

Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement

Dr. M. Akif Çukurçayır*

Özet

Bu çalışmada, yurttaşın siyasal sisteme yabancılaşmasını önleyecek yaklaşımlar ve yöntemler incelenmektedir. Yönetime/siyasete katılım bağlamında, çağdaş gelişmeler ve bu gelişmelerin yurttaş-yönetim ilişkilerinin içeriğini belirlemedeki etkisi kavramsal bir tartışma olarak ele alınmakta ve katılımcı düşüncenin tarihsel evrimine göz atılmaktadır. Ayrıca, çağdaş yönetim anlayışıyla geliştirilen yöntemlere değinilmektedir.

1. Bürgerbeteiligung

1.1. Die allgemeine Diskussion über Bürgerbeteiligung

In der ganzen Welt wird heute einen rasanten Fortschritt im Bereich der partizipatorischen Gesellschaft angesehen. Über zwei Drittel der Weltbevölkerung lebt heute in formell demokratisch verfaßten Systemen. Globalisierung spielt dabei eine entscheidende Rolle. Der globale Markt zwingt Regierungen, Zölle abzubauen, Arbeitsschutzgesetze zu lockern. Die Wirtschaft hat alle Grenzen überschritten. Jedoch spricht man von "Internationalisierung der Demokratie"¹.

Zur Aufgabenerfüllung und zum Verfahren des staatlichen Handelns ergänzen privatwirtschaftliches und gesellschaftliches Wissen und Engagement staatliches Know-how. Die Anforderungen von Zeit, Kosten und Qualität des staatlichen Handelns führen eine Teilung von

¹ Bummel Andreas, Globalisierung und Demokratie, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Nr.36, 3/97, S. 34

Verantwortung zur Bewältigung der Probleme und zur vielfältigen Partnerschaft zwieschen Staat und Gesellschaft.²

Die Öffentlichkeit ist in jüngster Zeit auf das Thema Bürgerbeteiligung und bürgerorientierte Verwaltung sehr aufmerksam geworden. Dementsprechend wird von verschiedenen Organisationen über die Möglichkeiten für mehr Partizipation bzw. Multimedia-Fachkonferenzen veranstaltet. Dabei wird diskutiert, es welche Chance für mehr Bürgerbeteiligung in der Politik durch neuen Medien bzw. Internet gibt. Der gesellschaftliche Wandel erzwingt überall eine neue Denk- und Arbeitsweise des staatlichen Handelns. Der unser Zeitalter dominierte Begriff –"Informationsgesellschaft" wird folglich der "Bürgergesellschaft" gleichgesetzt³. Mit dem Potential der neuen elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien sowie Mailboxen, Online-Dienste und insbesondere das Internet bieten zur öffentlichen Verwaltungen eine zusätzliche Möglichkeit neben der herkömmlichen Methoden. Damit können sie die Leistungsfähigkeit des eigenen Verwaltungshandelns steigern und für ihre Bürgerinnen und Bürgern neue Formen der Kommunikation bzw. Beteiligung eröffnen⁴. Dazu werden auch zahlreiche Methoden bzw. Mediation und Runder Tisch, Anwaltsplanung, Planungszelle und Zukunftswerkstätten erprobt, um die Defizite traditioneller Bürgerbeteiligung-Oberflächlichkeit, soziale Selektivität, Dominanz organisationsstarker Interessen, geringes Interesse, Begrenztheit der realen Einflußmöglichkeiten – zu überwinden.

Unter dem Schlagwort "Politikverdrossenheit" beherrschen die Medien seit einigen Jahre. Das Misvertrauen gegenüber gewählten Repräsentanten ist nach wie vor vermutlich groß. Die "Partei der nichtwähler" die stärkste Fraktion war bei den letzten Wahlen. Die Bürger, die von den Entscheidungen der Politik und Verwaltung

² Hill, Hermann, Mediation im Kontext neuerer Entwicklungen von Recht und Staat, in: "Umweltmediation in Deutschland", in: Umweltkongreß Düsseldorf 1995, Dokumentation, Hrsg.: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., S. 72-73

³ vgl. Bähren Andreas, Internet als Medium der Bürgergesellschaft, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Nr.36, 3/97, S. 14

⁴ vgl. Schäfer, Roland, Rathaus Online- Verbesserung von Bürgernähe und Verwaltungseffizienz durch Einsatz moderner Telekommunikationsmedien, in: Stadt und Gemeinde, 7/1997, S. 165

unmittelbar, zumindest mittelbar betroffen sind, erleben indirekte Beteiligung nicht selten als Fremdbestimmung.⁵

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis des Bürgers zu Staat und Kommune kritisiert, daß der Bürger in dieser Beziehung viele Schwierigkeiten hat. Der Reformprozeß muß nicht nur eine reine Binnenveranstaltung der Verwaltung, sondern muß mit dem Bürger eingebunden sein. Der Bürger muß nicht nur als Leistungsempfänger oder Steuerzahler, sondern in einem umfangreichen Rahmen angesehen werden. Ganze Reformanstrebungen der öffentlichen Verwaltung müssen nach Ansicht der Bürger bzw. bürgerorientiert geplant werden, weil der Staat in einem demokratischen Gemeinwesen nur durch und mit seinen Bürgerinnen und Bürgern existiert.⁶

