



One Stop Europe

Angewandte Bürgerbeteiligung

**Felix-Robinson Aschoff, Alexander Balthasar, Norbert Brugger,
Robert Erasmy, Gisela Erler, Katharina Große, Franz-Reinhard Habel,
Johann Herzberg, Andreas Kiefer, Helmut Klages, Jörn von Lucke,
Peter Myrczik, Celina Raffl, Ortwin Renn, Saskia Richter, Gerhard Schwabe,
Johannes Stingl, Claudia Stöckle, Erich Zielinski, Herbert O. Zinell**



One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung

Dokumentation der Internationalen Hochschulkonferenz

18. und 19. April 2013, Ludwigsburg

Inhalt

Claudia Stöckle, Herbert O. Zinell, Erich Zielinski Grußworte	3
Ortwin Renn Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand' und Folgerungen für die praktische Umsetzung	6
Norbert Brugger Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik	20
Johannes Stingl Was Kommunen beim Thema Bürgerbeteiligung von der Landesregierung erwarten	23
Andreas Kiefer Bürgerbeteiligung aus euopäischem Blickwinkel	27
Alexander Balthasar Bürgerbeteiligung in der Verwaltung: Navigation zwischen Demokratie und Rechtsstaat	27
Peter Myrczik, Robert Erasmy Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung etablieren – Beispiele aus Mannheim	42
Helmut Klages Leitlinienentwicklung auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg	47
Gisela Erler Bürgerbeteiligung – Politik des Gehörtwerdens	53
Franz-Reinhard Habbel Nachhaltigkeit und Bürgerbeteiligung	58
Felix-Robinson Aschoff, Gerhard Schwabe Citizen Entrepreneurship	63
Saskia Richter Social Entrepreneurship – Nachhaltige Bürgerbeteiligung durch soziales Unternehmertum	68

Impressum

Stiftungsreihe 103

Redaktion
Dr. Erich Zielinski
Petra Bonnet M.A.

Druck der Broschüre
DCC Kästl GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten
© 2013

Die Alcatel-Lucent Stiftung für
Kommunikationsforschung ist
eine nichtrechtsfähige Stiftung
in der treuhänderischen Ver-
waltung des Stifterverbandes
für die Deutsche Wissenschaft.

Angaben nach § 5 TMD/
§ 55 RfStv

Stifterverband für die Deutsche
Wissenschaft e.V.
Barkhovenallee 1
45239 Essen
Telefon: (02 01) 8401-0
Telefax: (02 01) 8401-301
E-Mail: mail@stifterverband.de

Geschäftsführer:
Prof. Dr. Andreas Schlüter
(Generalsekretär)

Jörn von Lucke Anmerkungen zu offenen und IT-gestützten Formen der Zusammenarbeit beim Regierungs- und Verwaltungshandeln	73
Johann Herzberg Partizipatives Innovationsmanagement	79
Celina Raffl, Katharina Große eSociety Bodensee 2020 – Offene Gesellschaftliche Innovation für die Bodensee-Region – Erster Zwischenbericht	85

Grußworte

Als neue Rektorin der Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen ist es mir eine besondere Freude, das ebenfalls neue Thema Bürgerbeteiligung im Mittelpunkt einer Konferenz in unserem Hause zu sehen. Wir haben uns hier das Ziel gesetzt, den Teilnehmern zu vermitteln, wie Bürgerbeteiligung wirklich gehen kann – um endlich, um im Jargon des Automobillandes Baden-Württemberg zu bleiben, von der Prototypenfertigung in die Serienproduktion zu kommen und dieses wichtige Thema auf die Straße zu bringen.

Es ist mir eine besondere Freude, neben den Spitzen der Kommunal- und Landespolitik Baden-Württembergs Politiker und Forscher

aus unseren europäischen Partnerstaaten begrüßen zu dürfen. Bürgerbeteiligung ist bei fortschreitender Inanspruchnahme der Freizügigkeiten nicht mehr allein eine Angelegenheit einzelner Staaten – Paragraph 12 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung gibt nicht umsonst EU-Bürgern mit Wohnsitz in Baden-Württemberg das volle Bürgerrecht.

In diesem Sinne freue ich mich auf eine spannende Konferenz und einen fruchtbaren Wissensaustausch

Dr. Claudia Stöckle

Rektorin der Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Grußworte

Die Stärkung der Bürgerbeteiligung ist für die Regierung von Baden-Württemberg ein zentrales Anliegen. Denn die Einmischung der Bürgerinnen und Bürger ist bereichernd. Die „Politik des Gehörtwerdens“ schafft Chancen für alle Beteiligten.

Damit Bürgerbeteiligung wirkt, muss sie gut gemacht sein. Sei es direkt vor Ort in der Kommune, sei es bei großen Bauvorhaben und deren Planung oder bei anderen Projekten und Maßnahmen der Landespolitik.

Um noch besser zu werden, ist der gegenseitige Austausch, den das Forum von One Stop Europe bietet, für uns sehr wertvoll. Denn wir müssen alle die gleichen Fragen beantworten: Wo liegen die Chancen der Bürgerbeteiligung? Und wo sind die Grenzen? Wo müssen sich Politik und Verwaltung, aber auch die Bürgerinnen und Bürger ändern? Mit wel-

chen Ideen und Mitteln können wir Bürgerbeteiligung innovativ und wirkungsvoll gestalten? Ein wichtiges Werkzeug ist dabei die Online-Partizipation. Mit dem Bürgerbeteiligungsportal des Landes werden wir in Baden-Württemberg dieses Jahr erste Erfahrungen sammeln. Weitere Schritte werden folgen.

Die Impulse von One Stop Europe 2013 kommen zur rechten Zeit. Ich freue mich auf eine diskussionsfreudige Atmosphäre, gute Argumente und wegweisende Anregungen.

Dr. Herbert O. Zinell

Ministerialdirektor im Innenministerium Baden-Württemberg

Grußworte

In diesem Jahr lädt die Alcatel-Lucent Stiftung in Kooperation mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg, der Zepelin Universität Friedrichshafen und dem Innenministerium Baden-Württemberg zur internationalen Konferenz One Stop Europe 2013, die sich nun bereits zum siebten Mal jährt.

Die Konferenzreihe One Stop Europe wurde als Forum für den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis über Entwicklungen des E-Government konzipiert und greift jedes Jahr ein aktuelles Thema auf. Unter dem diesjährigen Konferenztitel „Angewandte Bürgerbeteiligung – wie es wirklich geht“ stellen namhafte Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und der Wissenschaft Bürgerbeteiligungsansätze vor. Dabei werden verschiedene Facetten angewandter Bürgerbeteiligung aufgezeigt und thematisch vertieft. Erfolgsfaktoren aus kommunaler und Landesperspektive sowie bürgerfreundliche Technologien zur praktischen Umsetzung stehen im Mittelpunkt des ersten Konferenztages. In einem Werkstattgespräch werden Herausforderungen bei der Umsetzung von Partizipation diskutiert, bevor die „Politik des Gehörtwerdens“ von kompetenter und beru-

fener Seite explizit aufgegriffen und skizziert werden wird.

Gesichtspunkte einer nachhaltigen Bürgerbeteiligung thematisiert der zweite Veranstaltungstag, bevor die abschließende Session einen Ausblick auf ein weiteres zukunftsträchtiges Thema – die Open Innovation – bietet. Dieser Aspekt umfasst kollaborative Tools und Plattformen bzw. behandelt Ansätze der Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren z.B. in Richtung eines Crowd Sourcing und Crowd Fundings. Und dies auch immer unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung.

Der Dank gilt bereits an dieser Stelle dem Programmkomitee, das auch 2013 ein ansprechendes, umfassendes und zum Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis anregendes Tagungsprogramm gestaltet hat. Ausdrücklich erwähnt werden sollen neben den beteiligten Universitäten und Hochschulen das Innenministerium und das Staatsministerium Baden-Württemberg.

Dr. Erich Zielinski

Direktor der Alcatel-Lucent Stiftung

Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung*

Ortwin Renn

Abstract

Bürgerinnen und Bürger sind nicht mehr bereit, alle in den Gremien repräsentativer Demokratie getroffenen Entscheidungen zu tragen. Unterschiedliche Risikowahrnehmungen in der Bevölkerung und schwindendes Vertrauen in die Aussagekraft und Zuverlässigkeit von Expertenaussagen sind Gründe dafür, dass die Herbeiführung kollektiv bindender Entscheidungen durch die traditionellen politischen Verfahren an ihre Grenzen stößt. Die Akzeptanz von Großprojekten im öffentlichen Bereich hängt im Wesentlichen von vier Faktoren ab: Einsicht in die Notwendigkeit, Nutzen für einen selbst oder für diejenigen, die einem am Herzen liegen, Identifikation mit dem Vorhaben und Selbstwirksamkeit. Bürgerbeteiligung in Form von analytisch-deliberativen Verfahren kann einen wichtigen Beitrag leisten, um diese vier Faktoren nachhaltig zu beeinflussen. Vor allem können sie die Wissensbasis erweitern und die Legitimierung von Entscheidungen mit öffentlicher Relevanz verbessern.

Abstract

Citizens are no longer willing to accept decisions by legitimate political bodies if they feel that their interests or values are negatively affected. The gap between citizens' perceptions and political decisions are partly due to a lack of trust and confidence in the independence and competence of political institutions and partly due to the pluralism of knowledge claims (expertise) and value claims (common moral principles). Accep-

tance of large public projects depend on four factors: cognitive belief that the project is necessary; experience of expected benefit to oneself or to those for whom ones cares; emotional identification and self-efficacy. The article describes and advocates a new structure of citizen involvement based on the model of analytic-deliberative procedures that addresses these four factors. This model has proved to produce more legitimacy for both the generation of knowledge and the evaluation of decision options. By using these procedures the gap between policy makers and affected citizens might be bridged.

1. Ausgangslage

Politikverdrossenheit, St.-Florians-Prinzip, Wutbürger, Protestkultur, Besitzstandswahrung, Anspruchsmentalität – diese Schlagworte kennzeichnen die aktuelle Debatte um die Rolle der Bürgerin und des Bürgers in unserer heutigen Gesellschaft. Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht oft nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen. Dies zeigt sich auch bei Konflikten um Großprojekte privater (etwa Stuttgart 21) und öffentlicher Bauträger (Bau einer Umgehungsstraße). Die Politiker fühlen sich als Prügelknaben der Öffentlichkeit, die Bürger als verschaukelte Marionetten im Kampf um Pfründe, Geld und Macht. Hinter dieser Rhetorik und den gegenseitigen Schuldzuweisungen steht die Tatsache einer wachsenden Entfremdung zwischen Vertretern und Vertretenen, zwischen Politik und Bürgerschaft,

zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen. Taktisches Geschick und strategisches Argumentieren gewinnen mehr und mehr Oberhand über die notwendigen sach- und wertbezogenen Auseinandersetzungen in unserer Gesellschaft.

Warum ist es zu dieser Legitimationskrise gekommen? Ohne diese Frage erschöpfend beantworten zu wollen, erscheinen folgende Faktoren von besonderer Bedeutung zu sein (Gabriel & Völkl 2004; Renn 2004; Kulinski & Oppermann 2010;):

- In einer zunehmend dichteren Besiedlung und Vernetzung sind Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymen Konsumenten oder Produzenten an, während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu wahrgenommenen Verletzungen des Fairness-Prinzips. Warum soll ein Teil der Bürgerschaft Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere von dem Nutzen profitieren?
- Die Notwendigkeit der jeweiligen Planungsziele und -inhalte ist häufig auch unter Fachleuten umstritten (zumindest in dem Ausmaß, wie es viele Antragsteller wünschen). In der öffentlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider bestimmter Planungsinhalte lässt sich daher jede mögliche Haltung durch Rückgriff auf irgendeinen Experten begründen. Das Expertendilemma führt dazu, dass Sachwissen als potentiell integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptungen nicht mehr oder nur in geringem Maß zur Verfügung steht.
- Es klafft häufig eine Kluft zwischen den von den Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken der jeweiligen Vorhaben und den von der Bevölkerung wahrge-

nommenen Folgeproblemen. Wie psychologische Untersuchungen nachweisen, spielt bei der Beurteilung von Risiken neben der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes des Risikos auch sogenannte qualitative Risikomerkmale eine wichtige Rolle. So macht es einen wichtigen Unterschied, ob Risiken beispielsweise freiwillig auf sich genommen oder von dem Risikoträger aktiv kontrolliert werden können.

- Der Protest gegen zentrale politische Planung nährt sich auch aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Immer mehr Bürger sehen sich in ihrem Alltagshandeln durch professionelle Expertenurteile und institutionelle Eingriffe eingeengt. Was sich in ihrer Gemeinde abspielt, entzieht sich mehr und mehr ihrer Kontrolle und ihrer Einflussnahme. Als Gegenreaktion versuchen sie, alles, was ihnen von außen aufgezwungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.
- Schließlich ist der Protest gegen Risikoanlagen häufig auch ein Protest gegen die Art, wie Beschlüsse in der politischen Arena zustande kommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst. Mit zunehmenden Bildungsstand und ökonomischen Wohlstand wächst der Wunsch nach Teilhabe an der Entscheidungsfindung, vor allem dann, wenn die persönliche Lebenswelt betroffen ist.

Misstrauen gegenüber öffentlicher Planung ist durch viele Faktoren begründet und von daher auch nicht als ein vorübergehendes Phänomen zu sehen. Vertrauensverluste lassen sich nicht durch Information und Aufklärung alleine ausgleichen. Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden

Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Im ersten Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Fall um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind. Beteiligung ist aber nicht nur notwendiges Übel in einer auf Mitsprache bedachten Gesellschaft, sondern eine funktionale Bereicherung des Entscheidungsprozesses sowie eine auf der demokratischen Grundordnung basierende Verpflichtung gegenüber den betroffenen Bürgern. Der Jurist Hansjörg Seiler hat diese Verpflichtung treffend auf die kurze Formel gebracht: "Betroffenheitsdemokratie ist nicht die Perversion, sondern im Gegenteil das Ideal der Demokratie" (Seiler 1991: 5-17f.).

2. Das Steuerungsdilemma der Politik

Die Politik sieht sich in der Frage nach dem besten Verfahren der Planung und Beschlussfassung einem schwierigen Dilemma ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen die Gutachter, Experten und Politiker, die eine bestimmte Lösung empfehlen, auf der anderen Seite stehen Bürgerinitiativen und andere, meist der Umweltbewegung zugehörige Gruppen, die genau die von der Politik oder Verwaltung vorgeschlagenen Lösungen ablehnen. Die Gegenvorschläge der Initiativen und Bürgergruppen werden wiederum von vielen Fachleuten und manchen Verwaltun-

gen als problematisch, illusorisch oder technisch nicht machbar eingestuft. Diese Situation wird dadurch erschwert, dass sowohl innerhalb der Fachwelt unterschiedliche Meinungen vorherrschen als auch die Bürger keine einheitliche Front darstellen, sondern selbst wieder in vielerlei Gruppen zersplittert auftreten. Es entstehen immer wieder neue politische Allianzen und Zweckbündnisse, die oft nur durch ein Interesse (etwa die Verhinderung einer Planung) motiviert sind. Darüber hinaus entflammen immer wieder Konflikte zwischen denen, die an der konkreten Bewältigung einer gerade drängenden Aufgabe interessiert sind, und denen, die mit jeder Handlung eine abstrakte Orientierung für eine alternative Planung zum Ausdruck bringen wollen.

Angesichts dieser Unübersichtlichkeit von Forderungen, Entwürfen und Gegenentwürfen fällt es den politischen Entscheidungsträgern schwer, eine sachlich angemessene und politisch ausgewogene Entscheidung zu treffen. Selbst wenn sich die Politiker durchringen, eine Entscheidung zugunsten einer der möglichen Optionen zu treffen, geraten sie angesichts der Pluralität an Meinungen und Bewertungen unausweichlich in das Kreuzfeuer der Kritik. Unter Umständen müssen sie unter dem Druck der Öffentlichkeit auch getroffene Entscheidungen wieder revidieren. In diesem Dilemma neigen viele Politiker dazu, so lange mit Entscheidungen zu warten, bis sie von äußeren Kräften zum Handeln gezwungen werden (etwa durch nationale oder europäische Gesetzgebung) oder sie wälzen unpopuläre Entscheidung auf andere Institutionen ab, wie etwa die Wirtschaft, die Wissenschaft oder übergeordnete politische Entscheidungsinstanzen. Der schwarze Peter wird dann von einem zum anderen gereicht.

3. Die Steuerung kollektiv bindender Entscheidungen

In den Gesellschaftswissenschaften wird das Problem der mangelnden Legitimierung kollektiv verbindlicher Entscheidungen unter dem Stichwort "Steuerungsproblematik" diskutiert (Willke 2001; Renn & Schweizer 2009). Wenn man sich auf die Thematik öffentliche Planung und Infrastruktur beschränkt, erfolgen Steuerungsleistungen in der Regel durch das Zusammenspiel von vier Teilsystemen mit ihren speziellen Systemlogiken. Diese vier Teilsysteme sind: die Wirtschaft, die Wissenschaft (Expertise), die Politik (einschließlich des Rechtssystems) und die Zivilgesellschaft. Diese vier Systeme verfügen über eigene Steuerungsprozesse und Strukturen, die den jeweiligen Systemeigenschaften und -funktionen angepasst sind. Die Systeme und ihre wichtigsten Strukturmerkmale sind in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Gegenüberstellung der vier Systeme ableiten?

1. Im Marktsystem werden Entscheidungen nach der Kosten-Nutzen-Bilanz auf der Basis individueller Präferenzen und Zahlungsbereitschaften getroffen (Zielgröße: Effizienz).
2. In der Politik kommen Entscheidungen auf der Basis prozeduraler Verfahren von Abstimmung und Normenkontrolle im Rahmen eines gegebenen Regierungssystems zustande (Zielgröße: Legitimität).
3. In der Wissenschaft stehen methodologische Regeln zur Trennung von wahren und falschen Aussagen zur Verfügung, mit deren Hilfe man Entscheidungsoptionen nach

ihren Folgen und Nebenfolgen bewerten kann (Zielgröße: Effektivität).

4. Schließlich findet im sozialen System ein kommunikativer Austausch von Interessen und Argumenten statt, der den Akteuren hilft, zu einer gemeinsam getragenen Lösung zu kommen (Zielgröße: Fairness und Sozialverträglichkeit).

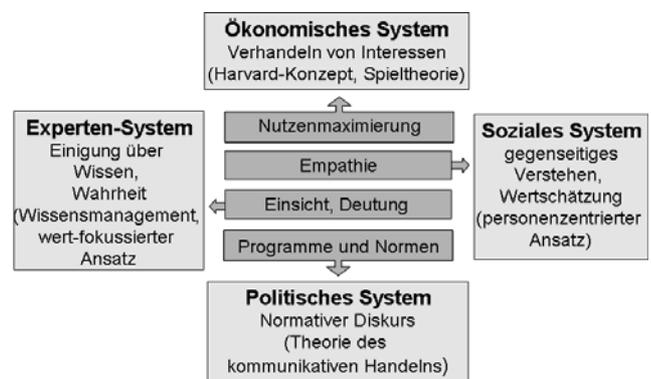


Abb. 1: Systeme und ihre wichtigsten Strukturmerkmale

Für die Frage nach der Steuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften sind die Mechanismen und Instrumente von Bedeutung, die innerhalb dieser vier Systeme zur Entstehung und Rechtfertigung kollektiv verbindlicher Entscheidungen ausgebildet worden sind. Obwohl Entscheidungen über öffentliche Infrastrukturmaßnahmen überwiegend im Steuerungsbereich der Politik liegen, also auf der Basis legaler Prozesse der politischen Entscheidungsfindung zustande kommen, sind auch die restlichen drei Systeme mit eigenen Instrumenten und Mechanismen an der Lösung solcher Fragen direkt und indirekt beteiligt. In Konflikten über Großprojekte sind es zum Beispiel die Baufirmen und Betreiber als Teil des Wirtschaftssystems, die vielen Gutachtergremien als Teil der Wissenschaft,

Bund, Land und Kommune als Teile des politischen Systems und die vielen Aktionsgruppen und Bürgerinitiativen als Teile der Zivilgesellschaft.

Entsprechend ihrer jeweiligen Systemlogik lassen sich den vier betrachteten Systemen bestimmte Methoden oder Instrumente zuordnen, die grundsätzlich oder in Mischformen bei der Bewältigung politischer Steuerungsprozesse zum Einsatz kommen (Renn 2008: 288ff.). Die ökonomische Systemlogik verfügt über die Instrumente der (Schatten-) Preisbildung, der finanziellen Anreizsysteme, der Übertragung von Eigentumsrechten an Umweltgütern und der finanziellen Entschädigung (Kompensation, Versicherung) an Personen, die durch Aktivitäten anderer in ihrem Nutzen geschädigt werden. Das Expertensystem bedient sich einer Vielzahl von wissensbezogenen Entscheidungsverfahren (etwa Delphi, Meta-Analyse, medizinische Konsensuskonferenzen, u.a.), um beispielsweise zumutbare Risiken für die Allgemeinheit zu bestimmen. In den Bereich der Zivilgesellschaft lassen sich diskursive Formen der verständigungs- und konsensorientierten Entscheidungsfindung einreihen, die im Rahmen von Beratungskommissionen oder Bürgerbeteiligungsverfahren für politische Fragestellungen eingesetzt werden. Die konventionellen Instrumente des politischen Systems umfassen zudem legale Verfahren der Beschlussfassung und -überprüfung. Abstimmungen in einem Parlament nach vorher festgelegten Regeln gehören ebenso zu diesem Steuerungsmodell wie die Überprüfung von Entscheidungen durch Gerichte.

Selten werden gesellschaftlich relevante Probleme im Rahmen einer Systemlogik behandelt, geschweige denn dabei auftretende Konflikte gelöst. Vielmehr durchlaufen sie gemischte Verfahren, die als Kombinationen

zwischen den jeweiligen Systemen zu verstehen sind. Konfliktschlichtung nach dem Verfahren der Mediation oder Verhandlungslösungen können zum Beispiel als Verbindungen zwischen Marktmodell und Diskurs interpretiert werden, während etwa die Arbeitsteilung zwischen Experten und politischen Repräsentanten durch gemeinsame Beratungsgremien (d.h. die Experten liefern das Hintergrundwissen, die Politik die darauf beruhenden Präferenzentscheidungen) eine Kombination von wissensorientierten und politischen Steuerungselementen darstellt. Klassische Anhörungen sind Kombinationen von Expertenwissen, politischer Beschlussfassung und Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in diesen Prozess.

4. Vier Faktoren der Akzeptanz

Auf der individuellen Ebene lässt sich der Protest gegen Großvorhaben aus einer Kombination von vier Faktoren weitgehend erklären (vgl. dazu Peters & Slovic 1996; Endruweit 2002 und Acatech 2011):

- *Einsicht in die Notwendigkeit des Projektes:* Dieser kognitive Faktor umfasst die Überzeugung, das geplante Vorhaben leiste eine wichtige und notwendige Funktion im Rahmen des jeweiligen Kontextes (etwa bessere Wasserversorgung, Versorgungssicherheit bei der Energieversorgung, höhere Mobilität, verbesserte Sicherheit, etc.) und sei anderen funktionsähnlichen oder -äquivalenten Alternativen überlegen. Wenn diese Einsicht nicht vorhanden ist und entweder die Funktionalität oder die Effizienz stark in Frage stehen, dann ist in der Regel mit einer Ablehnung des Projekts zu rechnen.
- *Nutzen für einen selbst oder Personen, die einem nahestehen:* Unabhängig von der

Einsicht in die Notwendigkeit steht der erwartete Nutzen bzw. Schaden (oder die Risiken) im Vordergrund der eigenen Akzeptanzentscheidung. Dabei kann der Nutzen für eine selbst, aber auch für andere Bezugsgruppen als Maßstab genommen werden.

- *Identifikation*: Sich mit einem Projekt identifizieren zu können, berührt die emotionale Seite der eigenen Urteilsbildung. Vielfach werden Großprojekte als Fremdkörper in der eigenen Umgebung wahrgenommen oder als inkompatibel mit den eigenen Präferenzen und ästhetischen Vorlieben eingestuft. Die Passgenauigkeit des jeweiligen Vorhabens in die eigene Lebenswelt ist hier der Maßstab, nach dem der Grad der Zustimmung und Ablehnung festgelegt wird.

- *Selbstwirksamkeit*: Ist man davon überzeugt, dass man selber keinen Einfluss auf die Entscheidung hat und auch nicht erfolgreich dagegen mobilisieren kann, dann ist zwar stummer Protest die Folge, aber selten öffentlich dokumentierte Ablehnung. Je mehr Menschen in der jeweiligen Auseinandersetzung davon überzeugt sind, dass ihr Einsatz sich lohnt, desto eher sind sie auch bereit, sich entsprechend zu engagieren.

Wenn alle vier Faktoren im Hinblick auf das Vorhaben positiv ausgerichtet sind, ist eine breite Zustimmung zu erwarten. Interessant sind Konflikte innerhalb der vier Faktoren: Das bekannte NIMBY Syndrom (not in my back yard) oder auch St-Florians-Mentalität genannt tritt dann auf, wenn funktionale Einsicht in die Notwendigkeit vorliegt, aber gleichzeitig ein Nutzenverlust für einen selbst droht (Rosa 1998). Dann kommt es häufig auf die Ausprägung der emotionalen Identität an, ob es zu einer Zustimmung oder Ablehnung kommt. Zum Beispiel kann eine lokal

unerwünschte Anlage (etwa ein Windpark oder ein Pumpspeicherwerk) dann wesentlich mehr Zustimmung in der Ortsbevölkerung erzielen, wenn die Anlage den Anwohnern überschrieben wird oder sie daran Anteile haben. In diesem Falle werden die eigenen Nutzenverluste durch die emotionale Nähe zum Eigentum ausgeglichen.

Die vier Faktoren erklären auch, warum häufig nach Kommunikationskampagnen der Widerstand eher steigt als fällt. Durch Kommunikation wird in der Regel der Glaube an die Selbstwirksamkeit erhöht, d.h. die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sind sich plötzlich ihrer „Macht“ bewusst, wenn sie merken, dass die Planer und Projektverantwortliche große Mühe darauf verwenden, ihnen die Funktionalität und Effizienz des Vorhabens nahezubringen. Denn gelingt es den Planern nicht, die Bürgerschaft zu überzeugen, dann fehlen die drei positiven Faktoren und nur die Selbstwirksamkeit wird gestärkt. Im Endeffekt führt also die Kommunikation oder in noch stärkerem Maße das Versprechen, die Anwohner aktiv zu beteiligen, zu einer erhöhten Protestbereitschaft. Umgekehrt führt aber ein paternalistisches oder hoheitliches Durchsetzen von Lösungen zu einer Verstärkung von Politikverdrossenheit und politischem Rückzug, was wiederum für das System der Demokratie von großem Schaden sein kann.

Aus diesem Grund sind Kommunikations- und vor allem Beteiligungsprogramme notwendig, die alle vier Faktoren parallel ansprechen. Ob es dann zu einer Zustimmung oder Ablehnung kommt, hängt davon ab, wie überzeugend das Projekt ist und wie überzeugend die Befürworter bzw. die Gegner dies kommunikativ darlegen können. Aber genau das ist ja der Inbegriff einer gelingenden demokratischen Bürgergesellschaft, in der Argumente ausgetauscht und im Einklang

von Wissen und Werten eine Entscheidung herbeigeführt wird.

5. Notwendigkeit eines analytisch-deliberativen Beteiligungsprozesses

Wie müssten Beteiligungsprozesse strukturiert sein, dass sie Wissen, Interessen (eigener Nutzen), Werte und eigene Identifikationsmöglichkeiten angemessen ansprechen, ohne das Ergebnis vorwegzunehmen oder aber in ein allgemeines „Gelaber“ zu entgleiten. Wie lassen sich die Leistungen der vier Funktionssysteme gesellschaftlicher Willensbildung, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wurden, so miteinander verzahnen, dass sie die Entscheidungsfindung bereichern und verbessern statt sich gegenseitig zu behindern oder sogar zu paralysieren? Die US-Nationale Akademie der Wissenschaften hat zu dieser Frage im Jahre 1996 einen Vorschlag

erarbeitet, der unter dem Namen „analytic-deliberative process“ in die Literatur eingegangen ist (Stern & Fineberg 1996). Kernpunkt dieses Ansatzes ist die Kombination von wissenschaftlich und technisch ausgerichteten Analyseverfahren mit argumentativ ausgerichteten Diskusverfahren zur Abwägung von Vor- und Nachteilen einer jeden Option zur Erfüllung erwünschter Ziele (vgl. Abb. 2).

Inspiriert ist der analytisch-deliberative Ansatz von der Erkenntnis, dass politische Entscheidungen über Infrastrukturmaßnahmen und Umweltplanungen kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft darstellen. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel Beziehungen und Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele. Das erste Element, Wissen um Ursache-Wirkungsketten, ist eine Frage der Expertise

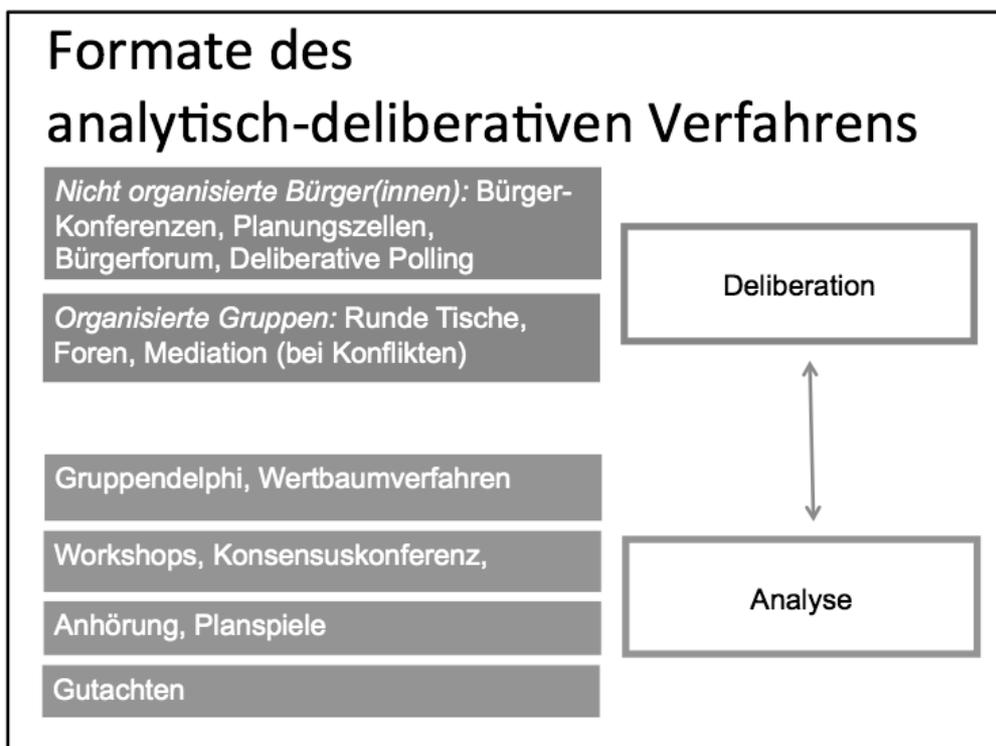


Abb. 2: Formate des analytisch-deliberativen Verfahrens

oder der Sachkenntnis. Damit verbindet man eine Person, eine Personengruppe oder Institution, die den für die Entscheidung relevanten Wissensschatz beherrscht. Relevantes Wissen muss nicht unbedingt auf systematischen und theoriegeleiteten Erkenntnissen beruhen. Für bestimmte Fragen sind auch anekdotisches Wissen und die berühmte Spürnase erfahrener Politiker bedeutsam. Aber für Entscheidungen mit erheblichem Risikopotential und Möglichkeit weitreichender Nebenfolgen ist es geradezu lebenswichtig, die besten Expertisen zur Verfügung zu haben.

Das zweite Element von Entscheidungen, Präferenzen über Mittel und Ziele, ist dagegen nicht auf Wissen bezogen, sondern auf moralische Überzeugungen, kulturelle und soziale Werte, sowie emotionale Verbundenheit. Es geht also um (i) Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit von Handlungen (Normen) (ii) der sozialen Wünschbarkeit dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer wertpluralistischen Gesellschaft und (iii) der möglichen Identifikation mit der einen oder anderen Handlungsoption. Was ethisch gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche "gute" Leben festhalten. Was sozial wünschenswert und was emotional ansprechend ist oder nicht, ist dagegen eine Frage individuellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden. Anders als bei Sachwissen, wo es zumindest ansatzweise gelingen kann, mit Hilfe von methodologischen Regeln falsche von richtigen Aussagen intersubjektiv gültig zu trennen, sind zur Beurteilung der Wünschbarkeit von

Maßnahmen oder Entscheidungsalternativen allgemeingültige Regeln wesentlich schwieriger zu erstellen. Konkurrierende allgemeinverbindliche Maßstäbe bedeuten aber nicht Willkür: Ordnungsregeln der Konsistenz, der Kohärenz und der Verallgemeinerungsfähigkeit behalten auch bei normativen und wertbezogenen (evaluativen) Aussagen ihre Gültigkeit. Zudem binden Normen in Form von gesetzlichen Vorschriften individuelles und kollektives Handeln. Schließlich lassen sich immer wieder Optionen finden, die auch das Verlangen nach emotionaler Identifikation stillen können. Beispiel dafür sind die Übertragung von Eigentumsrechten, die ästhetische Einpassung in ein Landschaftsbild oder die Mitwirkung der Anwohner an Gestaltungs- und Kontrollfunktionen.

Sofern die ethische Berechtigung und die soziale Wünschbarkeit von Handlungsoptionen durch verbindliche Wertentscheide der Vergangenheit determiniert ist, können Entscheidungen aufgrund von Sachwissen und juristischer Expertise getroffen werden. Dieser Fall ist jedoch selten, da Gesetze in der Regel allgemeine und vor allem im Bereich der Planung von Großvorhaben auslegbare (etwa durch unbestimmte Rechtsbegriffe) Vorschriften umfassen. Insofern muss normative und evaluative Bewertung von Optionen durch Rekurs auf die jeweils begründbaren Regeln und herrschenden Präferenzen beurteilt werden. Die Frage ist: Wer kann diese Beurteilung am besten durchführen?

6. Grenzen der repräsentativen Demokratie

Immer wieder wird bei der Beantwortung dieser Frage auf das Mehrheitsprinzip hingewiesen. Sind es nicht die gewählten Volksvertreter, die in ihrer Mehrheit beschließen, welche Werte zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Optionen zur Anwendung kommen sollen? Würde Betroffenheitsdemokratie nicht zu einer Aufweichung der repräsentativen Demokratie führen? Die Antwort ist: Nein (Feindt 2011).

Die beiden Grundprinzipien der liberaldemokratischen Grundordnung sind die Souveränität des Individuums, im Rahmen der politischen Ordnung seine eigenen Präferenzen ausleben zu können und die Gleichstellung aller Individuen bei der Bestimmung kollektiv verbindlichen Handelns auf der Basis konsensfähiger Normen und aushandelbarer kollektiver Präferenzen bzw. Interessen. Sofern Handlungen von Individuen keine Auswirkungen auf andere Individuen haben oder diese direkt den Handlungen zustimmen (etwa durch einen Vertrag oder Tausch), ist es allein die Aufgabe kollektiver Institutionen, die Spielregeln von Vertrag und Tausch zu überwachen und die Chancengleichheit der am Tausch beteiligten Personen sicherzustellen. Weder die Mehrheit des Parlaments noch die Mehrheit des Volkes hat das Recht, der Minderheit Optionen aufzuzwingen, die von den Vertretern dieser Minderheit nicht gewollt werden. Würde man an diesem Prinzip rütteln, gäbe es keine Privatautonomie, Gemeindeautonomie, keinen Föderalismus und keinen Minderheitenschutz mehr.

