



## **Teilhabe braucht sorgsame Umsetzung – online und offline!**

*Franz-Reinhard Habel und Paul Wolter*

Im antiken Griechenland fanden regelmäßig Versammlungen statt, um die aktuellen Probleme und Belange der Stadt und seiner Bewohner zu diskutieren. Es war für die Mitglieder der Stadtgesellschaft geradezu eine sittliche Pflicht, sich für das Gemeinwesen zu interessieren und zu engagieren. Die produktiven Tätigkeiten wurden fast ausnahmslos von Sklaven erledigt. Der griechische Stadtbürger hatte daher einen bewiesenermaßen hohen Freizeitanteil, welchen er für gemeinschaftliches Engagement nutzte. Nahm man an diesen Versammlungen und am generellen gemeinschaftlichen Leben in der Stadt nicht teil, so galt man als »idiotes«, als ein Privatmensch. Perikles, einer der führenden Staatsmänner Athens und der griechischen Antike des 5. Jahrhunderts sagte: »Wer an den Dingen der Stadt keinen Anteil nimmt, ist kein stiller, sondern ein schlechter Bürger.« Diese Tradition setzte sich in der römischen Antike und in den italienischen Städterepubliken fort.

Das seit geraumer Zeit von den großen Leitmedien in die Diskussion gebrachte, wachsende Interesse der Bürger/innen an Partizipation, Beteiligung, Transparenz, Kooperation, Demokratie 2.0 und Open Government ist demnach keine Modeerscheinung einer gelangweilten Generation mit Nörgel-Attitüde. Der Gedanke, dass Politik in einer Demokratie nicht nur von den gewählten Vertreter/innen gemacht werden muss, sondern dass alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, ihre Ideen und Interessen als ernst zu nehmende Vorschläge einbringen können, ist so alt wie die Demokratie selbst.

Nun ist es mit der Bürgerbeteiligung genauso, wie bei vielen anderen Dingen des Lebens: Gesagt ist einfacher als getan. Die Umsetzung im Großen und im Kleinen, die Mühen in der Ebene, sind ist es, worauf es ankommt. Wie setzt man Bürgerbeteiligung um? Wie sind die technischen Abläufe? Wer hat wann welche Kompetenzen? Welche Regeln gilt es zu beachten? Nur mit Ausdauer und einem verbindlichen Reglement kommt man ans Ziel einer echten informellen Bürgerbeteiligung und keiner Pseudo-Bürgerbeteiligung, welche eher einer Anhörung als echter Teilhabe gleicht.

### **Erfolgsfaktoren informeller Bürgerbeteiligung**

Zuallererst müssen die die kritischen Faktoren, die Erfolgskriterien für eine informelle Bürgerbeteiligung, festgelegt werden (s. Stiftung Zukunft Berlin 2012):

1. Bürgerschaftliche Mitverantwortung muss sowohl von der Entscheider-, als auch von der Bürgerseite ernsthaft gewollt sein. Das Mitwirkungsverfahren lebt vom gleichberechtigten Austausch von Argumenten. Der Diskurs muss auf Augenhöhe geführt werden. Nur wenn die Lösungen eines Problems von beiden Seiten gleichermaßen entwickelt und vorbereitet wurden, genießt die letztendliche Entscheidung Anerkennung auf breiter Ebene.



2. Die Kompetenzverteilung muss im Vorhinein klar, verbindlich und für alle Akteure ersichtlich dargestellt werden. Es muss festgestellt und allen Akteuren vermittelt werden, wer auf Seiten der Verwaltung, Politik und Wirtschaft die jeweils zuständigen Entscheider/innen sind.

3. Es muss klar sein, worum es geht. Die am Verfahren Beteiligten müssen sich vorab über alle relevanten Daten, Fakten, die Ausgangslage, den Stand der Vorentscheidungen und eventuell bereits laufender Verfahren verständigen, notfalls muss ein Sachverständiger oder ein Mediator herangezogen werden. Gegenstand und Wirkung der danach fälligen Entscheidung müssen einvernehmlich beschrieben werden.

4. Die Auswahl der Beteiligten muss ausgewogen erfolgen und begründet werden. Die Art und der Anlass des Verfahrens bestimmt die zu beteiligenden Personen. Die Zusammensetzung des Kreises muss begründet werden und Exklusivität vermeiden. Die Kompetenz der Akteure sollte entweder auf Fachkunde, Erfahrung, Betroffenheit oder Entscheidungsgewalt beruhen. Sowohl Bürger/innen, als auch politisch und administrativ tätige Entscheidungsträger müssen am Prozess persönlich, verbindlich und vollzählig teilnehmen.