„Eine zukunftsorientierte Entwicklung der Kommunalverwaltung muß daher dem Bürger Chancen zur Identifikation und Integration bieten. Die Stadt muß für ihn und für sie begreifbar werden in dem Sinne, daß vielfältige Angebote für unterschiedliche Erfahrungen, Anschauungen und Zugänge vorhanden sein müssen. Dabei stellt Begreifen keinen Zustand oder abgeschlossenen Prozeß im Sinne von „alles im Griff“ dar, sondern ein kontinuierliches Erleben“

1.2. Der Begriff-Bürgerbeteiligung und teilhabende Gesellschaft

Der Begriff Beteiligung wird oft als Synonym der Teilhabe, Demokratisierung, reale/ direkte/ inhaltliche (Basis-) Demokratie, Mitbestimmung, Mitwirkung, Selbstbestimmung, Selbstverwaltung, Selbstverantwortung und Autonomie benutzt. Diese Begriffe werden schwerpunktmäßig in verschiedenen Bereichen verwandt: der allgemeinpolitische, gesellschaftliche Bereich, der politisch-administrative Bereich (auf kommunale Selbstverwaltung), der wirtschaftliche Bereich, der Bereich Bildung und Wissenschaft.⁷

⁵ Freitag, Günter, Über das Konzept Planungszelle als Politisches Instrument der Bürgerbeteiligung, Duisburg, 1997, S. 7

⁶ Hill, Hermann, Vergeßt die Bürger nicht!, in: Kommunen in Not- Wege aus der Krise, Ulrich Schückhaus (Hrsg.), 1996, S. 5 f

⁷ vgl. Knemeyer, S. 46

Bürgerbeteiligung enthält alle betreffenden Aspekte der Politik. Sie hat den Zweck, Entscheidungen der Verwaltung und Politik zu beeinflussen. Der Bürger als Inhaber eines Staates ist an der Produktion kollektiv bindender Entscheidungen zu beteiligen. Bürgerbeteiligung umfaßt somit die aktive Einbeziehung des Bürgers in diesem Produktionsprozeß.⁸ In diesem Zusammenhang ist die Bürgerbeteiligung eine Interaktion zwischen politischen und gesellschaftlichen Organisationen.⁹

Die Bedeutung von Partizipation im politischen System ist die Teilhabe an Entscheidungen. Dessen Funktion liegt darin, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. Beteiligung ist mehr als die Teilnahme an Wahlen¹⁰. Der Bürger besitzt nicht mehr die "Zuschauerrolle". Er hat sich vom Untertan zum Kunden entwickelt. Er beteiligt sich aktiv an den Verwaltungshandlungen¹¹. Dieses Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger im Rahmen des "Neuen Steuerungsmodell" wird beschrieben¹²: "Die Bürgerinnen und Bürger sind in ihrem Gestaltungswillen als kollektiv und als Individuen sowie in ihrer Bereitschaft, auf kommunaler Ebene aktiv am Gemeinwohl mitzuarbeiten, in Beziehung zu Politik und Verwaltung zu setzen." Beteiligung als Aktivität der Bürgern beeinflußt die Entscheidungen der Verwaltung. Sie umfaßt nicht nur Verhalten der Bürger, sondern auch Aktivitäten des Bürgers¹³.

⁸ Weinand, Johannes, Bürgersymposium-Letbild Zukunft Trier, in: Greifbare Stadt, (hrsg), Herman Hill, s. 107

⁹ Keles, Rusen, Kent ve Siyaset Üzerine Yazilar (1972-1992), Istanbul, 1993, s. 20

¹⁰ Mehlich Harald, Politische System und Partizipation im Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Bürgerbeteiligung, Detlef Garbe (hrsg.), Frankfurt am Main, 1982, S. 103

¹¹ Bogumil, Jörg/ Kibler, Leo, Vom Untertan zum Kunden?, Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin, 1995, s. 21

¹² vgl. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt Bericht, B 10/1996, S. 36

¹³ Huntigton, Samuel P/Nelson, Joan m, No Easy Chois, Political Partizipation in Developing Countries, Harvard University Press, 1976, s. 4-5

Bei vielen Politikwissenschaftlern heißt Beteiligung: legale Handlungen von Privatpersonen zum Einfluß der Entscheidungsorganen. Aus allgemeiner Erkenntnis könnte man sagen, daß Bürgerbeteiligung als Reaktion auf Unzufriedenheiten mit der Verwaltung und sowie auf festgestellte Lücken im repräsentativen System betrachtet wird¹⁴. Eine verstärkte Bürgerbeteiligung hilft zur Zielvorstellung von Verwaltungshandeln.