Anders sieht es bei Handlungen von Individuen oder Gruppen aus, die Auswirkungen auf andere haben. In diesem Falle muss sichergestellt werden, dass die von den Aus-

wirkungen betroffenen Gruppen in ihren eigenen Rechten und Präferenzen nicht eingeschränkt werden. Im Idealfall geschieht dies durch explizite Zustimmung. Häufig ist aber der Kreis der Betroffenen nicht eindeutig bestimmbar oder es klafft eine Schere zwischen dem Kreis der Nutznießer und der Risikoträger. Je diffuser die Betroffenheit, desto bedeutsamer sind repräsentative Entscheidungsformen, die quasi als Ersatz für die fehlende Bestimmbarkeit der Betroffenen Wünschbarkeit beurteilen. Schließlich existieren kollektive Güter, wie Sicherheit und saubere Umwelt, die alle Bürger gleichzeitig betreffen und die von daher kollektiv geregelt werden müssen.

Die Wünschbarkeit von politischen Entscheidungsoptionen mit Hilfe repräsentativer Gremien zu bestimmen, bedeutet also nicht die Erfüllung demokratischer Grundsätze, sondern stellt, angesichts unübersichtlicher Betroffenheitsverhältnisse, zeitlicher und örtlicher Grenzen, direkter Mitwirkung und konkurrierender Aufgaben, die Mitglieder einer Sozialgemeinschaft zu erfüllen haben, eine pragmatische Lösung dar. Dennoch ist gerade in Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt in abgrenzbaren Regionen haben, das Repräsentationssystem oft überfordert. Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen weder ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien widerspiegelt, noch erkennen oder anerkennen sie die Gründe, die zu der Wahl der getroffenen Entscheidungsoption geführt haben.

Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: Zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum

anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen Expertentum und Politik auf der einen, sowie dem eigenen Wissen und dem vorherrschenden Wertegefühl auf der anderen Seite. Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Warum gerade ihr Ort für eine Umgehungsstraße oder für eine Müllverbrennungsanlage ausgewählt wurde, ist den meisten Menschen in dem jeweiligen Ort schwer plausibel zu machen und gibt Anlass für mancherlei ad hoc Erklärungen, die meist in Verschwörungstheorien enden.

7. Was kann Bürgerbeteiligung leisten?

Bürgerbeteiligungsverfahren bieten vor diesem Hintergrund einen möglichen Lösungsweg an. Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei komplexen Planungsentscheidungen für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen (Newig 2007; Stirling 2008):

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entschei-

dungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen.

- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in

einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Traditionelle Tarifrunden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter sind ebenso Beispiele für diese Funktion wie Aushandlungsprozesse über Emissionszertifikate oder Kompensationsverhandlungen für erlittene Umweltbelastungen.

- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Kommunikation muss allerdings nach beiden Seiten hin offen

sein, d.h. er darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande der Frustration scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

8. Zusammenfassung und Ausblick

Die Quintessenz dieser – zugegebenermaßen nur kursorischen – Überlegungen zu den Grundlagen demokratischer Gesellschaftsordnungen lautet: Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je analytisch-deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürger und Bürgerinnen die Gelegenheit erhalten, in einem Klima gegenseitiger Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Erst dadurch lassen sich die vier zentralen Faktoren, die für eine positive Grundhaltung gegenüber dem geplanten Vorhaben verantwortlich sind, angemessen in dem Planungsprozess einbinden. Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugutekommen (vgl. Abbildung 2).

Analytisch-deliberative Verfahren der Beteiligung von Experten, Interessengruppen und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern werden aber nur dann zu einer befriedigenden, d.h. sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung führen, wenn alle Beteiligte gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen. Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Verständigungsorientierte Diskurse haben also das Ziel, in Abwägung der vorgetragenen Argumente über die Zumutbarkeit von Risiken und die Realisierbarkeit von Chancen eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu entwickeln. Dabei geht es nicht um eine Einigung auf dem kleinsten möglichen Nenner, sondern gerade im Gegenteil um harte Auseinandersetzungen, um Argumente und nachvollziehbare Begründungen sowie um intensive Suche nach neuen, innovativen Lösungen.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist aber die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen (National Research Council 2008) wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Er-

folg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden. Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen auf. In zwei Drittel der untersuchten Fälle führte dies zu Abbruch oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann. Welche Schritte dazu notwendig und sinnvoll sind, wurden in dem hier dokumentierten Fachgespräch mit seinen vier Workshops ausführlich erörtert. Auch wenn noch viele Wissenslücken über die Gelingensbedingungen von Beteiligungsverfahren bestehen, darf dies keine Entschuldigung sein, mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu warten. Mit dem Wissen, das wir bereits heute haben, können wir zuversichtlich sein, dass unser Gemeinwesen – und damit wir alle – aus einer strukturierten, ergebnisoffenen und professionell gestalteten Beteiligungskultur in Deutschland Vorteile ziehen wird. Es gibt kein besseres Rezept gegen Politikverdrossenheit.

Literatur

Acatech (Deutsche Akademie der Technikwissenschaften) 2011: Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen. Anmerkungen zu einem gesellschaftlichen Problem. Acatech bezieht Position -Nr. 9. Springer: Berlin und Heidelberg.

Endruweit, G. (2002): Akzeptanz und Sozialverträglichkeit. In Endruweit, G./Trommsdorff, G. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart: Lucius und Lucius, S. 6-7

Feindt, P. 2011: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Gabriel, O. & Völkl, K. 2004: Politische und soziale Partizipation. In: O. Gabriel und E. Holtmann (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München und Wien: Oldenbourg, S. 523-573.

Kuklinski, O. & Oppermann, B. 2010: Partizipation und räumliche Planung, In: D. Scholich, und P. Müller (Hrsg.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt: Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 165-171.

Newig, J. 2007: Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. *International Journal of Sustainability Communication*, Special Volume on Communication, Cooperation, Participation, 1 (1): 51-71.

Papadopoulos Y. & Warin P. 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, 46 (4): 445-472.

Peters, E. and Slovic, P. 1996: The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power. *Journal of Applied Social Psychology*, 26 (16), S. 1427–1453

Renn, O. 2004: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In: T. McDaniels and M. J. Small (Hrsg.): *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*. Cambridge: Cambridge University Press.

Renn, O. 2008: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.

Renn, O. 2012: Öffentlichkeitsbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: U. Grünewald, O. Bens, H. Fischer, R.F. Hüttl, K. Kaiser und A. Knierim (Hrsg.): *Wasserbezogene Anpassungsmaßnahmen an den Landschafts- und Klimawandel*. Stuttgart: Schweizerbart, S. 184-193.

Renn, O. & Schweizer, P. 2009: Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance*, 19 (2): 174-185.

Rosa, E. A. 1988: NAMBY PAMBY and NIMBY PIMBY: Public Issues in the Siting of Hazardous Waste Facilities', *Forum for Applied Research and Public Policy*, 3: 114–123.

Seiler, H. 1991: Rechtliche und rechtsethische Aspekte der Risikobewertung. In: S. Chakraborty und G. Yardigaroglu (Hrsg.): *Ganzheitliche Risikobetrachtungen*. Köln: Verlag TÜV Rheinland, S. 1-26.

Stern, P.C & Fineberg, V. 1996: Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society. National Research Council. Washington, D.C.: The National Academies Press.

Stirling, A. 2008: "Opening Up" and "Closing Down": Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology and Human Values*, 33 (2): 262-294.

US-National Research Council of the National Academies 2008: Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, D.C.: The National Academies Press.

Webler, T. 1995: „Right“ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: O. Renn; T. Webler and P. Wiedemann (Hrsg.): Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, Boston, London: Kluwer, S. 35-86.

Willke, H. 2001: Systemtheorie: Systemtheorie 3. Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Dritte Auflage. Uni-Taschenbücher: Frankfurt am Main: Lucius & Lucius

* Der vorliegende Aufsatz ist ein Neubearbeitung und Erweiterung eines Aufsatzes zur Bürgerbeteiligung bei Maßnahmen des Gewässerschutzes (zum Vergleich siehe Renn 2012)

Prof. Dr. Ortwin Renn ist Lehrstuhlinhaber für Technik- und Umweltsoziologie an der Universität Stuttgart, Direktor des gemeinnützigen Forschungsinstituts Dialogik und Vorsitzender des Nachhaltigkeitsbeirats von Baden-Württemberg (NBBW).

Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik

Norbert Brugger

Von Tautologie spricht die Sprachwissenschaft bei Fügungen, die einen Sachverhalt doppelt wiedergeben. „Nackt und bloß“ nennt der Duden als Beispiel für eine Tautologie. „Voll und ganz“, wäre eine weitere, ebenso „weißer Schimmel“, „schwarze Nacht“ oder die in Speisekarten bisweilen eingedeutschte italienische Spezialität „Reis-Risotto“.

Um „Kommunalpolitik und Bürgermitwirkung“ lässt sich die lange Reihe der Tautologien ergänzen, denn Kommunalpolitik ist Bürgermitwirkung, durch und durch. Ob beim Wählen und Zählen oder beim Mitreden, Mitmachen und Mitbestimmen – immer sind es Bürgerinnen und Bürger selbst, die für eine Stadt oder Gemeinde agieren. Unsere Kommunalverfassung ist gespickt mit Bestimmungen hierfür. Bürgermitwirkung ist in der Kommunalpolitik also nichts Neues, sondern etwas Vorhandenes und Geregelt. Wozu dann diese Veranstaltung und meine Rede?

Weil es um das Wie politischer Bürgermitwirkung geht, um deren – Tautologie! – moderne und zeitgemäße Ausgestaltung. Modern wird dabei oft mit Formen Direkter Demokratie gleichgesetzt. Repräsentative Demokratie erscheint demgegenüber als altväterlich und hausbacken.

Die Mütter und Väter unserer Kommunalverfassung haben diesen vermeintlichen Gegensatz schon 1956 höchst elegant aufgelöst, in dem sie beides in der Gemeindeordnung verankerten: Repräsentative Demokratie in Gestalt von Gemeinderäten, Ortschaftsräten, Bezirksbeiräten und Bürgermeistern einerseits sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als Formen Direkter

Demokratie andererseits. Bis 1990, also 34 Jahre, blieb Baden-Württemberg das einzige Bundesland mit dieser genialen Kombinationslösung.

Scharf trennen lassen sich Direkte und Repräsentative Demokratie ohnedies nicht. Auch die Direkte Demokratie enthält nämlich repräsentative Elemente. Richtig bewusst geworden ist mir dies durch die Ereignisse rund um das direkt vor meinem Bürofenster befindliche Stuttgart 21-Gelände. S 21 – ein Projekt von höchster Komplexität. Daher verheddern sich selbst die Experten in dessen Fallstricken. Wie aber sollte sich dann „die einfache Baden-Württembergerin und der einfache Baden-Württemberger“ zu diesem Großprojekt ein eigenes Urteil bilden können, um die Stimme guten Gewissens bei der S 21-Volksabstimmung abzugeben? Die Antwort gaben mir die S 21-Veranstaltungen vor meinem Fenster: In dem sich die Bürgerinnen und Bürger bei der Stimmabgabe an den Repräsentanten einer bestimmten Meinung orientierten, also an Persönlichkeiten, die sich nach ihrer Auffassung mit S 21 besser auskannten. Und vor allem: denen sie fachlich und menschlich vertrauten.

Repräsentative Demokratie funktioniert im Grunde genauso. Und sie stützt sich auf dasselbe höchste demokratische Gut: Vertrauen – Ratsmitgliedern und Bürgermeistern auf Zeit gegeben. Das ist weder altmodisch noch hausbacken. Gerade weil unsere Zeit sehr schnelllebig und wechselvoll ist, suchen die Menschen Orientierung und schätzen Kontinuität. Die Piraten-Partei belegt es derzeit unfreiwillig. Raketengleich ist sie mit umfassenden

der Bürgerbeteiligung via Internet aufgestiegen – um nun mit extremer Geschwindigkeit abzustürzen. Dabei haben das Internet oder die Sozialen Medien keineswegs plötzlich ihren Piraten-Dienst verweigert. Diese Partei vermittelt einfach kaum Orientierung und sie hat buchstäblich kein Gesicht, keinen Repräsentanten also, mit dem man sie identifiziert, weil ihr Spitzenpersonal viel zu kurze Halbwertszeiten hat. Und deshalb haben die Piraten auch niemanden, zu dem man vertrauen aufbauen könnte. Alleine auf das Versprechen von Bürgerbeteiligung lässt sich Politik auch 2013 nicht gründen.

Das Piratenproblem fehlender Persönlichkeiten hatten zu Gründerzeiten ja auch die fundamental-demokratisch-basisbewegten GRÜNEN wegen ihres Ämter-Rotationsprinzips im Zweijahresrhythmus. Heute stellen sie einen Landesvater, der nach 23-jähriger Abgeordnetentätigkeit zum Ministerpräsidenten gekürt wurde, sich als solcher größter Beliebtheit erfreut und bereits 2013 angekündigt hat, er wolle sich 2016 der Wiederwahl stellen.

Wie Bürgermitwirkung in unserem repräsentativ-direkt-demokratischen Kommunalverfassungssystem zeitgemäß praktiziert werden kann, hat der Städtetag 2012 in seinen „Hinweisen und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik“ dargelegt. Über die Städtetagshomepage ist diese unter Mitwirkung von 80 Führungskräften entstandene Publikation für jedermann kostenlos abrufbar (www.staedtetag-bw.de/buergermitwirkung). Die Hochschule Ludwigsburg nutzt sie für ihre Studienangebote, ebenso jene in Kehl am Rhein. Das begrüßt der Städtetag und freut mich persönlich sehr.

Ich singe nämlich praktisch täglich innerlich das hohe Lied auf mein Studium zum Diplom-

Verwaltungswirt, weil ich ihm beruflich sehr sehr vieles zu verdanken habe. In den 21 Jahren seit meinem Abschluss konnte ich wirklich alles, was ich gelernt habe, gebrauchen. Es sind großartige Gaben, die die beiden Kaderschmieden für öffentliche Verwaltung ihren Studentinnen und Studenten auf den Berufsweg mitgeben.

Im Fokus dieses Studiums und des Jurastudiums sowie der Verwaltungsfachausbildungen steht rechtmäßiges und effizientes Verwaltungshandeln. Das soll natürlich so bleiben. Verwaltungshandeln muss darüber hinaus von der Bevölkerung auch akzeptiert werden. Akzeptanz lässt sich heute zumindest bei Großprojekten nur durch umfassende Einbeziehung der Menschen in Entscheidungsprozesse erzielen – informatorisch, mitwirkend und ggf. auch mitentscheidend. Wir müssen lehren und lernen, wie dies bestmöglich geht.

Bisweilen wird heute eine kritischere Haltung der Bevölkerung gegenüber früheren Zeiten beklagt. Dabei ist dies eine Frucht des jahrzehntelangen Bemühens von Staat und Schulen, hoch gebildete und „mündige Bürger heranzuziehen“. Diese Bürger sind heute per Internet und Soziale Medien in der Lage, sich schnell über jedweden Sachverhalt umfassend kundig zu machen. Über moderne Medien können sie sich zudem leicht zusammenschließen – sei es zur Bildung einer gemeinsamen Meinung oder eben auch zum Widerstand gegen Verwaltungshandeln, welches für sie – warum auch immer – inakzeptabel ist.

Deshalb muss die öffentliche Verwaltung ihr tun heute viel intensiver erklären und begründen als zu früheren Zeiten. Ich glaube, die Mütter und Väter des Grundgesetzes und der Landesverfassung wären glücklich über

diese Früchte ihrer Saat. Und ich glaube ferner, wir sollten es ebenfalls sein. Diese Entwicklung hat die Bundesrepublik und das Land zum Blühen gebracht – und unsere ja noch junge Demokratie stabilisiert. Konstruktive Kritik bedeutet aktive Auseinandersetzung mit einer Sache. Sie birgt Energie, Kreativität und Ideen – kostbarste Gaben also. Nicht Kritik, sondern Lethargie gefährdet die Demokratie.

Ich kann mir gut vorstellen, dass mancher im Moment auch an unliebsame Problemfälle seines Verwaltungsschaffens denkt, die durch diese Entwicklung zugenommen haben. Ohne die Mühen und den Ärger mit solchen Fällen Kleinreden zu wollen stelle ich fest: Die positiven Seiten der Entwicklung überwiegen bei Weitem. Wer diese Meinung nicht teilt, möge sich an Adenauer halten: „Man muss die Menschen so nehmen, wie sie sind – es gibt keine anderen“. Öffentliche Verwaltung ist Verwaltung für alle Menschen.

Es geht bei der politischen Bürgermitwirkung über die Akzeptanzerzielung hinaus aber natürlich auch um den Nutzen für die Verwaltung und damit das Gemeinwesen. Das Engagement und enorme Wissenspotenzial der Bürgerschaft für die städtische Sache gewinnbringend zu erschließen ist hohe Verwaltungskunst. Sie ist mit der Kunst der Ingenieure vergleichbar, Wasser durch Kraftwerke in Strom umzuwandeln. Niemand käme auf den Gedanken, dass das einfach so geht. Man muss es erlernen. So verhält es sich auch mit der Bürgermitwirkung.

Nicht nur die Hochschulen und Schulen der Verwaltung, auch der Städtetag muss seinen Teil dazu beitragen. Einige Beispiele dazu: Wir behandeln seit vielen Jahren Bürgermitwirkungsthemen in unserer Seminarreihe mit der Evangelischen Akademie Bad Boll

„Kommunikation – das wichtigste Führungsinstrument“. In einer neuen AG entwickeln wir mit den Städten Konzepte, die fit für den sinnvollen Einsatz Sozialer Medien machen. Mit großer Resonanz betreiben wir seit kurzer Zeit Kommunikationsplattformen, über die sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltungen zu aktuellen Fachthemen mittels der Technik Sozialer Medien austauschen. Learning by doing also, denn die Kommunikation in diesen Medien folgt anderen Geboten als jenen, die man in der Verwaltung sonst gewohnt ist. Und nicht zuletzt berät und unterstützt der Städtetag die Städte seit vielen Jahren erfolgreich bei der Gestaltung von Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung vor Ort.

Das Rezept für gelingende Bürgermitwirkung ist eigentlich ganz einfach. Seine Zutaten sind

- die Haltung, dass Bürgermitwirkung die Verwaltung sehr bereichert,
- die Fähigkeit, ergebnisorientiert zu handeln,
- die Offenheit für alle Vorschläge, die im Beteiligungsprozess geäußert werden,
- die Offenheit hinsichtlich des Prozessergebnisses und
- die Freude am Umgang mit ganz unterschiedlichen Menschen.

Diese Zutaten sind so mit guter Kommunikation zu würzen, dass sie ihren vollen Geschmack entfalten. Noch eine Prise heitere Gelassenheit dazu wäre die Krönung. Die heutige Konferenz ist sicher ein weiterer Meilenstein dafür.

Norbert Brugger Städtetag Baden-Württemberg, Stuttgart

Was Kommunen beim Thema Bürgerbeteiligung von der Landesregierung erwarten

Johannes Stingl

A. Positionsbestimmungen des Gemeindetags zur Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung ist ein Grundpfeiler kommunaler Selbstverwaltung

„Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde ist Recht und Pflicht des Bürgers“ – das ist der Kernsatz in der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (§ 1). Damit sind nicht nur die klassischen Beteiligungsformen wie Wahl in den Gemeinderat gemeint, sondern auch andere Arten bürgerschaftlicher Beteiligung am kommunalen Geschehen und der Meinungsbildung. Aus ihrem verfassungsrechtlichen Selbstverständnis heraus ist es Aufgabe der Städte und Gemeinden, die Verantwortung ihrer Bürgerinnen und Bürger für das Wohl der Gemeinde zu stärken.

Bürgerbeteiligung ist nicht Ersatz oder Alternative zu Entscheidungen demokratisch gewählter Organe, sondern Erweiterung und Stärkung repräsentativer Demokratie

Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs. 1 GemO). Er hat die Grundsatz- und Entscheidungskompetenz. Die ebenfalls durch Volkswahl legitimierten Bürgermeister vertreten die Gemeinde.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist Bürgerbeteiligung Politikberatung und ergänzendes Element der repräsentativen Demokratie. Es handelt sich um Beratungs- und Informationsinstrumente, die in das System der repräsentativen Demokratie eingebettet sind (sein müssen). Die Ergebnisse des Beteili-

gungsprozesses können allein durch einen Gemeinderatsbeschluss politisch und rechtlich legitimiert werden. Eine wesentliche Aufgabe des Gemeinderats liegt auch hier darin, einen Ausgleich zwischen Einzelinteressen und dem Gemeinwohl herzustellen.

Grundvoraussetzung für einen gelingenden Beteiligungsprozess ist allerdings die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht als Pflichtübung anzusehen. Beteiligung kann nicht verordnet werden, sondern lebt von der Überzeugung, dass in einer komplexen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die Politik bereichern und beleben kann.

Der Einfluss auf kommunale Entscheidungen, der durch Bürgerbeteiligung eröffnet wird, kann nicht ohne Folgen für die Verantwortung für solche Entscheidungen bleiben. Bürgerbeteiligung erfordert, dass Bürger zu einer Verantwortungspartnerschaft bereit sind und anerkennen, dass Einzelinteressen abzuwägen sind und das Gemeinwohl Maxime öffentlichen Handelns ist.

Bürgerschaftliche Beteiligung heißt Mitdenken, Mitreden, Mitmachen und Mitverantworten

Bürger und Bürgerinnen sind dann bereit, sich aktiv für die Belange ihrer Stadt oder Gemeinde zu engagieren, wenn sie von Gemeinderat, Bürgermeister und Verwaltung auch Spielräume für ihre Beteiligung erhalten. Umgekehrt geht es bei bürgerschaftlichem Engagement nicht nur um Beteiligung

an der politischen Meinungsbildung, sondern auch an der aktiven Gestaltung der Kommune in größeren oder kleineren Projekten „Aus Beteiligten werden Engagierte. Engagement erfordert Beteiligungsmöglichkeiten.“

B. Gelingensfaktoren für Bürgerbeteiligung

Klare und transparente Regeln für den Beteiligungsprozess sind die Voraussetzung

Es ist wichtig, dass der Gemeinderat im Vorfeld die verhandelbaren Inhalte, die personellen und finanziellen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume, den Zeitplan sowie das Ziel des Verfahrens (Information, Anhörung, Mitgestaltung ...) festlegt. Es sollte auch bereits vor dem Beteiligungsprozess eine Entscheidung getroffen werden, wie und in welcher Form die Ergebnisse des Verfahrens für die mitwirkenden Bürgerinnen und Bürger sichtbar in den Entscheidungsprozess einfließen.

Frühzeitige Einbindung ist essentiell für das Gelingen von Beteiligung

Interessengruppen und Öffentlichkeit sind bereits bei der Festlegung von Prioritäten und Zielen einzubeziehen. Je komplexer sich die Ausgangslage darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens schon bei der Frage, was erreicht werden soll und welche Entscheidungsspielräume bestehen, anzustreben. Die frühzeitige Beteiligung gilt vor allem auch für Planungsvorhaben, bei denen das geltende Recht erst eine Beteiligung vorsieht, wenn sowohl das Ziel als auch die Optionen feststehen. Bürgerbeteiligung vor Eintritt in förmliche und rechtlich vorgesehene Beteiligungsverfahren ist erwünscht und möglich.

Bürgerbeteiligung erfordert Nachhaltigkeit

Die Kommunikation muss über die gesamte Projektdauer hinweg gewährleistet werden. Das gilt vor allem für lang dauernde Planungs- und Bauprojekte. Versäumte Beteiligung lässt sich nicht nachholen, entbrannte Konflikte sind meist schwer zu schlichten. Frontbildungen wirken oft lange nach.

Weiten Spielraum für die Beteiligung einräumen

Die frühzeitige Einbindung der Bürger muss mit der Einräumung eines möglichst breiten, rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraums sowie einer Einigung über den Verfahrensablauf verknüpft sein. Diese Rahmenbedingungen müssen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden. Hat die Stadt oder Gemeinde keinen Gestaltungsspielraum, kann eine sinnvolle Bürgerbeteiligung nicht stattfinden. Bürgerbeteiligung darf keine Alibi-Veranstaltung sein.

Strukturiertes Verfahren mit aufeinander abgestimmten Verfahrensschritten

Bürgerbeteiligung erfordert klare kommunalpolitische Entscheidungen: definierte Ziele, strategisch ausgerichtete Entscheidungen, transparente Kommunikation. Ein strukturierter Entscheidungsprozess ist unerlässlich. In dessen Rahmen kann sich Bürgerbeteiligung beziehen auf die Fragen: Was soll geschehen? Welche Handlungsoptionen gibt es? Wie soll die Ausgestaltung erfolgen?

Bei politisch weitreichenden Entscheidungen müssen Sachwissen, Vorschläge zum Umgang mit widerstreitenden Interessen, eine vernünftige Abwägung der Vor- und Nachteile und möglichst mehrere, den Bürgern und

Bürgerinnen zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge angeboten werden. Das strukturierte Verfahren umfasst also Elemente der Wissensbereitstellung, des Interessenausgleichs, der Abwägung und Ermittlung von Präferenzen. Die Anhörung ist dabei nur eine Form der Beteiligung.

Beteiligungsverfahren müssen zum Vorhaben und Ziel passen

Verschiedene Formate stehen zur Verfügung; es gibt keinen Königsweg. Insbesondere bei komplexen Fragestellungen und langfristigen Prozessen ist es sinnvoll, verschiedene Verfahren der Beteiligung zu kombinieren. Im Sinne einer konstruktiven Verantwortungspartnerschaft muss das Rollenverständnis des Gemeinderats, des Bürgermeisters und der Verwaltung spezifisch für jede Stadt oder Gemeinde erörtert und vereinbart werden.

Transparenz hat Vorrang

Die Kommunikation mit dem Bürger über die Form der Bürgerbeteiligung und den Einfluss ihrer Ergebnisse auf die Entscheidung der Stadt oder Gemeinde ist notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Kommunikation. Jeder sollte sich über das Verfahren und den gerade stattfindenden Verfahrensschritt informieren können.

Die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger ermöglicht eine aktive Beteiligung und erleichtert es, die Konsequenzen einer Entscheidung mitzutragen. Es kann auch notwendig sein, dass bestimmte Phasen ausnahmsweise für geschlossene Gespräche und Verhandlungen vorgesehen werden. Für eine breite Akzeptanz müssen diese Ausnahmen begründet werden.

Bürgerbeteiligung attraktiv gestalten

Die Beteiligung soll für die Bürger attraktiv sein: Informationen sollen interessant, verständlich und anschaulich aufbereitet sein. Die Form der Veranstaltungen soll zur Mitgestaltung einladen, ein Klima des offenen Meinungsaustauschs geschaffen werden. Bürgerbeteiligung hat – wie jeder politische Diskurs – immer auch Raum zu geben für Emotionen, ohne die ein wirkliches Engagement nicht denkbar ist.

Auf Konflikte vorbereitet sein

Wer Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt, muss mit Konflikten rechnen. Durch sorgfältige Vorbereitung können Konfliktpotenziale frühzeitig erkannt und Auseinandersetzungen versachlicht werden. Ein Konsens aller Beteiligten kann oft nicht erreicht werden, wohl aber eine Klärung der Fakten und Interessen sowie Verständnis für unterschiedliche Positionen.

Kommunikation ist notwendig und zielführend

Kommunikation ist kein Ersatz für die Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Voraussetzung des Beteiligungsprozesses. Eine ansprechende Kommunikation über die Verfahren, die unterschiedlichen Interessen und Werte sind entscheidend für den Erfolg des politischen Entscheidungsprozesses. Die offene und kommunizierte Debatte über Zielkonflikte, Auswirkungen der Entscheidung oder verbleibende Unsicherheiten schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Vertrauen. Dabei sollen Medien gezielt eingesetzt werden. Anzustreben ist ein Projekt- und zielgruppenspezifischer Medienmix. Er

umfasst das persönliche Gespräch, Printmedien, das Internet und Soziale Netzwerke.

Professionelle Prozesssteuerung und -begleitung

Beteiligungsverfahren zu strukturieren, zu kombinieren, anzuleiten, zu steuern, zu moderieren und mit Konflikten umzugehen, macht professionelle Unterstützung des Bürgerbeteiligungsprozesses in vielen Fällen notwendig. Zumindest in der Startphase größerer Beteiligungsprojekte empfiehlt sich eine externe Unterstützung. Bei professioneller Prozesssteuerung kann Bürgerbeteiligung zu einer Beschleunigung des Prozesses und gerade nicht – wie oft befürchtet – zu Zeitverzögerungen führen. Innerhalb der Verwaltung dürfte sich die Einrichtung eines Ansprechpartners für Verfahren der Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement lohnen.

Bürgerorientierte Verwaltungskultur

Bürgerbeteiligung kann nicht allein im kommunalpolitischen Raum stattfinden. Ohne eine bürgerfreundliche und dienstleistungsorientierte Verwaltung wird ihre Glaubwürdigkeit in Frage gestellt. Daher muss die Kommunalverwaltung nicht nur in den Prozess der Bürgerbeteiligung einbezogen werden und ihn aktiv unterstützen, sondern darüber hinaus ihre ganze Verwaltungstätigkeit bürgerorientiert optimieren.

Projekte anderer Träger

In Planfeststellungsverfahren anderer Träger kann die Stadt oder Gemeinde Interessen ihrer Bürger nur als Träger öffentlicher Belange vertreten, nicht aber die Bürgerbeteiligung selbst durchführen. Als Anwältin ihrer Bürger kann sie darauf drängen, dass der Verfahrensträger die Bürger – nicht nur unmittelbar Betroffene – angemessen beteiligt. Eine rechtliche Verpflichtung der Planungsträger zur Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren ist zu verlangen, den Verfahrensträgern müssen die dazu erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Private Investoren sollen in die Bürgerbeteiligung einbezogen werden und einen konstruktiven Beitrag dazu leisten.

Johannes Stingl, Gemeindetag Baden-Württemberg

Bürgerbeteiligung aus europäischem Blickwinkel

Andreas Kiefer

Ich freue mich, heute bei Ihnen in dieser Konferenz zu einem Thema sprechen zu können, das in den letzten Jahren immer mehr in den Mittelpunkt der politischen Debatte in Europa gerückt ist: das Bedürfnis und der Wunsch nach einem erneuerten demokratischen Modell, das auf ständiger und umfassender Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in den Governance-Prozessen basiert. Ich bedanke mich bei den Veranstaltern, zu dieser Diskussion beitragen zu können und die Perspektiven des Europarates vorzustellen, einer Organisation von 47 Staaten, die sich der Stärkung der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit quer über unseren Kontinent verschrieben hat.

Ich werde dieses Thema aus der Sicht der bürgernächsten Ebene beleuchten, jener der Städte und Regionen, wo der direkte Kontakt und die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den lokalen politischen Verantwortungsträgern greifbar sind und wo politische Entscheidungen unmittelbar und konkret auf das Leben der Menschen wirken. Diese Ausführungen gründen auf den Erfahrungen und der Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas.¹

¹ Siehe dazu: Kiefer, Andreas: " Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, Seiten 455-474.

Im Rahmen des Europarates arbeitet der Kongress der Gemeinden und Regionen als paneuropäische Versammlung von 636 gewählten lokalen und regionalen PolitikerInnen an der Sicherung der lokalen Demokratie – durch Wahlbeobachtungen und Monitoring-Berichte, durch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und Kooperationsprojekte – sowie an der Förderung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung, und zwar auf lokaler Ebene, wo die Auswirkungen unmittelbar spürbar sind und sichtbar werden.

Diese bürgernächste Ebene bildet auch ein innovatives Testfeld für Bürgerbeteiligung, bevor diese auf nationaler und eventuell europäischer Ebene als „gute Praxis“ erkannt und in weiteren Bereichen eingeführt werden. Allerdings: jede Situation, jede Kultur braucht ihre spezifische Lösung, hier kann es keinen „europäischen Maßanzug“ geben, der überall gleichermaßen Akzeptanz findet und funktioniert.

Ein Mix von Krisen

Es ist paradox, dass der Wunsch nach einem stärker partizipatorischen Demokratie-Modell durch die verschiedenen Krisen, die Europa derzeit betreffen, an die Oberfläche gekommen ist. Zunächst und in erster Linie hat die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise dramatische Auswirkungen auf die europäischen Wirtschaften und bedroht den sozialen Zusammenhalt in unseren Gesellschaften und damit die Grundlagen des europäischen Demokratie-Modells. Eine der Hauptauswirkungen der Wirtschaftskrise ist eine soziale

Krise, in der eine große Zahl von Familien unter wirtschaftlichen Druck geraten und die Arbeitslosenzahlen steigen.

Vertrauensverlust „in die Politik“

In besonderer Weise aber haben diese Krisen die Grenzen des bestehenden demokratischen Systems aufgezeigt und führten zu Misstrauen der Bevölkerung in die Demokratie und ihre politischen Repräsentanten. Aufgrund einiger ernsthafter funktioneller Mängel waren die demokratischen Institutionen nicht in der Lage, diese Krise zu antizipieren, zu lindern oder in der entsprechenden Weise auf die Krise(n) zu reagieren. So entstanden Probleme für die Menschen, denen die Politik eigentlich dienen sollte, die sie beschützen sollte. Auf Grund des zunehmenden Ungleichgewichts an Macht zwischen der Wirtschaft und der demokratisch legitimierten Politik werden wichtige Entscheidungen außerhalb der Parlamente und außerhalb des demokratischen Prozesses – inklusive Sozialpartnerschaft – getroffen. Immer mehr weitreichende Entscheidungen werden von nicht demokratisch gewählten und damit nicht legitimierten Akteuren getroffen. Und diese – teilweise unternehmenspolitischen wirtschaftspolitischen Entscheidungen mit makro-ökonomischen Konsequenzen -, so hat es den Eindruck, präjudizieren in der Folge politische Verantwortungsträger der Exekutiven. Diese wiederum haben alle Hände voll zu tun, ihre Parlamente dazu zu bringen, diese de facto kaum veränderlichen Entscheidungen abzusegnen. Und in der Argumentation haben der Bürger und die Bürgerin häufig das Gefühl, dass die gute alte Ausrede namens „Tina“ bemüht wird, um Diskussionen über Alternativen aus dem Weg zu gehen

oder unter Hinweis auf Termindruck zu vermeiden: „There is no alternative“.

Dominanz der Exekutiven?

Als Konsequenz zweifeln die Menschen an der repräsentativen Demokratie, weil sie sich nicht in der Lage sehen, den politischen Entscheidungsprozess zu Fragen zu beeinflussen, die Ihnen besonders wichtig sind und die direkte Auswirkungen auf ihr tägliches Leben haben. Dies ist auch der Grund für das abnehmende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politikerinnen und Politiker und in politische Parteien. Die Menschen haben das Gefühl, von den Politikern – hier sind wohl in erster Linie wieder die Exekutiven zu nennen – nicht angehört und nicht ernst genommen zu werden. Sie haben das Gefühl, keinen Zugang zu einem System zu haben, das taub und blind für die Sorgen und Anliegen der Bürger von der Straße geworden scheint. In den letzten Jahrzehnten haben auch die politischen Parteien einen erheblichen Vertrauensverlust erlitten. Politische Parteien, die ein wesentlicher Bestandteil der repräsentativen Demokratie sind, und die sich als „staatstragend“ verstehen und das politische System und seine Entscheidungen repräsentieren und verteidigen, werden von populistischen Bewegungen in nahezu allen europäischen Staaten herausgefordert.

