

# NEUE WEGE DER BÜRGER- BETEILIGUNG | Stadtentwick- lung und Lebensstilbeteiligung

Konrad Hummel

**Zusammenfassung** | Der Aufsatz untersucht die Ursachen und Wirkungen zunehmender Identifikation und wachsenden Engagements von Bürgern und Bürgerinnen mit ihren und für ihre Städte und Kommunen. Er zeigt die Herausforderungen für die Verwaltung und Möglichkeiten der Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Regierenden sowie die Chancen wachsenden Engagements auf.

**Abstract** | Referring to the concept of the „angry citizen“ (the word of the year 2010 in Germany), this article examines the causes and effects of citizens' growing identification with and commitment to their cities and communities. The author identifies challenges for the administration, possibilities of cooperation between citizens and the government as well as opportunities for increasing commitment.

**Schlüsselwörter** ▶ Bürger ▶ Partizipation  
▶ Kommunalverwaltung ▶ bürgerschaftliches  
Engagement ▶ Gemeinwohl ▶ Stadtplanung

**Emotionen und Identifikationen der Bürgerschaft** | Mit dem Wort „Wutbürger“ wird in der Öffentlichkeit 2010 die Überraschung darüber zum Ausdruck gebracht, dass sich heftige Wut gegen Entfremdungen im Politikgefüge richtet und dennoch mit der erwünschten Tugend des Bürgers als citizen verbindet. Denn diese Tugend sei in Deutschland als individuelle öffentliche Teilhabeform bisher „Mangelware“ gewesen: „In Deutschland fehlt der citizen, der freie Bürger, der seine Mitte aus sich selbst schöpft, der weder der geborene Gewinner noch der geborene Verlierer ist [...] einfach nur Bürger“ (Lotter 2011).

Dieser „Idealbürger“ geht mit Verantwortung pragmatisch um, hat ein kühles Verhältnis zum System und Staat. Er passt weniger in ein Klassen- und Standesdenken. Unterstellt wird in Deutschland ein schnell entzündliches emotionales Verhalten, etwa beim Patriotismus und Faschismus des letzten Jahrhunderts. Mit Blick auf viele internationale Konflikte und Sezessions-

bewegungen – von den Basken bis zu den US-amerikanischen Sekten – sind Zweifel erlaubt, ob diese Emotionen besonders deutsch sind und einer nationalen Mentalität entsprechen. Und sind solche Dynamiken in Stadtgesellschaften überhaupt zu beobachten?

In Stadtgesellschaften ist die Erwartung an den „Übervater“ Staat ohnehin geringer, die Bereitschaft und Notwendigkeit, sich den eigenen Angelegenheiten pragmatisch zuzuwenden, größer und das Verhältnis zu Identifikation stiftenden Symbolen keineswegs kühl. Seit Jahrzehnten mobilisiert die Erhaltung von Gebäuden, Hallen, Museen, Rathäusern und Bahnhöfen (Stuttgart 21) den Bürgerwillen und interessiert auf nationaler Ebene nur, wenn, wie am Beispiel Stuttgart 21 zu sehen ist, zentrale Akteure wie die Bahn, die Verkehrsplanung und Bundesparteien in die Auseinandersetzungen verstrickt sind. Die bundesweite Debatte um eine Bürger- und Zivilgesellschaft betont die Bedeutung der lokalen Ebene, hat aber den „Stadtbürger“, der Emotionen aller Art in höchst vielfältiger Weise mobilisiert, etwa bei der Nachbarschaftshilfe in Katastrophenfällen, als Stifter oder in scharfer Abgrenzung bei ethnisch-sozialen Stadtraumkonflikten, als ein handelndes Subjekt noch zu wenig wahrgenommen.

Hier formen sich Einstellungs- und Verhaltensmuster, die im Unterschied zu Streiks bei Tarifaufhebungen oder Bürgerinitiativen gegen Atomkraftwerke nicht auf einen einzelnen thematischen Anlass reagieren, sondern auf eine historisch gewachsene Konstellation. Diese Gesamtkonstellation besteht sowohl aus nachbarschaftlichen Faktoren, dem jeweiligen Führungsstil (für die oft die regionale Gemeindeordnung steht), Governance-Normen des politischen Führens und Verhandelns als auch der Vielfalt und Zusammengehörigkeit der jeweiligen Milieus. Innerhalb solcher „Vierecke“ entwickeln sich die besonderen Engagementtypen entsprechend der Region, der Stadtgröße und bestimmter Themen (Hummel 2009). So formen sich Typen wie das hanseatische Stifterengagement, der Düsseldorfer Karneval oder schwäbische Nachbarschaftshilfe. Wut, Parteilichkeit und Mitgefühl gehören zum „homo urbanus“. Dem Wesen nach ist Engagement in der Stadtgesellschaft mit Gefühlen, Identifikationen, Ärger sowie Enttäuschung verknüpft und positioniert den Bürger in Nähe oder Distanz zu seiner Stadt.

