

Die Sprache der Bürgerbeteiligung¹

Ergebnisse einer Untersuchung von Leitlinien zur kommunalen Partizipation

Johannes Jones, Constanze Hahn, Anna Meisinger, Johanna Meyer, Marcus Müller, Elisa Starke

Bürgerbeteiligung ist eines der Schlagwörter der Stunde und wird allerorts als Rezept gegen den Verdross an Politik und Demokratie empfohlen. Was darunter allerdings genau zu verstehen ist, ist weit weniger klar. In vielen Städten und Gemeinden im deutschsprachigen Raum haben sich Gremien aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft gebildet, in denen darüber diskutiert wird, welche Formen der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung des Gemeinwesens angemessen und wünschenswert sind. Die Ergebnisse solcher Diskussionen werden dann in „Leitlinien“ oder „Richtlinien“ zusammengefasst und oft online publiziert. Die Dokumente, die dabei entstehen, sind so unterschiedlich wie die Zusammensetzung der Zirkel, aus denen heraus sie geschrieben werden. Dennoch kristallisieren sich Tendenzen eines Verständnisses von Bürgerbeteiligung heraus. Dieser Report beruht auf einer sprachwissenschaftlichen Auswertung aller im Internet dokumentierten Texte dieser Art im deutschsprachigen Raum.

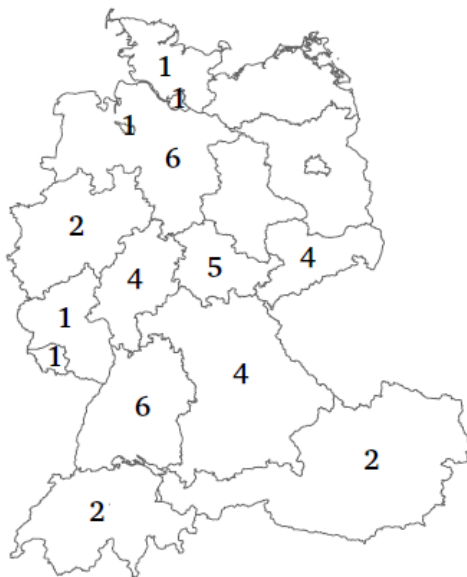


Abb.1: Leitlinien im deutschsprachigen Raum: Anzahl der Dokumente in den Bundesländern, Österreich und der Schweiz (Graphik: Constanze Hahn bearbeitete Vorlage: NordNordWest, CC BY-SA 3.0, https://de.wikipedia.org/wiki/Vorlage:Positionskarte_D-A-CH#/media/File:D-A-CH_location_map.svg).

¹ Dieser Report beruht auf Ergebnissen des Seminars ‚Die Sprache der Bürgerbeteiligung‘, das im Sommersemester 2016 an der TU Darmstadt von Prof. Dr. Marcus Müller in Kooperation mit dem Informatiker Joseph Attmann (Heidelberg) durchgeführt wurde.

Was ist Bürgerbeteiligung?

Vor allem die Erkenntnis, dass gesellschaftliche Probleme auch Angelegenheiten der Zivilgesellschaft sind, ließ die Entwicklung zu, Bürgerinnen und Bürger durch dialogorientierte Beteiligungsformen intensiver in kommunalpolitische Entscheidungen einzubinden (Mauch, 2014, S. 18–20). Das daraus resultierende Staatsleitbild Governance vollzieht mit der Hinwendung zur aktiv gestaltenden bzw. mitgestaltenden Bürgerbeteiligung einen Paradigmenwechsel vom traditionell-hierarchischen Verwaltungshandeln hin zu einer „Vergesellschaftung der Problemlösungswege, indem gemeinsam [Staat und Gesellschaft] Analysen angestellt oder Alternativen und Varianten entwickelt werden“. Folglich trägt Partizipation zur Akzeptanz seitens der Bürger und damit zur Legitimierung der getroffenen Entscheidungen bei. Kalb (2013) definiert Bürgerbeteiligung „in Abgrenzung zu Bürgerentscheiden (z.B. ‚Wahlen‘ oder ‚Volksabstimmungen‘, vgl. auch GG Art 20 [Prinzip der Volkssouveränität]) als ‚Mitsprache‘ oder ‚Teilhabe‘ (‚Partizipation‘) der Bürgerinnen und Bürger an politischen Planungsprozessen sowie Entscheidungen“ (S. 7). Darin spiegelt sich auch die grundsätzliche Unterscheidung in gesetzlich vorgeschriebene oder formelle Beteiligungsverfahren und die freiwillige, dialogorientierte oder informelle Bürgerbeteiligung wider.

