse generiert werden zu den Themenfeldern „Anstieg der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“, zur „Balance zwischen repräsentativer Demokratie und dialogischer Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“ sowie zu „Gelingens- und Hindernisfaktoren der dialogischen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung“. Aus der empirischen Forschung lässt sich außerdem ein weiteres induktives Ergebnis zur fehlenden Repräsentativität von Bürger\*innen ermitteln, die im Gemeinderat und in dialogischen Beteiligungsformen aktiv sind.

## 5.1 Ausweitung und Formen von Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in den Kommunen

Unter den befragten Oberbürgermeistern herrscht Uneinigkeit darüber, ob im Laufe der letzten Jahre die Partizipation durch Bürger\*innen in den Kommunen zugenommen hat.

*„Partizipation verstehe ich als Teilhabe, also Informieren, Mitdenken, Mitarbeiten, die Auswirkungen für die ganze Kommune im Blick haben (nicht nur für sich selbst) und Mitverantworten. Insofern kann ich nicht beobachten, dass Partizipationsbestrebungen in unserer Stadt zugenommen haben. Es gibt Initiativen, die etwas verhindern oder etwas erreichen wollen.“ (Interview 2)*

Verändert hat sich jedoch, aus Sicht dieses Bürgermeisters, dass Beteiligung von Bürger\*innen nicht nur punktuell eingefordert wird:

*„Früher wurde nur dann Beteiligung eingefordert, wenn es um ein Bauprojekt in der eigenen Nachbarschaft ging. Heute engagieren sich die Bürger\*innen auch, wenn man nicht selbst in diesem Baugebiet wohnt, man solidarisiert sich mit dem Widerstand, weil die Stadtbevölkerung insgesamt gegen neue Straßen und Flächenfraß ist.“ (Interview 2)*

Auch der Ton, in dem Partizipation eingefordert wird, hat sich nach Angaben dieses Bürgermeisters geändert:

*„Partizipationsbestrebungen haben sich aber auch insofern geändert, dass Briefe eingehen, in denen der OB ausgesprochen unfreundlich aufgefordert wird, Dinge in der Stadt zu ändern.“ (Interview 2)*

Ein Amtskollege beurteilt die Zunahme von Beteiligungsbestrebungen für seine Kommune anders und liefert die Erklärung mit:

*„Man stellt ja sowieso fest in der Kommunalpolitik, wer ist der, der sich meldet? Die Betroffenen. Logisch. Und zwar nur dann, sonst interessieren die sich null, nur dann gehen sie in die Gemeinderatsitzung.“ (Interview 3)*

Insgesamt sieht dieser Bürgermeister aber eine Zunahme von Beteiligung aus verschiedenen Gründen:

*„Ich denke schon, dass die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung gestiegen ist die letzten Jahre und ich glaube, das hat verschiedene Gründe. Ich glaube, es gibt eine ganz einfach demografische Erklärung, dass es mehr Leute gibt, die mehr Zeit haben. Und*

*wir merken es gerade, dass in sämtlichen Partizipationsverfahren die Senioren eine ganz starke Gruppe ausmachen.“ (Interview 3)*

*Die andere Erklärung ist die, dass wir in den urbanen Verdichtungsräumen, durch das Wachstum in diesen Städten, entstehen natürlich naturgemäß auch gewisse Konflikte. Also der Klassiker zum Beispiel. Nachverdichtungsprojekte, wo natürlich dann sofort Bürgerinitiativen und Gegenbewegung und dadurch, dass es in den urbanen Verdichtungsräumen es eben eine größere Dichte, man könnte sagen, etwas mehr Druck gibt. (Interview 3)*

In den Interviews aller drei Oberbürgermeister wird unterschieden in Beteiligung von Bürger\*innen, die sich mit Themen auseinandersetzt, die die gesamte Stadtgesellschaft betreffen und mit einer weiteren Spielart, die sich vor allen Dingen auf Partikularinteressen einzelner Bürger\*innen bezieht. Die Zunahme des Engagements von Bürger\*innen, die über 65 Jahre alt sind, wird auch im Freiwilligensurvey 2021 konstatiert (Simonson et al. 2021, S. 15).

*„Spannend wird es natürlich, wenn der Bagger naht, wenn vor meiner Haustür in meinem direkten Umfeld etwas passiert, was ich gut oder schlecht finde.“ (Interview 1).*

Die Auswahl der Städte, die u. a. deshalb getroffen wurde, um zu prüfen, ob gut qualifizierte Neubürger\*innen mehr Beteiligung für Bürger\*innen einfordern, bestätigt sich in den Aussagen der Bürgermeister nicht:

*„Das größte Problem sind eher die Einheimischen, die bis jetzt wenig von der Welt gesehen haben. Die in diesem Wohlstand und die in dieser wohlstuierten kommunalen Welt schon immer unterwegs waren und daraus ihre Ansprüche an die Stadt formulieren.“ (Interview 1)*

*„Natürlich gibt es immer wieder Bürger die schon mal woanders waren und dort etwas gesehen haben, was sie jetzt hier auch wollen. Dann kann man denen oft erklären was wir tun, also das Niveau der Stadt, und dass wir vielleicht schon dabei sind etwas zu ändern.“ (Interview 1)*