**Entstehungsgrundlagen von Bürgerengagement und Beteiligung** | In der Stadtgesellschaft verschieben sich die vielfältigen sozialen Milieus ständig, grenzen sich neu ab, wie dies etwa am Phänomen „Wohnen nach Adresse“ in abgegrenzten Stadtteilen und milieuspezifischen Kultur- und Konsumangeboten beobachtet werden kann, und erproben neue Mischungen wie die allseits umworbenen kreativen Milieus und Talente (*Florida 2002, SINUS 2010*). Sie werden Experimentalisten, Postmoderne oder Hedonisten genannt, weil sie neue Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen in realen Infrastrukturfragmenten der Stadtlandschaft erproben und ihren Lebensstil zelebrieren, woraufhin alle anderen Milieus reagieren, deren Profile als traditionelle oder etablierte Gruppen umso schärfer hervortreten.

An diesen Bruchstellen der Stadtgesellschaft entsteht Bürgerengagement im öffentlichen Raum, das sich in Handlungen niederschlägt, um gleichermaßen die Bruchstellen zu überbrücken (Lesepaten, die etwas für Bildungsform tun), oder den Gruppenzusammenhalt verstärken (Lobby-, Beirats-, Interessenstrukturen), um eigene Besitzstandsinteressen zu vertreten. Entlang welcher Themen und nach welchen Spielregeln dies erfolgt, kann sich von Stadt zu Stadt unterscheiden und ist schwer greifbar. *Martina Löw* beschreibt dies als „Seele“ der Stadt und legt diese Seele als Messlatte für den Erfolg jeder Marketingstrategie an. Ist sie authentisch im Sinne von Stimmigkeit zwischen realem lokalen Arrangement und globalen internationalen Trends (*Löw 2008*)?

Kommunalpolitik hat es nicht mit „neuen“ Wutbürgern und Wutbürgerinnen zu tun, sondern mit lebendigen Menschen unterschiedlicher stadtgesellschaftlicher Milieus, in denen die Bürgerinnen und Bürger temporär, pragmatisch und emotional handeln. Neu sind die unterschiedlichen Milieugruppen, die in der Öffentlichkeit agieren. Je mobiler und globaler die Gesellschaft insgesamt wird und je mehr der Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung betont wird, desto forscher, beliebiger und mit weniger Rücksicht auf lokale und soziale Kontrolle treten die Bürger und Bürgerinnen auf. Hier entsteht dann quasi die Schnittstelle von stadtgesellschaftlichem (lokal, konkret und drängend, aber letztlich auf Ausgleich angelegt) und gesamtgesellschaftlichem Engagement (grundsätzlich, auf Durchsetzung und Zuspitzung angelegt). Unverändert ist das Bedürfnis

geblieben, sich mit der eigenen Stadt zu identifizieren. Die Performanz des eigenen Lebensstils und die Durchsetzung eigener Milieuinteressen werden zunehmend wichtiger, wobei die Bedeutung zwischen lokal und grundsätzlich variieren kann, etwa wenn es um ökologische Lebensformen oder andere „queere“ Beziehungsvorstellungen geht. Örtliche Vereine, die etwa das konservative oder traditionelle Arbeitermilieu verkörpern, werden schwächer und suchen ähnlich den modernen jungen Milieus den überregionalen „Schulterschluss“, sei es auf medialer Ebene oder in den Konsumweisen. Das Ringen um Meinungsführerschaft und Themenhoheit dieser Gruppen macht das heutige virtuelle „Marktplatzgeschehen“ der Städte aus. Die realen Marktplätze reduzieren sich auf Warentausch, die virtuellen Marktplätze sind die Medien, das Internet und Veranstaltungszirkel. In ihrer Suche nach sogenannten Alleinstellungsmerkmalen ihrer Städte im kommunalen Standortwettbewerb versuchen die Stadtverwaltungen diese Führerschaft zu beeinflussen. Das bekannteste Beispiel ist vermutlich die Berliner Kampagne „be berlin“, die sich moderner Milieus bedient und die „Berliner Schnauze“ meint.

**Bürgerbeteiligung als ganzheitliche Teilhabe** | Unter Berücksichtigung dieser stadtgesellschaftlichen Engagementformen und Entwicklungen bekommt Bürgerbeteiligung eine erweiterte Bedeutung. Sie besteht zwar auch in der Anhörung der Bürger und Bürgerinnen, die ihre Anspruchsrechte über ihren Wohnort, Besitz oder die Nutzung von Dienstleistungen wahrnehmen und die Möglichkeit einfordern, „good governance“ durch aktive Teilhabe, Mitbestimmung, Ausübung ihres Wahlrechtes und anderes wie etwa die Diskussion um Bürgerbegehren und das Mindestwahlalter mitzugestalten. Bürgerbeteiligung wird jedoch zunehmend zu einer Verlängerung des vermeintlich Privaten in das Öffentliche, zu einer Einmischung in Lebensstile und eigene Lebensstilgruppen und einer Einflussnahme zugunsten dessen, was die jeweiligen Gruppen unter der Verwirklichung eines guten Lebens verstehen. Dies findet immer weniger in den zentralen Vereinigungen wie Parteien, Gewerkschaften und Kirchen, sondern in der lokalen Wirklichkeit statt. Hier ist es überschaubar und muss ausgehandelt werden. Engagement wird deshalb auch stärker von den Emotionen geprägt sein, die wir mit unserem „guten Lebensentwurf“ verbinden.

