

Selected Student Papers

www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select_tx.html

ISSN 1862-8117

Selected Student Paper Nr. 42, Januar 2014

Christopher Gerards

Bürgerbeteiligung in Aachen

Eingeräumte Beteiligungsangebote in der Analyse

Zugl.: Aachen, Techn. Hochsch., Bachelorarbeit 2013

Online veröffentlicht unter:

http://www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select/select_42.html

Veröffentlicht von:

Institut für Politische Wissenschaft

RWTH Aachen

Mies-van-der-Rohe-Straße 10

52074 Aachen

www.ipw.rwth-aachen.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Eingeräumte Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.....	5
2.1	Bürgerbeteiligung im Kleinraum.....	5
2.2	Die 90er Jahre: veränderte Bürgerrolle.....	7
2.3	Zum Begriff eingeräumter Beteiligung.....	9
3	Analysekriterien eingeräumter Beteiligungsangebote.....	12
3.1	Allgemeiner Analyserahmen.....	12
3.2	Spezifischer Analyserahmen.....	14
4	Bürgerbeteiligung in Aachen.....	17
4.1	Eingeräumte Beteiligungsangebote in Aachen - Überblick.....	17
4.2	Exemplarische Analyse der Bürgerbeteiligung am Haushalt in Aachen.....	21
4.2.1	Was ist ein Bürgerhaushalt?.....	21
4.2.2	Berlin-Lichtenberg als Vorbild?.....	23
4.2.3	Bürgerbeteiligung am Haushalt in Aachen.....	25
5	Fazit.....	29
	Literaturverzeichnis.....	32

1 Einleitung

Die Beteiligung der Bürger an der kommunalen Politik hat in Aachen nicht zuletzt aufgrund der Abstimmung über eine geplante Stadtbahn erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. An jenem Ratsbürgerentscheid beteiligten sich 43 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung in Aachen (vgl. Eimer 2013: 1). Dies war der dritte Bürgerentscheid in Aachen, wo 2002 erstmals ein solcher stattgefunden hatte; daneben wurden beginnend mit dem Ende der 90er Jahre weitere Bürgerbegehren angekündigt oder initiiert (vgl. Mehr Demokratie 2013). Die Entwicklung in Aachen steht damit beispielhaft für einen Teil der Reformentwicklungen, die sich in den 90er Jahren ergeben haben.

Denn parallel zum drastischen Rückgang der Wahlbeteiligung in deutschen Kommunen (vgl. Vetter 2008b: 50), ist insbesondere in den 90er Jahren ein Anstieg der über den Wahlakt hinausgehenden Partizipationsmöglichkeiten zu beobachten: einerseits die oben angesprochenen Formen direkter Demokratie, etwa in Form der Referenden, wie sie in Aachen stattgefundenen und zuvor Eingang in die deutschen Gemeindeordnungen erhalten haben; andererseits jedoch auch in Form der von kommunaler Verwaltung und Politik eingeräumten, nicht-bindenden Verfahren der Bürgerbeteiligung wie Bürgerhaushalte oder Planungszellen (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 14).

Zwar handelt es sich bei einem Referendum wie dem zur geplanten Stadtbahn den Zahlen der Beteiligung nach zu urteilen um eine populäre Form der Bürgerbeteiligung. Doch gilt es in dieser Bachelor-Arbeit die eingeräumten und nicht-bindenden Verfahren zu untersuchen. Denn bei ihrem Einsatz steht den Kommunen größerer Handlungsspielraum zur Verfügung als bei den gesetzlich geregelten Verfahren wie Referenden. Mit dem Fokus auf die Entwicklung eingeräumter Beteiligungsmöglichkeiten in Aachen soll in dieser Bachelor-Arbeit betrachtet werden, was die Stadt abseits der gesetzlich-festgeschriebenen Verfahren anbietet, um die Bürger zu beteiligen. Es soll überdies analysiert werden, mit welcher Ernsthaftigkeit und mit welcher Professionalität sie dies tut. Handelt es sich bloß um eine Schein-Beteiligung, die allein ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit wegen umgesetzt wird? Oder betreibt die Stadt ernsthafte und seriöse Bürgerbeteiligung?

Die zu prüfende These dieser Bachelor-Arbeit lautet – angelehnt an Bogumil et. al. –, dass die Beteiligungsverfahren in Aachen „relativ unreflektiert“ (Bogumil et. al. 2003: 25) umgesetzt werden. Problematisch ist, dass hieraus theoretisch Verdrossenheit der Bürger entstehen kann und die Motivation zur Teilnahme an folgenden Partizipationsangeboten nicht gestärkt wird (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 160, vgl. Bogumil et. al. 2003: 26).

Zur Untersuchung der These soll zunächst eine kurze theoretische Diskussion erfolgen, warum gerade die kommunale Ebene eines politischen Systems sich am ehesten zur Beteiligung der Bürger eignet. Befürworter wie Kritiker beteiligungszentrierter Perspektiven werden hier einander gegenübergestellt.

Anschließend richtet sich der Blick auf die kommunale Praxis, zuvorderst auf die Reformentwicklungen kommunaler Verwaltungen in den 90er Jahren und die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Rolle des Bürgers in der kommunalen Politik. Anknüpfend daran soll der dieser Arbeit voranstehende Begriff „eingräumter“ Beteiligung erläutert und diskutiert werden.

Schließlich geht die Arbeit zur Analyse der in Aachen eingeräumten Beteiligungsverfahren über. In einem ersten Schritt werden anhand von Kategorien aus der Partizipationsforschung zwei Analyserahmen gebildet. Der erste widmet sich der Struktur der Beteiligung in einer Kommune, wohingegen der zweite der Analyse exemplarischer Beteiligungsangebote dient.

Im darauffolgenden Schritt geht es um die Analyse der Bürgerbeteiligung in Aachen. Anhand der Angaben der Stadt Aachen und lokaler Zeitungsartikel wird zunächst die Struktur der Beteiligungsangebote in Aachen untersucht. Schließlich dient die Beteiligung der Bürger am Haushalt als Beispiel, das mit Hilfe einer tiefergehenden Analyse den Blick auf die Reflexion beim Einsatz eingeräumter Beteiligungsverfahren in Aachen schärft. Die Auswahl des Exempels, der Bürgerbeteiligung am Haushalt, erfolgt dabei zum einen aufgrund der recht umfassenden Informationsgrundlage, die eine Analyse im Nachhinein ermöglicht. Zum anderen handelt es sich hierbei um ein gesamtstädtisches Thema, das entsprechende Aufmerksamkeit generiert hat.

Die vorliegende Arbeit stützt sich im ersten Teil weitestgehend auf jüngere Monographien und Aufsätze zu den Themen Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik sowie zur Reform der kommunalen Verwaltung. Bei der Bildung des Analyserahmens wird sowohl Literatur zur Bürgerbeteiligung in der Kommune als auch zur Bürgerbeteiligung im Allgemeinen verwendet. Im Analyseteil schließlich stützt sich

diese Arbeit auf Dokumente der Stadt Aachen, die auf der Homepage der Stadt Aachen und im Ratsinformationssystem zugänglich sind. Darüber hinaus soll die Verwendung von Artikeln beider lokalen Zeitungen Sorge tragen, dass eine vollständige und die öffentliche Rezeption der Beteiligungsverfahren betrachtende Analyse erfolgen kann.

2 Eingeräumte Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Im Folgenden erfolgt zunächst eine kurze Theoriediskussion zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Im Anschluss wird die kommunale Praxis betrachtet. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den Reform- beziehungsweise Modernisierungstendenzen der Kommunalverwaltung in den 90er Jahren in Deutschland und der damit einhergehenden Veränderung der Bürgerrolle. Davon ausgehend wird das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis politischer Partizipation sowie eingeräumter Beteiligungsangebote erläutert.

2.1 Bürgerbeteiligung im Kleinraum

Aus normativer Perspektive wird im Zusammenhang mit der kommunalen Ebene eines politischen Systems häufig von der „Schule der Demokratie“ gesprochen (vgl. Bogumil 2006: 14). Dahinter steht die Überzeugung, die lokale Ebene eigne sich aufgrund struktureller Merkmale in besonderer Weise zur weitgehenden Beteiligung der Bürger an der Politik – zuvorderst „weil sich die örtlichen Verhältnisse als überschaubar darstellen, die Problemlagen als durchschaubar gelten, Entscheidungsprozesse als beeinflussbar erscheinen und Maßnahmen den Einzelnen persönlich betreffen“ (Naßmacher/Naßmacher 2007: 24). Hinzu kommt die oftmals geringere Komplexität kommunalpolitischer Themen (vgl. Klingemann/Voltmer 1989 nach Vetter 2002: 52), die ein schnelles Einarbeiten ermöglichen. Ausgehend von diesen strukturellen Faktoren wird der Politik auf lokaler Ebene eine Sozialisationsfunktion des Bürgers zuerkannt (vgl. Vetter 2002: 7). Wenn also die Bürger in der kommunalen Politik gemeinsam handeln und kommunizieren, so können sie dabei demokratische Verhaltensweisen und Fähigkeiten entwickeln. Alexis de Toqueville führt demgemäß in seiner Studie zur „Demokratie in Amerika“ mit Bezug auf die Dezentralisation des amerikanischen politischen Systems aus:

„Man interessiert also die Staatsbürger für das Allgemeinwohl, wenn man ihnen die Verwaltung kleiner Geschäfte anvertraut und ihnen zeigt, wie sehr sie ständig aufeinander angewiesen sind, um dieses Wohl zu erreichen. Das ist wertvoller als ihre Beteiligung an den großen Staatsgeschäften [...]. Lokale Freiheiten also, die das ständige Bestreben der Bürger wecken, die Liebe ihrer Nachbarn und Nächsten zu erwerben, führen die Menschen zur Gemeinschaft und zwingen sie ständig, trotz der Neigungen, die sie trennen, sich gegenseitig zu helfen“ (Tocqueville 1956: 151).