Conclusio: das traditionelle System der repräsentativen Demokratie erfüllt die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger nicht (mehr) und dient Ihren Bedürfnissen nicht mehr ausreichend.

Überdehntes „Legitimitätsband“?

Ein Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aus dem Jahr 2010² beschreibt diese Situation als eine Krise der Demokratie, die hauptsächlich auf einem Fehlen wirksamer Rechte und von echter Beteiligung der Bürger sowie anderer institutioneller Defizite der Demokratie basiert. Dazu gehören die Schwäche der Parlamente gegenüber den Exekutiven, eine eher kurzfristige Politik der Regierungen im Hinblick auf einen nächsten Wahlerfolg sowie das Fehlen von langfristigen Zielen und Visionen und das konsequente Eintreten dafür.

Heute wollen die Menschen mehr Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der gewählten Vertreter für das, was sie beschließen und umsetzen, Neudeutsch Accountability genannt. Sie wollen mehr Transparenz und mehr Mitsprache und Einfluss in der Entscheidungsfindung. Es besteht jedoch das Gefühl und der Eindruck, dass die politischen Vertreter zu einer eigenen Klasse mit ihren eigenen Spielregeln wurden, die sich zunehmend von den Realitäten im täglichen Leben der Menschen entfernt. Dies führt zu einem Vertrauensverlust unter den Bürgern, einem Vertrauensverlust gegenüber den Institutionen der staatlichen Macht und gegenüber Politikern im Speziellen. Eine Umfrage von Eurobarometer aus dem Jahr 2009³ zeigte, dass gerade die lokalen Gebietskörperschaf-

ten in Europa mehr Vertrauen genießen als die nationalen oder die europäischen Politikerinnen und Politiker. Aber auch die Gemeindepolitiker können nur auf das volle Vertrauen der Hälfte der Bevölkerung zählen! Die Vertrauenswerte für nationale und europäische Politiker sind deutlich niedriger.

Diese wachsende Kluft und Entfremdung bedeutet, dass die beiden wesentlichen Elemente des repräsentativen Systems entkoppelt sind: nämlich einerseits die Bürgerinnen und Bürger als die Quelle der Legitimation und andererseits die demokratischen Institutionen und die dorthin gewählten Repräsentanten, die die Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Interessen dort vertreten sollen. Die Entscheidungsprozesse in diesen Institutionen entziehen sich weitgehend dem Einfluss der Bürgerinnen und Bürger.

So ist es nur natürlich, dass die Bürgerinnen und Bürger andere Formen der Repräsentation, der Einflussnahme und der Vertretung ihrer Interessen suchen und dabei die abgehobene „repräsentative Klasse“, die Politikerinnen und Politiker, umgehen. Wir sehen heute als eines der Ergebnisse wachsende Aktivitäten der Menschen außerhalb der etablierten Einrichtungen der „Governance“: im Rahmen der Zivilgesellschaft, in unzähligen freiwilligen Aktivitäten und gesellschaftlichen Netzwerken.

Occupy Wall Street, Indignados, Generation Praktikum, Piratenparteien: all das ist Ausdruck der Forderung nach neuen Formen demokratischer Partizipation am öffentlichen Leben mit echter und direkter Beteiligung. Die Bürger wollen wieder wirkliche Stakeholder, „Beteiligte“ in den Entscheidungsprozessen sein, von denen sie betroffen sind. Sie wollen sich beteiligen und teilhaben. Dieses Bild zeigt klar, dass das Bekenntnis und die

² Democracy in Europe: crisis and perspectives, Bericht von Andreas Gross, Dokument der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Doc. 12279 vom 7. Juni 2010, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.aspx?FileID=12462&Language=EN>

³ Eurobarometer Spezial 307 vom Februar 2009, Seite 9 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_de.pdf

Sehnsucht der Bürger zu demokratischen Werten nicht verschwunden ist. Allerdings sehen sie zumindest teilweise das derzeitige System als nicht ausreichend in der Lage, um diese Werte der Demokratie zu vertreten und aufrecht zu erhalten.

Ein Paradoxon unserer modernen Demokratie ist, dass, obwohl noch nie so viele Menschen in demokratischen Systemen gelebt haben, gleichzeitig noch nie so viele Menschen von der Qualität der Demokratie, in der sie leben und die sie täglich erleben, enttäuscht sind. Die Demokratie verspricht ja soziale Gerechtigkeit, eine gerechte und faire Verteilung der Lebenschancen und Möglichkeiten für alle. Allerdings kann die Demokratie, in der Art und Weise, wie sie sich heute darstellt, diese Versprechen und Erwartungen nicht erfüllen. Dies ist einer der Hauptgründe, warum sich so viele Bürgerinnen und Bürger in Europa heute von der institutionalisierten Politik abwenden, nicht an Wahlen teilnehmen oder, wenn sie wählen gehen, populistische, nationalistische und teilweise xenophobe Tendenzen zeigen.

Beteiligung erweitern

Eine weitere Herausforderung für die repräsentative Demokratie ist die Migration von Millionen von Menschen innerhalb Europas und nach Europa. Die moderne globalisierte Welt bringt neue Chancen für Menschen verschiedener Kulturen und ethnischen Ursprungs, miteinander zu kommunizieren und zu arbeiten, zu reisen und zu leben. Wir sehen heute beispielsweise, dass immer mehr Ausländer in Europa als Unternehmerinnen und Unternehmer selbstständig tätig werden. Nur ein Beispiel: In der Stadt Frankfurt stammten im Jahr 2011 52% aller Unternehmensneugründungen von Migranten!

Ein Ergebnis von Zuwanderung und Migration ist eine zunehmende ethnische und kulturelle Vielfalt in den Städten Europas, die dadurch immer mehr multiethnisch, multikulturell und multireligiös werden. Trotzdem bleiben Millionen von Migranten, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres neuen Aufenthaltslandes haben, von der politischen Beteiligung und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Der politische und rechtliche Status dieser oft gut integrierten Ausländer ist von größter Bedeutung für die Zukunft auch der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Europa. Migranten, auch jene der zweiten und dritten Generation, von der politischen Partizipation auszuschließen, bedeutet, dass das repräsentative System für sie nicht funktioniert und das wiederum beschädigt die Demokratie selbst. Wachsende soziale Spannungen oder religiöse Vorurteile und Verunsicherung zwischen der etablierten Wählerschaft und Gruppen von Einwanderern in zahlreichen europäischen Städten bezeugen dies.

Repräsentation um Partizipation ergänzen

Die derzeitige Krise des repräsentativen Systems bedeutet auch, dass „Repräsentation“ nicht länger die einzige Ausdrucksform der Demokratie sein kann. Die Demokratie braucht eine Entwicklung über die Repräsentation hinaus. Dies kann nur durch die Einführung von nachhaltigen Formen der Interaktion zwischen den Wählerinnen und Wählern und den öffentlichen und politischen Einrichtungen und Behörden geschehen: also durch die Einführung auch von direkt-demokratischen und partizipativen Elementen in die Entscheidungsprozesse.

Neue und partizipative Modelle sollten Elemente der repräsentativen und der direkten

Demokratie kombinieren und als Prozess verstanden werden, an dem alle Personen und nicht nur die jeweiligen Staatsbürger zu jeder Zeit einbezogen sind. Diese Einbeziehung und Beteiligung am öffentlichen Leben auf lokaler regionaler und nationaler Ebene darf nicht nur anlässlich von Wahlen erfolgen, sondern muss ein regelmäßiger Prozess sein, der Vertrauen bildet.

Partizipative Demokratie und Bürgerbeteiligung brauchen einen breiten und ungehinderten Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Information über das öffentliche Handeln, über Zukunftsperspektiven und Vorhaben sowie zur Konsultation mit den jeweiligen Behörden. Weiters braucht es eine selbstorganisierte Zivilgesellschaft im Rahmen von Bürgergruppen oder Vereinen, eine Interaktion zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie zum Beispiel Diskussionen im Gemeinderat, Landtag oder Parlament über Bürgerinitiativen und kreative Innovation und die Nutzung der neuen Technologien im Rahmen von E-Democracy, e-Governance und weitere Elemente.

So sollte die Zahl an Unterschriften für Volksbegehren oder Volksabstimmungen nicht über 2 oder 3 Prozent der Wähler steigen, um diese Möglichkeiten auch bürgerfreundlich zu machen und nicht um unüberwindliche Hindernisse aufzubauen, die nur von jenen Organisationen bewältigt werden können, die bereits in den Institutionen oder in der Sozialpartnerschaft gut vertreten sind.

Neue Medien forcieren

Ausgehend von diesen Überlegungen ist der erste Bestandteil eines neuen demokratischen Modells ein besserer Rahmen für die Bürgerbeteiligung. Die europäische Bürgerini-

tiative⁴ ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung, die auch die e-Demokratie und die Nutzung von Internet-Applikationen voranbringen wird. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien bieten breite Möglichkeiten auf dem Gebiet der e-Demokratie. Dies erleichtert die direkte Konsultation von Bürgerinnen und Bürgern, das Rückmelden von Feedback auf Vorschläge und öffentliche Vorhaben und in einer weiteren Folge auch die Einführung von e-Voting und e-Government. Insgesamt kann dadurch ein neuer Rahmen für die Bürgerbeteiligung und die Entwicklung neuer elektronischer Dienstleistungen geschaffen werden. Dazu sind aber Begleitmaßnahmen nötig, um zu vermeiden, dass eine digitale Kluft mit einer neuen Zwei-Klassen-Gesellschaft entsteht.

Beteiligung als ständiger Prozess

Unter dem unscharfen Sammelbegriff „Referendum“ gibt es verschiedene Arten von Bürgerbeteiligungsmodellen in nahezu allen Mitgliedstaaten des Europarates. Neben wirklichen Bürger-Abstimmungen werden in zunehmendem Maße auch andere Formen von direkter Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene praktiziert, bevor die politischen Gremien die entsprechenden Entscheidungen treffen. Dazu gehören Bürgerbegehren, Bürgerbefragungen, verschiedene Arten öffentlicher Veranstaltungen und Bürgerversammlungen oder Nachbarschaftsräte, öffentliche Anhörungen einerseits sowie andererseits partizipative Strukturen wie Migrantenbeiräte, Aus-

⁴ Siehe dazu u.a.: Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative. Eine Gebrauchsanweisung zur transnationalen, direkten Demokratie. Green European Foundation, Luxemburg, 2010. http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64%20ECI%20DE%20web_FINAL.pdf

länderbeiräte, Jugendparlamente oder Kindergemeinderäte, um nur einige Beispiele zu nennen. Deutsche und österreichische Bundesländer, die für die Kommunalgesetzgebung zuständig sind, kennen beispielsweise ein Fragerecht für Gemeindebürger zu Beginn einer Gemeindevertretungssitzung zu allen Punkten der Tagesordnung. Die Stadt Salzburg hat erst im April 2013 ein Modell⁵ für mehr direkte Demokratie beschlossen und dem Salzburger Landtag mit der Bitte um Anpassung des im Verfassungsrang stehenden Salzburger Stadtrechts vorgelegt.

Eine weitere innovative Idee ist Beteiligung an der Budgeterstellung: „participative budgeting“. In diesem Rahmen werden Initiativen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Zivilgesellschaft in die örtlichen Budgets aufgenommen, um gewisse Teilprioritäten in bestimmten Gebieten der Gemeinde zu erfüllen. Manche diese Bürgerinitiativen oder zivilgesellschaftlichen Vereine verfügen auch über eigene externe Finanzierungen. Diese Praxis ist im Zunehmen begriffen. Vor allem in Deutschland, in den skandinavischen Staaten und im Vereinigten Königreich sowie in Portugal werden die Wählerinnen und Wähler während der Vorbereitung des jährlichen Gemeinde-Budgets konsultiert, um herauszufinden, welche Hauptausgabenbereiche sie für die wichtigsten halten.

Gestaltungsspielräume für Innovation nutzen

Die Verfassungen vieler europäischer Staaten ermöglichen die Ergänzung repräsentativer Demokratie mit Elementen der direkten Demokratie. Dies gilt auch für die lokale Ebene. In vielen Fällen formuliert der bestehende nationale rechtliche Rahmen allgemeine Grundsätze, die grundlegende Formen der Bürgerbeteiligung anerkennen und gleichzeitig die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Lage versetzen, detaillierte Regelungen zu entwickeln und zur Anwendung zu bringen.

In manchen Staaten werden die Verfahren und Instrumente der direkten Bürgerbeteiligung auf lokaler und gegebenenfalls regionaler Ebene in den Gesetzen über die Gemeindeorganisation geregelt. Dies gilt für Finnland, Luxemburg und Slowenien. In einigen österreichischen Bundesländern, in Aserbaidschan, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Russland, Schweden, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in der Ukraine bestehen spezielle Gesetze über Volksabstimmungen und andere Formen der direkten Demokratie. In anderen Ländern ist die Anwendung von Instrumenten der partizipativen Demokratie in speziellen Materiegesetzen geregelt, wie etwa in statutarischen Regelungen über Raumordnung und Flächenwidmung, Stadtplanung und Umweltschutz.

In vielen Fällen führt der gesetzliche Rahmen nur die Grundsätze aus und lokale und regionale Gebietskörperschaften erhalten weit gehende Zuständigkeiten, um detaillierte Regeln zu treffen. Gleichzeitig ist die Rolle von Soft Law nicht zu unterschätzen. Das umfasst informelle Regeln sowie örtliche Gebräuche und Übungen in informellen Verfah-

⁵ Amtsbericht der Magistratsdirektion vom 28.3.2013 auf: http://mehr-demokratie.at/attachments/616_Amtsbericht_vom_-28.3.2013.pdf

ren vor allem in jenen Fällen, wo die Instrumente der Bürgerbeteiligung keine rechtlich bindenden Entscheidungen und Vorgaben für die gewählten Organe erbringen.

Prozess und Ergebnisse als Messlatte für Glaubwürdigkeit

Bürgerbeteiligung muss konkrete Ergebnisse bringen. Das halbherzige Experimentieren mit direkten Konsultationen führt zu Frustration, wenn der Input der Bürgerinnen und Bürger nicht konkrete Ergebnisse bringt. Mit anderen Worten: nicht bindende Referenden und Konsultationen, die mehr oder weniger als Meinungsumfragen oder Stimmungsbarmeter fungieren, haben sich als nicht nachhaltig erwiesen, weil sie nur eine weitere Desillusionierung fördern und von den Bürgerinnen und Bürgern als vergebliche Aufwendungen und Energie gesehen werden.

Weiters ist es wichtig, keine Themen im Rahmen der Zuständigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaft von der Bürgerbeteiligung auszuschließen. Alle Vorschläge und Anregungen, die auch im Gemeinderat oder im Landtag behandelt werden können, sollten auch für bürgerinitiierte Prozesse offen stehen. Gleichzeitig muss die direkte Demokratie so gestaltet werden, dass sie mit der repräsentativen Demokratie interagiert. Die Parlamente und Gemeinderäte, die jede Initiative behandeln müssen, müssen auch das Recht haben, Gegenvorschläge zu entwickeln, vorzulegen und zu argumentieren.

„Hindernis“ Staatsbürgerschaft?

Schließlich braucht es Vorkehrungen, um die Beteiligungsrechte zu erweitern und auszuweiten. Die partizipatorischen Rechte der Europäerinnen und Europäer sollten nicht

länger an die Staatsbürgerschaft gebunden sein, sondern sich an der Länge des Aufenthaltes orientieren. Durch verschiedene Formen der partizipativen Demokratie hat der Europarat eine Anzahl von Vorschlägen ausgearbeitet, um die Beteiligung von Migranten am politischen Leben zu verstärken und zu ermutigen: in dem politische Rechte auch den Nicht Staatsbürgern eröffnet werden.

So sieht die Konvention des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben⁶ aus dem Jahr 1992 vor, dass das aktive Wahlrecht und das Recht, sich als Kandidat bei lokalen Wahlen aufzustellen, jedem zugestanden werden soll, der in der jeweiligen Gemeinde seit fünf oder mehr Jahren lebt. Heute nach 20 Jahren garantieren mehr als 20 europäische Länder in der Praxis den Nicht-Staatsbürgern ein Recht, auf lokaler Ebene zu wählen und einige Länder auch ein Recht bei lokalen Wahlen zu kandidieren. Die Konvention sieht auch die Gründung der erwähnten beratenden Räte oder Ausschüsse für ausländische Bewohner als eine Vertretungsstruktur auf lokaler und regionaler Ebene für Migranten vor. Auch diese Praxis findet quer durch Europa immer mehr Verbreitung.

Vorschläge des Europarates

Eine der erfolgreichen Initiativen des Kongresses zur Präsentation verschiedener Beteiligungsformen auf der bürgernächsten Ebene ist die jährlich im Oktober stattfindende „Europäische Woche der lokalen Demo-

⁶ Referenz: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/-Treaties/Html/144.htm>

kratie“⁷. Seit ihrer Gründung im Jahr 2007 dient die europäische Woche der lokalen Demokratie dazu, die lokalen Bürgerinnen und Bürger und ihre gewählten Vertreterinnen und Vertreter zusammenzubringen, um über lokale demokratische Prozesse und relevante Themen zu diskutieren – wie etwa in den vergangenen Jahren über die lokale Dimension der Menschenrechte –, die jeweiligen Präferenzen, Sorgen und Vorschläge zu hören und auf dieser Grundlage über Prioritäten für die Gemeinschaft zu entscheiden. Die Standards der Veranstaltungen in den 47 Mitgliedstaaten des Europarates sind naturgemäß äußerst unterschiedlich.

Ein weiteres Beispiel ist die europäische Charta über Jugendbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene⁸, die ebenfalls 20 Jahre in Kraft ist. Diese Charta regt Aktionen an, um junge Menschen in den demokratischen Prozess auf Gemeindeebene einzubinden. Der Europarat selbst geht hier mit gutem Beispiel voran: Empfehlungen im Bereich der Jugendpolitik, die an die nationalen Regierungen gerichtet werden, werden von Vertretern der Regierungen unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertreter der Jugendorganisationen ausgearbeitet. Dieser inklusive Ansatz ist einzigartig und könnte auch als Beispiel für künftige weitere partizipative Initiativen dienen.

Diese Beispiele zeigen, dass eines der Schlüsselemente für ein erfolgreiches Modell für partizipative Demokratie die Dezentralisierung ist. Entscheidungen sollen dort getroffen werden, wo die Handlungskompetenz besteht und sie den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist, also in den Städten und Gemeinden aber auch in den Bundesländern. Grundlage dieses Prozesses der lokalen Demokratie mit echten Entscheidungskompetenzen ist der rechtliche Rahmen der europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung⁹. Dieses einzigartige völkerrechtliche Abkommen für die lokale Demokratie, das im Jahr 1985 angenommen wurde und seit 25 Jahren in Kraft ist, bindet 46 von 47 Staaten des Europarates. Die Unterzeichnung durch den 47. Staat, nämlich San Marino, fand kürzlich im Rahmen der Ministertagung des Europarates Mitte Mai 2013 in Straßburg statt.¹⁰ Mit der dann folgenden Ratifizierung werden alle europäischen Staaten und Bürger über einen gemeinsamen Standard der kommunalen Selbstverwaltung verfügen.

Die Charta wurde im Jahr 2009 durch ein Zusatzprotokoll¹¹ über die „Rechte der Bürgerinnen und Bürger, am öffentlichen Leben auf Gemeindeebene teilzunehmen“ ergänzt.

⁷ Mehr dazu auf der Website des Kongresses: http://www.coe.int/t/congress/demoweeek/default_en.asp?

⁸ Siehe dazu auf der Homepage des Europarates: http://www.coe.int/t/dg4/youth/coe_youth/youth_participation_charter_EN.asp mit dem Text in deutscher Sprache: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/-Coe_youth/Participation/COE_charter_participation_de.pdf

⁹ Der Text der Charta samt Protokollen und erläuternden Bestimmungen ist verfügbar auf: http://www.coe.int/t/congress/Texts/conventions/charte_autonomie_en.asp

¹⁰ Siehe Presseinformation vom 16.5.2013: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2064565&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

¹¹ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm>

Multilevel Governance

Mehr echte Kompetenzen und Zuständigkeiten für lokale und regionale Gebietskörperschaften und eine zunehmende Bürgerbeteiligung erfordern auch ein neues Governance-Modell als zweiten wesentlichen Bestandteil der partizipativen Demokratie. Ein neues Konzept, das diese Vision reflektiert, ist jenes von Multilevel Governance, die das derzeitige System vertikaler hierarchischer Unterordnung und Delegation von Kompetenzen zwischen verschiedenen Regierungsebenen ablöst durch eine klare Zuständigkeitsverteilung und eine Aufteilung von Verantwortlichkeiten. Diese Kompetenzverteilung muss wiederum auf den Kriterien der Effektivität und Wirksamkeit basieren.

Diese beiden Komponenten der Bürgerbeteiligung und der Multilevel und transnationalen Governance müssen auf der soliden Grundlage einer aktiven demokratischen Bürgerschaft basieren, die der dritte wesentliche Bestandteil der partizipativen Demokratie ist.

Aktive Bürgerinnen und Bürger

Eine stärkere Bürgerbeteiligung braucht auch aktive Bürgerinnen und Bürger, die sich in den demokratischen Prozess einbringen. Es braucht Bürger, die ihre bürgerlichen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten kennen, die ein Verständnis für die Gesellschaft im Allgemeinen und für ihre Gemeinde und Gemeinschaft im Konkreten haben und die auch in der Lage sind, diese Rechte mit Leben zu erfüllen, in dem sie auch ihre Pflichten wahrnehmen und aktiv demokratische Werte leben. Die Bürgerinnen und Bürger brauchen Wissen, Kenntnisse und ein Verständnis der demokratischen, politischen und administrativen Prozesse und Verfahren. Auch die Bil-

dungseinrichtungen bis hin zu Erwachsenenbildung haben die Aufgabe, hier für ein entsprechende Befähigung – Neudeutsch: Empowerment – zu sorgen, um die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, aktiv teilzunehmen und nicht das Feld wieder nur den „Organisierten“ zu überlassen. Gleichzeitig braucht es auch eine Bewusstseinsbildung in der öffentlichen Verwaltung, um da und dort noch vorhandenes Obrigkeitsdenken abzubauen. Dies sind Voraussetzungen, um die Qualität der Beteiligung und damit die Qualität der partizipativen Demokratie sicherzustellen und gleichzeitig das Vertrauen in die repräsentative Demokratie zu stärken.

Es geht darum, einen breiten Rahmen für eine Bildung zur demokratischen Bürgerschaft in unseren Gesellschaften entwickeln, die alle Ebenen der Governance umfasst und vor allem auf der bürgernächsten Ebene der Gemeinden praktiziert wird. Der Europarat kann hier einen wichtigen Beitrag zum Erfahrungsaustausch und zur Entwicklung gemeinsamer Werte und Standards leisten, die dann in den Mitgliedstaaten und ihren Ländern, Regionen und Kommunen umgesetzt werden.

Verstärkte und direkte Einbeziehung in das lokale gesellschaftliche und politische Geschehen mit ehrlichen Diskussionen über Optionen können den Bürgerinnen und Bürgern ein Gefühl und Bewusstsein der Teilhabe (zurück) geben und dazu beitragen, Vertrauen wiederherzustellen und die Kluft des demokratischen Defizits zu überbrücken.

Ein partizipatives Modell der Demokratie braucht ein neues dezentralisiertes System von Multilevel Governance, aufbauend auf einem umfassenden Rahmen für die Bürgerbeteiligung. Beteiligung auf lokaler Ebene muss Hand in Hand gehen mit lokaler Integration für einen besseren gesellschaftlichen

Zusammenhalt. Beteiligung braucht Politiker, die den (interkulturellen) Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen unterstützen und diesen in den demokratischen Prozess einbindet. Dies trägt schließlich zum Wohl der gesamten Gemeinschaft bei.

Elemente der direkten Demokratie und ernsthafte Bürgerbeteiligung bedeuten eine bessere Teilhabe an der politischen Gestaltung sowie mehr Transparenz und eine bessere Gewaltenteilung mit gegenseitiger Kontrolle (checks and balances).

Eines möchte ich besonders unterstreichen: die mehrfachen Krisen, die wir heute erleben, erinnern uns daran, dass die Qualität der Demokratie kein stabiler Status quo sondern

in ständiger Entwicklung begriffen ist. Dieser Prozess soll sich in eine partizipative Demokratie weiter entwickeln, in deren Mittelpunkt die Bürgerinnen und Bürger stehen. Sie kann aber nur funktionieren, wenn es eine gemeinsame Eigentümerschaft – Neudeutsch: Ownership – gibt: von Bürgerinnen und Bürgern, von der Politik und der Verwaltung mit der Bereitschaft, gemeinsam Neuland zu betreten.

Dr. Andreas Kiefer, Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates

Bürgerbeteiligung in der Verwaltung: Navigation zwischen Demokratie und Rechtsstaat

Alexander Balthasar

Wer den ersten Satz des Titels hört, mag zunächst versucht sein, zu fragen: Wo ist das Problem? Ist nicht in den betreffenden Verfahrensordnungen bereits seit Jahrzehnten klar und erschöpfend geregelt, wer von einer Verwaltungsbehörde an einem von ihr geführten Verfahren zu „beteiligen“ ist? § 8 des österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) normiert, seit 1925 unverändert:

„Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.“

Nicht wesentlich anders fällt die in § 13 Abs 1 und Abs 2 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) – bzw. im wortgleichen § 13 des baden-württembergischen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes – gegebene Definition aus. Im Regelfalle ist Konsequenz der verwaltungsverfahrensrechtlichen Parteistellung, dass die dieser zugrundeliegenden Rechtsansprüche bzw. rechtlichen Interessen auch – erachtet sich die Partei durch den betreffenden Verwaltungsakt in ihren Rechten als verletzt (bzw., was auf dasselbe hinausläuft, nicht als völlig zufriedengestellt) – in einem streitigen Verfahren im verwaltungsgerichtlichen Instanzenzug (bzw. allenfalls sogar vor einem Verfassungsgericht) – auch gegen den Willen der Erstbehörde durchsetzbar sind. Im weiteren Kreis finden sich freilich auch bloße „Beteiligte“ (österreichischer Diktion) bzw. Anhörungs-

berechtigte¹, die darauf angewiesen sind, dass die Behörde ihrem Vorbringen Gehör schenke.

Was allerdings in keiner dieser verwaltungsrechtlichen Definitionen aufscheint, ist der Begriff des „Bürgers“. Der Status eines (Staats-, Landes- oder, mittlerweile immer wichtiger, Unions-)“Bürgers ist zwar auch im Verwaltungsrecht keineswegs gänzlich bedeutungslos, binden doch bestimmte subjektiv-öffentliche Rechte – typischerweise das grundlegende des Aufenthalts, in weiterer Folge aber auch jenes der Ausübung mancher Berufe – an diesen Status an. So typisch für die verwaltungsverfahrensrechtliche Partizipation, dass er Aufnahme in die allgemeine Definition des „Beteiligten“ gefunden hätte, ist dieser Status aber sichtlich nicht.

Bekanntlich ist dies – trotz mancher rezenter Versuche einer Aufweichung zugunsten bloßen (verfestigten) Aufenthalts – bei der politischen Partizipation ganz anders: Art 26 Abs 1 und Art 60 Abs 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) stellen hinsichtlich der Berechtigung zur Wahl des österreichischen Nationalrates bzw. des Bundespräsidenten auf die Zugehörigkeit zum „Bundesvolk“ – und damit auf das Vorliegen der österreichischen Staatsbürgerschaft iSd Art 6 Abs 1 B-VG – ab, Art 95 Abs 1 B-VG behält die Wahl zu den Landtagen den „Landesbürgern“ vor; auch die Berechtigung zur Wahl des Gemeinderates und,

¹ Siehe § 13 Abs 3 des deutschen bzw. des b-w VwVfG.

allenfalls, des Bürgermeisters, hängt nach Art 117 Abs 2 bzw. 6 B-VG an der Staatsbürgerschaft, ebenso heißt es in Art 91 Abs 1 B-VG, der fraglos dem demokratischen Prinzip zugeordnet wird: „Das Volk“ – wiederum verstanden als Sammelbegriff für „Staatsbürger“ – „hat an der Rechtsprechung mitzuwirken.“² Für Deutschland gilt Vergleichbares³, ebenso für die Europäische Union⁴ – ja, diese bekräftigt sogar noch eigens diesen Zusammenhang auch für das Binnenverhältnis der Mitglieder des Europäischen Rates bzw. des Rates zu ihrem je eigenen Volk.⁵

Auch die politische Partizipation hat jedoch, auch in einer „Demokratie“, stets auf die Ausübung der Staatsgewalt⁶, auf „Herrschaft“⁷, also auf schließliche Durchsetzung

der je eigenen rechtspolitischen Vorstellungen auch und gerade im (wenngleich unblutigen) Konflikt mit gegenbeteiligten Vorstellungen abgezielt.

Gegenüber dieser „harten“ Intention der politischen Partizipation erfährt in den letzten Jahren allerdings eine „weiche“ Alternative besondere Wertschätzung und Förderung⁸: jene der bloßen „Konsultation“ bzw. des „Dialogs“, wie er paradigmatisch nunmehr in Art 11 Abs 2 und Abs 3 EUV verankert ist; verwandt ist ihm die bloße „agenda setting initiative“⁹, also ein – einer „Petition“ nicht unähnliches – Volksbegehren, das die Erlassung einer generellen Norm (im Gesetzesrang) lediglich den zuständigen Gremien vor-

² § 1 Abs 1 des österreichischen Geschworenens- und Schöffengesetzes 1990 beginnt mit der schönen Erklärung: Das Amt eines Geschworenen oder Schöffen ist ein Ehrenamt; seine Ausübung ist Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung und in der demokratischen Republik Österreich allgemeine Bürgerpflicht.“ In Abs 2 ist sodann, verfassungskonform, das Erfordernis der österreichischen Staatsbürgerschaft festgehalten.

³ Siehe Art 20 Abs 2 dGG; Art 25 Abs 1 b-w LV. § 20 Satz 1 der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung bestimmt: „Der ehrenamtliche Richter muß Deutscher sein.“

⁴ Siehe Art 9 iVm Art 10 Abs 2, 4 und Art 11 Abs 1, 4 EUV sowie Art 20 Abs 2 lit b AEUV.

⁵ Art 10 Abs 2 EUV enthält eine Rückkoppelung entweder zum nationalen Parlament oder direkt zu den **Bürgern des betreffenden Staates** (womit wiederum die Träger der in Art 9 EUV als weiterhin primärer Bezugspunkt verankerten „nationalen Staatsangehörigkeit“ gemeint sind)

⁶ So die Diktion des Art 20 Abs 2 dGG.

⁷ Vgl die gängige Definition der „Demokratie“ als „Identität der Herrschenden mit den Beherrschten“ (Carl Schmitt, *Verfassungslehre* [1928, Nachdruck 1954], 234; Ludwig Adamo-

vich/Bernd-Christian Funk/Gerhart Holzinger/Stefan Frank, *Österreichisches Staatsrecht* 1² [2011], 153; vgl auch das Urteil des dBVerfG vom 30. 6. 2009, ZI 2 BvE 2/08ua, BVerfGE 123, 267, 341: „Das jedem Bürger zustehende Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht) kann auch dadurch verletzt werden, dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert wird, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG bilden kann und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können.“ [HniO]).

⁸ Im Gegenzug werden *Reduktionen der „harten“ Partizipation sichtbar*, wie eine Verlängerung der Legislaturperiode, eine Diskussion über die Reduktion der Zahl der Parlamentsabgeordneten, ein Verlust des weltanschaulichen Profils wie der Bindekraft politischer Parteien oder neue Formen der „Regierungsgesetzgebung“, etwa iZm der „Euro-Rettung“ (siehe zu letzterer näher etwa *Hubert Isak*, *Economic Governance of the European Union*, in: *Johannes W. Pichler/Alexander Balthasar* (Hrsg), *Open Dialogue between EU Institutions and Citizens – Chances and Challenges* [2013], 242ff).

⁹ Vgl zu Begriff und Verbreitung etwa *Maija Setälä/Theo Schiller* (Hrsg), *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (2012).

zuschlagen, aber nicht auch gegen deren Willen durchzusetzen vermag (wie, seit 1920, das österreichische Volksbegehren¹⁰ oder, seit 2009, die „Europäische Bürgerinitiative“¹¹). Diese Alternative mag durchaus die Schärfe der nackten Dezision durch Deliberation mildern, sie mag allerdings auch zu einer Angleichung des Gesetzgebungsprozesses an das unpolitische Paradigma des Verwaltungsverfahrens – mit den „Bürgern“ als zunächst bloßen Anhörungsberechtigten¹² – führen.

In umgekehrter Richtung verliert freilich auch die verfahrensrechtliche Partizipation in letzter Zeit viele ihrer früheren Charakteristika: War ursprünglich ein Verwaltungsverfahren nicht nur durch den völligen Ausschluss der allgemeinen „Öffentlichkeit“, selbst bei mündlichen Verhandlungen (wenn sie denn überhaupt durchgeführt wurden), sondern auch durch eine sehr begrenzte Zahl an mitwirkungsberechtigten „Beteiligten“ gekennzeichnet, so bemerken wir mittlerweile – vor allem im Umweltbereich, aber auch in anderen Bereichen, etwa der Marktregulierung – ganz andere Trends:

Zunächst einmal führt sowohl eine skrupulösere Auslegung der maßgeblichen Verwaltungsvorschriften, auch und gerade unter dem Eindruck der Grundrechte¹³, wie auch eine gewandelte „Lebenswelt“¹⁴ zu einer früher unvorstellbaren quantitativen Ausweitung bereits des Kreises jener Personen, die die traditionellen Kriterien für eine „Beteiligung“ kraft subjektiver Rechte erfüllen.¹⁵

¹⁰ Art 41 Abs 2 B-VG. Da eine „direkte Volksgesetzgebung“ am widerstrebenden Parlament vorbei nach Ansicht des österreichischen VfGH auch auf der Ebene der *Länder* eine Gesamtänderung der *Bundesverfassung* bedeutete (VfSlg 16.241), sehen einige Landesverfassungen als maximale Verstärkung eines Volksbegehrens eine anschließende *Volksbefragung* vor.

¹¹ Art 11 Abs 4 EUV.

¹² Durchsetzbare Rechte erlangen sie in diesem Paradigma erst nach Maßgabe des Zuganges zu einem hierfür geeigneten Normenkontrollverfahren.

¹³ Diese entfalten, nach mittlerweile gefestigter Dogmatik, wenn schon keine unmittelbare Drittwirkung, so doch eine mittelbare Verpflichtung des Staates, mittels geeigneter Regelungen einer unzulässigen Beeinträchtigung der Grundrechtssphäre vorzubeugen; ist diese Verpflichtung aber als solche – etwa mittels Verfassungsbeschwerde – justiziabel, dann liegt insoweit bereits ein subjektiv-öffentliches Recht vor (das naturgemäß in weiterer Folge vom einfachen Gesetzgeber, in Ausführung der regelmäßig zulässigen Grundrechtsschranken, verfeinert wird). An materiell berührten Grundrechten kommen vor allem jene auf Leben (und Gesundheit), auf Eigentum und auf Schutz der Privatsphäre in Betracht (Art 2, 8 EMRK bzw. Art 1 Abs 1 1. ZP EMRK; Art 2, 3, 7, 17 EUGRC).

¹⁴ Im Umweltbereich: Verdichtung der Wohnsituation aufgrund der Urbanisierung einerseits, Entstehung von Immissionen und sonstiger Kausalitäten mit hoher Reichweite (etwa in den Bereichen Atomenergie, hochrangige Verkehrsanlagen, Telekommunikation) andererseits; im wirtschaftlichen Bereich: Globalisierung der Märkte und damit der Konkurrenz. Naturgemäß schlägt aber hier auch überall der *höhere Stand der Wissenschaft* – der mehr Auswirkungen zu ermitteln erlaubt – durch.