Die Menschen mögen heutzutage ein umfassenderes Verständnis von Legalität, Legitimität, Rationalität und Transparenz haben, bei ihrem konkreten Engagement mischt sich jedoch sehr viel mehr Emotionalität ein, die allen Formen von Gemeinschaftlichkeit eigen sind im positiven wie im negativen Sinne. Mit der stärkeren Lebensstilorientierung erwächst den Städten eine große Chance der Mobilisierung, sie folgt jedoch nicht dem rationalen politischen Diskurs. Wir haben es in der Bürgerbeteiligung mit drei Ebenen zu tun:

- ▲ der verfassungsrechtlichen, die die Anhörungsrechte betroffener Bürger und Bürgerinnen meint und derer, die Mitsprache- und Wahlrechte haben;
- ▲ der politisch-demokratischen, die über Parteien, Institutionen, Räte, Verbands- und Beiratsstrukturen eine Art lokale Elite stellt;
- ▲ der stadtgesellschaftlichen, die sich vor allem in der Identifikation der Menschen mit ihrer Stadt und ihrem spezifischen Milieu beziehungsweise ihrem Lebensstil äußert.

Die Bedeutung der dritten Ebene nimmt in einer heterogenen, globalen Stadtgesellschaft ständig zu und steuert die Bereitschaft und Fähigkeit, öffentlich zu handeln, zunehmend häufiger, als es Mitgliedschaften, Besitz- und Wahlrechte bisher taten.

### **Bürgerschaft und soziale Daseinsvorsorge |**

In der kommunalen Daseinsvorsorge ist inzwischen eine Vielzahl von Dienstleistern, Berufsgruppen und Fachverbänden damit beschäftigt, das gesamte Gefüge des Zusammenlebens vom Kindergarten über das Gesundheitsamt, die berufliche Weiterbildung, die Grünpflege, das Sportamt bis hin zur Altenarbeit mit überprüfbaren Qualitätsstandards zu gestalten. Hierbei wird Bürgerbeteiligung marginalisiert und bekommt allenfalls Rollen in Randbereichen wie etwa dem Beschwerdemanagement, Elternabenden, Fördervereinen, Helferkreisen, Parkpatenschaften und anderen Tätigkeiten zugewiesen. Das Verhältnis von sozialen Fachkräften zu Freiwilligen ist von Angst um Rollenverlust und vom Kampf um die Deutungsheheiten geprägt.

Fachkräfte und Verwaltungen ringen um die Interpretation dessen, was betreute Bürger, Kunden und Klienten wirklich wollen und ziehen sich gegenüber dem realen Bürger, vor allem aber dem engagierten Bürger als Mitproduzenten sozialer Leistung,

auf vermeintlich messbare Aussagen und Leistungen zurück. Dies ähnelt bisweilen den Interpretationen von Wahlergebnissen. Das Case Management als eigene Methodik hat Einzug gehalten, um die verschiedenen Fachlebenswelt- und Rolleninteressen zum Ausgleich zu bringen. Es ist nicht verwunderlich, dass das Kooperationsverhältnis zwischen dem Bürger und dem Staat zusätzlich durch solche erlebte, gefühlte und erfahrene Distanz erschwert wird. Nicht umsonst bemühen sich die meisten Kommunen zu erst darum, einfache Dienstvorgänge wie Bürgerdienste, die Angebote von Bürgerbüros und Antragsvorgänge kundenfreundlich zu machen, bevor sie an Engagementstrategien arbeiten.

Unterschätzt wird die Notwendigkeit, dass Rollen neu gelernt und geklärt werden müssen. Auch die Fachkraft der sozialen Dienste bleibt Bürgerin ihrer Gemeinde und hat ihre Interessen in einer anderen Situation selbst zu vertreten. Fortbildungen betonen zu sehr den methodischen Charakter etwa der Freiwilligengewinnung statt dieser Rollenklärung. Die oben aufgeführte dritte „postmoderne Strategieebene“ arbeitet in einem komplexen Umfeld einer städtischen Gemeinwesenkultur und verknüpft Engagement mit Teiligungsstrukturen. Beteiligung erscheint oft nur als rationales Instrument des Interessenausgleiches. Transparenz, Neutralität und Überprüfbarkeit sind gefragt.

Engagement dagegen ist die Summe vielfältiger emotionaler und rationaler Abwägungen und orientiert sich deshalb mehr an Vertrauen, Authentizität, Mitgestaltung und Spontaneität. Während der deutsche Weg als der Weg der rechtlich abgesicherten Bürgerbeteiligung gilt, wird die Verschiebung hin zu postmodernen, engagementgestützten Partizipationsmodellen schon länger im angloamerikanischen Bereich mit der Formel von der „Demokratie als Lebensform“ (Giddens 1997) beschrieben. Hieran knüpfen viele modernen Bemühungen um Gemeinschaftswohnprojekte, Patchworkfamilien, neue Lebensformen, soziale Netze und Verknüpfungen von Wohnen, Arbeiten, Leben und die Gleichberechtigung aller Lebensformen an.

