

Universität Augsburg  
Fakultät für Angewandte Informatik  
Institut für Geographie  
Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie

## **Freie wissenschaftliche Arbeit**

zur Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Geographen

zum Thema

### **Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung**

Entwicklung eines Bürgerbeteiligungsmodells bei der Umsetzung einer

Stadtentwicklungsstudie unter besonderer Berücksichtigung der

Einbindung der Bürger am Beispiel Buchloe

vorgelegt von

**Bastian Goßner**

vorgelegt am

3. Mai 2005 in Augsburg

© by **Bastian Goßner**

Diese Arbeit unterliegt dem Urheberrechtsschutz.

Herunterladen und Kopieren nur für private oder wissenschaftliche Zwecke!

Zitate nur mit Quellenangabe!

## Vorwort

Der Zufall war im Sommer 2001 dafür verantwortlich, dass ich mit Bürgerbeteiligungsverfahren in Berührung kam und seitdem schon an mehreren derartigen Projekten mitarbeiten durfte; das Interesse für das Thema blieb bestehen und so erschien es mir nur folgerichtig, dass ich das Angebot zur Mitarbeit am Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie und zur Übernahme eines zu behandelnden Diplomarbeitsthemas im Bereich ‚Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung‘ Anfang 2004 annahm. Herrn Priv.-Doz. Dr. Markus Hilpert gilt mein herzlicher Dank für das entgegengebrachte Vertrauen und für die Betreuung der vorliegenden Arbeit.

Ebenso gebührt mein Dank Herrn apl. Prof. Dr. Wolfgang Poschwatta, der sich als Zweitbetreuer zur Verfügung gestellt hat und mir während meines Studiums mit Rat und Tat sowie vertrauensvoller persönlicher Unterstützung zur Seite stand.

Gedankt sei an dieser Stelle auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmern (in der Arbeit häufig kurz als ‚Studierende‘ bezeichnet) des von mir im Sommersemester 2004 sowie im Wintersemester 2004/05 mitbetreuten Projektseminars ‚Stadtentwicklungskonzept Buchloe‘; die Studierenden haben dabei in Feldbefragungen Daten erarbeitet, die für Teile meiner Arbeit unverzichtbar sind.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Erster Bürgermeister Schweinberger, Herrn Salger, Frau Hartl und Herrn Städele von der Stadt Buchloe für die großzügige, zuverlässige und tatkräftige Unterstützung bei einem Teil meiner Befragungen im Feld. Dank an dieser Stelle auch an Herrn Schmid von der Raiffeisenbank Buchloe sowie an Herrn Reuter von der Sparkasse Buchloe für die Kooperation.

Auch meinen Interviewpartnern sei an dieser Stelle sehr herzlich für die interessanten und aufschlussreichen Gespräche gedankt. Namentlich sind zu erwähnen Frau Augustin, Frau Burgass, Frau Prof. Dr. Sinning, Herr Dr. Sturm, Herr Dr. Weilmeier sowie Herr Erster Bürgermeister Schweinberger und Herr Altbürgermeister Winkler.

Immer wieder befruchtende Gespräche und Diskussionen durfte ich auch mit meinen beiden Kommilitonen und Freunden Frau Barbara Merz und Herrn Thomas Staudinger füh-

ren. Ihnen sei für Kritik, Anregungen und ihr leidenschaftliches Engagement für die Sache der Geographie herzlich gedankt!

Aufgrund allezeit sehr interessanter und meinen Horizont erweiternder Diskussionen und Ratschläge, Anregungen und Hintergrundgespräche darf ich an dieser Stelle mit besonders großer Freude Herrn Dr. Hildemar Procella erwähnen, der mich weite Strecken meines Studiums als Mentor wie als guter Freund begleitete. Dafür vielen Dank!

Für Geduld mit mir, Unterstützung beim Layout der vorliegenden Arbeit, die kritische Durchsicht des Textes mit den Augen eines angehenden Naturwissenschaftlers und die EDV-Unterstützung danke ich in tiefer Verbundenheit meinem lieben Freund Herrn Lutz Petersen.

Hinweis: Arbeit gedruckt auf umwelt- und ressourcenschonendem Recyclingpapier.

„Städte bestehen nicht [nur] aus Häusern und Straßen, sondern aus Menschen und ihren Hoffnungen.“<sup>1</sup>

„In manchen Stimmungen habe ich dieses Werk für unausführbar gehalten: und ich bin, wenn ich es aufgegeben, wieder, vielleicht unvorsichtig, zu demselben zurückgekehrt. Ich widme es meinen Zeitgenossen mit der Schüchternheit, die ein gerechtes Mißtrauen in das Maaß meiner Kräfte mir einflößen muß.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Augustinus zitiert nach: Siebel, 2004, S. 14

<sup>2</sup> Humboldt, 2004, S. 3

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	9
2. Fragestellung.....	12
3. Forschungsdesign und Methodik.....	14
3.1. Grundsatzbefragungen im Feld.....	15
3.1.1. Befragungsabsicht .....	16
3.1.2. Fragestellung.....	17
3.2. Experteninterviews mit Vertretern von Bürgerbeteiligungsinstitutionen .....	18
3.2.1. Befragungsabsicht .....	18
3.2.2. Fragestellung.....	19
3.3. Erster Iterationsschritt: Experteninterviews mit Bürgermeistern .....	19
3.3.1. Befragungsabsicht .....	19
3.3.2. Fragestellung.....	20
3.4. Zweiter Iterationsschritt: Befragung von Buchloer Bürgern .....	20
3.4.1. Befragungsabsicht .....	20
3.4.2. Fragestellung.....	21
3.5. Sonstige Arbeitsgrundlagen.....	21
4. Aufbau der Arbeit.....	22
5. Zu Humangeographie, Demokratie, Bürgergesellschaft, aktuellen Handlungsfeldern und Akteuren: Theorien, Begriffe und Strukturen .....	23
5.1. Handlungstheoretische Sozialgeographie.....	23
5.2. Geographische Stadtforschung.....	25
5.2.1. Stadt.....	25
5.2.2. Stadtentwicklung.....	26
5.3. Partizipatorische Demokratietheorie.....	30
5.4. Grundbedingungen für die Bürgerbeteiligung im Staatswesen.....	31
5.4.1. Partizipation im Grundgesetz .....	32
5.4.2. Partizipation in der Bayerischen Verfassung.....	33
5.5. Zivilgesellschaft / Bürgergesellschaft.....	34
5.6. Aktuelle Handlungsfelder der Stadtentwicklung im Zeichen der Partizipation .....	38

5.7. Akteure in der Stadt .....	40
5.7.1. Politische Akteure .....	40
5.7.1.1. Bürgermeister .....	41
5.7.1.2. Gemeinde- bzw. Stadtrat .....	41
5.7.1.3. Verwaltung.....	42
5.7.2. Weitere Akteure .....	43
5.7.2.1. Wirtschaftsvertreter .....	43
5.7.2.2. Vereine .....	44
5.7.2.3. Einflüsse von außen.....	45
5.7.3. Bürger als Akteure .....	45
5.7.3.1. Formal definierte Beteiligungsinstrumente .....	46
5.7.3.1.1. Bürgerbeauftragte, Beirat und Ausschuss, Bürgerversammlung.....	47
5.7.3.1.2. Petition und Bürgerantrag.....	48
5.7.3.1.3. Öffentliche Auslegung .....	48
5.7.3.1.4. Anhörung und Erörterung .....	49
5.7.3.1.5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	49
5.7.3.2. Informelle Beteiligungsinstrumente .....	51
5.7.3.2.1. Aktion Ortsidee.....	52
5.7.3.2.2. Runde Tische.....	53
5.7.3.2.3. Zukunftswerkstatt .....	54
5.7.3.2.4. Open Space .....	55
5.7.3.2.5. Bürgergutachten durch Planungszelle.....	55
6. Zur Einbettung von Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung in den theoretischen Kontext.....	59
6.1. Übertragung theoretischer Erkenntnisse in die Praxis von Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung .....	59
6.2. Grundstrukturen für ein Bürgerbeteiligungsmanagement.....	60
6.3. Bewertung der Beteiligungsverfahren.....	64
6.3.1. Formal definierte Beteiligungsinstrumente.....	64
6.3.2. Informelle Beteiligungsverfahren .....	67

6.4. Zusammenfassende Betrachtung.....	70
7. Analyse und Interpretation der Erhebungen .....	72
7.1. Analyse und Interpretation der Grundsatzbefragungen im Feld.....	72
7.2. Analyse und Interpretation der Experteninterviews mit Bürgerbeteiligungsinstitutionen .....	78
7.3. Analyse der Experteninterviews mit Bürgermeistern.....	83
7.4. Analyse der Befragung von Buchloer Bürgern.....	89
8. Bewertungen für ein Beteiligungsverfahren .....	100
8.1. Interpretation der Experteninterviews mit Bürgermeistern.....	100
8.1.1. Kriterien für ein Beteiligungsverfahren für Buchloe aus Sicht von Kommunalpolitikern.....	100
8.2. Interpretation der Befragung von Buchloer Bürgern.....	102
8.3. Zusammenfassende Betrachtung.....	104
9. Vorschlag eines Beteiligungsverfahrens für Buchloe .....	107
9.1. Doppelt offene Beteiligung.....	108
9.2. Repräsentative Beteiligung .....	110
9.3. Umsetzung durch die lokalen Akteure .....	114
10. Anmerkungen aus wissenschaftlicher Sicht .....	116
11. Zusammenfassung des vorgeschlagenen Verfahrens.....	118
Quellenverzeichnis .....	120
1. Literatur .....	120
2. Internet.....	125
3. Abschriften der Interviews .....	126
4. Sonstige Quellen .....	126
Abbildungsverzeichnis.....	127
Anhang .....	129
1. Detailergebnisse der Grundsatzbefragungen im Feld .....	129
1.1. Detailergebnisse Passantenbefragung .....	129
1.2. Detailergebnisse Haushaltsbefragung.....	130
1.3. Detailergebnisse Pendlerbefragung .....	132

1.4. Detailergebnisse Befragung Betriebsinhaber / Geschäftsführer .....	133
2. Leitfaden für Experteninterviews mit Vertretern von Beteiligungsinstitutionen .....	135
3. Leitfaden für Experteninterviews mit Bürgermeistern .....	136
4. Befragung der Buchloer Bürger .....	137
4.1. Anschreiben .....	137
4.2. Fragebogen .....	138
4.3. Detailergebnisse .....	140



## 1. Einleitung

Motiviert von Leerständen in diversen großzügig angelegten Gewerbegebieten und bedingt durch Probleme bei der Ansiedlung neuer bzw. dem Erhalt bereits bestehender Betriebe, beschlossen Bürgermeister und Stadtrat der Stadt Buchloe am 30. März 2004 einstimmig und mit breiter Unterstützung des örtlichen Gewerbes und Handels,<sup>1</sup> mit der Vergabe des Forschungsauftrages an die Universität Augsburg neue und unkonventionelle Wege bezüglich der Stadtentwicklung zu gehen: Nicht ein Gutachterbüro, wie üblich, sollte Antworten auf die bestehenden Probleme finden und Konzepte zur Neuorientierung der kommunalen Politik liefern, sondern Studierende der Geographie sollten das tun. Diese wurden aufgefordert, mit Phantasie, Verantwortungsbewusstsein und Engagement, aber auch mit der nötigen Rücksichtnahme auf Sach- und Finanzzwänge der Gemeinde, sich ihrer neuen Aufgabe zu stellen: Konzepte für die weitere Entwicklung der Stadt Buchloe wurden ausgearbeitet. Mit Beginn des Sommersemesters 2004 wurde deshalb am Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie der Universität Augsburg im Rahmen eines Forschungsprojektes ein einjähriger studentischer Wettbewerb ausgelobt. Ziel des Wettbewerbs war es, ein Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten, das sich an Fragestellungen der Wirtschaftsförderung, des Stadtmarketings und des Gewerbeflächenmanagements orientiert; gearbeitet wurde von etwa 30 Studierenden am Beispiel der Stadt Buchloe im Landkreis Ostallgäu, rund 40 Kilometer südlich von Augsburg. Basisdaten zur Stadt befinden sich in Tabelle 1.

### Strukturelle Basisdaten der Stadt Buchloe

Einwohner (1. März 2005):	11.948 Einwohner
Fläche:	36,2 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte:	330 Einwohner/km <sup>2</sup>
Land:	Bayern
Regierungsbezirk:	Schwaben
Landkreis:	Ostallgäu
Planungsregion:	Allgäu (16)
Zentralörtliche Stufe:	Mögliches Mittelzentrum

Tabelle 1: Strukturelle Basisdaten der Stadt Buchloe; Bayerische Staatsregierung, 2003 und Stadt Buchloe, 2005b.

<sup>1</sup> vgl. Stadt Buchloe, 2004

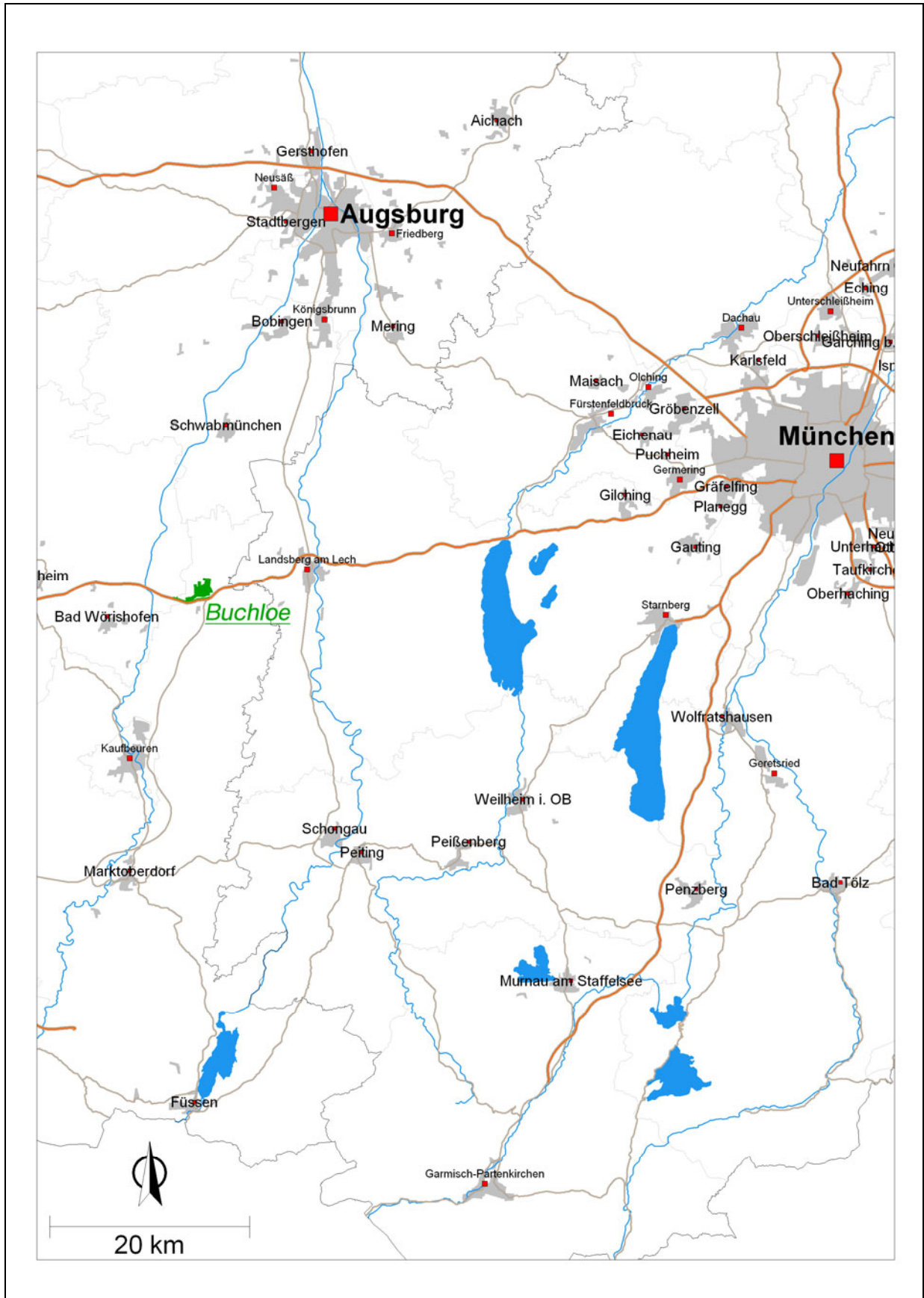


Abbildung 1: Buchloe im Raum; Hölperl u. a., 2005, S. 6.

Im Rahmen dieses Stadtentwicklungskonzeptes wurden von den teilnehmenden Studierenden auch Befragungen im Feld durchgeführt, ein Teil der dabei erhobenen Daten konnte auch für die vorliegende Arbeit verwendet werden.

Von den Studierenden sollten realistische Ansätze und Lösungsmöglichkeiten entwickelt und in Form eines Gutachtens, das etwa drei Monate vor der vorliegenden Arbeit vorgestellt wurde, dargestellt werden. Gearbeitet wurde konkret in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Standortentwicklung, Unternehmensakquise, Verkehr, Tourismus und Freizeit sowie Einzelhandel.

Ebenso wichtig wie die bloße Erstellung des Gutachtens mit all seinen Handlungsempfehlungen, Verbesserungs- und Einzelmaßnahmenvorschlägen ist es allerdings, für deren Umsetzung Sorge zu tragen; hierzu erscheint es notwendig, den Akteuren vor Ort eine Art Handlungsanweisung mit auf den Weg zu geben, möchte man vermeiden, dass die Vorschläge der Studierenden zu einem ‚Schubladengutachten‘ werden. Dies möchte in Teilbereichen die vorliegende Arbeit leisten. Idealerweise geschieht die Umsetzung unter Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, da es ganz konkret um ihren Lebensraum und dessen eventuelle Umgestaltung geht; im übrigen bietet eine ernsthafte Bürgerbeteiligung durch im breiten Konsens erarbeitete Ziele und Maßgaben eine echte Chance, denn die offiziellen Institutionen können dadurch die „korrigierende Langmut und gescheite Pfiffigkeit der Leute“<sup>1</sup> nutzen.

---

<sup>1</sup> Dienel, 1992, S. 10

## 2. Fragestellung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, ein Instrumentarium zu entwickeln und zu präsentieren, das dabei helfen soll, die Bürgerschaft Buchloes in das als Ergebnis des studentischen Wettbewerbs entstandene Gutachten zur Standortentwicklung einzubinden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei der Frage zuteil, wie die Bürgerinnen und Bürger Buchloes möglichst konstruktiv und mit ausreichend großer Legitimation diesen Prozess mitgestalten können, um auf Grundlage einer möglichst breiten Basis und in größtmöglichem Konsens Handlungsempfehlungen an den Stadtrat aussprechen zu können; echte Bürgerbeteiligung eben. Einmal abgesehen von der Möglichkeit zur Durchführung von Bürgerentscheiden<sup>1</sup> kann schließlich nur der Stadtrat – als in Grundsatzangelegenheiten einziges legal legitimiertes Beschlussorgan einer Stadt – Vorgaben für die weitere Entwicklung der Gemeinde erstellen und eine wie auch immer geartete kommunale Neuausrichtung forcieren; entsprechend kann auch nur der Stadtrat die Verwaltung zu entsprechenden Handlungen anweisen.<sup>2</sup> Lediglich die breite Einbindung der Bürger kann dabei sicherstellen, dass ein Dialog zwischen Einwohnern und Stadtrat stattfinden kann, der gegenseitig befruchtend wirkt. Leider erscheint es häufig so, dass „die Professionellen (...) sich, ohne es zu wollen, isoliert“<sup>3</sup> haben und „der Veranstalter des Staates, der Bürger, (...) apathisch oder punktuell aggressiv“<sup>4</sup> reagiert. Um diese Gefahr zu umgehen, um eben latente Konflikte bereits im Vorfeld erkennen, frühzeitig erörtern und ausräumen zu können, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit der Entwicklung eines Modells zur Umsetzung von Stadtentwicklungstudien unter der besonderen Berücksichtigung der Einbindung der Bürger. Geachtet werden muss dabei auch auf eine ausreichend große Effizienz, gerade im Zeichen von Kosten- und Zeitdruck. Es gilt also, Ansprüchen an Partizipation ebenso gerecht zu werden wie Ansprüchen an Wirtschaftlichkeit und Durchführbarkeit. Oder, um es anders auszudrücken: Zur „Ausweitung der Bürokratie gibt es konzeptionelle Alternativen. Die deutlichste

---

<sup>1</sup> vgl. Magg, 2002, S. 14 und Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Art. 18a

<sup>2</sup> vgl. Magg, 2002, S. 11 f. und Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Art. 29

<sup>3</sup> Dienel, 1992, S. 10

<sup>4</sup> Dienel, 1992, S. 10

Alternative ist die weitere Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die politische Maschinerie.“<sup>1</sup>

Kurz kann gesagt werden, dass insgesamt ein passendes Instrumentarium zur Beteiligung der Bürger gefunden werden muss; passend zu unterschiedlichsten Kriterien, so zum Beispiel zu den beteiligten Menschen, zur Themenstellung, zur Situation und zu den verfügbaren Mitteln.

Es geht in der vorliegenden Arbeit darum, zur Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzeptes beizutragen, was geographische Aspekte beinhaltet, denn nur mit der entsprechenden Anleitung und Hilfestellung kann eine Umsetzung auch erfolgreich sein. Eingebettet in den Gesamtrahmen der Stadtentwicklung kann eine handlungstheoretische Sozial- und Wirtschaftsgeographie hier unterstützend wirken. Sehr grundsätzlich betrachtet geht es bei der städtischen Gestaltung in Buchloe um Raumgestaltung und damit um das ureigene Betätigungsfeld der (Angewandten) Geographie. Darüber hinaus beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit Methodenfragen zwischen der Geographie als Wissenschaft, der Politik und der Bürgerschaft; die Verknüpfung der Bereiche, das Bilden einer entsprechenden Schnittmenge und der damit verbundene Wissenstransfer aus der Praxis in die Wissenschaft bringt weiter einen Erkenntnisgewinn für die Geographie mit sich.

Eine Angewandte Sozialgeographie sollte darüber hinaus aus ihrem Selbstverständnis abgeleitet ohnehin mehr Wert auf gute und durchführbare Verfahren als auf die abstrakt-deduktive Verkündung von Tatsachen und Wahrheiten legen. Auch dazu möchte die vorliegende Arbeit ihren Beitrag leisten. Insbesondere die breite empirische Annäherung der vorliegenden Arbeit an die Wünsche und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an ein Beteiligungsverfahren ist dabei neu.

---

<sup>1</sup> Dienel, 1992, S. 13

### 3. Forschungsdesign und Methodik

Entscheidend für den Erfolg einer Untersuchung ist die Methodik, mit der an die Fragestellung herangegangen wird. Für die vorliegende Arbeit wurde ein mehrstufiges Forschungsdesign gewählt, um ein für Buchloe passendes und für Fragen der Stadtentwicklung geeignetes Bürgerbeteiligungsverfahren zu finden. Die Mehrstufigkeit soll dabei eine trichterartige Filterfunktion bezüglich der gesammelten Informationen gewährleisten; dadurch wird eine Steigerung und Veredelung der Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte und deren Übertragung auf höhere Ebenen intendiert. Der methodische Aufbau der vorliegenden Arbeit wird in der folgenden Abbildung 2 graphisch dargestellt.

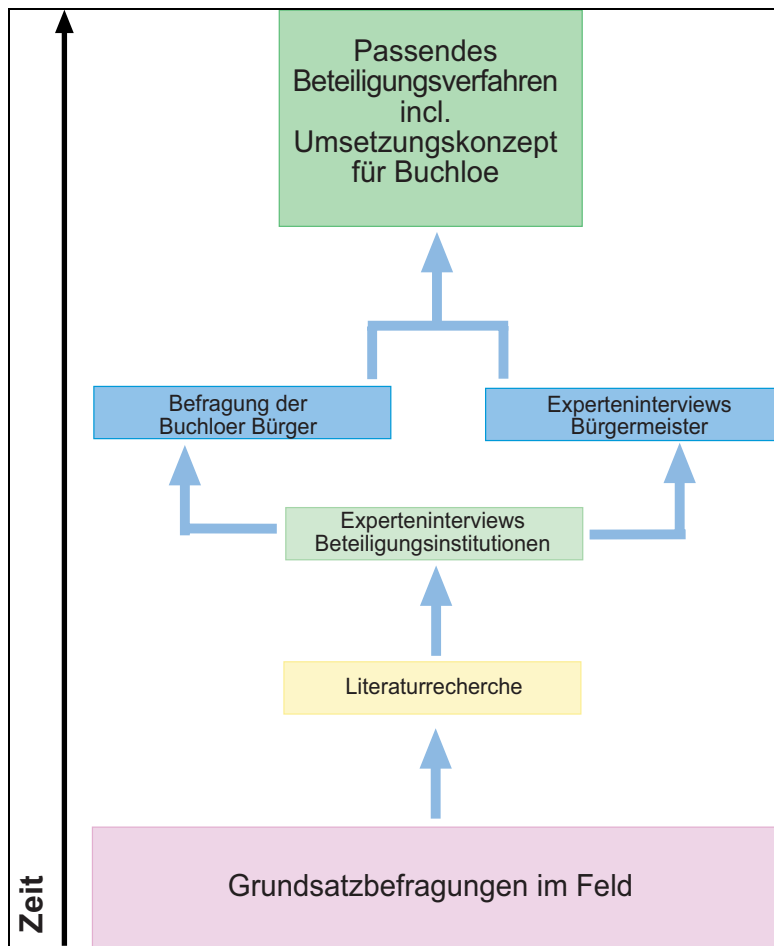


Abbildung 2: Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit; eigene Darstellung.

Zuerst wurden dabei die Bürgerinnen und Bürger der Stadt zu ihrer Einstellung der Bürgerbeteiligung gegenüber in teils mündlichen, teils schriftlichen, vollstandardisierten Verfahren befragt; außerdem wurden Daten zum Gemeinschaftsgefühl in der Stadt erhoben. Da-

nach folgte eine ausführliche Literaturrecherche, um Grundstrukturen für ein Bürgerbeteiligungsverfahren erstellen zu können. Außerdem wurde in einem qualitativen Verfahren (Experteninterviews) mit in der Bürgerbeteiligung Tätigen gesprochen, um Strukturen, Problematiken und Chancen der Bürgerbeteiligung einzugrenzen. Mit den dabei erarbeiteten Ergebnissen wurden die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Buchloe in einer aufwändigen schriftlich-vollstandardisierten quantitativen Erhebung konfrontiert. Weitere Experteninterviews wurden mit Herrn Erster Bürgermeister Schweinberger (Buchloe) sowie Herrn Altbürgermeister Winkler (Krumbach) geführt, um zu den Ergebnissen der Literaturrecherche und Experteninterviews auch Meinungen aus Sicht von Kommunalpolitikern einzuholen. Diese Befragungen dienten weiterhin dazu, für die Kommunalpolitik etwaige sensible bis kritische Aspekte bei der Einbindung der Bürger zu benennen, um Anregungen für die Fortentwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren geben zu können. In der vorliegenden Arbeit werden Herr Erster Bürgermeister Schweinberger und Herr Altbürgermeister Winkler in den entsprechenden Abschnitten der Einfachheit halber, wenn auch streng genommen nicht ganz korrekt, oft lediglich als ‚Bürgermeister‘ bezeichnet.

Die vorliegende Arbeit rundet zusammen mit einer vom Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie erstellten Bestandsanalyse sowie einer weiteren Diplomarbeit zum Thema ‚Verkehrsentwicklung‘ das von den Studierenden erarbeitete Stadtentwicklungskonzept für Buchloe ab.

Es wurden für die vorliegende Diplomarbeit sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungsinstrumente genutzt und kombiniert, wie es unter anderem in der angloamerikanischen Geographie traditionell üblich ist.<sup>1</sup> Details zu den einzelnen Erhebungen und Interviews folgen in den nächsten Abschnitten.

### **3.1. Grundsatzbefragungen im Feld**

Von den Teilnehmern am studentischen Wettbewerb wurden Befragungen im Feld durchgeführt. Die Studierenden entschieden sich dafür, unterschiedliche Befragungsmethoden für unterschiedliche Zielgruppen einzuführen. Befragt wurden in Form von schriftlichen, voll-

---

<sup>1</sup> vgl. Cloke u. a., 2004, S. 124

standardisierten Erhebungen ortsansässige Betriebsinhaber bzw. Geschäftsführer sowie Berufs- und Ausbildungspendler, die den Bahnhof Buchloe – ein wichtiger Eisenbahnknoten im Raum Bayerisch-Schwaben/Allgäu – als Zu- bzw. Umsteigepunkt zur Bahn benutzen. Passanten- sowie Haushaltsbefragungen wurden mit Hilfe eines vollstandardisierten, mündlichen Verfahrens durchgeführt.

Die Befragung der Betriebsinhaber bzw. Geschäftsführer wurde dabei am 1. Juli 2004 eingeleitet, indem an diesem Tag die entsprechenden Unterlagen in den Unternehmen abgegeben wurden. Anschließend wurde den Befragten gut zwei Wochen Zeit zur Antwort gegeben, ehe die Unterlagen von den Studierenden persönlich wieder abgeholt wurden. An die Pendler wurden am 1. und 2. Juli 2004 frühmorgens Fragebögen am Bahnhof von Buchloe ausgegeben; diese konnten dann durch Einwurf in gekennzeichnete, eigens bereitgestellte und verschlossene Urnen in der Bahnsteigunterführung zurückgegeben werden.

Am 2. und 3. Juli 2004 wurden die Passanten- und Haushaltsbefragungen durchgeführt; am ersten Tag wurden beide Befragungen, am zweiten Erhebungstag ausschließlich Passantenbefragungen durchgeführt.

Eine Übersicht zu diesen Befragungen ist der nachfolgenden Tabelle 2 zu entnehmen.

Zielgruppe	Befragungstage	Befragungsart
Passanten	2./3. Juli 2004	mündlich/vollstandardisiert
Haushalte	2. Juli 2004	mündlich/vollstandardisiert
Pendler	1./2. Juli 2004	schriftlich/vollstandardisiert
Betriebsinhaber/Geschäftsführer	1.-16. Juli 2004	schriftlich/vollstandardisiert

Tabelle 2: Übersicht Feldbefragungen.

### 3.1.1. Befragungsabsicht

Ziel der Befragung durch die Studierenden war es primär, von den Interviewten Informationen über ihre Kauf- und Verkehrsgewohnheiten zu bekommen. Gefragt wurde aber beispielsweise auch ganz konkret nach der Zufriedenheit mit Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten in Buchloe. Auch für die vorliegende Arbeit wurden Daten erhoben. Beabsichtigt wurde dabei vor allem, die notwendige Legitimation für die vorliegende Arbeit abzusichern und das Einbringungspotential der Buchloer Bürger abzuschätzen. Aus den Antworten



sollte auch abgeleitet werden können, ob ein Bürgerbeteiligungsverfahren für Buchloe sinnvoll erscheint. Daraus soll eine Handlungsempfehlung an den Stadtrat abgeleitet werden.

Um eine möglichst große Allgemeingültigkeit der Antworten erreichen zu können, wurde ganz bewusst darauf geachtet, dass die Befragungen, wo immer möglich, gleichmäßig verteilt im Stadtgebiet von Buchloe durchgeführt wurden: Haushaltsbefragungen, bei denen naturgemäß nur Einwohner Buchloes befragt werden konnten, wurden sowohl in allen Vierteln der Kernstadt als auch in den beiden Stadtteilen Lindenberg und Honsolgen durchgeführt. Passantenbefragungen wurden sowohl an Standorten in der Innenstadt, schwerpunktmäßig in der zentralen Lage der Bahnhofstraße, als auch in den Gewerbegebieten durchgeführt. Als Beispiele für Befragungsstandorte sind Geldinstitute, Supermärkte und der örtliche Wertstoffhof zu nennen.

Bei der Ausgabe der Fragebögen an die Pendler und Umsteiger am Buchloer Bahnhof wurde darauf geachtet, dass keine Selektion erfolgte. Gleiches gilt für die Verteilung der Fragebögen an die Betriebsinhaber/Geschäftsführer in der Innenstadt.

### **3.1.2. Fragestellung**

Neben statistischen Angaben zu Alter, Geschlecht, Zivilstand, Wohnort und ggf. Wohndauer in Buchloe wurden die Personen in geschlossener Fragestellung nach ihrer Meinung zur Bürgerbeteiligung gefragt. Ganz konkret lautete die gestellte Frage:

„Für wie wichtig erachten Sie es, dass die Bürger Buchloes aktiv in den Meinungsfindungsprozess bezüglich des Stadtmarketing einbezogen werden (Stichwort Bürgerbeteiligung)?“

Geantwortet werden konnte auf diese Frage durch Auswahl einer der Antwortkategorien, die mit den Abstufungen sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig und unwichtig vorgeben waren.

Erklärend muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass bei der Erhebung im Feld nach einer Bürgerbeteiligung am Beispiel des Stadtmarketings gefragt wurde; Stadtmarketing ist ein

wichtiges Instrument der Stadtentwicklung<sup>1</sup> und stellt auch in dem von den Studierenden vorgelegten Gutachten einen bedeutenden Teilbereich dar.

Darüber hinaus wurden die Befragten in den Haushaltsbefragungen darum gebeten, die Buchloer Gemeinschaft, also Dinge wie Gemeinschaftsgeist, Gemeinschaftssinn und Gemeinschaftlichkeit in der Stadt, zu bewerten. Dabei war die Fragestellung die Folgende:

„Wie beurteilen Sie die Attraktivität der Stadt Buchloe hinsichtlich der Gemeinschaft?“

Die möglichen Antwortvorgaben orientierten sich am System der Schulnoten, es waren Beurteilungen in sechs Stufen von sehr gut bis ungenügend möglich.

### **3.2. Experteninterviews mit Vertretern von Bürgerbeteiligungsinstitutionen**

Zusätzlich zu den Befragungen im Feld wurden insgesamt fünf Experteninterviews mit Vertretern von Bürgerbeteiligungsinstitutionen geführt. Kontaktiert wurden dabei sowohl Personen aus der Wissenschaft wie auch Menschen, die aktiv mit Bürgerbeteiligungsverfahren arbeiten und deshalb Erfahrungen aus der Praxis mit einbringen konnten. Durchgeführt wurden diese Experteninterviews im Oktober 2004. Die Befragungen wurden mündlich und in Form von sich an einem Leitfaden orientierenden Gesprächen durchgeführt, die zur Auswertung transkribiert wurden.

#### **3.2.1. Befragungsabsicht**

Ziel der Experteninterviews war es, Informationen darüber zu sammeln, wie ein für die Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzeptes adäquates Beteiligungsverfahren aussehen kann bzw. vielleicht sogar aussehen muss. Gleichzeitig sollten mögliche Risiken und Chancen für die vorliegende Arbeit frühzeitig erkennbar werden. Eine Intention der Interviews lag darüber hinaus auch darin, grundsätzliche Strukturen in der Arbeit mit Bürgerbeteiligungsverfahren aufzudecken. Es erscheint dabei sehr wichtig, theoretische Ansätze zu berücksichtigen, weshalb eine Professorin für Planung und Kommunikation befragt wurde. Ebenso wichtig erscheint es, Erfahrungswerte aus der Praxis mit zu verwenden, weshalb im

---

<sup>1</sup> vgl. Cima, 2004

Bereich Bürgerbeteiligung Tätige interviewt wurden. Dadurch wurde versucht, dem Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis gerecht zu werden.

### **3.2.2. Fragestellung**

Gesprochen wurde in den Experteninterviews zum einen über persönliche Motive der Befragten bezüglich ihrer Arbeit mit Bürgerbeteiligungsverfahren; wichtiger für die vorliegende Arbeit war jedoch die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik. So wurde beispielsweise nach den bevorzugt verwendeten Beteiligungsverfahren und nach der Bedeutung einer standardisierten Vorgehensweise. Ein Großteil der Gespräche widmete sich darüber hinaus Fragen nach möglichen und wichtigen strukturellen Grundlagen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens. Nicht nur für die vorliegende Arbeit ist auch die Bedeutung der Frage nach Grenzen und Möglichkeiten für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren offensichtlich.

Details zu den angesprochenen Themenbereichen können dem im Anhang unter Punkt 2. abgedruckten Befragungsleitfaden entnommen werden; zu beachten ist, dass es sich dabei lediglich um eine Orientierungshilfe für den Befragenden handelte.

### **3.3. Erster Iterationsschritt: Experteninterviews mit Bürgermeistern**

Es ist wichtig, dass die Erkenntnisse und Ergebnisse aus der Literaturrecherche wie aus den Gesprächen mit den Bürgerbeteiligungsexperten an die Verhältnisse in Buchloe rückgekoppelt werden, um ein für die Stadt passgenaues Beteiligungsinstrument zu finden. Dazu wurden im Februar 2005 zwei Expertengespräche geführt: Eines mit dem Ersten Bürgermeister der Stadt Buchloe, Herrn Schweinberger und zur Informationsabrundung ein weiteres mit Herrn Altbürgermeister Winkler. Herr Winkler war langjähriger Bürgermeister der Stadt Krumbach (Schwaben), einer Stadt von ähnlicher Größe und Zentralörtlichkeit wie Buchloe; er war außerdem stellvertretender Präsident des Bayerischen Städtetages. Zur Auswertung wurden Transkriptionen erstellt.

#### **3.3.1. Befragungsabsicht**

Ziel dieses Gesprächs war es, die von den Experten allgemeingültig formulierten Grundsätze sowie deren Empfehlungen für zu setzende Schwerpunkte auf die Verhältnisse und Be-

dingungen in der kommunalpolitischen Praxis zu übertragen. Aus den Interviews sollten weiterhin Informationen bezüglich der von Bürgermeistern gewünschten Schwerpunkte sowie über die aus ihrer Sicht vorhandenen Gefahren und Grenzen der Bürgerbeteiligung gewonnen werden.

### **3.3.2. Fragestellung**

Im Gespräch wurden die Bürgermeister mit den Ergebnissen der Experteninterviews mit Beteiligungsinstitutionen konfrontiert; dabei wurde vor allem über den Ablauf und die Form eines geeigneten Bürgerbeteiligungsverfahrens gesprochen, ferner wurde im Interview mit Herrn Bürgermeister Schweinberger auch über mögliche thematische Inhalte für die Bürgerbeteiligung in Buchloe gesprochen. Die Leitfragen zu den Themenkomplexen für die Experteninterviews finden sich in einer Übersicht im Anhang 3.

### **3.4. Zweiter Iterationsschritt: Befragung von Buchloer Bürgern**

Ein eigens entwickelter Fragebogen wurde ab 9. Februar 2005 an 1.200 Buchloer Bürger, was in etwa einem Zehntel der Gesamteinwohnerzahl entspricht, verteilt. Die Auswahl der in die vollstandardisierte, schriftliche Befragung eingebundenen Bürger erfolgte über eine Zufallsstichprobe aus dem amtlichen Melderegister. Als Grundgesamtheit für die Stichprobe wurden alle Einwohner der Stadt Buchloe und ihrer Stadtteile ab 16 Jahren herangezogen. Die ausgewählten Personen hatten bis zum 21. Februar 2005 Gelegenheit, den ausgefüllten Fragebogen über verschlossene Wahlurnen, die im Rathaus Buchloe, in den Raiffeisenbanken in Buchloe und im Stadtteil Lindenberg sowie in der Sparkasse Buchloe während des Befragungszeitraums aufgestellt waren, zurückzugeben. Diese Rückgabe-Variante wurde gewählt, um Portokosten zu sparen.

#### **3.4.1. Befragungsabsicht**

Die Ergebnisse der Experteninterviews mit Beteiligungsinstitutionen sollten nicht nur an den Bürgermeister als kommunalen Entscheidungsträger, sondern auch an die Buchloer Bürger rückgekoppelt werden. Dies erschien schon allein deshalb zwingend, da Informationen der Bürgerinnen und Bürger darüber, wie und in welcher Form sie an kommunalen Entscheidungsvorgängen beteiligt werden möchten, für ein adäquates Beteiligungsverfahren

wichtig sind, was aber bisher in der Praxis offensichtlich noch nie geschah. Darüber hinaus sollten bereits Inhalte für ein mögliches Beteiligungsverfahren abgegrenzt werden.

