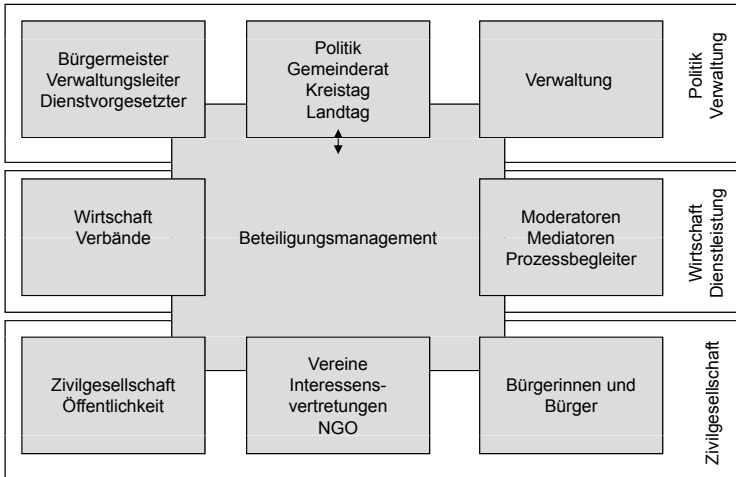


## 2. Akteure bei Bürgerbeteiligungsprozessen

### 2.1 Akteure und Rollen



**Abbildung 4:** Übersicht der Steuerungsakteure im trisektoralen Umfeld

Bürgerbeteiligung führt zu einer Veränderung der bestehenden Kräfteverhältnisse in Staat und Gesellschaft und damit zu Machtverschiebungen. Abbildung 4 zeigt, welche Akteure oder Akteursgruppen daran beteiligt sind und welchen Sektoren diese angehören.<sup>79</sup>

**Erfordernis eines  
Beteiligungs-  
managements**

Zentrale Organisationseinheit in diesem Geflecht ist das Beteiligungsmanagement. Es steuert die Veränderungen, organisiert Beteiligungsprozesse und fördert die Zusammenführung beider Systeme. Je nach Größe der Verwaltung oder nach Umfang und Komplexität der Beteiligungslage umfasst das Beteiligungsmanagement eine oder mehrere Personen, die entweder eine eigene Organisationseinheit bilden oder aus persönlichem Referent des Bürgermeisters, Geschäftsstel-

<sup>79</sup> Eigene Darstellung.

	<p>lenreferent des Gemeinderats, Pressereferent, Ehrenamts- und Qualitätsbeauftragten und Fachvertretern zu einem Projektteam zusammengeführt sein können. Als Beteiligungsmanagement wird hier eine Aufgabe beschrieben, die bestimmte Funktionsanforderungen erfüllen muss, die nicht zwingend auch eigene Stellen besetzen müssen.</p>
<b>Die Bediensteten sind Betroffene und Gestalter gleichermaßen</b>	<p>Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sind Betroffene und Mitgestalter der Veränderungen. Betroffene sind sie insoweit, als sie ihren Aufmerksamkeits- und Handlungsfokus erweitern müssen. Sie sind Mitgestalter, da sie durch die Art ihres Handelns in die Rolle des „Glaubwürdigkeitsmittlers“ schlüpfen und damit wesentlich die von ihrer Organisation ausgehende „Beteiligungshygiene“ bestimmen.<sup>80</sup></p>
<b>Politische Verantwortung</b>	<p>Bürgermeister, Verwaltungsleiter und Dienstvorgesetzte tragen die dienstliche Verantwortung für ein professionelles Beteiligungsmanagement und für eine entsprechende strategische und operative Ausrichtung ihrer Verwaltung. Die Politik trägt die politische Verantwortung für die Herstellung Ermöglicher Bedingungen sowie für ein nachhaltiges Gelingen und Erleben von Beteiligungsprozessen, wozu auch die Findung eines eigenen neuen politischen Selbstverständnisses gehört, das Konkurrenzfragen vorbeugt und Interessenlagen klärt.</p>
<b>Prozessbegleiter und andere Rollen</b>	<p>Moderatoren, Mediatoren und sonstige Prozessbegleiter unterstützen und beraten das Beteiligungsmanagement bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen, sofern diese Aufgaben vom Beteiligungsmanagement nicht selbst ausgeführt werden können. Ob die Durchführung von Beteiligungsprozessen selbst durchgeführt oder fremdvergeben werden soll, sollte wesentlich von den vorhandenen Fähigkeiten und einer antizipierten Interessenkollision ab-</p>