Beteiligung deckt auch ein ziemlich weit Spektrum von Bedeutungen ab: Die Formen des Interesses für politische Angelegenheiten werden als "Beteiligung" behandelt wie die aktive Mitarbeit in Parteien und Bürgerinitiativen, die Mitwirkung an Streiks oder andere Formen des politischen Protestes.¹⁵

2. Bürgerbeteiligung und die öffentliche Verwaltung

Kundenorientierung und Bürgeraktivierung wird als ein wesentlicher Modernisierungsbedarf der öffentlichen Verwaltung und Modernisierungsstrategien angesehen. Eine der wichtigsten Strategielücken der öffentlichen Verwaltung sei Legitimationslücke: Unzufriedenheit der Leistungsadressaten.¹⁶ Bürgerbeteiligung wird auch für Stadtmarketing ein wesentliches Element vorgestellt. Bürgerbedürfnisse können in diesem Sinne noch stärker als bisher in die Marktforschung einsteigen. Durch regelmäßige Panels können die Einstellungen der Bürger zu kommunalen Leistungen erkunden werden¹⁷.

¹⁴ Kenemeyer, Franz-Ludwig, Bürgerbeteiligung und Kommunal Politik " Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene", München, 1995, s.

¹⁵ Gabriel, Oscar W., Gesellschaftliche Modernisierung, Politische Beteiligung und Kommunale Demokratie, Strukturen, Bedingungen und Folgen Bürgerschaftlicher Beteiligung an der Kommunalen und Nationalen Politik, in: Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie, hrsg. Oscar W. Gabriel, München, 1983, S. 57

¹⁶ vgl. Vogel, Hans-Josef, Kundenorientierung und Bürgeraktivierung, in: Kurswechsel Richtung Kunde, Günter Dehr/ Thomas Biermann (Hrsg.), 1996, S. 278-279

¹⁷ Reichard, Cristoph, Internationale Managementtrends, in: Kommunale Managementkonzept in Europa, Banner/Reichard (Hrsg.), 1993, S. 17

Wenn der Bürger den Lebensraum nicht gut kennt, kann er nicht seine Lebensqualität durch die Beteiligungsmöglichkeiten verbessern. Menschen, Wohnen, Vielfalt, Straßen, Kultur, Zentrum, Identität, Geschichte, Funktionen, Infrastruktur, Freizeit usw. Aus allen von diesen Elementen besteht die Stadt, die der Bürger umfassend ergreifen müßte. Ohne Bürgerbeteiligung könnte man die komplexe Struktur der Stadt nicht begreifen und bessere Dienstleistungen nicht erwarten. Die Bürgerbeteiligung ermöglicht den Bürgern, eine begreifbare Stadt anzubieten, wo vielfältige Angebote für unterschiedliche Erfahrungen, Ausschauungen und Zugänge vorhanden sind¹⁸.

Die Qualität der Beziehungen zwischen dem Bürger und der Verwaltung wird durch die bürgernahes Verwaltungshandeln ermöglicht, indem es die Bürgerbeteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten des Bürgers produktiv einsetzt¹⁹.

Stadt und Bürger begegnen sich in den vielfältigsten Beziehungen. Bürger ist Wähler und Steuerzahler. Aber er ist auch zugleich Betroffener staatlichen Handelns und Kunde staatlicher Leistungen. Die Interesse der Bürger sind Motor der Modernisierung, Effektivitäts- und Qualitätsorientierung. Wie kann die Verwaltung die Enttäuschungen zu hoher Erwartungen vermeiden? Die Verwaltung muß dem Bürger die Grenzen ihrer Möglichkeiten zur städtlichen Dienstleistungen verdeutlichen²⁰.

Durch die Beteiligung wird eine transparente Verwaltung ermöglicht. Dadurch wird der Bürger über das Verwaltungshandeln informiert. Ein gut informierte Bürger kann seine Stadt besser begreifen und bei der Aufgabenerfüllung der Verwaltung mitwirken und sich beteiligen.

Einige Anforderungen sollen durch die Bürgerbeteiligung erfüllt werden²¹?

¹⁸ Hill, Herman, Die Begreifbare Stadt in: Hermann Hill (Hrsg.), Staatskommunikation, Band 2, , 1994, s. 17

¹⁹ Grunow, Dieter, Bürgernahe Verwaltung, Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt/main, 1988, s. 26

²⁰ Vgl., Hill, Die Begreifbare Stadt, a.a.O., sS 20 ff

²¹ Weinand, a.a.O., S. 107

1-Beteiligung des Bürgers sollten alle Elemente und Formen der Mitwirkung einbeziehen. Beispielsweise soll die insgesamt Akzeptanz von Ergebnissen der Dienstleistungen bei Bürgern, Rat und Verwaltung erhöht werden.

2-Die Verwaltung muß den Zugang zu erhältlichen Informationen erleichtern, um eine Entscheidungsfindung und Beteiligung zu ermöglichen.

3-Teilnehmer aller sozialer Gruppierungen sollen in gleicher Weise zur Mitarbeit motiviert werden bzw. Teilnehmer jeder sozialen Schicht, jeden Alters sowie unabhängig vom Geschlecht.