Bürgerbeteiligung ist aufgrund politischer Konflikte der letzten Jahre (zum Beispiel Stuttgart 21, Energiewende, Stromtrassen, Flüchtlinge) wieder mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit vorgedrungen, weshalb verschiedenste Beteiligungsverfahren genutzt und ausprobiert werden. Nicht zuletzt gilt es einerseits dem politischen Desinteresse und der allgemein rückläufigen Wahlbeteiligung, andererseits den wachsenden Protestbewegungen seitens der Bürger entgegenzuwirken und wieder in geordnete Strukturen nach dem Prinzip einer neuen, direkt-demokratischen und dialogorientierten Beteiligungskultur in Ergänzung zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie zu lenken (Sommer, 2015, S. 11–14). Beteiligungsprozesse sind demzufolge nicht nur Mittel zur Legitimierung und Akzeptanz, sondern führen teilweise sogar zu Ergebnissen von deutlich höherer Qualität innerhalb geplanter Projekte und erheben den Bürger zum gesellschaftlichen Subjekt politischer Gestaltung (Sommer, 2015, S. 19–20). Diese Entwicklung schlägt sich insbesondere auf der kommunalen Ebene in einem gesteigerten Interesse an einer Institutionalisierung partizipativer Verfahren in Form von Qualitätsnormen, Grundsätzen, Prinzipien, Standards, Leitlinien, Leitbilder, Masterplänen und Praxisleitfäden für die Umsetzung dialogorientierter Beteiligungsverfahren nieder (Nanz & Kamlage, 2013, S. 14; Sippel, 2015, S. 31–32). Gleichsam tragen diese Regelwerke zur Sicherung der Qualität partizipativer Prozesse sowie Professionalität in deren Durchführung bei. Ziel der Erstellung von Leitlinien ist laut Sippel (2015)

„eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bürger/innen, Gemeinderäten und Verwaltung zu schaffen. Leitlinien und Beteiligungssatzungen schaffen einen institutionellen Rahmen, in dem Beteiligungsprozesse bürgerfreundlich organisiert werden können und Bürger/innen dauerhaft eine Stimme bekommen“ (S. 40).

Tendenzen in den Leitlinien-Texten

Um die Leitlinien zu analysieren, wurde eine strukturierte Sammlung aller verfügbaren Leitlinien erstellt. Die Texte wurden mit zusätzlichen Informationen über ihre Herkunft und Machart versehen und anschließend auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht. Die darin enthaltenen Texte wurden größtenteils von gemischten Arbeitsgruppen, bestehend aus Einwohnern sowie Mitgliedern der Politik und der Verwaltung erstellt und wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz zwischen 2002 und 2016 verfasst (zur Verteilung über die Jahre vgl. Abbildung 1). Es ist ein deutlicher Anstieg der erstellten Leitlinien im Laufe der Zeit zu beobachten, der für ein wachsendes Interesse an Bürgerbeteiligungsprozessen – sowohl auf Seiten der Politik als auch auf Seiten der Bürgerschaft – spricht.

