

## Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie

*Roland Roth*

### 1. Lokale Demokratie im Nachkriegsdeutschland

Die Geschichte der kommunalen Demokratie im Nachkriegsdeutschland ist noch nicht im Detail geschrieben. Einige Hinweise sollen genügen. In den ersten Jahrzehnten stand grundsätzlich infrage, ob es sich bei der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt um Politik handelt. Kommunen hatten sich im Wiederaufbau nach dem Kriege als zentrale Handlungsebene bewährt. In den 1950er und den beginnenden 1960er Jahren stand – nach einem Diktum von Theodor Eschenburg (1) – kommunal die Daseinsvorsorge ohne demokratische Substanz und bürgerschaftliches Selbstbewusstsein im Vordergrund. Leitbild war eine sachgerechte, politisch »neutrale« Kommunalverwaltung, der die lokalen Vertretungen zur nötigen »Bürgernähe« und zur Anpassung an die jeweiligen konkreten Bedingungen vor Ort verhelfen sollten. »Politik« – und damit auch Demokratie – schien weitgehend eine Sache der höheren politischen Ebenen, eine der abgehobenen »ideologischen Auseinandersetzungen«.

Die (Partei-)Politisierung der kommunalen Ebene setzte erst im dritten Nachkriegsjahrzehnt ein. Ihre Quellen sind vielfältig. Sie reichen von einer Erschöpfung des Nachkriegswachstums, wachsenden Zweifeln an der Lebensqualität der dominanten kommunalen Entwicklungsmuster (etwa der »autogerechten Stadt« oder des städtebaulichen Funktionalismus und der damit verbundenen Suburbanisierung), über bürgerliche und radikale Proteste (z.B. Bürgerinitiativen und Hausbesetzungen) bis zu den ersten kommunalpolitischen Programmen der Parteien. Den Anfang machten hierbei 1971 die Jungsozialisten in der SPD mit ihrem Programm »Kommunalpolitik – für wen?«.

Mit der »Ölkrise« von 1974/75, wachsenden ökologischen Konflikten und ersten Konsolidierungszwängen in den öffentlichen Haushalten veränderte und verschärfte sich in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts der Zwang, nach kommunalpolitischen Alternativen zu suchen. Dass sie nur mit intensiver Bürgerbeteiligung gefunden werden können, gehörte bald zum Selbstverständnis vieler Akteure in der Kommunalpolitik, die insgesamt vielfältiger geworden waren. Spätestens mit dem Einzug »bunter und alternativer Listen« in die Stadträte wurde das Demokratiethema zu einem Dauerbrenner kommunaler Politik, ging es doch verstärkt darum, Wege zu finden, wie eine wachsende Szene von lokal Engagierten unterschiedlicher Couleur in die Politik von Rat und Verwaltung eingebunden oder von ihr ferngehalten werden können.

Mit Blick auf die kommunale Demokratie waren die Folgen der deutsch-deutschen Vereinigung eher ambivalent. Einerseits begünstigte sie die flächendeckende Ausbreitung wesentlicher Elemente der süddeutschen Ratsverfassung (wie z.B. direktdemokratischer Elemente) – auch in Westdeutschland. Andererseits dämpfte sie die Suche nach demokratischen Alternativen, indem wesentliche kommunalpolitische Institutionen auf die neuen Bundesländer erstreckt wurden. Dies führte vielerorts auch zur Wiederauflage eines »sachorientierten« und vorpolitischen Verständnisses kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern.

Seither geben sich die verschiedensten Reforminitiativen in den Rathäusern die Klinke in die Hand, die zwar stets ihre demokratische Kompatibilität betonen, aber wesentlich von einem betriebswirtschaftlich inspirierten Politikmodell geprägt sind. Ob »neues Steuerungsmodell« oder Doppik, Cross Border Leasing oder Public Private Partnerships, stets wurden die kostengetriebenen Kommunalverwaltungsreformen mit dem Versprechen vorangebracht, letztlich ein Mehr an demokratischen Entscheidungsmöglichkeit für Parlamente und die politische Spitze zur Verfügung zu stellen. Während der demokratische Mehrwert weitgehend ausblieb, breitete sich im neoliberalen Zeitgeist ein Managementjargon in den Kommunen aus (»Konzern Stadt«), der einem demokratisch abgespeckten Modell der »marktkonformen Demokratie« zuarbeitete. Wie weit die unter diesen Vorzeichen angestoßenen Kommunalreformen wirklich gekommen sind, steht auf einem anderen Blatt.

Dass mit dieser seltsamen »Hochzeit« von BWL und lokaler Demokratie bereits, wie kritische Beobachter befürchten, das »Ende der kommunalen Selbstverwaltung« (Wohlfahrt und Zühlke 2005) eingeläutet sei, ist wenig wahrscheinlich. Damit werden vermutlich nicht nur die Tiefe und Reichweite der Reformanstrengungen in Richtung »unternehmerische Stadt« überschätzt, sondern auch die Gegentendenzen vernachlässigt. Parallel zu dem dominanten Ökonomisierungstrend gibt es verstärkte Partizipationsbegehren aus der Bevölkerung, die zu weitreichenden demokratischen Reformmodellen wie dem der »Bürgerkommune« inspiriert haben (vgl. Roß 2012; Roß und Roth 2018). Im Kern geht es dabei um eine Wiederbelebung der Leitideen kommunaler Selbstverwaltung unter demokratischen Vorzeichen. Die Bürgerkommune setzt auf Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement. Dies kann nur gelingen, wenn sich Kommunalpolitik wie Kommunalverwaltung dafür öffnen und wesentliche Politikbereiche gemeinsam mit Initiativen, Vereinen und Organisationen aus der Bürgerschaft gestaltet werden. Dass diese Leitwerte nicht völlig illusionär sind, hat sich zuletzt in den kommunalen Potentialen im Umgang mit der großen Zahl von Geflüchteten gezeigt, die im Herbst und Winter 2015 nach Deutschland gekommen sind. Eine engagierte Bürgerschaft und deren Offenheit für die Zugewanderten waren und sind die zentralen Ressourcen der Kommunen in der Bewältigung dieser Herausforderung (vgl. Gese mann und Roth 2016). Die starken rechtspopulistischen Gegenbewegungen von »Pegida« bis zur »Alternative für Deutschland«, aber auch die Gewaltakte gegen Flüchtlinge und ihre Unterstützer/innen machen deutlich, dass die »Bürgerkommune« der kommenden Jahre kein »Ponyhof« sein wird, sondern sich nicht zuletzt darin bewähren muss, diese brisante politische Konfliktlinie zu entschärfen.

Dieser kleine Streifzug durch die Geschichte der kommunalen Demokratie seit dem II. Weltkrieg verdeutlicht, dass ihre Substanz und Reichweite stets umstritten war. Partizipative Zugewinne sind in neue Herausforderungen eingebettet, die dazu taugen, die demokratische Handlungsfähigkeit der Kommunen insgesamt infrage zu stellen. Entsprechend ambivalent fallen die Denkfiguren aus, die zur Analyse der kommunalen Ebene bemüht werden. Da ist z.B. von der »Janusköpfigkeit der deutschen Kommunen« zwischen Verwaltung und Politik (Rudzio 2015, S. 355) die Rede – eine Janusköpfigkeit, die auch für den demokratischen Charakter kommunaler Politik selbst zu beobachten ist. Einerseits wird der sachliche Vollzug gesetzlicher Vorgaben betont, andererseits der politische Gestaltungsspielraum genutzt.