3. Historische Entwicklung der Partizipation

In der politischen Kultur kennzeichnet das Zauberwort Partizipation eine beispiellose Bewegung. Es ist beachtenswert, daß der Begriff Bürgerbeteiligung am Ende der sechziger und siebziger Jahren unter dem Aspekt der Bürgerinitiativen gefolgt ist. Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung kamen verstärkt in den sechziger und siebziger Jahren auf. Durch Studentenbewegungen wurden sie zum Ausdruck gebracht, das Entstehen der außerparlamentarischen Opposition und etwas später durch die Bürgerinitiativbewegung. Durch diese Bewegungen wird dem Verwaltungsverfahren auch in Rechtssprechung und Rechtslehre eine bedeutende Rolle zugewiesen.²² Wegen der einigen Wandels tauchte Bürgerinitiativen auf: Eigenwohl vor Gemeinwohl, Anspruchsinflation und Vollkaskomentalität. Für aktive Teilnahmen sind Bürgerinitiativen typische Beispiele, mit denen auf politische und administrative Defizite reagiert wird.²³

Die Bürgerinitiativen haben in den sechziger Jahre auf die Politik großen Einfluß gemacht, dadurch Partizipation und Demokratisierung zum politischen Programm angenommen wurden. Willy Brandt hat dies "Mehr Demokratie wagen" kennzeichnet.²⁴ Diese Demokratisierungsbestrebungen wurden aus zwei unterschiedlichen Quellen gespeist. Zum einen liegt ihnen die Überzeugung zugrunde, daß Beteiligung ein notwendiges Instrument zur Durchsetzung von

²² Wickrath, S. 6

²³ Freitag, a.a. O., S. 9

²⁴ vgl. Knemeyer, S. 49

Politikinhalt ist. Zum zweiten wird Beteiligung an Entscheidungsprozessen als Mittel der politischen Erziehung und als wichtiges Element menschlicher Selbstverwirklichung verstanden.²⁵ Diese Bewegungen haben auch danach die lokale Demokratie erfaßt. Durch den Beitrag zur Revitalisierung der kommunalen Demokratie wurden die lokale Öffentlichkeit belebt, das Konfliktbewußtsein geschärft, das Terrain der kommunalpolitischen Zuständigkeit erweitert.

Der staatliche Sektor war wegen seines vielfältigen Dienstleistungsangebots undurchschaubar, unverständlich und unbeeinflussbar. Der Gesetzgeber hat auch dagegen reagiert. Durch eine Novelle im Jahr 1976 zum Bundesbaugesetz wurden beispielsweise die Gemeinden erstmals verpflichtet, die allgemeinen Ziele und Zwecke ihrer Planung darzulegen und allen Einwohnern Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die Bauleitplanung zu unterrichten. Neben diesem sind die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes vorzustellen.

In den letzten Jahren wird bürgerschaftliche Mitwirkungsformen auf kommunaler Ebene aufgenommen. Institutionalisierte Formen der Mitwirkung erfassen alle Länder. Dies wurde als "Demokratisierungsnovellen" der 90er Jahre bezeichnet.

Effektive Bürgerbeteiligung ist nur möglich bei entsprechender Unterrichtung der Bürger. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit bezieht alle Gebiete, die für den Bürger von Interesse sind, ein dementsprechend formulieren die badenwürttembergische und sächsische Gemeindeordnung die Voraussetzungen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit mustergültig. Darüber hinaus sollen die Bürger möglichst frühzeitig über Raum- und entwicklungsbedeutsame Planungen und andere Vorhaben unterrichtet werden.²⁶

4. Funktionen der Bürgerbeteiligung

Die Emanzipations-, die Kontroll- und die Rechtsschutzfunktion gelten als bürgerorientierte Funktionen. Bei dem Staat geht es um die

²⁵ vgl. Windroff-Heritier, Adriene, Partizipation und Politik Inhalte, in: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, hrsg. Oscar W. Gabriel, S. 305

²⁶ vgl. Knemeyer, a.a.O., S. 46

Integrations-, die Legitimations- sowie Rationalisierungs- und Effektivierungsfunktion²⁷.

4.1. Emanzipationsfunktion

Die Bürger können auf die Verwaltung mit dem herkömmlichen Verfahren, die aus Wahlen und Parteimitgliedschaft bestehen, nicht ständig einwirken. Durch Beteiligungsmöglichkeiten kann er durch seine Interessen, Ansprüche, Vorstellungen und Bedürfnisse in größerem Maße in den Entscheidungsprozeß einbringen. Diese Funktion zielt auch die Abbau der Fremdbestimmung des einzelnen.

Unter welchen Bedingungen ist eine Emanzipation der Bürgerbeteiligung möglich? Wenn der Bürger bereit ist, sich an der Verwaltungsentscheidung zu beteiligen, dann verwirklicht sich die Emanzipation. So kann die individuelle Selbstverwirklichung durch die Partizipation ermöglicht werden²⁸.