Ein anderer Bürgermeister formuliert das Gegenteil:

*„Es gibt keine Unterschiede zwischen der Beteiligung von Neubürgerinnen oder Neubürgern oder Alteingesessenen. Beide Gruppen beteiligen sich. Wenn der Bürgermeister für eine bestimmte Thematik Beteiligung und Mitarbeit in der Bürgerschaft sucht (z. B. Veränderung von großen Veranstaltungsformaten) finden sich immer Bürgerinnen und Bürger, die mitarbeiten.“ (Interview 2)*

Ein weiterer Bürgermeister beobachtet, dass sich eine Gruppe – nämlich die Jugendlichen – neu in das Stadtleben einbringen:

*„Das ist jetzt eine neue Entwicklung, die jungen ‚Fridays for Future‘, finde ich total spannend. Das ist eine Sache, was man ja denen nicht zugetraut hat, die unpolitische Jugend und so weiter, ja? Und das sind natürlich dann auch Leute, die zum Teil auch zugezogen sind. (...) Was wir jetzt schon merken, ist – das finde ich richtig gut –, da gibt es jetzt von diesen Jungen und von den Neuen, da gibt es jetzt schon Ansätze, die sind jetzt nicht die Typen, die sagen, ich gründe jetzt eine Agenda-Gruppe und das sind auch nicht die Typen, die sagen, ich mache da eine Bürgerinitiative, ich bin dagegen, sondern das sind eher so themenbezogene Engagements.“ (Interview 3)*

Bei der Frage, welche Arten der Beteiligung in der jeweiligen Kommune praktiziert werden, kann man – das Beteiligungsspektrum der Arnsteiner Partizipationspyramide zugrunde legend – nur die ersten drei Stufen der Partizipation identifizieren, also die sogenannten Vorstufen der Partizipation. Von den Bürgermeistern werden entsprechende Beispiele genannt:

Stufe 1: *Information:*

- Informationsveranstaltungen für Anliegen zu Straßenbaumaßnahmen, bei denen auch Änderungswünsche der Bürger\*innen geäußert werden können;
- Austauschrunden mit Schülersprecher\*innen und Schülersprechern;

Stufe 2: *Meinung zur Thematik äußern:*

- Beteiligung in der Form eines „Stadtspazierganges“, in dem der Bürgermeister ausgewählte Stadtquartiere besucht und dort mit den Bewohner\*innen ins Gespräch über deren Anliegen an die Stadt ins Gespräch kommt. In einer anderen Kommune wird dieses Format als „Stadtteilspariergang“ bezeichnet und vor allen Dingen in Sanierungsgebieten durchgeführt;
- Haushaltsumfrage zum Stadtentwicklungsplan und daran anschließend offene Workshops für alle Bürger\*innen;
- Die „Bürgersprechstunde“ wird von zwei Bürgermeistern angeführt und von ihnen als Beteiligungsinstrument identifiziert;
- Informations- und Dialogveranstaltungen mit Expert\*innen, Investoren und Bauinteressierten für neu ausgewiesene Wohngebiete;
- Beteiligungsverfahren (online und offline) zur Innenstadtentwicklung;
- Jugendbeteiligungsprojekt, in dem Jugendliche dazu ermutigt und befähigt werden, mit eigenen Ideen und Vorschlägen Einfluss auf die Kommunalpolitik zu nehmen.

### Stufe 3: *Stellungnahme*:

- Planungscafé für Jugendliche und Senior\*innen zum Verkehrsentwicklungsplan;
- Eine Planungswerkstatt für ein Sanierungsgebiet, bestehend nur aus Bürger\*innen begleitet von zwei beauftragten Architekten ohne Verwaltung.

Nur in einer der drei Kommune wird für ein Sanierungsprojekt in der Innenstadt die Stufe 4 der Beteiligung geplant, in der Bürger\*innen gleichwertig mit Gemeinderat\*innen und Fachleuten in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass vor allem die Beteiligungsverfahren gewählt werden, die unterhalb der Entscheidungskompetenz des Gemeinderates angesiedelt sind. Die Bevölkerung wird informiert, es können Diskussionen geführt und Stellungnahmen durch Beteiligte abgegeben werden. Eine weitergehende Beteiligung läuft immer Gefahr mit der Entscheidungshoheit des Gemeinderates zu kollidieren und kommt zumindest in den drei untersuchten Kommunen nicht vor.

## **5.2 Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, Gemeinderat und Verwaltung – ein Balanceakt**

In der repräsentativen Demokratie entscheidet der Gemeinderat über die sachlichen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und nimmt das Selbstbestimmungsrecht der Kommune wahr. Allerdings zählt zu den gegenwärtigen Herausforderungen und Chancen, dass Bürger\*innen gehört werden (wollen) und deshalb zusätzlich Beteiligungsformate eingefordert werden. Daraus ergeben sich zusätzliche Aushandlungsbedarfe, die nicht formalisiert sind und einer Steuerung bedürfen. Die Interviewfrage richtet sich darauf, inwiefern die Beteiligung von Bürger\*innen notwendig ist und wie eine Balance zwischen den Akteur\*innen hergestellt werden kann.