Bedingung für erhöhte Legitimitäts-Einstellungen der Bürger gegenüber der lokalen Politik ist dabei, dass die Institutionen in einer Form gestaltet sind, in der sie durch den Bürger auch in positiver weil funktionsfähiger Weise wahrgenommen werden (vgl. Vetter 2002: 38). Vetter stellt darüberhinaus fest, dass das Kompetenzgefühl der Bürger in Europa auf der lokalen Ebene jenes auf nationaler Ebene übertrifft (vgl. ebd.: 83), das heißt, dass sich der Bürger politische Beteiligung eher im Lokalen zutraut.

Kritiker beteiligungszentrierter Ansätze hingegen warnen vor ausgeweiteten Partizipationsangeboten, weil deren Repräsentativität unter anderem aufgrund sozioökonomischer Merkmale der Teilnehmer in Frage zu stellen sei (vgl. Schmidt 2010: 244). So sind für die Teilnahmeneigung an Beteiligungsverfahren Größen wie die kognitive Ressourcenausstattung und Bildungsgrad, Alter, Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit der Bürger von Bedeutung (vgl. ebd.: 244f., vgl. Gabriel 1983: 75f.). Weiterhin wird angemerkt, dass die Zeitkapazitäten der Bürger, das Interesse und das Expertenwissen zur Beurteilung der Themen zu gering sind, um ausreichend große und repräsentative Beteiligung zu generieren (vgl. Masser 2008: 177-182). Masser zieht aus diesem Grund die Einrichtung von Bürgerpanels¹ der Einrichtung intensiverer Beteiligungsformen vor, um den lokalen Politikern „Informationsinput“ (ebd.: 182) zukommen zu lassen. Weitergehende Bürgerbeteiligung beurteilt er vor dem Hintergrund seiner eigenen empirischen Studie als nicht zielführend, da sich zu wenige Bürger daran beteiligt haben. Masser schließt daraus, dass die thematischen Details in der Zuständigkeit der Politik beziehungsweise der Verwaltung verbleiben sollen (vgl. ebd.: 189f.). Zudem wird auf gruppenspezifische, psychologische Wirkungen verwiesen, die sich negativ auf den Output auswirken können (vgl. Kersting 2008: 18f.). Außerdem, so wird angemerkt, werden die klassischen Argumente für eine stärkere Beteiligung der Bürger auf kommunaler Ebene wie Überschaubarkeit, direkte Kommunikation oder Problemnähe durch die Urbanisierung und die damit

¹ Unter einem Bürgerpanel versteht Masser „ganz allgemein die regelmäßige Befragung einer repräsentativ ausgewählten Gruppe von Personen“ (Masser 2008: 171).

einhergehende Anonymität innerhalb der örtlichen Einheiten konterkariert (vgl. Roth 1997: 406). Weitere Faktoren sind die föderalen Begrenzungen kommunaler Politik sowie die eingeschränkten Handlungsspielräume, die sich aus finanziellen Problemen der Kommunen ergeben (vgl. Bogumil et. al. 2003: 89). Denn diese Begrenzungen können sich – wie das Verhalten kommunalpolitischer Eliten (vgl. Vetter 2008a: 14) – auf die Implementation in Beteiligungsverfahren gefundener Lösungen negativ auswirken (vgl. Bogumil et. al. 2003: 89).

2.2 Die 90er Jahre: veränderte Bürgerrolle

Trotz dieser Einwände lassen sich der lokalen Ebene im weitestgehend repräsentativ-demokratischen politischen System der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Schmidt 2011: 270f.) die weitreichendsten Beteiligungsmöglichkeiten aller politischen Ebenen zuordnen. Jedoch ist diese Entwicklung in den meisten Bundesländern – und damit in ihren Gemeindeordnungen – vergleichsweise neu, wie es im Folgenden zu zeigen gilt. Dabei lautet in Anlehnung an Holtkamp/Bogumil die These in diesem Kapitel, dass der Bürger auf kommunaler Ebene in den 90er Jahren durch drei Modernisierungsprozesse – Verwaltungsreform samt Kundenorientierung, Einführung direktdemokratischer Elemente sowie Einführung von Formen der kooperativen Demokratie – an Einflussmöglichkeiten gewonnen hat (vgl. Holtkamp/Bogumil 2006: 124).² Jedoch sei erwähnt, dass dies aufgrund der kommunalen Haushaltslage mit einer Einschränkung verbunden ist (vgl. ebd.: 125).

Bereits in den 70er Jahren war als Reaktion auf Partizipationswünsche aus der Bevölkerung in der kommunalen Politik mit der Einführung von über den Wahlakt hinausgehenden Institutionen zur Beteiligung der Bürger begonnen worden. Denn infolge des sozialen Wandels traten in den 70er und 80er Jahren Neue Soziale Bewegungen wie Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen als Formen

² Teile der Reformprozesse gehen einher mit dem Modernisierungsleitbild der Bürgerkommune, das – anders als vorhergegangene Leitbilder – eine stärkere Ausrichtung auf den Bürger vorsieht (vgl. Banner 1998: 180f.). Bereits vor seiner Verwissenschaftlichung hat es Eingang in die kommunale Praxis gefunden (vgl. Händel 2012: 2) Bogumil et. al. subsumieren unter dem Begriff der Bürgerkommune drei Rollen des Bürgers: die des Kunden, die des Mitgestalters sowie die des Auftraggebers (vgl. Bogumil et. al.: 23). Damit umfasst die Bürgerkommune – wie im folgenden Kapitel zu sehen sein wird – jene eingeräumten Beteiligungsangebote, die es in dieser Arbeit zu analysieren gilt.

unkonventioneller Partizipation (vgl. Hoecker 2006: 11) mit Wünschen nach mehr Demokratie in der kommunalen Politik auf (vgl. Bogumil 2006: 35). Zur Steigerung der Bürgernähe wurden beispielsweise Presse- und Informationsämter sowie Beiräte (Ausländerbeiräte, Seniorenbeiräte) in den Kommunen eingeführt (vgl. Roth 1997: 426-429). Auch wurde eine verstärkte Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen mittels Bürgerversammlungen in Aussicht gestellt, doch erwiesen sich diese Verfahren – mit Ausnahme der Beiräte – mehr oder weniger als „unechte“ Beteiligungsformen“ (Haus 2005: 97). Handelte es sich einerseits allein um eine Verbesserung der Information der Bürger, fällt auch das Fazit zu den Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauplanung ernüchternd aus. Denn dabei „entwickelt sich selten ein substanzieller Dialog zwischen Bürger und Verwaltung, der die Verwaltung über eine Darstellung ihrer Position hinaus dazu nötigen könnte, ihre Planungsvorlagen inhaltlich zur Disposition zu stellen“ (Windhoff-Heritier nach Bogumil/Holtkamp 2006: 37, vgl. Gabriel 1983: 100).

In Folge der Wiedervereinigung sahen sich die Kommunen in Deutschland mit zwei neuen Tendenzen konfrontiert, die als Ursache für die Modernisierungsprozesse der 90er Jahre betrachtet werden können: zum einen die Haushaltskrise vieler Kommunen als Resultat der Wiedervereinigung (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 42), zum anderen der Reformdruck durch die Einführung direktdemokratischer Elemente in den Gemeindeordnungen der neuen Bundesländer (vgl. ebd.: 45).

Anfang der 90er Jahre empfahl die „Kommunale Gemeinschaftsstelle“ den kommunalen Verwaltungen die Einführung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“. Dieses war gekennzeichnet durch diverse die Organisation betreffende Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität und wurde unter anderem als Reaktion auf die Haushaltskrise in Teilen ab 1992 in den ersten westdeutschen Kommunen eingeführt (vgl. ebd. 43f., vgl. Bogumil 2001: 110ff.). Darüber hinaus sollten die Verwaltungen sich dem Bürger als Kunden öffnen und dessen Zufriedenheit mit der Leistungsausführung der Kommune erhöhen (vgl. Banner 1998: 180). Letzterer Theorieansatz wird bei Betrachtung der Praxis und der Einführung von Bürgerämtern oder längeren Servicezeiten der Verwaltungen verhalten positiv rezipiert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 87). Es kann entsprechend von einer latenten Stärkung des Bürgereinflusses auf kommunaler Ebene gesprochen werden.

Zugleich haben sich in den Gemeindeordnungen der Länder *direktdemokratische Elemente* durchgesetzt, die bis dahin ausschließlich den Bürgern in baden-württembergischen Kommunen offen standen. Dort existierten sie seit 1956 in der

Gemeindeordnung des Landes. Ausgehend von der Verankerung direktdemokratischer Formen in den Gemeindeordnungen neuer Bundesländer entwickelte sich in den westdeutschen Kommunen ein Reformdruck. Parteien in verschiedenen Ländern erkannten das Potenzial in der Debatte um die Einführung der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters und suchten es für ihre Interessen zu nutzen. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel initiierten die Oppositionsparteien CDU und FDP ein Volksbegehren, sodass die regierende SPD sich auf einem vorverlegten Parteitag zum Beschluss der Direktwahl genötigt sah (vgl. von Arnim 2006: 7f.). Als weitere Elemente direkter Demokratie wurden mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden Referenden ermöglicht, so etwa in den Kommunen Nordrhein-Westfalens im Jahre 1994 (vgl. Bogumil 2006: 47). Beide Entwicklungen zusammenfassend, kann ein weiterer – und im Vergleich zur Kundenrolle – stärkerer Einflusszuwachs der Bürger konstatiert werden (vgl. ebd.: 124).

Eine weitere Reformentwicklung kommunaler Partizipationsangebote in den 90er Jahren ist die Ausweitung *kooperativer Formen der Demokratie* (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 14, vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 115). Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, stellen diese den Hauptbezugspunkt dieser Arbeit dar, denn der Begriff „eingräumter“ Beteiligung orientiert sich in weiten Teilen an kooperativ-demokratischen Verfahren. Der Entstehungshintergrund derartiger Beteiligungsformen ist mannigfaltig und wird gesehen in: der kommunalen Haushaltskrise (vgl. ebd.: 14), dem Wertewandel und dem damit einhergehenden Wunsch zu größerer Mitsprache (vgl. ebd.: 17) sowie der Integration der bei Bürgerentscheiden Unterlegenen (vgl. ebd.: 163). Letzterer Punkt zeigt den Einfluss der unterschiedlichen Reformentwicklungen aufeinander.