---

<sup>80</sup> Der Begriff ist angelehnt an den der Motivationspsychologie entnommenen Begriff des Hygienefaktors. Dieser verhindert bei positiver Ausprägung die Entstehung von Unzufriedenheit, kann aber nicht zur Zufriedenheit beitragen bzw. diese selbst erzeugen. Häufig werden diese Faktoren gar nicht bemerkt oder als selbstverständlich betrachtet. Sind sie aber nicht vorhanden oder werden sie entzogen, empfindet man dies als Mangel oder Verlust, der zur Unzufriedenheit führt. So wird vor wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen eine angemessene Beteiligung erwartet. Wird infolge von Beteiligungsprozessen seitens der Verwaltung nicht im Sinne einer partizipativen Erwartung gehandelt, kann das zu Glaubwürdigkeitsproblemen führen.

hängig gemacht werden. Arbeiten Behörden und Vorhabenträger schon längere Zeit zusammen oder ist die Behörde möglicherweise auch Vorhabenträger, was aus einer bürgerschaftlichen Sicht betrachtet eine Interessenverflechtung nahelegen kann. Diese Zuschreibung kann den Beteiligungsprozess belasten. Man kann sie vermeiden, wenn ein Prozessbegleiter oder ein Moderator als neutraler Dritter eingebunden werden. Wirtschaft und Verbände sollten Beteiligungsprozesse unterstützen, indem sie Projekte und Vorhaben rechtzeitig anzeigen, ihre Absichten erläutern und im wohl verstandenen Eigeninteresse auch selbst Beteiligungsprozesse veranlassen (vgl. dazu auch Nr. 2.2.3).

Im Interaktionsgeflecht der Akteure können drei Wirkungszusammenhänge unterschieden werden (Einkreisungen), denen zwei grundsätzlich unterschiedlich zu gestaltende Problemlagen zu Grunde liegen (Abbildung 5). Unterschieden werden können folgende Wirkungszusammenhänge:

- Die Interaktionen zwischen den staatlichen Institutionen Politik und Verwaltung (Staat) zum einen,
- die Interaktionen zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft zum anderen und
- die Interaktionen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.<sup>81</sup>

Im Mittelpunkt der Trias von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft steht die Bewältigung des oben skizzierten Mentalitätswandels, da sich infolge von nachhaltiger Bürgerbeteiligung das klassische Verständnis von Regieren und Verwaltung verändert.

Im Mittelpunkt der Trias von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft stehen Maßnahmen zur Gestaltung einer zivilgesellschaftlichen Infrastruktur. Denn Zivilgesellschaft im Sinne einer Zivilisierung der Gesellschaft funktioniert insbesondere dann, wenn der Staat Spielräume für Mitgestaltung und Mitbestimmung einräumt, die Wirtschaft nicht nur Gewinnmaximierungsziele verfolgt, sondern sich auch für eine sozial stabile Gesellschaft als Voraussetzung für erfolgreiches Wirt-

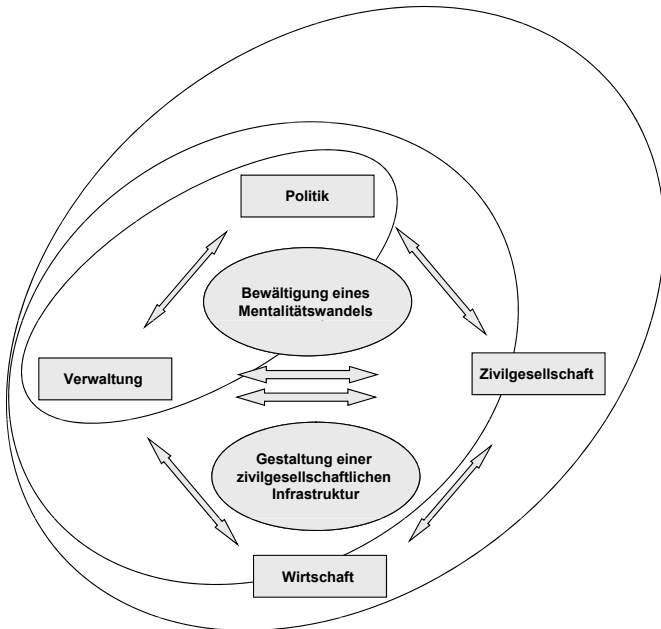
**Wirkungszusammenhänge und zentrale Problemstellungen**