### **3.4.2. Fragestellung**

Der Fragebogen gliedert sich deshalb in zwei Teilbereiche: Geschlossene Fragen zu möglichen, von den Experten als wichtig eingestuften Verfahrenseigenschaften wie Repräsentativität des Verfahrens und Dokumentation der Ergebnisse; mehrere Fragen befassten sich dabei mit der Art der Auswahl der Teilnehmer für ein Bürgerbeteiligungsverfahren, da aus den Erkenntnissen der Experteninterviews mit Beteiligungsinstitutionen bereits auf eine besondere Bedeutung dieser Thematik geschlossen werden konnte. Diese geschlossenen Fragen wurden durch offene Fragestellungen zum thematischen Inhalt für ein Beteiligungsverfahren sowie zu möglichen Bedenken der Bürger ergänzt. Anschreiben und Fragebogen selbst sind im Anhang 4. abgedruckt.

### **3.5. Sonstige Arbeitsgrundlagen**

Die Zusammenarbeit mit den Studierenden, die am Buchloe-Projekt teilnahmen, die Betreuung der Studierenden bei der Erstellung des Stadtentwicklungskonzeptes und die Leistungen bei der Koordination der Arbeit am Lehrstuhl sind eine weitere wichtige Grundlage für die vorliegende Arbeit. Durch die frühe Einbindung in das Projekt war es dem Verfasser dieser Diplomarbeit möglich, Schwerpunkte für die eigene Arbeit zu setzen und eine gewisse Nähe zum Feld zu entwickeln.

Selbstredend wurde für die vorliegende Arbeit auch auf entsprechende Literatur zurückgegriffen, besonders hilfreich waren dazu zur grundsätzlichen Orientierung die Veröffentlichungen der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg. Ein ausführliches Quellenverzeichnis befindet sich ab Seite 120.

## **4. Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in insgesamt elf Haupteinheiten (Kapitel). Für die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik werden neben Ausführungen zur Fragestellung und zum Forschungsdesign, was bereits dargelegt wurde, grundsätzliche Überlegungen zur Theorie von Humangeographie, geographischer Stadtforschung und Partizipation angestellt. Dabei wird auf Ansätze der handlungstheoretischen Humangeographie sowie auf Grundsätzliches zur Stadtforschung ebenso eingegangen wie auf Voraussetzungen für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland und in Bayern. Benannt werden in diesem Abschnitt auch die Akteure im kommunalen Gemeinwesen, insbesondere bei den Bürgern wird hier der Schwerpunkt auf die Art möglichen Mitwirkens gelegt, es werden verschiedene Beteiligungsinstrumente vorgestellt, um Grundstrukturen für ein Beteiligungsmanagement herleiten und benennen zu können. Kapitel sechs befasst sich mit der Einbettung von Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung in den theoretischen Kontext. Im siebenten Kapitel werden die Analysen der verschiedenen Erhebungen vorgestellt, zum Teil findet hier auch schon eine Auswertung statt. Im folgenden Kapitel acht werden die Kriterien für ein Beteiligungsverfahren in Buchloe bewertet und inhaltlich verdichtet, während dann die Struktur und Gestalt des für Buchloe passgenauen Beteiligungsverfahrens zusammengestellt und erläutert werden. Nach Anmerkungen aus wissenschaftlicher Sicht folgen eine Zusammenfassung und ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse.

## 5. Zu Humangeographie, Demokratie, Bürgergesellschaft, aktuellen Handlungsfeldern und Akteuren: Theorien, Begriffe und Strukturen

Im folgenden Kapitel werden Begriffe eingeführt und erklärt. Dabei wird zunächst auf die Grundlagen der handlungstheoretischen Sozialgeographie sowie auf Begrifflichkeiten in der geographischen Stadtforschung eingegangen. Anschließend werden demokratietheoretische Ansätze diskutiert, konstitutionelle Grundbedingungen für die Bürgerbeteiligung in Deutschland und Bayern dargelegt und in die Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft eingeführt. Daraus leiten sich aktuelle Aufgabenfelder für die Stadtentwicklung in Verbindung mit bürgerschaftlicher Partizipation ab. Mit den Akteuren im Gemeinwesen Stadt, schwerpunktmäßig mit den Bürgerinnen und Bürgern, beschäftigt sich der letzte Abschnitt dieses Kapitels.

### 5.1. Handlungstheoretische Sozialgeographie

Werlen, Begründer und Verfechter einer handlungstheoretischen Sozialgeographie, ist der Ansicht, die Geographie habe „danach zu fragen, wie *Subjekte* in ihren Handlungen, ihrem Geographie-Machen, die ‚Welt‘ auf sich beziehen.“<sup>1</sup> Man versteht dabei unter Handlung eine Tätigkeit, „die bewußt zielorientiert abläuft, bzw. ein bewußt erwogener, (...) absichtlich auf ein Ziel hin entworfenen Akt.“<sup>2</sup> Er nähert sich damit der Untersuchung und Erklärung von raumrelevanten Tätigkeiten der Menschen grundlegend anders, als dies die klassischen Ansätze in der deutschsprachigen Sozialgeographie taten; diese gingen im so genannten funktionalen Ansatz von einem durch die Determinanten der räumlichen Umgebung bedingten Verhalten menschlicher *Gruppen* aus.<sup>3</sup> Eine verhaltenszentrierte Sichtweise bezeichnet Werlen als ungeeignet „zur Erfassung gesellschaftlicher Zusammenhänge,“<sup>4</sup> denn „die Erklärung sozialer Tatsachen übersteigt die Leistungsfähigkeit der Verhaltenstheorie.“<sup>5</sup> Dahingegen lässt sich durch „die Analyse von Handlungen die Gesellschaft (...) in ihrer

---

<sup>1</sup> Werlen, 1995, S. 520

<sup>2</sup> Werlen, 1997, S. 38

<sup>3</sup> vgl. Ruppert und Schaffer, 1969

<sup>4</sup> Werlen, 1997, S. 43

<sup>5</sup> Werlen, 1997, S. 45

kleinsten Untersuchungseinheit erforschen.“<sup>1</sup> Ein Vorteil der handlungstheoretischen Sozialgeographie besteht dabei darin, dass sie versucht, die Sachverhalte zu begreifen, ohne die soziale Welt voraussetzen oder ausblenden zu müssen, wie das im verhaltenstheoretischen oder raumwirtschaftlichen<sup>2</sup> Ansatz der Fall ist; es wird also ein relativ realistisches Bild der sozialen Welt gezeichnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die räumliche Gestalt das Ergebnis menschlicher Entschlüsse ist und dass diese wiederum durch Handlungen der Menschen geändert werden kann.<sup>3</sup> Darüber hinaus bedeutet dies

„(...) aber noch nicht, daß eine aktuelle Gesellschaftsform und die aktuelle Ausprägung der Verkehrswege, der regionalen Disparitäten infrastruktureller Ausstattung usw. das Ergebnis eines bewußten Plans von Menschen ist.“<sup>4</sup>

Vielmehr besteht das Ziel dieser Forschungsperspektive darin,

„(...) die Komplexität gesellschaftlicher Sachverhalte und Problemsituationen von Handlungen der Gesellschaftsmitglieder her aufzuschlüsseln oder genauer: zu verstehen, zu erklären und für Problemsituationen angemessene Vorschläge zur Veränderung der problematischen Handlungsweisen zu unterbreiten.“<sup>5</sup>

Die handlungstheoretische Sozialgeographie soll Beiträge zur erfolgreichen Lösung von Problemen der Alltagspraxis liefern,<sup>6</sup> sie bezieht sich dabei auf die Tätigkeit des Einzelnen in unserer pluralistischen Gesellschaft. Genau deshalb erscheint der Handlungsansatz besonders dafür geeignet, Grundlagen für einen Prozess der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung zu liefern, denn dadurch kann eine Beschäftigung mit der Vorbereitung von Handlungen der Menschen unter bestimmten situativen Bedingungen und den beabsichtigten und unbeabsichtigten objektiven Handlungsfolgen und ihrer Konsequenz für die erdräumliche Anordnung erfolgen.<sup>7</sup> Staudinger meint dazu:

---

<sup>1</sup> Werlen, 1997, S. 49

<sup>2</sup> vgl. Schätzl, 1998, S. 17-24

<sup>3</sup> vgl. Werlen, 1997, S. 49

<sup>4</sup> Werlen, 1997, S. 49

<sup>5</sup> Werlen, 1997, S. 50

<sup>6</sup> vgl. Werlen, 1997, S. 52

<sup>7</sup> vgl. Werlen, 1997, S. 368



„Die freie Handlung muss in modernen Gesellschaften gebunden werden, um dem räumlich frei handelnden Akteur eine gute Vorgabe zu machen, wie er handeln soll.“<sup>1</sup>

Vorausgreifend kann bereits an dieser Stelle gesagt werden, dass die Bürgergesellschaft, auf die weiter unten noch genauer einzugehen sein wird, und ihre aktive Einbindung in den Prozess der Stadtentwicklung in Form von Teilhabe an politischen Entscheidungsvorgängen, daher durchaus als eine Ausdrucksform der Handlungstheorie angesehen werden kann, was auch Meyer bestätigt.<sup>2</sup>

## 5.2. Geographische Stadtforschung

Die geographische Stadtforschung, als übergreifende und integrierende Bezeichnung für stadtgeographische Aktivitäten,<sup>3</sup> befasst sich mit raumrelevanten städtischen Aspekten. Für die vorliegende Arbeit erscheint es zweckmäßig, vor allem die beiden folgenden Begriffe näher zu betrachten.

### 5.2.1. Stadt

Obwohl der Begriff der Stadt nahezu täglich und in unterschiedlichsten Zusammenhängen verwendet wird, ist es nicht einfach, ihn zu definieren. So verwundert es nicht, dass schon Heineberg vom „mehrdimensionalen Stadtbegriff“<sup>4</sup> spricht. Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen Staaten die Übergänge zwischen städtischen und ländlichen Siedlungsformen zunehmend fließend sind, z. B. durch Suburbanisierung. So muss zwischen dem umgangssprachlichen Stadtbegriff und dem statistisch-administrativen Stadtbegriff ebenso unterschieden werden wie zwischen historisch-juristischem und soziologischem Stadtbegriff, um hier die wichtigsten nichtgeographischen Stadtbegriffe lediglich zu nennen.<sup>5</sup>

Weitaus komplexer ist allerdings der geographische Stadtbegriff. Schlägt man hier für einen ersten Überblick im Lexikon der Geographie nach, so nennt Schneider-Sliwa beispielsweise Aspekte der „zentralörtlichen Funktionen der Stadt für ihr Umland, die Bedeutung als

---

<sup>1</sup> Staudinger, 2005

<sup>2</sup> vgl. Meyer, 2002, S. 9 sowie insbesondere S. 15

<sup>3</sup> vgl. Heineberg, 2001, S. 12

<sup>4</sup> Heineberg, 2001, S. 23

<sup>5</sup> vgl. Heineberg, 2001, S. 23 ff.

Verkehrs- und Innovationszentrum, die städtische Lebensform der Stadtbewohner, die sekundär- und tertiärwirtschaftliche Ausrichtung sowie räumliche Kriterien.“<sup>1</sup> Ein umfassender Katalog zu Merkmalen des geographischen Stadtbegriffs findet sich wiederum bei Heineberg, der insbesondere auf Größe der Siedlung, die Form und Dichte der Bebauung, eine hohe Wohn- und Arbeitsplatzdichte, die Dominanz von Betrieben aus dem sekundären und tertiären Sektor sowie auf die Zentralörtlichkeit und die Verkehrswertigkeit eingeht. Er verweist weiter darauf, dass die jeweiligen Einzelkriterien den Umständen entsprechend anzupassen sind.<sup>2</sup> Die bereits angesprochene Mehrdimensionalität des Stadtbegriffs wird bei Niedermeyer anschaulich beschrieben, wenn er sagt:

„Spricht man heute von Stadt, so meint man zumindest im klar gegliederten süddeutschen Siedlungssystem mit dem Titularrecht (...) die zentralörtliche Überschussbedeutung.“<sup>3</sup>

Er nähert sich dem geographisch relevanten Stadtbegriff dabei im Verständnis von Stadt als Größenordnung (politisch-administrativer Stadtbegriff) sowie im Verständnis von Stadt als Funktion (Bedeutungsüberschuss).<sup>4</sup>

Es wird damit klar, dass der Begriff Stadt nicht abschließend definiert und auf eine einzige Bedeutung festgelegt werden kann. In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff deshalb sowohl im Sinne des umgangssprachlichen Stadtverständnisses als auch auf geographische Aspekte bezugnehmend verwendet.

### 5.2.2. Stadtentwicklung

Auch der Begriff der Stadtentwicklung ist schwer zu fassen, denn darunter fallen private wie öffentliche Aktivitäten im städtischen Lebensraum. Entwicklung ist grundsätzlich „als Beschreibung von Veränderungen jeglicher Art zu sehen.“<sup>5</sup> So sieht beispielsweise das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Stadtentwicklung als „das Ergebnis einer

---

<sup>1</sup> Schneider-Sliwa, 2002, S. 262

<sup>2</sup> vgl. Heineberg, 2001, S. 25

<sup>3</sup> Niedermeyer, 2000, S. 101

<sup>4</sup> vgl. Niedermeyer, 2000, S. 101 ff.

<sup>5</sup> Niedermeyer, 2000, S. 53

Vielzahl von komplizierten Verhandlungen zwischen Investoren und Interessengruppen.“<sup>1</sup> Hilpert wiederum interpretiert den Begriff der Stadtentwicklung als zwei sich ergänzende Prozesse, nämlich den der Stadterweiterung und den der Stadterneuerung.<sup>2</sup> Städte werden dabei von Politik und Bürgern sowie privaten und öffentlichen Investoren ständig gestaltet und entwickelt, der Prozess der Stadtentwicklung ist demnach niemals abgeschlossen, er ist vielmehr „das Ergebnis von unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen.“<sup>3</sup> Eine Abgrenzung zum Ansatz des ‚Muddling through‘ erscheint hier aber dringend angebracht, denn das Ziel einer geordneten Stadtentwicklung, die es ermöglicht, die Bürger mit in den Gestaltungsprozess einzubinden, kann es nicht sein, lediglich Ad-hoc-Maßnahmen zu ergreifen oder gar zum Aktionismus zu neigen. Im Sinne der vorliegenden Arbeit wird Stadtentwicklung demnach vielmehr als Perspektivenplanung in Form einer diskursiven Planung verstanden, die Ziele gemeinsam mit den Betroffenen erarbeitet und die dann in ein Stadtentwicklungskonzept mündet.

Stadtplanung selbst wird in Europa seit dem Entstehen der ersten Städte betrieben, betrachtet man als Beispiele die Stadtgründungen und –ausbauten der Römer oder aber später die großen Stadtumbauten der Renaissance. Von konkreter Stadtentwicklungsplanung wird in Deutschland seit den 1960er-Jahren gesprochen. Ziel war damals,

„die Wachstumschancen der Wirtschaft zu verbessern, einen hohen Beschäftigungsgrad zu sichern und ökonomische Krisen zu vermeiden. Stadtentwicklungsplanung war die logische Reaktion auf Anpassungsplanung, die nach den Jahren des Aufbaus z. T. zu krassen Fehlentwicklungen geführt hatte.“<sup>4</sup>

Dabei wurde versucht, die Entwicklung der Städte mit neuen Instrumenten zu steuern und zu fördern, gleichzeitig sollte eventuellen Fehlentwicklungen möglichst vorgebeugt werden. Damit einher ging eine Veränderung der Stadtentwicklungsplanung weg von einer rein quantitativen Perspektive hin zu einer mehr qualitativen Aufgabenstellung, die „Fragen zur

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2004

<sup>2</sup> vgl. Hilpert, 2001, S. 109

<sup>3</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2004

<sup>4</sup> Thieme, 1994, S. 11

Gestaltung, zum Lebensraum Stadt und seiner Lebensqualität in den Vordergrund rückt.“<sup>1</sup> Während Hilpert für die 1970er-Jahre einen zunehmenden Planungspessimismus konstatiert,<sup>2</sup> hat sich in den 1980er-Jahren die Konzeption der Stadtentwicklung soweit geändert, dass man fortan von einer „neuen Planungskultur, die sich zur Kontinuität der Stadt als Lebensform und zur Renaissance des städtischen Raumes bekennt“<sup>3</sup> sprach. Formen dieser neuen Planungsphilosophie führten laut Thieme allerdings dazu, dass Stadtentwicklung teilweise zur „Angelegenheit der Privilegierten“<sup>4</sup> wurde. In den 1990er-Jahren, als vor allem Public-Private-Partnerships als Ausdruck der Stadtentwicklung gebräuchlich und verschiedene Tätigkeitsansätze wie beispielsweise Gansers perspektivischer Inkrementalismus erprobt wurden,<sup>5</sup> definierte sich die Angewandte Sozialgeographie als „Moderation im Dialog mit den Betroffenen.“<sup>6</sup> Heute wird zusätzlich der Anspruch einer nachhaltigen Stadtentwicklung kontrovers diskutiert und mitunter konkret verfolgt.<sup>7</sup> Zu Beginn des neuen Jahrtausends befindet sich die Stadtentwicklung, zumindest aber ihr Teilbereich der Stadterneuerung, wieder in einer Phase der Neuorientierung. Beeinflusst wird das Geschehen dabei von zweierlei Prozessen, die Hilpert wie folgt charakterisiert:

„Zum einen gelangen sozialstaatliche Finanzierungsmöglichkeiten zunehmend an ihre Grenzen, zum anderen sind Städte aufgrund der Neuordnung Europas einem massiven interkommunalen Konkurrenzdruck ausgesetzt.“<sup>8</sup>

Berücksichtigt werden heute die Entwicklung der Gesamtstadt und die Belange aller Beteiligten. Die Stadtentwicklung, die auch auf Stadtteilebene arbeitet, greift hierfür auf Konversionsflächen und andere Mittel der Nachverdichtung zurück, alles mit dem Ziel, Ansprüchen des Konzeptes der sozialen Stadt, Ansprüchen an Urbanität gerecht zu werden und die sich daraus ergebenden Chancen nutzen zu können.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Thieme, 1994, S. 11 f.

<sup>2</sup> vgl. Hilpert, 2004, S. 11

<sup>3</sup> Thieme, 1994, S. 12

<sup>4</sup> Thieme, 1994, S. 12

<sup>5</sup> vgl. Thieme, 1994, S. 12, Hilpert, 2002, S. 51 und Ganser, 1991, S. 59 ff.

<sup>6</sup> Hilpert, 2004, S. 13

<sup>7</sup> vgl. Petra-Kelly-Stiftung, 2004

<sup>8</sup> Hilpert, 2001, S. 108

<sup>9</sup> vgl. Kähler, 2003, S. 23

## **Exkurs 1: Zur begrifflichen Erläuterung von Diversity Management**

Der Begriff Diversity Management stammt ursprünglich aus der US-amerikanischen Personalwirtschaft. „Diversity Management (DiM) beschäftigt sich mit der Vielfalt, der Heterogenität, den Unterschieden innerhalb Belegschaften. Anhänger dieses Ansatzes der Unternehmensführung gehen davon aus, dass sich aus der Unterschiedlichkeit der Beschäftigten ökonomische Vorteile ergeben können, wenn sie richtig eingesetzt werden. (...) DiM zielt darauf ab, die Eigenheiten von Individuen und Gruppen gezielt als strategische Ressource zu nutzen. Die Vielfalt der Erfahrungen, Fähigkeiten und Einstellungen von Gruppenmitgliedern soll z. B. bei der Lösung komplexer Probleme aktiv genutzt werden. Dazu müssen in der Regel zunächst einmal alte Denk- und Handlungsmuster aufgebrochen werden. Denn die Wertschätzung von Unterschieden ergibt sich in Arbeitszusammenhängen nicht automatisch.“<sup>1</sup> Wichtig und neu dabei sind „die Aktivierung und Nutzung sich gegenseitig ergänzender Potentiale. (...) Die Werte und Vorgaben der ehemals dominanten Gruppe dürfen bzw. sollen hinterfragt werden.“<sup>2</sup> Wichtige Argumente, die für das Diversity Management sprechen, sind Kostensenkung, Flexibilität und Kreativität bei Problemlösungen.<sup>3</sup>

Es sollte daherversucht werden, Stadtentwicklung so zu gestalten, dass Erfahrungen und Methoden aus dem ökonomischen Diversity Management<sup>4</sup> übernommen werden, damit der Prozess gelingt.

Die Ähnlichkeit der Sachlage wird deutlich, wenn die Akteure im städtischen Raum als den Beschäftigten im Diversity Management äquivalent angesehen werden: Stadtentwicklungsplanung kann nicht mehr als rein technokratische Planung von oben gelingen, sondern muss versuchen, die verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen und deren Ausdrucksformen im Lebensraum Stadt zu erfassen und in die Planung zu integrieren. Hilpert formuliert dies so:

„Mit Ende der 90er Jahre etablierte sich ein neues dynamisches Raumplanungsverständnis, das durch offene Moderationsprozesse sowie sozialwissenschaftliche, päd-

---

<sup>1</sup> Universität Trier, 2005

<sup>2</sup> Universität Trier, 2005

<sup>3</sup> vgl. Universität Trier, 2005

<sup>4</sup> vgl. Exkurs 1

gogische und politologische Methoden gekennzeichnet war und das die traditionellen, eher ingenieurwissenschaftlichen Ansätze ergänzte.“<sup>1</sup>

### 5.3. Partizipatorische Demokratietheorie

Weiter ist die vorliegende Arbeit auch in den Kontext der partizipatorischen Demokratietheorie einzubinden. Immer wiederkehrende Elemente in den Definitionen von Demokratie sind Freiheit, Gleichheit und Partizipation, also die Teilhabe am politischen Geschehen.<sup>2</sup> Fuchs wird in Bezug auf die partizipatorische Demokratietheorie sehr konkret, denn er geht davon aus,

„dass sich die Qualität einer konkreten Demokratie unter anderem an dem Ausmaß der Beteiligung ihrer Bürger an den politischen Prozessen festmachen lässt.“<sup>3</sup>

In der partizipatorischen Demokratietheorie wird davon ausgegangen, dass

„durch die Teilnahme am politischen Prozess, durch die diskursive Konfliktregelung, die Auseinandersetzung um die beste Lösung durch die Diskussion und die tätige Mitwirkung (...) Bürger zu Staatsbürgern ausgebildet (...)“<sup>4</sup>

werden. Dabei wird angenommen, dass

„über die durch Diskussionen herbeigeführte Aufklärung Haltungen der Bürger erzeugt und verändert werden können und diese vor allem nicht im Voraus exogen bestimmt sind.“<sup>5</sup>

Diese Ansichten ähneln wenig überraschend den der handlungstheoretischen Sozialgeographie zugrunde liegenden Auffassungen, die ebenfalls ein aufgeklärtes und mündiges Bild der Menschen hat, wobei in der partizipatorischen Demokratietheorie vor allem Wert auf den Prozess als Mittel zur Stärkung des politischen Bewusstseins, weniger auf das Ergebnis wert gelegt wird.<sup>6</sup> Gleichzeitig wird an diesem Ansatz jedoch kritisiert, dass die Gleichheitsvoraussetzungen, welche für das Funktionieren des Ansatzes essentiell sind,

---

<sup>1</sup> Hilpert, 2002, S. 52

<sup>2</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 19

<sup>3</sup> Fuchs, 2000, S. 250

<sup>4</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 20

<sup>5</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 20

<sup>6</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 21

nicht erfüllt sind:<sup>1</sup> Es wird von einem viel zu anspruchsvollen Menschenbild ausgegangen und die Bürgerkompetenz überschätzt, „der Informationsstand zu politischen Sachverhalten und zu Alternativen“<sup>2</sup> sei nicht ausreichend, um dieser Demokratietheorie in der Praxis all zu große Bedeutung beimessen zu können. Dieses Prinzip bedarf deshalb „der Ergänzung, um moderne Demokratien in Staaten mit Millionenbevölkerungen regierbar zu machen.“<sup>3</sup>

Die partizipatorische Demokratietheorie wird deshalb heute durch die Elemente der repräsentativen Demokratie und die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Berufspolitiker überlagert; die Grundvoraussetzung dazu sind freie und gleiche Wahlen, um die Prinzipien der Demokratie und der Repräsentativität zu vereinen.<sup>4</sup> Schumpeter fordert im Ansatz der funktionalen Demokratietheorie von den Bürgerinnen und Bürgern gar gegenüber dem Gewählten einzusehen, dass „die politische Tätigkeit seine Sache ist und nicht die ihre.“<sup>5</sup>

Für die vorliegende Arbeit erscheint dennoch eine realistische Sicht auf den Ansatz der partizipatorischen Demokratietheorie am besten geeignet, um Grundlagen zu bilden.

#### **5.4. Grundbedingungen für die Bürgerbeteiligung im Staatswesen**

Der Begriff der Bürgerbeteiligung bleibt zunächst diffus, weshalb es an dieser Stelle einer Erklärung bedarf: Unter dem Begriff Bürgerbeteiligung, ein anderer Ausdruck dafür ist auch Partizipation, werden im weitesten Sinne Möglichkeiten der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Gestaltungsprozess verstanden. In ihrer aktuellen Bedeutung werden diese Phänomene deshalb später noch genauer zu erläutern sein. Sehr griffig und einleuchtend beschreibt Knemeyer den Begriff der Bürgerbeteiligung:

---

<sup>1</sup> vgl. Sartori, 1992

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 21

<sup>3</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 21

<sup>4</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 22

<sup>5</sup> Schumpeter, 1950, S. 468

„Bürgerbeteiligung wird betrachtet in ihrer Funktion für das allgemeine Wohl – das bonum commune (...).“<sup>1</sup>

Grundlegend wird an dieser Stelle auf die Möglichkeiten der direkten Demokratie eingegangen, die das Grundgesetz sowie die Bayerische Verfassung bieten.

#### **5.4.1. Partizipation im Grundgesetz**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht, nach den negativen und prägenden Erfahrungen mit direkten demokratischen Elementen, die die Weimarer Verfassung bot,<sup>2</sup> keine direkte Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen vor, wenn man von dem urdemokratischen passiven und aktiven Wahlrecht der repräsentativen Demokratie einmal absieht. „Auf der bundesstaatlichen Ebene gilt Deutschland als stark repräsentativ-demokratisch und schwach direkt-demokratisch.“<sup>3</sup>

Eine Ausnahme bildet hier lediglich Artikel 29, der eine direktdemokratische Abstimmung für den Fall einer Neugliederung der Länder vorsieht. Es heißt wörtlich:

„Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf.“<sup>4</sup>

Zum erfolgreichen Einsatz kam dieser Volksentscheid allerdings erst zweimal, nämlich 1951, als aus Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern das neue Land Baden-Württemberg geformt wurde sowie 1955 beim Beitritt des Saarlandes zum Bundesgebiet.<sup>5</sup>

Obwohl es in der Vergangenheit immer wieder Debatten und Vorstöße für eine stärkere Einbindung der Bürger in die Entscheidungsprozesse des Bundes gab, hat die Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene nach wie vor ein nur sehr geringes Gewicht. Gerade jedoch in jüngerer Zeit mehren sich die Anzeichen dafür, dass hier ein Umdenken stattfindet. Als Beispiel sei hier genannt, dass am 7. Juni 2002 erstmals seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jah-

---

<sup>1</sup> Knemeyer, 1997, S. 83

<sup>2</sup> vgl. Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Artikel 18 sowie insbesondere Artikel 73

<sup>3</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 26

<sup>4</sup> vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 29, Absatz 2, Satz 1

<sup>5</sup> vgl. Mehr Demokratie e. V., 2004



re 1949 eine (einfache) Mehrheit im Deutschen Bundestag für die Einführung des Instrumentes der Volksabstimmung auf Bundesebene votierte, auch wenn das Vorhaben an dem Verfehlen einer notwendigen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit scheiterte.<sup>1</sup> Aber auch die jüngst aufflammenden Debatten über Volksbefragungen zum Verfassungsentwurf für die Europäische Union oder zum EU-Beitritt der Türkei tragen dazu bei, dass die Thematik zunehmend in der politischen Auseinandersetzung wie auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.<sup>2</sup>

#### **5.4.2. Partizipation in der Bayerischen Verfassung**

Wesentlich mehr Möglichkeiten der Einbindung der Bürger in politische Entscheidungsvorgänge bieten die Verfassungen der Länder, insbesondere Bayern hat dabei eine Vorreiterrolle inne:<sup>3</sup> Der direkten Demokratie fällt in Bayern traditionell eine starke Rolle zu.

So kennt die Verfassung die aufeinander aufbauenden Instrumente der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids. In der Volksinitiative müssen mindestens 25.000 Unterschriften gesammelt werden, um einen Antrag auf Volksbegehren stellen zu können; dabei wird die rechtliche Zulässigkeit des beabsichtigten Volksbegehrens überprüft. Wird über den Antrag positiv entschieden, kommt es in einem zweiten Schritt zum Volksbegehren. Dabei müssen sich innerhalb einer festgesetzten Frist von zwei Wochen mindestens zehn Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Bayerns bei den jeweiligen Gemeinde- und Stadtverwaltungen in Unterschriftenlisten eintragen. Wird auch dieses Ziel erreicht, so kommt es zum Volksentscheid. Der Ausgang des Volksentscheides hat dieselbe Bedeutung wie das Ergebnis einer Parlamentsabstimmung. Für die Entscheidung nichtverfassungsrechtlicher Fragen genügt dabei eine einfache Mehrheit. Wird ein Volksentscheid mit Verfassungsrelevanz durchgeführt, beträgt das Zustimmungsquorum 25 Prozent.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. Mehr Demokratie e. V., 2004

<sup>2</sup> vgl. Meng und Knut, 2004, S. 1

<sup>3</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 26

<sup>4</sup> vgl. Mehr Demokratie e. V., 2004 und Verfassung des Freistaates Bayern, Artikel 74

Seit 1946 gab es in Bayern 32 Volksinitiativen, von denen 13 zum Volksbegehren zugelassen wurden; davon waren wiederum fünf erfolgreich, sodass es zum Volksentscheid kam.<sup>1</sup> Ein besonderer Wesenszug der Bayerischen Verfassung liegt im Übrigen darin, dass über Vorlagen zu Verfassungsänderungen abschließend einzig und allein das bayerische Volk durch Volksentscheid befindet.<sup>2</sup>

Der Vollständigkeit halber sei schon an dieser Stelle erwähnt, dass in Bayern außerdem die verfassungsmäßig gegebene Möglichkeit zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene besteht,<sup>3</sup> was noch genauer zu betrachten sein wird.

### 5.5. Zivilgesellschaft / Bürgergesellschaft

Hier erweist es sich wiederum als problematisch, dass keine allgemein gültige, präzise Definition der Begriffe Zivilgesellschaft bzw. Bürgergesellschaft vorhanden ist; meist werden beide Begriffe synonym verwendet, wie auch für die vorliegende Arbeit. Hinter den beiden Schlagworten, die in Deutschland seit Beginn der 1990er-Jahre diskutiert werden,<sup>4</sup> verbirgt sich allerdings ein breites Spektrum an gesellschaftsrelevanten Anschauungen: In der Literatur reicht die Spanne von der Bürgergesellschaft als Ausdruck einer Form des Neo-Liberalismus bis hin zum Instrument einer starken Politik.<sup>5</sup>

„Dennoch gibt es einen gemeinsamen Grundton in der vielstimmigen Rede von der Bürger- und Zivilgesellschaft: Er besteht im Appell an die Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Bürger.“<sup>6</sup>

Möchte man weit zurückgreifen und – zumindest für die Neuzeit – den Versuch eines ‚Nullpunktes‘ wagen, dann findet man die Anfänge einer modernen Bürgergesellschaft, die auf eine zivile Konfliktbewältigung setzt bzw. die Bürgerinnen und Bürger in das Zentrum

---

<sup>1</sup> vgl. Mehr Demokratie e. V., 2004

<sup>2</sup> vgl. Verfassung des Freistaates Bayern, Artikel 75, Absatz 2

<sup>3</sup> vgl. Verfassung des Freistaates Bayern, Artikel 12, Absatz 3

<sup>4</sup> vgl. Zimmer, 2001, S. 45 und insbesondere Meyer, 2002, S. 14

<sup>5</sup> vgl. Buchstein, 2001, S. 16

<sup>6</sup> Buchstein, 2001, S. 8

des Handelns stellt,<sup>1</sup> vermutlich schon bei Immanuel Kant, der Aufklärung als den „Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit“<sup>2</sup> beschrieb.

## **Exkurs 2: Zu möglichen Definitionen von Zivilgesellschaft / Bürgergesellschaft**

„Zivilgesellschaft oder Bürgergesellschaft (...) bezeichnet einen öffentlichen Raum zwischen staatlicher und privater Sphäre, der durch eine Vielzahl autonomer und vom Staat rechtlich getrennter Organisationen (...) und Initiativen gefüllt wird und der den Akteuren individuelle und kollektive Freiheiten (...) garantiert, die es ihnen ermöglichen, ihre Interessen zu verfolgen. Dem Begriff liegt jedoch keine einheitliche Definition zugrunde, da er in Abhängigkeit der Staats- und Gesellschaftsform und Zeit in verschiedenen Wissenschaften benutzt wird (...). In modernen demokratischen Gesellschaften wird Zivilgesellschaft im Sinne der Lehre der Dreigliedrigkeit (...) neben Staat, Wirtschaft (bzw. Markt) als 3. Sektor definiert und der Wert des bürgerschaftlichen Engagements hervorgehoben.“<sup>3</sup>

„Bürgergesellschaft heißt (...) demokratische, gesellschaftliche Selbstorganisation, unabhängig vom Staat und außerhalb des Marktes. Bürgergesellschaft ist kein Zustand, sondern ein Prozeß. Dieser kann durch bestimmte Rahmenbedingungen erleichtert und gefördert werden. Bürgergesellschaft steht gleichermaßen für Vision und Realität. Schlüsselbegriffe sind Bürgersinn, Zivilcourage und Solidarität.“<sup>4</sup>

Die Auffassung, dass der Staat von all seinen Bevölkerungsteilen getragen wird und diese aktiv an seiner Gestaltung teilhaben, manifestierte sich ab Ende des 18. Jahrhunderts im Entstehen eines neuen Begriffs: Die Mitglieder des Gemeinwesens waren fortan keine Untertanen mehr, sondern Staatsbürger. Dies bedingt die moderne Bürgergesellschaft entscheidend.<sup>5</sup> Jürgen Habermas nähert sich der Thematik aus einer ganz ähnlichen Perspektive. Er versteht nach Roths Interpretation unter dem Begriff der Emanzipation im gesellschaftstheoretischen Kontext die Befreiung des Menschen aus Herrschafts- und Gewaltverhältnissen.<sup>6</sup> Auch in der Philosophie finden sich Elemente der bürgerlichen Selbstbestimmung, die heute freilich über die bloße Teilnahme an Wahlen hinausgeht. Die Bürgergesellschaft hat ein anspruchsvolleres Bild des Bürgers, da er in ihr Aufgaben wahrnimmt, die

---

<sup>1</sup> vgl. Breit und Massing, 2001, S. 5

<sup>2</sup> Zitiert nach: Roth, 1997, S. 27

<sup>3</sup> Wikipedia, 2004

<sup>4</sup> Wegweiser Bürgergesellschaft, 2005

<sup>5</sup> vgl. Detjen, 2001, S. 19

<sup>6</sup> vgl. Roth, 1997, S. 27

ihm zusätzliche Chancen ebenso bieten wie sie zusätzliche Kompetenzen von ihm verlangen.<sup>1</sup> Trotz Willy Brandts legendärer Regierungserklärung im Jahre 1968, in der er mehr Demokratie einforderte, war in den 1960er und 1970er-Jahren bürgerschaftliches Engagement nur wenig gefragt.<sup>2</sup> Heute wird hingegen vom Begriff eines „differenziert-realistischen Bürgerleitbilds der politischen Bildung der Gegenwart“<sup>3</sup> gesprochen. Hill wiederum fordert, „das am Gemeinwohl orientierte Engagement möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger für soziale, humanitäre, kulturelle und ökologische Aufgaben“<sup>4</sup> zu fördern, damit sich die Teilhabe der Bürger am politischen Geschehen nicht auf eine reine „Abstimmungs- oder Unterschriftendemokratie“<sup>5</sup> beschränkt.

Zivilgesellschaft meint damit, dass die Bürgerinnen und Bürger „gelebte Verantwortung für das Gemeinwesen“<sup>6</sup> übernehmen und entsprechendes Engagement für ihr Lebens- und Wohnumfeld zeigen. Natürlich kann eine derartige Teilhabe auch nach Ansicht von Politikern keine von oben verordnete, neue Grundhaltung der Demokratie gegenüber sein; vielmehr nehmen die Bürger es nicht hin,

„wenn ihnen Staat und Kommune nur als anonyme Institutionen begegnen, die Macht ausüben, ohne dass sie effektive Möglichkeiten haben, auf die Entwicklungen Einfluss zu nehmen,“<sup>7</sup>

wie es der heutige Präsident des Bayerischen Landtages, Glück, schon 2000 formulierte. Auch Beck konstatiert „das wachsende Selbstbewußtsein und Partizipationsinteresse der Bürger,“<sup>8</sup> das entsprechend genutzt werden muss, um notwendige „neue Formen der Konsensfindung schöpfen“<sup>9</sup> zu können. Die Bürgergesellschaft zeichnet sich auch dadurch aus, dass „der Vielfalt der Bürgerinteressen auf allen Ebenen der Gesellschaft (...) Entschei-

---

<sup>1</sup> vgl. Breit und Massing, 2001, S. 5 und Buchstein, 2001, S. 8 sowie S. 11 f.

<sup>2</sup> vgl. Zimmer, 2001, S. 44

<sup>3</sup> Breit und Massing, 2001, S. 6

<sup>4</sup> Hill, 2000, S. 11

<sup>5</sup> Hill, 2000, S. 14

<sup>6</sup> Hill, 2000, S. 14

<sup>7</sup> Glück, 2000, S. 2

<sup>8</sup> Beck, 2003, S. 318

<sup>9</sup> Beck, 1993, S. 170

dungsbeteiligungen“<sup>1</sup> geboten werden. Es geht also auch darum, eine breit angelegte, öffentliche und diskursive Willensbildung, wie sie von Habermas in unserem Gemeinwesen, in unserer Demokratie vermisst wurde, zu fördern und zu nutzen:<sup>2</sup> Dem Bürger sollen Mündigkeit und Handlungskompetenzen zurückgegeben werden, die er zumindest in Teilbereichen verloren hatte,<sup>3</sup> wobei die Bürgergesellschaft als Ergänzung zum bestehenden parlamentarisch-demokratischen politischen System gesehen wird.<sup>4</sup> Die Vielzahl der Zitate und Fundstellen in der Literatur belegt, wie groß und vielschichtig der Bereich der Zivilgesellschaft ist und verdeutlicht die definitorische Problematik.<sup>5</sup>

„Die Definitionsansätze verweisen jedoch alle auf die notwendige Verbindung der gewünschten Aktivierung von mehr Bürgerschaftlichem Engagement mit der Möglichkeit zur stärkeren Mitgestaltung des Gemeinwesens durch aktive Bürger.“<sup>6</sup>

Hinzu kommt, dass die Thematik der Bürgergesellschaft und Partizipation zunehmend auch international diskutiert wird, eigene Foren befinden sich beispielsweise momentan in Japan im Aufbau.<sup>7</sup>

All diese Ausdrucksformen und Erklärungen werden von Klein und Meyer sehr anschaulich zusammengefasst, die meinen:

„Private und öffentliche Autonomie bilden in ihrem voraussetzungsvollen und keineswegs spannungsfreien Miteinander den normativen Horizont des Zivilgesellschaftsdiskurses.“<sup>8</sup>

Es geht

„vor allem um eine veränderte politische Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und, um sie möglich zu machen, eine Veränderung der Formen staatlichen Handelns selbst.“<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Beck, 1993, S. 226

<sup>2</sup> vgl. Roth, 1997, S. 39

<sup>3</sup> vgl. Roth, 1997, S. 30

<sup>4</sup> vgl. Buchstein, 2001, S. 8

<sup>5</sup> vgl. Exkurs 1

<sup>6</sup> Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 4

<sup>7</sup> vgl. Shinoto, 2005

<sup>8</sup> Klein, 2002, S. 40

<sup>9</sup> Meyer, 2002, S. 11 f.

Dabei wird in jüngerer Zeit „neben der kritischen Auseinandersetzung mit Politik und Verwaltung auf enges, kooperatives Engagement“<sup>1</sup> gesetzt. Für die Kommunen bedeutet dies den Übergang von der hoheitlichen, für Ordnung sorgenden Ordnungskommune, in der der Bürger Antragssteller ist, über die Dienstleistungskommune, die den Bürger als Kunden betrachtet, hin zur Bürgerkommune, in der der Bürger selbst aktiv wird und sein Umfeld mitgestaltet.<sup>2</sup>

Eine Ausdrucksform des bürgergesellschaftlichen Dialoges kann dabei ein mit Hilfe eines Bürgerbeteiligungsverfahrens durchgeführter Beteiligungsprozess zur Stadtentwicklung sein: An seiner Entwicklung werden diejenigen beteiligt, die es angeht. Schon diese Partizipation kann das Zusammenleben nachhaltig verändern.