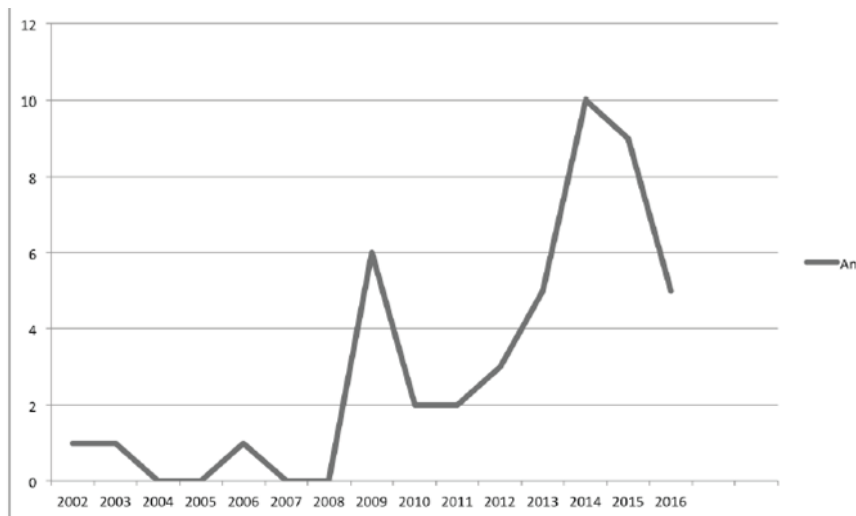


Abb. 2 Erscheinungsjahre der Leitlinien im deutschsprachigen Raum (Graphik: Elisa Starke)

In verschiedenen Teilprojekten wurden die Texte daraufhin untersucht, welche Akteure, und Ereignisse darin thematisiert wurden und mit welchen Formulierungen das geschah. Die in den Texten thematisierten Personengruppen, Absichten und Situationstypen sind in Abb. 3 schematisch aufgeführt. Exemplarisch soll hier die Analyse von Zielformulierungen im Bürgerbeteiligungsdiskurs sowie von Pflichten, Rechten und Möglichkeiten verschiedener Akteure vorgestellt werden.