**Bürgerbeteiligung als praktische Mitgestaltung und Koproduktion |** Die Versuchung ist groß, diese drei Beteiligungsebenen gegeneinander auszuspielen oder die dritte Dimension engagement-

und erlebniszentrierter Teilhabeformen zu instrumentalisieren oder marketingmäßig zu manipulieren. Diese Teilhabeform ähnelt nicht mehr den Aushandlungsinteressen verteilter Macht und feststehender Güterwerte, sondern dem Such- und Trennungsverhalten moderner Problemlösung. Entweder gelingt Kooperation oder sie gelingt nicht, entweder entzündet sich ein Funke oder es bleibt „kalte Asche“. Seltener ist, dass einer gewinnt und einer verliert beziehungsweise die Mehrheit im Sinne eines Verständnisses von Demokratie als formalem Prinzip „recht behält“. In den letzten Jahren werden gelingende Partizipationsprozesse in der Folge dieser Entwicklung zur Demokratie als Lebensform auch als Koproduktionen beschrieben. Aus Betroffenheit kann und soll Beteiligtheit und Anteilseignerschaft entstehen. Stadtbürger und Stadtbürgerinnen als Stadtmitbesitzende.

Stadtbürger und Stadtbürgerinnen reagieren darauf, dass die meisten Kampagnen der letzten 20 Jahre bis in den Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger zielten: Das Auto stehen lassen, sich mit Migranten, Migrantinnen zusammentun und Vorsorge im demographischen Wandel treffen. Die langfristige Antwort darauf ist: Wir machen das, dann wollen wir aber auch mitsteuern. Wir sparen ein, aber dann wollen wir auch über die Investitionen mitentscheiden. Auf diese Weise hat sich unter anderem der Grad politischer Teilhabe der verschiedenen Milieus verschoben.

Vermeintlich unpolitische, etablierte ältere Mittelstandsbürger und -bürgerinnen sind zu Treibern spektakulärer Bürgerbegehren in eigener Sache geworden. Parteitreue Kleinbürger und Kleinbürgerinnen entziehen sich der Beteiligung und Mitverantwortung inzwischen durch Wahlenthaltung. Kleine, moderne Gruppen nehmen punktuell Vorteile wahr oder sie werden initiativ und nutzen formale Beteiligungschancen in taktischer Weise.

Ähnlich wie der Lebensstil als solcher ist diese Partizipationsform zwar von der Kompetenz der handelnden Akteure und Akteurinnen geprägt, nicht aber zwingend von Motiven der Nachhaltigkeit, Komplexität und Verlässlichkeit. Es ist schlechterdings auch schwer möglich, dass Bürgerinnen und Bürger den hohen Anspruch durchhalten, „Stadtmitbesitzer“ zu werden und gleichermaßen in Verkehrs-, Wohnungs-, Integrations- und Energiefragen sachgerecht ent-

scheiden können. Deshalb tauchen immer häufiger „Anwälte“ in der Sache der Bürgerschaft auf, das heißt die Auseinandersetzung mit Stadtverwaltungen nimmt immer öfter einen rechtlichen Streicharakter an. Auch hier haben die Vorkommnisse beim Projekt „Stuttgart 21“ gezeigt, dass beide Seiten sich in Expertenauftritten inszenieren, Gutachten einbringen und gegebenenfalls Schlichter anrufen und dadurch repräsentative Gremien aushöhlen. Auf Dauer wird dieses Verfahren aufwendig und als organisiertes Misstrauen volkswirtschaftlich teuer. Die Situation wird auch dadurch nicht besser, dass viele ausgegliederte öffentliche Dienstleistungen wie Verkehrs-, Energie- oder Wohnungsbetriebe sehr formaldemokratisch „nachrüsten“, etwa in Form von Kunden- oder Mieterbeiräten ähnlich den kommunalen Beiräten, deren direktdemokratische Legitimität durch Wahlbeteiligungen von unter zehn Prozent unterhöhlt wird.

Die Interessen der heute Beteiligten beziehen sich sehr viel stärker auf konkrete lebensweltliche Anliegen und die jeweilige lebensphasenspezifische Dienstleistung, wie zum Beispiel Kinderspielflächen. Die Bereitschaft, hierfür stärker im Vorfeld etwas zu tun, ist gestiegen, denn es wird rechtzeitig an Schulfördervereinen oder Initiativen für barrierefreie Altenheimgemeinschaftswohnungen mitgewirkt. Partizipation wird der genossenschaftlichen Teilhabe ähnlicher, bei der die Lust und das Interesse mit ökonomischen Zwängen kombiniert werden.

**Folgen für die Verwaltungen** | Das Verhältnis der Stadtverwaltungen zu dieser Bürgerschaft ist von gegenseitigen Erwartungen und Enttäuschungen geprägt. Aus der Sicht der Verwaltung kann nur die karge Masse der Sachzwänge gerecht verteilt werden. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger geht es immer um mehr als das Produkt, es geht um den Lebensstil und die Erwartungen, darin verstanden zu werden, also um ihre Hoffnungen und Visionen, ihre Idealisierungen und Sorgen. Die lebensweltlichen Anliegen sind auch mit einem abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren nicht beendet, erledigt oder erfüllt. Streng genommen können Stadtverwaltungen nur Wegbegleiter in der Lebensweggestaltung der Stadtbürgerinnen und -bürger sein. Als solche können sie Entwicklungsbedingungen verbessern oder verschlechtern – in jedem Fall bleibt der Bürger für sein Leben selbst verantwortlich.