2.3 Zum Begriff eingeräumter Beteiligung

In dieser Arbeit wird wie bei Nanz und Fritsche statt des Begriffs „freiwillig“ der Begriff „eingräumt“ (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 24) verwendet, zuvorderst aus semantischen Gründen. Ersterer kann nach Meinung des Autors zu Missverständnissen führen, weil er die Bedeutung der Kommunalverwaltung und der Kommunalpolitik bei ihrer Erstellung zu wenig herausstellt. Der Begriff „eingräumt“ vermag hingegen stärker zu betonen, dass es sich zwar um freiwillige, weil gesetzlich nicht vorgeschriebene (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 14), sogleich aber auch um von der Verwaltung beziehungsweise der Politik ausgehende Top-Down-Prozesse handelt (vgl.

Nanz/Fritsche: 24). Die Bezeichnung im Titel dieser Arbeit – „eingräumte Beteiligungsangebote“ – ist somit nicht tautologisch.

Zwar können auch Informationsveranstaltungen einer Kommune als „eingräumt“ betrachtet werden, doch sind derartige Verfahren wenig dialogorientiert, denn hierbei nehmen die Bürger meist eine passive Rolle als Zuhörer ein – kein „eigentlich partizipativer Kommunikationsmodus“ (Nanz/Fritsche 2012: 29). Eingräumte Verfahren werden in dieser Arbeit dementsprechend gemäß der Definition von Holtkamp et. al. als kooperativ-demokratische Verfahren definiert:

„Unter kooperativer Demokratie werden freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung auf kommunaler Ebene verstanden [...]“ (Holtkamp et. al. 2006: 13).

Der Charakter derartiger Beteiligungsformen wird von mehreren Autoren teils kritisch-distanziert betrachtet. So bezeichnen Kost und Wehling jene Formen als „lediglich [...] unverbindliche Anregungen, Initiativen oder sonstige Mitwirkungen der Bürger an der Vorbereitung von Entscheidungen, die andere Gemeindeorgane in eigener Verantwortung treffen“ (Kost/Wehling 2003: 216). Entsprechend lässt sich als problematisch identifizieren, dass allzeit eine Rücknahme kooperativer Beteiligungsformen erfolgen kann. Hinzu kommt die Tatsache, dass das Letztentscheidungsrecht kooperativer Verfahren nicht beim Bürger, sondern bei der Kommunalvertretung liegt (vgl. Bogumil 2001: 247).

Gleichwohl liegt eine Stärke kooperativer Demokratieformen in der Dialogorientierung der Verfahren. Im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren, zu einer Nicht-Beteiligung oder zu nicht-dialogorientierten Verfahren wie Bürgerversammlungen oder Bürgerbefragungen (vgl. ebd.: 239) wohnen kooperativen Verfahren strukturelle Vorteile inne: Zum einen ermöglichen sie durch ihren dialogischen Charakter den Teilnehmern die Aneignung „komplexe[n] Wissen[s]“ (Haus 2005: 98). Zwischen Bürger und Verwaltung entsteht eine direktere, intensivere Form der Kommunikation, denn der Bürger kann seine Anliegen präziser zum Ausdruck bringen (vgl. Holtkamp 2000: 8, vgl. Bogumil 2001: 239). Bürgerforen etwa können – obschon in der Regel weniger Bürger teilnehmen als bei klassischen Bürgerversammlungen (vgl. Bogumil et. al. 2003: 39) – gewährleisten,

„dass der Bürger stärker seine Ideen einbringen kann und gemeinsam mit anderen Akteuren die Planung mitgestaltet, während er in der klassischen Bürgerversammlung in der Regel nur zu kleinen Detailfragen einer bereits bestehenden Planung kurze Statements abgeben kann“ (ebd.: 40).

Zum anderen sind kooperative Verfahren weniger status-quo-orientiert als Referenden (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 113f.). Im Gegenteil kommt ihnen eine „kreative Funktion“ (Haus 2005: 98) zu. Ziel dieser die direktdemokratischen und repräsentativen Elemente kommunaler Politik ergänzenden Formen ist es damit, Legitimität, Effektivität und Effizienz politischen Handelns zu steigern (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 19). Sie lassen sich ferner mit den Akteursinteressen lokaler Politiker vereinbaren und erscheinen dadurch realistischer, weil die lokale Politik ihr Letztentscheidungsrecht behält und keine herausragende Schwächung ihrer Position zu befürchten hat (vgl. Bogumil 2001: 224f.). Dennoch erscheint es aus theoretischer Perspektive sinnvoll, selbst nicht-bindende Beteiligungsergebnisse umzusetzen. Gabriels Ausführungen ist zu entnehmen, dass sich das Gegenteil dessen in negativer Weise auf die Akzeptanz der Entscheidungen auswirken könnte: „Es ist schwerlich vorstellbar, dass Bürger, die Zeit und Mühe in ein politisches Anliegen investiert haben, mit ihren Wünschen aber nicht zum Zuge kamen, vom Ergebnis der Entscheidung besonders angetan sind“ (Gabriel 1983: 100). Noch weiter gehen Holtkamp et. al, wenn sie vermuten, eine Nicht-Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse wirke auf die Motivation zur Teilnahme an künftigen Beteiligungsverfahren:

„Wenn Bürgerbeteiligung also nicht zu einer höheren Politik(er)verdrossenheit beitragen soll, dann ist die Umsetzung zumindest einzelner Beteiligungsergebnisse anzustreben, auch wenn formal das Letztentscheidungsrecht bei der Kommunalvertretung liegt“ (Holtkamp et. al. 2006: 160).

Differenziert wird die Bürgerrolle im Konzept der „Kooperativen Demokratie“ in die Rolle des Auftraggebers und die Rolle des Mitgestalters (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 12). Die „Auftraggeberrolle“ meint dabei die Einbeziehung des Bürgers in die politische Entscheidungsfindung beziehungsweise Formulierung von Planungsvorstellungen, etwa im Rahmen von Runden Tischen, Bürgerhaushalten oder Planungszellen (vgl. ebd. 12f.). Unter der „Mitgestalterrolle“ hingegen wird die aktive Erfüllung kommunaler Aufgaben durch den Bürger verstanden, etwa ehrenamtliche Arbeit mit Älteren oder die Pflege von Sportplätzen etc. (vgl. ebd.: 12f.).³

³ Obgleich diese Arbeit sich ausschließlich der „Auftraggeberrolle“ zuwenden wird, da sie die politischere beider Rollen darstellt, sei verwiesen auf das Zusammenspiel beider Bürgerrollen. Denn die Rolle des Bürgers als Mitgestalters erweist sich gerade in Zeiten kommunaler Finanzprobleme als vorteilhaft; jedoch sollte das ehrenamtliche bürgerschaftliche Engagement nicht ohne Gegenleistung ausgenutzt werden: „Wer mitanpackt, möchte auch mitreden“ (Bogumil et al. 2003: 23).

Auf der einen Seite sind eingeräumte Angebote damit aufgrund ihrer geringen Verbindlichkeit kritisierbar; auf der anderen Seite ist ihre Einführung dadurch jedoch realistischer und stellt – bedingt durch ihre stärkere Einbeziehung von Bürgerinteressen und einen weitergehenden Kommunikationsmodus – eine Verbesserung gegenüber bloßen Informationsrechten dar. Deshalb wird im Folgenden zunächst ein Analyserahmen erstellt, der Kriterien zur Untersuchung der Qualität eingeräumter Beteiligungsverfahren beinhaltet.

3 Analysekriterien eingeräumter Beteiligungsangebote

Zur Untersuchung der eingeräumten Beteiligungsangebote mit dem Bürger in der Auftraggeberrolle werden im Folgenden zwei Analyserahmen entwickelt. Diese bauen auf den Ergebnissen des Theorieteils dieser Arbeit ebenso auf wie auf allgemeineren demokratietheoretischen Überlegungen. Darüber hinaus gilt es, lokale Kontextfaktoren zu beachten, die von Kommune zu Kommune variieren und die Beteiligungsangebote entsprechend unterschiedlich beeinflussen. Differenziert wird einerseits zwischen einem allgemeinen Analyserahmen zur Untersuchung der Struktur eingeräumter Beteiligungsangebote und einem kleinteiligeren Analyserahmen zur Evaluation eines Beispiels.