**Anforderungen an zivilgesellschaftliche Akteure**

---

<sup>81</sup> Klages, H. & Vetter, A., 2011, S. 238; Insoweit wird der dort vertretene dialogische Ansatz erweitert.

schaften engagiert und die zivilgesellschaftlichen Organisationen (wie Vereine, Verbände) nicht nur auf Verberuflichung und Professionalisierung setzen, sondern immer auch Anockstelle für bürgerschaftliches Engagement bleiben.<sup>82</sup>



**Abbildung 5:** Trisektoraler Dialog

<sup>82</sup> Dass die Wirtschaft bei dieser Betrachtung ein wichtiges Element ist, zeigt sich auch daran, dass bei Genehmigungsverfahren aus der Sicht der Öffentlichkeit Verwaltung und private Vorhabenträger „in einem Boot“ sitzen und aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger die Genehmigungslage zwischen diesen bereits so festgezurrt ist, dass eine wirksame Bürgerbeteiligung kaum noch möglich ist. Daher gleichen Anhörungen oder Erörterungen in den Ohren der beteiligten Bürgerschaft auch eher der Verteidigung einer bestimmten Positionen als einem offenen Dialog. Einwendungen oder Anregungen der Bürgerinnen und Bürger werden als Angriffe auf diese Positionen gewertet. Hinzu kommt, dass die Wirtschaft die Öffentlichkeit gezielt für die Produktwerbung nutzt, um für ihre Produkte Aufmerksamkeit zu erhalten. Diese Aufmerksamkeit kann zu unterschiedlichen Effekten führen. Sie kann von der Kaufempfehlung bis zum Flashmobbing führen, wenn beispielsweise das Gesamtverhalten des Unternehmens angesichts bestimmter Wertmaßstäbe irritiert. Zur Professionalisierung der Vereinslandschaft vgl. Rübke, T., 2011; [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/01/n11\\_roebke\\_.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/01/n11_roebke_.pdf) (Stand: 16. Mai 2014).

Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung funktionieren insbesondere dann, wenn jeder Einzelne bereit ist, seinen individuellen Handlungsradius zu erweitern und in der Lage ist, allgemeine Wahrnehmungen von persönlichen Befindlichkeiten zu abstrahieren. Denn der Bürgerbeteiligung liegt ein Bürgerbild zu Grunde, bei dem es dem Einzelnen um die Mitwirkung am Gemeinwesen geht. Demokratie in diesem normativen Sinne verstanden bedeutet, dass man sich für wichtige Fragen der Gesellschaft interessiert und einbringt, auch wenn davon „nicht nur der eigene Vorgarten“ betroffen ist. Ausgehend von diesem Anspruch und angesichts einer weit verbreiteten hedonistischen Werteorientierung ist Bürgerbeteiligung ein gesellschaftlicher Sozialisationsprozess, der wesentlich durch politische Bildung in den Schulen, gute Verwaltungserfahrungen sowie positive Selbstwirksamkeitserfahrungen in kommunalen Projekten und im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements gefördert werden sollte.<sup>83</sup> Kennzeichen einer solchen idealisierten Zivilgesellschaft sind Gewaltfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Respekt, demokratische Prinzipien, Gerechtigkeit, Pluralität und Toleranz, die in dem hier skizzierten Rahmen vorbildgebend eingeübt werden sollten, damit Staat und Gesellschaft in die Lage versetzt werden, künftige Herausforderungen gemeinsam bewältigen zu können.<sup>84</sup>

---

83 Das Verhältnis von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung kann wie folgt aufgelöst werden: Bürgerengagement entsteht aus der Zivilgesellschaft heraus. Es kann vom Staat allenfalls mittelbar beeinflusst werden, in dem Räume zur Verfügung gestellt werden, in und über die sich Bürgerengagement entwickeln kann. Demgegenüber bezieht sich Bürgerbeteiligung auf ein konkretes Objekt, an dem man beteiligt wird. Dieses Beteiligung kann sowohl als „Bottom-up“ als auch als „Top-down“ Prozess laufen, je nachdem, vom wem die Beteiligungsinitiative ausgeht. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements verbindet diese beiden Ausprägungen (Beck, I., 2013, S. 4).