„Allerdings müssen neue Deutungsräume und Verständigungsmöglichkeiten auch durch spezifische Problemsichten und Zielvorstellungen gefüllt werden.“<sup>3</sup>

Eine derartige Beteiligung und Einbindung der Bürgerinnen und Bürger benötigt daher in jedem Fall entsprechende Strukturen.

### **5.6. Aktuelle Handlungsfelder der Stadtentwicklung im Zeichen der Partizipation**

Aktuell muss sich die Stadtentwicklung damit auseinandersetzen, wie sie die Ausdrucksformen und Wirkungsweisen der Bürgergesellschaft in ihre eigene Arbeit integrieren wird. Da sich, wie oben dargelegt, der Wettbewerb zwischen den Städten weiter verschärfen wird, ist aktuell außerdem eine aktivierende, „ganzheitliche, strategische und kooperative Stadtentwicklung“<sup>4</sup> bedeutsam, wollen die einzelnen Städte nicht zu denjenigen gehören, „die am Markt keine Chance mehr haben und denen keine Planung und keine Politik mehr helfen kann.“<sup>5</sup> Ein wichtiger Grundpfeiler der Stadtentwicklung ist daher heute der Versuch, eine Antwort auf die Frage zu geben,

---

<sup>1</sup> Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 4

<sup>2</sup> vgl. Banner, 2005

<sup>3</sup> Haus, 2005, S. 26

<sup>4</sup> Cima, 2004

<sup>5</sup> Adrian, 2003, S. 76

„wie Stadtentwicklung (...) im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung beeinflusst werden kann, die sowohl die sozialen und kulturellen sowie die wirtschaftlichen Aspekte als auch die ökologischen Funktionen angemessen berücksichtigt.“<sup>1</sup>

Oder, wie Sieverts es angesichts des demographischen Wandels und der zu erwartenden Schrumpfung und Überalterung der Gesellschaft ungleich deutlicher ausdrückt: „Nicht mehr Wachstumssteuerung und Verwaltung des Mangels (...), sondern Transformation und Qualifizierung (...) sind heute die Aufgabenfelder (...).“<sup>2</sup> Wichtig für eine zeitgemäße Stadtentwicklung, ist die aktive und frühzeitige Einbindung der Bürger im Sinne des bereits erwähnten Diversity Managements. Hier formuliert Sieverts schon fast dramatisch:

„Bürgerbeteiligung muss (...) von einer reinen Interessensvertretung bzw. von einem ‚Frühwarnsystem‘ für die Verwaltung weiterentwickelt werden zu einem kontinuierlichen und kreativen, produktiven und einflussreichen Instrument der Kommunalpolitik, weit über die Agenda 21-Prozesse hinaus.“<sup>3</sup>

Anschaulich wird die Bedeutung einer aktiven und aktivierenden Bürgerbeteiligung dadurch, dass sich beispielsweise Bürgerinnen und Bürger mit Nicht-EU-Staatsangehörigkeiten nicht durch Teilnahme an Kommunalwahlen an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen können, da sie von diesen grundsätzlich ausgeschlossen sind. Gleichwohl stellen Ausländer im Regelfall einen beachtlichen Teil der Bevölkerung. So beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung zum Beispiel in Augsburg-Oberhausen gut 28 Prozent.<sup>4</sup> In Buchloe liegt der Ausländeranteil mit knapp neun Prozent etwas unter dem bayerischen Durchschnitt.<sup>5</sup> Dieser beträgt etwa 9,5 Prozent,<sup>6</sup> eine weitere Steigerung ist zu erwarten: Spiegel beispielsweise geht bis zum Jahr 2020 im bundesweiten Mittel von einem Ausländeranteil von 14 bis 16 Prozent aus.<sup>7</sup> Will man das Potential und die Bereitschaft zum Engagement auch der ausländischen Mitbürger als wichtiges städtisches Kapital nut-

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2004

<sup>2</sup> Sieverts, 2003, S. 14

<sup>3</sup> Sieverts, 2003, S. 16

<sup>4</sup> vgl. Stadt Augsburg, 2002, S. 76 f.

<sup>5</sup> vgl. Stadt Buchloe, 2005a

<sup>6</sup> vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2003, S. 35

<sup>7</sup> vgl. Spiegel, 2004, S. 183 f.

zen, so bedarf es Mittel des Diversity Managements auch in der Stadtentwicklungsplanung bzw. Bürgerbeteiligung.<sup>1</sup>

Stadtentwicklung wird dabei zu einem lernenden System, „als ein wirksames Verfahren, den breiten Sachverstand von Stadtbewohnern zu mobilisieren und zu aktivieren.“<sup>2</sup> Dafür notwendige Voraussetzungen zur Stärkung der Einbindung und Selbstorganisation der Bürger müssen entsprechend geschaffen werden,<sup>3</sup> wobei „auf Form und Bestand vorhandenen Sozialkapitals zu achten“<sup>4</sup> ist.

### **5.7. Akteure in der Stadt**

Der folgende Abschnitt befasst sich mit den zahlreichen unterschiedlichen Akteuren, die im Gemeinwesen der Stadt auftreten und deshalb in der Stadtentwicklung entsprechend einzubinden sind. Es handelt sich dabei um politische Akteure, um Vertreter von Wirtschaft und organisierter Bürgerschaft sowie um Einflüsse durch Akteure von außen. Ein Großteil des Abschnitts wird den Bürgerinnen und Bürgern als Akteure in der Stadt sowie einer Auswahl von Möglichkeiten zur Einbindung derselben in das politische Geschehen gewidmet.

#### **5.7.1. Politische Akteure**

An erster Stelle sind hier politische Akteure im eigentlichen Sinne zu nennen. Die verschiedenen politischen Organe, die eine Stadt im Sinne ihrer Funktion als Träger der kommunalen Selbstverwaltung und als unterste staatliche Verwaltungseinheit besitzt, üben dabei, in den jeweiligen Gemeindeordnungen definierte, Aufgaben aus. Im Wesentlichen sind diese Akteure Bürgermeister und Stadtrat, welche beide auf sechs Jahre gewählt werden. Im weiteren Sinne ist auch die Verwaltung als politisches, zumindest aber als ausführendes Organ zu bezeichnen; sie ist direkt dem Bürgermeister bzw. dem Stadtrat unterstellt und handelt auf deren Weisung hin. In Bayern heißt das relevante Regelwerk, aus dem Aufgaben und Kompetenzen hervorgehen, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.

---

<sup>1</sup> vgl. Spiegel, 2004, S. 195

<sup>2</sup> Sieverts, 2003, S. 16 f.

<sup>3</sup> vgl. Thieme, 1994, S. 20

<sup>4</sup> Haus, 2005, S. 28



### 5.7.1.1. Bürgermeister

Bei den Zuständigkeiten des (Ersten) Bürgermeisters ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob er aus eigener Organzuständigkeit handelt oder Beschlüsse des Stadtrats vollzieht. Ersteres ist der Fall, wenn es sich um „die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine Verpflichtungen erwarten lassen“<sup>1</sup> handelt. Was allerdings eine laufende, also alltägliche, Angelegenheit ist, lässt sich pauschal nicht beurteilen und muss, abhängig von den örtlichen Gegebenheiten und der Größe der Gemeinde, jeweils individuell betrachtet werden.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist der Bürgermeister nur in dringenden Fällen zum eigenständigen Handeln berechtigt.<sup>3</sup> Alle anderen Angelegenheiten innerhalb einer Stadt fallen in die Zuständigkeit des Stadtrates, dessen Entscheidungen der Bürgermeister vollzieht und deren Umsetzung er gegenüber der Verwaltung sicherzustellen hat.<sup>4</sup> Dennoch wird deutlich, dass der Bürgermeister sicherlich einer der Protagonisten im politischen Geschehen der Gemeinde ist: Der Stadtrat ist auf eine enge Zusammenarbeit mit ihm ebenso angewiesen wie die Verwaltung. Der Bürgermeister ist mehr oder minder der ‚Dreh- und Angelpunkt‘ zwischen beiden. Auch lehrt die alltägliche kommunalpolitische Praxis, dass es häufig der Bürgermeister ist, der Projekte vorantreibt, dem Stadtrat Handlungsempfehlungen vorlegt, er weiter eine Schlüsselfigur für die Aktivierung von Handlungspotential in den Gemeinden darstellt. Umgekehrt hat er allerdings auch ausreichend Macht und Einfluss, um Projekte zu bremsen oder gar zu verhindern. Eine besonders verantwortungsvolle Stellung des Bürgermeisters leitet sich vor allem aus seiner Aufgabe ab, die Gemeinde nach außen zu vertreten.<sup>5</sup>

### 5.7.1.2. Gemeinde- bzw. Stadtrat

Neben dem Bürgermeister zeichnet der Gemeinderat, in Städten bei (in der Regel) gleichen Aufgaben und Kompetenzen Stadtrat genannt, verantwortlich für die Verwaltung der Gemeinde. Magg meint dazu:

---

<sup>1</sup> vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Artikel 37, Absatz 1

<sup>2</sup> vgl. Magg, 2002, S. 12

<sup>3</sup> vgl. Magg, 2002, S. 12

<sup>4</sup> vgl. Magg, 2002, S. 11

<sup>5</sup> vgl. Magg, 2002, S. 11

„Für ihn spricht die Vermutung der Kompetenz. Bestehen also Zweifel, welches Organ der Gemeinde zuständig ist, dann sind sie zugunsten des Gemeinderates zu lösen.“<sup>1</sup>

Demnach obliegen alle Aufgaben, die nicht eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fallen, dem Gemeinderat bzw. eventuellen Ausschüssen. Insbesondere sind dies Grundsatzangelegenheiten sowie richtungweisende Entscheidungen für die kommunale Weiter- und Fortentwicklung. Zur Erläuterung seien hier nur die Verabschiedung von den gemeindlichen Tätigkeitsbereich betreffenden Satzungen oder der Beschluss von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen genannt. In diesen Bereich fällt auch der Beschluss über die Aufstellung und Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzeptes.

Der Stadtrat als Institution stellt außerdem die politische Vertretung der Gemeindebürger dar.<sup>2</sup> Grundsätzlich soll er dabei die Zusammensetzung der städtischen Gesamtbevölkerung widerspiegeln, was allerdings nur ansatzweise gelingt. In gewisser Weise ausgeschlossen sind hier alle Einwohner, die nicht die Möglichkeit haben, den Stadtrat zu wählen bzw. sich zur Wahl aufstellen zu lassen. Genannt seien hier vor allem Einwohner mit Staatsangehörigkeiten aus einem Nicht-EU-Land und Minderjährige.

Die einzelnen Stadträte repräsentieren darüber hinaus auch verschiedene gesellschaftliche Gruppen der Gemeinde, beispielsweise Beamte, Angestellte und Selbständige, also unterschiedliche Berufsgruppen. Natürlich bestehen auch Differenzierungen hinsichtlich Alter, Geschlecht und weiterer sozialer Kriterien. Allein daraus wird klar ersichtlich, wie wichtig der Rat auch im Sinne des Ziels der vorliegenden Arbeit ist, denn in ihm findet ein wesentlicher Teil der notwendigen Diskussion statt und hier werden wesentliche Teile der öffentlichen Aussprache geleistet.

### **5.7.1.3. Verwaltung**

Ein weiteres kommunales Organ und damit im weiteren Sinne politischer Akteur ist die städtische Verwaltung. Von ihr werden im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde Aufgaben

---

<sup>1</sup> Magg, 2002, S. 11

<sup>2</sup> vgl. Magg, 2002, S. 13

wahrgenommen, die so von Bürgermeister und Stadtrat nicht geleistet werden können. Die Bayerische Gemeindeordnung sieht die Berufung eines Gemeindebediensteten vor, dem Angelegenheiten der laufenden Verwaltung übertragen werden können.<sup>1</sup> Freilich genügt heute dafür nicht mehr die Berufung eines einzelnen städtischen Beauftragten, vielmehr besteht die Verwaltung heute aus zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und neigt daher mitunter zur Entwicklung eines gewissen Eigenlebens. Die Verwaltung zeichnet mit ihrem Auftrag verantwortlich für die Umsetzung von Gemeinderatsbeschlüssen und für den Vollzug bürgermeisterlicher Anordnungen. Ihr kommt damit, da sie zwar lediglich mittelbar aber dennoch entscheidend am politischen Geschehen beteiligt ist, eine weitere wichtige Rolle zu.

### **5.7.2. Weitere Akteure**

Neben den politischen Gremien und ihren Handelnden gibt es in Städten noch weitere Akteure, die Einfluss auf Entscheidungsvorgänge nehmen können. Insbesondere Repräsentanten der institutionalisierten Wirtschaft sowie Vereine, die beide aufgrund ihrer Funktion und Bedeutung für das kommunale Gemeinwesen in ein Bürgerbeteiligungsverfahren integriert werden müssen, spielen dabei eine Rolle<sup>2</sup>.

#### **5.7.2.1. Wirtschaftsvertreter**

Städtisches Leben wird stark durch die örtliche Wirtschaft sowie deren Leistungs- und Durchsetzungskraft geprägt. Gewerbe und Handel bieten zum einen Arbeitsplätze und damit Möglichkeiten, das Einkommen zu sichern, zum anderen gewährleisten sie die notwendige Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen; darüber hinaus trägt die örtliche Wirtschaft durch Steuerzahlungen erheblich zur Finanzausstattung der Kommunen bei.<sup>3</sup> Des Weiteren leitet sich der Bedeutungsüberschuss von Gemeinden im Sinne der zentralörtlichen Gliederung zwar nicht nur, aber doch zu einem Großteil aus der Struktur der örtlichen Wirtschaft ab: Einzelhandel(sumsatz), Beschäftigte und Einpendler

---

<sup>1</sup> vgl. Magg, 2002, S. 13

<sup>2</sup> vgl. Abbildung 4 auf Seite 63

<sup>3</sup> vgl. Karrenberg, 1985, S. 33 ff.

spielen hier eine große Rolle.<sup>1</sup> Schon aus dieser Sachlage heraus leuchtet es ein, dass Handel und Gewerbe eine traditionell starke Stellung im Gemeinwesen einer Stadt besitzen, wodurch die Durchsetzung von Forderungen erleichtert wird. Hinzu kommt der im Regelfall hohe Organisationsgrad der Gewerbetreibenden: Zusammenschlüsse zu Werbegemeinschaften, Handels- und Gewerbevereinen und ähnlichen Verbänden, die in den meisten Städten bestehen, erhöhen den Einfluss der Wirtschaft auf politische Entscheidungen zusätzlich.

#### **5.7.2.2. Vereine**

Auch Vereine spielen im Gemeinwesen der Städte eine gewichtige Rolle: In ihnen läuft ein Großteil des sozialen Lebens ab, sie bündeln Interessen und bieten Möglichkeiten zum Austausch. Ebenso betreiben sie Lobby-Arbeit und setzen sich für bestimmte Ziele ein. Als Beispiele sind hier Musik- und Trachtenvereine, Sportvereine und Zusammenschlüsse anderer Art wie etwa Verbraucher-, Naturschutz- und Umweltverbände, Wohltätigkeitsvereine aber auch Bürgerinitiativen zu nennen. Als wichtige ähnliche Zusammenschlüsse im weiteren Sinne dürfen auch religiöse Gemeinschaften nicht vergessen werden.

All diese Organisationen zeichnen sich in ihrer Diversität dadurch aus, dass sie sich, auf unterschiedlichsten sozialen Gebieten engagieren, so zum Beispiel in der Jugend- oder Umweltschutzarbeit und mit ihrem Handeln bestimmte Interessen, die mehr oder weniger politisch motiviert sind, verfolgen. Dabei sind die Interessen der Nichtregierungsorganisationen, zu denen auch Vereine zählen, bisweilen nicht deckungsgleich mit den Interessen der politischen Entscheidungsorgane. Grundsätzlich können solche Zusammenschlüsse der Bürger als eine Ausdruckform der oben beschriebenen Bürgergesellschaft gewertet werden: Sie besitzen Potential, Einfluss auf Entscheidungsvorgänge in der Gemeinde zu nehmen, was unter anderem an ihrem hohen Grad der Institutionalität und ihrem dadurch bedingtem Auftreten in Vertretung bisweilen großer Teile der Bürgerschaft liegt.

---

<sup>1</sup> vgl. Bayerische Staatsregierung, 2003, Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1

### 5.7.2.3. Einflüsse von außen

Als Akteure im Gefüge der gemeindlichen Entscheidungsvorgänge im weiteren Sinne müssen auch Einflüsse von außen angesehen werden. Hierbei kann es sich um Dinge unterschiedlichster Art handeln. Eine große Rolle spielen dabei politische Entscheidungen auf europäischer Ebene sowie Entscheidungen in der Bundes- und Landespolitik, die den städtischen Organen Vorgaben machen, so bei der Umsetzung von Gesetzen oder Verordnungen. Unter Druck von übergeordneten Stellen, geraten die Gemeinden aber auch hinsichtlich der Förderungspolitik, beispielsweise was das grundsätzliche Verbot direkter Wirtschaftsbeihilfen betrifft.

Weitere Einflüsse von außen können – in einer fast beliebig fortsetzbaren Auflistung – etwa politische Entscheidungen, die in Nachbargemeinden oder konkurrierenden Orten getroffen werden oder auch gezielt die Stadtentwicklung betreffende Vorgaben der Landesentwicklung sein; in kreisangehörigen Gemeinden üben außerdem die Landkreise als zweite kommunale Ebene Einfluss aus. Nebst verschiedenen Arten von Lobbyismus müssen dazu auch (externe) unternehmerische Entscheidungen gezählt werden. All diese Phänomene besitzen das Potential, Entscheidungsvorgänge in der Gemeinde und damit deren Entwicklung zu beeinflussen. Umgekehrt hat die Gemeinde jedoch wenige Möglichkeiten, hier einzuwirken. Es erscheint daher besonders schwierig, von außen wirkende Kräfte mit in den Stadtentwicklungsprozess einzubinden.

### 5.7.3. Bürger als Akteure

Weitere wichtige Akteure in Städten sind die einzelnen Bürgerinnen und Bürger selbst. Sie prägen Form, Aussehen und Entwicklung von Städten durch ihre täglichen Aktivitäten, ihr tägliches Handeln vor Ort. 34 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren sind bereits aktiv und engagieren sich für das Gemeinwesen.<sup>1</sup> Wird unterstellt, dass sich insbesondere Bürger, die sich für Wahlen interessieren und häufig von ihrem Wahlrecht gebrauch machen, auch für politische Entscheidungsvorgänge im weiteren Sinne interessieren, so sind dies vor allem Menschen mit „starken kognitiven Kompetenzen, einem hohen formalen Bildungsgrad

---

<sup>1</sup> vgl. Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 6 ff.

[und] gehobenem beruflichen Status.“<sup>1</sup> Zusätzlich dazu lässt sich mit geeigneten Mitteln ein bisher brachliegendes und auch durch Vereine nicht nutzbares Potential bürgerschaftlichen Engagements erschließen; denn durch ihr tägliches raumbezogenes Handeln prägen und formen nicht nur die bereits in Zusammenschlüssen organisierten Stadtbewohner den Raum und das Gemeinwesen. Man geht daher von weiteren 37 Prozent der Bevölkerung aus, die als engagementbereit gelten, so die Lebensumstände stimmen und die angebotenen Möglichkeiten zur Partizipation geeignet sind.<sup>2</sup>

Dafür bestehen mehr oder weniger stark institutionalisierte Möglichkeiten der Teilhabe an Entscheidungsvorgängen in der Kommune: Verfasste Formen der Partizipation (formal definierte Beteiligungsinstrumente) stehen hier neben nicht verfassten Formen der Partizipation; Bischoff u. a. sprechen hier von informellen Beteiligungsinstrumenten. Die Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren ist für die Gemeinden freiwillig, sie sind dazu grundsätzlich nicht verpflichtet. Wichtig für den Erfolg in der Praxis ist, dass der Bürger die politischen Akteure und Verfahren kennt, so er Einfluss nehmen will.<sup>3</sup> Beiden Arten der Beteiligung ist gemein, dass sie in Teilbereiche auffächern.<sup>4</sup>

### **5.7.3.1. Formal definierte Beteiligungsinstrumente**

Bei formal definierten Beteiligungsinstrumenten handelt es sich um legal festgelegte und administrativ verankerte Verfahren zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entwicklungsvorgängen. Die genaue Form, wie die Bürger zu beteiligen sind, ist dabei unterschiedlichen Gesetzen zu entnehmen.<sup>5</sup> Es wird unterschieden in nichtdezisive und dezisive Partizipationsverfahren,<sup>6</sup> wobei besonders erstere ein Mindestmaß an Kommunikation zwischen Bevölkerung und Politik bzw. Verwaltung herstellen und bürgerliche Kontrollfunktionen ermöglichen sollen.

---

<sup>1</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 35

<sup>2</sup> vgl. Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 6 ff.

<sup>3</sup> vgl. Knemeyer, 1997, S. 83

<sup>4</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 45

<sup>5</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 45

<sup>6</sup> vgl. Mittendorf, 2005

### 5.7.3.1.1. Bürgerbeauftragte, Beirat und Ausschuss, Bürgerversammlung

Bürgerbeauftragte werden dazu bestellt, die Rechte der Bürger gegenüber der Verwaltung wahrzunehmen; der Bürgerbeauftragte soll dabei als Mittler zwischen Rat suchenden Bürgern und der Administration auftreten, ohne dass der eigentliche Instanzenweg beschritten werden muss. Dem Bürger soll dadurch professioneller Beistand gegenüber der Verwaltung gewährt werden. Etabliert hat sich dieses Modell, abgesehen von den skandinavischen Staaten und den Niederlanden, in Deutschland lediglich in Rheinland-Pfalz, ihm kommt also in der Bundesrepublik nur eine geringe Bedeutung zu.<sup>1</sup> In Österreich existieren darüber hinaus Volksanwälte mit ähnlichen Funktionen und Aufgaben.<sup>2</sup>

Weiter haben die Gemeinden die Möglichkeit, Beiräte und externe Ausschüsse zu bilden; diese sollen „die Arbeit der politischen Organe und der Verwaltung durch zusätzlichen Sachverstand“<sup>3</sup> bereichern, für die Bildung und Funktion von Beiräten und Ausschüssen finden sich Regelungen in den Gemeindegesetzen bzw. in den Gemeindeordnungen einiger Länder.<sup>4</sup>

Eine weitere Möglichkeit zur Beteiligung der Bürger am politischen Geschehen in der Gemeinde stellt die Bürgerversammlung dar, die in Bayern mindestens einmal jährlich abgehalten werden muss. Der Gemeinderat muss sich darüber hinaus binnen einer festgelegten Frist mit Empfehlungen der Bürgerversammlung beschäftigen.<sup>5</sup>

Alle drei hier genannten Arten der formellen Bürgerbeteiligung sind in der Praxis für die Bürgereinbindung in Stadtentwicklungskonzepte relativ bedeutungsarm, weshalb sie hier nur in aller Kürze dargestellt wurden. Am meisten Gewicht kommt noch der Bürgerversammlung zu; sie ist ein Instrument, um die Kommunikation zwischen Bevölkerung, Ad-

---

<sup>1</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 51

<sup>2</sup> vgl. Wikipedia, 2005 und insbesondere Volksanwaltschaft, 2005

<sup>3</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 53

<sup>4</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 53

<sup>5</sup> vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Artikel 18

ministration und Politik zu fördern, wird aber erfahrungsgemäß nur mäßig besucht.<sup>1</sup> Von größerer Wichtigkeit sind dagegen die folgenden formellen Beteiligungsformen.

#### **5.7.3.1.2. Petition und Bürgerantrag**

Wollen die Bürgerinnen und Bürger ihre Gemeinde dazu verpflichten, sich mit bestimmten Angelegenheiten und Problemstellungen auseinanderzusetzen, so sehen die Gemeindeordnungen der Länder, abgeleitet aus Artikel 17 des Grundgesetzes,<sup>2</sup> die Möglichkeit für Bürgeranträge oder Petitionen vor. Petitionen können von Einzelpersonen oder Gruppen ohne besondere formale Bedingungen bei der Gemeinde eingereicht werden, woraufhin der Gemeinderat eine Stellungnahme abzugeben hat. Bei Bürgeranträgen, die formelle Mindestanforderungen erfüllen und außerdem von einem bestimmten Teil der Bevölkerung unterzeichnet sein müssen,<sup>3</sup> haben die Organe der Gemeinde über den Antrag zu beraten.<sup>4</sup>

#### **5.7.3.1.3. Öffentliche Auslegung**

Bei größeren, vor allem genehmigungs- oder planfeststellungsbeschlusspflichtigen Vorhaben zur Planung und Entwicklung in der Gemeinde wie auf anderen staatlichen Ebenen müssen die jeweiligen Planungsentwürfe mit den entsprechenden Planungsunterlagen öffentlich ausgelegt werden. Die Auslegungsfrist ist dabei festgelegt, die Auslegung selbst muss ortsüblich bekannt gemacht werden, um den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu verschaffen, sich zu den jeweiligen Planungsvorhaben zu äußern und Einwände und Anregungen vorbringen zu können. Nähere Bestimmungen zu Art und Umfang der Auslegung und dazu, wer zur Einsichtnahme und zum Vorbringen von Anregungen und Einwänden berechtigt ist, regeln verschiedene Gesetze, so zum Beispiel das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz oder verschiedene Fachplanungsgesetze.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. BGM-1, 2005

<sup>2</sup> vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 17

<sup>3</sup> vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Artikel 18 b

<sup>4</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 49

<sup>5</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 45



#### 5.7.3.1.4. Anhörung und Erörterung

Weitere Instrumente zur Einbindung der Bürgerschaft in Planungsvorgänge sind Anhörungen und Erörterungen. Dabei werden Anregungen und Bedenken der Bürgerinnen und Bürger öffentlich diskutiert und erörtert, bevor entsprechende planerische Entscheidungen von den zuständigen Behörden getroffen werden. Anhörungen und Erörterungen finden in der Regel in engem zeitlichen und fachlichen Zusammenhang zu öffentlichen Auslegungen statt, die Voraussetzungen für die Durchführung dieser Art von Beteiligung finden sich verschiedenen Gemeindeordnungen der Länder aber auch in Bundesgesetzen wie dem Baugesetzbuch, dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz, wo auch der jeweils zu hörende Personenkreis festgelegt ist.<sup>1</sup> Die Verfahren der Anhörung und Erörterung ermöglichen es den Bürgern, „ihre eigenen Positionen und Interessen zu erläutern und diese mit den Entscheidungs- und Projektträgern zu erörtern,“<sup>2</sup> ehe Festlegungen getroffen werden. Dabei können die betroffenen Bürger ihre Sorgen und Probleme vortragen, die Planer wiederum erfahren frühzeitig von „Widerständen aber auch eventuellem Mitwirkungspotential.“<sup>3</sup>

#### 5.7.3.1.5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Eine besondere Form der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, also meist im Falle von konkreten Planungs- und Entwicklungsfragen, stellt das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid dar.<sup>4</sup> Während die vorgenannten Verfahren alle nichtdezipativer Natur sind, sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dezipativ.<sup>5</sup> Eingeführt wurde diese Form der direkten Demokratie in Bayern mit Volksentscheid vom 1. Oktober 1995.<sup>6</sup> Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

---

<sup>1</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 47. und Baugesetzbuch, § 3; Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, § 9; Verwaltungsverfahrensgesetz, §§ 72 ff.

<sup>2</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 47

<sup>3</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 47

<sup>4</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 55

<sup>5</sup> vgl. Mittendorf, 2005

<sup>6</sup> vgl. Knemeyer, 1997, S. 178 f.

sind seither verfassungsmäßig verankert.<sup>1</sup> Es wird dabei die Entscheidungskompetenz, die grundsätzlich dem Stadtrat obliegt, auf die Bürger übertragen:<sup>2</sup>

„Das Bürgerbegehren gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht (...), Entscheidungs- und Gesetzesvorlagen einzubringen, die die zuständigen Organe behandeln müssen. Mit einem Bürgerentscheid wird über Sachfragen abgestimmt. Bürgerentscheide können durch ein Bürgerbegehren oder direkt durch die Initiative des Gemeinderates (...) eingeleitet werden.“<sup>3</sup>

Wird ein Bürgerbegehren durch die Gemeindebürgerinnen per Unterschrift ausreichend unterstützt, so kann das Bürgerbegehren, mitsamt einer Begründung und Benennung von bis zu drei Personen, die die Unterzeichnenden vertreten, bei der Gemeinde eingereicht werden. Das Bürgerbegehren muss eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage enthalten; so sieht es die für den Freistaat Bayern gültige Gemeindeordnung vor. Der Gemeinderat hat dann unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Ist das Bürgerbegehren zulässig, so kommt es zum Bürgerentscheid, bei dem über die betreffende Planungs- und Entwicklungsfrage entschieden wird. Der Ausgang des Bürgerentscheids, der unter Berücksichtigung eines Quorums stattfindet, hat dieselbe Bindungswirkung wie eine Entscheidung des Stadtrates. Die Kompetenzen des Stadtrates gehen somit für den konkret zu behandelnden Fall von den Ratsmitgliedern auf die gesamte Bürgerschaft über:<sup>4</sup>

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ermöglichen eine direkt-demokratische Willensbildung: Unabhängig von den gewählten politischen Organen können Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen zu wichtigen Planungs- und Entwicklungsfragen herbeiführen.“<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. Verfassung für den Freistaat Bayern, Artikel 12, Absatz 3

<sup>2</sup> vgl. Magg, 2002, S. 14 und insbesondere Bischoff, 2001, S. 55

<sup>3</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 55

<sup>4</sup> vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Artikel 18 a

<sup>5</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 55

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass seit Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern jährlich etwa 70 bis 100 Bürgerbegehren stattgefunden haben; insgesamt kam es dabei bis einschließlich 2002 zu 649 Bürgerentscheiden.<sup>1</sup>

### 5.7.3.2. Informelle Beteiligungsinstrumente

Auf dem Gebiet der informellen Bürgerbeteiligung werden zahlreiche Partizipationsinstrumente und -formen angeboten und entsprechend veröffentlicht. Einen Überblick dazu bieten insbesondere Bischoff und Mittendorf an.<sup>2</sup> Informelle Beteiligungsinstrumente wurden entwickelt, um den Bürger an der Planung und Gestaltung seiner Umwelt teilhaben zu lassen. Wichtig ist, dass die Entscheidungsstrukturen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie dabei gewahrt bleiben:

„Bürgerbeteiligung meint dabei immer die vorparlamentarische Ergänzung und nicht den Ersatz vorhandener Arbeitsformen der kommunalen Selbstverwaltung.“<sup>3</sup>

Dienel konstatierte verschiedene Defizite im gesellschaftlichen Steuerungssystem als Motivation zur Entwicklung neuer Beteiligungsmodelle.<sup>4</sup> Sturm u. a. beschrieben dies so:

„Der Grundgedanke war, dass der Bürger selbst, der Souverän im demokratischen Gemeinwesen, Lösungen für politische Fragen erarbeiten soll (...).“<sup>5</sup>

Bongardt wiederum wird ausführlicher, wenn er zur Entwicklung und Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente berichtet:

„In Zeiten zunehmenden Vertrauensverlustes in die Politik und wachsender Distanz zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen kommt dem gemeinsamen Dialog über die Gestaltung einer lebenswerten Zukunft eine immer größere Bedeutung zu. (...) Bürgerinnen und Bürger wollen bei den politischen Entscheidungen, die immer stärker ihren Arbeits- und Lebensalltag beeinflussen, mitreden. (...) Immer häufiger werden daher neue Formen der Bürgerbeteiligung diskutiert, die bestehende Entscheidungsverfahren der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

---

<sup>1</sup> vgl. Mehr Demokratie, 2003, S. 5

<sup>2</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 57 ff. und Mittendorf, 2005

<sup>3</sup> Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 5

<sup>4</sup> vgl. Dienel, 1992, S. 15 ff.

<sup>5</sup> Sturm u. a., 2002, S. 20

sinnvoll ergänzen und es der Öffentlichkeit ermöglichen, schon frühzeitig an Planungs- und Entscheidungsfindungsprozessen teilzunehmen.“<sup>1</sup>

Relevant für die Beurteilung bzw. Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzeptes erscheinen aufgrund ihrer Strukturen und Möglichkeiten vor allem die im Folgenden näher erläuterten und beschriebenen Verfahren, die sich in offene bzw. interessegeleitete Beteiligungsverfahren, an denen jeder Interessierte teilnehmen kann, und das Verfahren Planungszelle als repräsentatives Verfahren gliedern lassen.<sup>2</sup> Kurze Zusammenfassungen zu den Merkmalen der einzelnen Verfahren finden sich im Folgenden in Tabelle 3 bis Tabelle 7.

Eine umfangreiche Auflistung und Erläuterung von insgesamt 32 verschiedenen Verfahren findet sich bei Ley und Weitz.<sup>3</sup>

#### **5.7.3.2.1. Aktion Ortsidee**

Grundgedanke der Aktion Ortsidee ist es, Bewohner dazu anzuregen, sich aktiv an der Gestaltung ihrer Gemeinde zu beteiligen. Entstanden ist das Verfahren im Zuge der Dorferneuerung, um „Ideen aus dem Ort und für den Ort“<sup>4</sup> zu sammeln, Schoeller formuliert; es eignet sich aber als Form der Partizipation auch in anderen Zusammenhängen. Das Verfahren zeichnet sich dabei durch kreative wie kommunikative Elemente sowie motivierende wie aktivierende Formen der Beteiligung aus, die sich folgendermaßen gliedern:<sup>5</sup>

1. Kontaktaufnahme und Veranstaltung eines Informationsabends
2. Gründung von örtlichen Projektgruppen der Bürger
3. Gemeinsame Erstellung einer Situationsanalyse
4. Entwurf eines gemeinsamen Konzeptes
5. Diskussion der ausgestellten Arbeitsergebnisse mit Ortsbegehung
6. Abhalten einer Gemeindeversammlung als abschließende Diskussionsrunde
7. Ausarbeitung einer Vorstufe zum Entwicklungskonzept als Grundlage für künftige gemeindliche Planungen

---

<sup>1</sup> Bongardt, 1999, o. S.

<sup>2</sup> vgl. Sturm u. a., 2002, S. 22 und insbesondere Mittendorf, 2005

<sup>3</sup> vgl. Ley und Weitz, 2003

<sup>4</sup> Zitiert nach: Bischoff u. a., 2001, S. 61

<sup>5</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 61

Darüber hinaus ist das Verfahren sehr flexibel, denn die einzelnen Punkte können „in jeder Gemeinde individuell abgewandelt“<sup>1</sup> werden. Wichtig ist es weiterhin, dass der Prozess dabei „begleitet und unterstützt, nicht jedoch von den Fachleuten dominiert“<sup>2</sup> wird.

### **Aktion Ortsidee**

Aktivierung der Bürger / Motivierung zur Teilhabe

Ideensammlung aus dem Ort

Kreative und kommunikative Elemente

Hohe Flexibilität

Tabelle 3: Zusammenfassung Aktion Ortsidee; eigene Darstellung.

### **5.7.3.2.2. Runde Tische**

Runde Tische bieten den von Planungsvorhaben Betroffenen die Möglichkeit, sich über unterschiedliche Ansichten auszutauschen, idealerweise wird dabei auch ein Konsens erarbeitet. In der Literatur wird der Runde Tisch auch als Kooperations- und weniger als Partizipationsverfahren bezeichnet; die Einordnung ist allerdings nicht eindeutig.<sup>3</sup> Bischoff u. a. beschreiben das Verfahren sehr anschaulich wie folgt:

„Der Runde Tisch sieht eine gemeinsame Beratung aller vor, die von einer Planung, einem Konflikt oder Problem betroffen bzw. mit Kompetenz zur Lösung ausgestattet sind. Runde Tische können Foren sein, um unterschiedliche Themen der Stadt-, Regional- oder Landesplanung sowie von Politik und Gesellschaft zu diskutieren und zu beraten. Ziel ist es, einen Dialog über Sachprobleme zu führen und konsensorientiert nach Lösungen zu suchen.“<sup>4</sup>

### **Runder Tisch**

Austausch unter Betroffenen

Dialogförderung zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern

Mögliche Konsenserarbeitung

Kooperationsförderung

Tabelle 4: Zusammenfassung Runder Tisch; eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 61

<sup>2</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 61

<sup>3</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 73 und Mittendorf, 2005

<sup>4</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 73

### 5.7.3.2.3. Zukunftswerkstatt

Die Zukunftswerkstatt, zum Teil auch Planungswerkstatt genannt, ist ein Verfahren, das sich durch ein hohes Maß an Kreativität und Offenheit auszeichnet, vor allem „kreative Problemlösungen“<sup>1</sup> sollen dabei entwickelt werden. Mit dem Verfahren sollte ursprünglich eine Demokratisierung von unten gefördert werden, heute soll das Verfahren darüber hinaus die „Möglichkeit zur Realisierung gemeinsamer Ideen“<sup>2</sup> bieten. Ziel der Zukunftswerkstatt ist es dabei unter anderem, Bürger zu mobilisieren und zu aktivieren.<sup>3</sup> Der Ablauf des Verfahrens gliedert sich dabei in drei Schritte, in der „Bürger gemeinsam, wünschbare, mögliche, aber auch vorläufig unmögliche Zukünfte (...) entwerfen und deren Durchsetzungsmöglichkeit“<sup>4</sup> überprüfen. Jeder einzelne Verfahrensschritt ist dabei angedacht, wie ein Trichter zu wirken, der die Gedanken der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Ziel hin verdichtet.<sup>5</sup> Die Teilnehmer werden dabei „als Fachleute in eigener Sache tätig“<sup>6</sup>

Zuerst wird eine themenbezogene Bestandsaufnahme zu Konfliktpunkten vorgenommen, „in der bestehende Probleme möglichst offen thematisiert werden sollen.“<sup>7</sup> In einer zweiten Phase werden diese Punkte aufgegriffen und als Grundlage zur Entwicklung von Leitvorstellungen genutzt. In der abschließenden Phase werden diese Leitvorstellungen, Bischoff u. a. nennen sie Utopien, auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft.

#### **Zukunftswerkstatt**

Kreative Elemente

Große Offenheit

Realisierung gemeinsamer Ideen

Mobilisierung und Aktivierung der Bürger

Mögliche Mehrtägigkeit

Dreiphasiger Ablauf

Tabelle 5: Zusammenfassung Zukunftswerkstatt; eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Mittendorf, 2005

<sup>2</sup> Ködelpeter, 2003, S. 282

<sup>3</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 63

<sup>4</sup> Zitiert nach: Bischoff u. a., 2001, S. 63

<sup>5</sup> vgl. Ködelpeter, 2003, S. 283

<sup>6</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 63

<sup>7</sup> Mittendorf, 2005

#### 5.7.3.2.4. Open Space

Open Space, ein in den Vereinigten Staaten von Amerika entwickeltes Verfahren zur Konzept- und Ideenerstellung in lockerer und möglichst ungezwungener Umgebung, zeichnet sich durch größtmögliche Offenheit und lediglich geringe Vorgaben an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus:

„Vorgegeben sind nur der Ort, ein einfacher Rahmen und eine zeitliche Struktur, was einen reibungslosen Ablauf des Geschehens ermöglicht. Hauptakteure sind die Teilnehmer selbst (...).“<sup>1</sup>

Die an einem Open Space-Prozess Teilnehmenden zeichnen dabei für den Inhalt wie das Ergebnis selbst verantwortlich; sie entscheiden damit ebenso über Art und Weise der Kommunikation wie über Lernprozesse. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können sich dabei in Gruppen oder als Individuen in den Beteiligungsprozess einbringen. Petri spricht davon, dass Open Space „vorübergehend eine ‚Lernende Organisation‘“<sup>2</sup> erzeugt. Als wichtige Verfahrenskriterien gelten dabei die Freiwilligkeit der Teilnahme, eine Beteiligung mittels Open Space steht damit allen Interessierten offen, sowie die Mehrtägigkeit der Veranstaltung. Hinsichtlich der Gruppengrößen bestehen so gut wie keine Restriktionen.<sup>3</sup>

#### **Open Space**

Konzept- und Ideenerstellung

Größtmögliche Offenheit

Mögliche Mehrtägigkeit

Sehr geringe Strukturiertheit

Tabelle 6: Zusammenfassung Open Space; eigene Darstellung.

#### 5.7.3.2.5. Bürgergutachten durch Planungszelle

Das Verfahren Planungszelle, teilweise auch als Bürgergutachten bezeichnet, wurde bereits vor über dreißig Jahren entwickelt.<sup>4</sup> Gegenüber den vorgenannten Verfahren zeichnet sich

<sup>1</sup> Petri, 2003, S. 183

<sup>2</sup> Petri, 2003, S. 183

<sup>3</sup> vgl. Petri, 2003, S. 183 f.