Je mehr eine Stadtverwaltung solche Erwartungen und Vorstellungen ansprechen kann, desto stärker wird die Engagementbereitschaft, also die Bereitschaft, sich über die Zuhörerrolle hinaus selbst als „Koproduzent“ von Stadt einzubringen. Eine neue Qualität der Beteiligungsstrategie von Stadtverwaltungen besteht darin, in solche Prozesse weder überstrukturiert (eigentlich wissen wir die Antworten und kennen die Folgen der Gesetze und ökonomischen Zwänge) noch unterstrukturiert hineinzugehen (wir lassen alle mal reden, mitwirken und jeden Schritt besprechen). Bevor es zur Sache selbst geht, muss meist geklärt werden, welchen Stellenwert ein Anliegen hat, wie viel Wert es hat und bis zu welchem Grad Kompromisse akzeptabel sind.

Viele der aktuellen Beteiligungsprozesse leiden daran, dass die Verwaltungsseite vermeintlich nur informiert, sachlich aber kein Eigeninteresse vertritt. Für die kritischen Stadtbürgerinnen und -bürger ist dies ein „Schattenspiel“. Sie haben erlebt, dass es für alles Alternativen gibt und dass die Widersprüche in der Gesellschaft selbst liegen. Teilt man sie ihnen nicht mit, lautet die Botschaft, dass sie sie selbst suchen, ahnen und selbst Position beziehen müssen. Die Menschen setzen bei der Verwaltung Kompetenz voraus, respektieren diese und wollen, dass sie der Bevölkerung hilft, durch das Angebot von Lösungsvarianten voranzukommen. Was Bürgerinnen und Bürger wenig mögen ist, dass Verwaltung ihr Problem lang und breit beschreibt. Sie akzeptieren Leistungsgrenzen der Verwaltung, aber nicht, dass sie klagt.

In der zeitgemäßen Beteiligungsform einer Lebensstilorientierung suchen die Stadtbürgerinnen und -bürger eine andere Rolle als die des Objektes und Adressaten, selbst wenn Stadtverwaltungen damit korrekt umgehen. Aus der Rolle des Subjektes (als Stadtbürgerinnen und -bürger) heraus sind die Menschen eher zu Einsicht und Kompromiss, zu einer Art „political compliance“ bereit. Damit ähnelt dieses Verhältnis demjenigen von Arzt und Patient. Ärzte und Ärztinnen wissen heute, dass sich ihre Patientinnen und Patienten im Internet informieren und dass der Behandlungserfolg vom Vertrauensverhältnis abhängig ist.

**Multiple Konflikte und Toleranzen** | Von großer Bedeutung für ein ergebnisorientiertes Verhältnis ist nicht nur die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft, sondern noch mehr die Be-

ziehung, die die jeweilige Seite zu „ihrem Bezugssystem“ hat, die Verwaltung zur Politik und die Bürgerschaft zu den Medien. Zu den wirksamen „alten“ Techniken der Bürgerbeteiligung gehört, dass sich eine Seite (zum Beispiel die lokale Verwaltung) von der (bösen großen) Politik distanziert und populistische Punkte beim „Publikum“ sammelt. Planerinnen und Planer distanzieren sich von Feinstaubrichtlinien, wissen aber, dass ökologisch etwas geschehen muss. Bürger und Bürgerinnen ärgern sich über Verbote, können aber Planende nicht verantwortlich machen. So verständigt man sich „auf Kosten Dritter“.

Das Gleiche gilt auch umgekehrt: Bürgerinnen und Bürger distanzieren sich von der aufgebrauchten Lokalpresse, Vereinen oder bundesweiten Aktionen und signalisieren, dass man das Vorhaben mit ihnen schon umsetzen könne, aber die Allgemeinheit will eben Zeichen setzen. Planer und Bürger sind sich vielleicht über Sendemasten oder Kohleblockkraftwerke im Einzelfall einig, wollen aber nicht „das Gesicht verlieren“. So muss ein Gesichtverlust vermieden werden, der nicht der Sache, sondern der sozialen Rolle geschuldet ist.

Schwierig wird es auch bei Kompromissen, bei denen es notwendig wird, dass Einzelne aus ihren Interessengruppen ausbrechen und etwa als Hausbesitzerinnen beziehungsweise -besitzer „verhandlungsbereit“ sind und andere „im Regen stehen lassen“. Je traditioneller die Bürgerbeteiligungsverfahren sind, desto eher gibt es Gewinner und Verlierer. Je mehr engagementzentrierte Projektverfahren (aktive Rollen und Koproduktionen) stattfinden, desto eher erleben sich Bürgerinnen und Bürger in multiplen Rollen, wägen ab und erleben Kompromisse als normal. Inter-generative Fragen stoßen deshalb oft auf Verständnis, weil innerfamiliäre Erfahrungen mit den Lebenswelten von alt und jung gemacht werden. Dies ist ungleich schwieriger bei sozioökonomischen oder ethnischen Unterschieden, die von „denen da oben“, dem Staat oder der abstrakten Verteilungsinstanz geklärt werden sollen.