¹⁵ Im Grundsatz ist dieser Trend ein generelles Phänomen, wenngleich etwa der EuGH das für eine Anerkennung als „subjektives Recht“ erforderliche Minimum beteiligungsfreundlicher auslegt als die traditionelle österreichische verfahrensrechtliche Dogmatik (siehe näher etwa *Alexander Balthasar*, Die Gewährleistung rechtlicher Beteiligung im Verwaltungsverfahren – eine zunehmende Herausforderung, in: *Manfred Matzka* [Hrsg], E-Partizipation im Verwaltungsverfahren. Die Nut-

Sodann strebt aber mittlerweile auch die sonstige „Öffentlichkeit“ in solchen Verfahren nach einer aktiven Rolle, die weit über jene passive hinausgeht, die lange als Qualitätsmerkmal der Gerichtsbarkeit, vor allem in Zivil- und Strafsachen, galt¹⁶ und sich in einer bloßen Berechtigung, einer Verhandlung als stummer Zuhörer beizuwohnen (bzw., allenfalls, danach über das unmittelbar Gehörte und Gesehene zu berichten), erschöpfte.

Im wesentlichen lassen sich diese Weiterungen in zwei Kategorien zusammenfassen:

- Proaktiv ausübbares Informationsrechte (auch, um überhaupt beurteilen zu können, wer im traditionellen Sinne „betroffen“ sein könnte)
- Beanspruchung formaler Mitwirkung im Verfahren als Partei seitens „Bürgerinitiativen“ bzw. „Nicht-Regierungs-Organisationen“ nicht mehr lediglich zum Schutze individueller subjektiver Rechte, sondern zur Wahrung öffentlicher Interessen (und damit zumindest auch¹⁷ zur Wahrung des „Gemeinwohls“).

Wie sehr diese beiden Trends ineinandergreifen, sieht man in Art 1 der „Aarhus-Konvention“¹⁸:

zung der Informationstechnologie im Großverfahren nach AVG [2011], 15ff, insbes 26ff).

¹⁶ Vgl Art 6 Abs 1 EMRK; Art 90 Abs 1 B-VG; Art 47 Abs 2 EUGRC.

¹⁷ Siehe zur Doppelstellung der „öffentlichen Interessen“ unten FN 23.

¹⁸ „Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters“ vom 25. 6. 1998 (authentische Sprachen: Englisch, Französisch, Russisch); Mittlerweile sind sämtliche EU-Staaten und die EU selbst Parteien dieser Konvention (von derzeit insgesamt 47). Siehe näher, auch zu einschlägigen Urteilen des

„In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.“

Nach dieser Konzeption kommt also jedenfalls in Umweltangelegenheiten letztlich überhaupt jedem ein subjektives Recht zu, woraus sich zunächst „public participation in decision-making“ als logische Folge ergibt, in weiterer Folge jedoch auch eine Konfundierung der politischen (demokratischen) mit der verwaltungsverfahrensrechtlichen Sphäre begünstigt wird, wie sich in besonderer Weise an der (auch) in Art 2 Abs 2 der Aarhus-Konvention ausdrücklich zugelassenen Möglichkeit der Ersetzung einer verwaltungsbehördlichen Bewilligung durch einen Gesetzgebungsakt¹⁹, aber auch an der Neigung des EGMR im Fall *Hatton*²⁰, die Beurteilung der Auswirkungen einer Großanlage (des Flughafens Heathrow) eher als „matter of general policy“ zu begreifen, zeigt.

Von einer „Konfundierung“ – im Sinne einer zu vermeidenden Verwechslung grundlegender Kategorien – spreche ich dabei deshalb,

EuGH (vor allem vom 18. 10. 2011, C-128/09 et al [*Boxus*] und vom 12. 5. 2011, C-115/09 [*BUND*]), *Alexander Balthasar*, Neues von Aarhus, IRIS 2012, 221ff.

¹⁹ Hiefür hat der EuGH allerdings, in einschränkender Auslegung des Art 1 Abs 5 der RL 85/337/EWG idF 2003/35/EG, im Fall *Boxus* enge Grenzen markiert.

²⁰ Siehe insbesondere das Urteil der Großen Kammer (nach Art 43 EMRK) vom 8. 7. 2003, Nr 36022/97, Rz 97, 123.

weil sich die beiden Partizipationsformen ihrer Idee nach in den nachstehenden beiden Punkten unüberbrückbar unterscheiden, und zwar selbst dann, wenn – am Fluchtpunkt ubiquitärer verwaltungsrechtlicher Betroffenheit und unter Vernachlässigung jeder Differenz zwischen „Bürger“ und „Bevölkerung“ – die beiden Partizipantenkreise einmal numerisch vollständig zur Deckung gelangt sein sollten:

- zugunsten einer Orientierung aller Stimmgänger am „Gemeinwohl“ verlangt.¹

Ich teile daher die Auffassung, die eine Partizipationsform könne durch die andere ersetzt werden² nicht; insofern besteht mE heute in der Tat eine gewisse Gefahr, dass mittels der neueren, vorstehend benannten Tendenzen von beiden Seiten her diese kategorialen Trennlinien verwischt werden. Nichts spricht allerdings (vom hier behandelten Gesichtspunkt aus) dagegen, beide Partizipationsformen zu kumulieren, also die demokratische Beteiligung der Bürger – unter Beachtung der fundamentalen Charakteristika der Egalität und der Gemeinwohlorientierung – ad libitum civium auszuweiten, sofern nur dadurch das

- Die demokratische Partizipation ist unaufgebbar egalitär („one person one vote“), die verwaltungsverfahrensrechtliche dagegen ebenso notwendigerweise gewichtet nach der Qualität der Berührung des jeweils betroffenen subjektiven Rechts.
- Die verwaltungsrechtliche Partizipation verlangt die Geltendmachung je eigener subjektiver Rechte, also individueller Interessen, während die demokratische Partizipation gerade deren Ausklammerung,

Ergebnis der in aller Regel überdies erforderlichen verwaltungsverfahrensrechtlichen Beurteilung in keiner Weise präjudiziert wird. Dass die Beachtung dieser Differenzierung freilich gerade innerhalb der Staatsfunktion „Verwaltung“ – in der sich nicht nur demokratische und verfahrensrechtliche Abläufe oft in nächster Nachbarschaft miteinander verzahnt finden, sondern auch noch die eigentümliche Zwischen-Kategorie der „öffentlichen Interessen“ beachtet sein will³ – an sämtliche involvierten Personen, sei es auf Seiten der Behörden, sei es auf Seiten der Bevölkerung, erhebliche Anforderungen stellt, sei zugestanden.

MinR MMag. Dr. Alexander Balthasar, Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt der Republik Österreich, Wien

¹ Dies ist communis opinio von *Aristoteles* über *Rousseau* bis *Habermas*, siehe näher die Nachweise bei *Alexander Balthasar*, Grenzen der direkten Demokratie (in der Legislative), IRIS 2013, 241ff; vgl. auch *Egon Flaig*, Die Mehrheitsentscheidung. Entstehung und kulturelle Dynamik (2013), 152, 221ff.

² So aber ausdrücklich noch Art 1 Abs 5 der RL 85/337/EWG und ebenso die Schlussanträge im Fall *Boxus*. Vgl aber auch *Thomas Würtenberger*, Akzeptanzmanagement von Verwaltungsentscheidungen mittels Mediation, in: *Sascha Ferz/Johannes W. Pichler* (Hrsg), Mediation im öffentlichen Bereich (2003), 31ff, 47ff.

³ Bei diesen „öffentlichen Interessen“ – deren Wahrung *traditionell Behörden* (zunächst der *verfahrensführenden*, später auch spezialisierten „Anwaltschaften“) übertragen war – kann es sich einmal um bereits *fragmentierte Aspekte des „Gemeinwohls“*, aber auch um eine pragmatische *Chiffre für gleichförmige subjektive Rechte einer Vielzahl von Individuen*, die einzeln am Verfahren zu beteiligen zu mühsam wäre, handeln.

Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung etablieren – Beispiele aus Mannheim

Peter Myrczik, Robert Erasmy

Vorab

Das Grundverständnis, dass Kommunen sich nur gemeinsam durch alle Beteiligte positiv entwickeln, ist immer mehr ins Bewusstsein der Verantwortlichen gerückt. Dies mündet an vielen Stellen in konkrete Dialoge und Prozesse in den Kommunen. Die Möglichkeiten und Formen der informellen, das heißt: freiwilligen Beteiligung, sind dabei vielfältiger geworden, ebenfalls der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach Mitgestaltung.

Mannheim hat bereits im Jahr 2007 die Stärkung bürgerschaftlicher Beteiligung zum Gegenstand der kommunalen Strategie erklärt und ist hier neue Wege gegangen. Engagement und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zählen zu den Grundvoraussetzungen für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung. In den vergangenen Jahren wurden in Mannheim in einer Vielzahl von Projekten Erfahrungen mit unterschiedlichen Beteiligungsformen gesammelt. So realisiert die Stadt Mannheim Bürgerbeteiligung im Rahmen von kooperativen Planungsprozessen. Darüber hinaus sollen Beteiligungsmöglichkeiten über die neuen Medien sukzessive als fester Bestandteil bei relevanten Prozessen verankert werden. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, bei deren Einsatz auch den passenden Zeitpunkt im Prozess anzusteuern und auch hier ein klares Ziel und Erwartungsmanagement vor Augen zu haben. Bürgerbeteiligung wird in Mannheim also ganz unterschiedlich umgesetzt – von den regulären Angeboten der Bürgersprechstunde mit dem Oberbürgermeister, über Telefonhotli-

nes, verschiedene online-Formate bis hin zu den zahlreichen quartiersbezogenen Beteiligungsverfahren im Stadtteil, aber auch bis zu stadtweit prägenden Themen wie der „Konversion“.

Bürgerbeteiligung bedeutet, das „Wissen und Engagement der Vielen“ ernsthaft und methodisch gut zu nutzen. Das heißt aber auch, dass möglichst viele Menschen und Perspektiven einbezogen werden müssen. Dies wurde sehr intensiv beim Thema „Konversion“ umgesetzt. Hier sind neue Instrumente zur Aktivierung und Partizipation entwickelt worden, um eine intensivere Partnerschaft zwischen Bürgerschaft und Verwaltung entstehen zu lassen. Beispielhaft kann hier das Modell der Zukunftslotsen genannt werden. Zukunftslotsen sind Bürgerinnen und Bürger, die Arbeitsgruppen im Rahmen der Konversion organisieren und moderieren und als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgerschaft fungieren.

Change² – Verwaltungsumbau in Mannheim

Mannheim ist auf dem Weg eine der modernsten Stadtverwaltungen Deutschlands zu werden. Der Weg dorthin wurde mit „Change² – Wandel im Quadrat“ überschrieben. Mit dem im Jahr 2008 gestarteten Prozess hat sich die Stadt sieben strategische Ziele gesetzt. Sie sind Maßgabe für die Formulierung der Schwerpunkte des kommunalen Handelns und umfassen Themen wie Bildung,

Kultur, Wirtschaft, Integration, Urbanität und Teilhabe.

Ziel Nr. 7: Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Mitwirkung

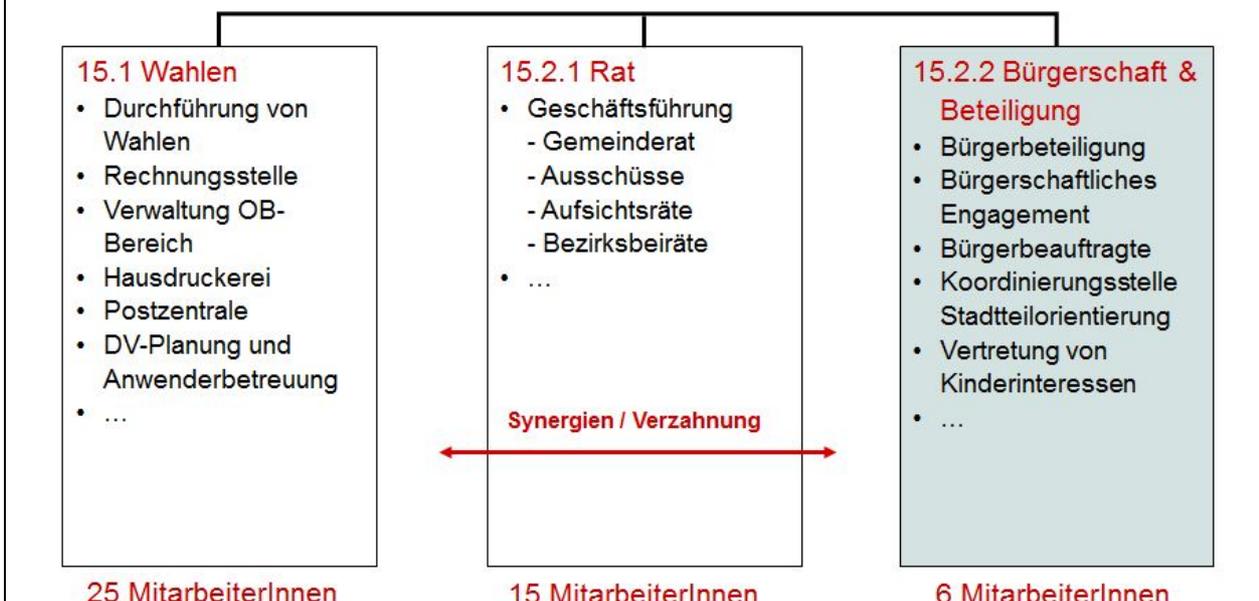
„Mannheims Einwohnerinnen und Einwohner sind überdurchschnittlich bürgerschaftlich engagiert und werden von der Stadt in besonderem Maße unterstützt.“

Der Prozess soll das Selbstverständnis und die Wirkungsweise von Verwaltung und Politik in der Kommune signifikant verändern und verbessern. Dafür sind rund 40 Projekte initiiert worden. Die „Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements (Bürgerstadt)“ mit den Bausteinen Bürgerbeteiligung, Reform der Arbeit der Bezirksbeiräte und Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements ist eines davon. Das noch nicht abgeschlossene Projekt soll Impulse für einen lernenden Prozess setzen, konkrete Abläufe vorschlagen, Leitlinien entwickeln und einzelne Beteiligungsinstrumente empfehlen.

Institutionelle Verankerung der Bürgerbeteiligung

Ein wichtiger Schritt zur „Bürgerstadt“ wurde im Juni 2011 mit der Bildung des Fachbereichs Rat, Beteiligung und Wahlen eingeleitet. Hierdurch wurde auch die Zuständigkeit für das Thema Bürgerbeteiligung bei der Stadt Mannheim definiert und darüber hinaus in einem großen „Demokratie-Fachbereich“ die regulären und formalen politischen Prozesse in Form von Wahlen und Gemeinderatsarbeit mit den informellen Beteiligungsverfahren und der Förderung des Engagements verzahnt. Die Einrichtung eines speziellen Teams für Bürgerbeteiligung im Fachbereich zeigt auf, dass Bürgerbeteiligung eine dauerhafte und nachhaltige Aufgabe ist, die ernsthaft gewollt ist und hohe Priorität hat. Dies wird auch durch die strategische Verankerung im Dezernatsbereich des Oberbürgermeisters deutlich.

Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen - Aufgabenspektrum



Das Team „Bürgerschaft und Beteiligung“ erarbeitet Hilfestellungen und Strategien für Bürgerbeteiligung durch die Stadtverwaltung. Dabei gehören Beratungsangebote und die direkte Einbindung in Beteiligungsprojekte zum Aufgabenspektrum. Als Querschnittsaufgabe geht es darum, Verwaltung in der gesamten Breite und Tiefe zu sensibilisieren; Hebelwirkungen werden ausgelöst und zentrale Tools entwickelt, von denen alle Organisationseinheiten einen Nutzwert haben können. Eine Maßnahme ist die Handreichung Bürgerbeteiligung. Sie gibt einen Überblick über Mannheimer Beteiligungsprozesse, beantwortet grundsätzliche Fragen zur Bürgerbeteiligung und beinhaltet eine Checkliste, an der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen orientieren können.

Zusätzlich stehen der Verwaltung hilfreiche Dokumente zur Bürgerbeteiligung im Intranet zur Verfügung. Das Team hat ein Baukastensystem zur „Online-Beteiligung“ entwickelt und arbeitet aktuell an einem „Social Media Konzept“.

Innerhalb der Verwaltung wird der Erfahrungsaustausch durch die Organisation und Durchführung von Vernetzungstreffen gefördert. Darüber hinaus soll eine einheitliche Kommunikationsstrategie für Bürgerbeteiligungsprozesse etabliert werden. Ein weiteres aktuelles Thema ist die Prüfung eines Beteiligungshaushaltes.

Leitsätze

Das Team hat in Zusammenarbeit mit der Change²-Projektgruppe „Bürgerstadt“ Leitsätze zur Bürgerbeteiligung erarbeitet. Sie bilden die Grundlage des Selbstverständnisses, Mannheim gemeinsam zu gestalten.

Auszug aus der Präambel:

... Bürgerbeteiligung als ein Element der Bürgerorientierung verstehen wir als Teilnahme von Mannheimerinnen und Mannheimern an politischen Prozessen und Entscheidungen. Die hier von uns angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten gehen über die gesetzlichen formellen Verfahren hinaus. Bürgerbeteiligung ist für uns ein kontinuierlicher, dauerhafter Prozess, der sich im Konkreten je nach Anlass in Art und Umfang unterscheidet.

„Bürgerstadt Mannheim“ bedeutet, Mannheim als Stadt ihrer Bürgerinnen und Bürger gemeinsam und im Dialog weiter zu entwickeln und zu gestalten. Die Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger wird für die Entwicklung der Stadt genutzt und durch Teilhabe die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger gefördert. Die gemeinsame Verantwortung aller für ihre Stadt bildet die Grundlage für eine weltoffene und vielgestaltige Metropole, deren lebendiger Charakter das Ergebnis einer aktiven und sozialen Stadtgemeinschaft ist.

Leitsatz 1: Bürgerbeteiligung ist von allen ernsthaft gewollt.

Leitsatz 2: Bürgerbeteiligung hat klare Entscheidungsperspektiven.

Leitsatz 3: Bürgerbeteiligung spricht betroffene Zielgruppen an und bleibt dabei offen für alle.

Leitsatz 4: Bürgerbeteiligung braucht faire Dialoge.

Leitsatz 5: Bürgerbeteiligung fördert akzeptierte Lösungen.

Leitsatz 6: Bürgerbeteiligung ist transparent.

Eine intensivere Bürgerbeteiligung neigt zur Verstärkung der beteiligten Gruppen der Zeit-

reichen und gut Ausgebildeten. Um hier ausgleichend zu wirken, will Mannheim „alle“ ansprechen und erprobt die Milieu-Ansprachen auch bei Beteiligungsprozessen.

Praxisbeispiel: Neugestaltung der Quadrate T4 / T5

In den Quadraten T 4/T 5 der Mannheimer Innenstadt wurde die Hauptschule (Sickingerschule) im Jahr 2011 geschlossen. Das ca. 10.500 m² große Gelände soll zukünftig primär für Wohnungen genutzt werden, außerdem werden eine Tageseinrichtung für Kinder sowie ein öffentlicher Platz geschaffen. Da die Quadrate im Zentrum des Wohngebiets Östliche Unterstadt liegen, wird deren Neunutzung große Auswirkung auf das gesamte Wohnquartier haben. Daher wurden in einem breiten Dialogprozess die Anliegen der Nachbarschaft zur Gestaltung und Nutzung des Geländes aufgenommen und berücksichtigt. Außerdem wird die Umgestaltung der Quadrate eingebettet in den seit 1999 durch das Quartiermanagement koordinierten Prozess der Integrierten Quartiersentwicklung und das bestehende Entwicklungskonzept Innenstadt (EKI).

Der Prozess der Neugestaltung findet in folgenden Phasen statt:

Phase 1: Sammlung von Anliegen und Anforderungen (Sommer 2010 – Sommer 2011)

Phase 2: Konkretisierung der Planungen unter Einbeziehung der Anforderungen im Rahmen einer Mehrfachbeauftragung (Herbst 2011 – Frühjahr 2012)

Phase 3: Abriss und Ausgrabungen (Frühjahr – Herbst 2012), parallel dazu Ausführungsplanungen

Phase 4: Vermarktung und Veräußerung, im Anschluss: Beteiligung Gestaltung öffentlicher Raum (ab 2013)

Phase 5: Wettbewerb durch die Investoren

Phase 6: Fertigstellung des Projektes bis 2016

Folgende Elemente der Bürgerbeteiligung haben stattgefunden:

- Aufbau einer breiten bürgerschaftlichen Arbeitsgruppe, Quartiermanagement als Schnittstelle zur Verwaltung. Die Einbeziehung der Anwohner erfolgt nicht punktuell sondern strukturell als kontinuierlicher Dialogprozess an jedem 1. Montag im Monat in der Arbeitsgruppe.
- Durchführung spezifischer Zielgruppenveranstaltungen, z.B. Kinder- und Jugendversammlung, Kaffeetrinken im Seniorenwohnheim, Ortsbegehungen. Die unterschiedlichen Gruppen werden entsprechend verschieden einbezogen und angesprochen. Eine Einbindung der Multiplikatoren, wie zum Beispiel die Leitung des betroffenen Kinderhauses, ist hierbei entscheidend.
- Aufnahme von zwei selbstgewählten Vertretern der Arbeitsgruppe als stimmberechtigte Sachpreisrichter in die Jury.
- Auslobung der Planungskonkurrenz als 2-phasiges Verfahren mit zwischen-geschaltetem Workshop mit der Bürgerschaft.
- Bürgerinformationsveranstaltungen nach Entscheidungen.
- Beteiligung an archäologischen Grabungen.
- zukünftig: Beteiligung bei der Gestaltung des öffentlichen Platzes.

Als Ergebnis gibt es eine hohe Identifikation der beteiligten Bürgerschaft mit „ihrem“ Projekt. Dies liegt zum einen daran, dass die Ausschreibung gemeinsam mit den Bürgern erarbeitet wurde und dass es klare Ansprechpartner für die Bürgerschaft gibt. Auch wurden Erfolge gemeinsam gefeiert. Schlussendlich werden die Anliegen der Bürgerschaft, denen nicht auf dem Gelände selbst entsprochen werden kann (z.B. der Kickplatz für die Jugendlichen), im Rahmen der Quartiersentwicklung weiter bearbeitet und nach Möglichkeit umgesetzt.

Ausblick / Fazit

Es geht bei Bürgerbeteiligung nicht allein um die Akzeptanz von Entscheidungen. Es geht vor allen Dingen auch um die Verbesserung der Qualität von Planungen und Entscheidungen sowie um die Aktivierung zur Teilhabe der Mannheimerinnen und Mannheimer an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen. Wir brauchen dazu eine Verständigung über Verfahrensregeln, über Transparenz und Beteiligung, aber auch den Konsens, dass nicht ständig neue Regeln erfunden und gefordert werden.

An der Ausweitung und der Professionalisierung von Beteiligungsprozessen führt kein Weg vorbei. Aber ein rein quantitatives Wachstum von Beteiligung ist nicht das Hauptziel, dies könnte sowohl bei der Bürgerschaft als auch bei Politik und Verwaltung zu einer Überforderung führen. Die Mannheimer Stadtverwaltung entwickelt die Qualitäten gemeinsam weiter. Die Einbindung in

eine Gesamtstrategie, die Herstellung von Transparenz und die Sicherstellung von Repräsentativität bzw.. die Unterstützung von schwächeren Gruppen werden dabei immer wichtiger.

Wenn man wie in Mannheim neue Wege einer gemeinsamen Stadtentwicklung geht und immer frühzeitiger mit der Bürgerschaft in Diskussionsprozesse eintritt, erfordert dies von allen Beteiligten ein hohes Maß an Sorgfalt. Die Verwaltung hat das Ziel, viel früher als sonst, nämlich ohne fertige Pläne, mit öffentlichen Diskussionen zu beginnen. Bei klassischen Projektabläufen wird erst intern geplant und dann dies zur mehr oder weniger breiten Diskussion gestellt. Viel weitergehend ist der Mannheimer Ansatz, schon Grundlagen für eine Planung und danach die Planung selbst, gemeinsam mit der Bürgerschaft, zu entwickeln. Das ist neu, muss von allen erlernt werden und erfordert von allen Seiten gegenseitiges Vertrauen. Klar ist dabei auch: Es wird nicht immer alles auf Anhieb funktionieren und glatt gehen.

Letztendlich bleibt Bürgerbeteiligung ein Angebot und jeder hat das Recht, sich nicht zu beteiligen, was allerdings ein Verlust an der persönlichen demokratischen Teilhabe bedeutet. Dann sollten aber die Entscheidungen akzeptiert werden, die ohne den eigenen Beitrag getroffen wurden.

Peter Myrczik, Robert Erasmy, Stadt Mannheim, Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen

Leitlinienentwicklung auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg

Helmut Klages

Einleitung

Das Motto dieser Tagung spricht mich in einem besonderen Maße an. Wir sind in der Stadt, aus der ich komme, d.h. in Heidelberg, gewissermaßen vorgeprescht, indem wir in einer Phase, in der vielfältige Überlegungen darüber angestellt werden, wie Bürgerbeteiligung „richtig geht“ oder gehen könnte, bereits zur Sache gekommen sind und Leitlinien für die Bürgerbeteiligung entwickelt haben, die inzwischen bereits kräftig in die Umsetzung gegangen sind, d.h. angewendet werden. Wir sind, anders gesagt, in einer Bürgerbeteiligung neuartigen – und sicherlich auch weiterführenden Typs – bereits mitten drin, so dass wir auf die Leitfrage dieser Tagung, wie Bürgerbeteiligung „wirklich geht“, mit einem Erfahrungsbericht antworten können. Ich erhoffe mir Ihre Zustimmung, wenn ich mich in meinem Vortrag ganz auf diesen Erfahrungsbericht konzentriere, d.h. also andere Ansätze in Baden-Württemberg, von denen durchaus die Rede sein könnte, entschlossen außen vor lasse. Ich nehme dabei in Kauf, dass mir vorgehalten wird: „So ähnlich machen wir das doch auch; glaubt bloß nicht, dass Ihr die einzigen seid, die einen weiterführenden Weg gefunden haben!“ Ich bitte aber darum, mir zuzubilligen, dass ich natürlich weiß, dass es völlig naiv wäre, in irgend einer Weise für Heidelberg einen Alleinstellungsanspruch erheben zu wollen.

Eine grundlegende Entscheidung: „Kooperatives“ Konzept und Vorgehen

Eine sehr wichtige Grundlage des Heidelberger Ansatzes war die Entscheidung zu einem „kooperativen“ Konzept und Vorgehen. Dahinter stand die Einsicht, dass alle „einseitigen“, d.h. entweder nur „bottom up“, d.h. nur von den Bürgern her, oder nur „top down“, d.h. nur von den Politikern und Administratoren her entworfenen Konzepte von Bürgerbeteiligung zum Scheitern verurteilt sind.

Wir waren uns darüber im Klaren, dass wir mit der Entscheidung zu einem „kooperativen“ Ansatz Trennlinien nach verschiedenen Seiten zogen. Erstens zogen wir nämlich einen grundsätzlichen Trennungsstrich zu idealistischen Vorstellungen der zurückliegenden Jahre, Bürgerbeteiligung auf der Grundlage eines „herrschaftsfreien“ Dialogs unter Bürgern im stillen Kämmerlein zu betreiben, um die dabei entstandenen Erkenntnisse den Entscheidern anschließend gewissermaßen in den Briefkasten zu werfen und auf eine positive Reaktion zu hoffen.

Zweitens zogen wir mit dem Entschluss zu einem „kooperativen“ Vorgehen aber auch einen Trennungsstrich zu der umgekehrten Vorstellung, den Bürgern durchschlagskräftigere Waffen zur gewaltsamen Durchsetzung von Zielen gegenüber den Entscheidern in Politik und Verwaltung mit Hilfe von Ansätzen der „direkten Demokratie“ an die Hand geben zu wollen. Wir hatten zwar keinesfalls die Absicht, dieser Vorstellung eine konträre Position gegenüber zu stellen. Vielmehr waren wir realistisch genug, um einzusehen, dass die

Verfügung über Instrumente wie das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid in bestimmten Situationen sehr nützlich sein kann. Da uns aber bei dem Gedanken an Bürgerbeteiligung nicht nur relativ seltene Ausnahmesachverhalte vor Augen standen, sondern viel eher zum normalen Alltag gehörende und somit relativ häufige Vorgänge, folgerten wir, dass hierbei nicht die Dramaturgie von Konfliktszenarien im Vordergrund zu stehen habe, sondern vielmehr genau das Umgekehrte, nämlich die Ermöglichung eines möglichst konfliktfreien Zusammenwirkens. Wir entwickelten dementsprechend die Leitvorstellung, dass es darum gehen muss, alle beteiligten Seiten nicht nur zu einem „freiwilligen“, sondern vielmehr darüber hinaus zu einem interessierten Zusammenwirken zu veranlassen, zu einem Mitmachen aus eigenem Antrieb also auf dem Hintergrund positiv gelagerter eigener Erwartungen.

Realistische Annahmen und Einsichten im Hintergrund

Auf den ersten Blick betrachtet schienen die Aussichten hierfür nicht allzu günstig zu liegen, denn allzu stürmische Bereitschaften zu einer Bürgerbeteiligung schienen sich ja weder auf der Angebotsseite noch auf der Nachfrageseite, d.h. auf Seiten der Bürger und Bürgerinnen selbst, feststellen zu lassen. □ei den Bürgern konnten wir uns jedoch auf das übereinstimmende Ergebnis mehrerer Umfragen der letzten Jahre stützen, dem zufolge in Deutschland ca. 4/5 der Menschen Bürgerbeteiligung bejahen und – zumindest im Prinzip – bereitstehen, dabei persönlich mitzumachen, so dass es sich offensichtlich nur um eine zufriedenstellende Beantwortung der Frage zu handeln hatte, „wie bringen wir die Menschen dazu, das auch praktisch zu tun,

was sie grundsätzlich für wünschenswert halten?“ Aber auch bei den Entscheidern in Politik und Verwaltung hatte es sich, so nahmen wir an, nicht um die „Bekehrung“ zu einer veränderten Grundeinstellung zu handeln, sondern nur um die nüchterne -und letztlich zwingende – Einsicht in den immensen praktischen Gewinn, der sich aus einer vermehrten Nutzung der Mitmachbereitschaft und der bereitstehenden Kompetenz einer interessierten und vielfältig qualifizierten Bürgerschaft, wie auch aus der vermehrten Planungssicherheit ableiten lässt, die mit Hilfe der von der Bürgerbeteiligung erwartbaren Information über Wünsche und Erwartungen im Adressatenfeld erreichbar wird. Der erforderliche Durchbruch sollte eigentlich, wie wir annahmen, dann möglich sein, wenn es gelingen würde, das uns vor Augen stehende kooperative Vorgehen so auszugestalten, dass das offenbar zwischen beiden Seiten gegenwärtig noch bestehende Misstrauen überwunden werden kann, so dass es möglich wird, die beiderseits vorhandenen kooperativen Potenziale gewissermaßen aufzutauen, freizusetzen und wirksam werden zu lassen.

Entschluss zur Herstellung von „Verbindlichkeit“ als Vertrauensvoraussetzung

Ein sehr maßgeblicher erster Schritt in dieser Richtung war, dass wir uns zu einer „Leitlinien“-Entwicklung entschlossen, die so weitgehend wie möglich in der Lage sein sollte, Verbindlichkeit zu garantieren, d.h. auf Seiten der Bürger Vertrauen in die zuverlässige Verfügbarkeit in Aussicht gestellter Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, gleichzeitig aber auch den Entscheidern in Politik und Verwaltung die verlässliche Aussicht darauf zu vermitteln, dass eine Mitwirkung der Bürger

dazu beitragen kann, die für ein zielorientiertes Handeln erforderliche Akzeptanz und Planungssicherheit zu gewährleisten. Konsequenter Weise wurde von uns von Anfang an die Verankerung der Leitlinien in einer kommunalen Satzung, wie auch in einer ergänzenden Verwaltungsvorschrift ins Auge gefasst.

Der Erreichung des Ziels, Misstrauen durch Vertrauen zu ersetzen, war aber zweitens äußerst dienlich, dass die Leitlinienentwicklung einem durch den Gemeinderat förmlich eingesetzten Arbeitskreis übertragen wurde, der zu gleichen Teilen aus Vertretern der Politik, der Verwaltung und der Bürgerschaft zusammengesetzt war (wir gewöhnten uns an, in diesem Zusammenhang von einem „trialogischen“ Prinzip zu sprechen). Das kooperative Konzept wurde damit durch eine kooperative Vorgehensweise unterbaut. Wir verabredeten schon in der ersten Sitzung eine Liste von Verhaltensregeln, zu denen u.a. hinzu gehörte, dass nicht formal abgestimmt, sondern im Dissensfall Minderheitsvoten abgegeben werden sollten – eine Regelung, von der allerdings in keinem einzigen Fall Gebrauch gemacht werden musste. Im Gegenteil entwickelte sich relativ bald eine sehr produktive Arbeitsatmosphäre, die durch intensive Diskussionen, aber vor allem auch durch eine von allen Teilnehmern mitgetragene Konsens- und Ergebnisorientierung charakterisiert wurde. Zu diesem positiven Verlauf trug sicherlich auch bei, dass wir in die inhaltliche Erörterung mit einer Zieldiskussion einstiegen, bei der es, wie sich zur Überraschung mancher Beteiligten herausstellte, überhaupt nicht darauf ankam, dass sich alle auf dieselben Ziele einigen konnten, sondern vielmehr nur darauf, dass alle die für sie selbst maßgeblichen Ziele einbrachten und sich daran anschließend darauf einigen

konnten, sämtliche eingebrachten Ziele – auch wenn sie von den eigenen Zielen abwichen – zu akzeptieren und mitzutragen, wobei natürlich aufgepasst werden musste, dass nicht um des „lieben Friedens“ willen eventuelle Zielwidersprüche hingenommen und „unter den Teppich gekehrt“ wurden. Diese Sorge erwies sich allerdings als überflüssig, da sich herausstellte – und dies war für sich betrachtet wiederum eine Überraschung – dass selbst solche Ziele, die auf den ersten Blick betrachtet höchst unterschiedlich erschienen, bei näherem Hinsehen durchaus miteinander vereinbar waren, wenn sie nur ausreichend klar formuliert und mit ausreichend konkreten Beschreibungen ihrer Geltungsbedingungen und -grenzen ausgestattet waren. Maßgeblich war hierbei, dass sich bei allen Beteiligten das Bewusstsein der Existenz eines übergreifenden Zielraums gemeinsamer Natur einstellte, den man vorher nicht im Blick gehabt – und möglicher Weise auch nicht für möglich gehalten – hatte.

Die Bedeutung – und die Folgen – des Mutes zur Öffentlichkeit

Entgegen ursprünglichen Befürchtungen erwies es sich als ausgesprochen förderlich, dass alle Sitzungen des Arbeitskreises öffentlich stattfanden und dass darüber hinaus alle Arbeitskreismitglieder dazu aufgefordert waren, sich zwischen den Sitzungen mit den ihnen nahestehenden und von ihnen teils formell repräsentierten Teilbereichen der Öffentlichkeit rückzukoppeln, d.h. nach Möglichkeit Meinungsbilder zu den jeweiligen Arbeitsthemen und -ergebnissen einzuholen und sie in den Arbeitskreis einzubringen. Zwar hielten wir es ungeachtet dessen für erforderlich, nach der Beendigung der Sitzungsfolge des

Arbeitskreises eine förmliche „Offenlegung“ der erzielten Arbeitsergebnisse vorzunehmen, in deren Verlauf u.a. öffentliche Veranstaltungen und Arbeitsgruppensitzungen zu bestimmten Problemthemen stattfanden. Ich möchte aber davon ausgehen, dass der enge, auf verschiedenen Wegen vor sich gehende Kontakt zur Öffentlichkeit schon während der Tätigkeit des Arbeitskreises die Offenlegungsphase sehr stark entlastete und vereinfachte.