5. Das Verfahren muss angemessen und strukturiert, seine Steuerung neutral sein. Ein dem konkreten Fall angemessener Verfahrensverlauf muss vorab formuliert werden. Sitzungen, Informationsveranstaltungen, Zeitfenster für das Einreichen von Vorschlägen und die Kommunikationspolitik müssen vorher festgelegt werden. Vor allem die Rolle und die Einbeziehung des Web 2.0 im gesamten Prozess und der Kommunikationspolitik sollte definiert werden.

6. Die Bürger/innen bleiben auch nach Abschluss des Prozesses beteiligt. Es sollte festgelegt werden, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger auch nach der Entscheidungsfindung einbezogen bleiben. Ein Rechenschaftsbericht der Entscheider/innen stellt hier ein Mindestmaß dar.

7. Das Verfahren sollte kooperativ, nicht konfrontativ geführt werden. Die Beteiligten müssen Bereitschaft zu Fairness und Offenheit für andere Positionen und Meinungen sowie zu Deeskalation und gegenseitiger Rücksichtnahme verinnerlichen.

8. Das Verfahren sollte so öffentlich wie möglich gestaltet werden. Bürgerschaftliche Mitwirkung lebt von Transparenz. Vor allem die Rolle und die Einbeziehung des Web 2.0 im gesamten Prozess und der Kommunikationspolitik sollte definiert werden.

Diese acht Punkte bilden nur eine grobe Richtlinie und müssen für jedes einzelne Verfahren und seine Rahmenbedingungen einzeln abgeändert und angepasst werden. In der Bürgerbeteiligung gibt es kein Standardvorgehen nach DIN XY. Die Regelungen für eine informelle Bürgerbeteiligung müssen von Fall zu Fall und vor allem von Stadt zu Stadt in Quantität und Qualität unterschiedlich geartet sein. Je nachdem, wie hoch das Commitment – also die Identifikation der Bürger/innen mit seiner Stadt oder Gemeinde – ist, müssen andere Festlegungen im Vorhinein getroffen werden. Bei einem schon vor dem eigentlichen Beteiligungsverfahren hohen Misstrauenslevel, sollten striktere Richtlinien und mehr Klarheiten über das Wie und Was einer informellen Bürgerbeteiligung geschaffen werden, um Enttäuschungen und Protesten entgegen zu wirken. Die über Jahrzehnte gewachsene Beziehung von Bürger/innen und Verwaltung ist Regisseur des Verfahrens und seiner for-



mellen Rahmenbedingungen. Hat die Bürgerbeteiligung in einer Stadt schon eine längere Tradition, dann wissen alle Beteiligten, was auf sie zukommt. Die Wirkung und der Prozess des Verfahrens liegen nicht mehr im Nebulösen und die formale Rahmenstruktur einer informellen Bürgerbeteiligung muss nicht zwangsläufig »engmaschig gestrickt« sein.

### **Die schweigende Mehrheit**

Ein wichtiger Aspekt, der immer berücksichtigt werden muss und in den aktuellen Debatten leider nur ein Randthema ist, ist die Rolle der schweigenden Mehrheit. Vor allem bei den jetzt immer häufiger im Internet anzutreffenden Bürgerinitiativen und politischen Bewegungen ist Vorsicht geboten. Das Internet ist ein Kommunikationsapparat. Nicht jeder hat Zugriff zu diesem Kommunikationsapparat bzw. nutzt diesen im gleichen Maß. Er bildet nur einen Ausschnitt der Wirklichkeit. Die Digital Natives, die Internet-Elite, sind überrepräsentiert. Gleichwohl bietet das Netz große Chancen, die genutzt werden sollten.

Man muss sich die Frage stellen, welche Milieus überhaupt die Fähigkeiten und Möglichkeiten besitzen, ihre Interessen und Ziele im Internet darzustellen. Die Milieu-Studie des Deutschen Institutes für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) geht dieser Frage nach. Ihrer Meinung nach haben vor allem zwei von ihr ausgewählte Gruppen Probleme damit, sich im Internet ausreichend Gehör zu verschaffen und am politischen Diskurs im Web 2.0 teilzunehmen: Die »Ordnungsfordernden Internet-Laien« und die »Internetfernen Verunsicherten«, welche zusammen 39 Prozent der Bevölkerung ausmachen (s. Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet 2012).