3.1 Allgemeiner Analyserahmen

Tiefe der Bürgermitwirkung: Zur allgemeinen Einordnung verschiedener Beteiligungsverfahren eignet sich Arnsteins Modell der „Partizipationsleiter“ (vgl. Arnstein nach Kersting 2008: 15, vgl. Arnstein nach Nanz/Fritsche 2012: 23). Verschiedene Partizipationsformen von „Nicht-Partizipation“ bis hin zu „Bürgermacht“ befinden sich dabei auf verschiedenen Sprossen einer imaginären Leiter: „Nicht-Beteiligung“ als Bezeichnung der untersten Ebene etwa kann resultieren aus einer Steuerung der Teilnehmer durch die Eliten (vgl. Arnstein nach Kersting 2008: 15). Besondere Bedeutung, auch mit Blick auf diese Arbeit, kommt jedoch der Unterscheidung der darüber liegenden Sprossen – Information, Konsultation und inszenierte Mitwirkung – zu (vgl. ebd.: 16, vgl. Arnstein nach Nanz/Fritsche 2012: 23). Denn anders als dialogorientierte Verfahren, die eine intensivere Diskussion

ermöglichen (vgl. Bogumil et. al. 2003: 40), sind nicht-dialogorientierte Verfahren wie Informationsveranstaltungen der Kategorie Information zuzuordnen. Doch aufgrund der hier passiven Rolle des Bürgers als Zuhörer bewerten Nanz und Fritsche diese Form „nicht als eigentlich partizipativ[en] Kommunikationsmodus“ (Nanz/Fritsche 2012: 29). Bei der späteren Betrachtung der Beteiligungsverfahren in Aachen erfolgt also eine grobe Einordnung gemäß der Beteiligungstiefe. Eine detaillierte Einordnung eines jeden Beteiligungsverfahrens im Sinne des zweiten Analyserahmens würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Verknüpfung der Beteiligungsverfahren: Darüber hinaus bedarf es eines Blickes auf die Verknüpfung der Partizipationsverfahren. So kann zur Analyse der Intensität von Beteiligungsangeboten betrachtet werden, ob diese über verschiedene Fachbereiche verteilt sind, oder ob sie allein auf „kleine[n] Beteiligungsinseln“ (Holtkamp 2000: 65) stattfinden. Weiterhin ist zu prüfen, ob – gleich einem Teil der Bürgerkommune nach Bogumil et. al. – ein fraktionsübergreifendes und damit Kontinuität generierendes Partizipationsmanagement existiert, das sich mit den relevanten W-Fragen zur Bürgerbeteiligung befasst (vgl. Bogumil et. al. 2003: 25).

Themenstruktur: Auch gilt es zu analysieren, zu welchen Fragestellungen Beteiligungsinstrumente eingeräumt werden. Zwar geht Holtkamp davon aus, bestimmte Themen eignen sich nur bedingt zur Bürgerbeteiligung, da einerseits die Komplexität bestimmter Themen manchen Partizipanten überfordern und somit soziale Selektivität produzieren könne und da andererseits bestimmte Themen Konsenslösungen erschweren (vgl. Holtkamp 2000: 89, vgl. ebd. 2000: 79). Jedoch droht nach Roth dementgegen eine „Niedlichkeitsfalle“ (Roth nach Holtkamp 2009: 14), wenn dem Bürger allein bei Themen von geringer Bedeutung Mitsprache gewährt wird.

Informationspolitik: Als weiterer Indikator der Ernsthaftigkeit der Bürgerbeteiligung gilt die Informationspolitik durch die Kommune. Holtkamp identifiziert hierzu drei Kriterien gelungener Information: eine Darstellung angebotener und nicht-angebotener Beteiligungsformen; die Möglichkeit für den Bürger, sich über Politikfelder zwecks eigener Einbringung ausreichend zu informieren; und die nachträgliche Information über die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren (vgl. Holtkamp 2000: 73).

Zusammenfassend sind mit Blick auf die Beteiligungsstruktur folgende Faktoren zu untersuchen: Tiefe der Bürgermitwirkung, Verknüpfung der Beteiligungsverfahren, Themenstruktur und Informationspolitik der Kommune.

3.2 Spezifischer Analyserahmen

Die exemplarische Analyse soll mittels einer kleinteiligeren Betrachtung einzelne partizipative Arrangements untersuchen. Zwar wohnen bestimmten Beteiligungsverfahren Vor- und Nachteile gegenüber anderen inne. Nichtsdestotrotz stellt Kersting fest: „Eine Evaluation der Beteiligungsinstrumente muss den Einzelfall berücksichtigen, da der Erfolg vom konkreten Kontext, vom jeweiligen Prozess und insbesondere von den Beteiligten abhängt“ (Kersting 2008: 286). Ein durchweg anerkannter Analyserahmen zur Untersuchung partizipativer Verfahren in den Kommunen existiert jedoch nicht (vgl. Franzke/Kleger 2010: 78). Wohl aber haben einige Forscher ihrerseits demokratietheoretische Kategorien zur Analyse gebildet, die sich in Teilen überschneiden. Ausgehend von den Ausführungen Geißels (2008), Nanz‘ und Fritsches (2010) sowie Kerstings (2008) wird im Folgenden ein entsprechend modifizierter Analyserahmen gebildet. Die Kategorien, die den Rahmen bilden, sind – angelehnt an Geißel (2008) – Legitimität und Effektivität. Eine Hierarchisierung dieser Kategorien (vgl. Geißel 2008: 40) bleibt in dieser Arbeit aus, vielmehr werden die Kriterien als gleichwertig betrachtet. Weitere Kategorien, die Geißel angeführt hat, wie die Bildung von Sozialkapital oder die demokratische Qualifizierung der Teilnehmer, werden nicht betrachtet (vgl. ebd.: 38f.). Zu ihrer Untersuchung wären qualitative und quantitative Untersuchungen notwendig gewesen, die im Rahmen dieser Bachelor-Arbeit nicht möglich sind.

Legitimität: Zur Definition des Begriffs „Legitimität“ erscheint jene anwendbar, die Fritz Scharpf aufgestellt hat: „Politische Entscheidungen sind legitim wenn, und weil sie den ‚Willen des Volkes‘ widerspiegeln [...]“ (Scharpf 1999: 16). Um dies zu erreichen, stehen bei der Entwicklung eines Verfahrens mehrere Beeinflussungsmöglichkeiten offen, zuvorderst aber die Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmer. Wie in der Theoriediskussion angeklungen, neigen bestimmte soziale Gruppen stärker zur Partizipation als andere, sodass sie über- beziehungsweise im anderen Falle unterrepräsentiert sind. Besonders bei Verfahren mit Selbstselektion, das heißt einer Offenheit für alle Interessierten, besteht diese Gefahr (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 26 f.). Damit nun nicht allein „die üblichen Verdächtigen“ (Geißel 2008: 35)

beteiligt sind, könnte eine zufällige Auswahl erfolgen. Hierbei problematisch ist jedoch die Tatsache, dass gewiss nicht jeder der Ausgewählten später auch partizipieren würde und somit erneut eine Verzerrung entstünde (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 27). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur gezielten Auswahl: Prinzipiell hat jeder Interessierte die Möglichkeit zur Partizipation; zur Gewährleistung größerer Repräsentation werden aber gezielt Vertreter bestimmter Gruppen angesprochen (vgl. ebd.: 27 f.). Welches Verfahren nun gewählt wird – von Bedeutung für die Ausgestaltung des Teilnehmerkreises ist auch eine frühzeitige und ohne Barrieren zugängliche Information seitens der Kommune (vgl. ebd.: 28 f.). Gerade bei größer angelegten Beteiligungsverfahren – etwa dem Bürgerhaushalt – wird dadurch als weitere Größe zur Gewährleistung von Repräsentativität die Zahl der Teilnehmer beeinflusst (vgl. ebd.: 25).

Effektivität: Geißel definiert Effektivität wie folgt: „Effektiv ist ein Verfahren, wenn das Problem gelöst wurde“ (Geißel 2008: 37). Zur Beurteilung der Effektivität ist also zunächst von dem Problem beziehungsweise der Funktion eines Verfahrens auszugehen. So kann es um die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements, das Suchen von Ideen oder die Konfliktlösung als Funktion des Beteiligungsprozesses gehen (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 31). Damit diese Probleme gelöst werden können, damit ein Verfahren effektiv werden kann, bedarf es einer Einbettung desselben in das politische Entscheidungssystem. Dazu müssen auch die kommunalen Politiker einen Nutzen im Beteiligungsverfahren erkennen (vgl. ebd.: 32f.).⁴Speziell bei kooperativ-demokratischen Fragen ist das Problem nicht-bindender Bürgermitwirkung thematisiert worden. Diese kann – wie oben gesehen – bei Nicht-Beachtung der Bürgervorschläge Verdruss produzieren (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 160). Deshalb gilt es, vorab die Leistungen und Grenzen eines Beteiligungsverfahrens transparent zu machen (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 32). Politik und Verwaltung könnten sich überdies verpflichten, im Nachgang des Beteiligungsprozesses ein Feedback über den Umgang mit den von den Bürgern hereingetragenen Ideen abzugeben (vgl. ebd.: 34). Auf diese Weise ließe sich ein entsprechend höheres Maß an Responsivität realisieren, das heißt „die Ausrichtung

⁴ Holtkamp et. al. kommen nach ihrer Forschung in einzelnen Kommunen zu dem Ergebnis, dass kommunale Oppositionspolitiker trotz Bedenken gegenüber einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung aufgrund der positiven Stellung derselben im öffentlichen Bewusstsein geneigt sind, Kritik nicht öffentlich zu äußern (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 165).

der gewählten politischen Vertreter auf die Interessen der Bürger“ (Kersting 2008: 34). Auch kann argumentiert werden, dass eine responsivere Politik die Nachhaltigkeit eines Beteiligungsverfahrens steigert, indem „sie die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten stärkt“ (Bogumil et. al. 2003: 26). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein wenig responsiver Umgang mit Beteiligungsergebnissen die Motivation zu künftiger Beteiligung schwächen kann, zumindest aber nicht stärken wird.

Über obige Kategorien hinaus gilt es, lokale Kontextfaktoren zu beachten, die eine gleichwertige Beurteilung verschiedener Kommunen erschweren. Einer dieser Kontextfaktoren liegt in der unterschiedlichen Größe deutscher Kommunen: von Millionen-Metropolen bis zu Kleinstgemeinden mit wenigen Tausend Einwohnern variierend. Aufgrund der größeren Anonymität einer Großstadt gegenüber einer Gemeinde lässt sich beispielsweise eine geringere Bindung der Bürger an ihre kommunalpolitische Heimat konstatieren (vgl. Gabriel 1983: 83). In Nordrhein-Westfalen etwa ließ die kommunale Gebietsreform von 1972 mitsamt der Zusammenlegung diverser Gemeinden, begleitet von der Urbanisierung, „die demokratischen Ideale der Überschaubarkeit und direkter Kommunikation zur Illusion oder massenmedial erzeugte[r] Fiktion“ (Roth 1997: 406) werden. In der Literatur finden sich unterschiedliche Angaben zur optimalen Größe einer Kommune, um partizipative Angebote zur Verfügung zu stellen. Diese wirkt teilweise willkürlich definiert. Burchardt etwa sieht das Optimum bei einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 (vgl. Burchardt 2008: 227), während Naßmacher und Naßmacher eine Mittelstadt mit einer Größe von 5.000 bis zu 50.000 Einwohnern als vorteilhafter betrachten. Die Einflusschancen des einzelnen Bürgers sinken den Autoren zufolge bei zunehmender Größe einer Kommune. In kleinen Kommunen dagegen erscheine die politische Beteiligung beinahe überflüssig (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 25). Festzuhalten bleibt, dass nicht ersichtlich wird, welche Ortsgröße nun optimal ist für den Einsatz partizipativer Instrumente.