<sup>4</sup> vgl. Weilmeier u. a., 2004, S. 25

die Planungszelle durch ihre Repräsentativität aus.<sup>1</sup> Diese ergibt sich aus den ihr zugrunde liegenden Wesensmerkmalen; folgende sechs Kernelemente der Planungszelle werden bei Weilmeier genannt:<sup>2</sup>

1. Zufallsauswahl der Teilnehmer: Es wird eine entsprechende Stichprobe aus einer Grundgesamtheit, in der Regel ist dies das Einwohnerregister der Gemeinde, gezogen. Gezogen werden kann grundsätzlich jeder Gemeindegänger, der dann eine entsprechende Einladung erhält; dabei kann „im Einzelfall (...) die Grundgesamtheit für die Zufallsauswahl durch zu legitimierende Einschränkungen (...) eingegrenzt werden“<sup>3</sup>, was insbesondere auf Alterseinschränkungen zutrifft.<sup>4</sup> Diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die sich nach Erhalt der Einladung verbindlich zur Mitarbeit bereit erklären, werden anschließend in Arbeitsgruppen zu je etwa 25 Personen tätig.
2. Mehrtägige, vergütete Arbeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Im Regelfall hat sich für notwendige Information, Erörterung und Bewertung etwa eine Arbeitswoche als ausreichend erwiesen.<sup>5</sup> Die Vergütung der Arbeit der Bürgerinnen und Bürger und die dafür eventuell notwendige „Freistellungen aus Arbeitsverhältnissen“<sup>6</sup> erhöhen zudem den ernsthaften Charakter der zu leistenden Arbeit.
3. Festes Arbeitsprogramm: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer „arbeiten nach einem festen, gründlich vorbereiteten Arbeitsprogramm.“<sup>7</sup> Dadurch werden inhaltliche Schwerpunkte gesetzt und die Behandlung des jeweiligen Themas in einzelnen Aspekten sichergestellt. Die Arbeit anhand des festen Arbeitsprogramms ist notwendig, um unterschiedliche Ergebnisse aus verschiedenen Arbeitsgruppen zusammenfassen zu können.

---

<sup>1</sup> vgl. Sturm u. a., 2002, S. 21

<sup>2</sup> vgl. Weilmeier u. a., 1004, S. 22 ff.

<sup>3</sup> Bongardt, 1999, S. 7

<sup>4</sup> Weilmeier u. a. (2004, S. 22) nennen wie Sturm u. a. (2002, S. 21) lediglich eine Altersuntergrenze von 16 Jahren, wohingegen Bischoff u. a. (2001, S. 65) eine Altersspanne von 18 bis 68 Jahren angeben, ebenso Die-nel (1992, S. 88). Bongardt (1999, S. 7 f.) nennt an relevanter Stelle keine konkrete Altersangabe.

<sup>5</sup> vgl. Bongardt, 1999, S. 8

<sup>6</sup> Bongardt, 1999, S. 8

<sup>7</sup> Weilmeier u. a., 2004, S. 22



4. Information durch Experten: Die Bürgerinnen und Bürger werden von externen Experten mit Informationen zu den zu bearbeitenden Themenbereichen informiert. „Dazu werden Referenten eingeladen, die entweder als neutrale Wissenschaftler oder als besonders gut informierte Praktiker bekannt sind. Diese tragen in kurzen Vorträgen als Einführung wesentliche Informationen zu dem jeweiligen Thema vor.“<sup>1</sup>
5. Neutrale Prozessbegleitung und Organisation: Die Organisation und Durchführung der Bürgerbeteiligung übernimmt ein vom Auftraggeber unabhängiger Durchführungsträger, dessen den Teilnehmern und deren Meinungen gegenüber völlig neutrale Mitarbeiter in die Themen einführen, auf den Zeitplan sowie den organisatorischen Ablauf achten und den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern Hilfestellung geben.
6. Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse: Die von den Teilnehmern erarbeiteten Ergebnisse werden durch den Durchführungsträger zwingend „verdichtet, in die Form von Texten und Tabellen [sowie ggf. Plänen, Karten und Modellen] gebracht und als gedrucktes Bürgergutachten veröffentlicht.“<sup>2</sup> Vor der Drucklegung des Bürgergutachtens bekommen gewählte Vertreter der Teilnehmerinnen und Teilnehmer das Bürgergutachten zur Durchsicht vorgelegt, um „ihnen die Möglichkeit zur Korrektur“<sup>3</sup> einzuräumen.

Von den genannten Charakteristika der Planungszelle wird in der Literatur vor allem die Bedeutung der Zufallsauswahl wegen der damit einhergehenden Herstellung von Chancengleichheit unterstrichen, so zum Beispiel bei Sturm u. a.<sup>4</sup> Das Verfahren Planungszelle zeichnet sich darüber hinaus durch ein gekonntes Handling des Diskussions- und Dialogprozesses aus, der im Regelfall in Kleingruppen zu vier bis fünf Personen stattfindet, deren Zusammensetzung sich ständig nach dem Zufallsverfahren ändert; dadurch soll eine Meinungsführerschaft vermieden und der Dialog gefördert werden:

---

<sup>1</sup> Weilmeier u. a., 2004, S. 22 f.

<sup>2</sup> Weilmeier u. a., 2004, S. 24

<sup>3</sup> Bongardt, 1999, S. 13

<sup>4</sup> vgl. Sturm u. a., 2002, S. 20

„Alle Sichtweisen und Lebenserfahrungen werden also nicht nur zusammengeführt, sondern ausgetauscht; man lernt voneinander.“<sup>1</sup>

---

### **Bürgergutachten durch Planungszelle**

Große Repräsentativität durch Zufallsauswahl

Festes Arbeitsprogramm

Information der Teilnehmer

Zwingende Mehrtägigkeit

Neutraler Durchführungsträger

Zwingende Ergebnisveröffentlichung

---

Tabelle 7: Zusammenfassung Bürgergutachten durch Planungszelle; eigene Darstellung.

---

<sup>1</sup> Weilmeier u. a., 2004, S. 23

## **6. Zur Einbettung von Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung in den theoretischen Kontext**

Die aufgezeigten theoretischen Grundlagen mit ihren gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Trends, in denen sich Bürgerbeteiligung wie Stadtentwicklung aktuell bewegen, verdeutlichen anschaulich, wie komplex dieses Themengebiet ist. Im folgenden Kapitel wird deshalb versucht, die Erkenntnisse der handlungstheoretischen Sozialgeographie sowie den Ansatz der partizipatorischen Demokratietheorie zu verknüpfen, um die vorliegende Arbeit in einen entsprechenden theoretischen Kontext einbetten zu können. Daraus werden Grundstrukturen für ein Bürgerbeteiligungsmanagement hergeleitet und aus diesem Verständnis heraus die einzelnen bereits oben beschriebenen informellen Bürgerbeteiligungsverfahren bewertet.

### **6.1. Übertragung theoretischer Erkenntnisse in die Praxis von Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung**

Nach Werlen und seinem Verständnis der Sozialgeographie ist jedes Individuum in seiner räumlichen und raumprägenden Handlung frei.

„Bei der subjektiven Sinngebung geht der Einzelne allerdings nicht beliebig vor, sondern orientiert sich mehr oder weniger bewusst an einem intersubjektiven (...) Bedeutungszusammenhang.“<sup>1</sup>

Betrachtet man dabei die Stadt dem Verständnis nach als eine komprimierte Gesellschaft im Werlen'schen Sinne, so wird deutlich, dass auch die individuelle Handlungsfreiheit der Koordination bedarf, um das Leben und Zusammenleben in Gemeinschaft zu ermöglichen. Gleichzeitig muss bedacht werden, dass die Handlungen und Aktivitäten verschiedener Akteure unterschiedliche Reichweiten und Durchsetzungsmöglichkeit besitzen, wie bereits dargelegt wurde.

Aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie korrespondiert die Demokratie an sich mit der Beteiligung der Bürger.<sup>2</sup> Dabei müssen allerdings das postulierte Informationsdefizit der Bürgerinnen und Bürger sowie zeitliche Restriktionen berücksichtigt werden, die es

---

<sup>1</sup> Werlen, 2000, S. 318

<sup>2</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 28

beide zu überwinden gilt, um eine gemeinwohlorientierte Sicht auf Problematiken in der Bürgergesellschaft zu erreichen.<sup>1</sup>

Durch die Kombination der Ansätze der handlungstheoretischen Sozialgeographie mit der partizipatorischen Demokratietheorie ergeben sich für die partizipative Stadtentwicklung zu überwindende Zwänge, um erfolgreich zu arbeiten. So muss ein Verfahren gewährleistet sein, dass in der städtischen Gesellschaft trotz größtmöglicher Freiheit der Handlungen nicht jeder einzelne lediglich seine intentionalen Absichten umsetzt, ohne auf die Gemeinwohlorientierung seiner Handlungen zu achten. Darüber hinaus muss der Ausgleich unterschiedlich starker Machtpositionen erreicht werden, um für die Handlungen jedes einzelnen Chancen- und Reichweitengleichheit herzustellen; weiter muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren einen eventuell vorhandenen „lack of information“ bei den Teilnehmern füllen und ausgleichen, die Komplexität des Verfahrens und der darin zu bearbeitenden Themen darf ein gewisses Maß deshalb ebenfalls nicht überschreiten.<sup>2</sup>

## **6.2. Grundstrukturen für ein Bürgerbeteiligungsmanagement**

Die Thematik der partizipativen Stadtentwicklung muss von den Grundbedingungen, die das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sowie die Verfassung für den Freistaat Bayern festlegen, ausgehen und auf den Trends und Entwicklungen der Bürgergesellschaft aufbauen. Flankiert und eingebettet wird dieser Ansatz dabei zum einen von der handlungstheoretischen Sozialgeographie sowie zum anderen von der partizipatorischen Demokratietheorie. Die Nahtstelle zwischen geographischer Stadtentwicklung auf der einen und Bürgerbeteiligung auf der anderen Seite wird von der vorliegenden Arbeit untersucht, es wird versucht, dieses Spannungsfeld (vgl. Abbildung 3) handhabbar zu gestalten.

Im Sinne der vorliegenden Arbeit wird das Erscheinungsbild und Gefüge des Raumes, der Stadt, der Stadtentwicklung weniger als statisch angesehen, vielmehr als Ausdruck und Ergebnis eines offenen und handlungsorientierten Prozesses mit entsprechenden Auswirkungen. Eine zeitgerechte Stadtentwicklung hat dies in der Praxis zu berücksichtigen. Ein Betei-

---

<sup>1</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 21

<sup>2</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 25

ligungskonzept mit Elementen eines Diversity Managements muss daher versuchen, möglichst alle Akteure mit einzubeziehen, die von räumlichen Planungen und Entscheidungsvorgängen, in diesem Fall von Stadtentwicklungsplanung, betroffen sind, um möglichst bereits im Vorfeld bzw. während der Planungsphase einen umfassenden Meinungs austausch anzuregen und echte Beteiligungsmöglichkeiten zu bieten.

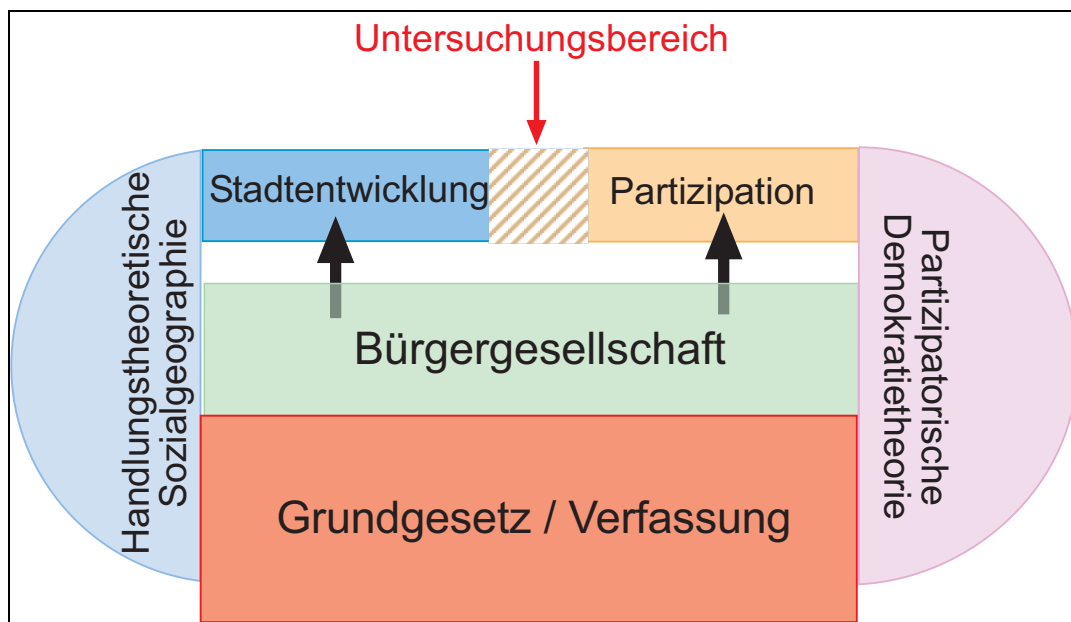


Abbildung 3: Einordnung des Untersuchungsbereichs in den normativen, theoretischen und sozialen Kontext; eigene Darstellung.

Einige Akteure haben größere Chancen, auf den Meinungsfindungsprozess einzuwirken und ihre Interessen einzubringen als andere, dies konstatiert auch Werlen, der sagt, dass Handlungen unterschiedlicher Akteure über unterschiedliche Reichweiten verfügen.<sup>1</sup> So liegt es in der Natur der Sache, dass die beiden Initiatoren, Bürgermeister und insbesondere der Stadtrat, durch ihre Entscheidungslegitimation auch Herren eines Stadtentwicklungsprozesses sind; da sie darüber hinaus über die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens zu entscheiden haben, können sie relativ leicht Einfluss auf das Verfahren und dessen Verlauf nehmen. Damit einher geht eine starke Stellung der Verwaltung, die durch ihre enge Verzahnung mit Bürgermeister und Gemeinderat ebenfalls eine wichtige Rolle einnimmt. Will man vermeiden, dass, wie bisweilen beklagt, Entscheidungen in der Verwal-

<sup>1</sup> vgl. Werlen, 1997, S. 50

tung ‚hängen bleiben‘ und eventuell nicht umgesetzt werden, ist auch sie in Beteiligungs- und Umsetzungsstrukturen entsprechend einzubinden. Bürgermeister, Stadtrat und Verwaltung bilden zusammen gleichsam ein Gravitationszentrum im kommunalen Geschehen: Hier werden die für das Gemeinwesen wesentlichen Entscheidungen getroffen. Dem Stadtrat obliegt, wie oben erörtert wurde, im Regelfall die Legitimation zur Entscheidung über die Fortentwicklung der Stadt.

Schwierig erscheint die Aufgabe, von außen einflussnehmende Akteure in die Entwicklung von Städten und Gemeinden mit einzubinden. Hier muss offenbar akzeptiert werden, dass eine kommunale Bürgerbeteiligung keine Möglichkeiten hat, auf Vorgaben aus Brüssel, Berlin und München Einfluss zu nehmen. Bürgerinnen und Bürger aus Nachbargemeinden können im Gegensatz dazu in ein Verfahren eingebunden werden. Vorgaben von außen sind demnach zum Teil als limitierender Faktor für ein Bürgerbeteiligungsverfahren hinzunehmen.

Die Wirtschaft und ihre Vertreter wiederum besitzen durch ihre in der Regel guten Verbindungen zu den kommunalen politischen Organen und zur Verwaltung sowie durch ihre Sonderstellung und Bedeutung für das Zusammenleben in der Gemeinde hohe Chancen, Einfluss auf den Stadtentwicklungsprozess und dessen Ausgestaltung zu nehmen. Neben den offiziellen gemeindlichen Organen bilden sie einen weiteren Schwerpunkt im Stadtentwicklungsprozess, die Einbindung von Handel und Gewerbe und das Nutzen ihres Potentials ist daher für das Gelingen des Beteiligungsprozesses wichtig.

Die Bürgerschaft insgesamt, ausgehend von einer möglichst großen Grundgesamtheit, gilt es nicht nur in den Prozess einzubinden, sie muss ihn schwerpunktmäßig tragen und gestalten; hierbei dürfen nicht nur Vertreter von Vereinen, Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Interessensverbänden berücksichtigt werden, denn auch diese Funktionsträger engagieren sich ja bereits für das Gemeinwesen. Es geht vielmehr darum, auch diejenigen Bürgerinnen und Bürger als Alltagsexperten für ein Beteiligungsverfahren zu gewinnen, die bisher wenig oder gar nicht aktiv waren. Um deren unterschiedliche Fähigkeiten und Kompetenzen nach der Philosophie des Diversity Management zu nutzen, soll ihnen eine

echte Chance zur konstruktiven Meinungsäußerung gegeben werden. Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Vereine und sonstige Akteure in der Kommune rekrutieren sich zwar im Regelfall aus der Bürgerschaft, können diese aber nie komplett repräsentieren, da sie immer nur Teilmengen der Gesamtbürgerschaft darstellen. Es geht vielmehr um die Einbeziehung der ‚schweigenden Mehrheit‘. Lehen schrieb dazu schon vor einem Vierteljahrhundert:

„Eine Verbesserung der Beteiligung der Betroffenen muß daher insbesondere bedeuten, daß sich die Erwartungen von relevanten Bevölkerungsteilen in (...) Planungsalternativen wiederfinden lassen.“<sup>1</sup>

Das akteursbezogene Beziehungs- und Wirkungsgefüge sowie die vorhandenen Kommunikations- und Informationsströme in einer Gemeinde verdeutlicht nochmals Abbildung 4.

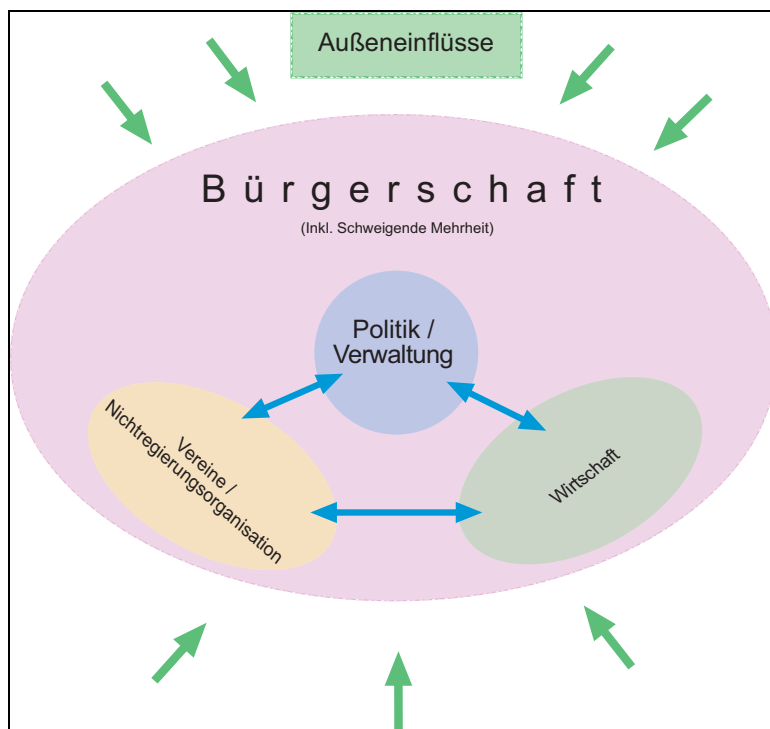


Abbildung 4: Akteursbezogenes Beziehungs- und Wirkungsgefüge in der Gemeinde; eigene Darstellung.

Insgesamt muss die abschließende Frage danach beantwortet werden,

„welche institutionellen Designs demokratischer Partizipation geeignet sind, Reflexivität und authentische Teilhabe zu befördern, statt zu symbolischer Politik und Verstärkung ohnehin einflussreicher Positionen zu degenerieren. [Denn] nicht jede Form

<sup>1</sup> Lehen, 1980, S. 4

von Beteiligung führt zu einer qualifizierten Diskussion örtlicher Probleme, was wesentlich für eine zivilgesellschaftliche Anreicherung lokaler Politik wäre.“<sup>1</sup>

Ein solches Engagement stärkt außerdem „das (basis-)demokratische Bewusstsein der Bürger.“<sup>2</sup>

Darüber hinaus muss im Beteiligungsprozess deutlich zwischen der beratenden Funktion eines informellen Bürgerbeteiligungsverfahrens und der Entscheidungskompetenz der politischen Institutionen und Mandatsträger abgegrenzt werden, denn

„entsprechende Partizipationsformen sollten (...) keinesfalls als Alternative, sondern vielmehr als sinnvolle Ergänzung der institutionalisierten politischen Beteiligungsmöglichkeit verstanden werden.“<sup>3</sup>

### **6.3. Bewertung der Beteiligungsverfahren**

Sowohl die formal definierten als auch die informellen Verfahren zur Partizipation, die beide im Abschnitt 5.7.3. beschrieben wurden, haben spezifische Stärken und Schwächen hinsichtlich der oben beschriebenen Bedingungen für ein Bürgerbeteiligungsmanagement. Sie eignen sich jeweils unterschiedlich gut für die verschiedenen Felder der Bürgerbeteiligung. Im folgenden Abschnitt wird deshalb untersucht, welche Vor- und Nachteile beide Verfahrensarten bieten und auf welchen Gebieten sie eingesetzt werden können bzw. für welche Arten der Bürgerbeteiligung sie sich nicht eignen.

Da sich, wie dargelegt, formelle und informelle Beteiligungsinstrumente in ihrem Wesen stark unterscheiden, erscheint es angebracht, dass sich die Beurteilung der Instrumente nach formellen und informellen Verfahren gliedert.

#### **6.3.1. Formal definierte Beteiligungsinstrumente**

Die formal definierten Beteiligungsmodelle eignen sich aufgrund ihrer Starrheit und ihrer legal definierten eingeschränkten Verwendungsmöglichkeiten wenig für eine konstruktive Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Stadtentwicklungsprozesses, wenngleich sie grundsätzlich von großer Bedeutung für das Selbstverständnis des Souveräns in der Demokratie, der

---

<sup>1</sup> Haus, 2005, S. 31

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 47

<sup>3</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 47



Bürgerinnen und Bürger, gegenüber den planenden Stellen sind. So war die Auslegungspflicht „ein erster Schritt zur Beteiligung“<sup>1</sup> der Bürger an staatlichen oder kommunalen Planungsvorgängen. Ziel der Auslegung ist, dass „eine ‚klammheimliche Planung‘ verhindert wird.“<sup>2</sup> „Bürgerbeteiligung selbst bedarf weiterer Schritte,“<sup>3</sup> da sich in der Praxis zeigt, dass, so sich die Auslegung von Planungsunterlagen auf die gesetzlichen Mindestvorgaben beschränkt, selten ein Kommunikationsprozess mit den Bürgern angestoßen werden kann und nur wenige oder gar keine Anregungen von der Bürgerschaft vorgebracht werden; ein Problem dabei ist, dass Amtsräume zu diesem Zwecke von den Bürgerinnen und Bürgern offenbar nur ungern aufgesucht werden, es besteht ein gewisses Zugangshemmnis.<sup>4</sup>

Ähnlich verhält es sich bei den übrigen formal definierten Beteiligungsinstrumenten: Sie bilden ein grundsätzliches Angebot von Bürgerbeteiligung an öffentlichen Planungs- und Entwicklungsvorhaben, bieten aber über einen rudimentären Dialog hinaus dem Bürger wenig weitere Möglichkeiten, seine Interessen kund zu tun und den planenden Stellen gegenüber zu verdeutlichen. Auffällig ist vor allem der nur geringe Raum für Kreativität, der dem Bürger von formal definierten Beteiligungsinstrumenten geboten wird; problematisch ist weiterhin, dass mittels der genannten Verfahren bestimmte Bevölkerungsteile mehr oder minder von der Partizipation ausgeschlossen werden. Bischoff u. a. formulieren dies beispielsweise so:

„Öffentliche Anhörung bzw. Erörterung setzen in jedem Fall jedoch der Beteiligung von speziellen Zielgruppen Grenzen. Für artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen sind die Hemmschwellen vielfach zu groß, so dass sie nicht zu diesen Terminen kommen oder sich nicht zu Wort melden. Anders ausgedrückt: Anhörungen bzw. Erörterungen begünstigen die Meinungsäußerungen bestimmter Gruppen.“<sup>5</sup>

Vergleichbare Äußerungen finden sich auch zur Petition bzw. zum Bürgerantrag, die sich ebenfalls lediglich dazu eignen, ein gewisses Minimum an Partizipation zu sichern.<sup>6</sup> Vorteil-

---

<sup>1</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 46

<sup>2</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 46

<sup>3</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 46

<sup>4</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 46

<sup>5</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 48

<sup>6</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 50

hafter ist dabei die Funktion des Bürgerbeauftragten zu werten, wobei auch dieses Amt eher dazu gedacht ist, fachmännische Hilfe bei der Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen zu sichern, als einen kreativen Dialoges zwischen Bevölkerung und Entscheidungsträgern aufzubauen.<sup>1</sup> Adäquater erscheinen grundsätzlich Beiräte und Ausschüsse, sofern sie an die vorhandenen Gegebenheiten adaptiert werden und nicht zu homogen strukturiert sind. Bischoff u. a. schlagen beispielsweise vor, Beiräte und Ausschüsse für bestimmte, in der Regel eher artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen einzurichten, um dadurch spezifischen Gruppen und deren Bedürfnissen mehr Gehör zu verschaffen.<sup>2</sup> Problematisch ist dabei allerdings, auf welche Art und mit welcher Legitimation Beiräte oder Ausschüsse für welche Teile der Bevölkerung eingerichtet werden. Ungelöst bleibt zunächst auch die Frage danach, wer Kontrollfunktionen über derartige Gremien übernehmen soll und ob eine Überwachung überhaupt wünschenswert ist. Ein weiteres Problem, das hier nur angerissen werden soll, wird sichtbar, wenn man die tatsächlichen Kompetenzen von Beiräten betrachtet.

Eine Sonderstellung nehmen bei den formal definierten Beteiligungsverfahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein, denn hier übernehmen Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungsbefugnis des Stadtrates, sie können direkt über Planungs- und Entwicklungsvorhaben entscheiden. So sind nach Bischoff „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (...) die weitestgehenden Verfahren der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene (...).“<sup>3</sup> Die Vorbereitung und Durchführung eines Bürgerbegehrens verlangt von den Bürgerinnen und Bürgern allerdings ein großes Maß an Sachverstand, zeitlichem Aufwand und Engagement.<sup>4</sup> Problematisch wird in der Literatur auch die nur punktuelle Bedeutung von Bürgerentscheiden gesehen, denn es kann mit diesem Verfahren immer nur ein sehr konkretes Problem behandelt werden, welches dem Großteil der Bevölkerung überdies nur zur bloßen Abstimmung in Form einer Ja/Nein-Entscheidung gestellt wird.<sup>5</sup> Auch Bürgerbegehren

---

<sup>1</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 52

<sup>2</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 54

<sup>3</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 56

<sup>4</sup> vgl. Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 5

<sup>5</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 56

und Bürgerentscheid erscheinen damit, wie die übrigen formal definierten Beteiligungsverfahren insgesamt, ungeeignet für die Einbindung der Bürgerschaft in die komplexen Entscheidungsvorgänge eines ganzheitlichen Stadtentwicklungskonzeptes: Vieles „spricht dafür, dass eine Ergänzung durch weitere Angebote erwartet wird und sinnvoll ist.“<sup>1</sup> Bischoff u. a. formulieren in gleichem Zusammenhang nachdrücklicher: „Wer ein vollständiges Bild erhalten will, muß ergänzend andere Beteiligungsformen nutzen.“<sup>2</sup>

### 6.3.2. Informelle Beteiligungsverfahren

Die beschriebenen informellen Beteiligungsverfahren eignen sich grundsätzlich gut zur aktivierenden Einbindung der Bürger in den Stadtentwicklungsprozess. Aufgrund ihrer informellen, nicht abschließend definierten Natur lassen sie genügend Freiraum, um an jeweils unterschiedliche örtliche Gegebenheiten angepasst zu werden, sie ermöglichen insbesondere einen intensiven Dialog zwischen Bürgern und Politik. Hammerbacher und Stewens-Werner meinen dazu:

„Die neuen Formen der Bürgerbeteiligung ermöglichen (...) den flexiblen persönlichen Kontakt zwischen Kommune und Bürgern und bieten sich deshalb als Instrument gerade für die Mobilisierung von Bürgerschaftlichem Engagement an.“<sup>3</sup>

Das oben beschriebene Verfahren *Aktion Ortsidee* weist Stärken im Bereich der Vermittlung von Problemen und Anliegen der Bürgerschaft auf: Kernpunkt des Konzeptes sind die Aufnahme der Ideen, Anregungen und Konzepte der Bürgerinnen und Bürger zu einem bestimmten Anliegen. Die Bürger werden dabei „als ‚Fachleute für den Ort‘ ernst genommen“,<sup>4</sup> wie Bischoff u. a. betonen. Weitere Vorteile des Verfahrens bestehen in der Möglichkeit spezifische Angebote für bestimmte Zielgruppen zu erarbeiten und die Bürger in die Umsetzung ihrer Planungsarbeiten mit einzubeziehen.<sup>5</sup> Nachteile des Verfahrens bestehen offensichtlich hauptsächlich bei der Art der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, der unverbindlichen thematischen Aufgabenstellung sowie in der nicht verbindlich

---

<sup>1</sup> Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 5

<sup>2</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 48

<sup>3</sup> Hammerbacher und Stewens-Werner, 2002, S. 5

<sup>4</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 62

<sup>5</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 62

geregelten Dokumentation des Arbeitsergebnisses. Gleiches wie für die Aktion Ortsidee gilt für das Verfahren *Open Space*, das sich allerdings besonders dafür zu eignen scheint, Impulse für eine längerfristige Motivation in themenbezogenen Arbeits- oder Steuerungsgruppen zu setzen. Ähnlich erscheint die Situation auch beim Verfahren des *Runden Tisches*: Diese ermöglichen zwar „neue Wege der politischen Mitsprache und neue Formen der Kommunikation (...)“<sup>1</sup> zwischen Politik und *nicht zufällig ausgewählten* Bürgern, können aber einen umfassenden konstruktiven Dialog nicht gewährleisten, da „lediglich Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Gruppen oder Multiplikatoren“<sup>2</sup> eingebunden werden können, wobei sich wiederum die Frage der ausreichend legitimierten Auswahl der Beteiligten stellt. Weite Teile der Bürgerschaft können hingegen nicht mitwirken und bleiben grundsätzlich außen vor. Der Runde Tisch ist also eher ein Instrument der Kooperation zwischen unmittelbar an einem Prozess beteiligten Individuen oder Gruppen, die dessen Umsetzung sichern können, als ein Instrument der breiten Bürgerbeteiligung. Interessante Ansätze bietet das Verfahren *Zukunftswerkstatt*: Insbesondere der hohe Grad an Kreativität, den das Verfahren zulässt, kann vorteilhaft sein, um im Einzelfall Problemlösungen oder unkonventionelle Lösungsstrategien in größerem Zusammenhang zu erarbeiten. Die Zukunftswerkstätten haben außerdem aktivierenden Charakter und bieten darüber hinaus bereits aktiven Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Ermittlung von gemeinsamen Problem- und Zielbestimmungen. Das zielgruppenorientierte Arbeiten wird im Verfahren Zukunftswerkstatt ebenfalls ermöglicht. Nachteile bestehen in der eher willkürlichen Zusammensetzung des Teilnehmerkreises sowie im relativ gering standardisierten Verfahrensablauf hinsichtlich Vorgehensweise und zu behandelnden Themen;<sup>3</sup> problematisch erscheint auch die unregelmäßige Situation bezüglich der Information der teilnehmenden Bürger, aufgrund der schließlich Entscheidungen gefällt werden müssen.

Die Beteiligungsverfahren Aktion Ortsidee, Runder Tisch und Zukunftswerkstatt zeichnen sich zum einen durch einen geringen Grad der Institutionalisierung aus, da sie in Ablauf

---

<sup>1</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 74

<sup>2</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 74

<sup>3</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 63 f.

und Durchführung viele Freiheiten gewähren, die eine individuelle Adaption an die jeweils spezifische Situation ermöglichen. Diese Freiheiten, die das hohe Maß an Kreativität und die Möglichkeit zur Entwicklung von Entwicklungsutopien im positiven Sinne gewährleisten, beinhalten allerdings auch die Gefahr der Beliebigkeit hinsichtlich der mit Hilfe der Verfahren zu bearbeitenden Problemstellungen und Thematiken. Grundsätzlich negativ erscheint der ebenfalls geringe Grad der Repräsentativität der genannten Verfahren, da der Kreis Teilnehmer ohne Zufallsauswahl bzw. Wahl nicht ausreichend demokratisch legitimiert sein kann; auch die notwendige Einbindung von Randgruppen, die für ein aktivierendes und aktives Diversity Management notwendig erscheint, wird dadurch erschwert, kann aber durch zielgruppenspezifische Verfahrenselemente ausgeglichen werden.

Ausreichend repräsentativ, und damit auch unter Gesichtspunkten des Diversity Managements besser geeignet, erscheint durch die beschriebene Zufallsauswahl hingegen das Verfahren *Planungszelle*: Hier zeigt sich in der Praxis, dass die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger oftmals ein verkleinertes Abbild der Bevölkerungsstruktur der betreffenden Städte oder sonstigen Verwaltungseinheiten sind. Sturm u. a. formulieren ihre Erfahrungen so:

„Betrachtet man die Ergebnisse der statistischen Befragungen der Teilnehmer zusammenfassend, so zeigt sich, dass die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter ein gutes Abbild der Bevölkerung (...) darstellen; Menschen der verschiedenen Geschlechter, gesellschaftlichen Gruppierungen, Schichten und Berufszweige sowie Haushaltstypen waren in ausreichendem Maße (...) beteiligt. Sie können daher beanspruchen, stellvertretend für die Bevölkerung (...) zu sprechen.“<sup>1</sup>

Ähnliche Praxis-Erfahrungen schildern auch Weilmeier u. a., der Zweckverband Großraum Braunschweig und Citizen Consult.<sup>2</sup> Aufgrund der verschiedenen oben beschriebenen Kernelemente des Verfahrens erreicht die Planungszelle einen hohen Grad der Institutionalität, der Vorgehensweise und Ablauf der Bürgerbeteiligung genau regelt und damit nachvollziehbar macht. Insbesondere das feste Arbeitsprogramm, die neutrale und/oder kontroverse Information durch Experten, die neutrale Prozessbegleitung, die zwingende

---

<sup>1</sup> Sturm u. a., 2002, S. 54

<sup>2</sup> vgl. Weilmeier u. a., 2004, S. 45 ff., Zweckverband Großraum Braunschweig, 2003, S. 24 und Citizen Consult, 2002, S. 43

Veröffentlichung des Arbeitsergebnisses sowie die Vergütung der Arbeit unterstreichen dabei die Wichtigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Bischoff nennt darüber hinaus das Kriterium der möglichst zu erreichenden Arbeitsfreistellung als entscheidenden Vorteil, denn „damit können sonst schwer zu erreichende Bevölkerungsgruppen an Planungs- und Entwicklungsvorhaben mitarbeiten.“<sup>1</sup> Durch den beschriebenen hohen Grad der Institutionalität wirkt das Verfahren jedoch bisweilen schwerfällig, es kann nur bedingt an spezielle Gegebenheiten angepasst werden. Dies kann mit ein Grund dafür sein, weshalb das Verfahren bisher eher selten angewendet wurde.<sup>2</sup>

#### 6.4. Zusammenfassende Betrachtung

Wie bereits dargelegt wurde, eignen sich die formal definierten Beteiligungsverfahren grundsätzlich nur eingeschränkt für einen Partizipationsprozess im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes. Bei den informellen Beteiligungsverfahren erscheinen einige Verfahren geeigneter als andere.

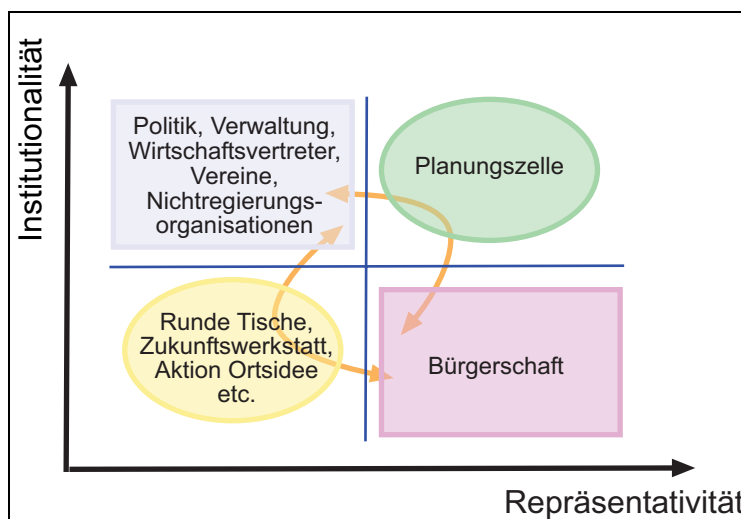


Abbildung 5: Bürgerbeteiligungsverfahren als mögliche verbindende Elemente in der Kommune; eigene Darstellung.

Keines der informellen Verfahren zeichnet sich jedoch dadurch aus, nur Vorteile für einen ein Stadtentwicklungskonzept begleitenden Bürgerbeteiligungsprozess zu bieten. Weitere Probleme ergeben sich, wie beschrieben, aus zu starren oder zu flexiblen und dadurch zu

<sup>1</sup> Bischoff u. a., 2001, S. 66

<sup>2</sup> vgl. Bischoff u. a., 2001, S. 66

unverbindlichen Verfahrensmerkmalen: Dieses Spannungsfeld zwischen Repräsentativität und Institutionalität, in dem sich die einzelnen Bürgerbeteiligungsverfahren als verbindendes Element zwischen der gesamten Bürgerschaft auf der einen und Bürgermeister, Stadtrat, Verwaltung und sonstigen mehr oder minder offiziellen, in der Kommune vorhandenen Institutionen auf der anderen Seite bewegen, fasst die Abbildung 5 zur Veranschaulichung nochmals zusammen. Deutlich werden dabei vor allem die vorhandenen Unterschiede hinsichtlich Grad der Institutionalität und Grad der Repräsentativität der einzelnen Bürgerbeteiligungsverfahren und deren Einordnung in die Grundstruktur der Gemeinde.

## **7. Analyse und Interpretation der Erhebungen**

Im folgenden Kapitel werden in getrennten Abschnitten die Ergebnisse der Grundsatzbefragungen im Feld vorgestellt sowie ein Überblick über die Auswertung und den Erkenntnisgewinn der Experteninterviews und die Befragung der Buchloer Bürger gegeben.

Details zu den Befragungen, auch zu Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten und ggf. Wohnorten der Interviewten, können entsprechenden Tabellen, die sich im Anhang ab Seite 129 befinden, entnommen werden.

### **7.1. Analyse und Interpretation der Grundsatzbefragungen im Feld**

Die Absicht und Fragestellungen der grundsätzlichen Befragungen wurden bereits im Abschnitt 3.1. dargelegt.

Bei der durchgeführten Passantenbefragung wurden insgesamt 254 Datensätze während der allgemeinen Geschäftszeiten erhoben. Aufgrund der ungewöhnlich schlechten Witterungsbedingungen, die während der Befragungen in Form von lang anhaltendem Starkregen und niedrigen Temperaturen auftraten, ist von entsprechenden Feldverzerrungen auszugehen. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass Interviewte dazu neigten, Antworten eher schnell als gründlich durchdacht zu geben. Die Befragungen fanden allerdings zumindest an geschützten Plätzen wie unter Überdachungen, zum Teil auch in geschlossenen Räumen (Verbrauchermärkten) statt.

Knapp 48 Prozent der Befragten Passanten teilten mit, dass für sie die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sehr wichtig sei, weitere knapp 46 Prozent der Befragten antworteten mit wichtig. Dies bedeutet, dass etwa 94 Prozent der Befragten eine entsprechende Bürgerbeteiligung wünschen. Lediglich gut vier Prozent stuften die Bürgerbeteiligung als weniger wichtig ein, die Antwort unwichtig wurde von weniger als einem Prozent gegeben (vgl. Abbildung 6). Fehlende Daten in Form von einer Verweigerung der Antwort auf diese Frage belaufen sich auf zwei Prozent der Datensätze.