## 2. Der Alltag kommunaler Demokratie

Viele Dimensionen des kommunalen Alltags sprechen dafür, die demokratischen Ansprüche an Kommunalpolitik abzusenken. Zu gering scheint der lokale Handlungsspielraum, den Landes- und Bundesgesetze sowie Verordnungen und Richtlinien der EU Schimäre übrig lassen. Dort, wo es sich nicht um gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben handelt, fehlt es ihnen oft am Geld. Gerne wird in diesem Zusammenhang das Diktum eines preußischen Staatsrats vor dem I. Weltkrieg zitiert, wonach kommunale Selbstverwaltung die Möglichkeit eröffne, auf eigene Kosten Dummheiten zu begehen. Viele finanzielle Mittel fließen ihnen nur im Rahmen von Programmen der höheren Ebenen zu, die mehr oder weniger detailliert festlegen, wofür die Mittel zu verwenden sind. Entsprechend gering ist die Wertschätzung der kommunalen Politik in der Bürgerschaft (van Deth und Tausendpfund 2013), wie nicht nur die notorisch niedrige Beteiligung an Kommunalwahlen verdeutlicht.

Müssen unter diesen Umständen allzu große Erwartungen an die demokratische Substanz nicht systematisch in die Irre führen? Müssen wir die Kommune nicht sinnvoller mit Claus Offe (1975) als den Ort begreifen, an dem lediglich die auf höheren föderalen Ebenen erzeugten Zwänge bearbeitet werden? Er spricht deshalb von der »Schein-Identität der lokalen Ebene«.

Im kommunalen Alltag lassen sich vielmehr bunte Mischungen beobachten:

- Eliten und »Honoratioren« mit Macht und Geld, die Einfluss ausüben, ohne ein politisches Mandat zu haben, die klassischen »non-politics« somit,
- die Politik der »unteren Verwaltungsebene«, die sich auf Pflichtaufgaben zu konzentrieren hat, dabei Gestaltungsspielräume leugnet, um ungehindert »ihre« Politik zu betreiben,
- eine Ordnungsverwaltung, die sich gegen demokratische Ambitionen und eine zivilgesellschaftliche Handlungsorientierung sperrt,
- Inseln des neuen Steuerungsmodells, die oft nur legitimatorisch eingesetzt werden, – große Managementberatungsfirmen, die im Verbund mit den »alten« Machstrukturen höchst selektiv kommunale Dienste und Einrichtungen modernisieren,
- Privatisierungen und Rekommunalisierung – meist in dieser Reihenfolge, oft auch nebeneinander,
- Ruinen und Finanzklemmen, die auf gescheitertes Cross-Border-Leasing, misslungene Public-Private-Partnerships oder spekulative Finanzgeschäfte verweisen,
- Kommunalparteien und Parlamente, die den lokalen politischen Raum besetzt haben.

Neben dem Beharrungsvermögen und den Reformruinen haben sich aber auch vielfältige Beteiligungslandschaften entwickelt, in denen sich eine selbstbewusster gewordene Bürgerschaft artikuliert. Für einen Großteil der Bürgerschaft ist demokratische Beteiligung dennoch eine Randerfahrung geblieben.

### 3. Die demokratische Kommune als immergrüner Hoffnungsträger

Trotzdem lohnt es sich, den demokratischen Anteil kommunaler Politik und Verwaltung näher zu inspizieren. Schließlich handelt es sich gerade in Sachen Demokratie um die dynamischste und vielfältigste Ebene des föderalen Gefüges. Städte und Gemeinden sind kein demokratisches Brachland, sondern die kommunale Ebene ist von immer neuen Beteiligungswellen belebt worden, die Spuren hinterlassen haben (ausführlicher zu den zurückliegenden Beteiligungswellen vgl. Roth 1999).

Den **ersten** breiteren Aufschwung erlebte die Bürgerbeteiligung Mitte/Ende der 1960er und in den frühen 1970er Jahren. Vor und mit den Protestbewegungen der Außerparlamentarischen Opposition formierte sich bürgerlicher Widerstand und der Begriff »Bürgerinitiative« wurde erfunden – zunächst verstanden als Initiative einzelner Aktivbürger/innen, dann als Form kollektiven Handelns in informellen Gruppen oder in eingetragenen Vereinen. Schon zuvor löste »die moderne Art zu leben« und die »Unwirtlichkeit unserer Städte« (Alexander Mitscherlich) intellektuellen Widerspruch aus. Das bis dahin unhinterfragte Leitbild der »autogerechten Stadt« bekam erste Risse. Zumindest in den großen Städten wurden zahlreiche dialogorientierte Bürgerforen und Stadtentwicklungsdebatten angeboten. Hausbesetzungen, Rote-Punkt-Aktionen und Mietstreiks radikalisierten den Widerspruch und wurden zu einem Ausgangspunkt für die Forderung nach einer Wiederbelebung der Innenstädte. Mit der Wiederentdeckung des innerstädtischen Wohnens war eine Abkehr von der Suburbanisierung und dem städtebaulichen Funktionalismus verbunden. Anlässlich der innerstädtischen Nutzungskonflikte wurden erstmals in der Nachkriegszeit wieder kommunale Machtfragen gestellt: »Wem gehört die Stadt?« Eine rasante Parteipolitisierung der Kommunalpolitik setzte ein. Auf den ersten Entwurf der Jungsozialisten unter der Überschrift »Kommunalpolitik für wen?« folgten weitere Kommunalprogramme der politischen Parteien. Mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1971 erstmals Bürgerbeteiligung in Sanierungsgebieten obligatorisch.

Ende der 1970er/Anfang 1980er Jahre setzte eine **zweite** Phase verstärkter Bürgerbeteiligung ein, die von den basisdemokratischen Ansprüchen der neuen sozialen Bewegungen (vor allem die Ökologie-, Frauen- und Friedensbewegung) geprägt war. Ihre erste institutionelle Ausdrucksform waren bunte und grün-alternative Listen in Kommunalparlamenten, die unter der Überschrift »Alternative Kommunalpolitik« alle lokalen Handlungsfelder einer Inspektion entlang der Bewegungsthemen unterzogen. Da mehr direkte und unmittelbare Demokratie als übergreifendes gemeinsames Thema galt, zogen nun neue Akteure in die Gemeinde- und Stadträte ein, für die ein partizipatives Politikverständnis selbstverständlich war.

Eine **dritte** Welle begann Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre. »Bürgerkommune«, Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und ein neues Steuerungsmodell für die Kommunalverwaltung lauteten die Eckpunkte dieser neuen kommunalen Reformbewegung. Auf ihrem Höhepunkt erarbeiteten 30 regionale und überregionale Netzwerke von Pionierkommunen mit Unterstützung von Stiftungen und Gewerkschaften Qualitätsbausteine für eine bürger- und beteiligungsorientierte Kommunalpolitik. Am bekanntesten wurden »Civitas« und das »Netzwerk Kommunen der Zukunft«, die z.B. Bürgerhaushalte, lokale Demokratiebilanzen, aber auch neue Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung erprobten

und die Erfahrungen in Handreichungen weitergaben. Das Civitas-Netzwerk wurde 2004 beendet; seither gibt es lediglich ein Botschafterprogramm der übrig gebliebenen Modellkommunen.