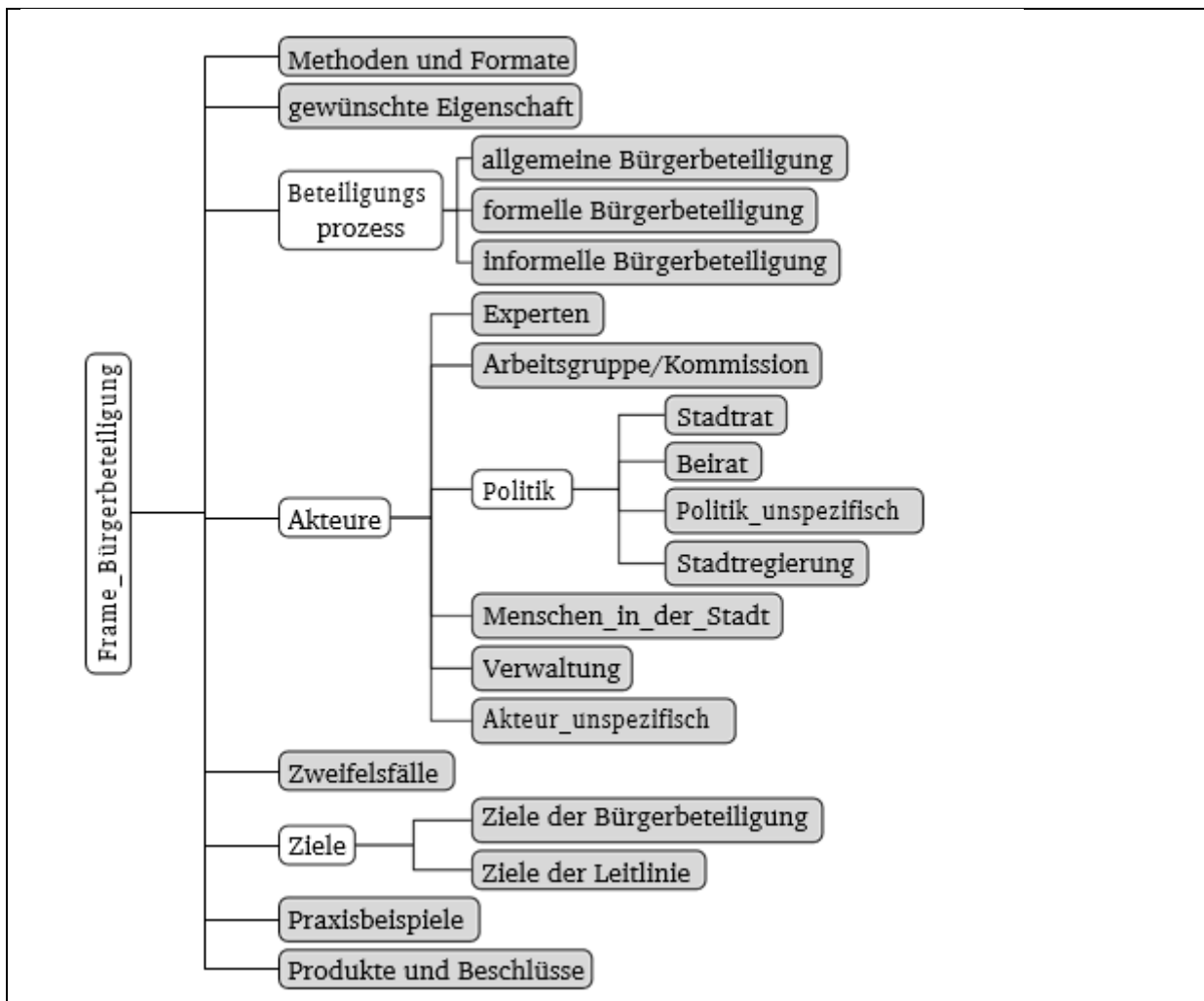


Abb. 3: Thematisierungs-Kategorien in Leitlinien Texten zur Bürgerbeteiligung. (Abb. Von Constanze Hahn)

Zielformulierungen im Bürgerbeteiligungsdiskurs

Ein Untersuchungsschwerpunkt basierte auf der Auswertung sprachlicher Äußerungen der Kategorie *Ziele der Leitlinie*. Im Zuge der Projektarbeit haben sich in den Texten zwei Ausprägungen der Kategorie *Ziele* gefunden. Wenn in den Leitlinien von Zielen die Rede ist, so beziehen sich diese zu einem Großteil auf allgemeine und spezielle Ziele der Bürgerbeteiligung. Andererseits beziehen sich solche Formulierungen von Zielen auf die Leitlinien selbst und beschreiben das, was mit der jeweiligen Leitlinie erreicht werden soll.

Für die mengen- und verhältnismäßige Analyse der Kategorie *Ziele der Leitlinie* wurden die Größe der Städte, gemessen an ihrer Einwohnerzahl, und die absoluten Häufigkeiten der getagten Textstellen zueinander in Beziehung gesetzt (Abb. 4). Ein signifikanter Zusammenhang wurde daraus nicht ersichtlich. Lediglich einige Städte in Niedersachsen mit etwa gleich hohem Vorkommen von Textstellen legen die Vermutung nahe, dass durch ihre geografische Nähe eine gewisse Konformität innerhalb der Leitlinienkonzipierung gegeben ist. Dies wird durch eine weitere Gegenüberstellung von Erscheinungsjahr der Leitlinie und Anzahl der Textstellen über *Ziele der Leitlinie* dahingehend ergänzt, dass ein Teil dieser Städtegruppe

Leitlinien sehr früh im Erhebungszeitraum (Anfang der 2000er Jahre) erlassen haben und damit möglicherweise eine Art Vorreiterposition bezüglich Funktion und Zweck solcher Beteiligungsleitlinien einnimmt. Mit steigender Anzahl von Leitlinien ab 2014 ist auch ein Aufwärtstrend dieser Thematik festzustellen. Die Selbstreflexion und die Darstellung der Funktionsweise, des Zwecks und der Ziele von Leitlinien stellen also einen ebenso notwendigen wie aktuellen Bestandteil dar.