84 Klie, Th., 2011; Leitfaden „Zivilgesellschaftliche Infrastruktur in (Ost-)Deutschland: <http://www.partizipative-kommune.de/aktuelles.html> (Stand: 16. Mai 2014).

## 2.2 Konfliktfelder und Lösungen

Bürgerbeteiligung ist nicht frei von Konflikten. Wird in das hier skizzierte Beziehungsgefüge eingegriffen, führt das regelmäßig dazu, dass die bestehenden Identitäten und Kräfteverhältnisse in Frage gestellt werden und daher neu austariert werden müssen. Ausgehend von den in Abbildung 6 wiedergegebenen Beziehungen werden nachfolgend folgende Konfliktlinien erörtert: zwischen Verwaltung und Bürgern, zwischen Gemeinderat und Bürgern und zwischen Verwaltung und Wirtschaft.<sup>85</sup>

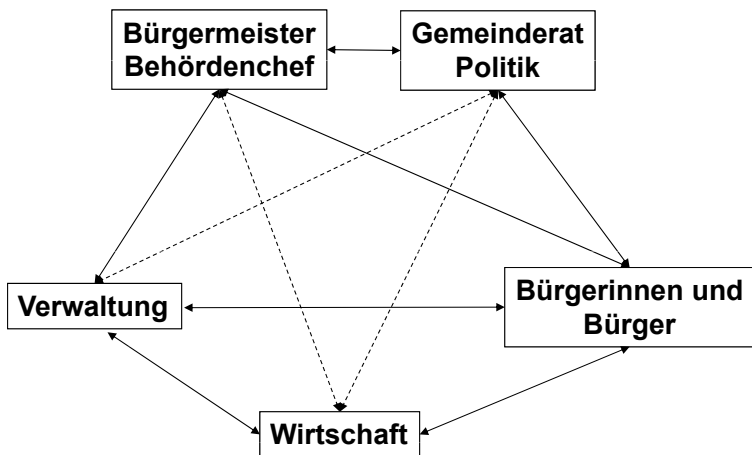


Abbildung 6: Beziehungen der Beteiligungsakteure

### 2.2.1 Verwaltung versus Bürger

Wettbewerb um  
Expertisen

Ein potenzielles Konfliktfeld zwischen Verwaltung einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits betrifft die Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Expertisen zu Gemeinwohlaussagen. Bei der Bestimmung oder Ausfüllung dessen, was unter Gemeinwohl zu verstehen ist, war die Verwaltung bislang weitgehend autonom.<sup>86</sup> Es entspricht ihrem Selbstverständnis

<sup>85</sup> Eigene Darstellung.

<sup>86</sup> Bogumil, J., 2003, S. 38.

ausschließlicher Experte für Planung, Entwicklung und Verwaltung von öffentlichen Gemeingütern zu sein. Die Verwaltung sammelt eigenverantwortlich Daten und führt die Entscheidungsreife von Sachverhalten herbei. Nur sie ist dazu als „ausführende Gewalt“ legitimiert. Sie besitzt dafür die erforderliche Informationsverarbeitungs-kompetenz und hat daher – dem Selbstverständnis folgend – auch die alleinige Selektions- und Deutungsmacht über die einer Entscheidung zuzuführenden Inhalte. Hinzu kommt, dass sie über diverse Beschleunigungsgesetze angehalten wird, Verfahren zügig oder in knapp bemessenen Fristen umzusetzen. Mit einem erstarkten Bürgerwillen erhält sie eine Expertenkonkurrenz, zusätzliche Aufgaben und eine Entschleunigung durch vorgelegte oder parallel verlaufende nicht förmliche Verfahren, was zu einem Zielkonflikt führt.<sup>87</sup> Hinzu kommt, dass der Einwendungsausschluss infolge eingetretener Präklusion zu vorgezogenen Anfechtungen geführt und damit eine Anfechtungskultur gefördert hat, die nicht Schritt hält mit einer parallel sich entwickelnden Beteiligungskultur. Der sich beteiligende Bürger wird damit zunächst zum Störer. Er verursacht Aufwand, wenn zivilgesellschaftliche Akteure neue auf Kooperation setzende Handlungsformen einfordern und damit das klassische Verwaltungsmanagement herausfordern. Die Bürgerinnen und Bürger greifen nach den ureigensten Kompetenzen der Verwaltung. Die Bediensteten müssen daher lernen, sowohl Mentoren als auch Multiplikatoren einer Verwaltungskultur zu sein, die Experimentierfreude und Kreativität zulässt.<sup>88</sup> Denn in der Wissensgesellschaft ist relevantes Wissen ein knappes Gut. Das für Problemlösungen erforderliche Wissen ist heute auf viele gesellschaftliche Akteure verteilt.<sup>89</sup> Daher ist ein offener Umfang mit Experten und deren Wissen wichtig. Auch der Bürger ist Experte seines eigenen Lebensumfelds und Träger von wertvollem Erfahrungswissen, das anzunehmen und zu nutzen ist. Zivilgesellschaftliche Akteure sind Parallelexperten. Sie möchten in dieser Rolle wertgeschätzt, eingebunden und an der Entscheidungsfin-