Wie Bürgerinitiativen, Bürgerhaushalte oder die »Alternative Kommunalpolitik« der Grünen verdeutlichen, sind einige der in diesen Phasen praktizierten Beteiligungsformate erhalten geblieben. Andere sind in den Hintergrund getreten oder nur noch als Milieu vorhanden, wie z.B. die lokalen Alternativkulturen der 1970er Jahre, die auf dem Berliner Tunix-Kongress ihren programmatischen Höhepunkt hatten. Auch die kommunalpolitischen Beteiligungsformate der DDR-Bürgerbewegungen, allen voran die kleinen und großen »runden Tische«, hatten nach dem Beitritt nur eine kurze Halbwertszeit.

Aktuell leben wir in einer **vierten** Beteiligungswelle, die zu Beginn des Jahrzehnts mit massiven Bürgerprotesten einsetzte (Stuttgart 21, Flughafen-Gegner in Berlin und anderswo, Proteste gegen die Privatisierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen etc.). Ein gemeinsamer Antrieb von Bürgerinitiativen und »Wutbürgern« sind jenseits der konkreten Anlässe die gestiegenen Beteiligungsansprüche, die sich heute – im Unterschied zu früheren Beteiligungswellen – auf demoskopische Mehrheiten in der Bevölkerung berufen können. Exemplarisch sei auf eine repräsentative Forsa-Umfrage vom April 2015 verwiesen, nach der sich lediglich 24 Prozent der Befragten mit ihren kommunalen Einflussmöglichkeiten zufrieden zeigen, während 58 Prozent mehr Beteiligung einfordern. In Großstädten über 100.000 Einwohner/innen ist der Abstand noch größer. Hier sind nur 19 Prozent zufrieden, während zwei Drittel der Befragten mehr Einflussmöglichkeiten wünschen (Forsa 2015, S. 5).

Nachdem es um die Modellkommunen der dritten Phase ruhig geworden ist, erleben wir aktuell eine Wiederbelebung des Leitbilds »Bürgerkommune« (vgl. Roß und Roth 2018). Im Jahr 2014 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement einen aktualisierten Bericht zum Thema vorgelegt (KGSSt 2014). Er hebt erneut Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung als Kernelemente der Bürgerkommunen hervor und entwickelt detaillierte Beteiligungsstandards. Neu ins Spiel gebracht werden Transparenz (open government) und die Kooperation in Netzwerken (»Kollaboration«), um kommunale Aufgaben angemessen lösen zu können. All dies erfordert die Öffnung der Kommunen hin zu einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur (vgl. König et al. 2014), die es gelernt hat, kooperativ und auf gleicher Augenhöhe mit einer aktiven Bürgerschaft umzugehen und sich Zivilität bzw. »civicness« als Handlungsmaxime zu eigen macht.

Ein weiteres Merkmal der gegenwärtigen Beteiligungswelle ist die digitale Unterstützung von Beteiligungsverfahren (open government, Internetplattformen, e-democracy etc.). Die intelligente Verknüpfung von on- und offline Verfahren gehört heute zu den weitgehend selbstverständlichen Erwartungen (Winkel 2011). Einen großen Dämpfer haben jedoch sehr viel weitergehende internetbasierte Demokratisierungserwartungen erfahren. Mit dem NSA-Skandal sind die dunklen Seiten der Internetkommunikation überdeutlich geworden, und das Schicksal der Piratenpartei hat daran erinnert, dass Vertrauen und Kooperation als zentrale Grundlagen gemeinsamen Handelns nicht allein durch »liquid democracy« gestiftet werden können. Da besonders die jüngeren Generationen als »digital natives« aufwachsen, wäre es jedoch verfehlt, auf die Nutzung digitaler Möglichkeiten in Beteiligungsprozessen gänzlich verzichten zu wollen.

Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase ist das Bemühen, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien zu kommen (so auch Klages 2014). Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Beteiligten, nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten können, dass wichtige Entscheidungen nur mit Bürgerbeteiligung gefällt werden. Es geht um einen Weg aus einer weit verbreiteten Misstrauenskultur zwischen (Teilen der) Bürgerschaft einerseits, Politik und Verwaltung andererseits, der durch eine verlässliche und wirksame Beteiligungspraxis eröffnet werden soll.

Dazu dienen vor allem kommunale Beteiligungssatzungen und –leitlinien (s. Lahmann et al. 2016 und die Leitliniensammlung des Netzwerks Bürgerbeteiligung), Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung, lokale Handbücher Bürgerbeteiligung (s. Universitätsstadt Tübingen 2016) und verbesserte rechtliche Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung der Hürden für direktdemokratische Beteiligungsformen und neue Transparenzgesetze). Ein Beispiel für diesen Trend gibt die Kommunalpolitische Erklärung 2014 von Bündnis 90/Die Grünen Sachsen. Dort heißt es: »Mit verbindlichen Rechten und niedrigen Quoren wollen wir allen ermöglichen, sich aktiv einzumischen. Dafür schlagen wir die Einführung von Beteiligungssatzungen vor, mit denen die Menschen ihre Beteiligungsrechte gegenüber der Verwaltung tatsächlich durchsetzen können. Sachsens Rathäuser und Räte müssen zudem transparenter werden. Das setzt den Zugang aller Menschen zu umfassenden Informationen voraus.«

Eng mit dieser Entwicklung verknüpft, ist auch das verstärkte Streben nach Professionalisierung und Qualitätssicherung in Beteiligungsprozessen – ein Ergebnis sind die Qualitätskriterien des Netzwerks Bürgerbeteiligung. Bislang kann jedoch in der Bundesrepublik von einer »Beteiligungsindustrie« im Sinne einer Dominanz professioneller Dienstleister – ein Trend, der für die USA berichtet wird (Lee 2015) – nicht die Rede sein.

Neu ist auch die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung keine neuen großen Infrastrukturprojekte durchsetzbar sind. Begleitet wird diese Entwicklung auch von wichtigen Berufsverbänden. So hat der Verein deutscher Ingenieure (VDI) 2014 zwei einschlägige Richtlinien für seine Mitglieder erarbeitet (VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten« und VDI 7001 »Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten«).

Verbessert haben sich auch die Rahmenbedingungen einer beteiligungsorientierten Kommunalpolitik. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik haben zwei Bundesländer (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) programmatisch mit einer partizipativen Landespolitik begonnen. Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg hat der Bürgerschaft eine »Politik des Gehörtwerdens« versprochen und durch zahlreiche Maßnahmen und Beteiligungsinitiativen versucht, diesem Ziel näher zu kommen. Dazu gehört u.a. eine verbindliche Richtlinie zur frühzeitigen und verlässlichen Bürgerbeteiligung bei allen Infrastrukturvorhaben des Landes, die auch den Kommunen als Vorbild dienen soll. Beteiligungsmodule sind systematisch in die Aus- und Weiterbildung für die öffentliche Verwaltung eingebaut worden. Eine breit aufgestellte »Allianz für Beteiligung« sorgt für neue Impulse aus der Zivilgesell-

schaft. Ein regelmäßiges, erstmals 2015 veröffentlichtes Demokratie-Monitoring soll den Weg zur einer neuen Beteiligungskultur begleiten (Baden-Württemberg Stiftung 2015). Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte diesem Thema eine mehrjährige und ertragreiche Enquete-Kommission »Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie« gewidmet. Anstrengungen, deren Anregungen und Ergebnisse in der Landespolitik umzusetzen, sind erkennbar (vgl. Glaab 2016).