4.2. Kontroll- und Rechtsschutzfunktion

Kontrollfunktion ist eine wesentliche Element der Bürgerbeteiligung zum Demokratieangebot. Eine frühzeitige Kontrolle durch den Bürger kann Interessensverflechtungen und Vollzugsdefiziten der Verwaltung vorbeugen. Durch diese Möglichkeit kann auch Individualrechtsschutz verbessert werden. Die Rechtsschutzfunktion ist dem Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit zuzuordnen²⁹.

Wenn der Bürger bei seiner frühzeitigen Beteiligung am Entscheidungsprozeß die notwendigen Informationen erhält, somit kann er eine spätere Rechtsverletzung effektiv geltend machen und er kann seine Interesse in die Planungsentscheidung mit einbringen³⁰.

4.3. Integrationsfunktion und Legitimationsfunktion

Durch die Beteiligung empfindet der Bürger das staatliche Handeln als nicht fremdes, sondern als eigenes Anliegen. Damit stärkt es die

²⁷ Wickrath, Susan, Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung, Münster, 1992, s. 176

²⁸ Wickrath, a.a.O., s. 12

²⁹ Wickrath, a.a.O., s. 13-14

³⁰ Wickrath, a.a.O., s. 15 ff

Loyalität und Solidarität gegenüber dem Gemeinwesen. Beispielsweise kann Bürgerfragestunde eine Integrationsfunktion in Bezug auf Rat und Bürger ausfüllen.³¹

Aber es darf nicht außer Acht gelassen werden, daß die Bürgerbeteiligung auch die Gefahr einer Desintegration verursachen kann. Durch die Einbeziehung der Bürger kann zunächst unbeachtete Konflikte hervorgerufen.

Die Bürgerbeteiligung schafft neben den Wahlen der Vertretungskörperschaften und gesetzlichen Ermächtigungen für das Verwaltungshandeln eine zusätzliche demokratische Grundlage. Durch die Beteiligung des Bürgers am Entscheidungsprozeß wird erreicht, daß die Norm entsprechend dem modernen Demokratieverständnis nicht allein seitens der Verwaltung konkretisiert wird. Sie stellt damit einen Ersatz für die im Gesetz teilweise offengebliebene nähere Determinierung des verwaltungsbehördlichen Handels durch das demokratisch an sich primär dazu berufene Parlament dar, auch wenn die Behörde letztlich verantwortlich bleibt.³² Rat und Verwaltung bemühen sich, ihr Handeln durchschaubarer zu machen, neue legitimationsstiftende Kommunikationskanäle zu den "Abnehmern" der politischen Ergebnisse zu schaffen, und widerstände unter den "Betroffenen" zu verringern³³

4.4. Rationalisierungs- und Effektivierungsfunktion

Die Erfüllung der Rationalisierungsfunktion ist durch Beteiligung möglich, wenn der Bürger zur Verbesserung der Verwaltungsentscheidungen beitragen kann. In diesem Zusammenhang ist er zum Teil Träger wesentlicher Daten. Beispielsweise kann er bei der Planung oder Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben über die konkreten örtlichen Verhältnisse, Interesse und Bedürfnisse der Bevölkerung mitwirken³⁴.

Somit erhöht sich erheblich die Chance eines Konsenses der Akzeptanz und der Entscheidung bei der Bevölkerung. Dadurch werden

³¹ Freitag, S. 13

³² Wickrath, S. 17

³³ Broicher, Martin, Zur Legitimation lokaler Entscheidungsprozesse, in: Bürgerbeteiligung, Detlef Garbe (hrsg.), Frankfurt am Main, 1982, S. 134

³⁴ Wickrath, a. a. O., s. 18-20

die Verwaltungsakte effektiver. Die frühzeitige Information hilft, die Verwaltungsverfahren zu erleichtern. Dies unterstützt die Berechenbarkeit und Vorausssehbarkeit.

Allerdings kann auch frühzeitige Beteiligung die Entscheidungsprozesse in die Länge ziehen. Diese Gefahr und die Zeitverzögerungen kann durch angemessene Fristsetzungen für die Beteiligung verhindert werden.

5. Kommunitarismus und Bürgerschaftliches Engagement

Im Zusammenhang der Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung dominiert der kommunitarische Bewegung die Diskussionen über die Sozialpolitik des Staates; er versteht sich als ein neuer theoretischer Ansatz zur Erklärung und zur Reformierung von Gesellschaft und zur aktiven Einbindung des Individuums in das Gemeinwesen. In jüngster Zeit hat der Bundespräsident die Bürger für Mehr Engagement gefördert und vor "Zuschauerdemokratie" gewarnt.³⁵ Der Kommunitarismus fordert die Verstärkung der Bürgerbeteiligung, die Schaffung und Unterstützung von Selbstverwaltung und Selbsthilfe und den Ausbau bürgerschaftlicher Kontrollmöglichkeiten.³⁶ Das Ehrenamt oder die Rückgabe von Verantwortung an kleine Lebenskreise führt zur bürgerschaftlichen Verwaltung öffentlicher Einrichtungen.³⁷