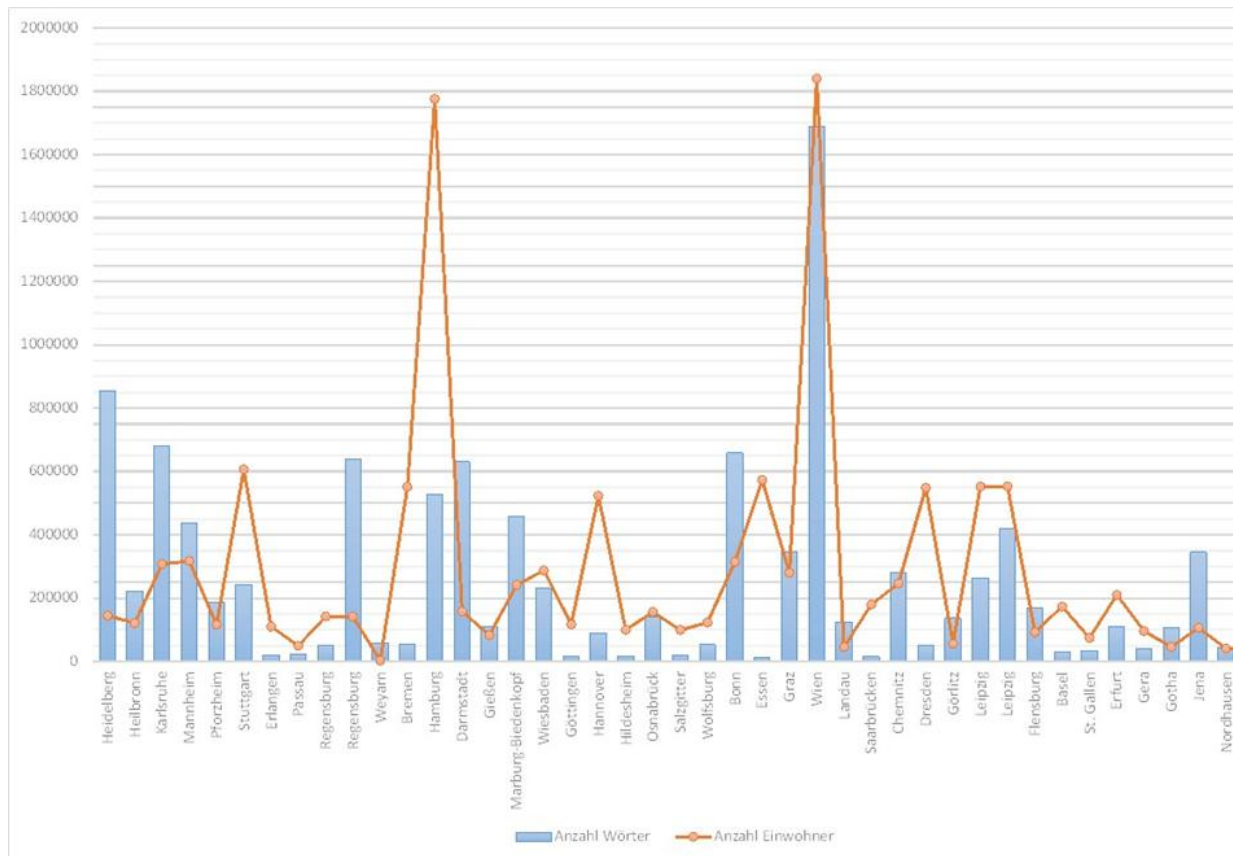


Abb. 4 Leitlinien und Größe der Städte (Graphik: Constanze Hahn)