Gemeinsamer Nenner ist eine beteiligungsorientierte Neubegründung der Landespolitik. Dazu gehören neue Informationsrechte und Transparenzregeln ebenso wie eine partizipative und inklusive Kommunikations- und Entscheidungspraxis in politischen Prozessen sowie ein verändertes Selbstverständnis von politischer Repräsentation. Ob und in welchem Umfang eine institutionelle Stabilisierung und Verankerung von Bürgerbeteiligung auf Landesebene gelingt, lässt sich gegenwärtig nicht absehen. In beiden Pionierländern haben sich die kommunalen Spitzenverbände eher als Bremser erwiesen, wenn es um die Ausweitung von Beteiligungsrechten und -gelegenheiten für die Bürgerschaft durch reformierte Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen geht. In beiden Bundesländern konnten die Amtsträger/innen in den Wahlen im März 2016 ihre Positionen erhalten. Es wird sich zeigen, ob die partizipativen Impulse auch mit den neuen Koalitionspartnern erhalten bleiben und gefestigt werden.

Innovative Ansätze lassen sich auch in einzelnen Politikfeldern der Länder feststellen, die damit für die lokale Ebene Anreize schaffen oder Partizipation obligatorisch machen. Schleswig-Holstein steht für eine Tradition vorbildlicher Kinder- und Jugendbeteiligung, Berlin und Nordrhein-Westfalen haben mit ihren Integrations- und Partizipationsgesetzen besondere Anstrengungen für die politische Inklusion von Migrant/innen vorzuweisen, das Hamburger Transparenzgesetz hat einen neuen Standard gesetzt, dies gilt auch für die direkte Demokratie in bayerischen Kommunen. Zurzeit lässt sich sogar ein Wettbewerb um besseren Beteiligungskonzepte und deren Realisierung beobachten (vgl. Roth 2014 und 2015).

Schließlich ist die aktuelle Beteiligungswelle stärker als zuvor von einer internationalen Konjunktur neuer Beteiligungsformate gekennzeichnet. Ein weltweiter demokratischer Experimentalismus hat zu einer beachtlichen Repertoireerweiterung der partizipativen Verfahren beigetragen. Die große Mehrzahl der – je nach Zählung – zwischen 80 und 180 Beteiligungsformate (s. Smith 2005; [www.participedia.net](http://www.participedia.net); [www.ncdd.org](http://www.ncdd.org)) wird auf lokaler Ebene eingesetzt und kommt aus den Ländern des globalen Südens, aus Schwellenländern wie Brasilien oder aus der südlichen europäischen Peripherie. Wie die Beispiele Bürgerhaushalte oder Schülerhaushalte zeigen, finden sie auch in den liberalen Demokratien des Nordens einige Resonanz. Weltweit gibt es vielfältige Mobilisierung, die unter dem Motto »Right to the City« für eine Stärkung inklusiver kommunaler Bürgerschaft und öffentlicher kommunaler Infrastruktur antreten.

Insgesamt lässt sich für die gegenwärtige Phase kommunaler Bürgerbeteiligung festhalten, dass auch dieses Mal Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und Proteste demokratische Partizipationsansprüche befeuern. Gleichwohl ist die Resonanz deutlich größer. Dies gilt für die mehrheitliche Unterstützung in der Bevölkerung, erste proaktive Landesregierungen und eine internationale Konjunktur partizipativer Politik, die eine Fülle von konkreten Anregungen und Impulsen zu bieten hat. Internetkommunikation unterstützt deren Verbreitung und erleichtert Informationen und Kommunikation in Beteiligungsprozessen.

sen vor Ort. Mit den erkennbaren Bemühungen zu einer Institutionalisierung und Qualitätssicherung könnte es dieses Mal gelingen, so eine verbreitete Erwartung, den Episodencharakter kommunaler Bürgerbeteiligung zu überwinden und sie etwas wetterfester zu machen.

#### 4. Auf dem Wege zu einer vielfältigen kommunalen Demokratie

Der Rückblick auf die Versuche, lokale Demokratie »von unten« durch Protest, Beteiligung und Engagement zu stärken, die Merkmale der gegenwärtigen Beteiligungswelle wie auch die jüngsten Erfahrungen mit der lokalen Willkommenskultur für Geflüchtete lassen einige vorläufige Schlussfolgerungen zu.

Die Widersprüchlichkeit lokaler Demokratie hat sich nicht grundlegend geändert. Noch immer begegnet uns die lokale Ebene janusköpfig zwischen Politik und Verwaltung. Die Rolle der Kommunen im föderalen System ist in den letzten Jahrzehnten nicht nachhaltig gestärkt worden, ihre eigenständige Handlungsfähigkeit steht immer wieder auf dem Prüfstand und von einem Trend zu einer wirksamen »Kommunalisierung« öffentlicher Aufgaben kann nach wie vor nicht gesprochen werden. Kommunalvertretungen, die Kerninstitutionen lokaler Demokratie, erscheinen im politischen Geschehen oft als nachrangig, abhängig von Lokalverwaltungen und der politischen Spitze (2). Dennoch ist das Bestreben, kommunale Demokratie mit Leben zu füllen und sie zu stärken, ein anhaltender Trend in der Entwicklung der Kommunalpolitik seit den 1960er Jahren. Aktuell scheint dieses Begehren besonders vielfältig, stark und breit verankert. Es findet Resonanz in Kommunalparlamenten und Verwaltungen. Ebenso deutlich ist im Rückblick der zyklische Charakter dieser Anstrengungen. Einige Formen, wie z.B. Bürgerinitiativen und Protest erweisen sich als besonders nachhaltig. Andere Ansätze, wie z.B. die lokale Alternativszene, die sich zu Beginn der 1980er Jahre in einer Vielfalt von »Stattbüchern« präsentierte, verlieren durch Kommerzialisierung und Institutionalisierung ihre politische Brisanz. Vieles spricht aber dafür, dass die aktuelle Beteiligungswelle etwas robuster sein könnte. Nicht zuletzt gilt dies für die Breite der Unterstützung in der Bevölkerung und die vielfältigen Institutionalisierungsanstrengungen in Sachen politischer Partizipation.

Auch wenn es schwierig ist, die Wirkungen verstärkter Bürgerbeteiligung zu bilanzieren, sprechen Fallanalysen (Vetter et al. 2015) und Lokalstudien (Bauer 2016) dafür, deren Einfluss auf die Stadtentwicklung nicht zu unterschätzen. Vor allem ihre Auswirkungen auf kommunale Leitbilder und Planungskulturen dürfte erheblich sein (Othengrafen und Sondermann 2015). Selbstverständlich gibt es auch Beispiele, in denen intensive Proteste und Bürgerbeteiligung längerfristig paradoxe Effekte erzielen, die den ursprünglichen Zielen der Akteure zuwiderlaufen (3) – von der manipulativen Nutzung von Partizipationsangeboten ganz zu schweigen (vgl. Wilk und Sahler 2014). Zudem gibt es auch aktuell Enttäuschungspotentiale und massive Gegenbewegungen, wie nicht zuletzt die fremdenfeindlichen Mobilisierungen und Anschläge an vielen Orten der Bundesrepublik deutlich gemacht haben. Es könnte auch sein, dass einer Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger die Resultate von Teiligungsprozessen zu enttäuschend ausfallen, um den partizipativen Aufwand an Zeit und Ideen zu rechtfertigen.