Im Ausland sieht man im Rahmen des Kommunitarismus auf der kommunalen Ebene erfolgreiche Praxisbeispiele. Beispielsweise wurde in der US amerikanischen Stadt Phoenix durch Volunteer-Programme ca. US\$ 1.500.000 eingespart. Eine "Freiwilligen-Aktion" "Adoptiere eine Straße" wurde für die Pflege der Stadt initiiert, an der im Jahr 1992 bereits ca. 40 Privatunternehmen teilnahmen. In der Stadt wurde für den Senioren ein Program "Senioren Helfen Senioren" organisiert, in dessen Rahmen alte Menschen in bisher ca. 34.000 Arbeitsstunden tätig

³⁵ Kölner Rundschau, "Herzog fordert klaren Einsatz für Rechtsstaat", am 20. Oktober 1997

³⁶ vgl. Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod, Kommunitarismus- eine Reformperspektive? 1997, S. 7 f

³⁷ Hill, Mediation..., a.a.O., S. 73

wurden³⁸. Als Reformperspektive wurde er auch in Deutschland in den letzten Jahren ein Bestandteil der öffentlichen Diskussion geworden. Wegen knapper werdende Finanzsituation versuchen Kommunen und staatliche Organisationen einen neuen Weg zu finden. Damit können die Bürger vor allem auf der kommunalen und staatlichen Ebene und im Bereich der Umwelt gefördert werden, um möglichst mehr Ehrenamtliche Arbeit zu schaffen³⁹.

Helmut Klages hat durch eine Studie über das Bürgerengagement in Deutschland nachgewiesen, daß die Bürger bereit zur Verantwortungsübernahme sind. Aber der Aufbau einer regulären Förderungsstruktur der ehrenamtlichen Arbeit ist selbstverständlich ohne ein massives Tätigwerden insbesondere der Kommunalverwaltung nicht möglich⁴⁰. Nämlich geht es also darum, den "Bürger aus der Burg" zu holen, ihm die erleichterten Möglichkeiten für eine aktive Teilnahme an der Gestaltung des Gemeinwesens zu vermitteln⁴¹.

Die Förderung des sozialen Miteinanders durch ein selbstorganisierter Netzwerke⁴² für alle Arten kommunaler, sozialer, gesundheitspolitischer, ökologischer und ähnlicher Aufgaben ist erforderlich bei der ehrenamtlichen Arbeit. Bürgertugenden sollen

³⁸ vgl. Faisbanks, A. Frank, Phoenix, Arizona(USA) " Unternehmenskonzept des kommunalen Managements", S. 31 und "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung", 4. Auflage 1996, Band 1, S. 136

³⁹ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat eine Fachkonferenz " Aktive Bürger" für die Beschäftigten, die in der kommunalen Verwaltungen auf verschiedener Ebene tätig sind, an den 27.und 28. November in München veranstaltet. Dabei wurde mit den Fachleute und kommunalen Politiker Chance und Herausforderungen für das kommunale Management diskutiert.

⁴⁰ Vgl. Klages Helmut, Motive des Bürgerengagements-Trends für die Bundesrepublik Deutschland, in: Vortragstext bei der KGSt Fachkonferenz in München, den 27-28 November 1997, S. 10 f

⁴¹ Hill, Vergeß die Bürger nicht!, S.

⁴² Im Bezug auf Bürgerengagement hat das Baden-Württembergische Innenministerium ein Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement gegründet. Vgl. Hummel Konrad, "Das Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement", bei der KGSt Fach Konferenz in München den 27-28 November 1997

wiederhergestellt und "Zurück zum Wir" geschafft werden⁴³. Die Strukturmerkmale der Bürgergesellschaft lassen sich nennen: Soziale Selbstorganisation, Gemeinsinn, Bürgerschaftliches Engagement, Bürgerschaftliche Kompetenz, Dialogkultur und Handlungsfeld Gemeinde. Ohne Gemeinsinn ist die Bürgergesellschaft nicht lebensfähig. Gegenseitige Achtung und Toleranz der Vielfalt gelten als definitorische Elemente der Gemeinsinn⁴⁴.

Nach der kommunitarischen Prinzipien müßte zunächst einmal in einer verantwortlichen Gesellschaft eine starke Verpflichtung zur Demokratie entwickelt werden, weil Demokratie ein zentraler Wert ist und sie durch eine intensive Bürgerbeteiligung an kommunalen Versammlungen, Gemeinderäten usw. an künftige Generationen und neue Mitmenschen weiterzugeben ist. Dementsprechend ist es erforderlich, ein starkes Gerüst für die Regierung aus der Verfassung herauszuentwickeln. Toleranz und Respekt ist ein andere wesentliche Element einer verantwortlichen Gesellschaft. Letztendlich ist die Versöhnung ein wichtiger Klebstoff zur Entwicklung einer Gemeinschaft der Gemeinschaften⁴⁵.