Auch für Parteienvertreterinnen und -vertreter wird es schwierig, lokal für pragmatische Lösungen und national für grundsätzliche Wegeentscheidungen einzutreten. Je stärker die Identifikation mit dem Sozialraum ist („in unserem Stadtteil“), umso eher gelingt solche Diversität. Auch deshalb ist es sinn-

voll, viele Verfahren und staatliche Probleme deutlich stärker kommunalpolitisch und lokal anzugehen, hierbei vor allem das zentrale Lern-, Bildungs- und Schulthema (Hummel 2011).

Zusätzlich stellt sich in der Bürgerbeteiligung die Frage nach der Rolle der Wirtschaft und den Unternehmen. Während sich klein- und mittelständische Unternehmen auf die Bürgerseite stellen, ziehen sich Großunternehmen auf stumme Beobachterrollen zurück. Eine an postmodernen Such- und Fluchtbewegungen orientierte Bürgerbeteiligung muss die Rollen aller Beteiligten als Arbeitnehmende, Unternehmende, Produzierende und Konsumierende sehr viel klarer machen. Deutlich wird dies am Dilemma beim Paradebeispiel der Verkehrsberuhigung. Alle fordern sie als Bewohner, aber ignorieren sie als Autofahrer. Alle wollen den Tante-Emma-Laden, aber alle kaufen im Supermarkt. Solche „vorgeschaltete Interessenabwägung“ gehört in ein postmodernes Life-style-Management und ist vielleicht für eine ironische Bemerkung geeignet, schwerlich aber für moralische Sanktionierungen. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger wird Kompromisse mit der political correctness machen müssen und genau das zeichnet, wenn es denn offen vorgetragen wird, auch die Tragfähigkeit des lokalen Lebensstilansatzes, der Bürgerbeteiligung der dritten „koproduktiven Art“, aus.

**Bürgerbeteiligung und Formen der Mediation** | Ob die Methode der Bürgerbeteiligung Bürgerforum, Panel, Planungszelle oder anders heißt, ist zweitrangig. Die Begriffe stehen für versachlichte Verfahren in emotionalem „Gewässer“, weil es alleamt Methoden sind, die durch das Zufalls- oder Neutralitätsprinzip die Interessengebundenheit der Einzelnen und die Emotionalität der Betroffenen mildern wollen. Wichtiger wäre nicht die emotionale Spannungsabfuhr, sondern der Aufbau, eine Art Architektur sich gegenseitig kontrollierender Emotionen und Interessen. Unbefriedigende Bürgerbeteiligung erfolgt selten, weil sich zwei Seiten konfliktreich gegenüberstehen, sondern weil sie nicht auf Augenhöhe streiten und sich im Spiegel Dritter und Vierter erleben können. Der Vorteil klassischer Tarifkonflikte und ihrer Schlichterverfahren und von Wettkampfspielen sind eine festgelegte Konfliktkultur und die Anwesenheit eines Schiedsrichters. Wenn diese Erfahrungen nun für Bürgerbeteiligungen übernommen werden, wird die reale Interessenlage verzerrt.

Bürgerinnen und Bürger streiten mit ihren Stadtverwaltungen letztlich stellvertretend für andere Gruppen, die die Verwaltung vielleicht besser im Blick hat.

Zu besser entwickelten Bürgerbeteiligungsformen gehört die Transparenz und Performanz der Interessengruppen, das heißt deutlich zu machen, dass es um gesellschaftliche Interessen und Gerechtigkeitsfragen geht: Beispielsweise stehen hinter jeder Straßenplanung Autofahrer und hinter jeder Flächenentscheidung Investoren. Schlichter, die wie im Fall von Stuttgart 21 nur entlang der „Verwaltungsvorlage“ Kompromisse basteln, führen die wirklichen Akteure nicht zusammen. Dies ist zu wenig für eine Stadtentwicklung, die zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung und Weiterentwicklung ihrer lokalen Demokratie durch kooperative Engagementformen kommen will. Das Ziel kann nicht heißen „Es herrscht wieder Ruhe in der Stadt“, sondern muss lauten „Es herrscht ein lebendiges Klima, eine Kultur der Anreicherung, Anstiftung und im Zweifel der direkten Auseinandersetzung der betroffenen Akteure“. Das macht die Zivilgesellschaft aus. Zu solcher Bürgerbeteiligung gehört auch die Mobilisierung im Vorfeld, gehört nicht die Frage, wie man aus Betroffenen Beteiligte machen muss (wer muss angehört werden?), sondern wie man viele Beteiligte schaffen kann, die in einem frühen Stadium für Interessenausgleich sorgen.

**Nachhaltigkeit und Zeitachsen in der Bürgerbeteiligung** | Ein Grund dafür, dass die Lebenswegorientierung moderner Staatsbürgerinnen und -bürger heute so viel Unberechenbarkeit aufweist und Flexibilität verlangt, liegt darin, dass aktuelle Nichtbetroffenheit schon morgen in Betroffenheit umschlagen kann und umgekehrt. Zum anderen werden durch Mobilisierung mehr Gruppen und Schichten als bei der klassischen Beteiligung erreicht, die extrem sozial selektivierend wirkt.

Städtische Strategien für Großprojekte und Events, von der Kulturhauptstadt bis zur Konversion, haben eine Bürgerbeteiligung zu organisieren, die sich in Bürger und Bürgerinnen hineindenkt, sozusagen die möglichen differnten Mobilisierungslagen vorwegnimmt, möglichen Interessenlagen durch Einfühlung in deren Nöte eine Gestalt verleiht, die Ziele der Gesamtmaßnahme, nicht aber deren Legitimierung, so plastisch und konkret als möglich schildert und konkrete Beteiligungsmöglichkeiten für alle aufbaut.