Das bisher Gesagte gibt – jenseits von konkreten Erfolgen und Wirkungen – Anlass, über ein erweitertes Demokratieverständnis nachzudenken. Gerade die kommunalen Erfahrungen der letzten Jahrzeh-



te sprechen für einen Trend in Richtung »vielfältige Demokratie«. Aus meiner Sicht ist es analytisch sinnvoll, Demokratie heute in sechs Elementen (4) zu buchstabieren:

### **1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parlamente etc.).**

Sie erfahren noch immer hohe Wertschätzung in der Bevölkerung und produzieren weit mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch mehr geltend machen, wie die nachlassende Wahlbeteiligung oder die sinkende Akzeptanz der dort gefällten Entscheidungen verdeutlichen. Auch die Legitimationskraft der Repräsentant/innen in Gemeinderäten und Parlamenten hat deutlich gelitten. So werden z.B. zentrale Infrastrukturentscheidungen heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Bürgerbeteiligung angeboten werden.

Zur repräsentativen Demokratie gehört – zumindest in der deutschen Spielart – ein differenziertes und gut institutionalisiertes System intermediärer Interessenvermittlung, das vor allem von politischen Parteien, Verbänden und Gewerkschaften getragen wird. Sie stellen nicht nur – wie die Parteien – das Gros des politischen Personals, sondern erheben auch den Anspruch, zwischen Staat und Bürgerschaft in beide Richtungen zu vermitteln. Als Spitzenverbände und Mitgliedsorganisationen bringen sie die jeweiligen Mitgliederinteressen in den politischen Prozess ein und sorgen gleichzeitig für die Akzeptanz der dabei erzielten Kompromisse. Das zumeist hauptamtliche Personal dieser »alten« Intermediären verfügt in der Regel als anerkannte »Träger öffentlicher Belange« über einen garantierten Zugang zu Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen.

Nimmt man wiederkehrende Klagen über eine allzu starke Parteien- und Verbändehegemonie ernst, die zur Geschichte der alten Bundesrepublik gehören, dann wird deutlich, dass die Zeiten vorbei sind, in denen diese etablierten Intermediären unangefochten das Geschäft der demokratischen Interessenvermittlung für sich reklamieren konnten. Sichtbares Zeichen ist die seit Jahrzehnten schrumpfende Parteimitgliedschaft. Aber auch viele Verbände und Gewerkschaften haben Schwierigkeiten, Mitglieder anzuziehen und deren Interessen zur Geltung zu bringen. Sie scheinen heute in der Summe – trotz vorhandener Gegentendenzen – exklusiver, d.h. sie vernachlässigen vielfach schwache Interessen, sind stärker »top down« als »bottom up« orientiert und vernachlässigen häufig ihre anwaltschaftliche Funktion. Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedschaft werden an den Rand gedrängt. Die Milieubindung der Parteien und ihre Verankerung im Alltag der Bürgerschaft schwindet. Dies sind Tendenzen, die z.B. in der Parteienforschung als Weg zu einer professionell geführten und als Wahlkampfmaschine optimierten »Kartellpartei« analysiert werden, in der artikulationswillige Mitglieder eher stören. Es drohe eine Entleerung des westlichen Demokratiemodells (Mair 2013).

Zudem ist es allenfalls formal gelungen, die westdeutschen Strukturen intermediärer Interessenvermittlung auf Ostdeutschland zu erstrecken. Ganze Landesverbände der großen politischen Parteien erreichen dort (mit Ausnahme der Linkspartei) gerade einmal die Mitgliedszahlen westdeutscher Großstädte. Wohlfahrtsverbände haben in den neuen Bundesländern sehr früh auf ein Profil als gut geführte Dienstleistungsunternehmen und weniger auf Mitgliedschaften gesetzt. Es wäre jedoch voreilig, aus diesen intermediären Funktionsverlusten auf schwindenden politischen Einfluss zu schließen. Wie die anhaltende Debatte über konkurrenz- und konkordanzdemokratisch orientierte Kommunalsysteme zeigt, schwanken Stärke und Einfluss der Kommunalparteien im Bundesgebiet erheblich (Holtkamp et

al. 2015). Immerhin haben sie vielerorts einen politischen Raum freigegeben, in dem sich neue intermediäre Akteure ansiedeln konnten.

Mit neuen Themen sind auch neue Verbände entstanden, die sich einen Platz in der politischen Willensbildung sichern konnten. Erinnert sei nur an den Natur- und Umweltbereich und deren Beteiligungsrechte und Planungsverfahren bis hin zum Verbandsklagerecht. Ein anderes Beispiel sind die Migrantenorganisationen, die oft erst durch massive öffentliche Unterstützung entstanden sind, damit sie als Interessenvertretung und durch eigenes Engagement dazu beitragen, Integrationspolitik zu gestalten. Es wäre deshalb verkehrt, die Offenheit und Inklusionskraft des »alten« Systems der intermediären Interessenvermittlung zu unterschätzen.

## **2. Formen direkter Demokratie.**

Während die repräsentative Demokratie für die Wählerschaft nur die Möglichkeit einer diffusen Unterstützung von Personen und Parteien vorsieht, geht es bei direktdemokratischen Verfahren vor allem um Sachvoten. Auf kommunaler Ebene kommt die Direktwahl von Bürgermeister/innen und Landrät/innen hinzu. Verbindliche Entscheidungen sind das Ziel von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden, aber auch bei jenen Versionen des Bürgerhaushalts, wo die Bürgerschaft direkt über Budgets bzw. von Teilen davon bestimmen kann. In kleiner Münze gibt es diese Möglichkeit auch bei Quartiersfonds, Demokratiefonds, Jugendbudgets oder Schülerhaushalten. All diese direktdemokratischen Formate gewinnen an Bedeutung. Ihre lokalen Variationen sind erheblich, und sie erfreuen sich in der Bürgerschaft deutlich größerer Wertschätzung als bei den repräsentativen Entscheidungsträgern. Gefordert werden von mehr als zwei Dritteln der Bürgerschaft mehr direkte Entscheidungsmöglichkeiten, aber nur 38 Prozent der politischen Entscheider/innen sind bereit, diesen Weg mitzugehen (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).