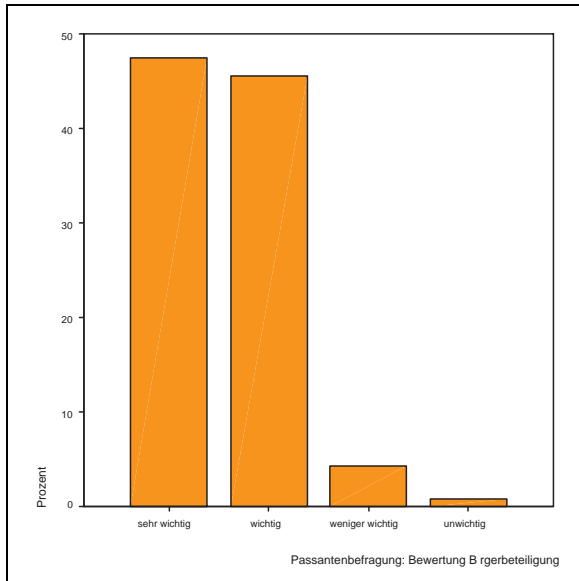


Abbildung 6: Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Passanten; eigene Darstellung.

Befragte, die eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als weniger wichtig bzw. unwichtig einstufen, sind mit einer Ausnahme allesamt deutsche Staatsangehörige.

Insgesamt wurden außerdem 131 Haushalte in Buchloe sowie den Stadtteilen Lindenberg und Honsolgen befragt.

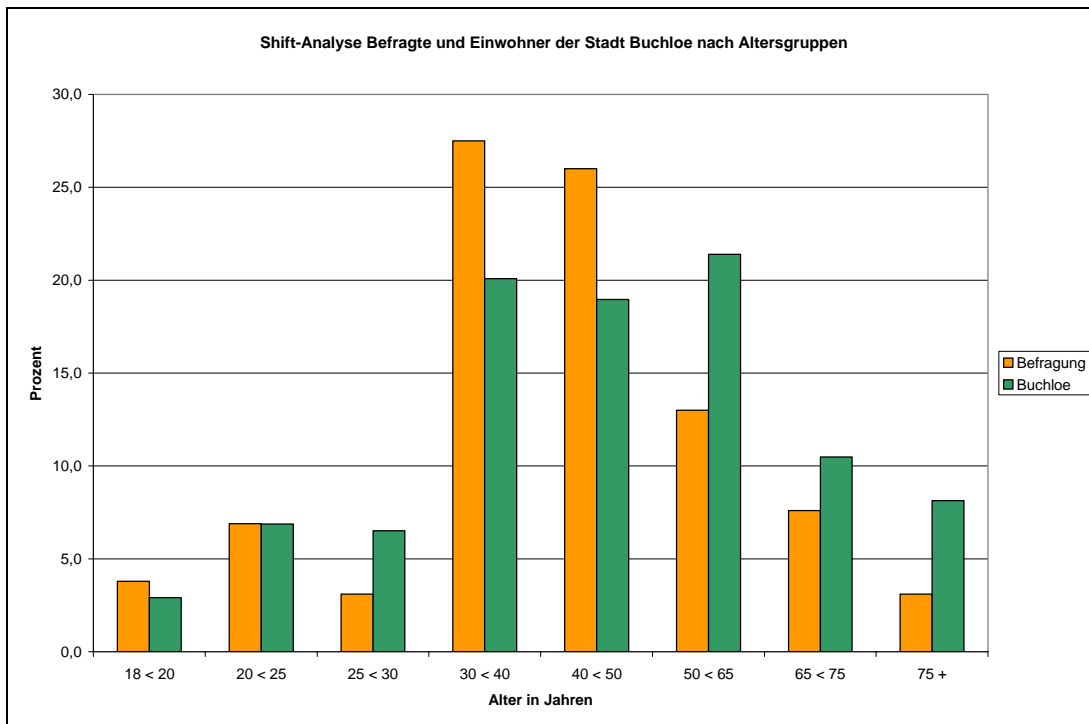


Abbildung 7: Shift-Analyse Befragte der Haushaltsbefragung und Einwohner der Stadt Buchloe nach Altersgruppen (ab 18 Jahren); Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2004b und eigene Erhebungen.

Vergleicht man wie in Abbildung 7 die Altersgruppen der an der bei der Haushaltsbefragung befragten Bürgerinnen und Bürger mit den amtlichen Daten, so stellt man fest, dass die Gruppen der 30- bis 39-Jährigen sowie der 40- bis 49-Jährigen stark überrepräsentiert waren, abgeschwächt gilt dies auch für die Gruppe der 18- und 19-Jährigen. Alle anderen Altersgruppen waren unterrepräsentiert. Von inhaltlichen Feldverzerrungen ist dagegen nicht auszugehen, da die Befragungen in geschlossenen Räumen stattfanden und deshalb keine Beeinträchtigung der Ergebnisse durch die schlechten Witterungsbedingungen zu befürchten ist.

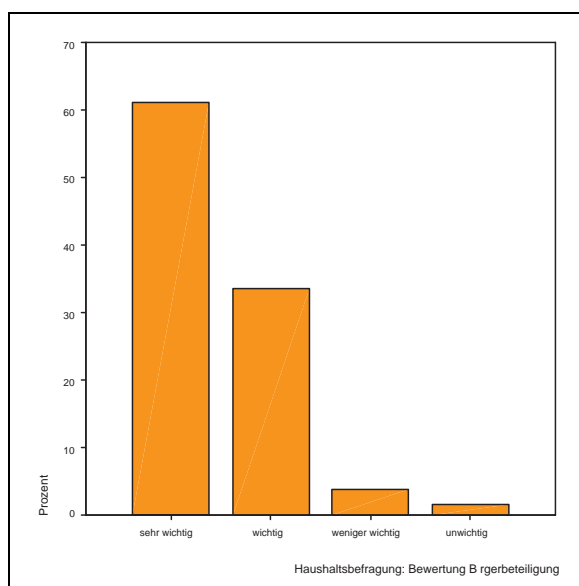


Abbildung 8: Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Haushalte; eigene Darstellung.

Bei der Befragung der Buchloer Haushalte ergibt sich ein relativ klares Bild wie Abbildung 8 zu entnehmen ist: 61 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen die Einbindung der Bürger sehr wichtig erscheint; knapp 34 Prozent antworteten mit wichtig; das ergibt zusammengenommen etwa 95 Prozent der Befragten. Knapp vier Prozent stuften die Bürgerbeteiligung als weniger wichtig ein, weniger als zwei Prozent der Befragten stuften diese als unwichtig ein. Hier wurde die Bürgerbeteiligung nur von deutschen Staatsbürgern als weniger wichtig bzw. unwichtig bewertet.

Die Befragung der Haushalte hat weiterhin ergeben, dass gut drei Viertel der befragten Buchloer die städtische Gemeinschaft als sehr gut, gut bzw. befriedigend einstufen. Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings auch, dass knapp ein Fünftel der Buchloer die Ge-

meinschaft in der Stadt als lediglich ausreichend, mangelhaft oder ungenügend einstuft und daher davon ausgegangen werden muss, dass sich diese Menschen nicht ausreichend in das kommunale Leben einbezogen fühlen (vgl. Abbildung 9). In Schulnoten ausgedrückt, wird die Buchloer Gemeinschaft im arithmetischen Mittel mit befriedigend (2,6) bewertet. Ein Bürgerbeteiligungsverfahren kann in Buchloe deshalb nicht nur als bloßes Instrument zur Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes genutzt werden, sondern auch als Mittel zur Verbesserung des Gemeinschaftsgefühls in der Stadt; hier kann ein entsprechendes noch ‚schlummerndes‘ Potential, auch im Sinne der Bürgergesellschaft und im Rahmen des Diversity Managements, genutzt werden.

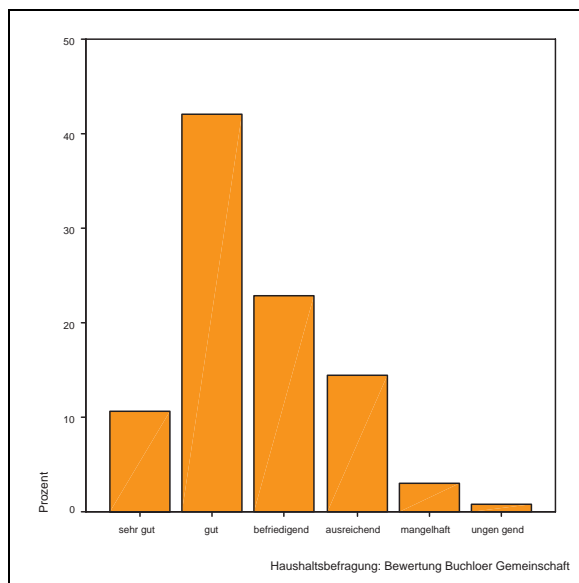


Abbildung 9: Bewertung der Buchloer Gemeinschaft durch die Haushalte; eigene Darstellung.

Ähnliche Ergebnisse wie bei den Haushalts- und Passantenbefragungen ergaben sich auch bei Pendler-Erhebung, bei der insgesamt 174 Datensätze erarbeitet wurden. Knapp 84 Prozent der Befragten stufen die Bürgerbeteiligung als sehr wichtig oder wichtig ein, knapp zehn Prozent der Befragten antworteten mit weniger wichtig und unwichtig (vgl. Abbildung 10). Der Anteil der Befragten, die keine Angaben machten, lag bei rund sechs Prozent.

Einem Bürgerbeteiligungsverfahren gegenüber aufgeschlossen zeigten sich die eigens befragten Betriebsinhaber und Geschäftsführer, wenngleich nicht mit ähnlich hohen Werten wie bei den bereits dargelegten Befragungen (vgl. Abbildung 11).

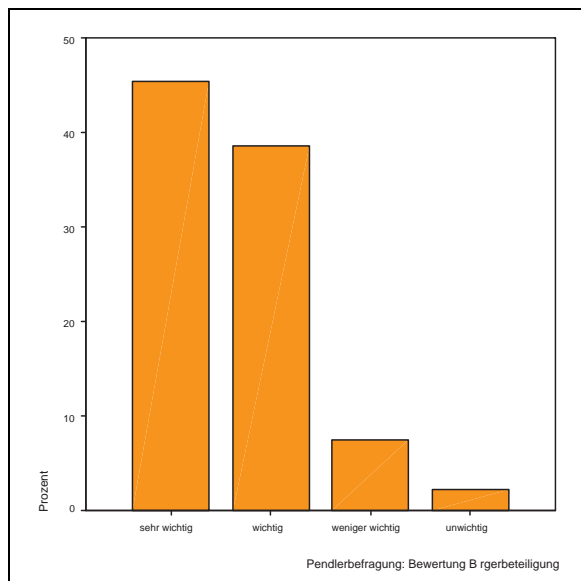


Abbildung 10: Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Pendler; eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 30 Datensätze von Unternehmern im Buchloer Innenstadtbereich erarbeitet, die Stichprobe ist damit deutlich kleiner als bei den übrigen Befragungen. 27 Prozent der Befragten erachten die Einbindung der Bürger für sehr wichtig, weitere 40 Prozent antworteten mit wichtig. 27 Prozent stuften die Einbindung der Bürger als weniger wichtig bzw. unwichtig ein, gut drei Prozent machten keine Angaben. Zusammengenommen äußerten sich zwar gut zwei Drittel der befragten Unternehmer positiv zur Durchführung einer Bürgerbeteiligung. Es fällt jedoch auf, dass dies wesentlich weniger ist als bei den anderen Befragten, die Verteilung ist aber nur *vergleichsweise* rechtslastig.

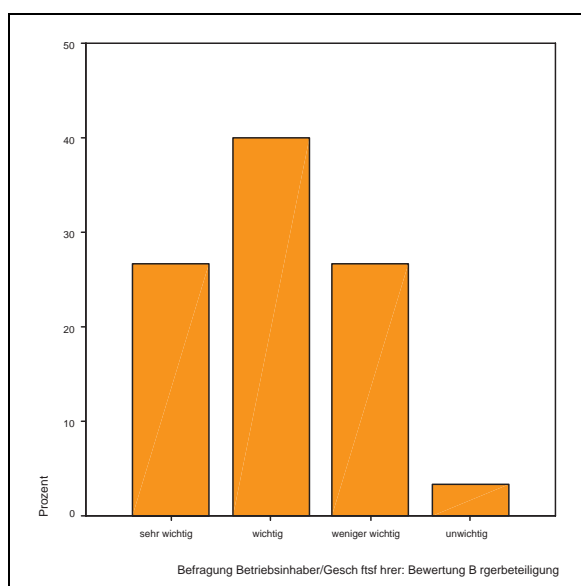


Abbildung 11: Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Betriebsinhaber/Geschäftsführer; eigene Darstellung.

Dies gilt insbesondere im Verhältnis auf die Ergebnisse der Befragung der Haushalte, hier lag der entsprechende Anteil bei 95 Prozent. Das Resultat kann als Indiz dafür angesehen werden, dass die Vertreter der örtlichen Wirtschaft ihren Einfluss auf das städtische Entscheidungsgefüge höher bewerten, als dies Buchloer Privatleute tun. Dieses Ergebnis lässt auf geringe Informations- und Kommunikationsströme zwischen Bürgern und entscheidenden Gemeindeorganen schließen, wie in Grafik 4 dargestellt wurde.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens von allen befragten Personengruppen als überwiegend sehr wichtig bzw. wichtig eingestuft wurde. Insbesondere die Zielgruppe, an die sich ein Bürgerbeteiligungsverfahren primär zu richten hat, nämlich Privatpersonen und die darin zum Teil enthaltene ‚schweigende Mehrheit‘, spricht sich mit sehr großer Majorität für die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger aus. Interessanterweise wird die Bürgerbeteiligung in Buchloe nur von männlichen Befragten als unwichtig eingestuft.

Die hohe Beteiligungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger Buchloes, die grundsätzlich „generell Zustimmung und Unterstützung“<sup>1</sup> aber auch „prononcierte Kritik, verbunden mit Vertrauensentzug“<sup>2</sup> gegenüber der Politik bedeuten kann, deckt sich im übrigen mit einer bundesweiten Erhebung aus dem Jahr 2003: Hier gaben 68 Prozent der Befragten (ohne Bezug zu konkreten Projekten) an, dass die Bürger direkt an wichtigen politischen Entscheidungen in der Gesellschaft beteiligt werden sollten. Nur 29 Prozent waren der Meinung, dass dies Aufgabe der gewählten Politiker sei.<sup>3</sup>

Die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist für Buchloe von der großen Mehrheit der Befragten gewünscht und damit ausreichend legitimiert, so dass die uneingeschränkte Handlungsempfehlung an die politischen Entscheidungsträger in der Stadt ausgesprochen werden kann, ein entsprechendes Verfahren zur Begleitung des Stadtentwicklungsprozesses durchzuführen.

---

<sup>1</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 33

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 33

<sup>3</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 88

## 7.2. Analyse und Interpretation der Experteninterviews mit Bürgerbeteiligungsinstitutionen

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass für den überwiegenden Teil der fünf befragten Experten gemeinwohlorientierte Beweggründe entscheidend für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren sind. Von den Experten werden Defizite in der Zusammensetzung der Räte gesehen: Diese werden nicht immer als ausreichend repräsentativ für die Gesamtbevölkerung eingestuft, was eine Ergänzung der parlamentarischen Organe notwendig macht. Als weitere Motive für Bürgerbeteiligungsverfahren wurden die Möglichkeit zu besseren (Planungs-)Ergebnissen bei frühzeitiger Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bürger sowie das Rückkoppeln von politischen Entscheidungen an die Bürger genannt, was gleichzeitig die Transparenz von Entscheidungsvorgängen erhöht. Die Stärkung der Demokratie, des Verantwortungsbewusstseins und der Eigeninitiative durch die Aktivierung der Bürger für das Gemeinwesen sind weitere Punkte, die genannt wurden.

*Risiken* bei der Beteiligung der Bürger werden vor allem darin gesehen, dass diese nicht als kompetente Problemlöser, sondern als Blockierer betrachtet werden, dass lediglich eine Alibi-Beteiligung stattfindet, die Bürger aber dort, „wo es um mögliche Konflikte [mit den politischen Vorgaben] geht,“<sup>1</sup> nicht einbezogen werden. Als problematisch wird auch angesehen, dass diejenigen, die ein Beteiligungsverfahren in Auftrag geben (im Fall eines Stadtentwicklungskonzeptes also der Gemeinderat), die Bürger lediglich für eigene Zwecke mit der Absicht instrumentalisieren könnten, nur gewünschte Ergebnisse zu erhalten. Weiter wurde genannt, dass die Gefahr des Machtmissbrauchs durch an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehmende Bürger nicht unerheblich sei. Als Möglichkeit, dies zu verhindern, wurde die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch ein Zufallsverfahren genannt: „Wenn man ein strittiges Projekt hat und die Bürger nicht nach dem Zufall auswählt, kommen die Blockierer mit Eigeninteressen,“<sup>2</sup> wie sich eine Gesprächspartnerin ausdrückte. Von drei Gesprächspartnern wurde als Risiko ebenso die Nichteinbindung der Politik in ein Beteiligungsverfahren genannt. Einer der Experten formulierte dies sehr deut-

---

<sup>1</sup> BBI-2, 2004

<sup>2</sup> BBI-1, 2004

lich: „Bürgerbeteiligung kann nicht als Regulativ gegen Politiker eingesetzt werden, sie wird angewendet, wenn die Politik selber ein Regulativ wünscht.“<sup>1</sup> Als Gefahr wurde von allen Befragten die mögliche Manipulierbarkeit der Teilnehmer genannt; allerdings bestand auch Einigkeit darüber, dass ein Beteiligungsverfahren nicht funktionieren kann, wenn versucht wird, die Bürgerinnen und Bürger zu manipulieren, da diese dies bemerken. Als mögliche Grenzen für Beteiligungsverfahren wurden fehlende Ernsthaftigkeit bei Auftraggeber wie Teilnehmern, die Finanzausstattung des Auftraggebers sowie die Notwendigkeit zur professionellen Durchführung der Bürgerbeteiligung angegeben. Definitive Schranken sehen die Experten bei Fragen, die die Kompetenzen der verfassungsmäßigen Organe betreffen sowie die Tatsache, dass die Bürgerbeteiligung lediglich ein Beratungs-, aber kein Entscheidungsinstrument ist. Deshalb kann sie die Entscheidungsvorgänge der repräsentativen Demokratie zwar ergänzen, nicht aber ersetzen. Weiter wurden dazu wenig spezifizierte Themen und das Überschreiten einer gewissen, allerdings nicht näher bestimmten Ortsgröße und damit ein Handling-Problem genannt.

Als *Chancen* im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungsverfahren wurden die Vergrößerung der Akzeptanz von Planungen und die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwohl; dies kann als Ausdruck und Mittel der Bürgergesellschaft angesehen werden. Damit einher geht eine Stärkung der Demokratie und durch die gemeinsame Zielentwicklung der Bürger auch eine Überwindung der Zersplitterung und die Befriedung des Gemeinwesens; dies erscheint vor allem im Bezug auf ein Diversity Management bedeutend. Mehrmals wurde auch die Chance zur Entwicklung sachgerechter, durchdachter und vernünftiger Problemlösungen und die Überwindung organisierter Interessen genannt, die es ermöglicht, einen Interessenausgleich in der Gemeinde zu schaffen und die den Bürgern wichtigen Thematiken zu diskutieren. Als Möglichkeiten für die Bürgerbeteiligung wurden grundsätzlich alle gesellschaftlich relevanten, dringenden Probleme genannt, wobei von zwei Gesprächspartnern konkrete Themen, bevorzugt im eigenen Lebensumfeld, eher als geeignet angesehen werden, als abstrakte. Ein Experte sieht durchaus auch handfeste Vorteile für die politischen Entscheidungsträger:

---

<sup>1</sup> BBI-3, 2004

„[Die Bürgerbeteiligung] schafft Legitimation. Man kann nicht nur in Hinterzimmern mit Experten entscheiden, man braucht diese Rückkopplung“<sup>1</sup>

an die Bürger. Ein anderer Experte betont in diesem Zusammenhang: „Wichtig ist die Zufallsauswahl, damit die Bürgerbeteiligung auch legitimiert ist.“<sup>2</sup>

*Risiken in der Umsetzung* der von den Bürgern erarbeiteten Vorschläge sehen die interviewten Experten darin, dass die Politik die Vorschläge der Bürgerbeteiligung nicht übernehmen muss. „Umgekehrt darf auch das Parlament nicht überflüssig gemacht werden durch eine Bürgerbeteiligung die meint, allwissend zu sein und für alle Entscheidungen treffen zu können.“<sup>3</sup> Als problematisch werden auch langfristige Bürgerbeteiligungskonzepte angesehen, da die Teilnehmer „aus Projekten herauswachsen und sich vielleicht keine Nachfolger finden.“<sup>4</sup> Ein eventueller Alleinvertretungsanspruch der teilnehmenden Bürger für die gesamte Bürgerschaft wird insgesamt als riskant angesehen. Als Risiko wurde außerdem mehrmals eine fehlende Rückkopplung der Bürgerbeteiligung bzw. der Umsetzung der entsprechenden Ergebnisse an die politischen Entscheidungsträger genannt.

Im Gegensatz dazu wird die Übernahme der Bürgervorschläge durch die Politik als *Chance bei der Umsetzung* der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren angesehen. Dies führe dazu, dass die Arbeit der politischen Entscheidungsträger erleichtert wird. In der Identifikation der Bürger mit den Ergebnissen selbst wird eine Chance gesehen, denn diese können dadurch die Umsetzung entsprechend begleiten: Immer wieder wurde von den Interviewpartnern die Wichtigkeit der Einbindung der Bürger in den Umsetzungsprozess, die Rückkoppelung an den Bürger und die gesteigerte Akzeptanz von Maßnahmen durch die Einbeziehung der Bürger betont. Darüber hinaus würden durch die Bürgerbeteiligung die Identifikation mit dem eigenen Ort und die Heimatverbundenheit bestärkt. Von einem der Befragten wurde außerdem angemerkt, dass ein Bericht zur Umsetzung der Bürgerbeteiligungsergebnisse vorteilhaft sei; dies ermögliche eine verstärkte Rückkopplung an die Bür-

---

<sup>1</sup> BBI-4, 2004

<sup>2</sup> BBI-3, 2004

<sup>3</sup> BBI-1, 2004

<sup>4</sup> BBI-2, 2004



ger, in der erläutert werden könne, wo und weshalb in der Umsetzung Schwerpunkte gesetzt werden.

Interessant ist, dass alle Interviewten der Ansicht sind, dass eine in gewissem Maße standardisierte Vorgehensweise in der Bürgerbeteiligung wichtig sei: Wert wurde von allen Befragten darauf gelegt, dass wenige grundsätzliche Standards eingehalten werden müssten, ansonsten die Verfahren allerdings flexibel und situationsabhängig gestaltet werden sollten. Drei der fünf Befragten nannten die Kriterien des Verfahrens Planungszelle (Zufallsauswahl, Information der Teilnehmer, Arbeit anhand eines festen Arbeitsprogramms, neutrale Durchführungsträger, Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse) als Grundprinzipien für ihr Arbeiten im Bereich der Bürgerbeteiligung. Eine weitere der Befragten bezeichnete neben festgelegten Regeln, nach denen ein Verfahren abzulaufen habe, ebenfalls die Neutralität der den Bürgerbeteiligungsprozess begleitenden Personen als sehr wichtig. Auffällig ist, dass im Lauf der Gespräche von drei der Befragten immer wieder großer Wert auf die Zufallsauswahl der Teilnehmer gelegt wurde. Vier von fünf Befragten teilten mit, dass großer Wert darauf gelegt werden müsse, dass die Ergebnisoffenheit bei der Bürgerbeteiligung gewahrt ist und Bürgerbeteiligung nicht zu einer „Alibi-Veranstaltung“<sup>1</sup> werden darf, bei der es keine wirklichen Beteiligungschancen mehr gibt.

Auf die konkrete Frage danach, wie die Bürgerinnen und Bürger am besten in die Umsetzung eines Stadtentwicklungskonzeptes wie *im Falle Buchloe* einbezogen werden könnten, sprachen vier der fünf befragten Experten die Empfehlung aus, ein Verfahren durchzuführen, dass sich an den Grundprinzipien der Planungszelle orientiert. Zugleich regten drei der vier Befragten an, zusätzlich eine offenere Beteiligungsphase vorzuschalten, um in einer Phase der Kreativität möglichst viele Ideen und Themen sammeln zu können, die im anschließenden Planungszellen-nahen Beteiligungsverfahren intensiv bearbeitet und diskutiert werden sollten; dabei sollten nach Meinung von drei der befragten Experten auch die Ergebnisse des studentischen Wettbewerbs als Input vorgestellt und berücksichtigt werden.

---

<sup>1</sup> BBI-2, 2004

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass in der Politik der Wille zur echten Beteiligung der Bürger und die Offenheit für die Ergebnisse aus einem Teilnahmeverfahren essentiell sind. Ein Teilnahmeverfahren sollte nach Ansicht der meisten Experten aus den Grundprinzipien der Planungszelle bestehen und durch Elemente anderer, offenerer Verfahren, die ggf. mehr Kreativität bieten, ergänzt werden; vgl. Abbildung 12.

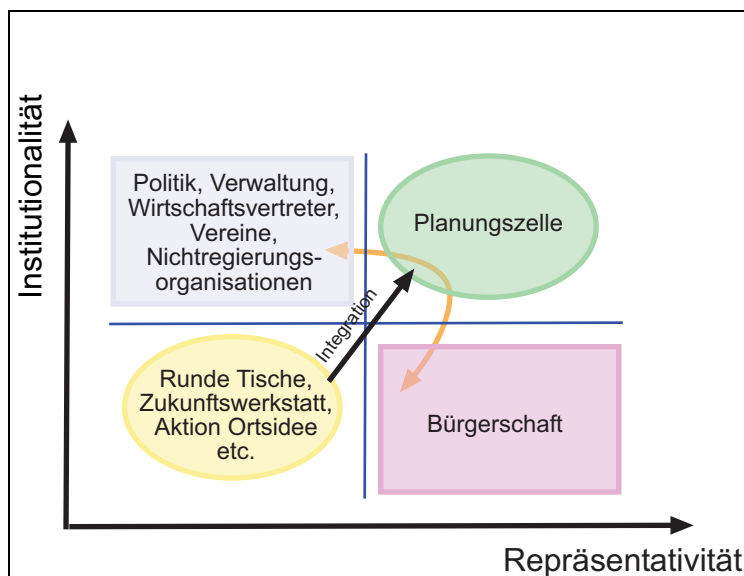


Abbildung 12: Das ideale Bürgerbeteiligungsverfahren als verbindendes Element in der Kommune; eigene Darstellung.

In einer offenen Phase könnten Ideen gesammelt und ein möglichst großer Anteil der Bevölkerung, darunter auch die bereits Aktiven, beteiligt werden. Die konzeptionellen Vorschläge der Studierenden zur weiteren kommunalen Entwicklung könnten dabei an einem „Diskussions- und Vorstellungsabend,“<sup>1</sup> wie sich ein Interviewpartner ausdrückte, eingebracht werden. Wichtig ist weiterhin die Einbeziehung der Politik und sonstigen Entscheidungsträger in der Stadt für die Konzeption und die Umsetzung der von den Bürgern erarbeiteten Ideen und Vorschläge. Damit einher geht ein Legitimationsgewinn für zu treffende Entscheidungen in der Kommune und die Stärkung des Gemeinwesens in der Gemeinde. Gerade im Fall von Buchloe kann hier Potential gesehen werden, wie aufgrund der oben dargestellten Befragungsergebnisse zum Gemeinschaftsgefühl in der Stadt gesagt werden kann. Wenn dabei im Vorfeld eine enge Kooperation mit dem Auftraggeber bzw. der Poli-

<sup>1</sup> BBI-3, 2004

tik erfolgt, sehen die Experten wenige Risiken für ein Scheitern der Bürgerbeteiligung. Eine der Befragten formuliert dies sehr anschaulich, indem sie sagt:

„Wenn es ein abgestimmtes Konzept ist und Vertreter aus Politik und Verwaltung mit dabei waren, dann gibt es keine Risiken.“<sup>1</sup>

### 7.3. Analyse der Experteninterviews mit Bürgermeistern

Grundsätzlich sind die Befragten der Ansicht, dass die aktivierende und breite Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in das kommunale Geschehen positiv zu sehen sei; dadurch könne die Vielfalt der Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger genutzt und einbezogen werden. Gleichzeitig wurde allerdings Skepsis dahingehend geäußert, wer bei der Bürgerbeteiligung aktiv wird. Bedenken bestehen hier hinsichtlich des Versuchs mancher Bürger, eigene Interessen oder politische Absichten mit Hilfe der Bürgerbeteiligung durchsetzen zu wollen. Einer der Gesprächspartner formulierte dies so:

„Meine Erfahrung (...) ist die, dass es immer nur ganz bestimmte Kreise sind, die sich aktiv zeigen, vielleicht auch mit ganz vordergründigen Interessen.“<sup>2</sup>

Weiter wurde dabei von einem Befragten beklagt, dass das grundsätzliche Interesse der Bürgerinnen und Bürger für die Kommune eher gering sei und Verantwortung unter Umständen auf die gewählten Politiker abgeschoben werde. Dies rühre vermutlich von der „langjährigen Praxis einer repräsentativen Demokratie“<sup>3</sup> her.

Differenzierter sind die Ansichten, was die Erhöhung der Legitimation von Entscheidungen der Politik bzw. Verwaltung durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger anbelangt. Ein Interviewpartner sieht, unter Hinweis auf die notwendige Respektierung des geltenden Rechts, in der Erhöhung der Legitimität und in der Verbesserung seiner Entscheidungen Chancen. Dies habe auch aus Gründen der Bürgernähe in seinen Augen „wirklich [in] einem Beteiligungsverfahren“<sup>4</sup> zu geschehen. Kritischer wird der Sachverhalt von dem anderen Gesprächspartner gesehen: Politische Entscheidungen würden seiner Meinung

---

<sup>1</sup> BBI-2, 2004

<sup>2</sup> BGM-2, 2005

<sup>3</sup> BGM-2, 2005

<sup>4</sup> BGM-1, 2005

nach durch ein Bürgerbeteiligungsverfahren nicht besser legitimiert, denn die Legitimation der Politik leite sich bereits aus der Wahl der Volksvertreter ab:

„Wer also eine gewählte Position hat, in einem kommunalen Gremium, Stadtrat oder Bürgermeister ist, der ist legitimiert, im entsprechenden Verfahrensgang Entscheidungen zu treffen.“<sup>1</sup>

Der Gesprächspartner legte großen Wert auf die Trennung der beratenden Funktion, die er einem Bürgerbeteiligungsverfahren zuspricht, und der Entscheidungskompetenz, die bei den Gewählten verbleiben müsse. Hierbei handle es sich auch um eine Frage der Verantwortlichkeit:

„Man muss also schon auch sehen, wer entscheidet verantwortlich und nicht, wer redet groß wo mit.“<sup>2</sup>

Dies auch deshalb, um sich gegen zu großen Einfluss von Vertretern von Eigeninteressen zu verwahren.

Von beiden Interviewpartnern wird beklagt, dass die Suche von Kandidaten zur Wahl des Stadtrates zunehmend schwierig sei, da zu wenige Bürgerinnen und Bürger bereit seien, sich aufstellen zu lassen. Daraus leitet sich aus Sicht der Bürgermeister eine nur bedingte Repräsentativität des Stadtrates in Bezug zur städtischen Gesamtbevölkerung ab. Einer der Befragten formulierte hier drastisch:

„Die Repräsentation der Gesamtbevölkerung im Stadtrat ist meines Erachtens nach unvollständig oder nie vollständig.“<sup>3</sup>

Innerhalb des kommunalen Gemeinwesens sind verschiedene Bevölkerungsteile in den offiziellen Gremien nicht vertreten, „da gibt es viele Gruppierungen in der Bevölkerungsstruktur, die da leer ausgehen“<sup>4</sup>, denn einen „Querschnitt durch alle Schichten, durch alle Berufsbilder, durch alle Bevölkerungsschichten hereinzubringen, das ist gar nicht so

---

<sup>1</sup> BGM-2, 2005

<sup>2</sup> BGM-2, 2005

<sup>3</sup> BGM-2, 2005

<sup>4</sup> BGM-2, 2005

leicht.“<sup>1</sup> Die Gründe dafür seien teilweise beruflich bedingt, zum Teil bestehe auch schlicht kein Interesse, Verantwortung zu übernehmen. Einer der Befragten benannte auch die Strukturen und Bedingungen für ein Engagement auf dem Gebiet der organisierten Interessen bzw. in Verbänden als mögliche Ursache für dieses Phänomen. Es wurde angemerkt, dass es aus Sicht der Politik schwierig erscheint, hier entsprechend gegenzusteuern; ein Bürgerbeteiligungsverfahren wird allerdings von beiden Bürgermeistern als geeignetes Instrument zur Artikulation und Aktivierung der bisher nicht Beteiligten angesehen.

Die Transparenz politischer Entscheidungen und die Rückkopplung derselben an die Bürgerinnen und Bürger wird von beiden Befragten als wichtig eingestuft:

„Im elfenbeinernen Turm (...) irgendwie zu regieren und zu entscheiden (...) ist ein großer Fehler.“<sup>2</sup>

Als dabei zulässig wird die Kontroverse mit den Bürgern durchaus erachtet, allerdings würden für Entscheidungen gute Begründungen benötigt. Dies ermögliche eine Offenheit im Umgang miteinander, die wichtig für die Plausibilität von Entscheidungen ist. Einer der Befragten sprach davon, dass die Rückkopplung der Politik an die Bürger eine Idealvorstellung sei, die allerdings schwierig erreicht werden könne. Ein Ausdruck dessen sei die Tatsache, dass nur wenige Menschen an den jährlich stattfindenden Bürgerversammlungen teilnähmen. Darüber hinaus wurde die Meinung geäußert, dass Bürger beispielsweise mittels Unterschriftenlisten durchaus aktiv würden, wenn sie ein Anliegen vortragen möchten.

Bezüglich der Repräsentativität der an einem Bürgerbeteiligungsverfahren Teilnehmenden für die gesamte Kommune gingen die Meinungen auseinander. Einer der Befragten hielt auch eine zielgruppenspezifische Beteiligung zu bestimmten Themenkomplexen für möglich. Der andere Interviewpartner ging dahingegen davon aus, dass eine umfassende Repräsentativität ideal, allerdings nicht vollständig zu erreichen sei. Oftmals meldeten sich nur bestimmte Teile der Bevölkerung zu Wort, wohingegen das Ziel dort liegen sollte, „den wirk-

---

<sup>1</sup> BGM-1, 2005

<sup>2</sup> BGM-2, 2005

lich guten Querschnitt und die gesunde Mischung“<sup>1</sup> durch die Bevölkerung zu erreichen. Als Problem wurde benannt, dass sich nur ein interessierter Kreis engagiere und dessen Interesse „nicht unbedingt von der Sache (...) geprägt“<sup>2</sup> sei; Selbstdarstellung und Eigeninteressen seien hier zu bedenken.

Hinsichtlich der Frage, ob an einem Bürgerbeteiligungsverfahren die gesamte Bürgerschaft teilnehmen können sollte oder ob bevorzugt eine Zufallsauswahl erfolgen sollte, herrscht ebenfalls keine umfassende Einigkeit. Während einer der Gesprächspartner sich für die Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger aussprach und dafür eine Quote festsetzen möchte, gab der zweite Interviewte zu bedenken, dass sich eine Beteiligung der gesamten Bürgerschaft nicht erreichen lasse, allein schon aus Gründen der Praktikabilität. Ab einer bestimmten Ortsgröße stoße man hier an Grenzen. Bei zu großen Gruppen entstehe außerdem das Problem, dass ein Diskussions- und Meinungsfindungsprozess nicht mehr ohne weiteres handhabbar ist, sagte einer der Bürgermeister. In Anbetracht der Tatsache, dass sich oftmals nur interessierte Bürgerinnen und Bürger zu Wort melden und dabei Probleme mit „gewissen Dauerschwätzern, die zu allem und jedem immer was sagen können, was allerdings nicht gerade von größtem tief greifendem Inhalt geprägt ist“,<sup>3</sup> auftreten könnten, sprach sich einer der Befragten eher für eine Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus. Den Sachverhalt bestätigte auch der andere Befragte, der betonte, dass eine unterschiedliche Betroffenheit dazu führe, dass „keiner mehr objektiv“<sup>4</sup> sei. Als Erfolg versprechend wird auch die Kombination beider Möglichkeiten zur Auswahl der Teilnehmer angesehen: Die Einladung zur Mitarbeit mittels Zufallsauswahl „kann manchmal besser sein als nur die Interessenlage abzufragen (...). Dazwischen liegt wohl das gute Ergebnis.“<sup>5</sup>

Beide Gesprächspartner stimmten darin überein, dass ein Bürgerbeteiligungsverfahren als beratendes Instrument von den kommunalen Entscheidungsträgern unabhängig arbeiten können muss. Die ungestörte Diskussion der Bürgerinnen und Bürger untereinander wird

---

<sup>1</sup> BGM-2, 2005

<sup>2</sup> BGM-2, 2005

<sup>3</sup> BGM-2, 2005

<sup>4</sup> BGM-1, 2005

<sup>5</sup> BGM-2, 2005

als notwendig erachtet, da die Vorstellungen der Bürgerschaft sehr interessant und befruchtend für die Politik sein können. Besonders auf den Realitätssinn der Bürger beruft sich einer Befragten, der meinte, dass in einem Bürgerbeteiligungsverfahren sicher nicht „im Wolkenkuckucksheim diskutiert“<sup>1</sup> werde. Die Notwendigkeit zur sachlichen Information der an einem Bürgerbeteiligungsverfahren Teilnehmenden hebt der andere Interviewte hervor; dies verhindere, dass Meinungen manipuliert werden. Beide Bürgermeister sind darüber hinaus der Ansicht, dass sich die gewählten Volksvertreter letztendlich nicht hinter den Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens verstecken dürften und Bürgermeister und Stadtrat sich der eigenen Entscheidungskompetenz und -notwendigkeit bewusst sein müssten.

Offenheit für die Ergebnisse eines Bürgerbeteiligungsverfahrens wird ebenfalls von beiden Gesprächspartnern gefordert. Betont wird dabei allerdings auch wiederholt, dass nach dem Prozess der Bürgerbeteiligung die eigentliche Arbeit der gewählten Entscheidungsträger erst beginnt, denn diese müssten abwägen und mit Hilfe ihrer eigenen Überzeugungen bedenken, ob eine Übernahme der Bürgervorschläge sinnvoll und möglich ist:

„Offenheit ist wichtig. Man muss die Ergebnisse nüchtern und auch kritisch zur Kenntnis nehmen und dann beginnt der Abwägungsprozess der Entscheidungsträger.“<sup>2</sup>

Als zentrales Problem wurden von beiden Befragten die ‚schweigende Mehrheit‘ genannt: Es gelte, ihre Entstehung im demokratischen kommunalen Gemeinwesen möglichst zu verhindern, daher muss versucht werden, „diese schweigende Mehrheit von Anfang an so gering wie möglich zu halten.“<sup>3</sup>

Von den Ergebnissen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens versprechen sich beide Bürgermeister darüber hinaus neue Sichtweisen und Lösungen für die Arbeit in der Kommune. Dabei wurde die Meinung geäußert, dass die bereits vorhandenen und etablierten Organisationen im Gemeinwesen, darunter auch die Parteien, ebenfalls wichtige Aspekte und Anregungen liefern: Einer der Befragten äußerte die Hoffnung, dass die Beteiligung der Bürge-

---

<sup>1</sup> BGM-2, 2005

<sup>2</sup> BGM-2, 2005

<sup>3</sup> BGM-1, 2005

rinnen und Bürger darüber hinaus zu mehr Demokratie führen könne, indem man den Bürgern das Gefühl vermittele, es sei erwünscht, wenn sie sich zu Worte melden. Davon verspricht er sich neben Impulsen für das Geschehen in der Gemeinde auch positive Impulse für das grundsätzliche Verhältnis von Politik und Bevölkerung, auch im Hinblick auf die Beteiligung an Wahlen.

Beide Gesprächspartner waren darüber hinaus der Ansicht, dass in einem Bürgerbeteiligungsverfahren zwar effektiv und zügig, allerdings nicht unbedingt schnell gearbeitet werden müsse, denn die Entscheidungsfindung bedürfe ihrer Zeit; notwendige und befruchtende Diskussionen dürften dabei nicht abgebrochen werden. Ebenso wie die Vorbereitung müsse nach Meinung eines der Befragten auch die anschließende Darstellung und Analyse der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in Ruhe und ohne Zeitdruck erfolgen.