Eine inhaltlich ausgerichtete Auswertung fand hinsichtlich thematischer Gruppierungen statt. Im Ergebnis konnten elf verschiedene Ziele aus den annotierten Textstellen zu *Zielen der Leitlinie* identifiziert werden:

1. **Reglementieren** – die Leitlinie versteht sich als das Rahmen- und Regelwerk der Bürgerbeteiligung
2. **Institutionalisieren** – da bisher nur die formellen Beteiligungsarten per Gesetz fixiert sind und für alle verbindlich gelten, strebt die Leitlinie diesen Status zumindest de facto an
3. **sukzessive Verbesserung** – in ihrer Funktion als Rahmengerber sind Leitlinien daran interessiert, durch ihre Anwendung sich selbst zu reflektieren und dabei zu verbessern
4. **Entwicklung** – eine Anpassung, Veränderung oder auch Ausweitung ist erwünscht und steht damit kontrastiv zu gesetzlich geregelten Formvorschriften
5. **Bewertung und Kontrolle** – eigene Evaluation und Qualitätskontrolle

6. **Informieren** – die Beteiligten werden über Beteiligungsgegenstände und -umsetzung in Kenntnis gesetzt
7. **Assistieren** – die Leitlinie als Hilfestellung und Unterstützung im Beteiligungsprozess
8. **Initiieren und Involvieren** – die Bürgerschaft zum Mitmachen auffordern/gewinnen unter konkreter Benennung des zu leistenden Beitrags (Ideen, Wünsche, Meinungen, Wissen, usw.)
9. **Austausch/ Auseinandersetzung fördern**
10. **Beachtung/ Anerkennung finden** – zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung für Diskussion und damit für Aufmerksamkeit sorgen
11. **Gesellschaftlicher Nutzen** - auf Bürger und Gemeinde gesellschaftsorientiert einwirken

Die so herausgearbeitete thematische Differenzierung der in den Leitlinien enthaltenen Ziele und Anliegen ist sicherlich auch der Wirksamkeit nach außen geschuldet. Für eine positive Einstellung gegenüber Beteiligungsverfahren seitens der Akteure gehen die Ziele der Leitlinie weit über rein informative Zwecke hinaus. Die Leitlinien sollen Interesse, Sicherheit und Koordination suggerieren und wirken dabei betont zielorientiert, indem sie ihre eigenen Zielformulierungen durch den Text kommunizieren.

Pflichten, Rechte und Möglichkeiten verschiedener Akteure

Ein Thema, das innerhalb der Bürgerbeteiligung eine zentrale Rolle spielt, ist die Frage nach den Pflichten, Rechten und Möglichkeiten der verschiedenen Akteure in einer Stadt. Eine Möglichkeit, diese zum Ausdruck zu bringen, sind die Modalverben *müssen*, *sollen*, *dürfen* und *können*. Ziel der Analyse ist es festzustellen, ob ein Ungleichgewicht bezüglich der Rechte, Pflichten und Möglichkeiten zwischen bestimmten Akteuren besteht.

Für die Untersuchung wurden folgende Akteure ausgewählt: die Zivilgesellschaft, die Verwaltung, der Stadtrat und die Stadtregierung. Um Modalverben, die sich auf einen Akteur beziehen, zu finden, wurde in der Umgebung derjenigen Sätze, die einen der gesuchten Akteure enthalten, nach Modalverben gesucht. Nachdem alle Akteur – Modalverbverbindungen aufgefunden waren, wurden diese ausgewertet. Es wurde überprüft, welcher Akteur mit welchen Modalverben wie oft zusammen auftritt und die Zahlen wurden miteinander verglichen.