Als weiterer Kontextfaktor lässt sich die negative Haushaltsslage von Kommunen identifizieren, die gerade die Erfüllung freiwilliger Aufgaben durch die Kommunen erschweren und eine Zurückhaltung bei der Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger erklären könnten (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 125f.).

Hinzu kommt als weiterer externer Faktor die föderale Beschränkung der Kommunen und damit einhergehend die von Bundesland zu Bundesland divergierenden Gemeindeordnungen, die die Zuständigkeiten der Gemeinden regeln.

Auch soziale Determinanten wie der Anteil von Migranten, Arbeitslosigkeit, Alter sowie Zu- und Abwanderung stellen einen Kontextfaktor für den Einsatz von Beteiligungsmöglichkeiten dar, weil sie die Legitimation von Partizipation beeinflussen können (vgl. Burchardt 2008: 227f.).

4 Bürgerbeteiligung in Aachen

Im Folgenden gilt es, die bestehende Situation der eingeräumten Beteiligungsangebote in Aachen anhand der im vergangenen Kapitel dargestellten Kriterien zu analysieren. Dabei wird zweiteilig vorgegangen: Im ersten Teil wird ein genereller Überblick über die Situation in Aachen gegeben, wobei die Kriterien des allgemeinen Analyserahmens angewandt werden.

Im darauffolgenden Teil wird ein Beteiligungsangebot exemplarisch untersucht. Dabei wird zwischen genereller Evaluation des Beteiligungsinstrumentes sowie praktischer Umsetzung in Aachen unterschieden, um erneut den Charakter der Beteiligungsstruktur in Aachen sichtbar zu machen. Bei dem exemplarisch zu untersuchenden Verfahren handelt es sich um die Beteiligung der Bürger am Haushalt.

4.1 Eingeräumte Beteiligungsangebote in Aachen - Überblick

Zunächst wird ein Überblick über Beteiligungsangebote in Aachen gegeben. Dieser orientiert sich an einer durch die Aachener Verwaltung entworfenen Gesamtübersicht von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten aus dem Jahr 2012 (vgl. Stadt Aachen 2012b, vgl. Stadt Aachen 2012c, vgl. Stadt Aachen 2012d, vgl. Stadt Aachen 2012e), ergänzt diese jedoch um früher bestehende und neu hinzugekommene kooperativ-demokratisch Beteiligungsformen.

Bei der Analyse werden zuerst die einzelnen Verfahren genannt und erläutert, ehe anhand der Kriterien aus dem Analyserahmen eine Einordnung der Verfahren erfolgt. Eine generelle Bewertung der Beteiligungsinstrumente findet dagegen nicht statt, da in dieser Arbeit die speziellen Charakteristika der eingeräumten Beteiligungsverfahren in

Aachen im Zentrum stehen und nicht eine generelle Einordnung partizipativer Verfahren.

Die Gesamtübersicht orientiert sich an den städtischen Dezernaten und Fachbereichen. Diese Struktur wird im Folgenden grob beibehalten.

Tiefe der Bürgermitwirkung: In diesem Analyseteil gilt es zunächst, kooperativ-demokratische Verfahren in Aachen zu nennen und zu erläutern.

Auf gesamtstädtischer Ebene ist 2009 mit dem Bürgerforum ein kooperativ-demokratisches Beteiligungsinstrument etabliert worden. In der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung festgehalten ist die Möglichkeit der Bürger, Anregungen und Beschwerden zu äußern (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: §24). Die Stadt Aachen verfügte bis vor einigen Jahren über einen dementsprechenden Bürger- und Beschwerdeausschuss. 2009 allerdings reiften Überlegungen ein weitergehendes Beteiligungsinstrument einzuführen (vgl. Eimer 2009: 15). Mit dem Bürgerforum wurde ein eigener Ratsausschuss gegründet, der sich regelmäßig tagend „mit den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger beschäftigt“ (Stadt Aachen 2013a). Während einer Sitzung des Bürgerforums findet eine Fragestunde statt; überdies können die Bürger ihre Interessen im Dialog mit Kommunalpolitikern und Verwaltung artikulieren. Die Verwaltung kann das Bürgerforum zudem zwecks Informationsvermittlung nutzen. Das Bürgerforum hat die Möglichkeit, die Anregungen der Bürger von sich zu weisen oder aber bestimmten Verwaltungseinheiten die Befassung mit einer Anregung zu empfehlen (vgl. Stadt Aachen 2010: 1-4). 2012 beschloss der Hauptausschuss der Stadt, das Bürgerforum solle künftig zusätzlich die Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Aachen begleiten: „Zu diesem Zweck kann z.B. im Rahmen eines regelmäßig wiederkehrenden Tagesordnungspunktes über die Ziele und Mittel oder auch über mögliche Bürgerbeteiligungsverfahren öffentlich beraten werden“ (vgl. Stadt Aachen 2012a). An dieser Stelle wird eine tiefergehende Beteiligung erkennbar, von einer rein gesetzlich vorgeschriebenen zu einer kooperativ-demokratischen.

Auch im Rahmen von Verkehrs- und Baumaßnahmen kommen kooperativ-demokratische Verfahren zum Einsatz, etwa in der sogenannten „Stadtteil- und Rahmenplanung“ (Stadt Aachen 2012a). So hat die Stadt Aachen im Rahmen der Umgestaltung von Stadtteilen eine Reihe dialogorientierter Verfahren eingesetzt. Als Beispiel für Bauprojekte auf Stadtteilebene steht das dialogorientierte Projekt

„Rehmplätze“, das die Bürger in mehreren Schritten wie Rundgängen oder Brettspielen an der Umgestaltung von öffentlichen Plätzen beteiligt hat (vgl. Stadt Aachen 2013b).

In den einzelnen Stadtbezirken sind neben den in der Gemeindeordnung festgeschriebenen Anregungs- und Beschwerderechten in Aachen Stadtteilkonferenzen etabliert worden. Darin widmen sich Bewohner Problemen des Viertels, erarbeiten Lösungen und werden mitunter als Mitgestalter tätig (vgl. Stadt Aachen 2012c: 12).

„Die Ergebnisse dieser Konferenzen werden, da sie den parlamentarischen Entscheidungsprozess ersetzen, den lokalen Behörden und Institutionen zum Zwecke der Beschlussfassung unterbreitet“ (ebd.).

Zusätzlich haben sich in einzelnen Stadtbezirken – wie 2011 in Aachen-Eilendorf – sogenannte Zukunftswerkstätten etabliert, in denen Bürger langfristig Pläne für ihr Umfeld entwickeln (vgl. Gaspers 2011: 20). In der Selbstbeschreibung heißt es: „Wir brauchen Orte, wo Eilendorferinnen und Eilendorfer sich über kleine und große Dinge austauschen und konkrete Anliegen umsetzen können. Diese Orte will die Zukunftswerkstatt schaffen“ (vgl. Zukunftswerkstatt Eilendorf 2013). 2005/2006 etwa ist auch im Frankenberger Viertel mit Anwohnern eine Zukunftswerkstatt durchgeführt worden (vgl. Stadt Aachen 2013c). Darüber hinaus haben Bürger in acht Stadtteilwerkstätten an der Erarbeitung des Masterplans Aachen*2030 ebenso mitgewirkt wie in zwei Fachforen (vgl. Stadt Aachen 2012c: 3). Auf Ebene der Bezirke und Stadtteile kann damit eine – wenngleich nicht flächendeckende – Ausweitung kooperativ-demokratischer Verfahren festgestellt werden.

Weiterhin bestehen beim Fachbereich Soziales und Integration kooperativ-demokratische Partizipationsangebote im Rahmen eines Senioren- und Integrationsrats (vgl. Stadt Aachen 2012e: 4f.), die der Integration von Partikularinteressen dienen sollen (vgl. Kersting 2008: 111).

2007 hat mit der Durchführung einer Planungszelle zum Abfallsystem der Stadt ein weiteres dialogorientiertes Beteiligungsverfahren stattgefunden (vgl. Costard 2007: 17). 100 Aachener Bürger, die über ein Zufallsverfahren ausgewählt wurden, erarbeiteten dabei unter wissenschaftlicher Projektleitung ein Gutachten zum Thema Müllgebühren. Teile der Opposition kritisierten damals unter Effizienzgesichtspunkten die Kosten des Verfahrens von 150 000 Euro (vgl. Schmetz 2008: 17). Eine weitere Planungszelle auf gesamtstädtischer Ebene ist heute nicht auszumachen.

Wie am später folgenden exemplarischen Beispiel gezeigt wird, hat die Stadt Aachen 2011 zudem zwei Mal die Bürger zum städtischen Haushalt befragt. Auch dieses Verfahren wurde bisher nicht mehr durchgeführt.