Es gab allerdings auch ein Negativergebnis, das sich mit unserem nach allen Seiten hin maximal geöffneten Vorgehen verband und das ich nicht verschweigen will, zumal wir damit gewissermaßen „ins Gerede“ kamen: Wir erhielten insgesamt gesehen eine Fülle von sukzessive eingehenden Anregungen und Hinweisen, die wir immer wieder in unsere im Entstehen befindlichen Entwurfstexte einbezogen, wodurch diese aber u.a. fortwährend detailreicher und damit auch komplizierter wurden. Wir waren uns über das hiermit verbundene Problem einer abnehmenden Lesbarkeit unserer Texte zwar durchaus im Klaren und hatten uns frühzeitig die Aufgabe gestellt, am Ende eine „lesbare“ Kurzfassung der Leitlinien herzustellen und nach Möglichkeit nur diese für die Öffentlichkeit freizugeben. Angesichts des Termindrucks, der sich in der Abschlussphase einstellte, kam jedoch die schwer lesbare Langfassung des Dokuments „unter die Leute“, was uns verschiedentlich den Ruf einbrachte, „zu kompliziert“ zu sein, so dass vor allem kleineren Kommunen davon abgeraten werden müsse, dem Heidelberger Beispiel zu folgen. Dieser falsche Eindruck war leider schon entstanden, als die beabsichtigte Kurzfassung erscheinen konnte. Ich freue mich angesichts dessen sehr, dass Heidelberg dennoch mit seinem in vieler Hinsicht muti-

gen Vorpreschen eine Anstoßwirkung nach verschiedenen Seiten entfalten konnte.

Inhaltliche Kernbestandteile der Heidelberger Leitlinien

Ich möchte nunmehr noch einige Worte zu den inhaltlichen Kernbestandteilen der Heidelberger Leitlinien sagen, was mir auch deswegen unerlässlich erscheint, weil die konzeptionellen und die prozeduralen Aspekte des von uns gewählten „kooperativen“ Vorgehens kaum voneinander zu trennen sind.

Wie schon gesagt bestand unsere Leitidee im Kern darin, sowohl den Bürgern, wie auch den Entscheidern in Politik und Verwaltung mit der Verabschiedung von Leitlinien, die satzungsmäßig und durch eine Verwaltungsvorschrift abgesichert waren, einen verlässlichen Verbindlichkeitsrahmen und damit eine Vertrauensgrundlage anzubieten, die geeignet sein sollte, die allenthalben bestehenden, auf gegenseitigem Misstrauen beruhenden Vorbehalte möglichst gegenstandslos werden zu lassen und damit eine Freisetzung der gewissermaßen „Gewehr bei Fuß“ bereitstehenden Beteiligungs- und Kooperationsbereitschaften zu ermöglichen.

Zu diesem – dezernats- und ämterübergreifenden – Verbindlichkeits-Kernbestand der Leitlinien gehören, kurz gesagt, die folgenden Regelungen:

1. Die möglichst frühzeitige und umfassende Information der Bürger/innen über alle städtischen Vorhaben, für die Bürgerbeteiligung überhaupt infrage kommt. Es wurde zu diesem Zweck das Instrument einer laufend aktualisierten „Vorhabenliste“ entwickelt, die beanspruchen kann, in der deut-

- schen kommunalen Landschaft eine erstmalige Innovation darzustellen.
2. Die Ermöglichung der Initiierung von Bürgerbeteiligung – soweit sie nicht ohnehin in der Vorhabensliste vorgesehen ist – von verschiedenen Seiten her.
 3. Die kooperative Planung der einzelnen projektbezogenen Bürgerbeteiligungskonzepte, ggf. unter Einsetzung eines projektbezogenen Koordinationsbeirats, dem im Einzelfall auch die Steuerung des gesamten Beteiligungsablaufs übertragen werden kann. Zur Erläuterung ist zu sagen, dass sich die Leitlinien im Hinblick auf die inhaltliche Gestaltung der einzelnen Beteiligungsvorhaben sehr zurückhalten. Die Entscheidungen hierüber einschließlich der der Auswahl der jeweils zum Einsatz gelangenden Beteiligungsmethoden sollen grundsätzlich – selbstverständlich unter Bürgerbeteiligung – im Rahmen der einzelnen Projekte selbst getroffen werden, um die für eine sachgerechte Beteiligungsplanung erforderliche Flexibilität zu gewährleisten.
 4. Die Prozesshaftigkeit der Bürgerbeteiligung in Abstimmung mit den Ablaufphasen des jeweiligen Planungs- oder Arbeitsvorhabens, auf das sich die Beteiligung richtet. Wir stehen definitiv auf dem Standpunkt, dass Bürgerbeteiligung ein projektbegleitendes Unternehmen sein muss, das an allen Punkten, an denen wichtige Entscheidungen fallen, stattfinden muss, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse nicht im weiteren Fortgang von Vorhaben, die ja u. U. über Jahre hinweg laufen können, durch nachfolgende Entscheidungen unterlaufen und weggespült werden. Es verbinden sich hiermit weitere Erfordernisse, wie z.B. die Notwendigkeit, die Kontinuität der Bürgerbeteiligung sicherzustellen, d.h. in erster Linie die Gewährleistung der bruchlosen Aufnahme und Weiterführung von Beteiligungsergebnissen früher Projektphasen in nachfolgenden Phasen, an denen ggf. andere Bürger und Bürgerinnen teilnehmen.
 5. Eine weitere sehr wichtige Regelung, die den Heidelberger Leitlinien zufolge bei allen projektbezogenen Beteiligungsplanungen zu beachten ist, betrifft etwas, was wir als „Rückkopplung“ bezeichnen. Es heißt hierzu im Leitlinientext: „An Kooperationsprozessen im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren ist in der Regel nur eine beschränkte Anzahl von Personen beteiligt. ... Damit der Gemeinderat und die Verwaltung ein aussagekräftiges Bild über die Meinung der interessierten Einwohner und Einwohnerinnen erhalten können, ist an Punkten, die für den Planungsverlauf von maßgebender Bedeutung sind, eine Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse in eine breitere Öffentlichkeit von entscheidender Wichtigkeit.“ Mit anderen Worten: An der Bürgerbeteiligung sollen alle Bürger und Bürgerinnen – sofern sie grundsätzlich interessiert sind – teilnehmen können, auch wenn sie nicht zu denjenigen relativ Wenigen gehören, die in die unmittelbar projektbezogene Arbeit z.B. auf der Grundlage der Anwendung von Stuhlkreismethoden wie z.B. des „Runden Tisches“, oder auch aufgrund von Foren mit spontaner Beteiligung einbezogen sind. Es handelt sich hier zugegebenermaßen um einen schwierigen Punkt, weil die Rückkopplung zur Anwendung spezieller Methoden und ggf. auch zur Revision „primärer“ Beteiligungsergebnisse zwingt. Wir selbst experimentieren an diesem Punkt gegenwärtig noch, wie wir uns denn überhaupt darüber im klaren sind, dass die Beschäftigung mit

der Bürgerbeteiligung, wenn sie ernst genommen wird, ein langfristiger Lernprozess ist und sein muss.

Schlussbemerkung

„Bürgerbeteiligung“ – wie es wirklich geht: Gottseidank wissen wir hierüber bereits eine ganze Menge. Wir werden hierüber aber noch mehr – und vielleicht auch anderes! – wissen, wenn wir uns in einigen Jahren nochmals treffen und wiederum über dieses Thema reden. Das Thema wird uns, wie ich

glaube, weiterhin beschäftigen und uns nicht nur die Bereitschaft und Fähigkeit zum „schnellen“ Denken und Entscheiden, sondern auch einen langen Atem abfordern!

Prof. Dr. Helmut Klages, *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*

Bürgerbeteiligung – Politik des Gehörtwerdens

Gisela Erler

Manchmal stelle ich mir vor...

... wie es bei uns im Land in fünf oder acht Jahren ist, wenn wir es Dank Ihrer Unterstützung geschafft haben, die Bürgerbeteiligung in die DNA des Landes einzupflanzen. Ich stelle mir dann vor, dass

- Bürgerinnen und Bürger Beteiligung als wesentliche Haltung in ihrem Alltag ganz selbstverständlich (er)leben,
- überall die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Bürger nicht als Konkurrenz aus den Amtsstuben draußen halten, sondern sie ganz gezielt als Koproduzenten mit ihren Fähigkeiten und Talenten einbinden,
- überall im Lande auf das Wissen und die Kompetenz der Vielen gesetzt wird,
- parallel zu den Haushaltberatungen systematische Bürgerhaushalte stattfinden und auch in die Beratungen einfließen.

Vielleicht beraten bis dahin auch ausgebildete Beteiligungslotsen die politischen Vertreter bei ihren Entscheidungen, so dass diese merken, wie gut es ist, Bürger frühzeitig einzubinden und nicht erst beim Anstehen von Wahlen.

Soviel Fantasie muss erlaubt sein, meine Damen und Herren, denn wir wissen bereits seit Robert Jungks Zukunftswerkstätten, dass Visionsphasen auf dem Weg zur Umsetzung wichtig sind.

Wie wir dorthin kommen...

Zur Gestaltung eines solchen Prozesses sind engagierte und für die Bürgerbeteiligung geschulte Beschäftigte mindestens so wichtig wie neue Gesetze und Vorschriften. Schulungen erfahren unsere zukünftigen Beamtinnen und Beamten unter anderem hier bei Ihnen in Ludwigsburg. So wurden die Ausbildungsinhalte der Studiengänge der beiden Verwaltungshochschulen im Land bereits um den Schwerpunkt Bürgerbeteiligung ergänzt.

Besonders gefreut habe ich mich, dass wir gemeinsam mit Ihnen den neuen Lehrgang „Bürgerbeteiligung“, ein Fortbildungsangebot, das sich in erster Linie an Fach- und Führungskräfte in der Kommunal- und Landesverwaltung richtet, geschaffen haben. Innerhalb kurzer Zeit ist es gelungen, diese neue Fortbildungsreihe in Zusammenarbeit mit der Führungsakademie Baden-Württemberg und den beiden Hochschulen für öffentliche Verwaltung auf die Beine zu stellen.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit der Rektorin der Hochschule, Frau Dr. Stöckle, für ihr Engagement in dieser Sache sehr herzlich danken genauso wie Herrn Professor Witt von der Hochschule Kehl und Herrn Berg von der Führungsakademie Baden-Württemberg.

Letztlich geht es darum, in diesem Land eine neue Melodie der Teilhabe anzustimmen. Sie klingt ein wenig anders als die des klassischen Sozialstaats, der Menschen vor allem materiell versorgte, dabei aber immer auch ein wenig entmündigte. Diese neue Melodie der Teilhabe sollte zur Grundmelodie des 21. Jahrhunderts werden.

Warum wir mehr Bürgerbeteiligung wagen müssen?

Dazu zunächst einen kurzen Blick über den Tellerrand nach Island: Dort gab und gibt es nicht nur gruselige Kriminalromane, sondern auch spannende partizipative Entwicklungen auf die Finanzkrisen- Zeiten nach 2008.

Obwohl dort das älteste Parlament Europas besteht, taten sich die Politikerinnen und Politiker mit den neuen politischen Formen der Regierung und speziell mit einem Referendum sehr schwer. Und schließlich fehlte der Rückhalt der Politik. Was war geschehen?

Knapp 1000 Isländerinnen und Isländer wurden für eine Nationalversammlung nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, um grobe Richtlinien für die neue Verfassung zu formulieren. Daraus erarbeitete dann eine Kommission von 25 Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft einen konkreten Textvorschlag, der dann in einem Referendum von gut zwei Dritteln angenommen wurde.

Mehr denn je kam das Allgemeinwohl in Schieflage, die gerechte und faire Verteilung war in Gefahr, und aus dem stabilen Vier-Parteien-System wurden bei den aktuellen Wahlen 14 Parteien.

Wenn wir also mehr Bürgerbeteiligung wagen, dann ist es sehr wichtig, die Politik gleichberechtigt im Dreiklang zwischen Bürger und Verwaltung einzubinden. Das ist mit der Grund dafür, warum wir das Thema – übrigens bundesweit einmalig – mit meinem Amt als Staatsrätin in der Landesregierung verortet haben.

Es gibt in Baden-Württemberg wie in der ganzen Bundesrepublik seit vielen Jahren ein wachsendes Unbehagen mit der Demokratie, das wir – so die feste Überzeugung der Landesregierung – nicht länger ignorieren dürfen.

Zwar richtet sich dieses Unbehagen nicht gegen die zentralen Werte der Demokratie als solche, wohl aber gegen ihre gelebte Praxis.

Wir haben es momentan mit zwei großen Entwicklungsprozessen zu tun. Neben dem vielbeschworenen und überall spürbaren Demografischen Wandel gibt es auch einen Demokratischen Wandel in unserer Gesellschaft. Proteste wie am Stuttgarter Bahnhof verdichten diesen Prozess wie unter einem Brennglas.

Deutlich sichtbar werden diese Veränderungen auch bei der Betrachtung von aktuellen Milieustudien. In einer immer bunter werdenden Gesellschaft, oder auch Teilhabeorchester, spielen Bürgerinnen und Bürger sehr selbstbewusst, gut informiert und engagiert mit. Die klassischen Leitmilieus werden mehr und mehr an den Rand gedrängt, und eine (satte) 60jährige „Demokratie-Sozialisation“ verlangt einen Wandel hin zu einer Mitmachdemokratie.

Diese Entwicklung wird durch Studien untermauert: Demnach glauben 37 Prozent aller Deutschen, dass die Demokratie in Deutschland weniger gut oder schlecht funktioniert. In Ostdeutschland sind es sogar schon 61 Prozent!

Gleichzeit fand die Bertelsmann Stiftung heraus, dass sich 81 Prozent der Bundesbürger mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten wünschen und 60 Prozent sogar bereit wären, bei informellen Beteiligungsverfahren mit zu machen.

Bürgerbeteiligung lebt vom Mitmachen

Die Stärke Baden-Württembergs liegt nicht allein in seinen erfolgreichen Unternehmen und in seiner starken Forschungs- und Wissenschaftslandschaft. Die Stärke Baden-

Württembergs liegt auch in seiner starken Zivilgesellschaft. Mit diesem Engagement ist eine wichtige Grundvoraussetzung geschaffen, denn Bürgerbeteiligung lebt vom Mitmachen. Eine moderne, lebendige und starke Demokratie lebt vom Einspruch und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Nicht dort, wo sich Menschen einmischen, ist die Demokratie bedroht, sondern dort, wo sie sich abwenden von den öffentlichen Angelegenheiten, von den res publica.

Die Landesregierung möchte deshalb die demokratischen Spielregeln in Baden-Württemberg ändern: Neben der Reform von Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen werden ein verbindlicher Planungsleitfaden und neue Fachgesetze mehr Beteiligung in Planungsprozessen ermöglichen.

Mit mehr direkter Demokratie schaffen wir einen Hebel, mit dem die Bürgerschaft frühzeitig ihr Veto einlegen kann. Es gibt auch „weiche“ Strategien, mehr Bürgerbeteiligung zu erreichen, die ich hier eingehender erläutern möchte.

Wettbewerb Staatsanzeiger

Dass es in Baden-Württemberg schon viele gute Beispiele für die Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger gibt, zeigen wir mit einem gemeinsamen Wettbewerb des Staatsanzeigers und der kommunalen Spitzenverbände. Über 130 Beiträge sind dazu beim Staatsanzeiger eingegangen und zeigen eindrucklich, dass in den Gemeinden und Kommunen schon eine ganz hervorragende Bürgerbeteiligung geleistet wird. Die Leserinnen und Leser des Staatsanzeigers sind für eine Vorauswahl gefragt, um diese dann schließlich und endlich von einer „Bürgerjury“ bewerten zu lassen.

Herausforderungen und Chancen

Natürlich gibt es auf dem von uns eingeschlagenen Weg noch viele Herausforderungen: Die digitalen Technologien bringen nicht nur große Chancen für die Bürgerbeteiligung, sondern auch neue Probleme mit sich. Wir müssen zum Beispiel darauf achten, nicht ganze Bevölkerungsgruppen von Teilhabemöglichkeiten auszuschließen.

In dem Maße, wie demokratische Teilhabe im Internet verortet ist, müssen wir Sorge dafür tragen, dass die „digitale Spaltung“ der Gesellschaft nicht zu einer „demokratischen Spaltung“ wird. Das ist vielleicht die zentrale Frage, die sich nicht nur auf die digitalen Innovationen bezieht: Wie können wir die Beteiligung derjenigen sicherstellen, für die es besonders schwer ist, ihre Interessen und Anliegen einzubringen – sei es etwa aufgrund von Sprachbarrieren, Arbeits- oder Familienbelastung?

Bürgerbeteiligung orientiert sich sinnvoll verstanden nicht am Modell des „Vollzeitbürgers“ mit entsprechenden zeitlichen und materiellen Ressourcen, sondern an Beteiligungsverfahren, die für alle offen stehen.

Hier liegt ein großes Wagnis, denn wenn diese ganz zentrale Herausforderung nicht gelöst wird, dann erleben wir die Artikulation sehr spezifischer Gruppeninteressen unter dem Deckmäntelchen, dass „die Bürgerschaft“ beteiligt worden sei.

Es ist nun einmal eine Tatsache, dass es bislang vor allem besser gebildete und gut verdienende Mittelschichten sind, die sich besonders stark bürgerschaftlich engagieren.

Wer versucht, zu neuen demokratischen Ufern aufzubrechen – und das ist unser Anspruch hier in Baden-Württemberg –, der sitzt auf einem Floß, das ständig umgebaut wird

und das dennoch nicht untergehen darf. Das ist, wenn man so will, das Wagnis der Demokratie.

Das demokratische Ideal der Gleichheit ist in einer modernen Gesellschaft keine rein materielle Frage mehr, obwohl soziale Standards natürlich wichtig sind. Genauso wichtig wird aber in Zukunft die gleichberechtigte und kontinuierliche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung ihres Gemeinwesens sein.

Die politische Beteiligung wird dabei am Ende nur eine, wenn auch wichtige Stimme im Konzert der Bürgerbeteiligung sein. Das sieht man aktuell etwa an der Umsetzung der Energiewende. Seit 2006 wurden in Baden-Württemberg über 100 Energiegenossenschaften mit rund 14.000 beteiligten Bürgerinnen und Bürgern neu gegründet – allein 39 im Jahr 2011 und 19 im vergangenen Jahr. Diese Beteiligungsprojekte sind ganz entscheidend für den Erfolg der Energiewende. Wenn der letzte Atommeiler vom Netz gehen wird, dann könnten bis zu 70 Prozent der Stromerzeugung in der Hand genossenschaftlicher Modelle liegen.

Langfristiger Erfolg ohne echte Beteiligung wird künftig weder für Unternehmen noch für Gesellschaften möglich sein. Hier eröffnen sich nicht zuletzt neue Möglichkeiten für die Verwaltungshochschulen im Land. Ihr wissenschaftliches Know-how gerade im Bereich der Bürgerbeteiligung wird zunehmend auch für die Wirtschaft und andere gesellschaftlichen Akteure von Interesse sein.

Auch für das grundsätzliche Nachdenken darüber, in welcher Gesellschaft wir leben wollen und wie wir in Zukunft unser Gemeinwesen gestalten, sind die Hochschulen für öffentliche Verwaltung ein guter und passender Ort. Wir tun dies aber auch auf europäischer

Ebene und dies ist ja auch der Anspruch dieser Konferenz.

Europäisches Netzwerk zur Bürgerbeteiligung

Neben einem regen Austausch mit dem Schweizer Kanton Aargau, vor allem zu Themen direkter Demokratie, habe ich im Dezember letzten Jahres ein europäisches Netzwerk von Regierungsorganisationen für Bürgerbeteiligung angestoßen. Bürgerbeteiligung ist ein europäisches Phänomen: Von Schweden bis Griechenland setzt man auf das Wissen der Vielen.

Im Österreichischen Vorarlberg wurde vor Kurzem sogar das Beteiligungsverfahren „Bürgerräte“ in der Verfassung verankert, und in der Toskana existiert mit dem Sunset-Law gar ein Gesetz zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des EU-Workshops kamen aus den verschiedensten Ländern Europas, aus den „Vier Motoren für Europa“ und darüber hinaus auch aus Nordamerika. Am ersten Konferenztag stellten die Experten wie z.B. Yves Sintomer (Universität Paris), Giovanni Allegretti (Centre of Social Studies, Coimbra Universität), Tina Nabatchi (Maxwell School, Syracuse University, US), Rodolfo Lewanski (Tuscany University, Bologna) oder Matt Leighninger (US-Network „Deliberative Democracy Consortium“) ihre Bilanz gelungener und weniger gelungener Beteiligungsverfahren aus unterschiedlichen Regionen Europas, Nord- und Südamerikas vor. Im Verlauf der anschließenden Diskussion wurde klar, dass in vielen (politischen) Regionen Deutschlands erheblicher Nachholbedarf bezüglich Beteiligungsmöglichkeiten und dem Umgang mit Beteiligungsrisiken besteht. Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich darin einig,

dass die Politik der anhaltenden Vertrauenskrise in die Demokratie begegnen kann, indem sie Beteiligungsmöglichkeiten systematisch fördert und weiterentwickelt.

Eine Schlüsselfunktion wird dem dafür notwendigen Wissen von Initiatoren, Politikern und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern beigemessen, und so wurde auch einstimmig das „Capacity Building“ als dringende Forderung geäußert.

Am Ende wurde die Gründung eines Europäischen Netzwerks und die Organisation einer Summerschool for Citizen Participation beschlossen. Das nächste Treffen findet 2013 in Bregenz/Vorarlberg statt, um noch stärker die Regierungsorganisationen im europäischen Kontext zu stärken.

„Vier Motoren“ und Bürgerbeteiligung

Die „Vier Motoren“ sind eine Partnerschaft wirtschafts- und innovationsstarker Regionen der EU, bestehend aus Baden-Württemberg, Katalonien, der Lombardei und Rhone-Alpes. Derzeit hat Baden-Württemberg den Vorsitz inne.

Wir setzen als Vorsitzland mit dem Thema Bürgerbeteiligung einen neuen und aktuellen Akzent in der Arbeit der „Vier Motoren“. Damit bringen wir uns zur richtigen Zeit auf der europäischen Ebene ein, denn 2013 ist das „Europäische Jahr der Bürger“. Gemeinsam mit unseren Vier-Motoren-Partnern möchten wir die Bürgerbeteiligung auch in der EU stärken.

Am 10. April 2013 fand hierzu ein hochrangiges Treffen von Vertretern aus den „Vier Motoren“ mit dem Kabinettschef der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Viviane

Reding (Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft), Professor Martin Selmayr, Minister Friedrich und mir statt.

Es freut mich, dass mein Kollege Minister Friedrich und ich Erfahrungen aus Baden-Württemberg zum Thema Bürgerbeteiligung und unsere Pläne für die Zukunft im Kreis der „Vier Motoren“ mit Professor Selmayr diskutieren konnten und unsere Expertise gefragt war. Das Thema ist bei der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Reding an hoher Stelle angesiedelt.

Ich freue mich sehr, dass wir den unter baden-württembergischer Präsidentschaft angestoßenen Austausch zu Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung vertieft haben. Wir wollen unsere Entwicklungen und Projekte mit dem Arbeitsschwerpunkt anreichern und Bürgerbeteiligung in den Regionen der „Vier Motoren“ weiter vorantreiben.

Die Regionen haben unterschiedliche Erfahrungen mit gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung. Wir sind uns einig, dass der Erfahrungsaustausch hilft, die Demokratie im Sinne von mehr Mitgestaltung und Mitbestimmung zu unterstützen. Es ist uns auch wichtig, die Legitimation der EU durch Bürgerbeteiligung zu stärken, sowie die Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs in die Europapolitik des Landes einzubinden.

***Gisela Erler** ist Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.*

Nachhaltigkeit und Bürgerbeteiligung

Franz-Reinhard Habel

Bürgerbeteiligung ist heute eines der großen Themen auf der politischen Landkarte. Das gilt kommunal, regional, national und auch weltweit. Mitmachen und Teilhaben kennzeichnen das 21. Jahrhundert – Das verändert Politik und Verwaltung.

Das erste Jahrzehnt im 21. Jahrhundert war das Jahrzehnt der Suche nach Nachrichten. Das jetzige Jahrzehnt ist das Jahrzehnt des Teilens von Nachrichten. Explosionsartig entwickeln sich die sozialen Netzwerke wie Facebook und Twitter. Das Internet treibt diesen Prozess rasant voran. Im Jahre 2020 werden fast alle Menschen mit dem Internet verbunden sein, das heißt 7 Milliarden Menschen können sich gegenseitig erreichen. Sie können Nachrichten austauschen, Bilder verschicken – und das alles innerhalb kürzester Zeit, egal wo man gerade ist. Daraus folgt, dass die bisher weitgehend getrennten und geschlossenen Systeme wie Gesellschaft, Wirtschaft und Staat durch Internet-User durchbrochen werden. Durch diese Verbindungen werden vollkommen neue Möglichkeiten geboten.

In den vergangenen Wochen ist ein neues Buch von Eric Schmidt, dem Vorstandsvorsitzender von Google, erschienen mit dem Titel „Reshaping the future of People, Nations & Business“. In diesem Buch geht er der Frage nach: „Wer wird in Zukunft mächtiger sein, die Bürger oder der Staat?“ Eine solche Fragestellung zeigt das Dilemma auf. Es wird ein Gegensatz zwischen Bürgerschaft und Staat konstruiert. In der Tat ist es so, dass Gesellschaft und Staat sich in unterschiedlichen

Geschwindigkeiten entwickeln. Oftmals ist die Lebenswirklichkeit weiter und schneller als die staatlichen oder kommunalen Institutionen. Das Delta wird größer.

So stößt die aufkommende Sharing-Ökonomie in Gesellschaft und Arbeitswelt an Grenzen des Rechtsinstituts des Eigentums, welches der Staat schützt. Die Menschen allerdings sind schon weiter. Auf Plattformen tauschen Menschen untereinander Autos bzw. nehmen andere mit, bilden eine Mitfahrgelegenheit – ohne dass dort Unternehmen zwischengeschaltet werden, die Steuer zahlen müssen.

Allein durch AirBnB, ein von Silicon Valley gegründeter Community-Marktplatz, tauschen oder vermieten Menschen Wohnungen, anstatt teure Hotelzimmer zu bezahlen. Hierbei entgehen Staat und Kommunen Millionen von Einnahmen, die sie durch die Steuer eingenommen hätten. Das sind nur zwei Beispiele für effektive Plattformen. In Zukunft werden immer mehr Netzwerke entstehen, wo sich die Menschen zu ihren Gunsten austauschen.

Noch nie war es so einfach, sich zu artikulieren durch Blogs, Videos oder soziale Netzwerke. In der Tat wächst hierbei auch ein gewisses Machtpotenzial heran. Bürger artikulieren sich, schließen sich zusammen und mobilisieren. Sie brauchen keinen Sender mehr und auch keinen Verlag dazu. Tools und die passenden Instrumente findet man heute zu Tage im Internet.

Open- Petition zum Beispiel ist ein sehr interessantes Plattform. Es ist eine Plattform für

Online Unterschriftenaktionen, Bürgerinitiativen und (e)Petitionen – Öffentliche Online-Petition an Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Open-Petition unterstützt Menschen dabei, ihre eigene Petition zu erstellen, sie bekannt zu machen und Unterschriften zu sammeln.

Seit Monaten haben in Deutschland Tagungen zur Bürgerbeteiligung Hochkonjunktur. Artikel erscheinen und Interviews werden durchgeführt. Bürgerbeteiligung 2.0 findet man bei Google 153.000-mal – Tendenz steigend. Sogar die Parteien widmen in ihrem Parteiprogramm dem Thema Bürgerbeteiligung eigene Kapitel. Kommunen, Gemeinden und Verbände berichten regelmäßig über Bürgerbeteiligung 2.0.

Bei der ganzen Hochkonjunktur kommt natürlich eine Frage auf: Zählt Bürgerbeteiligung wirklich zu den wichtigen Themen der Zeit? Geht es hier um Mitwirkung oder geht es um die Durchsetzung persönlicher Interessen? Fördert der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung nicht die weitere Fragmentierung und Parzellierung der Gesellschaft? Verabschieden sich nicht immer mehr Menschen aus der Gemeinschaft, in dem sie Gated Communities bilden, sich abschotten, ihre Interessen durchsetzen und sich aus dem Gemeinwesen zurückziehen? Brauchen wir nicht einen Gesellschaftsdialog über die Zukunft von Staat und Gesellschaft? – **Einen Gesellschaftsdialog 2.0!** Wie können wir Menschen stärken und befähigen, Verantwortung für die Gesellschaft übernehmen? Wie können wir wieder zu einer echten Streitkultur finden, die dem Pluralismus Rechnung trägt und unterschiedliche Auffassung zulässt, ja sie geradezu herausfordert?

Wir müssen unsere Interessen auch mit anderen Interessen abgleichen. Das wird Zeit

und Kraft kosten. Ein solches Verhalten ist uns leider abhandengekommen. Viele Menschen wollen nicht zu einem Ausgleich kommen, sie nutzen das Gemeinwesen für ihre eigenen Vorteile und mehr nicht. Weglaufen und sparen ist zu einem Sport geworden.

Warum überhaupt Steuern zahlen wenn ja wie viele? Wie sichern wir Freiräume? Wie wollen wir künftig leben? Wie viel Einheitlichkeit und welche Strukturen brauchen wir? Wie gelingt es uns wieder Regelungen zum Beispiel durch Gesetze zu akzeptieren, umzusetzen und einzuhalten? Wir müssen Mehrheitsentscheidungen oder Urteile anerkennen. Die Entscheidungen repräsentativer Organe müssen akzeptiert werden. Ist nicht ein solcher gesellschaftlicher Dialog dringend notwendig um einen Grundkonsens herzustellen?

Konkret gefragt: Wie schaffen wir wieder diesen Grundkonsens in einer globalen und aufgeklärten Gesellschaft? **Wie können wir ein neues Miteinander in einer globalen Gesellschaft schaffen?** Wie können wir für all die moderne Kommunikation bestimmte Tools einsetzen? Welche sind das und wie machen wir das? Das geht nicht über Dokumente- wir brauchen mehr Dialoge! Wir brauchen mehr Streit um Dinge. Wir müssen in Alternativen denken. Wir müssen das horizontale Vertrauen stärken – Menschen mit Menschen – Gemeinde mit Gemeinde – Menschen mit Gemeinde. In dieser Kollaboration liegen die großen Chancen. Horizontales Vertrauen ist nachhaltiger und wichtiger als vertikales Vertrauen. Politische Verantwortung darf nicht durch privates Vertrauen ersetzt werden.

Wie also ist die Ausgangslage?

Das Politiksystem ist heute weitgehend von der Lebenswirklichkeit abgekoppelt. Bürge-

rinnen und Bürger begehren auf, weil die politische Systemwelt und die Lebenswelt sich auseinander entwickelt haben. Die Menschen fühlen sich mit ihren Alltagsproblemen nicht mehr angenommen. Die Politikverdrossenheit macht sich immer breiter. Bei einer Landratswahl dieses Jahr in Brandenburg sind knapp 20 Prozent überhaupt zu Wahl gegangen. Der Landrat konnte nicht gewählt werden, da das Quorum nicht erreicht wurde. Bei immer mehr Wahlen sind die Nichtwähler die „größere Partei“.

Die Menschen haben das Vertrauen in die Politik verloren. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und die Reaktionen der Politik ist dieser Vertrauensverlust in das politische System noch verstärkt geworden, da das Primat der Politik abhandengekommen ist. Die Parteien bedienen nicht die Emotion der Menschen. Gerade in unsicheren Zeiten brauchen die Menschen Haltepunkte, das Mitfühlen der Politik, die Authentizität der Führungskräfte.

Bürger werden weiter daran arbeiten, Teile des Internets in ein öffentliches Forum zu verwandeln. Menschen organisieren sich über Twitter oder Facebook und informieren sich über den aktuellen Planungsstand. Auch das Internet der Dinge wird einen Schub für mehr Bürgeraktivitäten auslösen. Um Infrastruktureinrichtungen wie zum Beispiel Theater, Kindergärten oder sonstige Gebäude zu planen, bedarf es einer Organisation die Pläne aufstellt, Aufträge vergibt und die Finanzierung sicherstellt. Es geht um Koordination von Geräten, Räumen und Fähigkeiten. Ohne einheitliche Organisation gibt es keine Maßnahmen.

Mit dem Internet der Dinge werden Gegenstände intelligent. Sie geben ständig Auskunft, zum Beispiel über ihren Zustand.

Immer mehr Gegenstände werden über digitale Adressen angesteuert. Unter der Voraussetzung, dass solche Informationen öffentlich sind, wird die Koordination von Geräten, Räumen und Fähigkeiten auch von anderen Akteuren wahrgenommen. Große hierarchische durch Mitglieder bzw. Steuern finanzierte Organisationen geraten hierbei unter Druck. Sie verlieren weitgehend ihre Monopolstellung. Neue Organisationsmuster entstehen unabhängig von Staat oder Kommune.

Vor kurzer Zeit war eine Crowdsourcing-Konferenz in Berlin, in dem auch über den Bau und die Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur durch die Zivilgesellschaft diskutiert wurde. Das gilt besonders für ereignisabhängige Konstellationen. Es gibt dann nicht die "alternativlose" Planung und Umsetzung.

Beispiel bei Naturkatastrophen: Man kann dann nicht nur Informationen weitergeben, sondern sehen, wo Hilfsgüter stecken und Transportmittel zur Verfügung stehen.

Bayern hat in seinem Programm „**Digitales Bayern 3.0**“ gefordert, die Öffentlichkeit an der Softwareentwicklung stärker zu beteiligen. Unter der Prämisse, dass digital wird, was digital werden kann, ist dies ein guter Vorschlag.

Unterzweig und ein wichtiger Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter. In Kommunen sollten sog. Hackdays veranstaltet werden. Der Impuls könnte z.B. von der Stadt oder Gemeinde kommen. Jedes Jahr könnte man einen solchen Hackday unter ein besonders Motto wie z.B. Hilfsdienste oder Wirtschaftsförderung stellen. Gerade junge Leute würden von diesen Hackdays angezogen werden – sich mit Gemeinwesen Arbeit auseinander zu setzen und ihre Potenziale einzubringen.

Das Internet hat ein gewaltiges emanzipatorisches Potenzial. Hier haben wir noch keineswegs die Potenziale ausgeschöpft. Was bedeutet nachhaltige Bürgerbeteiligung? Wir müssen verhindern, dass mehr Transparenz zu einer Asymmetrie bei der Interessenwahrnehmung durch Bürger führt:

Auf der einen Seite die, die mit Informationen sich artikulieren, Einfluss nehmen wollen und auf der anderen Seite die, die das nicht können oder beherrschen. Nachhaltige Bürgerbeteiligung muss eine zwei Klassengesellschaft verhindern. Nachhaltige Bürgerbeteiligung setzt eine Politik und Verwaltung offener Daten voraus. Ohne Open Data keine es keine nachhaltige Bürgerbeteiligung geben. Die Open-Data-Projekte sind massiv ausgebaut werden.