Mann könnte die Kerngedanken der kommunitarischen Prinzipien folgend formulieren: Stärkere Partizipation in der Gemeinschaft und die Orientierung am Gemeinwohl, Einbindung des Individuums ins soziale Leben. Die wesentliche Kennzeichen des Kommunitarismus sind vor allem: Bürgerbeteiligung, Bürgersinn und Patriotismus⁴⁶.

6. Beteiligungsformen

Es gibt verschiedene Formen und Niveaus der Beteiligung auf der kommunaler und staatlicher Ebene bzw. Bürgerfragestunden, Bürgeranhörungen, Bürgeranregungen, Bürgerentscheide, Beiräte, Bürgerversammlungen und Bürger als Ausschußmitglieder, Bürgerbefragungen, Bürgeranwälte, Bürgerbeauftragte,

⁴³ Ueltzhöffer, Jörg/Ascheberg, Engagement in der Bürgergesellschaft, Die Geislingen Studie 3, 1996, S. 11

⁴⁴ vgl. Ueltzhöfer/Ascheberg, S. 17 ff

⁴⁵ Etzioni, Amitai, Individuum, Werte und gesellschaftliche Moral, in: Börsen Zeitung, vom 24.10.1995, S. 23

⁴⁶ vgl. Budäus/Grüning, S. 17 f

Regionalkonferenzen, Zukunftwerkstätten, Planungszelle⁴⁷. Einige Bürgerbeteiligungsformen sowie Planungs- oder Sanierungsbeiräte, Anwaltsplanung, Gemeinwesenarbeit, Bürgerinitiativen, Bürgerforen wird als Beteiligungsformen der siebziger Jahren genannt. Deren Funktionen sowie an der städtebaulichen Planungen sind auch bei den aktuellen Formen vorhanden.⁴⁸ Formen der zu den partizipatorischen Aktionsformen wird noch gezählt⁴⁹:

- Wahlbeteiligung
- in einer Bürgerinitiative mitmachen
- an Bürgerversammlungen teilnehmen
- in einer Partei mitmachen
- Briefe an die Verwaltung schreiben
- bei Unterschriftversammlungen unterschreiben
- in einem Verein oder Verband mitmachen
- Lesebriefe schreiben
- an Demonstrationen teilnehmen

6.1. Bürgerfragestunden

Bei Bürgerfragestunden besteht die Möglichkeit darin, daß die Bürger Fragen und ihre Probleme an Rat und Verwaltung während einer Ratsitzung stellen können. Mit diesem Instrument können Informationsdefizite des Bürgers abgebaut und die Themen in den Rat eingebracht werden.⁵⁰

6.2. Bürgeranhörungen

Anhörungen von Bürgern ist eine wirksame Methode, damit nimmt der Bürger als beratende Ausschußmitglieder an Ratsitzungen teil. Die

⁴⁷ Bogumil/Kißler, a.a.O, s. 23

⁴⁸ vgl. Hill, Integratives Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 975 f

⁴⁹ Garbe Detlef, Das Individuum bürger-Ernstgenommen. Die Partizipationsforschung auf dem Wege zur Handlungsorientierten Planungsbeteiligung; in: Bürgerbeteiligung, Detlef Garbe (hrsg.), Frankfurt am Main, 1982, S. 11

⁵⁰ Freitag, S. 13

Teilnahme von Bürgern soll es den einzelnen Ratsitzungen erleichtern, zu Entscheidungen zu kommen, die die Argumente von Bürgern berücksichtigen. Durch Anhörungen von Bürgern wird Informationszustand und Wissen von Verwaltung und Rat im Einzelfall gesteigert. Die Beteiligungsform der Anhörung und Erörterung kommen häufig als unmittelbare Bürgerbeteiligung in Betracht.⁵¹

6.3. Bürgerversammlungen

Ein herkömmliches und oft genutztes Modell der Bürgerbeteiligung sind Bürgerversammlungen. Im Dialog zwischen Verwaltung und Bürger auf kommunaler Ebene ist die Bürgerversammlung gebräuchlichste Instrument. Dieses Instrument dient zur Information und Unterrichtung. Die Verwaltung ist die dominierende Akteuer der Bürgerversammlung.

6.4. Community Organizing

Community Organizing wird als langfristige und kontinuierliche Veränderung in Stadtteilen, Städten oder Regionen und dazu eine starke und tragfähige Organisation definiert. Zuerst wird ein Gründerkreis mit Schlüssel Personen aus verschiedenen Gesellschaftlichen Organisationen bzw. Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände usw. gebildet. Sie bringen Mittel für einen Förderfonds auf. Dann beginnt der Prozeß der Themenfindung und der Aufbau der selbstständigen Bürgerorganisation. Ein hauptamtliche Community Organizer kordiniert und unterstützt die Arbeit. Das Ziel der Arbeit ist, die Bürger aus Unmündigkeit und Abhängigkeiten aller Art zu befreien und sie zu befähigen, ihre Interessen selber in die Hand zu nehmen.⁵²