Aufgabe der gewählten und damit legitimierten Vertreter ist es deshalb neben den eigenen Ansichten, die Forderungen aktiver Bürger/innen mit den Vorstellungen von weniger öffentlich wahrnehmbaren Bürgerinnen und Bürgern in Einklang zu bringen. Wir haben es hier mit einem Dreieck zu tun. Man darf die schweigende Masse gegenüber der lauten, selbstbewussten und internetaffinen Bürgerschaft nicht vernachlässigen. Das Dreieck aus repräsentativen Organen, Aktivisten und schweigender Mehrheit muss ein gleichschenkliges bleiben. Der Schenkel der Aktivisten darf nicht die Oberhand gewinnen und den Rest überlagern. Geschieht dies dennoch, laufen wir Gefahr, einer gut ausgebildeten, im Internet auf sich aufmerksam machenden Elite die Deutungshoheit vor die Füße zu legen. Dies wäre dann das Gegenteil von Demokratie und Beteiligung aller Bürger, sondern ein Diktat der Lauten und Eloquenten.

### **Bürger/innen schreiben den Gesetzentwurf – Onlineplattform eröffnet**

Ein gerade anlaufendes Beispiel für groß angelegte Bürgerbeteiligung ist der Berliner Bello-Dialog. Verbraucherschutzsenator Thomas Heilmann (CDU) will das neue Hundegesetz, welches im kommenden Jahr im Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet werden soll, unter der aktiven Teilnahme aller Interessent/innen ergebnisoffen diskutieren.

Im Koalitionsvertrag von SPD und CDU steht, dass das seit 2004 geltende Berliner Hundegesetz einer Prüfung unterzogen werden soll. Außerdem steht dort auch, dass Bürger/innen stärker an politischen Entscheidungen beteiligt werden sollen. Diese beiden Punkte werden nun vereinigt.



Geplant sind zehn Expertenrunden, an denen sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen können, zwei Bürgerversammlungen und ein ständig laufender Online-Dialog über eine eigene Website und über Gruppen in den sozialen Medien. Vertreter/innen von Verbänden oder anderen Organisationen, die der Interessenvertretung dienen, seien nicht erwünscht. Die Diskussion soll ausdrücklich ergebnisoffen und unter Einbeziehung aller »Hundefreunde« und »Hundehasser« außerhalb von Parteien und Verbänden geführt werden. Besonders wünscht man sich die Teilnahme von älteren Menschen, besorgten Eltern und Bürger/innen, welche keinen Hund besitzen. Es soll vermieden werden, dass einzelne Gruppen ihre Interessen überrepräsentiert darlegen können und ein ausgewogener Diskurs zwischen möglichst vielen und unterschiedlichen Bürger/innen geführt wird.

Gegenstand der ersten Expertenrunden sollen unter anderem die umstrittene Rasseliste, die Biss-Statistik und andere Vorschläge – wie beispielsweise die Forderung der Grünen nach einem Hundehalter-TÜV für die Besitzer/innen von besonders großen Hunden (über 20 kg oder größer als 40 cm) – sein.

»Es geht darum, das Zusammenleben von Menschen und Hunden in der Stadt zu organisieren«, so Verbraucherschutzsenator Heilmann. Deshalb soll der übliche Prozess – die Verwaltung erarbeitet einen Vorschlag, welcher dann den Bürger/innen zur Diskussion vorgelegt wird – umgekehrt werden. Der erste Schritt dieses Prozesses wurde bereits getan: Es wurde eigens für diesen Dialog von der Berliner Stadtverwaltung eine Website geschaltet. Auf »[www.hundegesetz-berlin.de](http://www.hundegesetz-berlin.de)« wird ein Teil des Online-Dialoges – neben dem Dialog in den sozialen Medien – geführt. Zusätzlich kann man dort Links zu anderen Seiten und Artikeln über das Thema nutzen.

In einem dreiviertel Jahr, so die Planung von Thomas Heilmann und seiner für dieses Projekt verantwortlichen Staatssekretärin Sabine Töpfer-Kataw, soll man die Früchte dieses Experiments ernten können. Zurzeit sind 109 000 Hunde in Berlin angemeldet. Eine aktive Beteiligung von ca. einem Prozent der Hundehalter am Bello-Dialog müsste als Erfolg und Ansporn gewertet werden.