Die Unternehmensberatung McKinsey geht davon aus, dass die Konkurrenzfähigkeit einer Nation in Zukunft wesentlich vom Volumen und der Qualität der Daten abhängen wird, die Menschen zur Verfügung stehen

Was müssen wir tun?

Ich will zwei Handlungsfelder nennen:

Mehr Vertrauen schaffen und den Abschied von dem allmächtigen Staat nehmen.

Die Kommunalpolitik muss vitalisiert werden. Wir müssen uns auf den Weg zur „Mitmach-Stadt“ begeben. Die Demokratie und die Beteiligungsmöglichkeiten müssen der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung angepasst werden. Staat und Kommune müssen sog. Ermöglichungsräume schaffen in denen Bürgerinnen und Bürger ihre Ideen einbringen, sie diskutieren und Alternativen entwickeln.

Den Menschen muss Raum zum Mitmachen gegeben werden. Das kann ein realer aber auch ein virtueller Raum sein. Leute müssen sich auch mit ihren Emotionen und Wünschen in Veranstaltungen einbringen können, ohne dass sie gleich stigmatisiert oder schräg angeschaut werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist die gerade zu Ende gegangene Zukunftswerkstatt in Pforzheim, die u.a. in Facebook prominent und wirkungsvoll dargestellt wurde.

Die Frage der Betroffenheit muss neu beantwortet werden. Wer ist von einem Großvorhaben betroffen? Nur der, über dessen Haus die Hochspannungsleitung läuft oder möglicherweise auch der Nutznießer preiswerten Stroms in Süddeutschland?

Angesichts zunehmender Mobilität wohnen die Menschen oftmals in mehreren Gemeinden gleichzeitig. Dadurch ist es wichtig, dass wir mehr Transparenz schaffen müssen. Bürgerinnen und Bürger müssen mehr beteiligt werden. Alle Vorgänge im Parlament und Verwaltung sind öffentlich zu machen, sofern nicht Schutzinteressen Dritter berührt werden. Es sollte eine bessere und frühere Informationsquelle über Projekte von allen Beteiligten u.a. durch Simulationsmodelle und Präsentationen im Internet geben.

Mit Open-Government kann sich die Politik und Verwaltung gegenüber dem Bürgern und Wirtschaft mehr öffnen.

→ Mehr Kollaboration – mehr Transparenz – mehr Partizipation

In der ersten Stufe ergibt sich eine Öffnung von Innen durch Open Data.

In der zweiten Stufe ergibt sich eine beidseitige Öffnung Verwaltung/Politik – Bürger – Grundlage für moderne Kooperation mit Bür-

gern/Stakeholdern auf Augenhöhe – Co-Produktion.

Alternativen müssen hierbei zugelassen werden. Daten müssen maschinenlesbar bereitgestellt werden. Behörden und Unternehmen müssen bei Großvorhaben auch mobile Bürgerbüros einrichten und zwar vom ersten Tag der Planung an und nicht erst, wenn die Bagger anrollen. Mehr Mitwirkung durch Bürgerinnen und Bürger.

Formelle Beteiligung

Formelle Verfahren und Repräsentative Elemente sind zu stärken bzw. zu erweitern. Bei Kommunalwahlen ist das Wahlrecht auf 16. Jahre abzusenken. Planungsverfahren sind zu beschleunigen. Kein Planungsverfahren darf länger als fünf Jahre dauern. Die Informationsfreiheitsgesetze müssen ausgebaut werden. Bei Raumordnungsverfahren und bei Umweltverträglichkeitsprüfungen sind Beteiligungen der Bürger zuzulassen.

Informelle Beteiligung

Aufbau offener Innovationsarenen für Bürgerbeteiligung. Förderung von informellen Dialogen insbesondere im vorpolitischen Raum. Den Bürger als Partner und Co-Produzenten von Verwaltung beteiligen. Verstärkte Beteiligung von Bürgern z.B. an Energiegenossenschaften.

Was können wir tun?

Wir müssen den Menschen wieder zuhören. Auf öffentlichen Plätzen müssen "Fortschrittsticker" stehen, die über die Lage der Politik vor Ort Auskunft geben. Coupons für Bürgerengagement könnten ausgegeben werden, die dann bei der Kommune eingelöst werden, z.B. für Theaterbesuche. Wir brauchen eine Plattform für Anerkennungskultur beim Bürgerengagement.

Vom Wutbürger zum Mutbürger – Wege zur Bürgerbeteiligung 2.0

Es ist nur ein Buchstabe. Stellt man das "W" auf den Kopf, erhält man ein "M". Aus dem Wutbürger wird ein Mutbürger. Es ist ganz einfach. Und doch liegen zwischen diesem Tausch Welten. Wie gelingt es Enttäuschungen, Vertrauensverlust, destruktive Kritik und mangelnde Bereitschaft zum Mitmachen umzuwandeln in Vertrauen, in konstruktive Kritik, in Engagement und eine positive Grundstimmung?

Social Media ist der Integrationsmotor der Bürgergesellschaft.

Social Media soll Politik nicht ersetzen, sondern ergänzen.

***Franz-Reinhard Habbel** ist Sprecher des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.*

Citizen Entrepreneurship

Felix-Robinson Aschoff, Gerhard Schwabe

Der Begriff des “Citizen Entrepreneurs” ist bisher in der wissenschaftlichen Literatur kaum klar definiert oder beschrieben worden. Wir möchten daher zu Beginn erläutern, was wir unter diesem Begriff verstehen und warum wir glauben, dass dieses Konzept eine wachsende Bedeutung für zukünftige städtische und regionale Entwicklungen haben wird. Citizen Entrepreneurship kann sich entweder auf einzelne Bürger einer Stadt beziehen, die eigenverantwortlich eine Initiative starten, oder auf ein komplexes Zusammenspiel zwischen Bürgern, regionalen Unternehmen sowie städtischen Einrichtungen.

Im ersten Fall charakterisiert sich der “Citizen Intrapreneur” für uns folgendermassen, wobei nicht immer alle der folgenden Eigenschaften in gleicher Weise zutreffen müssen:

- Der Citizen Entrepreneur startet seine Unternehmung oft aus einem eigenem Le-

benskontext heraus, d.h. er oder sie möchte Probleme lösen, die sie selbst betreffen.

- Die Zielgruppe des Citizen Entrepreneurs sind oft “Peers”, d.h. also Personen, die sich in einem ähnlichen Lebenskontext befinden, wie sie selbst und mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind.
- Profit(maximierung) ist in der Regel nicht das Hauptziel von Citizen Entrepreneurship
- Das soziale Miteinander ist oft eine wichtige Komponente von Citizen Entrepreneurship

Diese Beschreibungen überschneiden sich zum Teil mit Charakterisierungen wie sie auch zu “Social Entrepreneurship” in der Literatur vorliegen. Der Unterschied liegt jedoch darin, dass der Citizen Entrepreneur in sei-

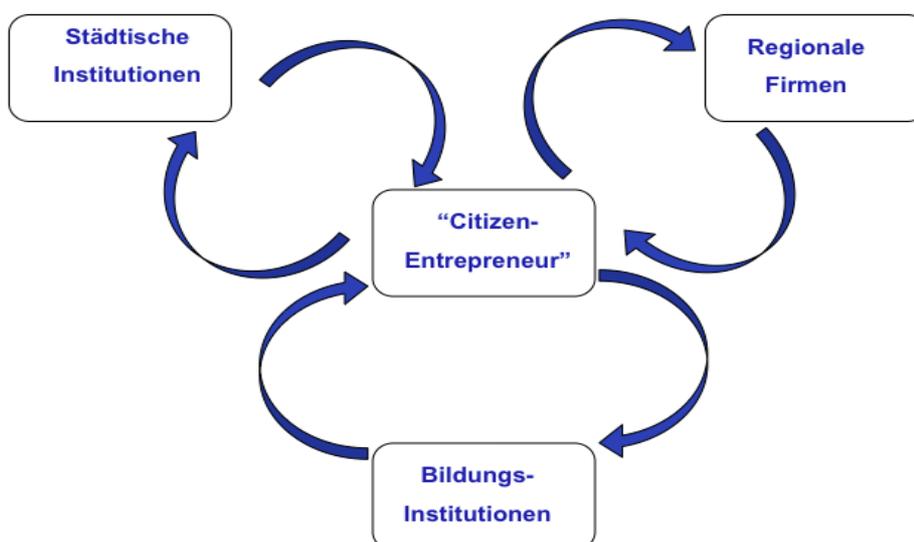


Abb. 1: Regionales Ökosystem des “Citizen-Entrepreneurs”

nem Wirken auf eine Stadt oder Region bezogen ist und innerhalb eines "lokalen Ökosystems" agiert.

Citizen Entrepreneurs interagieren hierbei oft mit anderen regionalen Institutionen, wie z.B. städtischen Behörden, regionalen Firmen oder Bildungseinrichtungen. Hierbei machen sie sich lokale Synergien zu Nutze, wie soziale Kontakte die über kurze Distanzen leicht initiiert und aufrecht erhalten werden können. Trotz einer zunehmenden digitalen Vernetzung unserer Gesellschaft zeigt sich in diesem Kontext auch, dass die geografische Entfernung beim Wissensaustausch eine wichtige Rolle spielen kann. Beispiele für Citizen Entrepreneurs sind lokale Selbsthilfegruppen, wie z.B. die Nightline, eine telefonische Anlaufstelle von Studierende für Studierende, städtische Tafeln, die Lebensmittel, die nicht mehr verkauft werden an Bedürftige verteilen, oder Wohnungsbau-Genossenschaften.

Der Bezug zu Entrepreneurship entsteht in diesen Fällen dadurch, dass zumindest die Gründergeneration solcher Initiativen ähnliche Eigenschaften haben müssen bzw. ähnliche Herausforderungen begegnen, wie dies bei Unternehmern der Fall ist. Sie müssen die Umsetzung einer Idee konsequent verfolgen, Ressourcen wie Räume, Fahrzeuge, Material sicherstellen und weitere Mitglieder für eine aktive Teilnahme motivieren. Wie oben beschrieben greifen sie hierzu auf Ressourcen anderer Einrichtungen in der Stadt zu und bieten zugleich eine wichtige Dienstleistung für das soziale Miteinander.

Citizen Entrepreneurship im Zusammenspiel mit Unternehmen und städtischen Institutionen

Wie oben erwähnt sehen wir darüber hinaus einen erweiterten Begriff des "Citizen Entrepreneurship", bei dem die Bürger einer Stadt Probleme aus ihrem Umfeld z.B. in Zusammenarbeit mit einem Unternehmen lösen und zugleich zur Innovationskraft einer Region beitragen. Im folgenden soll hierzu ein Konzept beschrieben werden, das beginnend in 2011 in einer Reihe von Workshops in Zürich erarbeitet wurde. An diesen Workshops haben Vertreter der Stadt Zürich, regionale Unternehmen sowie Vertreter der Hochschulen teilgenommen. Die Stadt Zürich beschreibt zur Veranschaulichung des Konzeptes folgende beispielhafte Situation:

Herr Maier ist ein älterer Herr, der beim Gehen schon recht beeinträchtigt ist. Immer wieder kommt es zu der Situation, dass die Grün-Phasen an Ampeln für Herrn Maier zu kurz sind. Dies führt für ihn regelmäßig zu Stress und in einigen Fällen bereits zu Stürzen. In seinem Seniorenheim erfährt Herr Maier, dass eine Reihe der Bewohner dasselbe Problem haben. Es gelingt Herrn Maier, Kontakt zur Stadt sowie auch zu einem in der Region ansässigen Elektronik-Unternehmen herzustellen. Es entsteht daraufhin die Idee, einen Sender zu entwickeln den entsprechende Personen bei sich tragen können, um die Grünphase an Ampeln zu verlängern. Das Unternehmen ist an der Zusammenarbeit mit Herrn Maier als "Innovationspartner" interessiert, weil es mit ihm zusammen sowie mit weiteren Testteilnehmern einen Prototypen des Senders in einem kleinen Gebiet der Stadt testen kann. Nach erfolgreicher Pilotphase wird die Technologie in weiteren Stadtteilen eingesetzt.

Die entscheidende Herausforderung an einem Szenario wie diesem besteht darin, die verschiedenen Stakeholder zusammenzubringen. Zu diesem Zweck wurden öffentliche Räume sowie auch eine Web-Plattform diskutiert. Die Interessen der involvierten Stakeholder-Gruppen wurde hierbei in den Workshops folgendermaßen charakterisiert:

Stadt

Die Stadt hat ein Interesse daran, den Bürgern eine Plattform zu bieten, um Ideen einzubringen, selbst an der Umsetzung mitzuwirken und somit ihre Lebensqualität zu verbessern. Darüber hinaus möchte sie die Innovationskraft der Region Zürich steigern und Synergien nutzen.

Industrie

Die Unternehmer haben ein Interesse daran, das Innovationspotenzial der Bürger stärker zu nutzen. Es geht dabei um die Identifikation von alltäglichen Problemen oder Ideen, die Innovationsprojekte anstoßen können. Darüber hinaus kann eine Zusammenarbeit in Form von Feldversuchen und Prototypen sehr nützlich sein, um Projekte erfolgreich durchzuführen und Fehlinvestition zu vermeiden. Darüber hinaus ergeben sich Kontakte zu Talenten und Investoren.

Hochschulen

Die Hochschulen entwickeln vor allem in den ingenieurwissenschaftlichen Bereichen Prototypen, die möglicherweise Potenzial hätten für eine industrielle Weiterentwicklung. Die Hochschulen sind ebenso an einer Zusammenarbeit mit Einwohnern z.B. zur Prototypenentwicklung interessiert.

Einwohner

Die Einwohner sollen die Möglichkeit erhalten, die Stadt mit ihren eigenen Ideen zu verändern. Zugleich ermöglichen entsprechende Plattformen die Ausbildung von Netzwerken

zwischen den Bürgern sowie zwischen Bürgern und Unternehmen.

In diesem Kontext spielt der Begriff des Entrepreneurship eine wichtige Rolle. Es war den Workshop-Teilnehmern wichtig, dass es sich bei diesem Ansatz nicht um eine Art Ideenbriefkasten handelt, bei dem z.B. die Stadt dann die Umsetzung übernimmt. Der Ansatz bestand darin, dass Personen mit entsprechend innovativen Ideen sich auch an der Umsetzung beteiligen und an der Ausgestaltung aktiv mitwirken. Das zentrale Konstrukt der Plattform waren daher auch nicht "Ideen" sondern "Projekte". Diese Projekte sollten sich von einer frühen Idee bis zu einem Produkt entwickeln. Im Verlauf dieser Projekte sollte die Initiatorin die Möglichkeit haben, weitere Personen auf der vernetzten Plattform einzuladen. Zudem sollte es ein Konzept mit Mentoren bzw.. Advokaten z.B. aus Unternehmen oder den Hochschulen geben, die ein Projekt als Berater voranbringen und von ihren Netzwerken profitieren lassen. Zentral war darüber hinaus die Möglichkeit, gemeinsam Experimentier- bzw.. Prototypenphasen zu durchlaufen bevor Projekte eventuell kommerzialisiert werden. Das Konzept verfolgte also bis zu einem gewissen Grad den Ansatz, Innovationsstrategien wie sie intern für Unternehmen entwickelt wurden (z.B. Desouza 2011) auf ein städtisches Ökosystem zu übertragen.

Prototyp einer "Citizen Entrepreneurship" Plattform

Aufgrund diese Anforderungen wurde in einem studentischen Projekt eine erste Plattform für diesen innovativen Austausch entwickelt (vgl. Abb. 2). Hierbei wurden Elemente des Projektmanagements mit Social Media Funktionalitäten verbunden. Plattformteil-

nehmer können Projekte anlegen und in verschiedenen Rollen (z.B. Sponsor, Unternehmens-Vertreter etc.) auftreten und auch verschiedene Kompetenzen (z.B. Webdesign) kommunizieren, die sie in Projekte einbringen möchten. Das System enthält ein Reputationssystem, das darauf beruht, dass sich Teilnehmer gegenseitig Referenzen schrei-

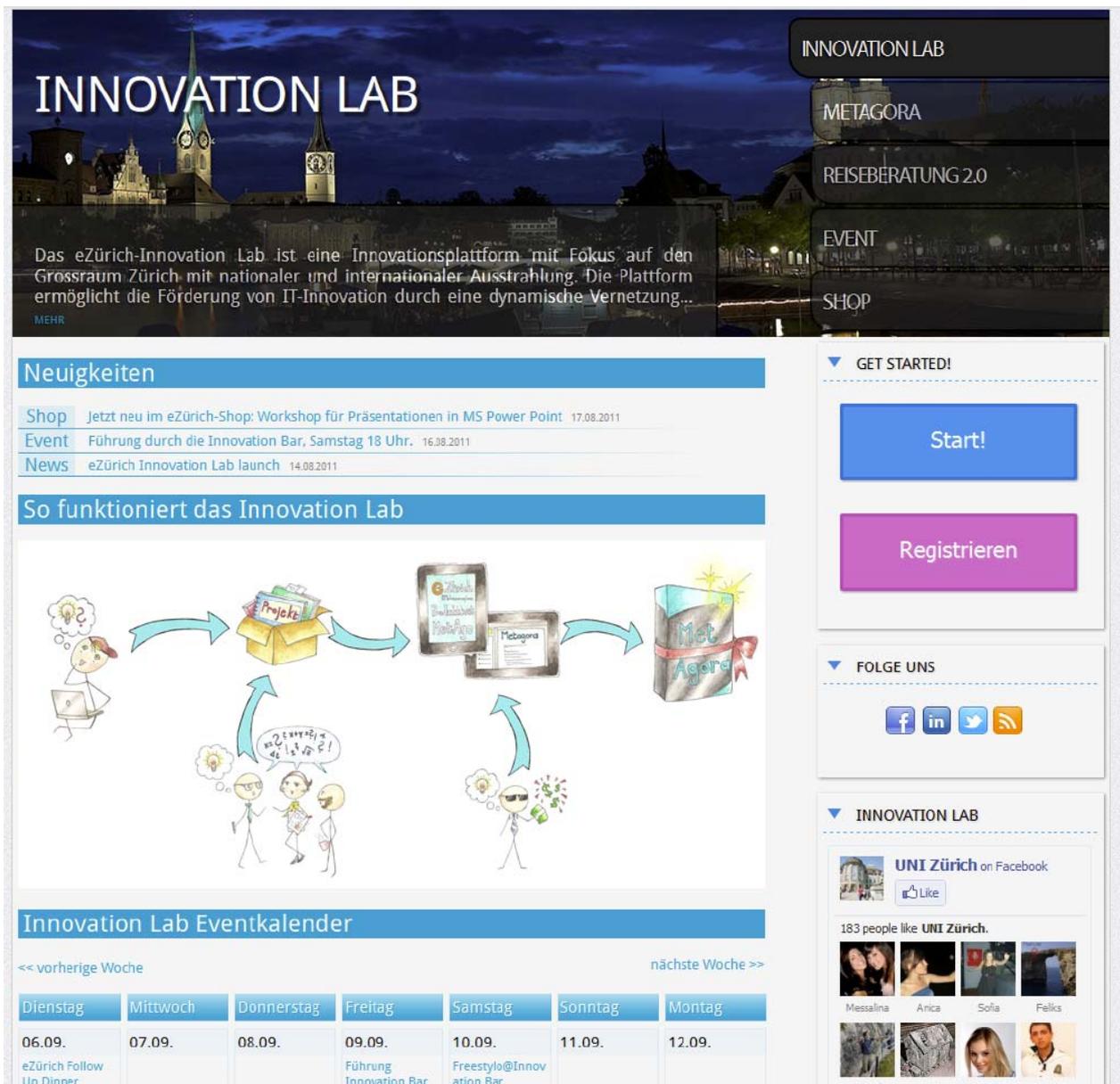


Abb. 2: Screenshot des "Citizen Entrepreneurship" Prototypen

ben und es besteht die Möglichkeit Credits zu erwerben, mit denen in einem „City Shop“ etwas erworben werden kann. Die Plattform enthält ebenso einen Kalender mit Hinweisen auf Austauschmöglichkeiten in der „Off-line Welt“, wie einer sogenannten Innovation Bar. Diese Verknüpfung erschien wichtig, weil so die Vorteile lokaler Nähe genutzt werden sollte und weil eine Online-Plattform alleine oft nicht ausreicht, um eine ausreichend große User-Community anzuziehen. Es bestand zudem die Möglichkeit, sich über Benutzerkonten bestehender sozialer Netzwerke anzumelden, um den Aufwand einer neuen Registrierung möglichst gering zu halten.

Erkenntnisse und Herausforderungen

Das Konzept sowie der Prototyp wurde von den Workshop-Teilnehmern, einer Reihe von weiteren Experten sowie auch von Studierenden beurteilt. Die Idee und Konzeption von „Bürger Innovation“ wurde gerade von den Studierenden als sehr positiv empfunden. Als weitere Anregungen wurde insgesamt genannt:

- Die „Off-line“ Komponenten (wie z.B. Innovation-Bars) weiter auszubauen
- Den lokalen Bezug der Plattform stärker zu betonen z.B. durch geografische Visualisierung der Projekte
- Möglichkeiten zur mobilen Nutzung zu ergänzen
- Der Community die Möglichkeit geben, selbst an den Funktionalitäten der Plattform mitzuwirken

Als weitere Herausforderung ist schließlich zu nennen, inwiefern sich eine erfolgreiche Anreizstruktur zur Teilnahme umsetzen lässt

und welche der städtischen Stakeholder die Plattform auf Dauer betreiben soll.

Aktuelle Tendenzen für mehr „Citizen Entrepreneurship“

- Bürger sind heute bereits in einem Masse über digitale Plattformen vernetzt wie nie zuvor. Dies eröffnet neue Möglichkeiten der innovativen Kooperation.
- Die moderne Arbeitswelt ist zunehmend durch kreative Projekte mit hoher Eigenverantwortung geprägt. Diese Erfahrungen und Kompetenzen können auch auf den privaten Bereich übertragen werden.
- Das Bedürfnis nach bürgerlicher Mitbestimmung bei regionalen Projekten scheint zu wachsen und erfordert neue Formen der regionalen Kommunikation und Kooperation.

Literatur

Desouza, K. C. (2011). *Intrapreneurship: Managing Ideas Within Your Organization*. University of Toronto Press.

Nakic, D., Neugebauer, F., Oggier, D. Sadat, A. (2011): Abschlussbericht Masterprojekt Zürich Innovation Lab. Universität Zürich. Betreuung: Aschoff, F.-R., Riehs, G., Schwabe, G.

Dr. Felix-Robinson Aschoff und
Prof. Dr. Gerhard Schwabe, Institut für
Informatik, Universität Zürich

Social Entrepreneurship – Nachhaltige Bürgerbeteiligung durch soziales Unternehmertum

Saskia Richter

Mit den Protesten gegen Großbauprojekte wie Stuttgart 21 und den Ausbau des Münchener Flughafens, Windkraftanlagen und Wasserspeicherwerke hat sich in Deutschland das Phänomen des Wutbürgers entwickelt. Der Wutbürger sei konservativ, wohlhabend und mittleren Alters; früher sei er staatstragend gewesen, heute zutiefst empört über die Politik, so der *Spiegel*-Journalist und Erfinder des Wortes Dirk Kurbjuweit.¹ Das Göttinger Institut für Demokratieforschung hat das Phänomen des Wutbürgers untersucht und kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass der Protest der Wutbürger ein bürgerlicher nicht uneigennütziger Protest sei, der aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren noch zunehmen könnte.² In der Gesellschaft gibt es also viel Potential für politische Partizipation, die sich nicht nur in Form von Protest, sondern ebenfalls in Bürgerbeteiligung ausdrücken kann. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich daher mit nachhaltiger Bürgerbeteiligung, hier durch soziales Unternehmertum.

Das Phänomen des sozialen Unternehmertums – unter dem internationalen Namen Social Entrepreneurship bekannt – verbreitet sich seit den 1980er Jahren. Während dieser Zeit gründete (1980) und etablierte Bill Dray-

ton die Organisation *Ashoka* zur Förderung von Social Entrepreneuren. *Ashoka* ist heute weltweit tätig und identifiziert Social Entrepreneure – und nennt sie Changemaker – die mit ihren Ideen und unternehmerisch agierenden Organisationen dazu in der Lage sind, sozialen Wandel voran zu treiben. Parallel entwickelte Muhammad Yunus aus Bangladesch die Grameen Bank für Mikrokreditfinanzierung, mit der er 2006 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Auch für Yunus ist ein Sozialunternehmen, das Social Business, eine unternehmerisch arbeitende Organisation, die ihre Gewinne reinvestiert, um soziale Probleme zu lösen. Des Weiteren fördern in Deutschland die *Schwab Foundation*, die gemeinnützige *Auridis* GmbH und soziale Investoren wie *Bon Venture* soziales Unternehmertum.³

Viele Sozialunternehmer sind im Bereich Sozialwirtschaft lokalisiert. Sie sind im sogenannten Dritten Sektor der Zivilgesellschaft zu finden und entwickeln als Vereine, Stiftungen, gGmbHs und NGOs Geschäftsmodelle für behinderte Menschen, sozial Benachteiligte oder gesellschaftliche Außenseiter. Politische Partizipation ist dabei eher ein Randphänomen. Zwischen 2010 und 2012 hat die Stiftung Mercator mit dem Mercator-Forscherverbund „Innovatives Soziales Handeln – Social Entrepreneurship“ verschiedene

¹ Vgl. o.V.: „Bürgerproteste“. Wutbürger ist Wort des Jahres, in: Spiegel online, 17.12.2010.

² Vgl. Franz Walter u.a.: Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?, Hamburg 2013 und ders.: Studie über Wutbürger. Alt, stur, egoistisch, in: Spiegel online, 08.09.2011.

³ Vgl. weiterführend zum Thema Ann-Kristin Achleider u.a. (Hg.): Finanzierung von Sozialunternehmern. Konzepte zur finanziellen Unterstützung von Social Entrepreneurs, Stuttgart 2007.

Studien zum Thema gefördert und damit die Situation in Deutschland vermessen.⁴ Aus dem Projekt heraus wurden Handlungsempfehlungen formuliert, u.a. die Förderung von Strukturen für Soziale Innovationen, den Aufbau einer Transferagentur zur Vernetzung von Social Entrepreneuren und Intermediären, die Anpassung von Finanzierungsangeboten an den Lebenszyklus sowie ein verbessertes Reporting seitens der Sozialunternehmer und die Erforschung von Erfolgsfaktoren für Sozialunternehmertum durch Universitäten.

Im Rahmen des Themas Bürgerbeteiligung und Soziales Unternehmertum stellt der Beitrag drei Organisationen vor: Abgeordnetenwatch.de, Change.org und Avaaz.

Abgeordnetenwatch.de ist 2004 als ehrenamtliche Initiative im Rahmen der Wahl zur Bürgerschaft in Hamburg entstanden und 2008 in das Fördernetzwerk von Ashoka aufgenommen worden.⁵ Mitgründer und Gesicht des Projektes ist der LSE-Absolvent (London School of Economics) und Sozialunternehmer Gregor Hackmack (Jahrgang 1977). Er selbst beschreibt seine Gründungsmotivation so, dass er oft erstaunt war, dass sich Mehrheiten in der Bevölkerung nicht unbedingt in den Mehrheiten der Parlamente niederschlu-

gen, wie etwa während des Irak-Krieges in Großbritannien; dagegen wollte er etwas unternehmen. In Hamburg habe er dann den Online-Wahlkampf für den Volksentscheid vom 13. Juni 2004 zur Änderung des Wahlrechts organisiert, mit dem ein Einstimmwahlrecht durch ein personalisiertes Verhältniswahlrecht ersetzt werden sollte, und gegen die Stimmen der Volksparteien mit geringen finanziellen Mitteln zum Erfolg geführt. Heute möchte *abgeordnetenwatch.de* der Politikverdrossenheit in Deutschland entgegen wirken; die Vision ist eine selbstbestimmte Gesellschaft, die durch mehr Beteiligungsmöglichkeiten und Transparenz in der Politik befördert werden soll.

Change.org ist eine Partizipationsplattform, der Organisationsgründer Ben Rattray zählt nach *TIME* 2012 zu den 100 einflussreichsten Menschen der Welt.⁶ Auch selbst sieht die Organisation so; aus deren Selbstdarstellung lassen sich Selbstverständnis sowie Bedeutung des Internets erkennen:⁷

„*Change.org* ist die größte Petitionsplattform der Welt. Wir möchten Menschen weltweit die Möglichkeit geben, sich für die Welt einzusetzen, in der sie leben möchten. Derzeit nutzen über 25 Millionen Menschen aus 196 Ländern unsere Plattform. Jeden Tag starten Menschen Kampagnen auf *Change.org* und verändern so ihr Umfeld – auf lo-

⁴ Vgl. hier und zu den folgenden Handlungsempfehlungen Stephan A. Jansen, Rolf Heinze, Markus Beckmann (Hg.): *Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen* (im Erscheinen).

⁵ Vgl. hier und im Folgenden Saskia Richter: *Zivilgesellschaft und Sozialunternehmen. Abgeordnetenwatch.de als Motor für politische Partizipation jenseits von Parteien?*, in: Stephan A. Jansen, Rolf Heinze, Markus Beckmann (Hg.): *Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen* (im Erscheinen).

⁶ Vgl. hier und im Folgenden Saskia Richter: *Politische Partizipation und soziale Bewegungen in sich wandelnden Gesellschaften. Von Bürgerinitiativen zu Online-Netzwerken*, in: Marianne Kneuer (Hg.): *Demokratischer durch das Internet?* (Arbeitstitel; im Erscheinen).

⁷ *Change.org/Über uns* <http://www.change.org/de/Über-uns> [Zugriff 14.01.2013].

kaler, nationaler und globaler Ebene.
[...]

Wir leben in aufregenden Zeiten. Die Chance, dank digitaler Vernetzung einen Unterschied zu machen, ist heute größer als je zuvor. Bisher erforderte es viel Zeit, Geld und eine aufwändige Infrastruktur, um Menschen hinter einem Anliegen zu versammeln. Doch die digitalen Medien vernetzen und stärker als je zuvor. [...]"

Auf *Change.org* können die Nutzer Petitionen zu selbst gewählten Themen starten. Professionellen NGOs steht die Plattform ebenfalls zur Verfügung, doch bei deren Nutzung werden pro Unterschrift Gebühren fällig, mit denen das Geschäftsmodell Einnahmen generieren kann. Der Umsatz ist hoch: Es sind die etwa 300 zahlenden Kunden von Ben Ratray mit denen er in 2012 fünfzehn Millionen Dollar einnahm.⁸ Zum Vergleich: *abgeordnetenwatch.de* hatte im Jahr 2011 Einnahmen in Höhe von 200.000 Euro.⁹ Inhaltliche Bereiche sind Tiere, Gerechtigkeit, Bildung, Umwelt, Gesundheit, Menschenrechte etc. Die Mitarbeiter von *Change.org* achten darauf, dass in den Petitionen demokratische Grundwerte eingehalten werden.¹⁰ Als erfolgreiche Kampagne stellt die Paula Hannemann, Cam-

paigns Director für Deutschland, den Fall einer US-amerikanischen Studentin heraus.¹¹ Die Bank of America führte neue Kontoführungsgebühren ein, gegen die die Studentin eine Petition startete und innerhalb eines Monats über 300.000 Unterstützer mobilisierte. Nach einer folgenden Medienberichterstattung wurde die Gebührenerhöhung zurückgezogen; andere Banken verzichteten auf ähnliche Vorhaben.

Das Netzwerk bzw. die selbsternannte Bewegung *Avaaz.org* deckt mit Klimaschutz, Menschenrechten und Gerechtigkeit ähnliche Themen ab wie *Change.org*.¹² Wie die Organisation Campact in Deutschland hat auch *Avaaz.org* die US-amerikanischen Kampagne der Demokraten MoveOn.org zum Vorbild.¹³ *Avaaz.org* möchte ein Sprachrohr sein und Aufmerksamkeit generieren. *Avaaz* möchte Menschen unabhängig von gesellschaftlicher Zugehörigkeit eine Stimme geben und politisch Einfluss nehmen. Dabei nutzt die Organisation das Internet, um Aktionen zu bündeln und vereint für das Gemeinwohl einzutreten und um politische Entscheidungen zu beeinflussen. *Avaaz.org* handelt in 15 Sprachen und besteht aus einem professionellen Team, das gemeinsam mit Freiwilligen arbeitet. Die Organisation finanziert sich ausschließlich durch Mitgliederspenden; demo-

⁸ Vgl. Tomio Geron: The Business Behind Change.org's Activist Petitions, in: Forbes, 05.11.2012.

⁹ Vgl. Jahreskurzbericht Parlamentwatch e.V. 2011, https://www.abgeordnetenwatch.de/finanzierung_parlamentwatch_e_v-347-0.html [abgerufen am 06.07.2012].

¹⁰ Vgl. Birgit Ladewig: Die Petitionsplattform für sozialen Wandel, in: The European Circle, 28.11.2012, <http://www.european-circle.de/greenmag/greenmag/datum/2012/11/28/die-petitionsplattform-fuer-sozialen-wandel.html> [abgerufen am 05.01.2013].

¹¹ Vgl. ebd.

¹² Vgl. hier und für den Themenabschnitt Gregor Peter Schmitz: Per Mausklick zur besseren Welt, in: Spiegel online, 16.01.2010 und zudem *Avaaz.org/de* Über uns www.avaaz.org/de/about.php [Zugriff 17.01.2013].

¹³ Vgl. u.a. Günter Metzges: Online-Bürgernetzwerke. Eine neue Organisationsform jenseits von Parteien, NGOs und Medien, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet, Bonn 2007, S. 214-229.

kratische Rechenschaftspflicht sei fest in den Funktionsweisen der Organisation verankert; von Unternehmen und Regierungen werden keine Spenden akzeptiert.¹⁴

Welches sind nun die Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit von Bürgerbeteiligung durch soziales Unternehmertum? Die vorgestellten Organisationen entsprechen nicht alle den Kategorien sozialen Unternehmertums. Während *Abgeordnetenwatch.de* und *Change.org* per Definition Sozialunternehmen sind – Gregor Hackmack ist als Gründer von *Abgeordnetenwatch.de* Ashoka-Fellow geworden, *Change.org* ist als B (Benefit) Corporation zertifiziert und daher für Shareholders und Gesellschaft gleichermaßen verantwortlich. *Avaaz.org* beschreibt sich als Spendenfinanzierte Organisation; ein Geschäftsmodell ist hier zunächst nicht ersichtlich.

Alle präsentierten Organisationen haben die Ermöglichung von gesellschaftlicher und/oder politischer Partizipation zum Thema, die einen gesellschaftlichen Wandel zum Ziel hat. M.E. grenzen sich die vorgestellten Initiativen damit von den eingangs beschriebenen Protestbewegungen ab, die spezifische Projekte ablehnen, aber keine Alternativen präsentieren.¹⁵ So geht es bei der Betonung einer ablehnenden Haltung zwar auch um die Beeinflussung einer Regierungs- oder Unternehmensentscheidung, im Falle des Wutbürgers jedoch selten um eine produktive Partizipationsentscheidung, die auf Gestaltung der Gesellschaft abzielt.