Genannt wurden hier die identifizierten kooperativ-demokratischen Verfahren, die die Stadt Aachen anbietet oder angeboten hat. Demgegenüber stehen jedoch Fälle, die keine kooperativ-demokratischen, sondern allein gesetzlich vorgeschriebene beziehungsweise Verfahren von geringer Beteiligungstiefe darstellen, selbst dann, wenn weitergehende Instrumente durchaus sinnvoll erschienen. Dies illustriert das konfliktreiche Thema um den Bau von Windkraftanlagen (vgl. Baumann 2011: 19), bei dem der frühzeitige Einsatz dialogorientierter Verfahren womöglich zur Befriedung des Konflikts beigetragen und die Akzeptanz der Maßnahmen gestärkt hätte (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 31). Dagegen verweist der Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen auf über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehende Informationsveranstaltungen samt Diskussion, einen Bericht in der Stadtzeitung, Pressemitteilungen „und eine entsprechende Berichterstattung in den lokalen Zeitungen“ (Stadt Aachen 2012c: 3), die stattgefunden haben. Doch handelt es sich dabei vor allem um Maßnahmen von geringer Beteiligungstiefe (vgl. Windhoff-Heritier nach Bogumil/Holtkamp 2006: 37).

Mit Blick auf die Beteiligungstiefe ist festzuhalten, dass zwar eine Ausweitung kooperativ-demokratischer Verfahren in den vergangenen Jahren erfolgt ist. Jedoch wurden zwei dieser Verfahren nicht weitergeführt. Auch lässt sich feststellen, dass weiterhin Verfahren von geringer Beteiligungstiefe zum Einsatz kommen, obwohl kooperativ-demokratische Verfahren sinnvoller erschienen.

Verknüpfung der Beteiligungsverfahren: Von einzelnen „Beteiligungsinseln“ (Holtkamp 2000: 65) wie dem Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen kann im Vergleich zu anderen Fachbereichen durchaus gesprochen werden. Denn zum Beispiel Fachbereiche, deren Aufgaben als freiwillige Leistungen gelten, etwa Kultur und Sport, bieten keine dialogisch orientierten Beteiligungsverfahren an (vgl. Stadt Aachen 2012d: 4 f.).

Eine wirkliche Verknüpfung der Beteiligungsinstrumente ist anhand der Übersicht auf gesamtstädtischer Ebene nicht zu erkennen; womöglich kann die Neuorientierung auf das Bürgerforum als zentraler Institution in Sachen Bürgerbeteiligung in Aachen hier aber Abhilfe leisten. Ein positiver Trend ist darin zu sehen, dass das Bürgerforum – und

damit ein parteiübergreifendes Gremium – sich der Entwicklung der Bürgerbeteiligung annimmt. Hier kann ein erster – wenngleich in der Praxis qualitativ noch auszufüllender – Schritt in Richtung Partizipationsmanagement erkannt werden (vgl. Stadt Aachen 2012a, vgl. Bogumil et. al. 2003: 25).

Themenstruktur: Die Gefahr einer „Niedlichkeitsfalle“ (Roth nach Holtkamp 2009: 14) hinsichtlich der Themen der Beteiligungsverfahren besteht nach Meinung des Autors nicht. Zwar sind die kooperativ-demokratischen Verfahren nicht bindend, doch ist dies den Verfahren immanent und damit auch in anderen Kommunen der Fall. Speziell die Behandlung von Themen wie den Müllgebühren in der Planungszelle oder die Mitwirkung der Bürger am Haushalt dienen darüber hinaus aufgrund ihrer Relevanz als Anhaltspunkt, nicht von einer solchen Gefahr auszugehen.

Informationspolitik: Zur Informationspolitik der Stadt Aachen hinsichtlich ihrer Beteiligungsverfahren lässt sich sagen, dass sie entsprechend der Angaben des Fachbereichs Presse und Marketing mittels Pressemitteilungen und der Homepage auf Beteiligungsverfahren aufmerksam macht (vgl. Stadt Aachen 2012b). Jedoch finden sich auf einer Liste zum Thema Bürgerbeteiligung auf der Homepage der Stadt Aachen nur jene Beteiligungsinstrumente, die dem Fachbereich Verwaltungsleitung zuzuordnen sind (vgl. Stadt Aachen 2013).

4.2 Exemplarische Analyse der Bürgerbeteiligung am Haushalt in Aachen

Nun gilt es, das exemplarische Beispiel der Bürgerbeteiligung am Haushalt in Aachen anhand des detaillierteren Analyserahmens zu untersuchen. Vorangestellt sind die Genese des Konzepts des Bürgerhaushalts sowie ein weiteres Beispiel aus Deutschland, der Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg.

4.2.1 Was ist ein Bürgerhaushalt?

Als Herausbildungsort des Konzepts des Bürgerhaushalts gilt die brasilianische Stadt Porto Alegre, in der 1,4 Millionen Menschen leben (vgl. Franzke/Kleger 2010: 9, vgl. Sintomer et. al. 2010: 31). Nach einem Regierungswechsel infolge der Kommunalwahlen wurde dort 1989 die Beteiligung der Bürger am Haushalt der Stadt

eingeführt. Im Verlauf der 90er Jahre beteiligten sich immer mehr Menschen an dem Verfahren: Waren es 1990 rund 1000, belief sich der Wert 1999 auf 14.000, 2002 auf 17.000 Partizipanden (vgl. Sintomer et. al. 2010: 34). Der Bürgerhaushalt Porto Alegres lässt sich dabei in zwei verschiedene Arten der Bürgerbeteiligung gliedern. Einerseits können die Bürger auf der Ebene ihres Stadtteils an der Entscheidung über kleinere Projekte mitwirken (vgl. ebd.: 33); darüber hinaus besteht die Möglichkeit, an themenspezifischen Foren – etwa zu den Themen Transport und Verkehr oder Wirtschaftsförderung und Steuern – teilzunehmen (vgl. Franzke/Kleger 2010: 10). Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Beteiligung am Haushalt über das ganze Jahr verläuft und dabei in vier Phasen unterteilt ist: Zunächst wird der Investitionsplan der vorangegangenen Periode evaluiert, ehe die Bürger Delegierte wählen, welche die bei einer Diskussion entstandenen Vorschläge für das neue Jahr zu einer Prioritätenliste bündeln. Diese wird im Anschluss an den Bürgermeister übergeben und es werden die Mitglieder des Bürgerhaushaltes gewählt. Die Verwaltung erstellt schließlich einen Haushaltsentwurf, bei dem die Prioritätenliste Berücksichtigung findet. Dieser Haushaltsentwurf bedarf zur Weiterleitung an den Stadtrat der Zustimmung der Mitglieder des Bürgerhaushalts, woran Unterschiede zu den kooperativen Verfahren deutlich werden. Positiv rezipiert werden soziale Effekte wie die Verbesserung der Infrastruktur in benachteiligten Vierteln, der Anstieg der Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger sowie ein Vertrauenszuwachs in die lokalen Institutionen (vgl. ebd.: 10-12).

Das Modell des Bürgerhaushalts fand in der Folge – in unterschiedlichen Variationen – eine starke Verbreitung. So wurden schon 2003 in Lateinamerika in mehr als 1000 Kommunen die Bürger an der Haushaltserstellung beteiligt (vgl. ebd.: 12), und auch in Europa stieg die Zahl der Kommunen mit Bürgerhaushalt bis 2009 auf mehr als 200. In Deutschland entwickelten sich – beginnend in der baden-württembergischen 3000-Einwohner-Gemeinde Mönchweiler (vgl. ebd.: 53) – parallel zu den Prozessen der Verwaltungsmodernisierung und der Einführung kooperativ-demokratischer Verfahren rund 20 Bürgerhaushalte (vgl. Sintomer et. al. 2010: 116f.), die den Kriterien Sintomers et. al. an einen Bürgerhaushalt entsprechen. Demnach muss dieser: finanzielle Angelegenheiten zum hauptsächlichen Thema haben, auf der Ebene der Gesamtstadt oder eines Bezirks mit eigenen Institutionen wie Rat und Verwaltung stattfinden, mehrmals durchgeführt werden, eine öffentliche Diskussion im Rahmen eigener

Versammlungen generieren sowie verbunden sein mit der Ablegung von Rechenschaft bezüglich der Umsetzung der Ideen aus der Bürgerschaft (vgl. Sintomer et. al. 2010: 42). Die Beteiligung der Bürger an den kommunalen Finanzen in Deutschland ist vor zwei Hintergründen beachtlich. Zum einen gelten „die Finanzen und die Außenpolitik [...] traditionell eher [als] Bereiche, die Experten vorbehalten bleiben“ (Franzke/Kleger 2010: 28). So obliegt die Entscheidung über den kommunalen Haushalt allein dem Rat, selbst Referenden sind in Haushaltsfragen nicht zulässig (vgl. ebd.: 41). Zum anderen sehen sich einige deutsche Kommunen mit Haushaltsproblemen konfrontiert. Dennoch beteiligt beispielsweise die Stadt Potsdam ihre Bürger trotz eines Haushaltssicherungskonzepts am städtischen Haushalt (vgl. ebd.: 62).

Zusätzlich zu den oben angeführten Ausschlusskriterien haben Sintomer et. al. – ausgehend vom Idealmodell des Bürgerhaushalts in Porto Alegre – verschiedene Abstufungen des Bürgerhaushalts entwickelt. Die meisten deutschen Varianten klassifizieren sie als „Konsultation öffentlicher Finanzen“⁵ (ebd.: 89). Partizipation sei dabei kein Ziel an sich (vgl. ebd.: 90), sondern „ein wichtiges Element der Verwaltungstransparenz auf Ebene der Stadt“ (ebd.: 90). Die Bürger verfügen nicht über Letztentscheidungsrechte, vielmehr kommt ihnen eine konsultative Rolle zu (vgl. ebd.: 90). Dennoch verhindert diese allgemeine Einschätzung deutscher Bürgerhaushalte keine gesonderte Untersuchung einzelner Formen, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wird.