6.5. Planungszelle und Bürgergutachten

Planungszelle wird seit Jahren in unterschiedlichen Bereichen als sog. "partizipative Politikberatung" praktiziert". Dabei erarbeiten ausgewählte Einwohner sog. Bürgergutachten.⁵³

⁵¹ Wickrath, a.a.O., S. 27

⁵² Reinert, Adrian, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Nr.38, 1/98, S. 15

⁵³ Hill, Hermann, Integratives Verwaltungshandeln-Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, in: DVBl., 15 September 1993, S. 973

Eine Planungszelle besteht aus ausgewählter Bürgerinnen und Bürger nach dem Zufallsverfahren. Die Anzahl der Mitglieder von einer Planungszelle besteht von maximal 25 Personen, die Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Problem für etwa innerhalb eine Woche erarbeiten. Sie werden bei diesem Prozeß von professionellen Fachleute begleitet. Die wichtige Grundesätze für Planungszelle sind:⁵⁴

Die Zufalsauswahl der Teilnehmenden; Freistellung und Vergütung der Teilnehmenden; Problemstellung und Struktur des Ablaufs und Dokumentation.

6.6. Beiräte

Beiräte sind Beteiligungsgremien, die eingerichtet wurden, um besonders benachteiligten Gruppen (z.B. Ausländer, Ältere und Frauen) stärker in den kommunalen Willensbildungsprozeß einzubeziehen. Die Mitgliedschaft der Beiräte erfolgt entweder durch eine Wahl innerhalb der jeweiligen Gruppe, oder die Gruppenvorsitzender werden per Bevollmächtigung in den Beirat gerufen

6.7. Zukunftswerkstätten

Die Zukunftswerkstatt wird als ein Verfahren für eine langjährig bewährte und sehr wirksame Methode zur Mobilisierung sozialer und ökologischer Phantasie und Verantwortung angesehen. Bei Zukunftswerkstätten wird von bestimmten Problemen im Bereich der Planung, der Sozial- und Jugendarbeit erarbeitet.

Alle Bürgerinnen und Bürger können über ein Potential an Problemlösungen und kreativen Fähigkeiten verfügt werden. Zukunftswerkstätten ruhen auf drei Säulen: Kritik, Phantasie und Verwirklichung. Bei der Erarbeitung in einer Zukunftswerkstätte ist es sehr wichtig, erfahrene Moderatorinnen die Zukunftswerkstatt durchführen und mit der Gruppendynamik umgehen können.⁵⁵

⁵⁴ Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Lokale Agenda 21, Frauen gestalten Umwelt und Zukunft, 1997, S. 51

⁵⁵ vgl. Ministerium für Umwelt...a.a.O., S. 49

6.8. Runde Tische und Foren

Runde Tische bieten die Möglichkeit an, den Vertretungen unterschiedlicher Interessengruppen ins Gespräch zu kommen und gemeinsame Positionen zu entwickeln. Die Anzahl der Teilnehmern an einem Runden Tisch ist begrenzt.

Runde Tische bzw. Foren werden als "die Stellvertreter-Politik" genannt. In diesem Sinne können an den Runden Tischen nur bereits organisierte Interessengruppen teilgenommen werden.⁵⁶ Es ist wichtig dabei, die Teilnahmemöglichkeit an den Runden Tischen auch für nicht organisierte Gruppen zugänglich zu machen.

7. Zusammenfassung

Partizipative Demokratie fordert die Kooperation und Kommunikation unterschiedlicher gesellschaftlicher Machtfaktoren. Bürgerinitiativen, Öko-Bewegungen, Arbeitskreise, Gewerkschaften, Frauen, Jugend können auf die Entscheidungen der Verwaltung wirken. Die Unzufriedenheit mit dem Zustand der Verwaltung ist nicht neu, sie bestand schon lange Zeit. Aber neu ist, möglichst durch vielen Methoden der Bürgerbeteiligung die Leistungsniveau der Verwaltung zu steigern. Nicht mehr "Zuschauer Demokratie", sondern "teilhabende Gesellschaft". Diese Begriffe dominieren die Diskussion über Demokratie und Effizienz. Dabei spielen sowohl die herkömmlichen Methoden der Bürgerbeteiligung bzw. Bürgerversammlungen, Bürgerfragestunden, Anhörungen usw. als auch neu Methoden der Bürgerbeteiligung bzw. Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Planungszelle usw. entscheidende Rolle. Die moderne Reformtrends bestätigen diesen Prozeß.

Als ein wesentliches Element des Qualitätsmanagements und der Verwaltungsreform bietet die Bürgerbeteiligungsformen viele Chance an, um ein bürgerorientierte Verwaltungsverfahren zu schaffen und Effektivität und Effizienz der Verwaltung zu verbessern. Dies führt zum integrativen Verwaltungshandeln und dabei ermöglicht die kommunikative Problembewältigung. Bewertung der Ausgangslage von Produkten und neue Zielbeschreibungen bedürfen die starken und intensiven Einbeziehung der Bürger an die Verwaltungsentscheidungen.

⁵⁶ Ministerium für Umwelt., a.a.O., S. 50