Besonders herauszustellen ist die Einrichtung einer Expertenrunde, in der auf Augenhöhe miteinander diskutiert werden soll. Die Institutionalisierung und Regelmäßigkeit einer solchen Plattform hat positiven Einfluss auf die Qualität der Arbeit und der Ergebnisse dieses Gremiums.

### Aufmerksamkeit

Von unschätzbarem Wert und das wohl wichtigste Gut für eine erfolgreiche Protestbewegung oder Bürgerinitiative ist Aufmerksamkeit. Dies lässt sich auch auf informelle Bürgerbeteiligung übertragen. Nur wenn genug Bürgerinnen und Bürger von dem Beteiligungsverfahren erfahren, lässt sich eine kritische Masse an Menschen erreichen, die das Ergebnis und die Entscheidungen im Nachgang der Beteiligung akzeptieren. Auch im Verfahren selbst werden Mitarbeit und Einbringung von viel Bürgerwissen durch eine hohe Zahl an sensibilisierten Bewohner/innen benötigt. Aufmerksamkeit erreicht man durch eine gute Kommunikationsstrategie. Eine gute Kommunikationsstrategie im Falle einer Bürgerbeteiligung muss folgende Fragen beinhalten: Wer sind die Adressaten meiner Kommunikation (Zielgruppe)? Wer kommuniziert (die Verwaltung, neutrale Dritte, die Bürger/innen, eine Agentur etc.)? Welches Ziel soll meine Kommunikation verfolgen? Wie offen darf die Kommunikation ausgestaltet werden (vor allem rechtliche Rahmenbedingungen, da bei Verträgen bzw. Verhandlungen



eine Geheimhaltungspflicht bestehen kann)? Welche Mittel möchte ich zur Kommunikation nutzen bzw. welche stehen zur Verfügung? Welche Verfahren, Mittel und Methoden sind überhaupt für meine Kommunikationsstrategie geeignet? Wieviel Zeit steht mir zur Verfügung? (s. Forum B 2012)

Diese Fragen können je nach Form und Gegenstand der Bürgerbeteiligung variieren. Dennoch ist es wichtig, sich solche oder ähnliche Fragen zu stellen, da das Gelingen eines Beteiligungsverfahrens maßgeblich von der erzielten Aufmerksamkeit und der öffentlichen Meinung (positiv oder negativ) zu dem jeweiligen Beteiligungsverfahren abhängt.

### **Transparenz versus Vertrauen**

Bei den oben genannten Regeln für das eigentliche Verfahren einer Bürgerbeteiligung und die ebenfalls erwähnten Fragen für eine strukturierte Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit einer Bürgerbeteiligung steht die Verwaltung bzw. der Verantwortliche für das Beteiligungsverfahren im Fokus. Doch wenn man einen Schritt zurück geht und versucht, den Bürger und seine Motive zu ergründen, drängt sich immer wieder eine Frage auf: Wie ausgeglichen ist noch das Verhältnis von Vertrauen und Transparenz? Weshalb schießen eigentlich die Bürgerinitiativen, Protestbewegungen und Manifeste für mehr Beteiligung und Transparenz aus dem Boden? Haben die Bürger/innen derart viel Vertrauen in die Politik verloren und fordern deshalb mehr Teilhabe, Transparenz und Einsicht? Lässt sich das durch vertrauenswürdiges und vernünftiges Handeln der Politik wieder rückgängig machen oder sind die Motive grundlegender und wollen die Bürger/innen mittlerweile eine Reformation unserer Demokratie? Oder sind die Staatsbürger des 21. Jahrhunderts einfach politikinteressierter, weil sie durch das Internet umfassende Informations- und Kommunikationsdienste nutzen können und gleichzeitig, wie im alten Griechenland von Perikles, mehr Freizeit – das Arbeitsvolumen hat sich seit 1900 halbiert – zur Verfügung haben? Die Wahrheit liegt wahrscheinlich in einem dreidimensionalen Kontinuum aus allen drei Ursachen.