*„Also, wenn du dein Amt nur acht Jahre machen willst, dann machst du keine Bürgerbeteiligung. Dann machst du's alleine.“ (Interview 1)*

Diese Interviewaussage steht dafür, dass alle drei Amtsinhaber davon überzeugt sind, dass kommunale Politik heute die Beteiligung von Bürger\*innen integrieren muss und aus dem Prozess der Beteiligung auch Impulse für die eigene Entscheidung entstehen:

*„Die Bürger müssen das Gefühl haben, das ist einer, der meint es ernst, wenn er sagt, er möchte jetzt nicht über die Bürger hinweg entscheiden, sondern er will die Bürger mitnehmen.“ (Interview 3)*

*Also die eigene Meinung wird sehr stark reflektiert. Es gibt natürlich auch Impulse für's eigene Denken aus so einem Prozess raus. Es macht's nicht einfacher, aber Demokratie lebt davon, dass sie anstrengend ist. (Interview 1)*

Allerdings stellt es für die Oberbürgermeister eine Herausforderung dar, die *Balance zwischen Gemeinderat, Verwaltung und der Beteiligung der Bürger\*innen* herzustellen. Die Untersuchung ergibt, dass durch gelebte Beteiligung weitere Akteure\*innen in die Entscheidungsprozesse der Kommune eingreifen und die unterschiedlichen Akteursgruppen wie Gemeinderat und Beteiligungsgruppen aufeinandertreffen und dies auch Konfliktpotenzial birgt.

*„Natürlich ist da ein Riesenkonfliktpotenzial da für beide Seiten. Wenn der Bürger in die Bürgerbeteiligung geht und meint, so jetzt schreiben wir das mal auf und wir beschließen und der Gemeinderat nickt dann ab. Der Gemeinderat hat aber ein komplett anderes Rollenverständnis. Ich als Bürgermeister höre mir das an und bewerte das. Und komme dann selber zu meiner Meinung. Da ist dann natürlich schon ein gewisser Sprengstoff da. (...) Der Bürger weiß, dass über seine Forderung entschieden wird, aber er weiß auch, dass er nicht selber entscheiden darf. Das weiß er, wenn er in den Prozess integriert ist.“ (Interview 1)*

Der Unmut von Gemeinderatsmitgliedern bezieht sich zum Teil auch darauf, dass Bürgerinitiativen tatsächlich oder vermeintlich mehr Interesse durch Medien und den Oberbürgermeister bekommen:

*„Es gibt auf beiden Seiten Unmut. Es gibt den Unmut, dass die Gemeinderäte sagen, sag mal, hätte ich eigentlich mehr zu sagen, anstatt dass ich jetzt hier in einer großen Fraktion bin, wäre es eigentlich nicht viel besser, ich werde jetzt Sprecher einer Bürgerinitiative oder ich werde Leiter einer Agenda-Gruppe, dann habe ich in der Presse eine ganz andere Stimme und dann kommt der OB und hört mir zu und so weiter, ja? Da würde ich ja mehr erreichen. Da gibt es also Unmut und die Gemeinderäte sagen, und ja, und dann kommt ihr da mit eurer Bürgerbeteiligung und die haben dann schon Dinge vorweggenommen, aber wir sollen den Kopf hinhalten. Also diesen Unmut gibt es.“ (Interview 3)*

Klar wird von allen drei Amtsinhabern formuliert, dass die Vertreter\*innen der repräsentativen Demokratie, also der Gemeinderat, bei der Entscheidungsfindung den Vorrang hat und die Partizipation in der Regel nicht so weit geht, dass Entscheidungen durch Bürger\*innen getroffen werden. Bezogen auf die Beteiligungspyramide wird in allen drei Kommunen maximal die dritte Stufe erreicht, sozusagen

die Vorstufe der Partizipation. Nur für ein ausgewähltes Projekt wird in einer Kommune eine Projektgruppe gebildet, die aus Gemeinderät\*innen, Bürger\*innen und Fachleuten besteht, um eine Entscheidungsgrundlage für eine Neugestaltung eines Stadtgebietes zu finden. Hier entscheiden die Bürger\*innen mit, da sie in diesem Projekt auch stimmberechtigt sind.

Während die beiden jüngeren Bürgermeister stark auf die zunehmend moderierende Rolle eines Bürgermeisters Bezug nehmen, ist es für den dienstältesten Bürgermeister zwar klar, dass für mehr Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auch die Moderationsrolle eines Bürgermeisters stärker ins Gewicht fällt. Er lehnt dies für sich selbst jedoch ab:

*„Zukünftige Bürgermeister müssten wohl stärker moderierend tätig sein, es besteht hier aber auch die Gefahr, dass die Themen dann zerfasern. Dieser moderierende Stil ist eher nicht mein Stil.“ (Interview 2).*

Ein Bürgermeister berichtet, dass sich in seiner Kommune der Gemeinderat verändert hat und für die Beteiligung von Bürger\*innen aufgeschlossener wird:

*„Die Gemeinderäte werden von Legislaturperiode zu Legislaturperiode aufgeschlossener für Beteiligungsverfahren. Das Einbinden von Bürgerbeteiligung stellt hier kein Problem mehr dar.“ (Interview 2)*

Insgesamt betonen die Oberbürgermeister die Bedeutung des Gemeinderats, da dieses Gremium zum einen ein politisches Mandat hat und zum anderen *kontinuierlich kommunale Arbeit* leistet:

*„Also es gibt Interesse [der Bürger\*innen] sich punktuell für etwas einzubringen und einzusetzen. Das war übrigens bei vielen Agenda-Gruppen der Fall. Sobald das Ziel, oft auch das persönliche Ziel, erreicht ist, ist mir dann der Weitergang der Agenda-Gruppe sekundär.“ (Interview 1)*

*„Das sind Leute [der Gemeinderat], die treffen sich nahezu jede Woche um sich über städtische Belange zu informieren, auszutauschen, zu diskutieren, zu streiten und dann Entscheidungen zu fällen. Von denen kann ich erwarten, dass eine gewisse Kontinuität da ist im Handeln. Der Bürger als solches hat oft dann nur Partikularinteressen, der ist zu sprunghaft. Und das muss man dem Bürger dann halt manchmal auch sagen. Deswegen Bürgerbeteiligung ja, aber bitte bei gleichzeitiger Stärkung der kommunalen Gremien.“ (Interview 1)*

*„Und die Welt ist ja auch kommunalerseits nicht einfacher geworden. Es ist ja auch unglaublich komplex wie die Dinge zusammenhängen und da brauche ich schon ein*

*verlässliches Gremium, das unter verschiedenen Aspekten weiß, Dinge einzusortieren.“ (Interview 1)*

Durchaus nehmen die Oberbürgermeister aber auch den Unmut der Bürgerinitiativen wahr, deren Mitgliedern zum Teil auch nicht klar ist, dass sie keine Entscheidungsbefugnis haben.

*„Bürgerbeteiligung ist immer beratend, nicht entscheidend. Das muss oft und wiederholt kommuniziert werden, weil nach wie vor sich beteiligende Bürger davon ausgehen, dass sie die gleichen Rechte wie der Gemeinderat haben.“ (Interview 2)*

*„Der andere Unmut entsteht bei den Bürgerinitiativen und bei den Agenda-Gruppen. Es ist nämlich durchaus auch frustrierend, wenn du Pläne erarbeitest und dir da deine Freizeit reinmachst und am Schluss wird davon null umgesetzt. Und diese Erfahrungen machen ja diese Agenda-Gruppen auch oft. Oder dass der OB dann hingeht und sagt, ja, also euer Plan: 99 % davon geht leider nicht. Dann fühlen die sich auch nicht wirklich ernst genommen. Also es gibt auf beiden Seiten ein Potenzial. Und ich sage deswegen mittlerweile, in eine groß angelegte Bürgerbeteiligung darfst du nur einsteigen, wenn es dann auch so ist, dass die Bürger dann wirklich auch ein Entscheidungsfenster haben. Oder aber, dass man hingeht und sagt, passt auf, die Rahmenbedingungen sind so und so.“ (Interview 3)*

Die Aufgabe der Bürgermeister besteht zunehmend darin, die Interessen zwischen der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung und dem Gemeinderat auszutarieren. Weitere Akteur\*innen bei der Entscheidungsfindung sind die Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung, die in unterschiedlicher Weise auf die Beteiligung von Bürger\*innen reagieren. Ein Bürgermeister äußert, dass es stark von den Personen abhängt, ob sie sich für die Beteiligung der Bürger\*innen öffnen oder auch nicht (Interview 3), der Bürgermeister aber auch hier steuernd eingreifen kann:

*„Aber andererseits habe ich eine klare Erwartungshaltung an meine Verwaltung. Und ich habe gerade wieder Sitzungsvorlagen freigegeben für den Gemeinderat und das macht sicherlich jede Stadt anders, aber bei uns ist es so: Jede Sitzungsvorlage hat bei uns ein Deckblatt. Und das ist wie so eine Art Miniprüfung. Da gibt es nämlich Kästchen, die du ankreuzen musst. Und zum Beispiel gibt es da ein Kästchen, wurden die Bürger beteiligt oder mussten die nicht beteiligt werden und warum mussten sie nicht beteiligt werden?“ (Interview 3)*

Eine neue Aufgabe der Bürgermeister besteht offensichtlich darin, eine Balance zwischen dem Willen der Verwaltung, des Gemeinderates und den beteiligten Bürger\*innen herbeizuführen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass auch im Gemeinderat eben nicht alle Bürger\*innen einer Stadt repräsentiert werden. In aller



Regel ist es die „bürgerliche Mitte“ einer Kommune, die sich sowohl im Gemeinderat als auch in den Bürgerinitiativen der Stadt engagiert.