In der Debatte über Quoren und Abstimmungsergebnisse wird meist übersehen, dass gerade die Formen direkter Demokratie ohne Kampagnen und mobilisierende intermediäre Akteure nicht erfolgreich sein können. Ratsreferenden, bei denen die repräsentative Politik dominiert, machen nur 16 Prozent des Gesamtgeschehens aus und oft reagieren sie auf Initiativen aus der Bürgerschaft. Politikvermittler/innen sind bereits nötig, wenn es darum geht, die erforderlichen Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren zu sammeln. Oft entstehen auf dem Wege zum Volksentscheid (durchaus kontroverse Positionen vertretende) Netzwerke mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren, Versammlungen und Aktionsformen. Sie sind ein wachsendes Betätigungsfeld für neue Intermediäre, die nicht in die repräsentativen Strukturen eingebunden sind. Der Berliner Wassertisch, der sich zunächst für eine Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe eingesetzt hat, aber inzwischen auch international als Themenanwalt zum Thema Wasser auftritt, ist ein Beispiel für ein solches offenes Forum ([www.berliner-wassertisch.info](http://www.berliner-wassertisch.info)). Dass ein eingetragener Verein (Mehr Demokratie e.V.) bundesweit wesentliche Infrastrukturleistungen für direkt-demokratische Verfahren erbringt, ist sicherlich kein Zufall. Allerdings ist die Zahl der kommunalen Bürgerentscheide bisher weit weniger eindrucksvoll, als die öffentlichen Debatten vermuten lassen.

## **(3) Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen**

Diese Beteiligungsformen werden von der öffentlichen Hand, in kommunalen Einrichtungen, gelegent-

lich auch von privaten Vorhabenträgern »von oben« angeboten und sind in eingeschränkter Form auch – etwa in der Bauleitplanung – rechtlich fixiert sind. Es geht bei diesen Beteiligungsverfahren in der Regel um Anregungen, neue Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei allen Beteiligten oft mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität, die größere Interessenberücksichtigung und Gemeinwohlnähe sowie die Akzeptanz der Entscheidungen betrifft (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Dialogorientierte Formate haben in den letzten Jahrzehnten einen weltweiten Boom erfahren (ein Beteiligungskompass der Bertelsmann-Stiftung und der Stiftung Mitarbeit versammelt 80 unterschiedliche Methoden – [www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org)). Sie reichen von geschlossenen Kleingruppen, die durch Zufallsauswahl möglichst repräsentativ gebildet werden (z.B. Planungszellen) bis zu Bürgerforen, an denen sich bundesweit mehrere Tausend Bürgerinnen und Bürger beteiligen. Sie können thematisch fokussiert sein (z.B. die gesellschaftliche Gestaltung von Zukunftstechnologien), aber auch umfassende stadtpolitische Leitbilder aufgreifen (z.B. »Hannover 2030«). Besonders im Bereich der Infrastrukturpolitik gilt heute weithin der Grundsatz, dass Großprojekte ohne eine frühe und möglichst ergebnisoffene Bürgerbeteiligung nicht mehr durchsetzbar sind. Methodisch ist die Verknüpfung von Online- und Offline-Verfahren heute Standard. Schließlich gibt es inzwischen mehrere Dutzend Städte und Gemeinden, die sich Beteiligungssatzungen gegeben haben, unterstützt von jährlichen Vorhabenlisten und Beteiligungslandkarten, koordiniert von kommunalen Beteiligungsbeauftragten in der Verwaltung (zum Stand s. [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)).

Quantitative Aussagen zur Entwicklung dieses Demokratieelements sind dennoch schwierig. Zur Mehrzahl dieser Beteiligungsverfahren verfügen wir über keine gesicherten empirischen Informationen, z.B. über ihre Anzahl, die Beteiligten, eingesetzte Formate und Wirkungen. Gegner/innen wie Befürworter/innen argumentieren meist mit Einzelfällen. Vereinzelt haben Kommunen damit begonnen, Beteiligungsprozesse zu begleiten und systematisch auszuwerten. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Deutschlands (was sicherlich fragwürdig ist) können wir bundesweit mit rund 10.000 kommunalen Beteiligungsverfahren pro Jahr rechnen. Hinzu kommen die Beteiligungsprozesse, die vom Bund und jeweiligen Bundesländern angestoßen werden. In der Summe wäre dies also eine durchaus eindrucksvolle Zahl. Da es dazu bislang keine systematisierten Daten gibt, handelt es sich um eine Blackbox.

#### **4. Beteiligung in Alltagsinstitutionen**

Gerade auf kommunaler Ebene gibt es zahlreiche partizipative Aufbrüche in öffentlichen Einrichtungen wie Kitas und Schulen. Ein Beispiel sind die von allen Beteiligten – Kindern, Eltern und Erzieher/innen – entwickelte Kita-Verfassungen, die Mitspracherechte der jeweiligen Gruppe festhalten (Hansen/Knauer 2015). Der mit den Kindern gemeinsam gestaltete Kita-Alltag hat Konjunktur – nicht zuletzt weil sich damit auch die Rolle der Erzieher/innen positiv verändert. Zahlreiche Schulen haben erfolgreich Schülerhaushalte eingerichtet. Das Konzept der »kinderfreundlichen Kommune«, mit dem nicht zuletzt die Beteiligungsnormen der UN-Kinderrechtskonvention in den kommunalen Alltag übersetzt werden, hat inzwischen auch in Deutschland in mehr als 20 Kommunen Fuß fassen können. Dass Spielplätze, Jugend- und Familienzentren, Seniorenbüros und Wohnanlagen für ältere Menschen besser laufen, wenn ihre Nutzer/innen eine gestaltende Stimme haben, hat sich herumgesprochen.

Schon diese grobe Übersicht lässt ahnen, dass mit der erweiterten Beteiligungskultur neue intermediäre Akteure auf den Plan treten. Sie profilieren sich in den Partizipationsprozessen, betreiben Öffentlichkeitsarbeit, pflegen Netzseiten, übernehmen Koordinations- und Vermittlungsaufgaben, fühlen sich für das Monitoring der Umsetzungsprozesse zuständig, bilden Netzwerke und Themenforen und vieles anderes mehr. Ihr Profil reicht von Aktivbürgerinnen und -bürgern, die sich freiwillig in zuweilen aufwendigen Verfahren engagieren, über Beteiligungslots/innen, Mentor/innen, Mediator/innen und andere Kommunikationsspezialist/innen, die entsprechende Qualifizierungen durchlaufen haben, bis zu Unternehmen, die sich auf die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Beteiligungsprozessen spezialisiert haben und diese im öffentlichen und privaten Auftrag durchführen oder begleiten. Auch wenn es bislang an grundlegenden Informationen über Umfang und Profil der neuen Beteiligungskultur fehlt, ist in diesem Bereich inzwischen ein großer werdendes buntes Völkchen von Intermediären unterwegs, die sich um diese Variante der Vermittlung zwischen Kommunalpolitik und -verwaltung einerseits und einer vielfältiger gewordenen Bewohnerschaft andererseits kümmern. Intermediäre stehen nicht zuletzt vor der Aufgabe, die durch Beteiligungsprozesse gesteigerten, zumindest deutlich sichtbar werdenden vielfältigen und oft auch gegensätzlichen Interessen zu moderieren und Kompromisse zu ermöglichen.

#### **(5) Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen**

sind als wichtiger Motor auf dem Wege zu einer vielfältigen Demokratie anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie »von unten« mehr Beteiligung und Mitsprache ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Sie wirken als Intermediäre zwischen Politik und Bevölkerung, die vernachlässigte, ausgegrenzte oder neue Themen auf die Agenda setzen (5). Gerade Bürgerinitiativen stehen immer wieder unter dem Verdacht, lediglich Eigeninteressen zu bündeln. Aber Proteste verschaffen gerade in den Großstädten auch »schwachen« Gruppen Gehör, wie z.B. in den weltweiten »Recht auf die Stadt«-Bewegungen. In jüngster Vergangenheit boten sie zudem ein Experimentierfeld für Formen unmittelbarer Demokratie jenseits des etablierten Politikbetriebs (z.B. mit offenen Protestcamps auf zentralen Plätzen).