Während sich Protestbewegungen auf die Ablehnung gesellschaftlicher Entwicklungen oder politischer Entscheidungsprozesse fokussiert, zielt nachhaltige Bürgerbeteiligung darauf ab, Bürger in gesellschaftliche und politische Prozesse zu integrieren. Entweder durch verbesserte Kommunikation zwischen Politikern und Wählern – so wie es *Abgeordnetenwatch.de* praktiziert, oder durch Empowerment des einzelnen Bürgers, indem wie bei *Change.org* und *Avaaz.org* die Möglichkeit der eigenen Partizipation eröffnet wird. Insbesondere bei den letzten beiden Plattformen spielen Wahlberechtigung und Nationalität keine Rolle. Die Bürgerbeteiligung via Internet kann somit auch Menschen integrieren, die bei Wahlentscheidungen ausgeschlossen sind, z.B. Migranten, Jugendliche, Ausländer, im Grunde sogar Personen, denen wegen einer Behinderung die Mündigkeit entzogen wurde.

Den genannten Organisationen ist gemeinsam, dass sie das Internet zur Umsetzung ihrer Ziele nutzen.¹⁶ Mit dem Internet können sie ihre Vorhaben – anders als politische Initiativen und soziale Bewegungen der 1970er Jahre – grenzübergreifend, zeitgleich und kostengünstig bzw.. -neutral umsetzen. Zudem steigt mit der Verbreitung des Internets die Reichweite von Partizipationsangeboten. Nach und nach werden so auch unterentwickelte Länder in Afrika und Asien erreicht.

Der Erfolg der genannten Organisationen wird letztlich von ihrer Integration in die jeweilige nationale und trans- und internationale Zivilgesellschaft abhängen. Reaktionen von

¹⁴ Vgl. Avaaz.org/de Über uns www.avaaz.org/de/about.php [Zugriff 05.03.2013].

¹⁵ Vgl. zur Kategorie Protest Christoph J. Virgl: Protest in der Weltgesellschaft, Wiesbaden 2011.

¹⁶ Vgl. zu Politik und Internet Marianne Kneuer: Demokratischer durch das Internet? Potenzial und Grenzen des Internets für die Stärkung der Demokratie, in: Politische Bildung 1/2012, S. 28-53.

Medien sowie die Akzeptanz der Politik wird ebenfalls eine große Rolle spielen. Gleichzeitig zeigen die Organisationen schon heute, dass sie bei großer Mobilisierung von Unterstützern und dem Aufgreifen relevanter Themen nicht überhört werden und bestehenden gesellschaftlichen Kommunikations- und Aktionsebenen sinnvoll ergänzen.

Dr. Saskia Richter, *Universität Hildesheim,
Institut für Sozialwissenschaften*

Anmerkungen zu offenen und IT-gestützten Formen der Zusammenarbeit beim Regierungs- und Verwaltungshandeln

Jörn von Lucke

1 Vom offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln zu offenen und IT-gestützten Formen der Zusammenarbeit

Aus der Öffnung von Staat und Verwaltung durch Web 2.0-Technologien und Social Media entwickeln sich derzeit viele neuartige Ansätze für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Noch dominieren Vorschläge zu Open Data, Transparenz 2.0 und Partizipation 2.0 die öffentliche Diskussion. Mit Blick auf die künftigen finanziellen Herausforderungen, den anstehenden demographischen Wandel und den Aufruf zu einer „Shareconomy“ (Motto der CeBIT 2013) sollte sich der öffentliche Sektor zeitnah auch mit den Potentialen einer Zusammenarbeit 2.0 auseinander setzen. Im gegenseitigen Öffnen, Austauschen, Teilen und Kooperieren nach politischen Entscheidungen stecken bemerkenswerte Produktivitätspotentiale. Diese sind bisher kaum beachtet worden. Im Folgenden werden einige ausgewählte Ansätze einer offenen IT-gestützten Zusammenarbeit beim Regierungs- und Verwaltungshandeln unter Berücksichtigung von Outsourcing und Crowd Sourcing vorgestellt.

Bei der Zusammenarbeit geht es um die koordinierte Zusammenarbeit von Personen oder Organisationseinheiten zur Erreichung von gemeinsam vereinbarten Zielen. Die involvierten Partner bringen dazu eigene Ressourcen wie Daten, Informationen, Wissen, Maschinen, Arbeitskraft und Kapital ein. Gemeinsam wirken sie ganz im Sinne echter Koproduktion derart zusammen, dass aus diesem Zusammenspiel der Kräfte vorher-

sehbare Ergebnisse (Output), gesellschaftliche Auswirkungen (Outcome) und konkrete Veränderungen (Impact) resultieren. Jede Zielerreichung wird an diesen Resultaten gemessen.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen Personen und Organisationseinheiten eine elektronische Zusammenarbeit. Das Internet erlaubt es Interessierten, sich weltweit elektronisch zusammenzuschließen. Selbst technische Laien arbeiten heute etwa über Facebook problemlos mit anderen Menschen zusammen. Auf Wunsch lassen sich offene Formen der Zusammenarbeit realisieren, indem Dienste für Dritte geöffnet werden: behördenintern, verwaltungsintern, mit Partnern oder komplett öffentlich.

Eine Zusammenarbeit mit externen Partnern wird dort favorisiert, wo sie Staat und Verwaltung Vorteile und Mehrwerte verspricht. Behörden profitieren, wenn sie auf externe Ressourcen von Partnern zurückgreifen können, ohne diese selbst permanent vorhalten zu müssen. Dieser Ansatz entspricht einem Outsourcing, also der Auslagerung von Aufgaben an Externe. Aus fixen Kosten werden so variable Kosten. Dies passt zum Ansatz der Dienstleistungszentren, die sich innerhalb der Verwaltung als Dienstleister für mehrere Behörden positionieren. Wichtige Anwendungsfelder sind das IT-Outsourcing, Shared Services und Cloud Services. Realistisch bedeutet dies einen Rückgriff auf Ressourcen und Arbeitskräfte weniger Akteure.

Über das Internet kann aber auch eine Zusammenarbeit mit Vielen eingegangen werden, falls sich daraus Vorteile und Mehrwerte ergeben. Zu denken wäre etwa an die Lösung von komplexen Aufgaben und Problemen, an denen eine kleinere Gruppe scheitern würde: Etwa die Erstellung von Inhalten, die Programmierung, die Bewertung oder die Generierung von Innovationsimpulsen. Ein solcher Ansatz entspricht einem Crowd Sourcing, also der Auslagerung von Arbeiten und Leistungen auf die Intelligenz und Arbeitskraft einer unbestimmt großen, heterogenen Masse meist unentgeltlich tätiger Freizeitaktivisten im Internet.

An Hand des sechsstufigen Politikzyklus lässt sich sehr gut darstellen, was Zusammenarbeit für das Handeln von Regierung und Verwaltung bedeutet. Die offenen Formen der Zusammenarbeit fügen sich sehr gut in die derzeit zu beobachtenden Open Government Trends ein. Mit Facebook, Twitter und Co. lassen sich überall spontan neue Gemeinschaften bilden. Die proaktive Bereitstellung von Informationen und frei zugänglichen Daten verbessert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Gruppen nutzen Werkzeuge zum gemeinsamen und gleichzeitigen Editieren von Texten. Liquide Werkzeuge fördern den Gedankenaustausch, tragen zur Meinungsbildung bei und ermöglichen größeren Gruppen das Beraten und ergebnisoffene Diskutieren. Ebenso verfügbar sind Werkzeuge zur offenen Meinungsbildung, zum gemeinsamen Entscheiden in Großgruppen, zum gemeinsamen Handeln und zum gemeinsamen Programmieren. Ein Feedback aus der Bevölkerung lässt sich über diverse Werkzeuge zum gemeinsamen Kommentieren und Bewerten einholen.

In den weiteren Überlegungen steht die offene Zusammenarbeit im engeren Sinne im Mittelpunkt. Formen der politischen Beteiligung werden explizit ausgeblendet. Mit Blick auf den sechsstufigen Politikzyklus geht es um jene Formen der gesellschaftlichen und administrativen Zusammenarbeit, die beim Regieren und Verwalten erst nach der Entscheidungsfindung im Rahmen von Implementierung, Monitoring und Evaluierung angegangen werden.

2 Ausgewählte Ansatzpunkte einer offenen IT-gestützten Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten

2.1 Gemeinsame Finanzierung: Crowd Funding

Jenseits der klassischen Haushaltsfinanzierung erscheinen neuartige Formen einer offenen gemeinsamen Finanzierung aus der Bevölkerung heraus im Sinne eines Crowd Funding attraktiv: Eine anonyme Masse privater Geldgeber ist zunächst bereit, zur Realisierung von Vorhaben die Finanzierungslast zu übernehmen. Crowd Funding Plattformen koordinieren diesen „Schwarm der Mäzene“, indem sie förderwürdige Projekte und deren Kapitalbedarf im Internet aufzeigen und deren Finanzierung koordinieren. Vorhaben müssen potentielle Investoren überzeugen. Privatleute können direkt über die Plattform beliebige Kleinstbeiträge bereitstellen. Gelingt es, die Zielsumme über die Plattform zu erreichen, wird das Geld überwiesen und das Projekt umgesetzt. Scheitert die Sammelaktion an der Höhe der Einnahmen, fließen die Beträge an die potentiellen Geldgeber zurück.

Zur Umsetzung von Projekten im kulturellen Bereich hat sich der Ansatz von Geldspen-

den etabliert. Crowd Funding Plattformen fördern Künstler und deren Projekte. Spendenplattformen vermitteln Spender an Hilfsprojekte und Spendenaktionen. Bei der Bürgerkreditfinanzierung stellen Bürger ihrer Stadt Geldbeträge als Kredit befristet bereit. Sie erwarten eine Rückzahlung und eine attraktive Verzinsung. Zur Förderung von Unternehmensgründungen vor Ort können auf Crowd Investing Plattformen Mikroinvestoren und Privatpersonen als mögliche Teilhaber angesprochen werden.

2.2 Gemeinsames Wissen: Wissensmanagement

Das Wissen von Personen und Organisationen ist ein wichtiger Faktor, um adäquat reagieren zu können. Gerade Web 2.0-Dienste mit Wissensbezug tragen zum gegenseitigen Wissensaustausch bei. Die Wikipedia besitzt im Alltag vieler Menschen zentrale Bedeutung. Die Open Street Map ist ein weiteres Beispiel für den neuartigen Umgang mit gemeinsamem Wissen und seiner offenen Weiterverwertung. Fachbücher, Bibliotheken und Archive, aber auch Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen müssen sich weiterentwickeln. Gefordert sind eine offene IT-gestützte Bildungsinfrastruktur, digitale Bibliotheksverbünde und Open Access, also der offene und gebührenfreie Zugriff auf Bildungsangebote und wissenschaftliche Literatur im Internet. Übertragen auf das Behördenwissen geht es um eine breite Öffnung von Zuständigkeitsfindern, das D115-Wissensmanagement, die Nationale Prozessbibliothek, die Datenkataloge und die Informationsregister. Staat und Verwaltung müssen aber damit rechnen, dass Bürger auch von sich aus eigene offene Wissensmanage-

mentssysteme wie etwa das Portal „FragdenStaat“ aufbauen werden.

2.3 Gemeinsame Projektarbeit mit virtuellen Arbeitsräumen

Projekte werden in Organisationen zur Auseinandersetzung mit bestimmten Fragestellungen eingerichtet. Bei einer offenen gemeinsamen Projektarbeit sind alle zur Mitwirkung eingeladen. Cloud Dienste und Software zum Projektmanagement helfen den Verantwortlichen, dass sie ihre Projekte und Teams vom Start über die Durchführung bis zum Projektabschluss erfolgreich steuern können. Angebote zur Collaboration erlauben es Projektteams gemeinsam über einen virtuellen Arbeitsraum zusammenzuarbeiten. Virtuelle Arbeitsräume stellen Funktionen bereit, um die Koordination, Kooperation und Kommunikation innerhalb von Arbeitsgruppen zu unterstützen.

2.4 Öffnung der Gremienarbeit und offene Gremienarbeit

Mit einer Öffnung der Gremienarbeit kann mehr Transparenz über die Aktivitäten und Entscheidungen der Gruppe hergestellt werden. Offene Gremienarbeit bedeutet, dass auch Nicht-Gruppenmitgliedern die Möglichkeit eingeräumt wird, sich an der Gremienarbeit aktiv zu beteiligen. Interessierte sollen inhaltliche Vorschläge einbringen dürfen. Im Rahmen der Open Data Debatte wird zudem die Forderung nach offenen Rats- und Parlamentsinformationssystemen erhoben, um vorhandene Gremiendaten und -informationen in offenen Formaten frei zugänglich zu machen. Dies erlaubt neue Formen der Visualisierung sowie eine geo- und themenbasierte Auswertung.

2.5 Gemeinsame offene Aktenhaltung und Vorgangsbearbeitung

Elektronische Dokumenten-, Akten- und Vorgangsbearbeitungssysteme stellen sicher, dass Dokumente, Vorgänge und Akten elektronisch bearbeitet und weitergeleitet werden können. Eine Öffnung zur elektronischen Zusammenarbeit kann auf Ebene der Prozessketten, der Vorgangsbearbeitungssysteme und der Aktensysteme erfolgen. Das Konzept der offenen Prozess- und Wertschöpfungsketten setzt auf elektronische und über das Internet der Services ansprechbare Prozesse.

2.6 Gemeinsame Umsetzung von öffentlichen Pflichtaufgaben

Für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sind die Behörden sowie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts zuständig. Überlegungen zu Dienstleistungszentren innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung werden die Organisationsentwicklung im öffentlichen Sektor in den kommenden Jahren prägen. Einheitliche Ansprechpartner weisen auf einen neuen Ansatz zur Zusammenarbeit hin: Öffentliche oder private einheitliche Ansprechpartner beraten und begleiten Bürger und Unternehmen in Verwaltungsverfahren. Sie informieren umfassend und übernehmen die gesamte Kommunikation mit den zuständigen Behörden.

Crowd Sourcing bei Pflichtaufgaben mag zunächst irritieren. Die KhanAcademy zeigt, wie Schulausbildung auch mit Unterstützung einer unbekannteren Masse an Bürgern im Internet realisiert werden kann. Crowd Sourcing kommt auch dann zum Tragen, wenn Staat und Verwaltung nach einer Katastrophe nicht mehr handlungsfähig sein sollten. Bürger

nehmen dann in Selbstorganisation Aufgaben des Krisen- und Katastrophenmanagements wahr, etwa nach dem Erdbeben in Haiti 2010.

2.7 Gemeinsames Handeln: Ehrenamtliches & freiwilliges Engagement

Bei der Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben kann stärker auf ehrenamtliche Tätigkeiten, auf Selbstverwaltung, freiwilliges Engagement und soziale Entrepreneurie gesetzt werden. Ehrenamtsportale zeigen, wie über Aufgaben und Hilfen zur Selbsthilfe informiert, geworben, über Datenbanken vermittelt und örtliche Ehrenamtsbörsen initiiert werden können. Ebenso geht es um die Übernahme von Umweltpatenschaften, die Koproduktion von Büchern, Atlanten und Filmen sowie die gemeinsame Programmierung von Vorhaben auf Basis von Open Source Software.

2.8 Gemeinsame Begutachtung von Objekten: Collaborative Peer Review

Eine anspruchsvolle Tätigkeit ist die gemeinsame öffentliche Begutachtung von Objekten. Im Vorfeld eines Verwaltungsakts geht es um die Einholung von Stellungnahmen, also um eine Entlastung und Arbeitsunterstützung der mit der Entscheidungsvorbereitung beauftragten Mitarbeiter. Zur gemeinsamen Begutachtung eignen sich Patentanträge, offene Daten sowie gutachterliche Stellungnahmen. Im Nachgang geht es vor allem um die Überprüfung von Entscheidungen und deren Qualitätssicherung. Solche Begutachtungen können über kollaborative Plattformen offen erarbeitet und transparent publiziert werden. Wikibasierte Plagiatserkennung und Plagiatstdokumentation etwa setzen nur bei einem

konkreten Verdacht von Unregelmäßigkeiten nach der Titelerteilung an.

2.9 Gemeinsames offenes Monitoring und offene Evaluierung

Die Bürgerschaft könnte zudem stärker in das Monitoring und die Evaluation des Regierungs- und Verwaltungshandeln eingebunden werden. Wertvoll sind dazu Kommentare, Bewertungen, Vergleichsringe und Benchmarks, die im Internet publiziert werden. Ohne gemeinsam akzeptierte Standards, Ontologien und Messkriterien sind solche Ergebnisse aber nur bedingt verwertbar. Ein Anliegenmanagement ermöglicht es Bürgern, ihre Anliegen und Verbesserungsvorschläge mit Ortsangaben so zu melden, dass sie zeitnah behandelt werden können. Die offene Evaluierung des Regierungs- und Verwaltungshandeln setzt zudem auf eine Analyse und Bewertung mit Handlungsempfehlungen durch die Öffentlichkeit selbst. Dies mag insbesondere in der Gesetzgebung hilfreich sein, wenn Wirkungen und Evaluierungen von Gesetzen transparent verfolgt werden sollen. Bürger hätten dann während jeder Evaluationsphase die Möglichkeit, sich mit Beiträgen, Kommentaren und Kritik einzubringen und auf Mängel in der Umsetzung hinzuweisen.

2.10 Offene Staatsmodernisierung mit Unterstützung von Open Innovation

Seinen wohl wichtigsten Beitrag leistet das Crowd Sourcing, in dem es mit Open Innovation und Crowd Innovation neuartige Formen einer offenen gemeinsamen Innovation in Staat und Verwaltung zur Lösung gesellschaftlicher Fragen eröffnet. In Ergänzung zu Partei- und Wahlkampfprogrammen sowie vereinbarten Regierungs- und Koalitionsver-

trägen erhalten Bürger so bewusst mehr Möglichkeiten, um sich mit eigenen Vorschlägen in die Umsetzung und in die Staatsmodernisierung einzubringen. Durch die gezielte Ansprache lassen sich in allen gesellschaftlichen Bereichen einer vernetzten Gesellschaft die Anzahl der Impulsgeber und die Anzahl der Impulse zur Weiterentwicklung von Politik, Staat und Verwaltung erhöhen. Dies kann zu echten Innovationen, zur abgewogenen Meinungsbildung und zu gemeinsam erarbeiteten Lösungen führen. Innovationsintermediärplattformen eröffnen sogar den Aufbau einer eigenen Community. Als reale Veranstaltungsformate für einen regelmäßigen offenen Austausch eignen sich IT-unterstützte Open Space Konferenzen, World Cafes, Barcamps, Programmierstage und Innovationswettbewerbe.

3 Anmerkungen zu Potentialen offener Zusammenarbeit

Die Möglichkeiten einer offenen IT-gestützten Zusammenarbeit im öffentlichen Sektor sind sehr vielfältig und mit dieser Aufzählung bei weitem noch nicht umfassend erfasst und analysiert. Die öffentliche Verwaltung sollte sich in den kommenden Monaten Gedanken machen, wo eine Zusammenarbeit eine Bereicherung bedeutet und zu nachhaltigen Entlastungen führen kann.

Mit Blick auf die Infrastruktur empfiehlt sich für Bund, Länder und Kommunen eine offene und IT-gestützte Zusammenarbeit beim Wissensmanagement, bei der Projektarbeit und bei der Aktenhaltung. Wesentliche Pfeiler sind der Ausbau des D115-Wissensmanagements und der Zuständigkeitsfinder sowie die Bereitstellung der offenen Daten, Datenkataloge und Informationsregister, um relevante Daten und Informationen rasch zu finden und

zu nutzen. Zur Förderung der Interoperabilität im verwaltungsebenenübergreifenden Einsatz sollten Bund, Länder und Kommunen über den IT-Planungsrat mit den zuständigen Gremien die Standardisierung von elektronischer Vorgangsbearbeitung, Aktensystemen und Prozessketten fortsetzen. Zudem ist zu prüfen, ob für föderale Verbundlösungen eine Standardisierung von Crowd Funding Plattformen, Ehrenamtsbörsen, Vergleichsringen, Anliegenmanagementplattformen und Innovationsplattformen erforderlich ist. Die Bereitstellung von virtuellen Arbeitsräumen, offenen Vorgangsbearbeitungssystemen und Innovationsplattformen sind Aufgaben für die bestehenden IT-Dienstleistungszentren. Als Impulsgeber könnten Bund und Länder einen nationalen Verbund öffentlicher und privatwirtschaftlicher Ehrenamtsbörsen und Crowd Funding Plattformen initiieren, der künftig allen Städten und Gemeinden sowie Vereinen und gemeinnützigen Einrichtungen zur Verfügung stünde. Transparente Vergleichsringe und Benchmarks sind überall dort zu empfehlen, wo mit nachhaltigen Qualitätsverbesserungen durch die bloße Veröffentlichung und Gegenüberstellung von Kennzahlen zu rechnen ist. Jede Behörde sollte zudem prüfen, inwieweit Open Innovation und die gezielte Einbindung von Experten und Meinungsführern einerseits beziehungsweise der Bevölkerung andererseits zur Generierung neuer Impulse und Innovationen wertvoll und erforderlich ist.

Das Potential einer offenen IT-gestützten Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten besitzt sehr abwechslungsreiche Facetten. Der Erfolg einer offenen Zusammenarbeit hängt letztendlich aber vom persönlichen Engagement der Mitarbeiter und Bürger ab. Obwohl es technische Lösungen für viele skizzierte Ansätze gibt, wurde ihre Umset-

zung bisher kaum konsequent verfolgt. Noch können Staat und Verwaltung eigene Akzente zur elektronischen Zusammenarbeit, zur gemeinsamen Finanzierung und zur gemeinsamen Innovation setzen. Pragmatisch ist jedoch damit zu rechnen, dass es gerade engagierte Bürger und zivilgesellschaftliche Interessensgruppen sein werden, die mit ihrem bürgerschaftlichen Engagement die inhaltlichen Schwerpunkte einer offenen Zusammenarbeit besetzen werden. Die Bereitstellung von Werkzeugen und Angeboten bedeutet noch nicht, dass diese auch genutzt werden. Haben die Bürger aber erkannt, welches Potential in einer offenen IT-gestützten Zusammenarbeit zu Erreichung ihrer eigenen Wünsche und Ziele steckt, dann werden sie diese Technologien mit der Zeit auch intensiver nutzen.

Anmerkung: Der Beitrag ist eine im Februar 2013 aktualisierte Zusammenfassung von Forschungsergebnissen des Autors und basiert auf: Jörn von Lucke: Open Government Collaboration – Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten, Stand: 25.10.2012, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH, Friedrichshafen 2012. Online: <http://www.zu.de/deutsch/-lehrstuehle/ticc/JvL-121025-OpenGovernment-Collaboration-V1.pdf>.

Prof. Dr. Jörn von Lucke ist Lehrstuhlinhaber an der Zeppelin-University Friedrichshafen und leitet dort das Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC).

Partizipatives Innovationsmanagement

Johann Herzberg

In der Wirtschaft versteht man unter „Open Innovation“ die systematische Einbindung der Unternehmensumwelt in die Entwicklung neuer Produkte oder Prozesse (Chesbrough 2003, Dahlander/Gann 2010). Eine Vernetzung soll dabei insbesondere mit Kunden, Zulieferern und der Wissenschaft erfolgen. Typische Formen sind etwa Ideenwettbewerbe (Kreativität), Umsetzungswettbewerbe (technische Lösungen), gemeinsame Workshops mit Geschäftspartnern oder interaktive Spiele (z.B. zum Designentwurf). Teilweise werden diese Interaktionsformen allerdings eher zu Marketing- als zu genuinen Innovationszwecken eingesetzt.

Die These ist nun, dass uns dieser Ansatz auch bei der Reform des Staates weiterhelfen kann – insbesondere, wenn es darum geht, Bürger systematisch an der Gemeinwe-sengestaltung zu beteiligen. Für den Staat können wir daher statt von „Open Innovation“ auch von „partizipativem Innovationsmanagement“ sprechen. Die spezifischen Steuerungs- und Akzeptanzprobleme heutiger politisch-administrativer Systeme sowie die Forderung vieler Bürger nach einem Politikstil des Gehörtwerdens verlangen zunehmend nach einer solchen Form des Innovationsmanagements, also des Managements von Veränderungen.

Die neue Grundkompetenz des Staates: Lernfähigkeit

Innovationen sind nichts anderes als erfolgreiche Problemlösungen. Da Gesellschaften mit wachsendem Komplexitätsgrad tenden-

ziell immer mehr Probleme produzieren, steigt zugleich auch der Bedarf an Innovationen. Zukünftig muss somit mit einem noch höheren und zudem permanenten Innovationsdruck gerechnet werden. Folglich werden Fähigkeiten zur Adaption und Problemlösung zur zentralen Kompetenz von Organisationen. Für den Bereich des Öffentlichen bedeutet dies: Innovation wird zum zentralen Problemfeld der Staatsmodernisierung, denn der Staat muss sich in immer kürzeren Zyklen erneuern. Es zeigt sich, dass das Innovationsproblem, welches zunächst dem Anschein nach ein Spezialproblem der Verwaltungsmodernisierung zu sein scheint, in Wahrheit die Metaproblematik jeder Staatsmodernisierung darstellt.

Das seit einigen Jahren an Einfluss gewinnende Staatsmodernisierungs-Paradigma „Open Government“ stellt dieses Problem in den Mittelpunkt. Die neue Offenheit dient (neben einer stärkeren Legitimation für staatliches Handeln) vor allem der gemeinsamen Problemlösung von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Ein offener Staat ist demnach ein interaktionsfähiger Staat, Offenheit bedeutet also Interaktionsfähigkeit (Herzberg 2013). Echte Interaktionsfähigkeit impliziert jedoch stets Lernfähigkeit. Ein offener Staat ist somit immer auch ein lernfähiger Staat. Dabei geht es um den gegenseitigen Austausch von Perspektiven und eingeübten Problembewältigungsmechanismen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren mit dem Ziel, kollektive Intelligenz zu aktivieren und in einem deliberativen Lernprozess zur Lösung immer komplexer werdender gesellschaftlicher Probleme einzusetzen. Eine In-

novation einzuführen bedeutet also einen Lernprozess zu steuern. Für den Staat stellt sich dabei insbesondere die Frage, wie sich die kognitive Diversität der Bürger (und ggf. der Wirtschaft) für die Fortentwicklung und Steuerung des Gemeinwesens nutzbar machen lässt.

Das klassische Instrument der Partizipation – Volksentscheide über Wahlurnen – kann als alleinige Schnittstelle zwischen Bürger und Staat in Bezug auf das Innovationsproblem jedoch nicht überzeugen, weil es das Wissen der Bürger in binär kodierter Form (Zustimmung/Ablehnung) für den politischen Prozess aufbereitet. Das eigentliche Problem der Bürgerbeteiligung besteht daher auch nicht so sehr in der Frage, ob es mehr Volksentscheide geben sollte oder nicht, sondern in der Suche nach Methoden und Formaten, die es erlauben, das verteilte Wissen der Gesellschaft problembezogen in das Wissen des Staates zu überführen. Der Wissensbegriff wird hier in seiner breitestmöglichen Form als ein Netz begrifflicher Unterscheidungen verstanden, das Menschen in einem konkretem Erfahrungskontext handlungsleitende Orientierung ermöglicht (Willke 2011: 36-43). Auf diese Weise wird es möglich, auch Kategorien der Normativität in die Wissens- und Innovationstheorie einzuführen, da sich der Wissensbegriff in dieser Konzeption nun auch individuelle Perspektiven, Werte und Interessen mit einschließt. „Wissen der Gesellschaft“ meint dann nicht nur verteiltes Fachwissen, sondern auch normatives Wissen. Bürgerbeteiligung wird somit zur Frage nach der optimalen Integration des sachlichen und normativen Wissens der Bürger in die politischen-administrativen Prozesse. Damit ist uns eine substantielle Reformulierung und Tieferlegung des Problems der Bürgerbeteili-

gung gelungen: Bürgerbeteiligungsverfahren sind wesentlich Lernprozesse.

Status quo: Geschlossene Innovationsprozesse

Bisher sind die Innovationskreisläufe von Politik und Verwaltung weitgehend in sich geschlossen (Herzberg 2012: 31-34). Der Innovationskreislauf der Politik ist aus wissenschaftlicher Sicht durch seine geringe Wissensbasierung gekennzeichnet, da die Volksvertreter einerseits heute häufig nicht mehr die fachliche Kompetenz zur Beurteilung zahlreicher Sachlagen besitzen und ihre Entscheidungen andererseits nicht selten taktisch statt sachlich basiert sind. Der letzte Grund führt ferner zusammen mit der starken Formalisierung in den Phasen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug zu einer innovationshinderlichen, weil juristisch streng formalisierten Innovationskultur. Doch selbst der Zugang zur Phase der Ideengenerierung (Agenda-Setting/Problemidentifikation) ist faktisch auf wenige Personen (Spitzenpolitiker, Spitzenbürokraten, Interessenvertreter aus Wirtschaft und Verbänden, Meinungsführer in den Medien) beschränkt.

Für den Bereich der Verwaltung kann der Innovationsprozess in Anlehnung an Eggers und Singh (2009) als vierstufiger Prozess dargestellt werden, bestehend aus 1) Ideengenerierung, 2) Selektion, 3) Konvertierung (in Produkte, Dienstleistungen oder Praktiken) sowie 4) interne und/oder externe Durchsetzung. Innovationsprozesse in Verwaltungen sind dabei häufig in höherem Maße geschlossen als solche in der Politik und beziehen sich nicht selten auf alle vier Phasen. Eggers und Singh zufolge finden Innovationen in der Regel nur als kurzfristige Reaktion auf Krisen oder auf Initiative einzelner

Verwaltungsmitarbeiter ohne nachhaltige organisationsübergreifende Unterstützung statt. Beide Pfade können jedoch kaum als belastbare Basis zur Aufnahme von extern generierten Innovationsimpulsen bezeichnet werden. Ideen kommen dabei in erster Linie aus dem politischen Innovationskreislauf in Form von Gesetzen, in zweiter Linie von den Verwaltungsspitzen sowie seltener von Wissenschaftlern oder Beratungsgesellschaften. In jedem Fall jedoch werden nur wenige Ideen generiert und in einem hochgradig regulierten Prozess verarbeitet. Die Auswahlphase wird entsprechend unter Anwendung des 'Steuerungsmodus' der Hierarchie (Dienstanzweisung) durchlaufen.

Offene Innovationsprozesse: Ein Modell

Brown und Duguid haben darauf hingewiesen, dass Innovationen in erster Linie an Schnittstellen entstehen: „The source of innovation lies on the interface between an organization and its environment“ (Brown / Duguid 1991: 51). Die Öffnung sollte dabei insbesondere während der Problemidentifikation und der Ideensammlung gegenüber nicht-staatlichen Akteuren geschehen, während in der Lösungsformulierung und Umsetzung vor allem eine Öffnung innerhalb der Organisation und zwischen Behörden angezeigt ist. Diese Strategie hat sich bereits bei Unternehmen als erfolgreich erwiesen: „Es zeigt sich, dass in der Inventionsphase Heterarchie gefragt ist und hier das Zugreifen auf Netzwerkintelligenz bessere Lösungen liefert [...] Bei der Überführung der Invention in eine Innovation ist dagegen Hierarchie notwendig. Sie gibt klare Anweisungen vor, sodass das neuartige Produkt oder der Prozess oder die Konzeption erfolgreich in den Markt eingeführt werden kann“ (Groth/Rudzinski 2011:

167). Um diesen Ansatz für den Staat zu entfalten, werden im folgenden Akteure und Instrumententypen in einem idealtypisch offenen Innovationsprozess in ihrem Zusammenspiel während der Phasen des organisationalen Lernens nach Nonaka (Nonaka 1994; von Krogh / Nonaka 2009) analysiert. Dem idealtypischen Prozess liegt dabei die Einsicht zugrunde, dass Innovationsmanagement im Kern darin besteht, das potenzielle Lösungswissen von Personen aus seinem konkreten Kontext zu lösen und über den Umweg der strategischen Reflexion innerhalb von Organisationen auf einen neuen konkreten Kontext zu übertragen. Mit anderen Worten geht es darum, bereits vorhandene Perspektiven und Lösungsfragmente mit neuen Problemen zu verbinden. Für den Staat geht es darum, das verteilte Wissen der Gesellschaft und der eigenen Organisation in internalisiertes Wissen des Staates zu überführen (Herzberg 2012: 57-71).

In Erweiterung des Wissensspirale-Ansatzes nach Nonaka lässt sich das Modell des offenen Innovationsprozesses als fünfphasiges Schema beschreiben.

(1) Ein offener Innovationsprozess beginnt analytisch betrachtet mit der sogenannten *Sozialisierungsphase*. Intern erwerben die Mitarbeiter bzw.. Mitglieder einer Behörde oder Partei implizites Wissen im täglichen Umgang miteinander; dieses wird von Person zu Person weitergegeben. Bei externen dienstlichen Anlässen (zum Beispiel bei organisationsübergreifenden Workshops oder bei Weiterbildungen) sowie im Privatleben erwerben sie hingegen implizites Wissen außerhalb ihres Arbeitsplatzes. Der Erwerb impliziten Wissens in dieser Phase lässt sich nur sehr eingeschränkt beeinflussen. Allenfalls könnten IT-gestützte Instrumente mit den Funktionen Editieren/Gestalten und Pro-

duzieren (von Dienstleistungen) hilfreich sein. Im Idealfall entsteht in der Organisation so ein ähnliches Wirklichkeitsverständnis samt einem spezifischen Problemverständnis.

(2) An diese sich noch weitgehend unbewusst herausbildende Problemperspektive kann die *Planungsphase* anknüpfen. Dort wird die strategische Einbindung von Open Innovation-Aktivitäten in den Prozess der Staatsmodernisierung festgelegt, das Innovationsobjekt (i.d.R. ein bestimmter Prozess oder ein Produkt/Gesetz) definiert sowie das Kampagnen- und ggf. das Plattformdesign spezifiziert. Da die Planungen typischerweise durch ein Projektteam vorgenommen werden, handelt es sich hierbei bereits um eine *interne Externalisierungsphase*, in welcher grundlegende Bedürfnisinformationen aus dem impliziten Wissen der Organisationsmitglieder expliziert werden. Hier eignen sich zunächst Instrumente mit den Funktionen Editieren/Gestalten, Beraten/Diskutieren, Entscheiden/Beauftragen und Kommentieren/Bewerten.

(3) Nach dem Ende der Planungsaktivitäten kann die eigentliche Innovationskampagne beginnen und das implizite Wissen der externen Akteure im Rahmen einer *externen Externalisierungsphase* gemäß dem festgelegten Kampagnen- und Plattformdesign expliziert werden. Hierbei kommen prinzipiell die gleichen Instrumententypen in Betracht wie in der internen Externalisierungsphase (siehe Phase 2). Zusätzlich können Instrumente mit der Funktion Produzieren genutzt werden, etwa um Kollaboration in der Leistungserstellung zu erreichen. Richtet sich die Kampagne/Plattform (auch) an die Mitarbeiter innerhalb der Organisation, so wird die externe Externalisierungsphase durch eine *zweite interne Externalisierungsphase* ersetzt bzw.. ergänzt. In jedem Fall ist anzustreben, dass

das Planungsteam und die externen (bzw.. internen) Akteure einen Interaktionsraum bilden, der gemeinsames Lernen ermöglicht. Dies kann etwa durch gezielte Interaktionsformen (Integration von Web 2.0-Instrumenten in die Plattform, Offline-Workshops mit besonders interessierten Nutzern etc.) realisiert werden.

(4) Internes (Bedarfs-)Wissen und externes bzw.. internes (Lösungs-)Wissen werden in der *Kombinationsphase* systematisch zusammen gebracht, idealerweise in einem moderierten Workshop-Format. Das explizite Wissen der Organisation wird um das explizite Wissen der externen (bzw.. internen) Akteure erweitert und zum Beispiel in Form von Entscheidungen oder Plänen dokumentiert. Wichtig ist zudem, dass die expliziten Lernergebnisse eine weitgehend ergebnisoffene Feedback-Phase durch die externen (bzw.. internen) Akteure durchlaufen, um Transparenz und Partizipation sicherzustellen. Natürlich können auch während des Kombinationsprozesses immer wieder Feedback-Schleifen eingebaut werden. Um diese kritische Phase der Wissensverbreitung innerhalb der gesamten Organisation zu meistern, eignen sich Instrumente mit den Funktionen Beraten/Diskutieren, Kommentieren/Bewerten sowie (insbesondere für die Leitungsebene) Entscheiden/Beauftragen.