### 5.3 Repräsentativität in Beteiligungsprozessen – eine Fehlanzeige

Die Analyse der Interviews ergibt, dass sowohl die Auswahl der Beteiligten im Gemeinderat als auch die aktiv beteiligten Bürger\*innen keineswegs repräsentativ für die Stadtgemeinschaft sind. Dem Oberbürgermeister kommt die Aufgabe zu, die Anliegen der Bürger\*innen zu berücksichtigen, die weder im Gemeinderat noch durch die dialogische Beteiligung repräsentiert sind:

*„Und vor allem, jetzt mal umgekehrt, wer lässt sich wählen? Es sind ausschließlich Hauseigentümer. Du findest in kaum einem Gemeinderat jemanden der zur Miete wohnt. Selbst wenn du da in diese Partei reingehst wie, keine Ahnung, die Linke oder irgendwie so, selbst da sind es eigentlich die Leute, die sich dann aufstellen lassen, Leute, die haben Grund und Boden, sind hier verwurzelt, haben natürlich deswegen auch ein Stimmenreservoir, weil man sie kennt.“ (Interview 3)*

*„Aber es sind ja nicht 70 % der Bevölkerung im Gemeinderat repräsentiert. Die Jungen kommen nicht vor, die Frauen kommen bei uns jetzt mehr vor mittlerweile, aber auch eher noch unterrepräsentiert. Und ich habe zum Beispiel bei mir im Gemeinderat keinen einzigen, der Mieter ist. Und ich habe keinen Einzigen, der sagt, ‚ich habe materielle Probleme‘.“ (Interview 3)*

*„Wir als Verwaltung müssen an die denken, die nichts haben. Also zum Beispiel jetzt, wir haben (...) eine Wohnungsbaugesellschaft, das gab es hier tatsächlich komischerweise noch nicht. (...) Oder auch so dieses Phänomen, Kinderarmut. Letztens hat eine alleinerziehende Mutter zu mir gesagt, sie will gar nicht mehr in die Stadt gehen, weil sie nicht ihrem Kind ständig oder ihren Kindern, die hat drei, jedes Mal erklären will, ich kann dir das nicht leisten. Wenn wir in das Café gehen, ist mein ganzes Monatsgehalt weg, ja? Und so weiter. Und dann natürlich hier das Preisniveau. (...) Und dann sehe ich das als meine Aufgabe an zu sagen, ich muss doch der Repräsentant der Ärmsten sein eigentlich, ja? Also man muss sagen, ich finde, jeder gute OB muss eigentlich im Laufe seines Lebens immer mehr Sozialdemokrat werden. (...) Vom Herzen her musst du ein Sozialdemokrat sein. Du musst der sein, der sagt, Angebot nicht für jeden, aber für alle und auch für die, die nichts haben.“ (Interview 3)*

Diese Einschätzungen eines Bürgermeisters kann man in Bezug auf den Zusammenhang von Bildungsabschlüssen und Engagement ergänzen. Zwischen den Bildungsgruppen haben die Unterschiede in der Engagementbeteiligung in den letzten

Jahren zugenommen. Bürger\*innen mit niedriger Bildung engagieren sich insgesamt weniger (Simonson et al. 2021, S. 17).

Trifft es tatsächlich zu, dass überwiegend die „bürgerliche Mitte“ ihre Wünsche in der Stadtgemeinschaft vertritt, kommt dem Bürgermeister neben einer moderierenden Rolle zwischen Gemeinderat und Bürgerbeteiligten eine weitere Rolle zu. Die sogenannten „stillen Gruppen“ in der Kommune müssten dann ebenfalls zur Mitwirkung in der Kommune aktiviert werden, wenn es um die Repräsentanz aller Bürger\*innen der Stadtgesellschaft geht.

## 5.4 Stolpersteine auf dem Weg zur Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung

Die finanzielle Ausstattung von Beteiligungsprozessen wird in keinem der Interviews als Hinderungsgrund angeführt. Dies hängt auch damit zusammen, dass der Aspekt der möglichen Finanzierbarkeit von Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in der Auswahl der Städte berücksichtigt wird. Aber sowohl die Rolle der Medien als auch Informationslücken der Bürger\*innen zu Sachthemen, stellen offensichtlich Stolpersteine auf dem Weg zur Beteiligung dar. Die Bedeutung der Medien scheint im Kontext der Beteiligung von Bürger\*innen aus der Perspektive der Bürgermeister ein gewichtiger Faktor zu sein.

*„Dann ist natürlich der Einfluss von Medien in unserer Stadt auch nicht ganz ohne. Wie bereit sind die Medien, solche Beteiligungsprozesse fair zu moderieren? Da kann nämlich die öffentliche Wahrnehmung in Schieflage geraten. Also wie fair wird so was von der Presse begleitet?“ (Interview 1)*

*„Vielleicht müssen wir auch noch über soziale Medien sprechen. Die Formen der Kommunikation, das ist natürlich auch eine Krux in Bürgerbeteiligungsprozessen. Diese Form der Emotionalisierung auf allen Ebenen, der Verteufelung und persönlichen Diskreditierung: wenn der nicht so hüpf, wie ich mir das vorstelle. Das ist nicht ganz ohne. Da hat sich Bürgerbeteiligung auch verändert. Fordernder. Ruppiger.“ (Interview 1)*

Neben dem Problem der möglicherweise „schiefen“ öffentlichen Berichterstattung, kommt es auch zu Hemmnissen im Informationsfluss. Die Bürger\*innen sind nicht genug informiert über den neuesten Stand von Projekten. Vielfach wird – nach Meinung der Bürgermeister – gezielte Information oft erst dann eingeholt, wenn die eigene Betroffenheit vorliegt.