**Bürgerexperten  
einbinden**

---

<sup>87</sup> Gurlit, E., 2012, S. 833.

<sup>88</sup> KGSt-Bericht 1999, S. 46.

<sup>89</sup> Collet, S. & Tillmann, D. & Schwickert, D., 2011, S. 14.

derung beteiligt werden. Sie erwarten Kompromissfähigkeit und die Ausschöpfung von Spielräumen, insbesondere dann, wenn sie Lasten tragen oder gemeinwohlorientierte Aufgaben und Verantwortung übernehmen.

Bürgerbeteiligung tangiert nicht das Entscheidungsrecht zuständiger Behörden

### Das NIMBY-Phänomen

Einbindung, Beteiligung und Netzwerkbildung können auch dazu führen, dass partikulare Interessen mehrheitsfähig werden, die sich dann auf einen Konsens der „Betroffenen“ gegenüber den „Herrschenden“ berufen.<sup>90</sup> Diese als NIMBY-Phänomen (Not in my Backyard) bekannte Erscheinung beschreibt das grundsätzliche Einverständnis mit einer Veränderung, solange man nicht selbst betroffen ist. Diese Überdeterminierung persönlicher Befindlichkeit gegenüber Allgemeininteressen kann Kritiker in der Ablehnung einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung bestärken, da sie grundsätzlich geeignet ist, Mehrheitsregeln auszuhebeln und damit Grundlagen demokratischer Entscheidungsfindung in Frage zu stellen. Worauf ist dieses Phänomen zurückzuführen?<sup>91</sup>

- Menschen verfügen heute über mehr und größere Vermögenswerte, die sie vor Zugriffen oder merkantilen Wertminderungen schützen möchten.<sup>92</sup> Auch das Wohlstandsniveau, die Besitzstandswahrung sowie die Sehnsucht nach Konstanz und Beschaulichkeit haben die Protestbereitschaft gefördert.
- Menschen haben eine größere Sensibilität in Bezug auf die Verschlechterungen der eigenen Lebensqualität entwickelt.
- Gesellschaftliche Vorbilder, die bereit sind, ihre Einzelinteressen überzeugend zurückzustellen, fehlen. Hinzu kommt, dass eine Entkoppelung der Bürger von den wirtschaftlichen und politischen Eliten stattgefunden hat.

---

<sup>90</sup> Nolte, P., 2011, S. 11.

<sup>91</sup> Vgl. dazu als gute Zusammenfassung: <https://www.rwe.com/web/cms/de/1701490/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/ergebnisse-der-untersuchung/4-warum-buerger-protestieren/> (Stand: 16. Mai 2014).

<sup>92</sup> Schutz vor Beeinträchtigungen durch vorbeiführende Strommasten. Zum Schutz vor potenziellen Wertminderungen durch Mobilsendemasten vgl. das Urteil des BGH vom 24. Januar.2014, Az. V ZR 48/13.

- Stattdessen hat sich aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger eine Distanz gegenüber dem weitgehend geschlossenen politischen System aufgebaut, das das Bedürfnis nach Authentizität und Wahrhaftigkeit nicht mehr genügend bedient.
- Zum Ausdruck kommen auch weltanschauliche und altruistische Motive. So bestehen generelle Vorbehalte gegen Großprojekte.<sup>93</sup>
- Hinzu kommen die medialen Möglichkeiten, wonach es jeder Person möglich ist, sich in die Referenzgruppe einzubringen, die seiner Interessenlage entspricht und diese mit anderen zu vernetzen und dabei andere Interessen und Lebenslagen auszublenden.