Unterschiedlich wird von den beiden Bürgermeistern die Frage bewertet, ob sich die Bürgerinnen und Bürger für die Umsetzung der von ihnen erarbeiteten Ergebnisse engagieren sollen. Während einer der Befragten dafür eintritt, dass die Beteiligten zu ihren Entscheidungen stehen und sich für deren Umsetzung einsetzen, sieht hier der zweite Gesprächspartner vor allem die Entscheidungsträger und die kommunale Verwaltung in der Pflicht, da seiner Ansicht nach die Bürger in vielen Bereichen Umsetzung selbst nicht bewerkstelligen könnten.

Beide Bürgermeister äußerten sich uneingeschränkt zustimmend zu den von den Experten der Beteiligungsinstitutionen definierten kombinierten Schlüsseleigenschaften für ein Beteiligungsverfahren. Insbesondere die Unabhängigkeit des Durchführungsträgers wurde von beiden Interviewpartnern als entscheidend eingestuft. Einer der beiden Bürgermeister sieht außerdem in der sachlichen und umfassenden Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen bestimmenden Gesichtspunkt für Bürgerbeteiligungsverfahren.

Einer der Mandatsträger äußerte sich außerdem zum grundsätzlichen Verhältnis von Staat und Bürgern, welches oftmals aufgrund unterschiedlicher Ansichten, auch innerhalb der Bürgerschaft, problembelastet sei. Dieser mögliche Konflikt bedarf der Abwägung der Interessen und einer ausgeglichenen Entscheidung durch die Politik. Ein Bürgerbeteiligungsver-



fahren könne seiner Ansicht nach hier evtl. befriedend wirken und Entscheidungen herbeiführen, die dann aber auch von der gesamten Bürgerschaft zu respektieren seien.

Beide Bürgermeister stimmten darüber hinaus dem Satz ‚Die Bürger denken oft weiter, als ihre parlamentarischen Vertreter‘ zu. Den Bürgern bescheinigt einer der Befragten, dass diese oft weiter seien als der allgemeine Trend. Als wichtig in diesem Zusammenhang wird angesehen, dass die Bürger lieber ihre Gedanken beizeiten frei äußern möchten als hinterher zu kritisieren; hierbei kommt der Kommunikation zwischen Politik und Bürgern nach Ansicht des Gesprächspartners eine Schlüsselrolle zu. Ein grundsätzliches Problem der Kurzsichtigkeit von Sichtweisen der Politik sieht darüber hinaus einer der Mandatsträger, der der Auffassung ist, dass die Politik unter Umständen nur bis zur nächsten Wahl denke. Er „möchte das im Grunde nicht bestreiten, dass viele Bürger weiter denken“<sup>1</sup> als dies ihre Vertreter in der repräsentativen Demokratie tun. Dennoch sei auch die Bürgerbeteiligung kein Allheilmittel für politische Probleme.

#### **7.4. Analyse der Befragung von Buchloer Bürgern**

Bei der schriftlich-vollstandardisierten Befragung der Buchloer Bürger konnten 266 Datensätze erarbeitet werden; dies entspricht einer Rücklaufquote von 22,2 Prozent und einer Beteiligung von etwa 2,2 Prozent aller Buchloer bzw. 2,8 Prozent der Bürger ab 16 Jahren. 264 Personen gaben den ausgefüllten Fragebogen über die in Buchloe bereitgestellten Urnen zurück, zwei der Antwortenden schickten ihren Fragebogen per Post an die Universität. Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung werden in diesem Abschnitt dargelegt, Details können entsprechenden Tabellen im Anhang 4. entnommen werden.

Während der Fragebogen im Feld war, wurden die Ergebnisse des studentischen Wettbewerbs in Buchloe vorgestellt und in der Presse darüber ausführlich berichtet; daher kann insbesondere bezüglich der Nennungen zu möglichen Inhalten für ein Beteiligungsverfahren in der Stadt (vgl. Tabelle 11) ein gewisser ‚Tschernobyl-Effekt‘ mit entsprechenden Feldverzerrungen nicht ausgeschlossen werden.

---

<sup>1</sup> BGM-2, 2005

Die bei der Befragung erhobenen statistischen Größen werden im Folgenden dargestellt und zum Teil mittels Shift-Analyse mit den amtlichen Daten verglichen. Buchloe hatte zum 1. März 2005 insgesamt 11.948 Einwohner.<sup>1</sup> Davon waren an dieser Befragung insgesamt 2,2 Prozent oder 266 Bürgerinnen und Bürger beteiligt. Aus der Kernstadt kamen dabei 232, aus Lindenberg 25, aus Honsolgen sechs und aus Hausen einer der Befragten (vgl. Abbildung 13 und Tabelle 8). Setzt man diese Zahlen in Bezug zur Verteilung der Gesamtbevölkerung der Stadt Buchloe auf die einzelnen Ortsteile, so ergibt sich folgendes Bild: Die Kernstadt war mit 87,2 Prozent der Befragten und einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 84,1 Prozent mit drei Punkten überrepräsentiert. Sämtliche Stadtteile hingegen waren bei der Befragung leicht unterrepräsentiert. 9,4 Prozent der Befragten kamen aus Lindenberg, der Anteil dieses Ortes an der Gesamtbevölkerung beträgt 11 Prozent. Aus Honsolgen kamen 2,3 Prozent der Befragten, der Bevölkerungsteil liegt bei 4,4 Prozent. Nur 0,4 Prozent aller Befragten kamen aus Hausen. Hausen hat einen Anteil von 0,7 Prozent an der Gesamtbevölkerung der Stadt Buchloe. Zwei der Befragten machten keine Angabe zu ihrem Wohnort.

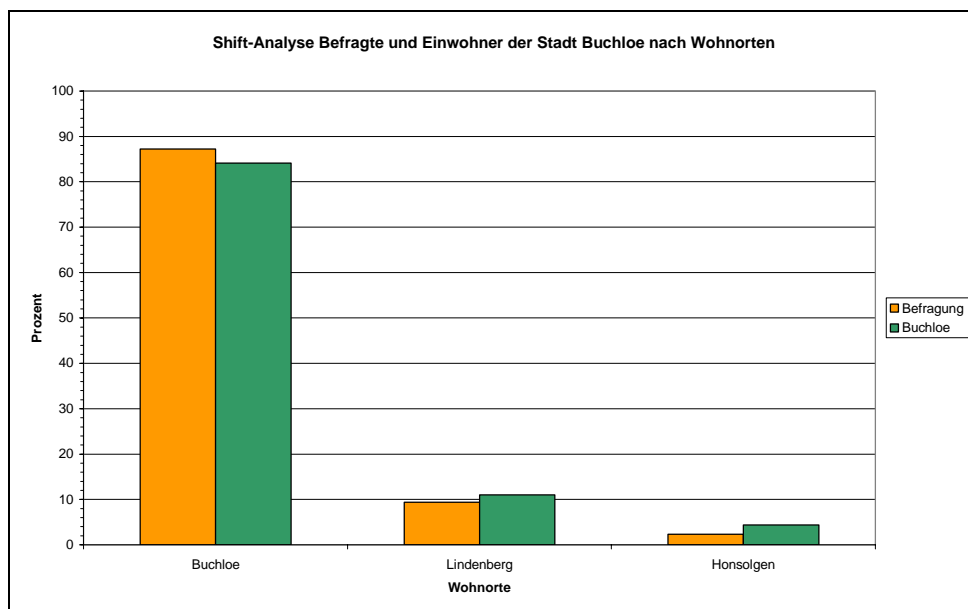


Abbildung 13: Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe nach Wohnorten (ohne Hausen); Stadt Buchloe, 2005b und eigene Erhebungen.

<sup>1</sup> Stadt Buchloe, 2005b

Wohnort	Befragung Personen	Befragung Prozent	Stadtgebiet Personen	Stadtgebiet Prozent
Buchloe	232	87,2	10.046	84,1
Lindenberg	25	9,4	1.287	11,0
Honsolgen	6	2,3	531	4,4
Hausen	1	0,4	84	0,7
keine Angabe	2	0,8	0	0,0
<b>Gesamt</b>	<b>266</b>	<b>100,0</b>	<b>11.948</b>	<b>100,0</b>

Tabelle 8: Shift-Analyse Befragung und Einwohner der Stadt Buchloe nach Wohnorten; Stadt Buchloe, 2005b und eigene Erhebungen.

An der Befragung nahmen insgesamt 142 Frauen und 124 Männer teil. Weibliche Befragte hatten demnach im Bezug zu allen Befragten einen Anteil von 53,4 Prozent. Sie waren damit mit einer Abweichung von 2,1 Punkten im Vergleich zu ihrem Anteil an der Buchloer Bevölkerung leicht überrepräsentiert. Männliche Befragte waren folglich leicht unterrepräsentiert: 46,6 Prozent der Befragten waren Männer, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde liegt bei 48,7 Prozent (vgl. Abbildung 14).<sup>1</sup>

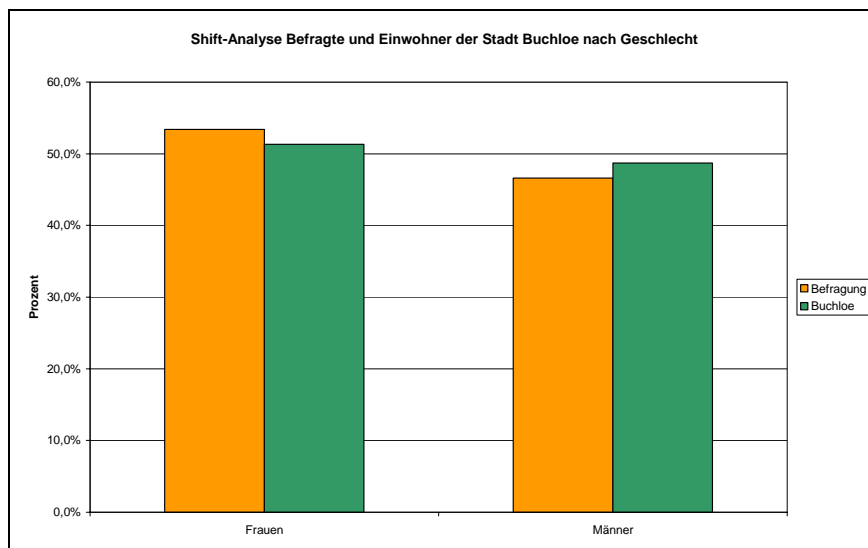


Abbildung 14: Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe nach Geschlecht; Stadt Buchloe, 2005a und eigene Erhebungen.

Mitbürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren bei der Erhebung erheblich unterrepräsentiert. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Stadt Buchloe liegt bei knapp neun

<sup>1</sup> Stadt Buchloe, 2005b

Prozent.<sup>1</sup> Demgegenüber stammten nur 1,1 Prozent der zurückgegebenen Fragebögen von Nicht-Deutschen; über die Gründe lässt sich hierbei nur spekulieren.

Vergleicht man die Altersstruktur der Befragten mit der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung Buchloes in den relevanten Altersgruppen, so stellt man fest, dass die Gruppe der 40- bis 49-Jährigen ihrem Anteil entsprechend exakt beteiligt war. Überrepräsentiert waren die Altersgruppen der 50- bis 64-Jährigen sowie die der 65- bis unter 75-Jährigen, erstere sogar sehr stark. Menschen anderer Alter waren unterrepräsentiert. Besonders auffällig ist dies bei den Gruppen der Menschen im Alter zwischen 25 und 40 Jahren. Die Abbildung 15 sowie die nachfolgende Tabelle 9 bieten eine Übersicht zu den Ergebnissen.

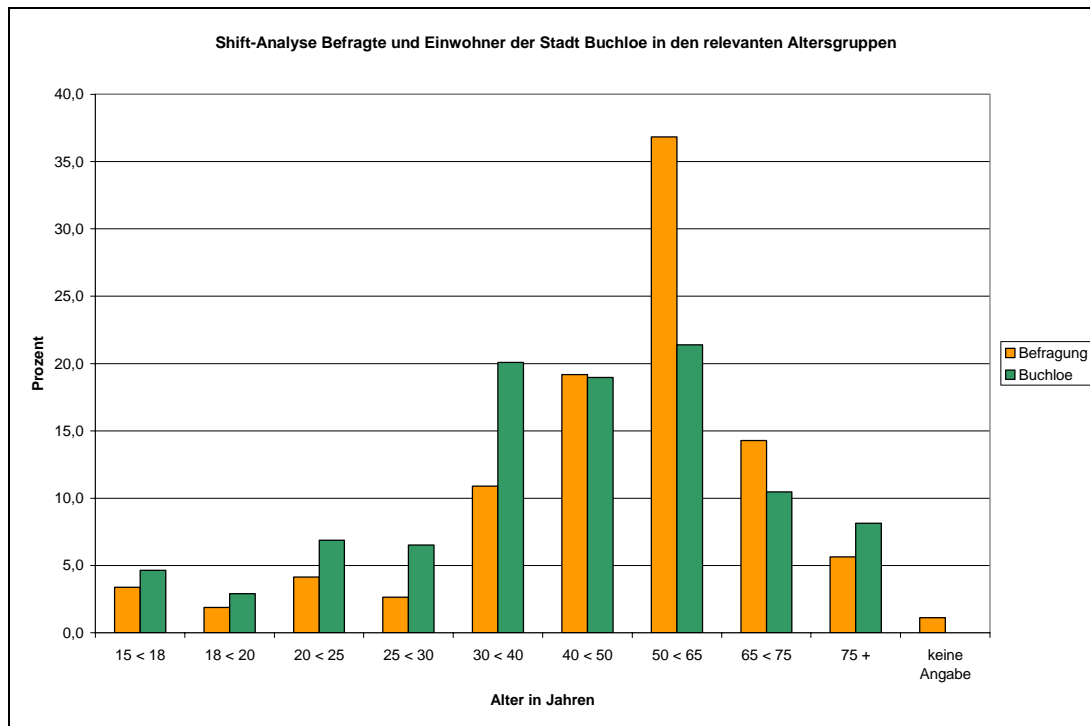


Abbildung 15: Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe in den relevanten Altersgruppen; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2004b und eigene Erhebungen.

<sup>1</sup> Stadt Buchloe, 2005a

Altersgruppe	Befragung Personen	Befragung Prozent	Buchloe Personen	Buchloe Prozent
15 < 18	9	3,4	444	4,6
18 < 20	5	1,9	280	2,9
20 < 25	11	4,1	662	6,9
25 < 30	7	2,6	626	6,5
30 < 40	29	10,9	1.933	20,1
40 < 50	51	19,2	1.824	19,0
50 < 65	98	36,8	2.058	21,4
65 < 75	38	14,3	1.008	10,5
75 +	15	5,6	783	8,1
keine Angabe	3	1,1	0	0,0
<b>Gesamt</b>	<b>266</b>	<b>100,0</b>	<b>9.618</b>	<b>100,0</b>

Tabelle 9: Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe in den relevanten Altersgruppen; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2004b und eigene Erhebungen.

Gut 66 Prozent der Befragten gaben weiterhin an, Mitglied in einem Verein zu sein. Weitere 4,5 Prozent der Befragten sind in einer Bürgerinitiative organisiert, etwa sieben Prozent sind Mitglied einer Partei. Verlässliche Statistiken für die gesamte Bevölkerung gibt es nicht; ein Vergleich ist daher nicht möglich. Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass etwa 50 bis 60 Prozent der Deutschen Mitglied in einem Verein sind, in Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner sind etwa 56 Prozent Vereinsmitglieder.<sup>1</sup> Ungefähr 2,4 Prozent der ab 15-Jährigen in Deutschland sind in Parteien organisiert. Zur Mitgliederzahl von Bürgerinitiativen bestehen weder Statistiken noch Schätzungen.

Der Großteil der von den Buchloer Bürgern zu beurteilenden Kriterien für ein Bürgerbeteiligungsverfahren in ihrer Stadt ist relativ unstrittig. So halten es 96,6 Prozent der Befragten für sehr wichtig oder wichtig, dass die an einem Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürger trotz erhöhten Zeitaufwandes sachlich und umfassend informiert werden (vgl. Abbildung 16); damit erfährt dieses Kriterium für ein Beteiligungsverfahren in der Buchloer Bürgerschaft von allen Kriterien die höchste Zustimmung.

---

<sup>1</sup> Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag, 2002, S. 236 und Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 104 ff.

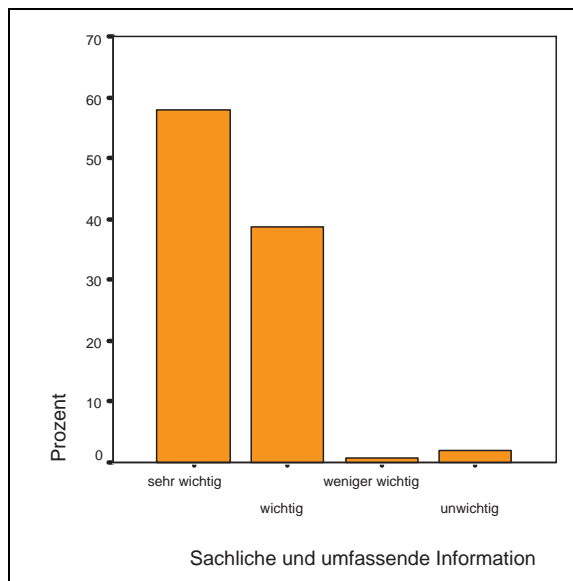


Abbildung 16: Bewertung der sachlichen und umfassenden Information; eigene Darstellung.

Mehr als 83 Prozent der Befragten sind außerdem der Ansicht, dass die Begleitung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens durch eine neutrale Stelle, die von den kommunalen Entscheidungsträgern unabhängig ist, sehr wichtig bzw. wichtig ist. 15,4 Prozent der Buchloerinnen und Buchloer halten dies für weniger wichtig oder unwichtig (vgl. Abbildung 17).

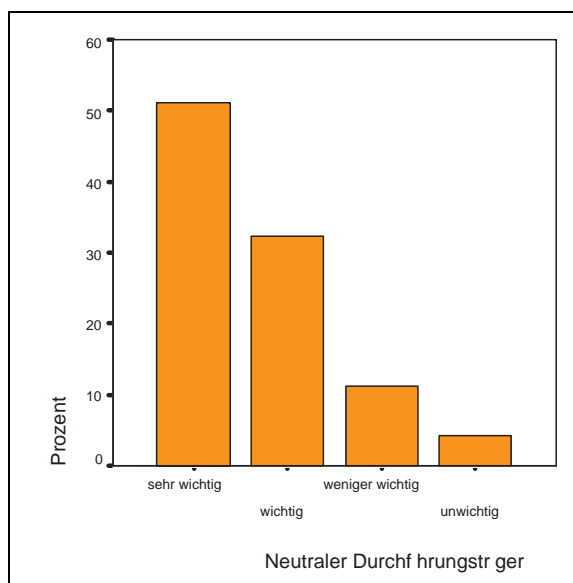


Abbildung 17: Bewertung eines neutralen und unabhängigen Durchführungsträgers; eigene Darstellung.

Großer Konsens besteht in Buchloe auch bezüglich der Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse eines Bürgerbeteiligungsverfahrens: 94,7 Prozent der Einwohner

Buchloes halten dies für sehr wichtig bzw. wichtig, nur knapp fünf Prozent von ihnen bewerteten dies mit weniger wichtig oder unwichtig (vgl. Abbildung 18).

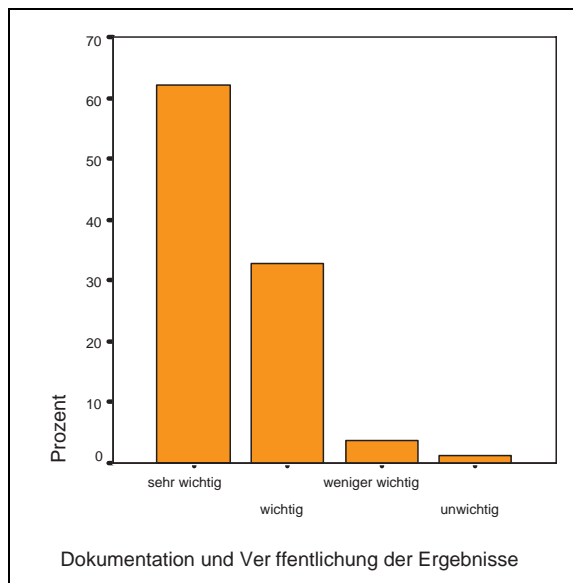


Abbildung 18: Bewertung der Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse; eigene Darstellung.

Überwiegend als sehr wichtig bzw. wichtig stufen die Buchloerinnen und Buchloer auch einen Bericht der Entscheidungsträger darüber, was mit den Ergebnissen des Bürgerbeteiligungsverfahrens geschehen soll, ein: 95,2 Prozent (vgl. Abbildung 19).

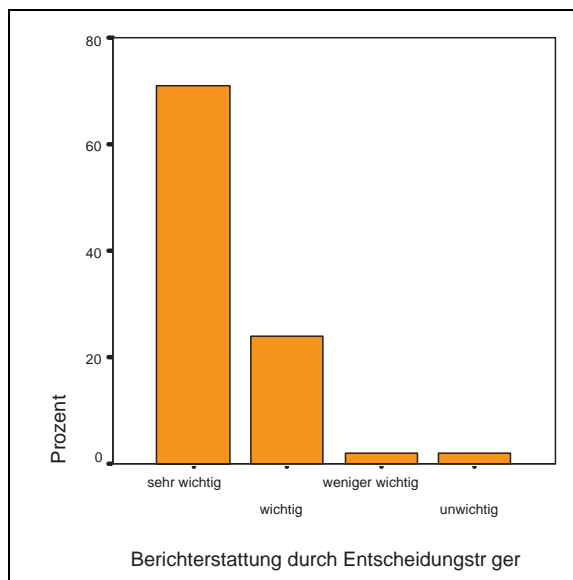


Abbildung 19: Bewertung der Berichterstattung durch die Entscheidungsträger; eigene Darstellung.

Knapp sieben Zehntel der Buchloer sind weiter der Ansicht, dass die Selbstverpflichtung der in ein Bürgerbeteiligungsverfahren involvierten Bürgerinnen und Bürger zur ernsthaften

Mitarbeit mit entsprechenden Leistungen sehr wichtig bzw. wichtig sei. 28,2 Prozent der Befragten halten dies für weniger wichtig oder unwichtig (vgl. Abbildung 20).

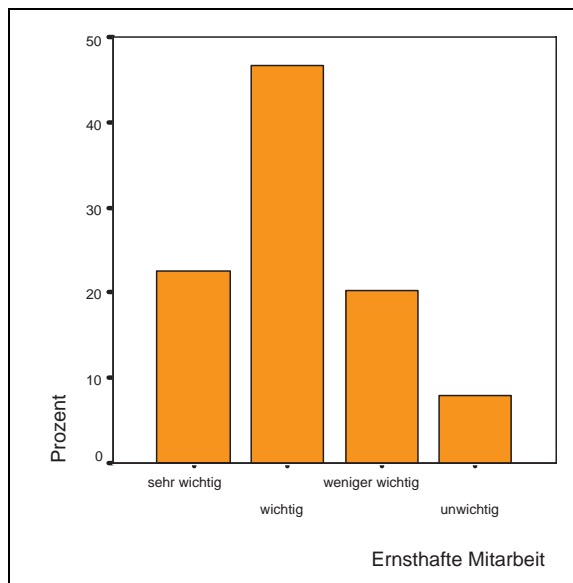


Abbildung 20: Bewertung der ernsthaften Mitarbeit mit entsprechenden Leistungen; eigene Darstellung.

Die Beteiligung von Minderheiten hingegen halten fast 38 Prozent der Buchloer Bürgerinnen und Bürger für unwichtig oder weniger wichtig. 42 Prozent der Befragten halten dies für wichtig und lediglich 17,3 Prozent für sehr wichtig. Die Graphik ist in diesem Fall, verglichen mit den übrigen Ergebnissen, weniger linkslastig (vgl. Abbildung 21).

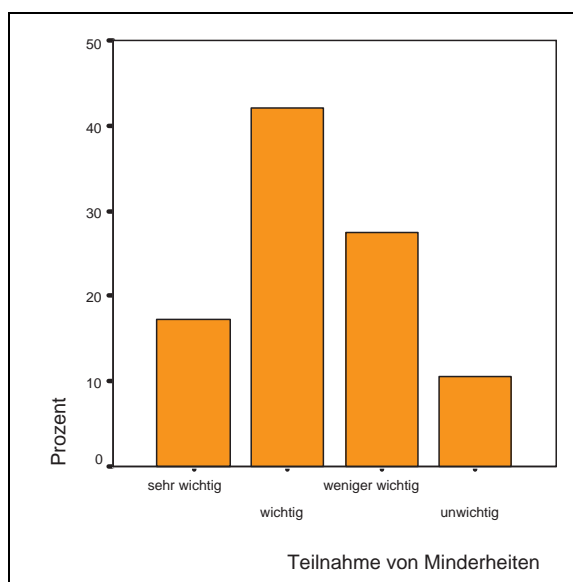


Abbildung 21: Bewertung der Teilnahme von Minderheiten; eigene Darstellung.



Kontroverser sind die Ergebnisse der Fragen nach der Bewertung der Teilnahme aller interessierten Mitbürger, der ausschließlichen Teilnehmerauswahl mittels eines Zufallsverfahrens und der Repräsentativität der in ein Beteiligungsverfahren eingebundenen Bürgerinnen und Bürger im Bezug zur Gesamtbevölkerung der Stadt Buchloe.

So halten es zusammen genommen 89,1 Prozent der Befragten für sehr wichtig oder wichtig, dass an einem Bürgerbeteiligungsverfahren *alle* interessierten Bürgerinnen und Bürger teilnehmen können. 5,3 Prozent halten dies für weniger wichtig und drei Prozent der Buchloer sind der Ansicht, dass dies unwichtig sei. Dahingegen halten 36,8 Prozent der Befragten es für unwichtig, dass die an einem Bürgerbeteiligungsverfahren *nur mittels Zufallsauswahl* ausgewählt werden. Weitere 36,5 Prozent halten dies für weniger wichtig; fast drei Viertel der Buchloerinnen und Buchloer halten damit eine alleinige Zufallsauswahl für weniger wichtig oder unwichtig. 24,4 Prozent der Befragten halten diese aber für wichtig oder sehr wichtig. Die Ergebnisse der Fragen nach Beteiligung aller Interessierten und nach einer alleinigen Zufallsauswahl korrelieren deutlich, was in den entsprechenden Diagrammen (vgl. Abbildung 22) ersichtlich wird.

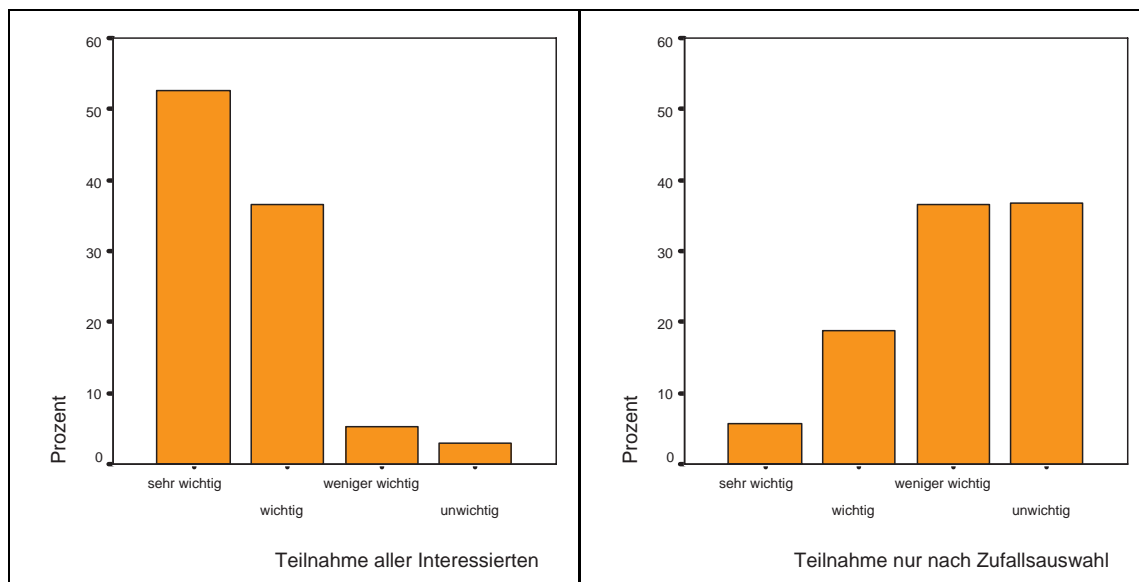


Abbildung 22: Bewertung der Teilnahme aller Interessierten bzw. Teilnahme nur nach Zufallsauswahl; eigene Darstellung.

Mehr als drei Viertel der Buchloer halten es für sehr wichtig bzw. wichtig, dass die durch ein Bürgerbeteiligungsverfahren beteiligten Bürgerinnen und Bürger repräsentativ für alle

Einwohner der Stadt sind: 77,4 Prozent. 16,5 Prozent halten dies für lediglich weniger wichtig und knapp vier Prozent für unwichtig (vgl. Abbildung 23).

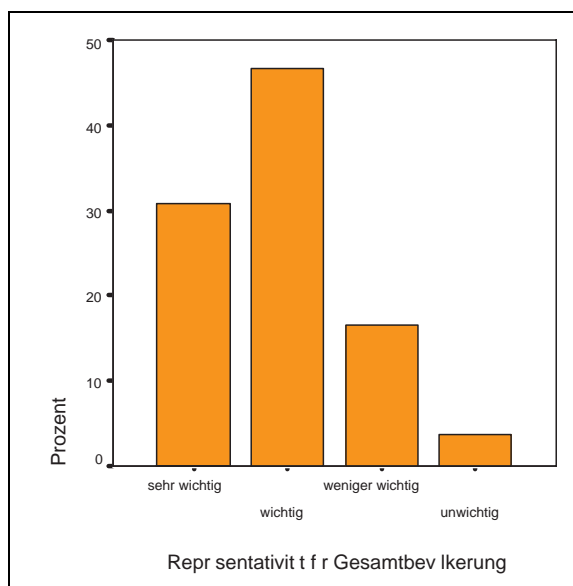


Abbildung 23: Bewertung der Repräsentativität für die Gesamtbevölkerung; eigene Darstellung.

Auf die Frage, aus welchem Grunde sie nicht an einem Beteiligungsverfahren teilnehmen würden, antworteten die Befragten auf sehr unterschiedliche Weise. Insgesamt wurden, fasst man die Nennungen inhaltlich zusammen, 81 unterschiedliche Antworten gegeben. Die häufigsten, mindestens vier Mal genannten Antworten können der untenstehenden Tabelle 10 entnommen werden. Sechs Befragte gaben an, dass sie unter keinen Umständen teilnehmen würden, einer wäre immer mit dabei. Den befragten Buchloern ist dabei mit großem Abstand am wichtigsten, dass das Verfahren ernst genommen wird und nicht als Alibibeteiligung fungiert. An zweiter Stelle wird ein möglicher Einfluss von Parteien, Vereinen und Verbänden u. ä. als Ausschlusskriterium genannt (vgl. auch Anhang 4.3.).

Zu den Inhalten eines möglichen Beteiligungsverfahrens für Buchloe gaben die Befragten in offener Antwortmöglichkeit zahlreiche unterschiedliche Antworten. Clustert man diese zu inhaltlich gleichen oder ähnlichen Kategorien, so erhält man 80 unterschiedliche Antworten. Die zehn meistgenannten Antworten sind in der folgenden Tabelle 11 aufgelistet; Eine vollständige Liste der Nennungen befindet sich im Anhang 4.3.

An einem Bürgerbeteiligungsverfahren würde ich nicht teilnehmen, wenn...	Anzahl
die Ergebnisse ignoriert/nicht ernst genommen/nicht umgesetzt würden / die Beteiligung nur Alibifunktion hätte	35
Parteien, Vereine usw. Einfluss ausübten / Stadträte und andere Repräsentanten mitmachten	27
mich das Thema nicht beträfe/interessierte / ich das Thema als unwichtig empfände	17
man nichts bewegen/ändern könnte	16
der Zeitaufwand zu groß würde	11
nur Politiker und Stadträte Entscheidungen fällten	11
die Information der Bürger lückenhaft/schlecht/unzureichend wäre	10
es um Eigeninteressen/bestimmte Interessen ginge	6
die Themen für die Bürgerinnen und Bürger nicht verständlich wären / die Fachkompetenz überstiege	5
es mich Geld kosten würde	4
ich keine Zeit/Lust hätte	4
nur unwichtige Themen behandelt würden	4

Tabelle 10: Ausschlusskriterien für ein Beteiligungsverfahren, häufigste Nennungen; eigene Erhebung.

Nennung	Anzahl
Kindergärten, Schulen, Bildungswesen	76
Industrie- und Gewerbeansiedlungen	66
Tourismus und Freizeit, Erholungswert, Gastronomie	55
Verkehrsentwicklung, -planung und -situation	30
Bebauung, Baugebiete	28
Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung	26
Kino	25
Straßenbau, Straßenrückbau	25
Geschäftsstruktur, Einkaufsstrandort	24
Stadtentwicklung, -architektur und -gestaltung	24

Tabelle 11: Inhalte eines Beteiligungsverfahrens für Buchloe, häufigste Nennungen; eigene Erhebung.

Als mögliche Themen für ein Beteiligungsverfahren nannten die Buchloer am häufigsten Kindergärten, Schulen und das Bildungswesen, gefolgt von Industrie- und Gewerbeansiedlungen. Betrachtet man die zehn am häufigsten genannten Antworten wiederum inhaltlichen, so fällt auf, dass sechs Ausprägungen der sieben von Ruppert und Schaffer postulierten Grunddaseinsfunktionen der Sozialgeographie mindestens einmal genannt werden:<sup>1</sup> sich bilden, sich versorgen, sich erholen, am Verkehr teilnehmen, arbeiten und wohnen.

<sup>1</sup> vgl. Ruppert und Schaffer, 1969, S. 209 f.

## **8. Bewertungen für ein Beteiligungsverfahren**

Im folgenden Abschnitt werden die oben in der Analyse dargelegten Ergebnisse der Experteninterviews mit Bürgermeisterinnen und der Befragung der Buchloer Bürger betrachtet und unter Einbeziehung der Ergebnisse der Experteninterviews mit den Vertretern von Beteiligungsinstitutionen interpretiert.

### **8.1. Interpretation der Experteninterviews mit Bürgermeisterinnen**

Die Ergebnisse der Experteninterviews mit den beiden Bürgermeisterinnen werden im Folgenden interpretiert, um Kriterien für ein für Buchloe geeignetes Beteiligungsverfahren herausarbeiten zu können.

#### **8.1.1. Kriterien für ein Beteiligungsverfahren für Buchloe aus Sicht von Kommunalpolitikern**

Ein Beteiligungsverfahren für Buchloe muss aus Sicht der Bürgermeisterinnen Anforderungen an die möglichst breite und umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Stadt erfüllen. Gleichzeitig gilt es allerdings zu verhindern, dass nur die bereits von Haus aus interessierten Kreise oder gar lediglich Bürgerinnen und Bürger teilnehmen, die von sachfremden Interessen oder sehr persönlichen Motiven geleitet werden. Dabei muss es gelingen, durch ein aktivierendes Bürgerbeteiligungsverfahren das grundsätzliche Interesse der Bürgerschaft für die Geschehnisse und Vorgänge in der Kommune zu steigern und dabei aber gleichzeitig zu verhindern, dass sich die Bürgerbeteiligung in endlosen Debatten erschöpft. Das Beteiligungsverfahren für Buchloe soll außerdem gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger als Souverän im demokratischen Gemeinwesen und die Demokratie im Wortsinne gestärkt werden.

Ein Bürgerbeteiligungsverfahren muss außerdem idealerweise so aufgebaut sein, dass es die Entscheidungen von Bürgermeisterin, Stadtrat und Verwaltung besser legitimiert und auch verbessert. Dazu erscheint es notwendig, dass im Verfahren klar strukturiert und sachlich gearbeitet wird und die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit deutlich gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern kommuniziert werden.

Den in ein Beteiligungsverfahren involvierten Bürgerinnen und Bürgern sollte darüber hinaus verdeutlicht werden, was ein solches Verfahren leisten kann und was nicht. Man muss insbesondere die Unterscheidung zwischen beratender, die Organe der repräsentativen Demokratie *ergänzender* Funktion der Bürgerbeteiligung einerseits und der Entscheidungskompetenz der entsprechenden kommunalen Organe andererseits hervorheben. Ein Beteiligungsverfahren muss darüber hinaus so aufgebaut sein, dass es von den kommunalen Entscheidungsträgern unabhängig arbeiten kann: Den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, sich frei, ergebnisoffen und ohne Druck und Einflussnahme durch die Entscheidungsträger zu äußern. Dies erfordert u. a. eine sachliche, umfassende und ausgewogene Information der Bürgerinnen und Bürger. Es geht als weiterer Aspekt auch um Unbefangenheit, verbunden mit einem gegenseitigen Ernstnehmen.

Ein weiterer Anspruch an ein Bürgerbeteiligungsverfahren muss es sein, die bisweilen nicht hinreichende Repräsentativität des Stadtrates zu kompensieren. Die Bürgerbeteiligung hat demnach organisierte Interessen, auch Verbandsinteressen, und die sie betreffenden Bedingungen zur Beteiligung am politischen Geschehen in der Gemeinde zu überwinden, sie muss zum Instrument für die Artikulation und Aktivierung auch der bisher in Buchloe nicht Beteiligten werden. Wichtig ist auch die Rückkopplung politischer Abwägungs- bzw. Entscheidungsvorgänge an die Bürger, um Transparenz herzustellen und einen Kommunikations- und Diskussionsprozess anzustoßen, der mit den gesetzlich vorgeschriebenen Instrumenten zur Einbindung der Bürger allein nicht gewährleistet werden kann.

Außerdem muss aus Sicht der Kommunalpolitik der ‚Spagat‘ zwischen einer möglichst umfassenden Beteiligung und einer möglichst großen Repräsentativität geschafft werden. Dies ist bei der Art und Weise der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu beachten. Ein Beteiligungsverfahren für Buchloe muss also Instrumente in sich vereinen, die zum einen entweder beides gewährleisten oder beide Merkmale miteinander verknüpfen und zum anderen die Handhabung des Verfahrens nicht übermäßig komplex machen. Außerdem müssen die bereits vorhandenen bürgergesellschaftlichen Strukturen ausreichend in ein Bürgerbeteiligungsverfahren eingebunden werden.

Darüber hinaus muss in einem Bürgerbeteiligungsverfahren für Buchloe gewährleistet sein, dass die Arbeit der Bürgerinnen und Bürger zwar zügig vorangeht, gleichzeitig allerdings genügend Raum für Information, Diskussion, Reflexion und Konsensfindung bleibt. Es muss hier also ein Ausgleich zwischen Ansprüchen an Form und Inhalt des Verfahrens erfolgen.

Den Bürgerinnen und Bürgern sollte darüber hinaus die Möglichkeit zur Einbringung in den Umsetzungsprozess der von ihnen erarbeiteten Vorschläge und Ideen gegeben werden. Ergänzt werden muss dies durch eine intensive Zusammenarbeit mit den gemeindlichen Organen.

Idealerweise sollte das Buchloer Bürgerbeteiligungsverfahren aus Sicht der Bürgermeister die von den Beteiligungsexperten definierten wesentlichen Verfahrenskriterien erfüllen. Im Vordergrund muss dabei die Unabhängigkeit der das Verfahren durchführenden Institution sein.

Abschließend und zusammenfassend können die Äußerungen der interviewten Bürgermeister dahingehend interpretiert werden, dass ein Bürgerbeteiligungsverfahren das in der Bürgerschaft vorhandene Potential zur Problemlösung, zur Erarbeitung von Lösungsstrategien sowie zur Artikulation der eigenen Bedürfnisse aktivieren und für das Gemeinwesen nutzen muss, das damit zum (all)gemeinen Wesen im Wortsinne wird. Idealerweise führt ein derart gestaltetes Bürgerbeteiligungsverfahren außerdem zu einer Befriedung des Miteinanders.

## **8.2. Interpretation der Befragung von Buchloer Bürgern**

Die Ergebnisse der Befragungen der Buchloer Bürger sind ebenfalls zu interpretieren, um Kriterien für ein für Buchloe geeignetes Beteiligungsverfahren aufstellen zu können, was im folgenden Abschnitt geschieht.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die an der Befragung beteiligten Buchloer als repräsentativ für die Bevölkerung der Stadt gesehen werden können: Die verschiedenen Geschlechter waren ausgewogen beteiligt, ebenso weicht die Verteilung der Wohnorte der Befragten nur gering von der Verteilung der Gesamtbevölkerung der Stadt Buchloe auf die einzelnen

Stadtteile ab. Gute Werte konnten auch hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Vereinen und Parteien erreicht werden. Auffällig sind dagegen die in Bezug zur Buchloer Gesamtbevölkerung vorhandenen Abweichungen der Altersgruppen der Befragten.