*„Es gibt massive Informationslücken zwischen dem, was die Stadt schon tut und dem, was an Erwartungshaltungen vorhanden ist. Das wird kommunalpolitisch jetzt auch interessant. Weil wir als Verwaltung unsere Arbeit wahrscheinlich zu sehr als ‚closed shop‘ verstanden haben.“ (Interview 1)*

Es genügt offensichtlich nicht mehr die Bevölkerung zu öffentlichen Gemeinderatssitzungen einzuladen, sondern die Vorhaben und Beschlüsse müssen medial ebenfalls transparenter gemacht werden.

## **5.5 Wie kann die Beteiligung von Bürger\*innen gelingen?**

Bislang stellte sich heraus, dass die Entscheidungshoheit des Gemeinderates ein Dreh- und Angelpunkt in den Beteiligungsprozessen darstellt. Gelingende Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung hängt demzufolge zunächst davon ab, inwiefern Bürgermeister und Gemeinderat bereits im Vorfeld von Beteiligung Konsens darüber herstellen, welche Beteiligungsformen in der Kommune eingesetzt werden sollen und wie weit die Beteiligung analog zu der oben vorgestellten Beteiligungspyramide gehen soll. Diese Abstimmung erfolgt dem Vernehmen nach in keiner der untersuchten Kommunen.

Unter dem Punkt der gelingenden Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung wurden in den Interviews vor allem die eher formalen Rahmenbedingungen für gelingendes Engagement diskutiert. Als unterstützende Faktoren werden genannt:

- Vorarbeit durch Themenwahl und Strukturierung
- Angemessene Unterstützung
- Finanzielle Ausstattung
- Professionelle Moderation
- Transparenz
- Rollenverständnis.

Einen Gelingensfaktor sieht z. B. ein Bürgermeister darin, das Bürgerengagement angemessen zu unterstützen, da aus seiner Sicht aus Bürgerengagement auch Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung entstehen kann.

*„Bürgerengagement braucht Unterstützung z. B. durch Räume und Anerkennung. Das Bürgerengagement ist nicht hoch genug zu schätzen. Z. B. die freiwillige Feuerwehr, aber auch das Engagement im Kleintierverein stellt einen Wert für sich dar. Aus Bürgerengagement kann auch Beteiligung entstehen. Z. B. etwa beim Radverein, der*

*nur zum eigenen Vergnügen durch die Lande fährt, sich dann aber für Fahrradwege in der eigenen Kommune einsetzt.“ (Interview 2)*

Der Kanon der gelingenden Beteiligung von Bürger\*innen wird von den Bürgermeistern übereinstimmend in den Rahmenbedingungen und in der Themenauswahl gesehen.

*„Bürgerbeteiligung muss politisch gewollt sein, braucht finanzielle Mittel, verwaltungsinterne Personen, die fachlich begleiten und externe neutrale Moderatoren.“ (Interview 2)*

Von den Moderator\*innen wird erwartet, dass sie über *geeignete Methoden* verfügen, die die verschiedenen Meinungen integrieren und nicht polarisieren, und dass sie mit den Beteiligten „Spielregeln“ der Beteiligung vereinbaren. Eine gute Vorbereitung durch die Verwaltung ist ebenfalls notwendig:

*„Dann muss es natürlich gut vorbereitet sein. Seitens einer Stadtverwaltung muss da inhaltlich eine gewisse Vorarbeit geleistet werden. Diese Vorarbeit sollte bereits vorab, und auch transparent gemacht worden sein. Nicht, dass die Leute in die Sitzung kommen und das Gefühl haben, ich kriege in der Sitzung erstmal die Welt erklärt.“ (Interview 1)*

Die Bürgermeister legen Wert auf *Transparenz* während des Prozesses:

*„Wenn neue Umstände in der Planung auftauchen, dann ist die offene und transparente Kommunikation ein Muss.“ (Interview 2)*

Auch die *Ausstattung von Beteiligungsprozessen* wird von einem befragten Bürgermeister in den Blick genommen:

*„Wir sind eine wohlsituierte Stadt. Wir können Bürgerbeteiligung erlebbar und angenehm machen. Also so, dass es einen Sprudel und einen Wecken dazu gibt. Und man nicht nur schnöde in einer kalten Halle sitzt. Auch das ist ein Ausdruck bzw. gehört zu gelingender Bürgerbeteiligung. Und darüber hinaus, ich denke jetzt mal an unseren Bürgerentscheid, den wir gehabt haben. Da haben wir schon einen ziemlichen Aufwand gehabt. Um die Menschen zu informieren, pro und contra. Das kostet halt eben auch Geld.“ (Interview 1)*

Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung werden von den Oberbürgermeistern als sinnvoll erachtet, wenn es um ein *konkret gefasstes Thema* geht. Im Allgemeinen wird von Bebauungsplänen oder Stadtentwicklungskonzepten durch die Bürger\*innen jedoch nicht übermäßig viel Notiz genommen:

*„Das ist so weit weg. Da kriegt man die Leute hinterm Ofen nicht mehr vor.“ (Interview 1)*

*„Die richtige, die perfekte Bürgerbeteiligung gibt es nach meiner Meinung überhaupt nicht, sondern das muss was Maßgeschneidertes sein, es muss maßgeschneidert passen zu dem Menschen und vor allem zu dem jeweiligen Projekt. Es gibt Themen, da wäre jetzt beispielsweise eine Diskussions- oder Planungswerkstatt oder Workshop völlig übertrieben, weil es geht nur um eine Information.“ (Interview 3)*

Themen, die sehr lange Einarbeitungszeiten haben und sehr emotional besetzt sind, scheinen nicht unbedingt für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung geeignet zu sein:

*„Weniger sinnvoll halte ich es, Bürger zu einem emotionalen Thema zu befragen, bzw. zu einem Thema, wo sehr viel Fach- und Sachkenntnis und damit Einarbeitungszeit erforderlich ist (dafür gibt es gewählte Repräsentanten, die das verantwortlich für die Bürger übernehmen). Beispiel: Wollt ihr ein Hallenbad, ein Freibad oder ein Kombi-bad?“ (Interview 2)*

*Gute Beteiligung ist, wenn man mit Bürgerinnen und Bürgern in den Dialog kommt, selbst über Themen neu nachdenkt. Gute Beteiligung ist es auch, wenn Gemeinschaft unter den Beteiligten entsteht. Nicht für alle, aber für die Leute, die hier inhaltlich auch zusammenarbeiten wollen.*

*Gute Beteiligung entsteht, wenn der Bürgermeister „zuhört“. Die Aufgabe des Bürgermeisters besteht eigentlich aus „Zuhören“. (Interview 2)*

*„Und er muss es moderieren, aber er muss sich irgendwann dann auch selber eine Meinung machen. Auch aus meinem Rollenverständnis raus. Also ich finde es schlecht, wenn du mit vorgefertigten Meinungen in Prozesse reingehst und sagst, so ist es und fertig aus was soll der ganze Zauber. Nochmal: Man geht rein und hört sich das an, wägt dann ab. Baut dann eine Gegen oder Pro Argumentation auf. Lässt sich dann überzeugen oder eben auch nicht. Schaut auch was ist praktisch umsetzbar, was ist machbar. Und das steht im Übrigen auch jedem Gemeinderat gut, jeden Prozess so zu sehen.“ (Interview 1)*

Die Bürgermeister haben klare Vorstellungen davon, welche Rahmenbedingungen für gelingende Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung notwendig sind. Eine generelle Absprache mit dem Gemeinderat zur dialogischen Beteiligung der Bürger\*innen ist jedoch nicht gegeben.

## 6 Fazit

In dieser Untersuchung wurde die Frage untersucht, welche Vorbehalte Bürgermeister gegenüber dialogischer Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung haben und wie diesen Vorbehalten entgegengewirkt werden kann. Die Analyse ergibt, dass die befragten Oberbürgermeister *grundsätzlich eine positive Haltung zur Beteiligung von Bürger\*innen* haben. Die Bürgermeister müssen offensichtlich im Prozess der Beteiligung zunehmend eine *stärker moderierende Rolle* einnehmen. Dabei geht es um die Balance, die zwischen den Interessen des Gemeinderats, den Bürger\*innen und der Verwaltung gefunden werden muss, damit Konflikte in der Entscheidungsfindung kanalisiert werden können. Diese Rolle wird von zweien der befragten (jüngeren) Bürgermeistern akzeptiert und auch gerne eingenommen. Einer dieser beiden reflektiert dabei auch stark, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen im Gemeinderat und in Bürgerinitiativen vertreten sind, und sieht es auch als seine Aufgabe, für unterrepräsentierte Gruppen in der Kommune das Mandat zu übernehmen. Ein weiterer Bürgermeister stellt stark auf seine Richtlinienkompetenz ab und kann der moderierenden Rolle in diesem Prozess wenig abgewinnen.

Insgesamt kann das Fazit gezogen werden, dass es weniger die Vorbehalte der Bürgermeister sind, die – zumindest in den drei befragten Kommunen – Beteiligungsprozessen entgegenstehen. Vielmehr wirken die Rahmenbedingungen, die mit der Entscheidungshoheit der repräsentativen Demokratie verbunden sind, einschränkend auf eine ungebrochene dialogische Beteiligung der Bürger\*innen. Das bedeutet, dass Bürger\*innen Ideen entwickeln und einbringen können, über die dann der Gemeinderat abstimmt. Vor dem Hintergrund der Partizipationspyramide lässt sich konstatieren, dass *in allen drei Kommunen, die sogenannten Vorstufen der Partizipation eingeübt werden: Von der Information, über die Meinungsäußerung bis hin zur Abgabe einer Stellungnahme durch Bürger\*innen.*

Zugespitzt bedeutet dies, dass die Fragestellung, die die Vorbehalte gegenüber der dialogischen Beteiligung von Bürger\*innen in den Blick nimmt, in dieser Weise nicht abschließend beantwortet werden kann. In einer Weiterführung der vorliegenden Untersuchung müsste analysiert werden: Unter welchen Voraussetzungen sind Bürgermeister\*innen und Gemeinderät\*innen bereit, Bürger\*innen, die kein politisches Mandat haben, mitentscheiden zu lassen und in der Partizipationspyramide weiter voranzuschreiten? Dabei müsste die Anzahl der befragten Bürgermeister\*innen erhöht werden, die Zusammensetzung der Gemeinderäte in den Blick genommen werden und unterschiedliche Gemeindegrößen berücksichtigt werden.