Nachhaltige Bürgerbeteiligung denkt über die realen Bürgerinnen und Bürger hinaus sowohl an frühere (jedes Projekt hat „eine historische Seele“) als auch an potenzielle und künftige Generationen. Die klassische Kompetenz der planenden Stadtverwaltungen ist gegenwartsbezogen, fachlich und konfiguratив. Die Verwaltung macht gegenwartsbezogen deutlich, was geschieht, wenn an dieser oder jener Stelle nichts passiert beziehungsweise welche Folgen, Wechselwirkungen und Verpflichtungen der Stadtentwicklung durch bestimmte Handlungen erwachsen.

Postfigurative Kompetenzen bestehen darin, der Bürgerschaft gut und plausibel die Entscheidungen und Handlungen unter Einbeziehung von Stadtgeschichte(n) zu erklären. Heutzutage wichtiger sind jedoch präfigurative Kompetenzen, die in Stadtverwaltungen erprobt werden sollten. Sie beschreiben die Fähigkeit, Zukunftsentwürfe plastisch, realistisch und entscheidbar zu machen. Was wird mit der Stadt und ihrer Stadtgesellschaft werden und was könnten folgende Weichenstellungen in der Energie-, Verkehrs- oder Sozialpolitik bedeuten? In der Regel zielen die sich entwickelnden Debatten stark auf präventive und mobilisierende Maßnahmen wie etwa in der Bildung, bei Gesundheit oder Integration und, allseits bekannt, beim Klimaschutz. Solche Debatten neigen dazu, viel zu moralisch und abstrakt geführt zu werden. Letztlich sind sie aber näher an den lebenslagebezogenen Sorgen der Bürgerschaft als viele klassische Beteiligungsverfahren, die viel zu schnell Besitzstands- und Interessen wahren sind. Präfigurative Strategien knüpfen an die Sehnsüchte der Menschen an. Worin besteht dabei die Bürgerbeteiligung?

**Bürgerbeteiligung hat ihren Ort und ihre Zeit** | Die Auseinandersetzung zur Zukunft der Bürgerbeteiligung erfordert eine Betrachtung der Geschichte der Bürgerbewegungen selbst, die ihrerseits emotionaler Schub und kollektive Lernprozesse für mehr Mut im öffentlichen Verhalten sind. Dabei geht es weniger um Effizienz als um Erfahrungen der Teilhabe, Einmischung und Methodensicherheit, beginnend bei Demonstrationserfahrungen. Die Geschichte vieler Bewegungen wie etwa der Antiatombewegung lehrt, dass es meist sieben wichtige Indikatoren von Bewegungen gibt:

- ▲ sich Gehör verschaffen, Protest einer Minderheit und zur Positionierung;
- ▲ wahrgenommen werden, Suche nach Alternativen

- und wissenschaftlicher Betrachtung;
- ▲ eindringen in die Lebenswelt und den Lebensstil der Aktiven (beispielsweise der sogenannten Ökos) und Prägung des Konsumverhaltens;
- ▲ Überwinden der Milieugrenzen und Sprengen der Meinungsgrenzen und Gruppeninseln;
- ▲ andocken an Macht durch Einwirkungsmöglichkeiten in Gesetzesgebung, Haushalte, Medien und Ämter;
- ▲ unmittelbare Wirkung auf ökonomische Strukturen, Prozesse und Märkte;
- ▲ gesicherter Rechtsstatus in der Demokratie durch den Rechtsstaat und freie Medien.

Diese Indikatoren können, so durchlaufen, die Wirksamkeit einer Bürgerbewegung begründen. Auch die Bürgerschaftsentwicklung kennt ihre historischen Protestdaten, nicht zuletzt sind dies Friedenskettens, die Wende in der DDR und vieles mehr. Sie kennt politische Ausweichmanöver wie die Konzepte der Bürgerarbeit, Freiwilligenagenturen, Agenda-21-Prozesse, die Bundestagsenquete zum Bürgerengagement, die das Thema vorangebracht, aber auch befriedet und instrumentalisiert haben. Sie kennt alle Elemente im Lebensalltag und ihre Verbreitung in Betriebe hinein, heraus aus der typischen mittelständischen Engführung und ist in zahlreichen Stabsstellen auf kommunaler und Landesebene und in den Wahlprogrammen auf der Machtebene angekommen. Schließlich sind viele kommunale Dienstleistungen inzwischen mit Bürgerkapital erstellt oder gesichert worden. Dies alles rechtfertigt, davon zu sprechen, dass aus der Debatte um neues Bürgerengagement regelrecht eine Bewegung an sich geworden ist, die ihrerseits die formalen Formen der Bürgerbeteiligung verändert. Diese Formen sind mit Engagementlandschaften zu verknüpfen.