4.2.2 Berlin-Lichtenberg als Vorbild?

Ein Beispiel aus Deutschland für einen sinnvollen Bürgerhaushalt ist jener in Berlin-Lichtenberg, der 2005 eingeführt wurde und heute noch abgehalten wird. In dem rund 260.000 Einwohner umfassenden Bezirk Berlins mitsamt seiner fünf Stadtteile beschloss die Politik 2004 einstimmig die Einführung eines Bürgerhaushalts, der sich mit den als frei verfügbar kategorisierten 30 Mio. Euro des Haushalts befasst (vgl. Klages/Daramus 2007: 3). Die Kosten des von Wissenschaftlern begleitend evaluierten Verfahrens lagen bei rund 125.000 Euro (vgl. Sintomer et. al. 2010: 131). Der Ablauf

⁵ Die Autoren unterscheiden zwischen den sechs Verfahren „Porto Alegre in Europa“, „Bürgernahe Partizipation“, „Konsultation öffentlicher Finanzen“, „Privat-/öffentlicher Verhandlungstisch“, „Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene“ und Partizipation organisierter Interessen“ (vgl. Sintomer et. al. 2010: 5f.).

setzte sich schon beim ersten Anlauf aus drei Schritten zusammen: „Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess, der auch nachhaltig wirken kann, besteht zwingend aus den drei Bausteinen: Information der Bürgerschaft, Beteiligungsphase und eine zeitnahe Rechenschaftslegung zur Umsetzung der Vorschläge“ (Klages/Daramus 2007: 9). Dabei wurde zunächst eine einfache Darstellung des Haushalts zwecks Transparenz und Information erstellt (vgl. ebd.: 3). Anschließend sollte eine Auftaktveranstaltung die Ziele und den Ablauf des Bürgerhaushaltsverfahrens in Berlin-Lichtenberg darstellen (vgl. ebd.: 52 f.). Einen Monat später konnten die Interessierten auf fünf dezentralen Veranstaltungen in den Stadtteilen ihre Vorschläge einreichen, diskutieren, mit der Verwaltung beraten und abstimmen, sowie Vertreter eines Redaktionsteams wählen. Dieses aus Bürgern bestehende und von der Verwaltung unterstützte Gremium sortierte die Vorschläge auf ihre Umsetzbarkeit hin, sodass schließlich 42 Vorschläge zur Abstimmung gelangten. Diese erfolgte auf drei Kanälen: über das Internet (69 Teilnehmer), über Fragebögen (673) und über eine zweite Bürgerversammlung (rund 250) (vgl. ebd.: 165). Schließlich gelangten 37 Vorschläge über die Bezirksvertretung in den Bezirkshaushaltsplan; außerdem legten die Bezirksvertreter Rechenschaft sowohl über die umgesetzten wie auch über die nicht umgesetzten Vorschläge ab (vgl. ebd.: 166 f.).

Der positive Aspekt dieses Vorgehens ist, gerade vor dem Hintergrund der damals erstmaligen Durchführung, in der Mischung verschiedener Medien zu sehen. So konnten eine höhere Repräsentativität gewährleistet und eine soziale Ausgleichsfunktion geschaffen werden (vgl. ebd.: 46). Zudem wurden in Begegnungsstätten ausländische Mitbürger zur Teilnahme ermutigt, um dem Effekt sozialer Selektion vorzubeugen (vgl. ebd.: 164). Auch war durch die Rechenschaftslegung Responsivität gewährleistet. Kritisch sehen lässt sich zwar die im Vergleich zur Einwohnerzahl des Bezirks geringe Teilnehmerzahl; jedoch sollten laut Franzke und Kleger eher Demonstrationen oder Petitionen denn Kommunalwahlen als Referenz herangezogen werden (vgl. Franzke/Kleger 2010: 83). Im Verlauf der Jahre allerdings stellte sich nur ein marginaler Anstieg der Teilnehmerzahlen ein (vgl. ebd.: 81). Sintomer et. al. kritisieren den zu geringen Einfluss der Bürger, wohingegen die Verwaltungsdominanz zu groß sei (vgl. Sintomer et. al. 2010: 135). Dem entgegenhalten lässt sich jedoch – angelehnt an die Definition „Kooperativer Demokratie“ –, dass

derartige Verfahren aufgrund der gesetzlichen Verankerung der Zuständigkeit des Rates beim Budgetrecht (vgl. Franzke/Kleger 2010: 41) realistischer erscheinen.

4.2.3 Bürgerbeteiligung am Haushalt in Aachen

Wie hat sich die Bürgerbeteiligung am Haushalt nun in Aachen entwickelt? Im Jahr 2011 hatten die Bürger in Aachen zweimal Gelegenheit, ihre Meinung in der Haushaltsdebatte kundzutun. Über den Haushalt 2011 konnten die Bürger drei Wochen lang zwischen dem 20. Januar und dem 7. Februar ihre Präferenzen äußern. Die Stadt Aachen selbst bezeichnet das Verfahren als „Online-Befragung“ (Stadt Aachen 2012f) und führt aus: „Sie dient der besseren Information und ist eine Meinungsumfrage in der Bevölkerung ohne repräsentativen Anspruch“ (ebd.). Ähnlich hatten sich im Vorfeld der Befragung Vertreter der Mehrheitsfraktionen geäußert und auf die nicht-bindende Wirkung verwiesen (vgl. o.V. 2010: 15, vgl. Stoffels 2011: 13), während Kulturschaffende und Mitglieder der Oppositionsparteien im Rat hingegen die Ausarbeitung der Beteiligung kritisierten (vgl. Eimer 2010: 19, vgl. Stoffels 2011: 13). Das Gesamtvolumen des städtischen Haushalts wurde für 2011 mit 750 Millionen Euro bei einer Neuverschuldung von 60 Millionen Euro kalkuliert (vgl. Stadt Aachen 2012f). Dabei führte die Stadt Aachen in Zusammenarbeit mit einem externen Unternehmen eine für jeden offen stehende Befragung im Internet durch, bei der 13 durch die Stadt vorformulierte Einsparmöglichkeiten vorgeschlagen wurden. Die Teilnehmer konnten ihre Präferenzen angeben und zudem eigene Sparvorschläge abgeben (vgl. Zebralog 2011: 3).

Letztlich beteiligten sich gemäß 5047 Fragebögen 2,7 Prozent der bei der Kommunalwahl 2009 Wahlberechtigten (vgl. Stadt Aachen 2012f). Mit 93,8 Prozent machte ein Großteil der Befragten Angaben zu seinen demographischen Daten. Dabei zeigte sich, dass rund zwei Drittel der Befragten männlich waren. Die am stärksten vertretene Altersgruppe waren mit rund einem Viertel die 40- bis 49-Jährigen. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer verfügte über einen Hochschulabschluss (vgl. Zebralog 2011: 30-33). Kurze Zeit, bevor der Haushalt 2011 beschlossen wurde, gaben CDU und Grüne als Mehrheitsfraktionen im Aachener Stadtrat schließlich an, dass manche Vorschläge – etwa die Veränderung der Gewerbesteuer – nicht umgesetzt würden, wohingegen bei anderen Themenlagen gemäß des Bürgervotums verfahren würde (vgl. o.V. 2011a: 17).

Im Mai 2011 kündigten Politiker eine weitere – und intensivere – Beteiligung der Bürger am Haushalt der Stadt Aachen an. Im Rahmen zweier Workshops sollten Verwaltungsspitze, die Vertreter aller Ratsfraktionen beziehungsweise fraktionslose Mitglieder sowie ein externer Dienstleister Ziele und Rahmenbedingungen entwickeln (vgl. o.V. 2011b: 13). Auch in einer Sitzung des Bürgerforums wurde mit den Bürgern über ihre Beteiligung am städtischen Haushalt 2012 diskutiert; derweil sprach die Verwaltungsspitze davon, der Bürger solle „ein Gefühl und Verständnis dafür bekommen, was im Haushalt passiere“ (Czempas 2011: 18, vgl. Schmetz 2011a: 15). Im Vorfeld der Abstimmung zum Haushalt 2012 äußerten Kulturschaffende erneut Kritik an der Beteiligung, da sie die Streichung von Arbeitsplätzen befürchteten (vgl. Schmetz/Mohne 2011: 15).

Die Abstimmung bei der zweiten Variante der Bürgerbeteiligung am Haushalt erstreckte sich über einen Zeitraum von vier Wochen und unterschied sich überdies in weiteren Punkten von der vorangegangenen Abstimmung zu Beginn des Jahres: Zunächst ging der Beteiligung nun eine Registrierung voraus, nachdem im ersten Anlauf die Anfälligkeit für Manipulation kritisiert worden war (vgl. Peltzer 2011: 13). Die Bürger konnten jetzt die eigenen eingereichten Vorschläge zum Haushalt auch diskutieren, ebenso wie die von der Verwaltung dargestellten Vorschläge. Zudem wurde ein Haushaltsrechner eingerichtet. Über die Abstimmung im Internet hinaus bestand beim zweiten Beteiligungsprozess überdies die Möglichkeit, Vorschläge telefonisch oder schriftlich zu äußern. Jene 50 Vorschläge, die letztlich die besten Bewertungen der Bürger erhielten, sollten in den Beratungen zum Haushalt 2013 diskutiert werden. Als Grund für die Verzögerung galt die Zeit, die nötig sei, um die Vorschläge entsprechend zu prüfen. Auch wurde erneut der beratende und damit nicht-bindende Charakter der Beteiligung erwähnt, wenngleich ein Rechenschaftsbericht angekündigt wurde (vgl. Stadt Aachen 2012f). Als „kaum nachvollziehbar“ (Eimer 2011: 15) betrachtet wurden in der örtlichen Presse jedoch Teile der technischen Umsetzung.