Strittig ist nur, ob dieses Phänomen auch auf einen generell rückläufigen Gemeinsinn zurückzuführen ist.<sup>94</sup> Das NIMBY-Phänomen ist regelmäßige Folge einer emotionalen Aufladung direkter Betroffenheit. Dabei kann man durchaus Verständnis dafür haben, dass das Maß der Belastung überschritten ist, wenn eine neue Stromtrasse in Wohnhausnähe vorbeigeführt werden soll, wenn auf der anderen Seite des Grundstücks eine vielbefahrene Straße liegt. Gerade deshalb ist es wichtig, komplexe Sachverhalte zu entemotionalisieren und dazu neutrale Menschen in die Bewertung einzubinden, was beispielsweise mit Hilfe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger gelingen kann, die dann in Form eines Bürgergutachtens oder eines Panels ihre Belastungseinschätzung abgeben oder Alternativen aufzeigen.

Für viele Verwaltungsangehörige sind die bestehenden förmlichen Verfahren ausreichend. Dabei verkennen sie, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen förmlichen Verfahren eine andere Zielrichtung verfolgt, als die hier angesprochenen informellen Verfahren. Denn förmliche Beteiligungen dienen primär der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens. Doch Bürgerbeteiligung dient neben der Akzeptanz und dem Rechtsfrieden auch der Konfliktvermeidung sowie der Er-

**Komplementäre  
Verfahren**

<sup>93</sup> <http://www.rwe.com/web/cms/de/1701490/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/ergebnisse-der-untersuchung/4-warum-buerger-protestieren/> (Stand: 16. Mai 2014).

<sup>94</sup> Klages, H., in: <https://www.rwe.com/web/cms/de/1701570/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/expertenstimmen/prof-dr-helmut-klages/> (Stand: 16. Mai 2014).

schließung des in der Gesellschaft ruhenden Humanvermögens und damit der Erkenntniserweiterung. Diese Ziele können nur dann wirksam werden, wenn komplementär zum förmlichen Verfahren auch nicht-förmliche bzw. informelle Verfahren vorgesehen werden, die dann vor der Behördenentscheidung so miteinander gekoppelt werden, dass der Erkenntnisgewinn eines jeden Verfahrens bezogen auf das Verfahrensziel optimal genutzt werden kann. Diese Erweiterung ist geboten, da nur informelle Verfahren über die Elastizität verfügen, die erforderlich ist, um auf Interessengruppen und Einzelakteure situativ eingehen zu können.

**Beteiligungs-  
management als  
Macher**

Beteiligungsmanagement kann zu einem machtvollen Querschnittsbereich aufsteigen, wenn dieses den Bereich des „Neutralen“ verlässt und sich zu stark mit den Interessen der zivilgesellschaftlichen Akteure solidarisiert. Denn diese Tätigkeit lebt zu einem gewissen Grad von persönlichen Verbindungen, Vertrauen und Engagement. Dann können die Grenzen zwischen Funktion und zugewiesener Vertrauensstellung oder öffentlichem Amt und privatem Engagement schnell verschwimmen. Verstärkt wird diese Konfliktlage, wenn die Bürgerinnen und Bürger diesen kommunalen Akteuren auf Grund ihrer Stellung und ihrer Expertise Handlungsmacht zuweisen und daher das Beteiligungsmanagement gezwungenermaßen zum eigentlichen „Macher“ der Beteiligung wird. In diesem Prozess, bestehend aus funktionalen Möglichkeiten und ausgelöstem Erwartungsdruck, können leicht die Grenzen der Loyalität verschwimmen.

### 2.2.2 Gemeinderat versus Bürger

**„Nebenparlament“ und  
Gemeinderat**

Die Politik spielt eine entscheidende Rolle zu Beginn und am Ende eines Beteiligungsprozesses, wenn die strategischen Weichen für eine systematische und strukturierte Bürgerbeteiligung gestellt werden, wenn über Einzelfälle entschieden wird und wenn die Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen in die politische Abwägung einfließen. Doch trotz der nach wie vor mächtigen Rolle der politischen Ebene bestehen zum Teil erhebliche Vorbehalte gegen mehr Bürgerbeteiligung, weil damit Politik nicht mehr nur von oben Top-Down gesteuert