Zwar fehlt es an aktuellen Daten (die letzte repräsentative Studie zu Bürgerinitiativen stammt aus den frühen 1980er Jahren), aber wir können davon ausgehen, dass Bürgerinitiativen und Protestbewegungen als Form der politischen Einflussnahme in großen Teilen der Bevölkerung hoch im Kurs stehen. In der Bewegungsforschung ist von einer »Normalisierung« des Protests die Rede. Die Bereitschaft, sich in Bürgerinitiativen zu engagieren, ist in der Bevölkerung um ein Vielfaches höher als die zu einer Mitarbeit in politischen Parteien. Bereits seit den 1970er Jahren wissen wir, dass die Zahl der Menschen, die in Bürgerinitiativen mitarbeiten die der aktiven Parteimitglieder deutlich übersteigt – eine Tendenz, die sich eher verstärkt haben dürfte.

Mit der Etablierung eines Protest- und Bewegungssektors haben sich auch neue Intermediäre herausgebildet. Bürgerinitiativen bringen häufig Führungspersonen hervor, die sich als Spezialist/innen für ihr Themenfeld ausweisen können und auf vielfältige Art versuchen, die öffentliche Debatte zu beeinflussen. Nach einer Definition von Friedhelm Neidhardt lassen sich soziale Bewegungen als mobilisierende »Netzwerke von Netzwerken« verstehen. Damit wird eine organisatorische Infrastruktur charakterisiert, die in Alltagsnetzwerke von Vereinen, Verbänden, Kirchengruppen eingebettet ist, aber zugleich eigene

mobilisierende Akteure benötigt, um Protestereignisse hervorzubringen. Diese Infrastruktur reicht von informellen Protestgruppen bis zu stärker formalisierten Akteuren, wie z.B. den bewegungsnahen Stiftungen. Die Bewegungsstiftung hat sich z.B. der Aufgabe gewidmet, »Bewegungsarbeiter/innen« finanziell zu unterstützen, die sich als »Campaigner/innen« der Mobilisierungsaufgabe widmen. Sie sind ein besonders eindrucksvolles Beispiel für einen »neuen« Typus des Intermediären, der die Aktivierung (und nicht nur die Unterstützung) des Publikums zum Ziel hat. Dass Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen keine spontanen und strukturlosen Veranstaltungen sind, die keiner dauerhaften intermediären Vermittlung bedürfen, hat sich inzwischen herumgesprochen. Vielmehr braucht es mobilisierende Akteure (»Bewegungsunternehmer/innen«) und Netzwerke, deren Erfolg wiederum von der Resonanz abhängt, die in anderen Netzwerken, den sogenannten »Mikromobilisierungskontexten« erzeugt werden kann.

### **(6) Bürgerschaftliches Engagement,**

das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. »Im Kleinen etwas gestalten können« lautet der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht. Bürgerschaftliches Engagement lässt sich deshalb nicht mehr angemessen als ein letztlich vopolitisches Element der Zivilgesellschaft beschreiben, sondern ist vielfach zu einer Variante der politisch wirksamen Bürgerbeteiligung geworden. Hospizgruppen haben Krankenhäuser verändert und der Palliativmedizin zu größerer Bedeutung verholfen; ohne Lots/innen, Pat/innen und Mentor/innen ist heute lokale Integrationspolitik nicht mehr denkbar; Bürgerstiftungen mischen sich in den lokalen Alltag ein und leisten ihren Beitrag zur Gestaltung des Gemeinwesens. Die Daten der Freiwilligensurveys mit Engagementquoten von mehr als einem Drittel der Bevölkerung zeigen, wie populär freiwilliges Engagement ist, und die Bereitschaft zum Engagement liegt noch weit darüber. Seit mehr als einem Jahrzehnt hat sich in Bund, Ländern und Gemeinden eine Engagementpolitik herausgebildet, die sich der Hebung dieses Schatzes »Engagementbereitschaft« widmet. Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekoordinationsstellen und andere Organisationen sind mit dieser Aufgabenstellung im lokalen Raum entstanden.

Schon diese Hinweise können verdeutlichen, wie mit dem Strukturwandel des Ehrenamts weite Teile des heutigen bürgerschaftlichen Engagements aus dem Schatten von Großorganisationen (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden etc.) herausgetreten sind, eigene intermediäre Akteure hervorgebracht haben und auf einer eigenen Stimme im lokalen Geschehen bestehen. Wie stark bürgerschaftliches Engagement politikgestaltend wirken kann, dürfte das Beispiel der Willkommenskultur für Geflüchtete deutlich gemacht haben.

Die skizzierten Elemente einer vielfältigen kommunalen Demokratie sind sicherlich unterschiedlich stark ausgeprägt und einflussreich. In der Regel dominieren weitgehend die repräsentativen Formen, allerdings scheint das politische Gewicht der übrigen Formen zuzunehmen. Auf keiner staatlichen Ebene ist die Suche nach einer vitalen vielfältigen Demokratie ausgeprägter als in Städten, Landkreisen und Gemeinden. In Sachen Demokratie sind sie Hoffnungsträger – trotz vielfältiger Restriktionen. Es wird in Zukunft darauf ankommen, ob es gelingt, die schwachen Elemente so zu stärken, dass sie zu einer Vitalisierung kommunaler Demokratie beitragen können. Das produktive Neben- und Miteinander der

verschiedenen Demokratieformen wird eine weitere Herausforderung sein. Die Zukunft vielfältiger lokaler Demokratie wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt die klassischen kommunalen Institutionen und damit nicht zuletzt die Kommunalverwaltungen mitzunehmen. Die wachsende Zahl von Beteiligungsleitlinien und kommunalen Beteiligungsbeauftragten nährt diese Hoffnung ebenso wie die Arbeit der Allianz Vielfältige Demokratie, der Allianz für Beteiligung in Baden-Württemberg und nicht zuletzt des Netzwerks Bürgerbeteiligung. Wechselseitige Ermutigung und Stärkung ist auch unabdingbar, wenn es darum geht, eine neuerliche Rücknahme demokratischer Ansprüche auf kommunaler Ebene zu vermeiden. Vielfältige kommunale Demokratie kann nur gestärkt werden, wenn es ihr gelingt, bessere Antworten auf aktuelle politische Herausforderungen zu finden – nicht zuletzt auf die wachsenden sozialen und sozialräumlichen Ungleichheiten und das Auseinanderdriften der Stadtgesellschaften. Die mit dem Erstarken rechtspopulistischen Gegenbewegungen verbundene politische Polarisierung wird auch den lokalpolitischen Alltag verändern. Es gilt auch unter Druck daran festzuhalten, dass nur »mehr Demokratie« die angemessene politische Antwort sein kann.