Betrachtet man die Befragungsergebnisse, so muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren für Buchloe auch nach Einschätzung der Bürger die sachliche und umfassende Information der beteiligten Bürgerinnen und Bürger gewährleisten; dies setzt Ehrlichkeit und Offenheit im Umgang miteinander voraus. Ebenfalls unumstritten unter den Buchloern ist, dass ein entsprechendes Verfahren von einem neutralen Durchführungsträger geleitet werden muss.

Gleiches gilt für die Veröffentlichung und Dokumentation der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens, sagen die Befragten Buchloer Bürger. Weiterhin unterstützt ein derartiges Vorgehen die gemeindlichen Organe in der notwendigen Berichterstattung darüber, was mit den Ergebnissen des Bürgerbeteiligungsverfahrens geschehen soll, verbessern. Ein weiteres Verfahrenskriterium muss aus Sicht der Buchloerinnen und Buchloer die ernsthafte Mitarbeit mit entsprechender Leistungsverpflichtung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sein. Dies kann die Verpflichtung zur ernst gemeinten und effektiven Arbeit in entsprechenden Gremien ebenso beinhalten wie die Einbringung körperlicher oder geistiger Arbeitskraft bei der Umsetzung der Ergebnisse.

Das Bürgerbeteiligungsverfahren muss außerdem allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Mitarbeit und Artikulation ihrer Ansichten bieten, eine alleinige Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lehnen die Buchloer mehrheitlich ab. Gleichzeitig soll das Bürgerbeteiligungsverfahren allerdings möglichst repräsentativ für die Gesamtbevölkerung der Stadt sein. Garantieren kann dies nur eine Zufallsauswahl bei ausreichend großer Stichprobe. Es muss demnach also gelingen, jedem Interessierten offene Verfahrensteile mit solchen zu kombinieren, zu denen lediglich nach erfolgter Zufallsauswahl Zugang besteht.

Sieht man diese Merkmalskombination wiederum im Verbund mit den genannten Ausschlusskriterien und der artikulierten Angst vor Einflussnahme von Eigeninteressen und der Einmischung von organisierten Interessen, so wird diese Aussage noch deutlicher.

Ein Beteiligungsverfahren für Buchloe muss die von den Beteiligungsexperten definierten wesentlichen Merkmale beinhalten; eine Sonderstellung nimmt, wie beschrieben, hierbei die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein.

Inhaltlich sollte sich ein Beteiligungsverfahren für Buchloe vorrangig mit Themen der Infrastruktur und klassischen Stadtentwicklung beschäftigen. Insbesondere das Schul-, Bildungs- und Kindergartenwesen bedarf offensichtlich einer verstärkten Diskussion und Beratung, ebenso die weitere Entwicklung bezüglich der Industrie- und Gewerbeansiedlung. Schwerpunkte sollten weiterhin bei der Verkehrsplanung, der Bauleitplanung, dem Bereich Freizeit und Tourismus sowie der Geschäftsstruktur gesetzt werden. Da fast 40 Prozent der befragten Buchloerinnen und Buchloer die Einbindung von Minderheiten in ein Bürgerbeteiligungsverfahren für weniger wichtig oder unwichtig halten, sollte sich das Buchloer Bürgerbeteiligungsverfahren auch mit der Thematik der Integration von Minderheiten und deren Lebensstilen auseinandersetzen.

### **8.3. Zusammenfassende Betrachtung**

Betrachtet man die Ergebnisse der Bewertungen der Experteninterviews mit Bürgermeistern im Verbund mit den Ergebnissen der Befragung der Buchloer Bürger, so kann gesagt werden, dass in weiten Teilen gleiche Ansichten bestehen. Eine Übersicht mit zu den entsprechenden Kriterien befindet sich auf Seite 105. In Bürgerbeteiligungs- bzw. Leitbildprozess, der die Antwort auf die Frage nach der Richtung der zukünftigen Entwicklung der Stadt Buchloe geben soll, werden Fragen nach Wert und Charakter, dem Geiste und Stil der Stadt erörtert, diskutiert und beantwortet. Ein solcher, unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger entstehender Leitbildprozess kann dabei Orientierung geben, den Gemeinsinn und damit die Integration in der Stadt fördern und koordinierend wirken. Darüber hinaus schafft bzw. aktiviert er bei den Bürgern ein Bewusstsein für die Belange der Stadt als Gemeinwesen und fördert die bewusste Wahrnehmung vorhandener Stärken und Schwächen als Grundlage für die weitere Stadtentwicklung.

Die dabei durchzuführende Bürgerbeteiligung muss aus Sicht der Bürger wie der Kommunalpolitik gegen Eigeninteressen, zu starke Einmischung organisierter Interessen und der



kommunalen Entscheidungsträger abgesichert sein, wenngleich auf deren Einbringungspotential nicht verzichtet werden sollte. Darüber hinaus muss eine ausreichende zeitliche und organisatorische Effizienz des Verfahrens gewährleistet sein, gleiches gilt für das Kriterium der Transparenz. Weiter sind vier der fünf von den Beteiligungsexperten definierten Wesensmerkmale für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen und umzusetzen:

- Umfassende, ausführliche und neutrale Information
- Ernsthafte Arbeitscharakter im Verfahren
- Unabhängigkeit des Durchführungsträgers
- Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse

<b>Zusammenfassung der Kriterien für ein Beteiligungsverfahren</b>			
Kriterium	Experten von Beteiligungsinstitutionen*	Bürgermeister*	Buchloer Bürger†
Einbeziehung aller Interessierten	●○○	●●○	●●●
Zufallsauswahl	●●○	●●○	○○○
Repräsentativität	●●○‡	●●○	●●○
Ernsthafte Arbeitscharakter	●●○	●●○	●●○
Information der Teilnehmer	●●○	●●○	●●●
Neutraler Durchführungsträger	●●●	●●●	●●●
Dokumentation der Ergebnisse	●●○	●●○	●●●
Berichterstattung der Entscheidungsträger / Rückkopplung	●●○	●●○	●●●
Absicherung gegen Eigeninteressen	●●○	●●○	●●○

\* Ergebnisse der jeweiligen Experteninterviews  
† Ergebnisse der Befragung der Buchloer Bürger  
‡ Abgeleitet aus der Einschätzung des Kriteriums „Zufallsauswahl“

Tabelle 12: Zusammenfassung der Kriterien für ein Beteiligungsverfahren; eigene Darstellung.

Insbesondere bei der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss allerdings den Vorstellungen der Buchloerinnen und Buchloer entsprochen und modifiziert werden.

Das Beteiligungsverfahren für Buchloe muss den jetzigen Zustand und Charakter der Stadt Buchloe sowie die Vorstellungen von der Zukunft der Stadt sammeln, verdichten, und dokumentieren. Dazu muss sich das Verfahren idealerweise der Wünsche, Visionen und Kreativität sowie der Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger bedienen und diese für die Fortentwicklung des Gemeinwesens nutzen; durch die Einbindung der Entscheidungsträger sowie der bereits aktiven Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der von den Studierenden entwickelten Konzepte entsteht echte und umfassende Stadtentwicklungsplanung, die die weitere Stadtentwicklung anregt. Darüber hinaus muss das Beteiligungsverfahren so angelegt sein, dass die Umsetzung der Ergebnisse möglichst gelingt.

## 9. Vorschlag eines Beteiligungsverfahrens für Buchloe

Das für Buchloe passgenaue Beteiligungsverfahren muss mehrstufig aufgebaut sein und gliedert sich in drei große Blöcke (vgl. Abbildung 24):

1. Eine doppelt offene Phase, die für alle Interessierten sowie für alle Themen zugänglich und offen ist,
2. Eine Phase, in der per Zufallsauswahl ausgewählte Bürgerinnen und Bürger repräsentativ, also stellvertretend für die gesamte Bürgerschaft, arbeiten und
3. Eine Phase des bürgerschaftlichen Engagements, in der es um die Umsetzung und Verwirklichung der Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger geht.

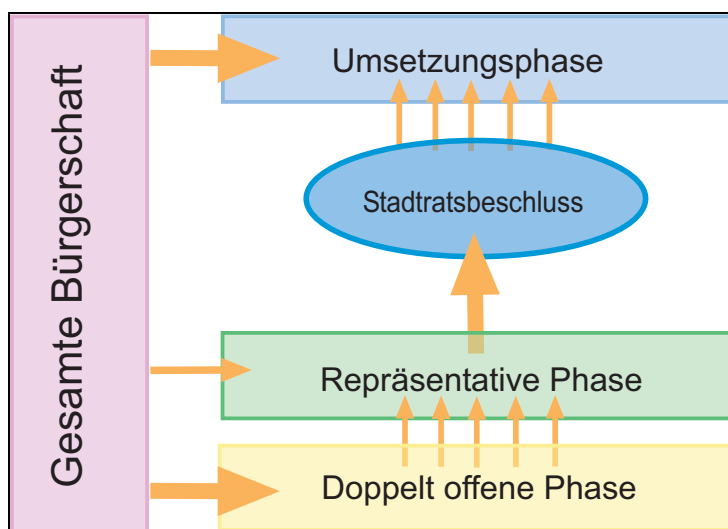


Abbildung 24: Dreistufiger Aufbau des für Buchloe passgenauen Beteiligungsverfahrens; eigene Darstellung.

Die zweite Phase orientiert sich damit am Verfahren Planungszelle, dessen Einsatz sich in Fragen der räumlichen Entwicklung bewährt hat.<sup>1</sup> Diese an die örtlichen Gegebenheiten adaptierte Kombination verschiedener unterschiedlicher Verfahrensmerkmale ist in der Praxis bereits erprobt<sup>2</sup> und trägt durch ihren dynamischen Aufbau zur Aktivierung der Bürgerschaft und zu einer Verstärkung des Gemeinschaftsgefühls in Buchloe bei. Von Phase eins zu Phase zwei nimmt dabei der Anteil der potentiell ‚teilnahmeberechtigten‘ Bürger ab, im Gegenzug werden die Ergebnisse der ersten Beteiligungsstufe in der zweiten verdichtet;

<sup>1</sup> vgl. Zweckverband Großraum Braunschweig, 2003, Citizen Consult, 2002 und Forum B, 2001

<sup>2</sup> Reinert, 2003, S. 225

für die Umsetzungsphase werden die Anforderungen des Gesamtkonzeptes in handhabbare Einheiten gegliedert. Den Schwerpunkt des gesamten Bürgerbeteiligungsverfahrens bildet die zweite Phase.

Grundsätzlich muss vorab vom Rat der Stadt Buchloe die Einsetzung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens beschlossen werden: Hier muss die Entscheidung gefällt werden, die Bürgerinnen und Bürger ernsthaft und politisch gewollt in den Stadtentwicklungsprozess einzubinden und in welchem Umfang; denn ohne die ernsthafte Absicht, sich mit den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger auseinanderzusetzen, macht ein Bürgerbeteiligungsverfahren keinen Sinn; es drohte die Gefahr, dass sich die Bürgerinnen und Bürger „endgültig aus der Bürgerbeteiligung verabschieden.“<sup>1</sup>

Darüber hinaus muss sich ein Bürgerbeteiligungsverfahren für Buchloe externer, neutraler und unabhängiger Unterstützung bedienen und einen entsprechenden Durchführungsträger beauftragen.

Die Merkmale des für Buchloe passgenauen Beteiligungsverfahrens sind in den folgenden Abschnitten den drei Stufen folgend detailliert dargestellt.

### **9.1. Doppelt offene Beteiligung**

Diese Phase dient der gründlichen, umfassenden und für alle interessierten Bürgerinnen und Bürger offen stehenden Einleitung und Vorbereitung des weiteren Beteiligungsprozesses. Es werden Vorschläge gesammelt und Interessen gebündelt. Dazu ist es vorteilhaft und notwendig, auch die Vertreter organisierter Interessen einzubinden und zu hören; zusätzlich dazu besteht die Möglichkeit für alle Buchloer, die eigenen Vorschläge und Vorstellungen einzubringen. Außerdem bekommen hier auch die Bewohner des Buchloer Umlandes die Möglichkeit, sich in den Beteiligungsprozess einzubringen. Dadurch kann ein Teil der auf Buchloe wirkenden Außeneinflüsse mit in den Stadtentwicklungsprozess eingebracht werden, gleichzeitig wird das Verfahren dem Bedeutungsüberschuss des Möglichen Mittelzentrums Buchloe gerecht.

---

<sup>1</sup> Burgass, 2005, o. S.

Konkret wird als eine Art Auftaktveranstaltung der Bürgerbeteiligung ein Open Space-Verfahren (vgl. Abbildung 25) angewendet, zu dem alle Bürgerinnen und Bürger eingeladen und zur Zusammenarbeit mit Bürgermeister, Stadtrat, Verwaltung und den diversen Verbänden aufgerufen werden sollen. Dies bedarf natürlich entsprechender Werbung und Publizität. Dabei können von allen Beteiligten (erste Offenheit) die unterschiedlichsten Themen (zweite Offenheit) eingebracht und miteinander diskutiert werden. Zusätzlich dazu werden am ersten Arbeitstag die von den Studierenden in ihrem Stadtentwicklungskonzept erarbeiteten Vorschläge und Handlungsempfehlungen präsentiert und bei Interesse in entsprechenden Arbeitsgruppen thematisiert und diskutiert. Das offene Verfahren bekommt dadurch Impulse und stellt die Rückkopplung des Bürgerbeteiligungsverfahrens an die Ergebnisse des studentischen Stadtentwicklungskonzeptes sicher. Dies kann Akzente setzen und lässt dennoch die Freiheit zur Entwicklung eigener Schwerpunkte; mögliche Inhalte für die Arbeitsgruppen können auch die im vorhergehenden Abschnitt genannten, empirisch erhobenen, von den Buchloer Bürgern genannten Themenbereiche sein.

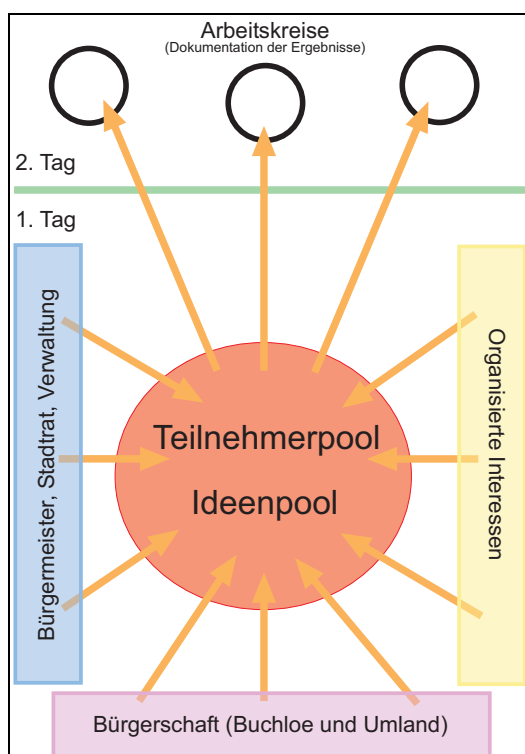


Abbildung 25: Funktions- und Arbeitsweise der doppelt offenen Phase der Bürgerbeteiligung; eigene Darstellung.

Am zweiten Tag werden Arbeitsgruppen gegründet, in denen Ideen konkretisiert und für die zweite Phase des Buchloer Bürgerbeteiligungsverfahrens dokumentiert werden.

Konkret kann das Open Space-Verfahren freitags im Rahmen einer Abendveranstaltung eröffnet werden, um am darauf folgenden Samstag den Arbeitsgruppen ganztägig Raum zu bieten. Die Dokumentation erledigen die Arbeitskreise, wenn gewünscht mit Unterstützung von Projektmitarbeitern, in frei gewählter Form selbständig.

Zusätzlich dazu werden von den Teilnehmern aus den in dem Open Space-Verfahren entstandenen thematischen Foren und Arbeitsgruppen Sprecher berufen, die als Referenten in die zweite Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens entsandt werden; dies dient zum einen, ebenso wie die Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten Phase, der Transparenz des Verfahrens und zum anderen dem Transfer des bei den Experten und Bürgern der ersten Phase vorhandenen Wissens in die weiteren Phasen der Bürgerbeteiligung. Am wichtigsten ist dabei, dass damit die in der ersten Phase erarbeiteten Vorschläge und Themen sowie die ihnen zugrunde liegenden Gedanken und Überlegungen in der zweiten Phase vermittelt werden.

## **9.2. Repräsentative Beteiligung**

Die zweite Phase (vgl. Abbildung 26) zeichnet sich durch vorstrukturierte, festgesetzte und inhaltlich auf der ersten Phase aufbauende, mehrtägige Arbeit aus und orientiert sich an den Strukturen der Planungszelle. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der zweiten Phase werden dazu ausschließlich per Zufall aus dem Melderegister der Stadt Buchloe gezogen. Ausgewählt werden kann dabei dem üblichen Vorgehen entsprechend jeder ab 16 Jahren.

Die Zufallsauswahl garantiert, wie mehrfach beschrieben, eine größtmögliche Freiheit von Einzelinteressen, verhindert die übermäßige Einflussnahme von organisierten Interessen und Verbänden. Somit wird sichergestellt, dass auch bislang nicht für das Gemeinwesen engagierte Bürgerinnen und Bürger aktiviert und in den Bürgerbeteiligungsprozess eingebunden werden können: Die Beteiligten „haben nicht nur teil, sie machen nicht nur mit: Sie tun etwas, sie handeln, stellvertretend für viele andere,“<sup>1</sup> sie werden dadurch zu einem Organ des Gemeinwesens.

---

<sup>1</sup> Sturm, 2005, o. S.

Zusätzlich wird eine größtmögliche Repräsentativität für die gesamte Buchloer Bürgerschaft erreicht; durch die Einladung zur Mitarbeit am Stadtentwicklungskonzept und das gezielte Ansprechen der per Zufall ausgewählten Bürgerinnen und Bürger wird das Beteiligungsverfahren außerdem dem Anspruch an eine aktivierende Bürgerbeteiligung gerecht. Dadurch kann ein Teil der bislang ‚schweigenden Mehrheit‘ in der Stadt gehört und eingebunden werden.

Die Durchführung von vier Planungszellen zu je 25 Teilnehmern erscheint für Buchloe dabei in der repräsentativen Phase ausreichend. Um 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu gewinnen, müssen ungefähr 1.000 Bürgerinnen und Bürger, evtl. altersmäßig geschichtet, angeschrieben werden. Damit erhalten über zehn Prozent der Buchloerinnen und Buchloer ab 16 Jahren die Möglichkeit, sich in die repräsentative Phase des Beteiligungsverfahrens einzubringen. Die entsprechende Stichprobe ist groß genug, um von einer gleichmäßigen Berücksichtigung von Geschlecht, Alter, Berufsgruppen und Zugehörigkeit zu verschiedenen sozialen Schichten ausgehen zu können.

Experten informieren die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger in Fachreferaten zu den in der ersten Phase der Beteiligung definierten Themen- und Schwerpunktbereichen. An dieser Stelle werden auch Vertreter der Stadtverwaltung sowie die Sprecherinnen und Sprecher der einzelnen Arbeitsgruppen des Open Space-Verfahrens eingebunden, ihre Informationen und Ansichten gehört, diskutiert und verarbeitet.

Ebenfalls in dieser Phase der Beteiligung werden von Stadtentwicklungsmaßnahmen betroffene Interessengruppen, die erfahrungsgemäß in Bürgerbeteiligungsverfahren und entscheidenden kommunalen Organen eher unterrepräsentiert sind, gehört und eingebunden. Dazu zählen Behinderte und Ausländer ebenso wie weitere, vom Durchführungsträger in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber zu definierende Zielgruppen. Ein weiteres Element des Verfahrens sind an dieser Stelle Ortsbesichtigungen und -begehungen, um sich mit Problematiken in der Stadt nach erfolgter Information durch die Experten vertraut zu machen und intensiv auseinander zu setzen.

Die Diskussion, Erörterung und Meinungsfindung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer findet in Kleingruppen zu je etwa fünf Personen statt. Die Zusammensetzung der Kleingruppen wechselt dabei ständig. Dies beugt zum einen der Übernahme der Meinungsführerschaft durch artikulationsstarke Teilnehmer vor, zum anderen bleibt das Verfahren damit handhabbar; die Gefahr, sich in überbordenden Diskussionen im Plenum zu ergehen, ohne zu konkreten Ergebnissen zu gelangen, wird minimiert. Dadurch wird ermöglicht, dass die Bürger „Einzelinteressen überwinden, einander zuhören, die Sachen gründlich bedenken und sich gegenseitig achten (...)“<sup>1</sup>

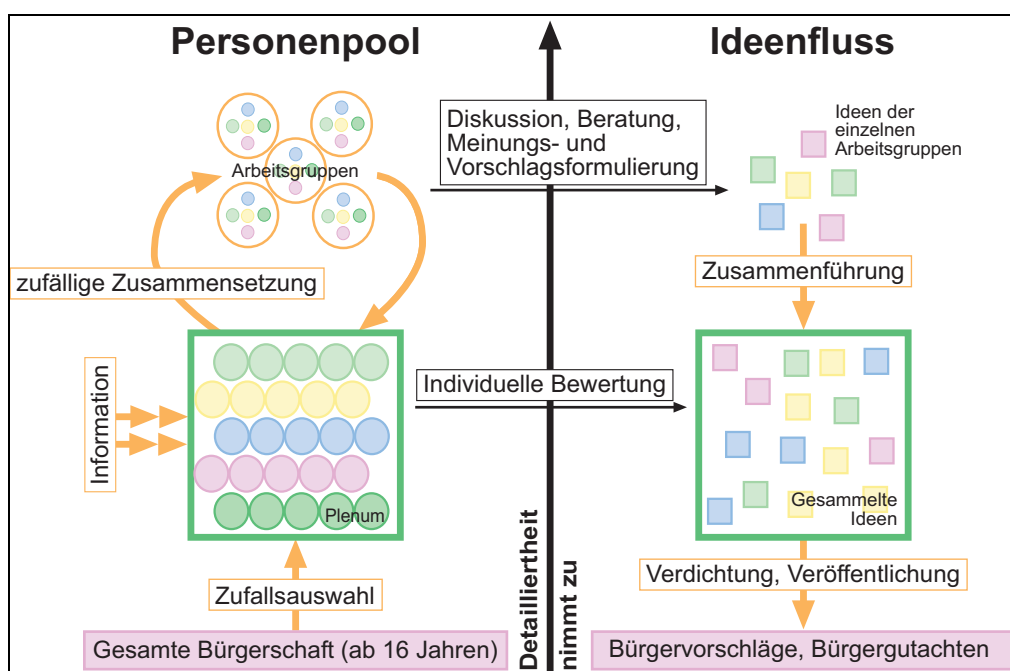


Abbildung 26: Funktions- und Arbeitsweise der repräsentativen Phase der Bürgerbeteiligung; eigene Darstellung.

In einer den selbständigen Meinungsfindungsprozess der Bürgerinnen und Bürger ergänzenden Politikeranhörung im Plenum können die Ansichten und Ziele der Stadtratsfraktionen und des Bürgermeisters eingebracht und gehört sowie in einer anschließenden Frageunde diskutiert und erörtert werden. Dies führt neben einer Rückkopplung der Politik an die Bürgerschaft zu einem Weniger an Berührungspunkten, einem Mehr an Kommunikation: Es fördert grundsätzlich den Dialog und das gegenseitige Verständnis zwischen Bürgerschaft und Politik. Darüber hinaus kann dies befriedend auf die allgemeinen Verhältnisse in

<sup>1</sup> Sturm, 2005, o. S.



der Stadt wirken. Die Bürgerinnen und Bürger werden aktiviert, sich auch nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens in das kommunalpolitische Geschehen einzubringen.

Der genaue zeitliche Aufwand der Beteiligung ist in Abstimmung mit dem Auftraggeber und unter Berücksichtigung des Umfangs der Aufgabenstellung zu bestimmen, im Regelfall sind vier Tage für Information, Diskussion, Reflexion und Meinungsfindung ausreichend,<sup>1</sup> evtl. genügen auch zwei bis drei Arbeitstage.

Für die Arbeit im Dienste der Gemeinde wird allen teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern in der Regel eine Aufwandsentschädigung von jeweils 130 Euro (plus Verdienstausschlag, sofern dieser geltend gemacht wird) gezahlt; in Buchloe könnte nach vollendeter Arbeit als Anerkennung anstelle der Aufwandsentschädigung ein Fest für die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter ausgerichtet werden. Dadurch erfährt die Arbeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Anerkennung, das gemeindliche Gemeinschaftsgefühl wird weiter gestärkt und die Kosten können gesenkt werden.

Die Ergebnisse des zweiten Beteiligungsschrittes müssen anschließend vom Durchführungsträger gesichtet und verdichtet werden, ehe sie entsprechend dokumentiert und veröffentlicht werden. Die veröffentlichten Ergebnisse stellen zum einen die Voraussetzung für eine intensive Auseinandersetzung aller interessierten Bürger, der Politik und der Verwaltung mit der Thematik dar, zum anderen dienen sie als Grundlage für die spätere Arbeit der dritten Phase des Beteiligungsverfahrens.

Die Dokumentation wird vom Rat der Stadt Buchloe gesichtet und diskutiert: Der Stadtrat wägt ab, welche Bürgervorschläge und -wünsche er übernimmt und seiner Politik zueigen macht. Hilfreich ist dabei die Bewertung in Form einer Prioritätenliste. Um die Ernsthaftigkeit der Vorgehensweise zu unterstreichen, verfasst der Stadtrat auf Grundlage der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens einen formellen Beschluss über das zu entwickelnde Profil der Stadt Buchloe. Über das Ergebnis seiner Beratungen und Entschlüsse informiert der Rat der Stadt die Bürgerinnen und Bürger im Amtsblatt und der Presse, evtl. außerdem

---

<sup>1</sup> Weilmeier, 2004, S. 22

in einer Bürgerversammlung. Dabei muss er begründen, welche Vorschläge und Wünsche der Buchloerinnen und Buchloer in die Politik übernommen werden und welche nicht.

Werden alle genannten Verfahrensmerkmale strikt angewendet und wie beschrieben miteinander kombiniert, so wird gleichzeitig die Gefahr des Scheiterns des Bürgerbeteiligungsverfahrens minimiert.<sup>1</sup> Die Merkmalskombination des vorgeschlagenen Verfahrens trägt Ansprüchen an Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit Rechnung; damit kann auch der Sinn der Bürgerbeteiligung, nämlich „konkrete Vorschläge von Lösungen und für Entscheidungen auf einer guten Grundlage, mit eigener Durchsetzungskraft“<sup>2</sup> aus der Sache heraus zu erarbeiten, erreicht werden.

Diese eigene Durchsetzungskraft wird in der anschließenden dritten Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens benötigt, um die von den Buchloerinnen und Buchloern erarbeiteten Vorschläge zu verwirklichen.

### **9.3. Umsetzung durch die lokalen Akteure**

Die dritte und letzte Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens (vgl. Abbildung 27) steht wie die erste Phase wieder allen Interessierten offen. In ihr werden die Ergebnisse der zweiten Phase, die vom Stadtrat unterstützt werden, von Bürgermeister, Stadtrat, städtischer Verwaltung, durch Verbände und Bürgergruppen, die aus dem bisherigen Prozess hervorgegangen sind, umgesetzt.

Dazu werden Arbeitsgruppen gebildet, die die Umsetzung der verschiedenen Teilbereiche bewerkstelligen. Jede Arbeitsgruppe besitzt dabei einen Kern, der die Arbeit koordiniert und leitet. Erweitert wird die Kerngruppe durch Mitarbeiter, die sich in die Umsetzung und Verwirklichung der Bürgervorschläge mit ihrem Know-how einbringen. Jede Arbeitsgruppe wiederum entsendet eines ihrer Mitglieder als Vertreter in eine so genannte städtische Steuerungsgruppe. In dieser Steuerungsgruppe wird die Arbeit der einzelnen Arbeitskreise koordiniert und abgestimmt. Mitglieder der Steuerungsgruppe sind neben den Vertretern

---

<sup>1</sup> Burgass, 2005, o. S.

<sup>2</sup> Sturm, 2005, o. S.

der einzelnen Arbeitskreise auch der Bürgermeister sowie Repräsentanten der Wirtschaft, der Vereine und der Verwaltung.

Durch die breite Einbindung aller Interessierten und der institutionalisierten Bürgerschaft aus Vereinen und Wirtschaft wird die Umsetzung erleichtert; die Akzeptanz von Maßnahmen durch die Bevölkerung ist aufgrund der breit angelegten Beteiligung und Meinungsfindung gegeben.

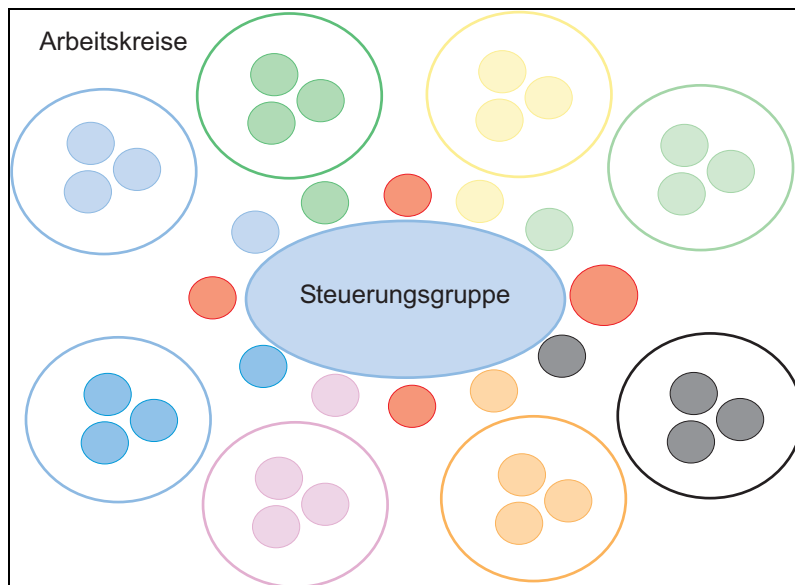


Abbildung 27: Aufbau der Arbeitskreise und Zusammensetzung der Steuerungsgruppe; eigene Darstellung.

Nach etwa einem Jahr berichten Stadtrat und Steuerungsgruppe öffentlich in einer ersten Bilanz über das bereits Geschehene und ggf. auftretende Probleme. Hier können Adaptationen für die weitere Umsetzung der Ergebnisse vorgenommen werden, wodurch das Verfahren nicht statisch und endgültig wird, sondern einen offenen, auf Dauer angelegten und dynamischen Charakter erhält.

## 10. Anmerkungen aus wissenschaftlicher Sicht

Die vorliegende Arbeit versucht die Problematiken der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung grundsätzlich aus handlungstheoretischer Sicht zu bewältigen. Dabei wird eine holistische Perspektive, bezogen auf die räumliche Gesamtheit der Stadt, eingenommen, die allerdings eine kontinuierliche Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten, wie in Gansers perspektivischem Inkrementalismus, nicht ausschließt. Diese Merkmalskombination erscheint Erfolg versprechend, ermöglicht sie doch ein kleinräumliches bzw. kleinteiliges Vorgehen, ohne dabei den gesamträumlichen Kontext auszublenden.

Sicherlich können mit einer Umsetzung der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit nicht sämtliche Problematiken der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung aufgearbeitet, bearbeitet und gelöst werden; insbesondere die Finanzierung von Bürgerbeteiligungsverfahren bleibt nicht einfach, doch stellt sich hier die Frage nach dem Wert der Demokratie und des aufgeklärten, mündigen und eigenverantwortlichen Menschenbildes des Grundgesetzes an sich. Hohe zeitliche, finanzielle und strukturelle Effektivität und Effizienz sind darüber hinaus dank hoher Ansprüche an die Arbeitsweise des Verfahrens selbst sowie an die Arbeit der Teilnehmenden gewährleistet.

Monetärer Nutzen für die Gemeinde kann durch das Aktivieren eines endogenen Entwicklungspotentials geschaffen werden, durch die Ausschreibung der an einen Durchführungsträger zu vergebenden Leistungen sowie die Nutzung von Fördermöglichkeiten durch die Europäische Union (z. B. mit dem Programm *Die Soziale Stadt*) sowie durch Bund und Land (z. B. Förderung von *Agenda-21-Prozessen*) werden die zunächst entstehenden Kosten reduziert.

Für die weitere wissenschaftliche Arbeit im Bereich der partizipativen Stadtentwicklung sollen an dieser Stelle Anregungen gegeben werden.

Die befragten Kommunalpolitiker sehen hier sensible Thematiken insbesondere bzgl. der Auswahl der zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürger. Daraus abgeleitet wird ebenfalls die Sachkompetenz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisch hinterfragt.

Aus Sicht der befragten Bürgerinnen und Bürger sind vor allem Fragen nach der Ernsthaftigkeit der Beteiligung und der Verbindlichkeit der Ergebnisse sowie der Schutz vor Eigeninteressen im Verfahren wichtig.

Daraus lassen sich allgemein Fragen nach der Verteilung der Macht über die Stadt als Raum und dessen Gestaltung ableiten: Eine künftige Forschungsfrage sollte daher sein, wie unterschiedliche räumliche Gestaltungs- und Machtansprüche durch Politik und Bürgerschaft bereits im Ansatz besser vereint werden können.

Eine weitere Fragestellung zur Fortentwicklung der geographischen Theorie sollte die Frage nach der zweckmäßigen Vereinbarkeit von verhaltenstheoretischer und handlungstheoretischer Geographie sein. Denn die eine benötigt die Angewandte Geographie noch immer, um arbeiten zu können, die andere scheint durch einen Perspektivwechsel für zusätzlichen Erkenntnisgewinn unverzichtbar zu sein. Interessanterweise lassen sich Ergebnisse der Befragung der Buchloer Bürger mit Hilfe der Grunddaseinsfunktionen des funktionalen Ansatzes der Geographie gruppieren, wenngleich für die vorliegende Arbeit eine handlungstheoretische Sichtweise eingenommen wurde. Evtl. ist hier eine Versöhnung beider Ansätze möglich.

## 11. Zusammenfassung des vorgeschlagenen Verfahrens

Die einzelnen Verfahrensschritte sind hier nochmals im Überblick zusammengestellt.

1. Beschluss durch den Stadtrat, ein Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen
2. Ausschreibung des Verfahrens und Suche nach einem geeigneten Durchführungsträger
3. Durchführung der doppelt offenen Phase der Beteiligung (Phase 1)
  - Zweitätiges Open Space-Verfahren
    - Offen für alle Interessierten (Politik, Verwaltung, organisierte Interessen, Bürgerschaft)
    - Offen für alle Themen
    - Vorstellung der studentischen Konzepte
  - Entwicklung eines Mitarbeiter- und eines Ideenpools
  - Entstehung von Arbeitskreisen zu bestimmten Themen
  - Wahl von Sprechern als Referenten für die repräsentative Phase der Beteiligung
  - Dokumentation der Ergebnisse
4. Vorbereitung der repräsentativen Phase der Beteiligung durch den Durchführungsträger (Phase 2)
  - Erstellung des Arbeitsprogramms in Abstimmung mit dem Auftraggeber
  - Zufallsauswahl und Einladung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, etwa 1.000 Datensätze
  - Durchführung der i. d. R. viertägigen repräsentativen Phase der Beteiligung, etwa 100 Bürger
    - Fachreferate von Experten
    - Referate der Sprecher aus der ersten Phase der Beteiligung
    - Anhörung von Interessengruppen
    - Ortstermine
    - Anhörung von Bürgermeister und Stadtratsfraktionen
    - Diskussion in ständig unterschiedlich zusammengesetzten Kleingruppen
    - Meinungsfindung und Bewertung im Plenum

- Analyse, Verdichtung und Dokumentation der Ergebnisse durch den Durchführungsträger, Veröffentlichung als Bürgergutachten
  - Analyse des Bürgergutachtens durch den Stadtrat, Beschluss zur Übernahme von Ergebnissen, öffentliche Vorstellung des Stadtratskonzeptes
5. Verwirklichung des Konzeptes durch Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bürger (Phase 3)
- Gründung von thematischen Arbeitskreisen zur Umsetzung der Beschlüsse
  - Gründung einer Steuerungsgruppe zur Koordination der Arbeitskreise
  - Erste Bilanz in öffentlicher Veranstaltung nach etwa einem Jahr, Möglichkeit zur Adaption

# Quellenverzeichnis

## I. Literatur

1. **Adrian, Hanns:** Zukünftige Stadtentwicklung. In: AG Stadtleben e. V. (Hrsg.): Lücken und Tücken – die Europäische Stadt zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Hannover, 2003.
2. **Bayerische Staatsregierung:** Landesentwicklungsprogramm Bayern. München, 2003.
3. **Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung:** Statistisches Jahrbuch für Bayern 2003. München, 2003.
4. **Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung:** Bayern Daten. München, 2004a.
5. **Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung:** Die Bevölkerung in den Gemeinden Bayerns nach Altersgruppen und Geschlecht. München, 2004b.
6. **Beck, Ulrich:** Die Erfindung des Politischen. Frankfurt am Main, 1993.
7. **Beck, Ulrich:** Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main, 2003.
8. **Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):** Politische Partizipation in Deutschland. Bonn, 2004.
9. **Bischoff, Ariane u. a.:** Informieren – Beteiligen – Kooperieren / Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund, 3. Auflage, 2001.
10. **Bongardt, Horst:** Die Planungszelle in Theorie und Anwendung. Stuttgart, 1999.
11. **Breit, Gotthard und Peter Massing:** Bürgergesellschaft – Zivilgesellschaft – Dritter Sektor. In: Breit, Gotthard und Peter Massing: Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor. Schwalbach, 2001.
12. **Buchstein, Hubertus:** Bürgergesellschaft und Bürgerkompetenzen. In: Breit, Gotthard und Peter Massing (Hrsg.): Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor. Schwalbach, 2001.



13. **Burgass, Ilse:** Laien erleben die Bürgerrolle – Trug oder Wahrheit? In: Dienel, Peter C. (Hrsg.): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden, 2005. (vgl. Erscheinungstermin: 13. Mai 2005)
14. **Citizen Consult:** Perspektiven für Regensburg – Bürgergutachten zur Neufassung des Stadtentwicklungsplans für Regensburg. Wuppertal, 2002.
15. **Clifford, Nicholas und Gill Valentine (Hrsg.):** Key Methods in Geography. London, Thousand Oaks und Neu-Delhi, 2003.
16. **Cloke, Paul u. a.:** Practising Human Geography. London, Thousand Oaks und Neu-Delhi, 2004.
17. **Detjen, Joachim:** Bürgerleitbilder in der Politischen Diskussion. In: Breit, Gotthard und Peter Massing (Hrsg.): Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor. Schwalbach, 2001.
18. **Dienel, Peter C.:** Die Planungszelle – Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 3. Auflage, 1992.
19. **Ebert, Christian:** Identitätsorientiertes Stadtmarketing. In: Meffert, Heribert (Hrsg.): Schriften zu Marketing und Management Nr. 50. Münster, 2003.
20. **Enquete Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag:** Bericht – Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Gesellschaft. Opladen, 2002.
21. **Forum B:** Bürgergutachten zur Funktion und Gestaltung des Neumarkt in Osna-brück. Fürstenau, 2001.
22. **Fuchs, Dieter:** Demokratie und Beteiligung in modernen Gesellschaften – einige demokratiethoretische Überlegungen. In: Niedermeyer, Oskar und Bettina Westle (Hrsg.): Demokratie und Partizipation. Wiesbaden, 2000.
23. **Ganser, Karl:** Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, Karl u. a. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden, 1991.
24. **Glück, Alois:** Die Aktive Bürgergesellschaft. In: Glück, Alois und Holger Magel (Hrsg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik. München, 2000.