Diese Analysen haben zum einen ergeben, dass *dürfen* in den Texten kaum eine Rolle spielt, es tritt nur selten und wenn dann nur in Verneinung, also als Verbot auf. Lediglich in den Leitlinien von Heidelberg und Chemnitz wird eine solche Verbotsformulierung im Hinblick auf die Akteure verwendet. Mit den übrigen Modalverben werden auf die Zukunft bezogene Aufforderungen (*sollen*) und Möglichkeiten (*können*) thematisiert. Die Verben *sollen* und *müssen* sind häufiger und werden vor allem auf Akteure in der Verwaltung und im Stadtrat bezogen, deutlich seltener auf Zivilgesellschaft und Stadtregierung. Das Modalverb *können* tritt auffällig oft auf, besonders häufig mit den Akteuren der Zivilgesellschaft. Mit *können* werden Rechte und Möglichkeiten ausgedrückt. Es ist nachvollziehbar, dass das Verb häufig mit Mitgliedern der Zivilgesellschaft auftritt. Diese haben in Bezug auf politische Entscheidungen und Mitwirkung tatsächlich weniger Pflichten als Politik und Verwaltung. Ein politisches Amt

zu bekleiden oder in der Verwaltung zu arbeiten ist gesetzlich, beziehungsweise vertraglich geregelt und geht mit Pflichten einher, die man mit Annahme des Amtes, beziehungsweise mit Unterzeichnen des Arbeitsvertrages akzeptiert. In Bezug auf die Leitlinien der Bürgerbeteiligung bedeutet dies, dass die Bürger keine Verpflichtung haben an der Bürgerbeteiligung teilzunehmen, es kann lediglich betont und aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten und Berechtigungen sie haben, wenn sie bereit sind, sich zu beteiligen.

An dieser Detailbeobachtung kann man gut ablesen, dass – anders als man vielleicht beim Wort *Leitlinien* denken mag – es in diesen Texten vor allem darum geht, Möglichkeiten, Chancen und Formate für Beteiligungsprozesse zu skizzieren. Vorausschauend in die Pflicht genommen werden dabei lediglich die hauptamtlich angestellten in der Stadtverwaltung. Die intensive Verwendung von *können* mag ein Zeichen für die Unverbindlichkeit und Vagheit der Leitlinien darstellen. Allerdings wird auf diese Weise zur Beteiligung ermuntert und eingeladen. Der ermunternde und einladende Tonfall verweist auf die Tatsache, dass bisher insbesondere Städte, die der Bürgerbeteiligung gegenüber offen sind, Leitlinien veröffentlicht haben. Schließlich sind die Städte nicht dazu verpflichtet, Leitlinien zu verfassen.

Dabei reicht die Spannweite von Texten, die aus der Verwaltung kommen und eher das Ausufer von Partizipation vorausschauend eindämmen sollen (wie z.B. Heidelberg), über Texte, die von Gruppen engagierter Bürgerinnen und Bürger kommen (Darmstadt) und politikwissenschaftlichen Wälzern (Berlin) bis hin zu professionell gestalteten Texten im Coffee-Table-Format (Wien).

Anhang: Aufstellung aller Leitlinien-Texte zur Bürgerbeteiligung (Stand Mai 2016)

Stadt des jeweiligen Bundeslandes *Titel der Leilinie*

Baden-Württemberg

Heidelberg	Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg
Heilbronn	Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heilbronn
Karlsruhe	Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe
Mannheim	Mannheim gemeinsam gestalten! Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung
Pforzheim	Leitfaden Bürgerbeteiligung Pforzheim
Stuttgart	Leitlinie für Bürgerbeteiligung in der Landeshauptstadt Stuttgart (Entwurf!)