### Anmerkungen

---

*Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und bearbeitete Fassung von Roth (2017).*

- (1) Dieser einflussreiche konservative Staatsrechtler gab der Gemeindedemokratie jener Zeit - vor dem Hintergrund einer idealisierten kommunalen Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts – denkbar schlechte Noten. Byzantinismus, Subalternität, Kritikklähmung, Korruption und Feudalisierung der Mandate waren einige der Begriffe, mit denen er die Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung in den 1960er Jahren charakterisierte (Eschenburg 1966, S. 126ff.).
- (2) Hierzu noch immer lesenswert der Erfahrungsbericht eines Frankfurter Kommunalpolitikers (Berke-meier 1999), der seine Ohnmachtserfahrungen einmal zur Diagnose vom »kommunale Schein-Parlament« (Berkemeier 1972) zugespitzt hatte.
- (3) Beispielhaft sind prominente Konflikte um das Wohnen in bestimmten Stadtteilen. Im Frankfurter Westend z.B. sorgten zu Beginn der 1970er Jahre Bürgerinitiativen und Hausbesetzungen dafür, dass die gründerzeitliche Bausubstanz nicht den ambitionierten Straßen- und Hochhausprojekten der Stadtregierung geopfert wurden. Einige Jahrzehnte später ist dieser Stadtteil von gehobenen Dienstleistungen und Luxuswohnungen geprägt, die der Mehrzahl der ursprünglichen Akteure nicht mehr zugänglich sein dürften. Ähnliches lässt sich für den Berliner Stadtteil Kreuzberg konstatieren. Dort hatte die »In-standbesetzer-Bewegung« im Verbund mit lokalen Bewohnerinitiativen Kahlschlagsanierungen verhindern können, aber damit zugleich die baulichen Voraussetzungen für die spätere Gentrifikation von größeren Teilen des Quartiers gesichert.
- (4) Unstrittig scheint auf jeden Fall das Neben-, Mit- und Gegeneinander von mindestens drei demokratischen Formen: repräsentative, direkte und dialogische Verfahren der politischen Beteiligung (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).
- (5) Zur Geschichte der sozialen Bewegungen und Proteste im Nachkriegsdeutschland vgl. Roth und Rucht 2008; dort auch der Versuch einer Bilanz der Wirkungen.

## Literatur

---

- Baden-Württemberg Stiftung. Hrsg. 2015. Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS.
- Bauer, Gernot. 2016. Die Stadt – das sind die Bürger. Stadtentwicklung zwischen Politik und Bürgerwille am Beispiel München. München: Verlag Gernot Bauer.
- Berkemeier, Karl-Heinz. 1972. Das kommunale Schein-Parlament: Ausgeschaltet aus dem Planungsprozess. In Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, 202-208.
- Berkemeier, Karl-Heinz. 1999. Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession. In Wollmann und Roth, 67-75.
- Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg. Hrsg. 2014. Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Eschenburg, Theodor. 1966. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Bd. II. München: Piper.
- Forsa. 2015. Meinungen zum Thema Bürgerbeteiligung (8.April 2015).
- Gesemann, Frank, und R. Roth. 2015. Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. Überarbeitete Auflage. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gesemann, Frank, und R. Roth. 2016. Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Berlin: DESI.
- Glaab, Manuela. Hrsg. 2016. Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS.
- Hansen, Rüdiger, und R. Knauer. 2015. Das Praxisbuch: Mitentscheiden und Mithandeln in der Kita. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Holtkamp, Lars, Th. Bathge, und C. Friedhoff, 2015: Kommunale Parteien und Wählergemeinschaften in Ost- und Westdeutschland. Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft 9: 1-18.
- Klages, Helmut. 2014. Entwicklungsperspektiven der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. In eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2014 vom 10.04.2014, unter: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/entwicklungsperspektiven-der-buergerbeteiligung-auf-kommunaler-ebene/> (letzter Zugriff: 28.11.2018).
- KGSt. 2014. Leitbild Bürgerkommune. KGSt-Bericht Nr. 3/2014. Köln: KGSt.
- König, Klaus et al., Hrsg. 2014. Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

- Lahmann, Dirk, M. Möller, und Ch. Trützler, 2016: Auf dem Weg! Die »Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn« in der Umsetzung. In eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2016 vom 04.10.2016, unter: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/im-gespraech-die-leitlinien-buergerbeteiligung-bonn-in-der-umsetzung-ein-interview-mit-dirk-lah/> (letzter Zugriff: 28.11.2018).
- Lee, Caroline W. 2015. Do-It-Yourself Democracy. The Rise of the Public Engagement Industry. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Mair, Peter. 2013. Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy. London/New York: Verso.
- Offe, Claus. 1975. Zur Frage der ‚Identität der kommunalen Ebene‘. In Lokale Politikforschung 2, Hrsg. R.-R. Grauhan, 303-309. Frankfurt/New York: Campus.
- Othengrafen, Frank und M. Sondermann. Hrsg. 2015. Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Berlin: Verlag Uwe Altröck.
- Roß, Paul Stefan. 2012. Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden: Nomos.
- Roß, Paul-Stefan und Roth, Roland. 2018. Bürgerkommune. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Reihe: Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS 2018, 163-268.
- Roth, Roland 1999: Lokale Demokratie »von unten«. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik. In Wollmann/Roth, 2-22.
- Roth, Roland 2014: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, 233-293.
- Roth, Roland 2015: Wie die Länder zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können. [www.gutvertreten.boell.de](http://www.gutvertreten.boell.de) (letzter Zugriff 28.11.2018).
- Roth, Roland. 2015. Intermediäre Akteure in einer »vielfältigen Demokratie«. vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung 7. 5: 226-230.
- Roth, Roland. 2016. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In Glaab. 367-388.
- Roth, Roland. 2017. Kommunale Demokratie – Schimäre oder Hoffnungsträger? In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Festschrift zum 80. Geburtstag von Prof. Dr. em. Hellmut Wollmann. Wiesbaden: Springer VS. 143-168.
- Roth, Roland und D. Rucht, Hrsg. 2008. Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt/New York: Campus Verlag.



- Rudzio, Wolfgang. 2015. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Smith, Graham. 2005. Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World. London: Power Inquiry.
- Universitätsstadt Tübingen. 2016. Handbuch Bürgerbeteiligung. Tübingen gemeinsam gestalten. Tübingen: Universitätsstadt Tübingen.
- Van Deth, Jan und M. Tausendpfund, Hrsg. 2013. Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS.
- Vetter, A., S. Geyer, und U. Eith, 2015. Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In Baden-Württemberg Stiftung, 223-342.
- Wilk, Michael und B. Sahler. Hrsg. 2014. Strategische Einbindung. Von Mediationen, Schlichtungen, runden Tischen...und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Beiträge wider die Beteiligung. Lich: Verlag Edition AV.
- Winkel, Olaf. 2011. Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government. In dms – der moderne staat (4) 2, 381-402.
- Wohlfahrt, Norbert, und W. Zühlke. 2005. Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im »Konzern Stadt«. Hamburg: VSA.
- Wollmann, Helmut, und R. Roth, Hrsg. 1999. Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich.

### **Autor**

---

**Prof. Dr. Roland Roth**, lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement« und der Expertengruppe des 2. Freiwilligensurveys von 2004. Er ist Mitbegründer des Komitees für Grundrechte und Demokratie, Mitglied im Netzwerkrat des Netzwerks Bürgerbeteiligung und arbeitet u.a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises »Bürgergesellschaft und Demokratie« der Friedrich-Ebert-Stiftung.

### **Kontakt**

E-Mail: [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung • c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67 • 53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)