25. **Hammerbacher, Ruth und Dorothea Stewens-Werner:** Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen. Osnabrück, 2002.
26. **Haus, Michael:** Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum. In: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte. Berlin, Nummer 3/2005, 2005.
27. **Heineberg, Heinz:** Grundriß Allgemeine Geographie: Stadtgeographie. Paderborn, München, Wien und Zürich, 2. Auflage, 2001.
28. **Hill, Hermann:** Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert. In: Glück, Alois und Holger Magel (Hrsg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik. München, 2000.
29. **Hilpert, Markus:** Zur Zukunft der Stadterneuerung. In: Schaffer, Franz und Karin Thieme (Hrsg.): Angewandte Sozialgeographie Nr. 41 – Stadterneuerung vor neuen Herausforderungen. Augsburg, 2001.
30. **Hilpert, Markus:** Angewandte Sozialgeographie und Methode. In: Schaffer, Franz u. a. (Hrsg.): Angewandte Sozialgeographie Nr. 47. Augsburg, 2002.
31. **Hilpert, Markus:** Von der Höhlenzeichnung zum Projektmanagement. In: Hilpert, Markus u. a. (Hrsg.): Perspektiven der Angewandten Sozialgeographie. Augsburg, 2004.
32. **Humboldt, Alexander von:** Kosmos – Entwurf einer physischen Weltbeschreibung. Frankfurt am Main, 2004.
33. **Kähler, Gert:** Aus, der Traum. In: AG Stadtleben e. V. (Hrsg.): Lücken und Tücken – die Europäische Stadt zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Hannover, 2003.
34. **Karrenberg, Hanns:** Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte. Stuttgart, 1985.
35. **Kitchin, Rob und Nick Tate:** Conducting Research into Human Geography: Theory, Methodology and Practice. Harlow, 2000.
36. **Klein, Ansgar:** Der Diskurs der Zivilgesellschaft. In: Meyer, Thomas und Reinhard Weil (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Bonn, 2002.
37. **Knemeyer, Franz-Ludwig:** Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik – Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. Landsberg am Lech, 2. Auflage, 1997.

38. **Ködelpeter, Thomas:** Zukunftswerkstatt. In: Ley, Astrid und Ludwig Weitz: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, 2003.
39. **Lehnen, Reinhard:** Ermittlung gruppenspezifischer Erwartungen an raumrelevantes Handeln der Gemeinde. In: Gruber, Gerald (Hrsg.): Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften Nr. 37. Frankfurt am Main, 1980.
40. **Ley, Astrid und Ludwig Weitz (Hrsg.):** Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, 2003.
41. **Magg, Wolfgang:** Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung. München, 14. Auflage, 2002.
42. **Maleh, Carole (Hrsg.):** Open Space in der Praxis. Weinheim und Basel, 2002.
43. **Mehr Demokratie e. V.:** Sieben-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. München, 2003.
44. **Meng, Richard und Knut Pries:** Schattenboxen um das Projekt Bürgerbeteiligung. In: Frankfurter Rundschau. Frankfurt am Main, Nr. 25 1/44, 27.10.2004.
45. **Meyer, Thomas:** Zivilgesellschaft, Politische Kultur und Politische Bildung. In: Meyer, Thomas und Reinhard Weil (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Bonn, 2002.
46. **Niedermeyer, Martin:** Kleinstadtentwicklung. Würzburg, 2000.
47. **Petra-Kelly-Stiftung:** Das nachhaltige Stadtviertel. München, 2004.
48. **Petri, Katrina:** Open Space – Raum für Bürgerengagement und Kaffeepausen. In: Ley, Astrid und Ludwig Weitz (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, 2003.
49. **Reinert, Adrian:** Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Planungszelle/Bürgergutachten. In: Ley, Astrid und Ludwig Weitz: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Bonn, 2003.
50. **Roth, Klaus:** Die Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas. In: Massing, Peter (Hrsg.): Gesellschaft neu verstehen – Aktuelle Gesellschaftstheorien und Zeitdiagnosen. Schwalbach/Taunus, 1997.
51. **Ruppert, Karl und Franz Schaffer:** Zur Konzeption der Sozialgeographie. In: Otremba, Erich u. a.: Geographische Rundschau. Braunschweig, Heft 6, 1969.

52. **Sartori, Giovanni:** Demokratietheorie. Darmstadt, 1992.
53. **Schätzl, Ludwig:** Wirtschaftsgeographie 1 Theorie. Paderborn, München, Wien und Zürich, 7. Auflage, 1998.
54. **Schneider-Sliwa, Rita:** Stadt. In: Brunotte, Ernst u. a. (Hrsg.): Lexikon der Geographie – Band 3. Berlin, 2002.
55. **Schumpeter, Joseph:** Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern, 1950.
56. **Siebel, Walter:** Einleitung: Die europäische Stadt. In: Siebel, Walter (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, 2004.
57. **Sieverts, Thomas:** Kooperation und Konkurrenz. In: AG Stadtleben e. V. (Hrsg.): Lücken und Tücken – die Europäische Stadt zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Hannover, 2003.
58. **Spiegel, Erika:** Die europäische Stadt – eine schrumpfende Stadt... In: Siebel, Walter (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, 2004.
59. **Stadt Augsburg:** Statistisches Jahrbuch der Stadt Augsburg 2002. Augsburg, 2002.
60. **Statistisches Bundesamt (Hrsg.):** Demographische Standards. Wiesbaden, 2. Auflage, 1995.
61. **Sturm, Hilmar u. a.:** Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern. Wuppertal und München, 2002.
62. **Sturm, Hilmar:** Laien erleben die Bürgerrolle – Planungszellen-Teilnahme produziert Identität. In: Dienel, Peter C. (Hrsg.): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden, 2005. (vsl. Erscheinungstermin: 13. Mai 2005)
63. **Thieme, Karin:** Stadtqualität. In: Schaffer, Franz: Angewandte Sozialgeographie Nr. 32. Augsburg, 1994.
64. **Weilmeier, Christian u. a.:** Bürgergutachten für Gesundheit. München und Landshut, 2004.
65. **Werlen, Benno:** Landschaft, Raum und Gesellschaft. In: Geographische Rundschau. Braunschweig, Nr. 47, Heft 9, 1995.
66. **Werlen, Benno:** Gesellschaft, Handlung und Raum. Stuttgart, 3. Auflage, 1997.
67. **Werlen, Benno:** Sozialgeographie – eine Einführung. Bern, Stuttgart, Wien, 2000.

68. **Wessel, Karin:** Empirisches Arbeiten in der Wirtschafts- und Sozialgeographie. Paderborn, 1996.
69. **Witthaus, Udo und Wolfgang Wittwer (Hrsg.):** Open Space – Eine Methode zur Selbststeuerung von Lernprozessen in Großgruppen. Bielefeld, 2000.
70. **Zimmer, Annette:** Bürgerengagement, Zivilgesellschaft und Dritter Sektor vor Ort. In: Breit, Gotthard und Peter Massing (Hrsg.): Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor. Schwalbach, 2001.
71. **Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.):** Bürgergutachten Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig. Braunschweig, 2003.

## 2. Internet

1. **Banner, Gerhard:** <http://www.kgst.de/>. Abrufdatum: 4. März 2005.
2. **Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:** <http://www.bbr.bund.de/>. Abrufdatum: 5. November 2004.
3. **Cima:** <http://www.cima.de/>. Abrufdatum: 24. November 2004.
4. **Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie:** <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/>. Abrufdatum: 20. November 2004.
5. **Mehr Demokratie e. V.:** <http://www.mehr-demokratie.de/>. Abrufdatum: 5. November 2004.
6. **Mittendorf, Volker:** <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/>. Abrufdatum: 10. Januar 2005.
7. **Universität Trier:** <http://www.uni-trier.de/uni/fb4/apo/trbeitrdivman/fuadim.html>. Abrufdatum: 11. Januar 2005.
8. **Volksanwaltschaft:** [http://www.volksanw.gv.at/i\\_broschur.htm](http://www.volksanw.gv.at/i_broschur.htm). Abrufdatum: 2. Januar 2005.
9. **Wegweiser Bürgergesellschaft:** [http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/idee\\_konzeption/was\\_verstehen\\_wir\\_unter/index.php](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/idee_konzeption/was_verstehen_wir_unter/index.php). Abrufdatum: 17. Januar 2005.

10. **Wikipedia:** <http://de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft>. Abrufdatum: 30. Dezember 2004.
11. **Wikipedia:** <http://de.wikipedia.org/wiki/Volksanwalt>. Abrufdatum: 2. Januar 2005.

### 3. Abschriften der Interviews

1. **BBI-1:** Vertreter von Bürgerbeteiligungsinstitution eins, 2004.
2. **BBI-2:** Vertreter von Bürgerbeteiligungsinstitution zwei, 2004.
3. **BBI-3:** Vertreter von Bürgerbeteiligungsinstitution drei, 2004.
4. **BBI-4:** Vertreter von Bürgerbeteiligungsinstitution vier, 2004.
5. **BBI-5:** Vertreter von Bürgerbeteiligungsinstitution fünf, 2004.
6. **BGM-1:** Bürgermeister eins, 2005.
7. **BGM-2:** Bürgermeister zwei, 2005.

### 4. Sonstige Quellen

1. **Augustinus.** (nicht auffindbar, daher zitiert nach Siebel, 2004.)
2. **Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.** Fassung vom 22. August 1998.
3. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.** Fassung vom 26. Juli 2002.
4. **Hilpert, Markus u. a.:** Standortentwicklung Buchloe – Bestandsanalyse. Augsburg, 2005. (unveröffentlicht)
5. **Schoeller, Dieter.** (nicht auffindbar, daher zitiert nach Bischoff u. a., 2001.)
6. **Shinoto, Akinori:** Briefl. Mitt. vom 7. März 2005.
7. **Stadt Buchloe:** Briefl. Mitt. vom 25. Oktober 2004. Stadt Buchloe, Stadtratsbeschluss Nummer 271, 2004.
8. **Stadt Buchloe:** Briefl. Mitt. vom 11. Februar 2005. Stadt Buchloe, Auszug aus dem Melderegister, 2005a.
9. **Stadt Buchloe:** Briefl. Mitt. vom 1. März 2005. Stadt Buchloe, Auszug aus dem Melderegister, 2005b.
10. **Staudinger, Thomas:** Briefl. Mitt. vom 30. April 2005.
11. **Verfassung des Freistaates Bayern.** Fassung vom 20. Februar 1998.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 : Buchloe im Raum .....	10
Abbildung 2 : Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit.....	14
Abbildung 3 : Einordnung des Untersuchungsbereichs in den normativen, theoretischen und sozialen Kontext.....	61
Abbildung 4 : Akteursbezogenes Beziehungs- und Wirkungsgefüge in der Gemeinde. ....	63
Abbildung 5 : Bürgerbeteiligungsverfahren als mögliche verbindende Elemente in der Kommune. ....	70
Abbildung 6 : Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Passanten.....	73
Abbildung 7 : Shift-Analyse Befragte der Haushaltsbefragung und Einwohner der Stadt Buchloe nach Altersgruppen (ab 18 Jahren) .....	73
Abbildung 8 : Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Haushalte. ....	74
Abbildung 9 : Bewertung der Buchloer Gemeinschaft durch die Haushalte. ....	75
Abbildung 10 : Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Pendler. ....	76
Abbildung 11 : Bewertung der Bürgerbeteiligung durch die Betriebsinhaber/Geschäftsführer.....	76
Abbildung 12 : Das ideale Bürgerbeteiligungsverfahren als verbindendes Element in der Kommune. ....	82
Abbildung 13 : Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe nach Wohnorten (ohne Hausen). ....	90
Abbildung 14 : Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe nach Geschlecht .....	91
Abbildung 15 : Shift-Analyse Befragte und Einwohner der Stadt Buchloe in den relevanten Altersgruppen.....	92
Abbildung 16 : Bewertung der sachlichen und umfassenden Information. ....	94
Abbildung 17 : Bewertung eines neutralen und unabhängigen Durchführungsträgers. ....	94
Abbildung 18 : Bewertung der Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse.....	95
Abbildung 19 : Bewertung der Berichterstattung durch die Entscheidungsträger.....	95
Abbildung 20 : Bewertung der ernsthaften Mitarbeit mit entsprechenden Leistungen. ....	96
Abbildung 21 : Bewertung der Teilnahme von Minderheiten.....	96
Abbildung 22 : Bewertung der Teilnahme aller Interessierten bzw. Teilnahme nur nach Zufallsauswahl.....	97

Abbildung 23 : Bewertung der Repräsentativität für die Gesamtbevölkerung. ....	98
Abbildung 24 : Dreistufiger Aufbau des für Buchloe passgenauen Beteiligungsverfahrens. ....	107
Abbildung 25 : Funktions- und Arbeitsweise der doppelt offenen Phase der Bürgerbeteiligung.....	109
Abbildung 26 : Funktions- und Arbeitsweise der repräsentativen Phase der Bürgerbeteiligung.....	112
Abbildung 27 : Aufbau der Arbeitskreise und Zusammensetzung der Steuerungsgruppe. ....	115



# Anhang

## I. Detailergebnisse der Grundsatzbefragungen im Feld

### I.1. Detailergebnisse Passantenbefragung

**Alter**

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig < 18	10	3,9	3,9	3,9
18 < 20	4	1,6	1,6	5,5
20 < 25	15	5,8	5,9	11,3
25 < 30	20	7,8	7,8	19,1
30 < 40	48	18,7	18,8	37,9
40 < 50	58	22,6	22,7	60,5
50 < 65	72	28,0	28,1	88,7
65 < 75	20	7,8	7,8	96,5
75 +	9	3,5	3,5	100,0
Gesamt	256	99,6	100,0	
Fehlend System	1	,4		
Gesamt	257	100,0		

**Bürgerbeteiligung**

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	5	1,9	1,9	1,9
sehr wichtig	122	47,5	47,5	49,4
wichtig	117	45,5	45,5	94,9
weniger wichtig	11	4,3	4,3	99,2
unwichtig	2	,8	,8	100,0
Gesamt	257	100,0	100,0	

**Staatsangehörigkeit \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle**

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Staatsangehörigkeit	Deutsch	5	118	113	10	2	248
	Sonstige		4	3	1		8
Gesamt		5	122	116	11	2	256

**Geschlecht \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle**

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Geschlecht	weiblich	4	65	64	5		138
	männlich	1	57	53	6	2	119
Gesamt		5	122	117	11	2	257

### Hauptwohnsitz \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Hauptwohnsitz	Buchloe	3	89	91	9	1	193
	Andere	2	33	26	2	1	64
Gesamt		5	122	117	11	2	257

### Zivilstand \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Zivilstand	ledig	1	33	24	2		60
	verheiratet	3	70	72	8	2	155
	zusammenlebend		4	5			9
	verpartnert		3				3
	verwitwet		7	8			15
	geschieden	1	4	8	1		14
	getrennt lebend		1				1
Gesamt		5	122	117	11	2	257

## 1.2. Detailergebnisse Haushaltsbefragung

### Alter

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig < 18	11	8,4	8,5	8,5
18 < 20	5	3,8	3,8	12,3
20 < 25	9	6,9	6,9	19,2
25 < 30	4	3,1	3,1	22,3
30 < 40	36	27,5	27,7	50,0
40 < 50	34	26,0	26,2	76,2
50 < 65	17	13,0	13,1	89,2
65 < 75	10	7,6	7,7	96,9
75 +	4	3,1	3,1	100,0
Gesamt	130	99,2	100,0	
Fehlend System	1	,8		
Gesamt	131	100,0		

### Staatsangehörigkeit \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl		Bürgerbeteiligung				Gesamt
		sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Staatsangehörigkeit	keine Angabe		1			1
	deutsch	79	42	5	2	128
	andere	1	1			2
Gesamt		80	44	5	2	131

### Geschlecht \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung				Gesamt
		sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Geschlecht	keine Angabe		2			2
	weiblich	51	24	1		76
	männlich	29	18	4	2	53
Gesamt		80	44	5	2	131

### Hauptwohnsitz \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung				Gesamt
		sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Wohnort	keine Angabe	1	2			3
	Buchloe	49	25	2	1	77
	Honsolgen	8	5	1		14
	Lindenberg	22	12	2	1	37
Gesamt		80	44	5	2	131

### Zivilstand \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung				Gesamt
		sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Zivilstand	keine Angabe		1			1
	ledig	12	14	4		30
	verheiratet	55	26	1	1	83
	verpartnert	1				1
	verwitwet	5	2		1	8
	geschieden	7	1			8
Gesamt		80	44	5	2	131

### Gemeinschaft

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	keine Angabe	8	6,1	6,1	6,1
	sehr gut	14	10,7	10,7	16,8
	gut	55	42,0	42,0	58,8
	befriedigend	30	22,9	22,9	81,7
	ausreichend	19	14,5	14,5	96,2
	mangelhaft	4	3,1	3,1	99,2
	ungenügend	1	,8	,8	100,0
	Gesamt	131	100,0	100,0	

### 1.3. Detailergebnisse Pendlerbefragung

#### Alter

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig < 18	59	33,9	34,1	34,1
18 < 20	11	6,3	6,4	40,5
20 < 25	17	9,8	9,8	50,3
25 < 30	11	6,3	6,4	56,6
30 < 40	39	22,4	22,5	79,2
40 < 50	25	14,4	14,5	93,6
50 < 65	10	5,7	5,8	99,4
65 < 75	1	,6	,6	100,0
Gesamt	173	99,4	100,0	
Fehlend System	1	,6		
Gesamt	174	100,0		

#### Bürgerbeteiligung

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	11	6,3	6,3	6,3
sehr wichtig	79	45,4	45,4	51,7
wichtig	67	38,5	38,5	90,2
weniger wichtig	13	7,5	7,5	97,7
unwichtig	4	2,3	2,3	100,0
Gesamt	174	100,0	100,0	

#### Staatsangehörigkeit \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Staatsangehörigkeit	keine Angabe		1				1
	Deutsch	11	77	67	12	4	171
	Andere		1		1		2
Gesamt		11	79	67	13	4	174

#### Geschlecht \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Geschlecht	weiblich	4	35	36	5		80
	männlich	7	44	31	8	4	94
Gesamt		11	79	67	13	4	174

#### Hauptwohnsitz \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Hauptwohnsitz	keine Angabe		1	1			2
	Buchloe	5	63	46	10	3	127
	Anderer	6	15	20	3	1	45
Gesamt		11	79	67	13	4	174

**Zivilstand \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle**

Anzahl		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Zivilstand	ledig	5	45	40	3		93
	verheiratet	5	25	22	7	3	62
	zusammenlebend	1	9	3	2		15
	geschieden			2	1		3
	getrennt lebend					1	1
Gesamt		11	79	67	13	4	174

**I.4. Detailergebnisse Befragung Betriebsinhaber / Geschäftsführer**

**Alter**

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig 25 < 30	1	3,3	3,3	3,3
30 < 40	9	30,0	30,0	33,3
40 < 45	10	33,3	33,3	66,7
50 < 65	9	30,0	30,0	96,7
65 < 75	1	3,3	3,3	100,0
Gesamt	30	100,0	100,0	

**Bürgerbeteiligung**

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	1	3,3	3,3	3,3
sehr wichtig	8	26,7	26,7	30,0
wichtig	12	40,0	40,0	70,0
weniger wichtig	8	26,7	26,7	96,7
unwichtig	1	3,3	3,3	100,0
Gesamt	30	100,0	100,0	

**Staatsangehörigkeit \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle**

Anzahl		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Staatsangehörigkeit	deutsch	1	8	10	8	1	28
	Andere			2			2
Gesamt		1	8	12	8	1	30

**Geschlecht \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle**

Anzahl		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Geschlecht	weiblich		4	6	2		12
	männlich	1	4	6	6	1	18
Gesamt		1	8	12	8	1	30

Hauptwohnsitz \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Hauptwohnsitz	Buchloe		7	8	7	1	23
	Andere	1	1	4	1		7
Gesamt		1	8	12	8	1	30

Zivilstand \* Bürgerbeteiligung Kreuztabelle

Anzahl

		Bürgerbeteiligung					Gesamt
		keine Angabe	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	
Zivilstand	ledig		1	1	1	1	4
	verheiratet		6	10	7		23
	zusammenlebend	1					1
	geschieden		1	1			2
Gesamt		1	8	12	8	1	30

## 2. Leitfaden für Experteninterviews mit Vertretern von Beteiligungsinstitutionen

1. Wie lange sind Sie schon im Bereich Bürgerbeteiligungsverfahren tätig?
2. Wie sind Sie zu Ihrer Tätigkeit im Bereich Bürgerbeteiligungsverfahren gekommen?
3. Was ist Ihre Motivation zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren?
4. a) Welche Art von Verfahren benutzen Sie bevorzugt?  
b) Erläutern Sie bitte in einem Satz, warum Sie dieses/diese Verfahren bevorzugen.
5. Ist eine standardisierte Vorgehensweise für Sie wichtig?
6. Welche Risiken sehen Sie im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungsverfahren?
7. Sehen Sie eine evtl. Gefahr einer Manipulierbarkeit der Teilnehmer?
8. Welche Chancen sehen Sie im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungsverfahren?
9. Welche Möglichkeiten sehen Sie für Bürgerbeteiligungsverfahren?
10. Welche Grenzen sehen Sie für Bürgerbeteiligungsverfahren?
11. Welche Risiken sehen Sie im Zusammenhang mit der Umsetzung der von Bürgern erarbeiteten Vorschläge?
12. Welche Chancen sehen Sie im Zusammenhang mit der Umsetzung der von Bürgern erarbeiteten Vorschläge?
13. Welche Erfahrungen haben Sie bezüglich der Umsetzung der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren („Schubladengutachten“)?
14. Gegner von Bürgerbeteiligungsverfahren übersehen oft...
15. Befürworter von Bürgerbeteiligungsverfahren überschätzen meist...
16. Das Wichtigste bei Bürgerbeteiligungsverfahren ist ...
17. Das Dümme, was man bei Bürgerbeteiligungsverfahren machen kann, ist ...
18. Ein Bürgerbeteiligungsverfahren würde ich ablehnen, wenn ...
19. Aufgabe meiner Diplomarbeit ist es, ein geeignetes Bürgerbeteiligungsverfahren für die Beurteilung eines Stadtentwicklungskonzeptes zu finden. Welches Verfahren würden Sie empfehlen?

### 3. Leitfaden für Experteninterviews mit Bürgermeistern

1. Die Aktivierung der Bürger ist gut für das Gemeinwesen und die Demokratie ist. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
2. Durch die Bürgerbeteiligung lassen sich bessere Ergebnisse erzielen und durch die Einbindung der Bürger werden Verwaltungsentscheidungen besser legitimiert. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
3. Wie beurteilen Sie die Repräsentativität des Stadtrates Ihrer Stadt?
4. Für wie wichtig erachten Sie es, dass Entscheidungen transparent sind und an die Bürger rückgekoppelt werden?
5. Die an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehmenden Bürger sollten repräsentativ für alle Bewohner der Stadt sein. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
6. Sollten an einem Bürgerbeteiligungsverfahren alle Bürger teilnehmen können oder sollte es lieber eine Zufallsauswahl geben?
7. Ein Bürgerbeteiligungsverfahren muss von den kommunalen Entscheidungsträgern unabhängig arbeiten können. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
8. Experten sind der Ansicht, dass folgende Kriterien bei einem Bürgerbeteiligungsverfahren entscheidend sind. Bitte beurteilen Sie diese Kriterien aus Ihrer Sicht.
  - Zufallsauswahl der Teilnehmer
  - Sachliche Information der Teilnehmer
  - Ernsthafter Arbeitscharakter
  - Unabhängiger Durchführungsträger
  - Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse
9. Die Politik muss die Bürgerbeteiligung ernst nehmen und offen für die Ergebnisse sein. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
10. In einem Bürgerbeteiligungsverfahren muss vor allem die bislang ‚schweigende Mehrheit‘ zur Sprache kommen. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
11. Versprechen Sie sich von der Beteiligung der Bürger neue Sichtweisen und Lösungen?
12. In der Bürgerbeteiligung soll möglichst schnell und effektiv gearbeitet werden. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
13. Sollten sich die Bürger für die Umsetzung ihrer Vorschläge und Wünsche engagieren?
14. Bitte beurteilen Sie die folgende Zitat aus Januar-Ausgabe der Le Monde diplomatique: „Die Bürger denken oft weiter, als ihre parlamentarischen Vertreter.“



## 4. Befragung der Buchloer Bürger

### 4.1. Anschreiben

Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie  
PD Dr. Markus Hilpert  
Bastian Goßner  
Universitätsstraße 10 86159 Augsburg



Universität Augsburg

Bei Rückfragen rufen Sie bitte: [REDACTED]

Februar 2005

Universität – Sozial- u. Wirtschaftsgeographie – 86135 Augsburg

Frau

Karolina Mustermann

Wilhelm-Mustermann-Straße 88

86807 Buchloe

#### ***Bürgerbefragung 2005 zur Stadtentwicklung Buchloe in Zusammenarbeit mit der Stadt Buchloe***

#### ***Sehr geehrte Frau Mustermann!***

Seit einem Dreivierteljahr arbeitet die Universität Augsburg an einem Stadtentwicklungskonzept für Buchloe. Befragungen haben bereits ergeben, dass sich eine große Mehrheit der Buchloer dabei für die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ausspricht (Stichwort Bürgerbeteiligung). Herr Bastian Goßner befasst sich daher eingehend mit dem Thema „Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung“, um ein für Buchloe passendes Verfahren zu finden. ***Es geht also ganz konkret um die weitere Entwicklung Ihrer Stadt!***

***Dazu benötigen wir auch Ihre Mithilfe, Sie wurden deshalb per Zufallsverfahren für diese Befragung ausgewählt.*** Nehmen Sie sich daher bitte fünf Minuten Zeit und füllen Sie den beigelegten, für ***Sie persönlich*** bestimmten Fragebogen aus, Sie unterstützen unsere Arbeit damit sehr! Alle Ihre Angaben sind selbstverständlich ***freiwillig*** und vollkommen ***anonym***, es sind keine Rückschlüsse auf Sie möglich.

***Bitte werfen Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum Montag, den 21. Februar 2005 in die bereitgestellten Urnen im Buchloer Rathaus, in der Raiffeisenbank in Buchloe, in der Raiffeisenbank in Lindenberg oder in der Sparkasse in Buchloe.***

Für Ihre Mitarbeit schon jetzt herzlichen Dank!



PD Dr. Markus Hilpert  
(Projektleiter)



Bastian Goßner  
(Diplomand)

## 4.2. Fragebogen



Universität Augsburg

**Hinweis:** Unter Bürgerbeteiligung versteht man die Einbindung der Bürger in politische Entscheidungen. Die Bürger haben dabei die Aufgabe, die Politik zu beraten und ihre Meinungen und Ansichten zu verschiedenen Themen zu äußern.

1. An einem Bürgerbeteiligungsverfahren sollten alle interessierten Bürgerinnen und Bürger teilnehmen können. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

2. An einem Bürgerbeteiligungsverfahren sollten nur Bürger teilnehmen, die durch ein Zufallsverfahren ausgewählt wurden. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

3. Die teilnehmenden Bürger und Bürgerinnen sollten sich zur ernsthaften Mitarbeit mit entsprechenden Leistungen verpflichten. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

4. Welche konkreten Themen zur Entwicklung der Stadt Buchloe sollten Ihrer Ansicht nach in einem Beteiligungsverfahren von den Bürgern und Bürgerinnen intensiv bearbeitet und diskutiert werden?

a) \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

c) \_\_\_\_\_

5. Die an einem Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sollten trotz erhöhten Zeitaufwands umfassend und sachlich informiert werden. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

6. Das Verfahren sollte von einer neutralen Stelle begleitet werden, die von den kommunalen Entscheidungsträgern unabhängig ist. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

7. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sollten dokumentiert und veröffentlicht werden. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

8. Die politischen Entscheidungsträger sollten nach einiger Zeit den Bürgern Bericht erstatten, was mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung geschieht. Ich halte dies für  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

9. Die an einem Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sollten repräsentativ für alle Einwohner der Stadt sein. Ich halte dies für...  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

10. Die Beteiligung von Minderheiten halte ich für...  
(bitte ankreuzen)

sehr wichtig       wichtig       weniger wichtig       unwichtig

11. An einem Bürgerbeteiligungsverfahren würde ich **nicht** teilnehmen, wenn...

- a) \_\_\_\_\_  
b) \_\_\_\_\_  
c) \_\_\_\_\_

Nun noch ein paar Fragen zu Ihrer Person.

12. Bitte verraten Sie uns Ihr Alter

\_\_\_\_\_ Jahre

13. Geschlecht (bitte ankreuzen)

weiblich       männlich

14. Staatsangehörigkeit (bitte ankreuzen)

deutsch       andere, nämlich: \_\_\_\_\_

15. Wo wohnen Sie? (bitte ankreuzen)

Buchloe       Lindenberg       Honsolgen       Hausen

16. Sind Sie Mitglied... (bitte ankreuzen; Mehrfachnennungen möglich)

...einer Partei?       ja       nein  
...eines Vereines?       ja       nein  
...einer Bürgerinitiative?       ja       nein

17. Berufsgruppe (bitte ankreuzen)

Arbeiter/-in       Angestellte/-r       Selbständige/-r       Beamter/-in  
 Arbeitslose/-r       Schüler/-in, Auszubildende/-r, Studierende/-r       Rentner/-in  
 Sonstige       Nicht erwerbstätig

**Nochmals vielen Dank für Ihre Mithilfe!**  
**Bitte vergessen Sie nicht, Ihren Fragebogen rechtzeitig bis zum 21. Februar 2005 abzugeben.**

### 4.3. Detailergebnisse

#### Sachliche und umfassende Information

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	2	,8	,8	,8
sehr wichtig	154	57,9	57,9	58,6
wichtig	103	38,7	38,7	97,4
weniger wichtig	2	,8	,8	98,1
unwichtig	5	1,9	1,9	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Neutraler Durchführungsträger

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	3	1,1	1,1	1,1
sehr wichtig	136	51,1	51,1	52,3
wichtig	86	32,3	32,3	84,6
weniger wichtig	30	11,3	11,3	95,9
unwichtig	11	4,1	4,1	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	1	,4	,4	,4
sehr wichtig	165	62,0	62,0	62,4
wichtig	87	32,7	32,7	95,1
weniger wichtig	10	3,8	3,8	98,9
unwichtig	3	1,1	1,1	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Berichterstattung durch Entscheidungsträger

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	3	1,1	1,1	1,1
sehr wichtig	189	71,1	71,1	72,2
wichtig	64	24,1	24,1	96,2
weniger wichtig	5	1,9	1,9	98,1
unwichtig	5	1,9	1,9	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Ernsthafte Mitarbeit

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	7	2,6	2,6	2,6
sehr wichtig	60	22,6	22,6	25,2
wichtig	124	46,6	46,6	71,8
weniger wichtig	54	20,3	20,3	92,1
unwichtig	21	7,9	7,9	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Teilnahme von Minderheiten

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	7	2,6	2,6	2,6
sehr wichtig	46	17,3	17,3	19,9
wichtig	112	42,1	42,1	62,0
weniger wichtig	73	27,4	27,4	89,5
unwichtig	28	10,5	10,5	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Teilnahme aller Interessierten

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	7	2,6	2,6	2,6
sehr wichtig	140	52,6	52,6	55,3
wichtig	97	36,5	36,5	91,7
weniger wichtig	14	5,3	5,3	97,0
unwichtig	8	3,0	3,0	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Teilnahme nur nach Zufallsauswahl

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	6	2,3	2,3	2,3
sehr wichtig	15	5,6	5,6	7,9
wichtig	50	18,8	18,8	26,7
weniger wichtig	97	36,5	36,5	63,2
unwichtig	98	36,8	36,8	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Repräsentativität für Gesamtbevölkerung

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig keine Angabe	6	2,3	2,3	2,3
sehr wichtig	82	30,8	30,8	33,1
wichtig	124	46,6	46,6	79,7
weniger wichtig	44	16,5	16,5	96,2
unwichtig	10	3,8	3,8	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Geschlecht

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Weiblich	142	53,4	53,4	53,4
Männlich	124	46,6	46,6	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

#### Staatsangehörigkeit

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Deutsch	263	98,9	98,9	98,9
Andere	3	1,1	1,1	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

### Wohnort

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Keine Angabe	2	,8	,8	,8
Buchloe	232	87,2	87,2	88,0
Lindenberg	25	9,4	9,4	97,4
Honsolgen	6	2,3	2,3	99,6
Hausen	1	,4	,4	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

### Mitglied Partei

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Keine Angabe	46	17,3	17,3	17,3
nein	201	75,6	75,6	92,9
ja	19	7,1	7,1	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

### Mitglied Bürgerinitiative

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Keine Angabe	54	20,3	20,3	20,3
nein	200	75,2	75,2	95,5
ja	12	4,5	4,5	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

### Mitglied Verein

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Keine Angabe	5	1,9	1,9	1,9
nein	85	32,0	32,0	33,8
ja	176	66,2	66,2	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

### Berufsgruppen

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig Keine Angabe	2	,8	,8	,8
Arbeiter	17	6,4	6,4	7,1
Angestellter	81	30,5	30,5	37,6
Selbständiger	17	6,4	6,4	44,0
Beamter	31	11,7	11,7	55,6
Arbeitsloser	4	1,5	1,5	57,1
Schüler/Azubi/Studi	20	7,5	7,5	64,7
Rentner	66	24,8	24,8	89,5
Sonstige	10	3,8	3,8	93,2
Nicht erwerbstätig	18	6,8	6,8	100,0
Gesamt	266	100,0	100,0	

An einem Bürgerbeteiligungsverfahren würde ich nicht teilnehmen, wenn...	Anzahl
die Ergebnisse ignoriert/nicht ernst genommen/nicht umgesetzt würden / die Beteiligung nur Alibi-funktion hätte	35
Parteien, Vereine usw. Einfluss ausübten / Stadträte und andere Repräsentanten mitmachten	27
mich das Thema nicht betreffe/interessierte / ich das Thema als unwichtig empfinde	17
man nichts bewegen/ändern könnte	16
der Zeitaufwand zu groß würde	11
nur Politiker und Stadträte Entscheidungen fällten	11
die Information der Bürger lückenhaft/schlecht/unzureichend wäre	10
es um Eigeninteressen/bestimmte Interessen ginge	6
die Themen für die Bürgerinnen und Bürger nicht verständlich wären / die Fachkompetenz überstiege	5
es mich Geld kosten würde	4
ich keine Zeit/Lust hätte	4
nur unwichtige Themen behandelt würden	4
kein fachlicher Support gegeben / der Durchführungsträger inkompetent/unseriös wäre	3
man einer Partei oder Religion angehören müsste	3
die Stadt zu den Verbesserungsvorschlägen keine Stellung bezöge / nicht mit den Bürgern über das Endergebnis diskutierte	2
einzelne Gruppen stärker beteiligt würden als ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend	2
es eine Zufallsauswahl gäbe	2
es keine Zufallsauswahl gäbe	2
es nicht freiwillig wäre	2
es zu aufwändig wäre	2
hohe Kosten entstünden	2
ich längere Zeit nicht vor Ort wäre	2
ich meine Meinung nicht kundtun dürfte	2
mich die Zukunft der Stadt nicht interessierte	2
nicht alle gesellschaftlichen Gruppen repräsentiert würden	2
nichts an die Öffentlichkeit käme / es keine Veröffentlichung gäbe	2
nur Bürger aus bestimmten Gesellschaftsklassen teilnehmen dürften	2
ausländische Mitbürger ein Mitspracherecht hätten	1
das Auswahlverfahren ungerecht wäre	1
das Beteiligungsverfahren nicht aktuell wäre	1
das Beteiligungsverfahren nicht von einem Institut geleitet würde	1
das Beteiligungsverfahren rassistisch ausgerichtet wäre	1
das mit Streitigkeiten enden würde	1
das nichts neues brächte	1
das Verfahren für den Wahlkampf genutzt würde	1
das Verfahren nicht dem Allgemeinwohl diene	1
das zur öffentlichen Diskussion stünde	1
der Bürgermeister nicht innovativ wäre	1
der Stadtrat mein vollstes Vertrauen hätte	1
die Befragung von einer Partei ausginge	1
die Presse nicht vorab informierte	1
die Stadt nur Geld sparen wollte	1
die Stimmrechte ungerecht verteilt wären	1
die Teilnehmer einen Alleinvertretungsanspruch erheben und Vorschläge von Fachleuten ablehnen würden	1
die Vorbereitung ungenügend wäre	1
die wahren Probleme nicht erkannt würden	1
ein "Hornberger Schießen" drohte	1

eine bestimmte Einstellung erwartet würde	I
Entscheidungen zugunsten der Stadt und nicht der Bürger gefällt würden	I
Entscheidungen zugunsten der Unternehmer schon feststünden	I
Ergebnisse verfälscht würden	I
es nach Ideologie röche	I
es quotenabhängig wäre	I
es undemokratisches Verhalten beinhalten würde	I
es unseriös wäre	I
etwas, das langfristig sinnvoll wäre, am Geldmangel scheiterte	I
ich "Neubürger" wäre	I
ich andere Meinungen nicht akzeptieren würde	I
ich bald wegzöge	I
ich dadurch zusätzliche Arbeit hätte, die nicht bezahlt würde	I
ich deswegen öffentlichem Druck ausgesetzt wäre	I
ich keine Aufforderung bekäme	I
ich krank wäre	I
ich politisch uninteressiert wäre	I
ich repräsentiert werde	I
ich von der Wichtigkeit nicht überzeugt wäre	I
im Team nicht zusammengearbeitet würde	I
immer derselbe Bürger ausgewählt würde	I
inkompetente Leute entschieden	I
Interessen einseitig vertreten würden	I
keine Alternativen aufgezeigt würden	I
keine Begründung zur Entscheidung geliefert würde	I
keine klare gedankliche Strukturierung erkennbar wäre	I
Minderheiten ausgeschlossen würden	I
nicht alle Bürger mitmachen würden	I
nicht mindestens 25% der Bürgerinnen und Bürger teilnehmen würden	I
nur diskutiert und nichts entschieden würde	I
nur Wichtigster das große Wort führten	I
persönliche Nachteile zu befürchten wären	I
Stadtrat und Bürgermeister das letzte Wort hätten	I
Vetternwirtschaft betrieben würde	I



Inhalte für ein Beteiligungsverfahren in Buchloe, Nennungen	Anzahl
Kindergärten, Schulen, Bildungswesen	76
Industrie- und Gewerbeansiedlungen	66
Tourismus und Freizeit, Erholungswert, Gastronomie	55
Verkehrsentwicklung, -planung und -situation	30
Bebauung, Baugebiete	28
Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung	26
Kino	25
Straßenausbau, Straßenrückbau	25
Geschäftsstruktur, Einkaufsstandort	24
Stadtentwicklung, -architektur und -gestaltung	24
Kultur	23
Kinder- und Jugendeinrichtungen, Jugendschutz	22
Bahnhofsumgestaltung	21
Rad- und Wanderwege	15
Finanzen, Haushaltsplanung, Steuern, Gebühren	13
Infrastrukturentwicklung	11
Zentrale Funktionen, Kaufkraftbindung, Innenstadtentwicklung	11
Leitbildentwicklung	10
Verkehrsberuhigung	10
Mobilfunk, Strahlenbelastung	9
Lärm- und Schadstoffbelastung bzw. Schutz	8
Öffentlicher Verkehr	8
Soziale Einrichtungen	8
Hallenbad	7
medizinische Infrastruktur, Krankenhaus	7
Straßenreinigung und -räumung	7
Umwelt	7
Sicherheit	6
Stadtsaal	6
Altenpflege	5
Service- und kundenorientierte Verwaltung, Bürgerfreundlichkeit	5
Stadtverschönerung, Ortsbild	5
Sportanlagen	4
Steigerung des Bekanntheitsgrades der Stadt	4
Vermarktung der Stadt	4
Vorhaben von allgemeinem Interesse, allgemeine Einbindung der Bürger	4
Einbindung der Neubürger, Zuwanderung	3
Servicestelle für ansiedlungswillige Unternehmen, Wirtschaftsförderung	3
Steigerung der Attraktivität der Stadt	3
Energieversorgung	2
Fast-Food-Restaurant	2
Miteinander stärken, gemeinsame Aktionen aller Art	2
Regionalflughafen	2
Vereinswesen	2
Altlandkreis Kaufbeuren besser im Kreistag vertreten	1

Anspruchsdenken ändern	I
Auflösung des Übersiedlerheimes	I
Aussprache über vorbereitete Konzepte	I
Behindertenbeirat	I
Behindertengerechte Stadtgestaltung	I
Beratung und Betreuung	I
Einheimischenmodell bei der Bebauung	I
Erschließung	I
Familienpolitik	I
Gärtnerische Friedhofsgestaltung	I
Gemeinschaftseinrichtungen	I
Grundsatzentscheidungen im Verwaltungsbereich	I
Information über Pläne	I
Information zu allem	I
Integration von Ausländern	I
Keine Ausländerghettos	I
Kolping	I
Kommunalpolitik allgemein	I
Kooperation mit Nachbarstädten	I
Mehr Rechte für deutsche Buchloer	I
Neubau Feuerwehrhaus	I
Neue Einrichtungen	I
Neutralität im Stadtrat	I
Nutzung leer stehender Gebäude	I
Nutzungskonzept alter Festplatz	I
Öffentliche Einrichtungen	I
Sauberkeit der Stadt	I
Schaffung eines Wir-Gefühls	I
Stadtmarketing	I
Stadtratsentscheidungen	I
Standortstrategien	I
Überwachung der Bürgerpflichten	I
Wasserversorgung	I
Wirtschaftliche Entwicklung	I
Wohnungspolitik	I