(5) Nach Abschluss der Innovationskampagne wird der Wissenserwerb durch die *Internalisierungsphase* fortgesetzt. Vor allem Instrumente aus den Bereichen Editieren/Gestalten und Produzieren können helfen, das gewonnene explizite Wissen im Handeln der Mitarbeiter zu implizieren. Der Interventionsversuch in das implizite Wissen und Handeln der Organisationsmitglieder und einzelner Organisationseinheiten ist sicherlich die schwierigste Phase des Lernprozesses und bedarf

daher häufig des Einsatzes von Wissensmanagement-Experten. Ganz im Sinne der Open Government-Ideale bietet es sich an, über den Stand der Internalisierung ehrlich und glaubhaft gegenüber den externen Akteuren zu kommunizieren sowie diese gegebenenfalls an einer Evaluierung zu beteiligen.

Das vorgestellte Schema versucht Partizipation als Lernprozess des Staates zu modellieren und dabei (weiche) Legitimation und Innovation zusammen zu denken. Dadurch wird es möglich, Softwaretools und Beteiligungsformate in einer ganzheitlichen Perspektive auf ihren strategischen Nutzen hin zu analysieren (Kernfrage: Welche Lernphasen werden durch ein Tool/Format in welcher Qualität unterstützt?). Aber auch bereits etablierte Beteiligungsformate (wie Beteiligungs- und Bürgerhaushalte, Liquid Democracy-Werkzeuge oder Anliegenmanagementsysteme) lassen sich damit einsichtsreich kommentieren und verbessern (Herzberg 2012: 73-80).

Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken

Sowohl für die Politik als auch für die Verwaltung ergeben sich spezifische Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken aus den Möglichkeiten von Open Innovation. Die *Politik* kann von den Möglichkeiten einer themenspezifischen Einbindung in die Arbeit von Regierungen und Parlamenten, neuen Wahlkampfinstrumenten und einer gesteigerten Integration von Parteimitgliedern profitieren. Mittelfristig besteht die Chance, systemische Intelligenz zur Verarbeitung einer zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität aufzubauen sowie Politikverdrossenheit in der Bevölkerung abzubauen. Wesentliche Schwächen bestehen in einem Bedeutungsverlust der repräsentativ organisierten Politik sowie

in verfassungsrechtlichen Hürden zur Einführung direktdemokratischer Steuerungsmethoden. Werden derartige Verfassungsänderungen (getrieben durch die in Wahlen dokumentierte Nachfrage durch den Wähler) ins Auge gefasst, so ergibt sich das zentrale Risiko einer durch die Politiker nur begrenzt steuerbaren Debatte über eine gänzlich neue Verfassungsarchitektur (Umstellung von repräsentativer auf direkte Demokratie). Wird jedoch auf diesen heiklen Schritt verzichtet, kann es andererseits zur weiteren Zunahme von Politikverdrossenheit kommen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Open Innovation-Ansatz im Rahmen der Politikmodernisierung insbesondere zur Realisierung des Open Government-Teilaspektes Partizipation eignet.

Die *Verwaltung* profitiert insbesondere von der Möglichkeit, verteiltes Wissen als Produktionsfaktor in die eigenen Wertschöpfungsprozesse zu integrieren. Darüber hinaus bietet Open Innovation die Chance, die eigenen Mitarbeiter als Innovationsquelle stärker einzubinden, den oftmals wahrgenommenen Graben zwischen Verwaltung und Bürgern zu überbrücken und die systemische Intelligenz der Verwaltung zu steigern. Als Schwächen sind in erster Linie Kosten- und Personalengpässe zu nennen. Insbesondere die Kommunen müssen Wege finden, unter dem Druck angespannter Haushaltslagen Kompetenzen in Fragen des Wissens- und Innovationsmanagements aufzubauen (etwa durch interkommunale Kooperationen). Ein wesentliches Risiko liegt darin, dass die Vorteile organisatorischer Geschlossenheit nicht angemessen gewürdigt werden und es somit zu vermeidbaren Ineffizienzen kommen kann. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Open Innovation-Ansatz im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung insbesonde-

re zur Realisierung des Open Government-Teilaspektes Kollaboration eignet.

Literatur

Brown, J.S. / Duguid, P. (1991): Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning and innovation, in: *Organization Science* 2 (1), 40–57.

Chesbrough, H. (2003): *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*, Boston: Harvard Business School Press.

Dahlander, L. / Gann, D. (2010): How open is innovation?, in: *Research Policy* 39 (3), 699-709.

Eggers, W. / Singh, S.K. (2009): *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*, New York: Deloitte Research.

Groth, T. / Rudzinski, C. (2011): Das Innovations-Tetralemma, in: Beerheide, E. / Howaldt, J. / Kopp, R. (Hrsg.): *Innovationsmanagement 2.0. Handlungsorientierte Einführung und praxisbasierte Impulse*, Wiesbaden: Gabler-Verlag, 156-177.

Herzberg, J. (2012): *Staatsmodernisierung durch Open Innovation: Problemlage, Theoriebildung, Handlungsempfehlungen*. TICC-Schriftenreihe (Bd. 4), Berlin: epubli / Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck.

Herzberg, J. (2013): „Open Government“ – Versuch einer Begriffsbestimmung, in: *Verwaltung & Management* 19 (1), 40-44.

von Krogh, G. / Nonaka, I. (2009): Tacit knowledge and knowledge conversion: Controversy and advancement in organizational knowledge creation theory, in: *Organization Science* 20 (3), 635-652.

Nonaka, I. (1994): A dynamic theory of organizational knowledge creation, in: *Organization Science*, 5 (1), 14-37.

Willke, H. (2011): *Einführung in das systemische Wissensmanagement*, 3., überarb. Aufl., Heidelberg: Carl-Auer Verlag.

Johann Herzberg M.A., Landeshauptstadt Stuttgart, Abteilung eGovernment und IT-Strategie

eSociety Bodensee 2020 – Offene Gesellschaftliche Innovation für die Bodensee-Region – Erster Zwischenbericht

Celina Raffl, Katharina Große

Abstract: *eSociety Bodensee 2020 – Offene gesellschaftliche Innovation in der Bodensee-Region* ist ein grenzüberschreitendes Forschungsprojekt, das sich zum Ziel setzt, eine offene, wohlverstandene und bürgerorientierte Innovationskultur zu fördern. Offene gesellschaftliche Innovation verbindet die Idee der offenen und der sozialen Innovation: Innovation für die Gesellschaft, durch die Gesellschaft. Innovationsimpulse können dabei von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausgehen. Die Bodensee-Region bietet die idealen Voraussetzungen, um als Modellregion zum Impulsgeber zu werden. Die wichtigsten Forschungsziele sind (1) die Identifikation der relevanten Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, (2) deren Handlungsmotivation und (3) die Entwicklung eines Open Innovation Werkzeugkasten. Die theoretischen Ansätze von *eSociety Bodensee 2020* werden in der Praxis weiterentwickelt und getestet.

1 Einleitung

Im folgenden Beitrag soll das Forschungsprojekt *eSociety Bodensee 2020* als Beispiel einer praktischen Annäherung zum Thema offene gesellschaftliche Innovation vorgestellt werden. *eSociety Bodensee 2020* ist ein grenzüberschreitendes Forschungsprojekt in der Vierländer-Region Bodensee, d.h. Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein, gefördert von der Internationalen Bodensee-Hochschule (IBH). Das Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC)

an der Zeppelin Universität (ZU) erarbeitet zusammen mit der Hochschule für Angewandte Wissenschaften St. Gallen (FHS) sowie der Universität Liechtenstein Strategien zur Stärkung und Förderung des Innovationspotentials der Region. Ziel des Forschungsprojektes ist es, die internationale Bodensee-Region als Modellregion und Impulsgeber für eine offene, wohlverstandene und bürgerorientierte Innovationskultur zu fördern. Mehr Informationen finden sich auf der Projektwebsite unter <http://esociety-bodensee2020.wordpress.com>.

Im vorliegenden Artikel wird zunächst die theoretische Grundlage gelegt für das Konzept der offenen gesellschaftlichen Innovation. Dann werden die Hintergründe zum Innovationspotential der Bodensee-Region erläutert. Anschließend werden die Ziele und Herangehensweise des Forschungsprojektes beschrieben, bevor schließlich die praktischen Ansätze von *eSociety Bodensee 2020* vorgestellt werden, um die vorläufigen Ergebnisse zu testen und weiterzuentwickeln.

2 Offene Innovation für Staat und Gesellschaft

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass es der Politik zunehmend schwer fällt, Entscheidungen zu treffen, die auf breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen: Deutschland sah sich massiven Protesten gegen Infrastrukturprojekte gegenüber, wie im Falle von *Stuttgart 21*, der *Elbphilharmonie*, oder dem *Flughafen Berlin Brandenburg Internati-*

onal. Die Unzufriedenheit der Bürger mit politischen Entscheidungen wird auch regelmäßig im Bereich der Energiepolitik und des Umweltschutzes laut. In Österreich wehrten sich die Studierenden gegen weitere Einschränkungen im Bildungsbereich – Proteste, die auf die Nachbarländer überschwappten. Auch internationale Protestaktionen, wie die *Occupy-Bewegung* oder Abkommen im Bereich der Produktpiraterie und Urheberrechtsverletzungen (ACTA) stoßen auf heftige Kritik und zwingen Politiker zum Handeln. Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise scheint die Politik fast machtlos: Die USA steuern erneut auf eine Fiskalklippe zu, Europa ringt noch immer um einen gemeinsamen Kurs. Dass die Politik zunehmend die Fähigkeit verliert, umfassende Antworten zu finden oder global vernetzte Systeme zu beeinflussen, ist nicht verwunderlich. Wissenschaftler argumentieren schon seit längerem, dass nur der Aufbau von Strukturen der "kollektiven Wissensbildung" (Willke, 2005) eine Antwort auf die wachsende Komplexität der Welt darstellen kann (vgl. auch Willke, 2006).

Angewandt auf Staat und Verwaltung wird diese Lösung unter der Bezeichnung *Open Government* präsentiert. Die Debatte um Staatsmodernisierung aber beschränkt sich oft auf die Bereitstellung von offenen Daten. Partizipationsprojekte werden nur einzeln vorangetrieben, es fehlt ein gemeinsames Verständnis und Leitbild (Gesellschaft für Informatik (GI), 2012). Dementsprechend äußert sich der Unmut von (häufig technik-affinen) Teilen der Bevölkerung in Initiativen, die Politiker ungeahnt unter Druck setzen. Dazu zählen etwa Whistleblowing-Plattformen wie *WikiLeaks* oder *OpenLeaks*, Software zur Veröffentlichung von Haushaltsausgaben, z.B. *where-does-my-money-go*

(<http://wheredoesmymoneygo.org>), oder Plattformen zur Transparenzsteigerung, wie die Lobbyismus-Aufklärungsplattform *Lobbyplag* (<http://lobbyplag.eu>). Politik und Verwaltung fühlen sich zunehmend in Zugzwang, anstatt diesen Wandel aktiv mitzugestalten (GI, 2012).

Technik-affine Bürger – mitunter ohne ausreichender Kenntnis von politischen und administrativen Funktionen – werden auch in Zukunft mit neuen Anwendungen überraschen (von Lucke, 2012a). Es stellt sich dabei die Frage, ob sie dies in Kooperation mit Politik und Verwaltung tun und es zu wechselseitigen Lerneffekten kommt, oder in Konkurrenz. Ersteres scheint erstrebenswert, zumal die Zusammenarbeit mit dem Bürger nicht nur der Befriedung des Verhältnisses dient, sondern auch große Potentiale für Politik und Verwaltung birgt. Unter der Überschrift *Open Government Collaboration* beschreibt von Lucke (2012b) wie Bürger nicht nur zur politischen Problemidentifikation beitragen und bei der Entscheidungsvorbereitung unterstützen, sondern auch einen großen Beitrag zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben leisten können. Durch Anliegenmelder wie *fix-my-street*¹ (www.fixmystreet.com), *sag's* doch (<https://www.buergerundverwaltung.de/sags-doch>) oder *mach mit* (<http://data.wien.gv.at/-apps/machmit.html>) übernehmen Bürger Verantwortung für ihre Kommune, dokumentieren und melden Mängel, liefern Vorschläge zur Lösung kommunaler Probleme und tra-

¹ Die Plattform wurde vom damaligen *Department for Constitutional Affairs* (DCA) in Großbritannien in Auftrag gegeben und durch den gemeinnützigen Verein *mysociety* umgesetzt. Unter <http://www.mysociety.org> finden sich weitere Beispiele für e-Democracy Projekte der Organisation.

gen aktiv dazu bei, ihr Umfeld sicherer und lebenswerter zu gestalten. Das geht soweit, dass Bürger über *crowdfunding* ihre Kommunen finanziell unterstützen (Stichwort Bürgerkredit 2.02). In Wettbewerben kreieren sie preisgekrönte Apps, wie CityApp Bremen (www.daten.bremen.de), oder ubahnaufzug.at3 (<http://ubahnaufzug.at>).

Faktisch handelt es sich hier um Arten von offener Innovation (u.a. von Hippel, 2005; Chesbrough, 2006; Gassmann, Enkel, & Chesbrough, 2010). Dieses Prinzip der Open Innovation wird seit einigen Jahren im betriebswirtschaftlichen Kontext diskutiert und (weiter-)entwickelt. Unternehmen wie Lego oder adidas haben schon früher erkannt, dass die Einbindung von Lieferanten und Kunden in den Innovationsprozess ein wesentlicher Erfolgsfaktor sein kann (Reichenwald & Piller, 2006).

Warum sollte nicht auch der Staat von den in der Betriebswirtschaft entwickelten Konzepten sowie vom Innovationspotential und der Kreativität der Bevölkerung profitieren? Mehr noch, im Idealfall profitiert die gesamte Gesellschaft im Sinne von sozialer Innovation (Zapf, 1989; Howaldt & Schwarz, 2010; Rammert, 2010). Soziale Innovation verfolgt das Ziel einer gesellschaftlichen Veränderung, etwa in Umweltbelangen, der Arbeitswelt, Bildung, und Sozialsysteme, etc. Unse-

re Gesellschaft braucht eine Strategie der "offenen gesellschaftlichen Innovation" – Innovation durch und für die Gesellschaft (von Lucke et al., 2012):

„Offene gesellschaftliche Innovation bezeichnet die Adaption und anschließende nachhaltige Nutzung geeigneter betriebswirtschaftlicher Open Innovation-Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen durch Staat und Gesellschaft“.

Dabei sollen Innovationsimpulse aufgegriffen werden und innerhalb der Gesellschaft, gemeinsam mit Politik und Verwaltung weiterentwickelt werden (outside-in), sowie eigene Innovationsimpulse nach außen getragen werden (inside-out). Im Idealfall findet eine Kombination dieser Ansätze statt (Gassmann & Enkel, 2006; siehe auch von Lucke et al., 2012). Es bedarf dabei jedoch einer sorgfältigen Übersetzung des betriebswirtschaftlichen Konzeptes, um es für Politik, Verwaltung und Gesellschaft nutzbar machen zu können (Herzberg, 2012). Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), allen voran die Möglichkeiten die Web 2.0 und Social Media (O'Reilly, 2005), eröffnen und ermöglichen – unabhängig von Zeit und Ort – offene Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten, wie sie bis vor wenigen Jahren noch undenkbar waren (von Lucke, 2012b).

Um das Ziel der offenen gesellschaftlichen Innovation zu erreichen, bedarf es allerdings der Beantwortung einiger essentieller Fragen: Was motiviert Bürger zur Teilnahme am Innovationsprozess? Wie kann auch die Beteiligung weniger technik-affiner Bürger sichergestellt werden, um das Kreativitätspotential der gesamten Gesellschaft auszuschöpfen? Wie müssen Prozesse in Politik und Verwaltung angepasst werden, um offene Innovati-

² Siehe z.B. <http://lochmaier.wordpress.com/-2012/12/07/burgerkredit-2-0-kommunen-nutzen-crowdfunding-als-finanzinstrument>.

³ Es handelt sich dabei um eine Plattform, auf der, basierend auf offenen Daten und durch Beiträge aus der Bevölkerung, oftmals auch kurzfristig entstehende Barrieren in den Linien der Wiener U-Bahn gemeldet werden können und so Menschen mit eingeschränkter Mobilität die Fortbewegung in öffentlichen Verkehrsmitteln erleichtern wird.

on zu ermöglichen? Welche Herausforderungen ergeben sich in Bezug auf Kultur und Kommunikation? Welche Werkzeuge gibt es und welche davon sind wann geeignet? Um diese Fragen zu beantworten, haben sich die Zeppelin Universität (ZU), die Hochschule St. Gallen (FHS) und die Universität Liechtenstein zusammengefunden. Im Rahmen der Internationalen Bodenseehochschule (IBH) streben sie die Etablierung einer Modellregion für offene gesellschaftliche Innovation an: *eSociety Bodensee 2020*. Dabei wird theoretische Forschung ergänzt von Pilotprojekten und Praxistests.

3 *eSociety Bodensee 2020*: Was der See getrennt hat, soll der Mensch vereinen

Bis zum Jahr 2020 soll aus der Bodensee-Region ein Vorreiter werden in Sachen Kreativität, bürgerschaftliches Engagement und Innovationspotential. Es entsteht ein Impulsgeber für eine offene, wohlverstandene und bürgerorientierte Innovationskultur (von Lucke et al., 2012).

Logistisch ergeben sich in der Bodensee-Region für die Zusammenarbeit einige Herausforderungen – der See trennt. Die Anrainerlande Deutschland, Österreich und die Schweiz sowie Liechtenstein haben ihre eigene Geschichte, Kultur, Verwaltungsstrukturen und politischen Systeme. Gleichzeitig verbindet das Gewässer die angrenzenden Länder aber auch. Gemeinsam stellen sie sich Aufgaben, die nicht durch einzelstaatliche Strategien gelöst werden können, so zum Beispiel Umwelt- und Gewässerschutz, Energiewirtschaft, Tourismus, oder grenzüberschreitende Verkehrsprojekte. Mit dem Ziel der Zusammenarbeit und der Suche nach Lösungen für Umwelt- und Gewässerschutzfragen fand vor rund vierzig Jahren

(1972) die erste Bodenseekonferenz statt. Seitdem wurde die Zusammenarbeit weiter ausgeweitet, um die Bodenseeregion „als eine vernetzt grenzüberschreitend tätige Region“ zu positionieren, und gemeinsam „ganzheitliche“ Lösungen zu entwickeln (Internationale Bodenseekonferenz, 2012). Das inkludiert verwaltungsübergreifende Maßnahmen in der Region, Zusammenarbeit zwischen den Kommunen, Förderung von klein- und mittelständischen Betrieben (KMUs) in der Region, Förderung des Wirtschaftsstandorts, der Entwicklung eines „wettbewerbsfähigen und abgestimmten Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungsraumes“, sowie die Entwicklung gemeinsamer Strategien in den Bereichen Gesundheit und Soziales, Raumentwicklung, und Kultur, etc. (Internationale Bodenseekonferenz, o.J.). Die Zusammenarbeit rund um den See funktioniert in vielen Bereichen. *eSociety Bodensee 2020* möchte diesen Weg weiter beschreiten und das Innovationspotential der Region erforschen und ausschöpfen.

4 *Society Bodensee 2020* als Forschungsprojekt

Im Rahmen des Forschungsprojektes *eSociety Bodensee 2020* werden von den Wissenschaftlern der beteiligten Forschungseinrichtungen mehrere Ziele und Strategien verfolgt, die sich um die Stichworte (1) Akteure, (2) Motive und (3) Werkzeuge drehen. Im Folgenden werden diese drei Ziele kurz umrissen und die Herangehensweise erläutert.

4.1 Akteure: Man muss wissen mit wem man arbeitet, um gut zu arbeiten

Um das Potential von offener gesellschaftlicher Innovation voll auszuschöpfen, ist es unabdingbar, sich über relevante Akteure, ihre möglichen Rollen und die Bedürfnisse eventueller Beteiligter klarzuwerden. Nur dann kann eine Zusammenarbeit effektiv gestaltet und betreut werden. Aus diesem Grund wurden im Rahmen des Projektes zunächst relevante Beteiligte mittels Akteursanalyse (u.a. Zimmermann, 2002; Bourne & Walker, 2005; Geißler, 2011; Sunlight Foundation, 2011) identifiziert und hinsichtlich ihrer möglichen Rollen kategorisiert. Abbildung 1 fasst die bislang ausgemachten Rollen zusammen, die für den Innovationsprozess als relevant eingestuft wurden. Diese Rollen können jeweils von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen eingenommen werden. Als Auftraggeber können so zum Beispiel Politik oder Verwaltung fungieren. Genauso können aber Kultureinrichtungen, Bürgerinitiativen oder engagierte Einzelpersonen Innovationsprojekte anstoßen. Hieraus

ergibt sich eine Vielzahl an Innovationsszenarien, die besondere Ansprüche an beispielsweise die verwendbaren Werkzeuge stellen. Welche Werkzeuge in welcher Situation geeignet sind, ist weiterer Forschungsgegenstand des Projekts (siehe Absatz 4.3).

Aktuell werden diese grundlegenden Erkenntnisse auf die Region übertragen. Dabei werden relevante regionale Akteure identifiziert, Maßnahmen und Projekte mittels Internetrecherche und Archivrecherche (der lokalen und regionalen Presse) erfasst und kategorisiert. In einem nächsten Schritt werden besonders herausragende Beispiele (positive wie negative) ausgewählt und für die weitere Analyse herangezogen. Dazu werden Leitfadeninterviews mit Initiatoren und Beteiligten der verschiedenen zuvor identifizierten Akteursgruppen geführt. Des Weiteren sollen diese Akteure auch die Möglichkeit erhalten, sich in einem offenen Dialog über ihre Erfahrungen auszutauschen (e.g. Worldcafes, BarCamps, Hackdays, Zukunftswerkstätten, Bürgerpanels, etc.).

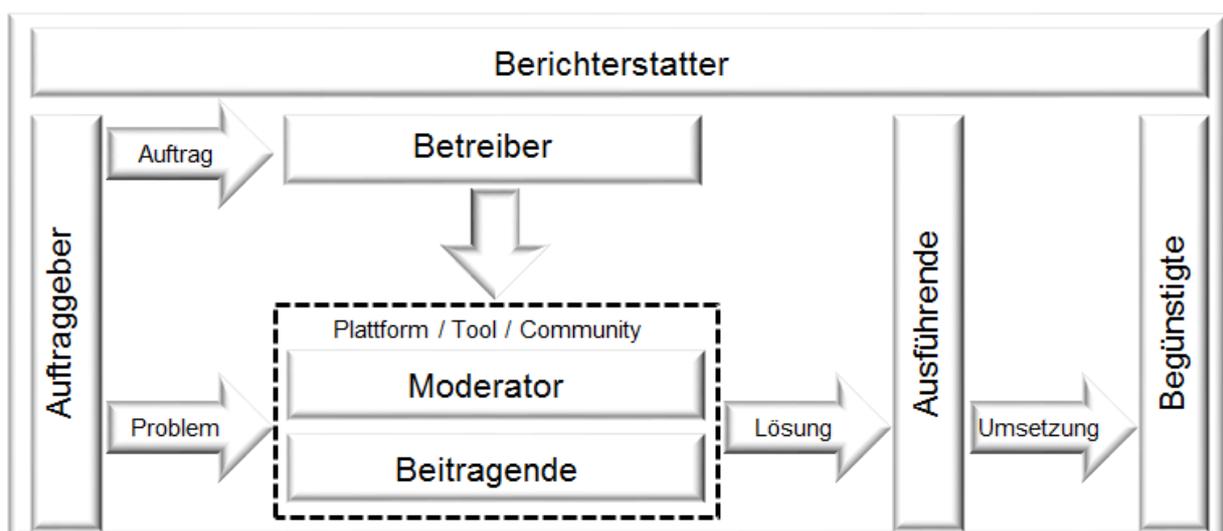


Abbildung 1: Rollen im Innovationsprozess

4.2 Motive: Welchen Treibstoff braucht Zusammenarbeit?

Um offene Innovation zu realisieren, müssen alle Beteiligten zur Zusammenarbeit motiviert sein oder werden. *eSociety Bodensee 2020* hat daher auch das Ziel zu verstehen, was Menschen antreibt, sich oftmals ehrenamtlich, zu beteiligen. Müssen besondere Anreize gegeben sein? Was sind die größten Hindernisse? Welche Barrieren müssen überwunden werden?

Um diese Fragen zu beantworten, basieren die Forscher ihre Untersuchungen auf der Motivationsforschung, beispielsweise im Zusammenhang mit Open Source Entwicklungen (u.a. Raymond, 1999; Hertel, Niedner, & Herrmann, 2003; Ye & Kishida, 2003; Lakshani & Wolf, 2005; Blitzer & Schröder, 2006). Darauf aufbauend werden die Beteiligten eines ersten Open Innovation-Pilots zu ihren Motiven befragt. Anschließend werden die Ergebnisse durch Interviews mit ausgewählten Akteuren – sowohl Initiatoren wie Teilnehmern – ergänzt.

4.3 Werkzeuge: Für jeden Fall das richtige Instrument

Nach der Identifikation der relevanten Akteure und ihrer Rollen im Innovationsprozess sowie einer Untersuchung ihrer Handlungsmotive, hat sich *eSociety Bodensee 2020* zum Ziel gesetzt, einen Werkzeugkasten für offene gesellschaftliche Innovation zu entwickeln. Dieser soll es Interessierten ermöglichen, je nach deren eigenen Vorstellungen und Ansprüchen, gemäß den relevanten Rahmenbedingungen die geeigneten Werkzeuge für ihre Innovationsprojekte auszuwählen.

Dabei spielen Social Media und Web 2.0 eine wichtige Rolle. In einigen Bevölkerungsschichten sind diese aus dem Alltagsgebrauch nicht mehr wegzudenken. Zudem zeichnen sie sich durch hohe Benutzerfreundlichkeit und niedrige Nutzungsbarrieren aus (O'Reilly, 2005). Zusätzlich dürfen aber Methoden der direkten (offline) Kommunikation, wie Zukunftswerkstätten, Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunden, Anhörungen, etc. für den Erfolg von offener gesellschaftlicher Innovation nicht außer Acht gelassen werden. Durch sie werden nicht nur die eventuellen Nachteile online-gestützter Initiativen vermindert (Stichwort: digitale Kluft), sondern sie erlauben neue bzw. andere Möglichkeiten der Beteiligung (für eine tiefere Diskussion siehe von Lucke et al., 2012).

5 *eSociety Bodensee 2020* als Praxislabor

5.1 Pilotprojekt: "Du bist dra"

Zusammen mit dem Liechtensteinischen Landesmuseum läuft derzeit das Pilotprojekt "Du bist dra! – Gestalte das Landesmuseum der Zukunft!" Dabei wird die Bevölkerung aufgerufen sich mit Ideen zur Gestaltung des Museums einzubringen, wie etwa mit Themen für zukünftige Ausstellungen, innovativen Veranstaltungsformaten, oder für den Einsatz sozialer Medien und mobiler Apps⁴.

5.2 Innovation im Selbsttest

Entsprechend der zu erforschenden Grundlagen wie Transparenz, Kooperation und Partizipation auf denen das Forschungsprojekt

⁴ Das Projekt findet sich unter: https://www.facebook.com/LLM.Vaduz/app_346770228697815.

aufbaut, sollen auch in der methodischen Umsetzung diese Konzepte genutzt werden. Dazu zählt der Einsatz von Software für Brainstormings, gemeinsames Schreiben, ein Informationsmanagementsystem, ein offener projektbegleitender Blog⁵, Vernetzung mit anderen Wissenschaftlern und Ideenaustausch auf Konferenzen und Workshops sowie die Organisation und Beteiligung bei Veranstaltungen, die ebenfalls diesem offenen Charakter entsprechen, wie etwa Barcamps, Hackdays, oder Ideenwettbewerbe.

6 Resümee: eSociety Bodensee 2020 – ein erster Schritt auf einem wichtigen Weg

Der Artikel hat gezeigt, dass es längst überfällig ist, das Thema offene gesellschaftliche Innovation als zentralen Forschungsgegenstand aufzugreifen und in den Mittelpunkt des Bestrebens von Politik und Verwaltung zu rücken. *eSociety Bodensee 2020* leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Das Projekt legt den Grundstein für eine theoretisch fundierte Innovationsstrategie. Durch Pilotprojekte werden wertvolle Erfahrungen gesammelt und ein Open Innovation Werkzeugkasten soll es allen Interessierten ermöglichen, sich per Mausklick einen Überblick über die geeigneten Werkzeuge zu schaffen. So trägt die Bodensee-Region nicht nur dazu bei, Politik und Verwaltung zu modernisieren und für die Herausforderungen unserer Zeit bereitzumachen. Von den durch *eSociety Bodensee 2020* generierten Impulsen profitiert jede Bürgerin und jeder Bürger – ganz im Sinne

des Projekts: durch die Gesellschaft für die Gesellschaft.

7 Referenzen

- Blitzer, J., & Schröder, P. J. H. (Hrsg.). (2006). *The Economics of Open Source Software Development. Analyzing Motivation, Organization, Innovation and Competitions in the Open Source Software Revolution*. Amsterdam: Elsevier.
- Bourne, L., & Walker, D. H. T. (2005). Visualising and Mapping Stakeholder Influence. *Management Decision*, 43(5), 2–11.
- Chesbrough, H. W. (2006). *Open Innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press.
- Gassmann, O., & Enkel, E. (2006). Open Innovation. Die Öffnung des Innovationsprozesses erhöht das Innovationspotenzial. *Zeitschrift Führung und Organisation (zfo)*, 75(3), 132–138.
- Gassmann, O., Enkel, E., & Chesbrough, H. W. (2010). The Future of Open Innovation. *R&D Management*, 40(3), 213–221.
- Geißler, R. (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik* (1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gesellschaft für Informatik (GI). (2012). Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government) – Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik. Online: <http://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/FGVI-121016-GI-PositionspapierOpenGovernment.pdf>.

5

http://esocietybodensee2020.wordpress.com/blog_

- Hertel, G., Niedner, S., & Herrmann, S. (2003). Motivation of software developers in open source projects: An internet-based survey of contributors to the Linux kernel. *Research Policy*, 32, 1159–1177.
- Herzberg, J. (2012). *Staatsmodernisierung durch Open Innovation. Problemlage, Theoriebildung, Handlungsempfehlungen*. Berlin: epubli (Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck).
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). *Soziale Innovation im Fokus. Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts*. Bielefeld: Transcript.
- Internationale Bodenseekonferenz (2012). 40 Jahre IBK. Online: <http://www.bodenseekonferenz.org/40-Jahre>.
- Internationale Bodenseekonferenz (o.J.). Aktuell. Online: <http://www.bodenseekonferenz.org>.
- Lakhani, K. R., & Wolf, R. G. (2005). Perspectives on Free and Open Source Software. In J. Feller, B. Fitzgerald, S. A. Hissam, & K. R. Lakhani (Hrsg.). MIT Press: Cambridge, MA.
- Lucke, J. von. (2012a). Innovative Improvements by Open Data, Data Portals and Apps Competitions. In *Alcatel-Lucent Stiftung Für Kommunikationsforschung* (Band 97). Presented at the One Stop Europe 2011 – Bürgerservices, Stuttgart: Hochschulkolleg E-Government, 28–36.
- Lucke, J. von. (2012b). *Open Government Collaboration. Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten* (Stand: 25. Oktober 2012.). Friedrichshafen: Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH.
- Lucke, J. von, Herzberg, J., Kluge, U., Vom Brocke, J., Müller, O., & Zimmermann, H.-D. (2012). *Offene gesellschaftliche Innovation. Die Seealemannische Definition*. IBH Projekt eSociety Bodensee 2020 – Bodensee-Region. Online: <http://esocietybodensee2020.wordpress.com/publikationen/offene-gesellschaftliche-innovation-die-seealemannische-definition>.
- O'Reilly, T. (2005). What Is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. Online: <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>.
- Rammert, W. (2010). Die Innovationen der Gesellschaft. In Jürgen Howaldt & H. Jacobsen (Hrsg.), *Soziale Innovation: Auf Dem Weg Zu Einem Postindustriellen Innovationsparadigma* (1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21–51.
- Raymond, E. S. (1999). *The Cathedral and the Bazaar. Musings On Linux And Open Source By An Accidental Revolutionary*. Sebastopol, CA.
- Reichenwald, R., & Piller, F. T. (2006). *Interaktive Wertschöpfung. Open Innovation, Individualisierung und neue Formen der Arbeitsteilung*. Gabler: Wiesbaden.
- Sunlight Foundation. (2011). The Cycle of Transparency. Online: <http://sunlightfoundation.com/TransparencyCycle>.
- Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Willke, H. (2005). Welche Expertise braucht die Politik? In A. Bogner & H. Torgersen (Eds.), *Wozu Experten?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 39–57.

Willke, H. (2006). *Systemtheorie I: Grundlagen* (7. Ed.). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Ye, Y., & Kishida, K. (2003). Toward an Understanding of the Motivation of Open Source Software Developers. *Proceedings of 2003 International Conference on Software Engineering (ICSE2003), Portland, OR, May 3-10*. Online:

<http://l3d.cs.colorado.edu/yunwen/papers/ICS E03.pdf>.

Zapf, W. (1989). Über soziale Innovationen.“ In: *Soziale Welt. Soziale Welt*, 40(1-2), 170–183.

Zimmermann, A. (2002). *Mainstreaming Participation. Instrumente zur Akteursanalyse. 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen*. Eschborn. Online: <http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/en-svmp-instrumente-akteursanalyse.pdf>.

Celina Raffl Mag & Katharina Große M.A.,
Zeppelin Universität, Lehrstuhl für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC)



Alcatel-Lucent
Stiftung für
Kommunikations-
forschung

Alcatel-Lucent Stiftung

Die Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung ist eine gemeinnützige Förderstiftung für Wissenschaft insbesondere auf allen Themengebieten einer „Informationsgesellschaft“, neben allen Aspekten der neuen breitbandigen Medien speziell der Mensch-Technik-Interaktion, des E-Government, dem Medien- und Informationsrecht, dem Datenschutz, der Datensicherheit, der Sicherheitskommunikation sowie der Mobilitätskommunikation. Alle mitwirkenden Disziplinen sind angesprochen, von Naturwissenschaft und Technik über die Ökonomie bis hin zur Technikphilosophie.

Die Stiftung vergibt jährlich den interdisziplinären „Forschungspreis Technische Kommunikation“, Dissertationsauszeichnungen für WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie Sonderauszeichnungen für herausragende wissenschaftliche Leistungen.

Die 1979 eingerichtete gemeinnützige Stiftung unterstützt mit Veranstaltungen, Publikationen und Expertisen ein eng mit der Praxis verbundenes pluridisziplinäres wissenschaftliches Netzwerk, in dem wichtige Fragestellungen der Informations- und Wissensgesellschaft frühzeitig aufgenommen und behandelt werden.

www.stiftungaktuell.de

Kontakt

Alcatel-Lucent Stiftung
Lorenzstraße 10, 70435 Stuttgart
Telefon 0711-821-45002
Telefax 0711-821-42253
E-Mail office@stiftungaktuell.de
URL: <http://www.stiftungaktuell.de>