Eine weitere Anschlussfrage ist, inwiefern die politische Kultur durch Digitalisierung beeinflusst werden kann? Gelingt es durch Kommunikationstechnik eine breite und niederschwellige Beteiligung von Bürger\*innen und Mitentscheidung zu begünstigen, die auf neue und andere Nicht-Präsenz-Verfahren setzt und die Beteiligung von Bürger\*innen begünstigt?

---

## Literatur

- Benighaus, C., Wachinger, G., & Renn, O. (Hrsg.). (2016). *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Frankfurt am Main: Wolfgang Metzner Verlag.
- Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2014). *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Mitentscheiden*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Gabriel, O. W., & Völkl, K. (2008). Politische und soziale Partizipation. In O. W. Gabriel & S. Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage (S. 268–298). Wiesbaden: Springer VS.
- Gehne, D., Wähne, W., & Witte, K. (2019). Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus der Sicht der Bevölkerung. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) *Lebenswerte Kommune* (S. 1–10). Gütersloh: Bertelsmann.
- Helmer-Denzel, A., & Weber, U. (2013). *Bürgerinnenräte in Baden-Württemberg*. Evaluation für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren in Baden-Württemberg. Erschienen unter: [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_B%C3%BCrgerengagement/BuergerInnenraete-in-BW\\_Evaluation\\_2013.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_B%C3%BCrgerengagement/BuergerInnenraete-in-BW_Evaluation_2013.pdf) (zugegriffen am 4.4.2022).
- Initiative Allianz für Beteiligung e. V. (Hrsg.). (2016). *(Neu)Land gestalten. Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden*. Erschienen unter: <https://lwg-rlp.de/files/Themen/Gesundheit%20in%20der%20Kommune/Kommunale%20Gesundheitliche%20Chancengleichheit/KGC%202019/Fachtag%20KGC%202019/Thementisch%203%20Dr.%20Miriam%20Freudenberger.pdf> (zugegriffen am 4.4.22).
- Krause, L.-K., & Gagné, J. (2019). Die andere deutsche Teilung: Zustand und Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Berlin. Die andere Teilung. [https://www.dieandereiteilung.de/media/pgepw0oq/more-in-common\\_dieandereiteilung\\_executive\\_summary.pdf](https://www.dieandereiteilung.de/media/pgepw0oq/more-in-common_dieandereiteilung_executive_summary.pdf). Zugriffen: 10. November 2019.
- Lietzmann, H. J. (2016). Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie. In M. Glaab (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik von Bürgern. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur* (S. 41–57). Wiesbaden: Springer VS.
- Neller, K., & van Deth, J. W. (2006). Politisches Engagement in Europa. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54/30–31, S. 30–38.

- Roth, R. (1999). Lokale Demokratie „von unten“. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 2–23). Opladen: Leske und Budrich.
- Schäfers, B. (2003). Partizipation. In B. Schäfers (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie* (S. 267–268). Opladen: Leske und Budrich.
- Scharpf, F. (1999). Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen – was kann man ändern? MPIfG Working Paper 99/3, April 1999. Erschienen unter: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-3/wp99-3.html>. Zugegriffen am 14.12.2019.
- Schmatz, R. (2014). Politische Partizipation in den postsozialistischen Ländern Europas. Erschienen unter: <http://soziologieblog.hypothese.org/6791>. Zugegriffen am 16.12.2019.
- Simonson, J., Kelle, N., Kausmann, C., Karnick, N., Arriagada C., Hagen C., Hameister N., Huxhold O., & Tesch-Römer C. (2021). Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Fünften Deutschen Freiwilligensurveys (FWS 2019). Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/1768367/7dffa0b4816c6c652fec8b9eff5450b6/frewilliges-engagement-in-deutschland-fuenfter-freiwilligensurvey-data.pdf>. Zugegriffen am 15.5.2021.
- Straßburger, G., & Rieger, J. (2014). Partizipation kompakt – Komplexe Zusammenhänge auf den Punkt gebracht. In G. Straßburger & J. Rieger (Hrsg.), *Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe* (S. 230–239). Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- van Deth, J. W. (2003). Vergleichende politische Partizipationsforschung. In D. Berg-Schlosser & F. Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft* (S. 167–187). Opladen: Leske + Budrich.
- van Deth, J. W. (2009). Politische Partizipation. In V. Kaina & A. Römmele (Hrsg.), *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*. (S. 140–161.) Wiesbaden: Springer VS.