Bayern

Erlangen	Leitbild Gute Bürgerbeteiligung in Erlangen
----------	---

Passau	Blickpunkt Rathaus Almanach des Passauer Stadtrats 2014 -2020
Regensburg	Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren
Regensburg	Bürgerbeteiligung in Regensburg Dokumentation mit Empfehlungen
Weyarn	Satzung zur Weiterführung der Bürgerbeteiligung (Bürgerbeteiligungssatzung)
Bremen	Positionspapier des Bremer Netzwerks Bürgerbeteiligung zum „Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung“
Hamburg	Hamburg gemeinsam gestalten Bürgerbeteiligung und - information in der Stadtentwicklung
Hessen	
Darmstadt	Damit alle mitmachen können. Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt, finale Fassung
Gießen	Bürgerbeteiligung in Gießen Leitlinien für eine strukturierte Bürgerbeteiligung
Marburg-Biedenkopf	Beteiligungskonzept Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung im Landkreis Marburg-Biedenkopf
Wiesbaden	Bürger. Macht. Mit. Wiesbadener Leitlinien für Bürgerbeteiligung (Entwurf)
Niedersachsen	
Göttingen	Grundlegendes zur Bürgerbeteiligung
Hannover	Spielregeln für die Beteiligung
Hildesheim	Erläuterung des Bürgerbeteiligungsverfahrens
Osnabrück	Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen
Salzgitter	Optimierung des Beteiligungsmanagements der Stadt Salzgitter Rahmenrichtlinie für Beteiligungen der Stadt Salzgitter
Wolfsburg	Konzept BürgermitWirkung
Nordrhein-Westfalen	
Bonn	Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn
Essen	Grundsätze der Bürgerbeteiligung für die Stadt Essen

Österreich

Graz	Leitlinien für BürgerInnenbeteiligung bei Vorhaben und Planungen der Stadt Graz
Wien	Praxisbuch Partizipation Gemeinsam die Stadt entwickeln

Rheinland-Pfalz

Landau	Leitlinie für Bürgerbeteiligung in Landau in der Pfalz
--------	--

Saarland

Saarbrücken	Prinzip „Partizipation der Bevölkerung“
-------------	---

Sachsen

Chemnitz	Perspektiven der Bürgerbeteiligung in Chemnitz
Dresden	Das Stadtleben aktiv mitgestalten Anregungen zur Mitwirkung
Görlitz	Satzung zur Bürgerschaftlichen Beteiligung in der Großen Kreisstadt Görlitz
Leipzig	Leipzig weiter denken. Auf dem Weg zur nachhaltigen Stadt
Leipzig	Öffentliche Vorlage an den Stadtrat zu den Leitlinien zur Bürgerbeteiligung

Schleswig-Holstein

Flensburg	Richtlinie zur EinwohnerInnenbeteiligung
-----------	--

Schweiz

Basel	Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel
St. Gallen	Partizipationsreglement

Thüringen

Erfurt	Bürgerbeteiligung – Erfurter Modell. Neue Bürgerbeteiligungskultur in der Stadt Erfurt
Gera	Bürgerhaushalt der Otto- Dix- Stadt Gera. Dem Bürger eine Stimme geben und tue der Stadt Bestes
Gotha	2 Bürgerbeteiligungsbericht der Residenzstadt Gotha 2010

Jena

Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Jena Nordhausen
Handlungsleitfaden für Bürgerbegehren Nordhausen
Handlungsleitfaden für Einwohneranträge

Genannte Literatur

Mauch, S. (2014). *Bürgerbeteiligung. Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen*. Schriftenreihe der Führungsakademie Baden-Württemberg. Stuttgart: Boorberg.

Nanz, P. & Kamlage, J.-H. (2013). Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa. *Deutschland und Europa*, 65, 12–19.

Sippel, H.-J. (2015). Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung* (S. 22–47). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Sommer, J. (2015). Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung* (S. 11–21). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Kontakt:

Prof. Dr. Marcus Müller - Professur für Germanistik - Digitale Linguistik - Institut für Sprach- und Literaturwissenschaft - TU Darmstadt - E-Mail: mueller[at]linglit.tu-darmstadt.de