Dennoch muss man sagen, dass einer der prägenden Faktoren unserer repräsentativen Demokratie seit dem 24. Mai 1949, dem Tag des Inkrafttretens des Grundgesetzes, die Balance und Ausgewogenheit von Transparenz und Vertrauen ist. Kommt dieses Yin und Yang der parlamentarischen Demokratie außer Tritt, so droht es, nach einer Seite umzukippen. Die Bürgerinnen und Bürger selbst haben auch die Aufgabe, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und ihren Beitrag für das Bestehen und Fortkommen unserer Demokratie zu leisten. Gleichzeitig sollten die Bürger/innen aber auch Vertrauen in die Arbeit der von ihnen gewählten, Vertreterinnen und Vertreter haben. Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen in unsere Mitmenschen, und damit auch Vertrauen in unsere politischen Entscheider/innen, schaffen wir ein Klima von Misstrauen, Denunziation, Besserwisserei und des Dagegen-Seins. »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser« sollte weiterhin auch Leitspruch für die Überprüfung unserer politischen Kräfte sein, aber nicht den allgemeinen Geist unseres Zusammenlebens prägen.

Gut durchgeführte Bürgerbeteiligungen und andere Mitwirkungsverfahren sind etwas Gutes und sollten jedem Demokraten Grund zur Freude über den Zustand unserer Gesellschaft geben. So unterschiedlich die Motive für solche auch sein mögen – aus echtem Wille zur Mitgestaltung oder Vertrauensverlust – wenn man einige wenige, kleine Regeln beachtet, sind sie ein großer Gewinn für eine demokratische Gesellschaft.



## Literatur

---

- Stiftung Zukunft Berlin, Bürgerschaftliche Mitverantwortung - Zehn Grundsätze, In: [http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/aktuell/2012/stiftung\\_zukunft\\_berlin\\_10\\_grundsätze\\_fuer\\_buergerschaftliche\\_mitbeteiligung.pdf](http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/aktuell/2012/stiftung_zukunft_berlin_10_grundsätze_fuer_buergerschaftliche_mitbeteiligung.pdf) [Zugriff: 26.06.2012, 12:00]
- Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, DIVSI Milieu-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet, In: [https://www.divsi.de/sites/default/files/presse/docs/DIVSI-Milieu-Studie\\_Kurzfassung.pdf](https://www.divsi.de/sites/default/files/presse/docs/DIVSI-Milieu-Studie_Kurzfassung.pdf) [Zugriff: 21.06.2012, 16:00]
- Forum B, Leitfaden zur Bürgerbeteiligung, In: <http://www.zukunft-vorort.de/resources/B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf> [Zugriff: 27.06.2012, 10:00]

## Autoren

---

**Franz-Reinhard Habel** ist Sprecher und Direktor für politische Grundsatzfragen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) in Berlin und zugleich Leiter des DStGB-Innovators Club, eines Think-Tanks für Kommunen in Deutschland.

Er ist Mitglied des IT-Planungsrates, Vorstandsmitglied der European Society for eGovernment e.V. und Mitbegründer des Quadriga-Netzwerkes in Berlin. Seit 2009 ist er Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück, FB Sozialwissenschaft. In seiner Eigenschaft als eGovernment-Experte befasst er sich in Vorträgen im In- und Ausland mit Fragen der Globalisierung, des Internets sowie der Modernisierung von Politik und Verwaltung. Er ist Herausgeber diverser Veröffentlichungen rund um IKT, Medien, Web 2.0, e-Democracy, Open-Government und Verwaltungsmodernisierung. Im Habel-Blog ([www.habel.de](http://www.habel.de)) schreibt er regelmäßig Kolumnen rund um das Thema Modernisierung.

**Paul Wolter** studiert derzeit an der Technischen Universität Ilmenau den Bachelorstudiengang Medienwirtschaft. In seinem sechsmonatigen Praktikum beim Deutschen Städte- und Gemeindebund – sein Betreuer ist Franz-Reinhard Habel – kam er mit Themen wie Bürgerbeteiligung, Social Media und Web 2.0 sowie mit allgemeinen Fragestellungen der deutschen Kommunalpolitik in Berührung und kann schon erste Veröffentlichungen vorweisen.

## Kontakt

- Franz-Reinhard Habel: [franz-reinhard.habel@dstgb.de](mailto:franz-reinhard.habel@dstgb.de)
- Paul Wolter: [info-1@dstgb.de](mailto:info-1@dstgb.de)

## Redaktion eNewsletter

---

Stiftung MITARBEIT  
Netzwerk Bürgerbeteiligung – Redaktion Newsletter  
Ellerstraße 67, 53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)