Bei Grundsatzfragen in Kommunen sind prinzipiell alle betroffen und nicht mehr nur die vermeintlich „Betroffenen“. Allerdings bedarf es der Klärung, was Sache der gewählten Vertreterinnen und Vertreter ist und was die Sache beteiligter und engagierter Bürgerinnen und Bürger. Die gewählten Vertreterinnen und Vertreter sollten sich der Bürgerbeteiligung stärker bedienen als lediglich als Ressourcen- und Kompetenzinstrument. Durch die Hinzuziehung von Teilen der Bürgerschaft können komplexe Lösungen möglicherweise anders angegangen werden. Das wäre die spiegelbildliche Antwort der Verwaltung auf den

Wunsch der aufgeklärten Bürgerinnen und Bürger nach Koproduktion. Sie selbst, die Verwaltung, benötigt die Bürgerschaft als Koproduzenten vieler Abläufe in der Stadt, ob das die Mitwirkung an Sauberkeit und Sicherheit, Verkehrsverhalten und Toleranz, Investitionsbereitschaft und Energiesensibilität ist.

Dem Wesen nach steckt dieser Gedanke im Ansatz der offenen Bürgerhaushalte, der Mitwirkung am finanzpolitisch gesteuerten Geschehen der Stadt. Die Gefahr dieser Verknüpfung von Beteiligung, Engagement, Mitwirkung und kontinuierlicher Mitverantwortung liegt auf der Hand. In einem freilich aufklärerisch gemeinten Sinne wird der Bürger „fürsorglich kolonialisiert“, eingespannt in die öffentlichen Geschäfte der Stadt, zum „freiwilligen“ Beamten erklärt. Hierbei geht es darum, sowohl die „Freiwilligkeit“ als auch die moderne Alltagsarbeitsteilung aufrechtzuerhalten. Der dauerhaft „eingespannte oder sich selbst ununterbrochen ermächtigende Bürger“ ist, wie der amerikanische Zivilgesellschaftsphilosoph *Michael Walzer* angedeutet hat, nicht die Wunschvorstellung einer modernen pluralen Demokratie (*Walzer* 1992).

Dem muss ein kommunaler Ansatz der Bürgerbeteiligung ebenso gerecht werden wie der Sorge um zu wenig Teilhabe, in diesem Sinne gibt es kein objektives Maß des richtigen Engagements. Phasen und Perioden der Beteiligung müssen sich mit Phasen der Entscheidung, der Arbeit und der Reifung abwechseln. Alle ausbildungsnahen Projekte lösen dies scheinbar natürlich mit der Besetzung der unterrichtsrelevanten Zeit und lassen Semester- und Schulferien außen vor. Ebenso könnte Verwaltung Bürgerbeteiligung nur „montags bis donnerstags“ organisieren, Kirchen und Sportvereine nur am Wochenende, Betriebe nur in der produktionsfreien Zeit. Zeithrhythmus, Länge, Pünktlichkeit und Intensität der Beteiligungsprozesse, also die Öffnung der Prozesse, ist ebenso wichtig wie die Bündelung der Prozesse von Dokumentation, Bewertung, Abschluss, Kritik und Wertschätzung. Weil es hier in der Hauptsache nicht um rational effektiv gesteuerte Prozesse, sondern um gesellschaftliche Teilhabe geht, ist die Bewältigung und Identifikation wichtiger. Wie in der Dynamik einer Ziehharmonika kann der Prozess entfaltet werden, muss aber konsequent auch wieder geschlossen werden, weil er sonst nicht Prozess, sondern institutionalisiertes Verfahren ist und den anlassbezogenen Charakter verliert. Ein noch so ausgefeiltes Beteiligungsverfahren wird

Misstrauen oder Konflikträchtigkeit, soziale Segregation oder Sachzwänge durch Dritte nicht völlig ausschließen können. Es kann aber, zeitgemäß gewendet auf lebensstilbezogenes und koproduktives Handeln, die demokratische Identifikation erhöhen, den Mut zu Engagement stärken und den gesellschaftlichen ökonomischen Mehrwert durch die Erschließung von Kompetenzen und die Senkung der Kosten von Kontrolle und Misstrauen erhöhen.

Angesichts der anstehenden Herausforderungen der Städte und Gemeinden sollte dies jede Anstrengung wert sein. Wutbürger und Wutbürgerinnen gehören dazu wie Gutmenschen, Wichtigtuer und stille Helden. Die Gelassenheit diesen Ausformungen gegenüber wird umso mehr zunehmen, je mehr Menschen sich emotional auf Teilhabe einlassen.

*Dr. Konrad Hummel ist Dipl.-Soziologe und Beauftragter der Stadt Mannheim für Bürgerbeteiligung, Stephanienufer 2, 68163 Mannheim, E-Mail: konradhummel@web.de*

#### Literatur

- Florida**, Richard: The rise of the creative class. New York 2002
- Giddens**, Anthony: Jenseits von rechts und links. Frankfurt am Main 1997
- Hummel**, Konrad: Die Bürgerschaftlichkeit unserer Städte. Berlin 2009
- Hummel**, Konrad: Bildungslandschaften. In: Sozialmagazin 1/2011
- Lotter**, Wolf: Mittendurch. Nach vorn. In: brand eins 3/2011, S. 46
- Löw**, Martina: Soziologie der Städte. Frankfurt am Main 2008
- SINUS** Institut: Die Sinus-Milieus in Deutschland. Heidelberg 2010
- Walzer**, Michael: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie. Berlin 1992