Letztlich registrierten sich 1.591 Bürger und reichten 167 Vorschläge, 1.997 Kommentare und 15.936 Bewertungen ein (vgl. Stadt Aachen 2012f). Der Pressesprecher der Stadt äußerte daraufhin „eine gewisse Enttäuschung“ (vgl. Schmetz 2011: 15) der Verwaltungsspitze und der CDU-Fraktionschef bewertete das Ergebnis des 80.000 Euro teuren Verfahrens öffentlich als „vollkommen unbefriedigend“ (vgl. Esser/Peltzer 2011: 15) und „nicht aussagefähig“ (ebd.: 15). Erneute Bürgerbeteiligung am Haushalt wurde wenige Monate später nach einer Sitzung von

Politik und Verwaltung öffentlich ausgeschlossen; in Zukunft sollte nur noch über einzelne Maßnahmen abgestimmt werden (vgl. o.V. 2012a: 13). Von den 50 besten Bürgervorschlägen indes, die in den Haushalt 2013 aufgenommen werden sollten, empfahl die Verwaltung dem Hauptausschuss letztlich fünf Vorschläge zur Bearbeitung (vgl. Stadt Aachen 2012f); die restlichen Vorschläge galten entweder als bereits umgesetzt, als nicht mehr umsetzbar, da sich die Grundlage geändert habe, als rechtlich nicht umsetzbar oder als politisch nicht gewollt (vgl. o.V. 2012b: 15). Eine Konsequenz – Politik und Verwaltung empfanden vor allem die Teilnahme als zu gering – besteht darin, dass künftig regelmäßig und gemeinsam mit den Bürgern im Bürgerforum über Bürgerbeteiligung diskutiert werden soll (vgl. Stadt Aachen 2012f).

Es wurde deutlich, dass Politik und Verwaltung das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens am Haushalt kritisiert haben. Hierbei bezog sich die Kritik besonders auf die geringe Beteiligung der Bürger an dem Verfahren. Im Folgenden jedoch soll gemäß den oben erläuterten Kriterien eine tiefergehende Analyse erfolgen. Vor allem werden strukturelle Defizite aufgedeckt, die dem Verfahren innewohnen und von mangelnder Reflexion zeugen. Beide Abstimmungsverfahren werden dabei gemeinsam betrachtet.

Zur Legitimität des Verfahrens: Wie oben beschrieben, folgte die Auswahl der Teilnehmer bei der ersten Durchführung einem komplett offenen Verfahren. Bei der zweiten Abstimmung hingegen mussten sich die Teilnehmenden zumindest registrieren; ansonsten kam auch in diesem Falle eine „Selbstselektion“ (Nanz/Fritsche 2012: 26) zur Anwendung. Es ist logisch, dass sich im ersten Falle – ohne Registrierung – mehr Menschen beteiligt haben, als im zweiten Falle, wenngleich dies zu einer Debatte über die Manipulationsanfälligkeit des Verfahrens geführt hat (vgl. Peltzer 2011: 13). Die nicht-gezielte Auswahl der Teilnehmenden geht aus theoretischer Perspektive einher mit der Gefahr einer Überrepräsentation bestimmter Gruppen (vgl. Nanz/Fritsche: 26 f.). Eine exakte Abbildung der gesellschaftlichen Strukturen kann – hinsichtlich der Teilnehmerzahl sei verwiesen auf Franzke und Kleger die als Referenz zum Beispiel Demonstrationen Kommunalwahlen vorziehen (vgl. Franzke/Kleger 2010: 83) – auch die erste Befragung der Bürger zum Haushalt nicht liefern: Erkennbar sind im

Besonderen die Überrepräsentation von Männern und Hochschulabsolventen (vgl. Zebralog 2011: 30-33).⁶

Wie das Beispiel Berlin-Lichtenberg zeigt, hätten zwecks einer besseren Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen dieselben gezielt angesprochen werden können (vgl. Klages/Daramus 2007: 164). Anknüpfend daran lässt sich die Informationspolitik kritisieren. Zwar sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Stadt Aachen im Internet aktiv geworben hat und zahlreiche Zeitungsartikel zum Thema Bürgerbeteiligung am Haushalt erschienen sind. Jedoch hätte sie sich – ähnlich dem Berliner Verfahren – aktiver um eine soziale Ausgleichsfunktion bemühen können, etwa indem partizipationsferne Bevölkerungsgruppen angesprochen und zur Teilnahme angeregt werden. In Aachen ist dergleichen nicht geschehen. Auch kann der Schluss gezogen werden, dass ein Medienmix – wie er in Berlin-Lichtenberg durch den zusätzlichen Einsatz von Fragebögen und Bürgerversammlungen erfolgt – im Vergleich zu einer ausschließlichen Befragung über das Internet womöglich eine größere Repräsentativität erzeugt hätte. In Aachen kam dagegen im zweiten Verfahren allein der Einsatz von Fragebögen und Telefonen zum Einsatz, nicht aber wurden etwa ergänzende Präsenzveranstaltungen durchgeführt.

Zur Effektivität des Verfahrens: Zur Bestimmung der Effektivität der Beteiligung der Bürger am Haushalt wird zunächst, gemäß der Ausführungen bei der Bildung des Analyserahmens, vom Ziele des Beteiligungsverfahrens ausgegangen. Jedoch lässt sich feststellen, dass es sich beim ersten Durchlauf nicht um Bürgerbeteiligung handelt, sondern um eine Informationsmaßnahme. Entsprechend hat die Stadt Aachen auch das Ziel definiert (vgl. Stadt Aachen 2012f). Das zweite Verfahren hingegen kann aufgrund der Möglichkeit zur Diskussion einer konsultativen Form der Beteiligung zugeordnet werden. Demgemäß wurde auch der beratende – und damit nicht-bindende – Charakter des Verfahrens betont (vgl. Stadt Aachen 2012f). Leistungen und Grenzen des Beteiligungsverfahrens wurden damit transparent gemacht (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 32). Unter Bezugnahme auf die Einbettung des Beteiligungsverfahrens in das kommunalpolitische System sind jedoch die Rechenschaftslegung und die Responsivität zu kritisieren. Zum einen ist weder den öffentlichen Unterlagen der Stadt Aachen, noch

⁶ Demographische Daten für das zweite Beteiligungsverfahren fanden sich auf der Homepage der Stadt Aachen nicht.

den örtlichen Medien zu entnehmen, dass gleich dem Berliner Beispiel eine Bürgerversammlung stattgefunden hat, auf der Politiker im Nachhinein mit Bürgern über berücksichtigte und nicht-berücksichtigte Vorschläge diskutieren konnten (vgl. Klages/Daramus: 166 f.). Des Weiteren liegt der Anteil der übernommenen Vorschläge mit fünf von 50 Bürgervorschlägen weit unter dem aus Berlin-Lichtenberg (vgl. Stadt Aachen 2012f, vgl. Klages/Daramus 2007).

Die hier ausgeführten Defizite auf Legitimitäts- wie auf Effektivitätsebene decken sich mit Bogumil et al. Beobachtungen von Beteiligungsverfahren in anderen Kommunen, wonach diese oftmals „relativ unreflektiert“ (Bogumil et. al. 2003: 25) eingeführt werden. Zu wenig durchdacht, zu wenig ernsthaft erfolgte in Aachen die Beteiligung am Haushalt, die sich erst als Informationsverfahren erweist und im zweiten Durchgang als wenig responsiv. Wie gesehen beteiligten sich zudem bei der ersten Befragung mehr Menschen als bei der weitergehenden Beteiligung. Ursächlich hierfür ist einerseits die Registrierung, die erst im zweiten Falle eingeführt wurde und eine größere Schwelle zum Mitmachen bedeutet; andererseits kann – angelehnt an Bogumil et. al. – auch von De-Motivation angesichts des Ablaufes des ersten Verfahrens ausgegangen werden. Nachhaltigkeit eines Beteiligungsverfahrens wäre der Bürgerbeteiligung am Haushalt damit nicht immanent (vgl. Bogumil et. al. 2003: 26).

5 Fazit

Es wurde deutlich, dass umstritten ist, inwieweit sich die kommunale Ebene aus theoretischer Perspektive zur Einbeziehung der Bürger eignet. Aufgrund der Nähe und direkter Kommunikationskanäle gilt sie einerseits als geeigneter Ort der Bürgerbeteiligung; andererseits werden die eigentlich strukturellen Vorteile als in der Praxis oft überholt betrachtet, speziell vor dem Hintergrund gewachsener Einwohnerzahlen in den Kommunen.

Ungeachtet dessen hat sich in den 90er Jahren als Folge kommunaler Haushaltsschieflagen, Reformentwicklungen in den neuen Bundesländern und Partizipationswünschen der Bevölkerung eine Stärkung der Bürgerrolle im Lokalen ergeben. Diese drückt sich aus in einer stärkeren Kundenorientierung der Verwaltungen, in der Einführung direktdemokratischer Elemente in den Gemeindeordnungen sowie in

der Ausweitung kooperativ-demokratischer Demokratieformen. Letzteren hat in dieser Arbeit das Hauptaugenmerk gegolten.

Die eingangs aufgestellte These lautete – angelehnt an Bogumil et. al. –, dass die Beteiligungsverfahren in Aachen „relativ unreflektiert“ (Bogumil et. al. 2003: 25) umgesetzt werden. Als problematisch wurde gesehen, dass hieraus theoretisch schädliche Auswirkungen wie De-Motivation und Verdrossenheit der Bürger entstehen können (vgl. Holtkamp et. al. 2006: 160, vgl. Gabriel 1983: 100).

Nach der Analyse der allgemeinen Struktur eingeräumter Beteiligungsangebote in Aachen sowie einer exemplarischen Analyse der Bürgerbeteiligung am Haushalt kann die These in Teilen bestätigt werden: Die Mitsprachemöglichkeiten der Bürger sind einerseits durch neu eingeführte kooperativ-demokratische Formen gewachsen. Dialogorientierte Beteiligungsverfahren – samt ihrer strukturellen Vorteile wie der Förderung komplexen Wissens (vgl. Haus 2005: 98) oder der intensiveren Diskussion gegenüber herkömmlichen Bürgerversammlungen – wurden in den vergangenen Jahren zunehmend angewendet, vor allem auf Stadtteilebene. Doch zeigt das Beispiel der Windkraft, bei dem trotz eines Konflikts auf dialogorientierte Verfahren verzichtet wurde, dass der Einsatz kooperativ-demokratischer Verfahren keine Regel darstellt. Auffällig ist überdies, dass mit der Planungszelle sowie der Bürgerbeteiligung am Haushalt zwei kooperativ-demokratische Verfahren nach ein- beziehungsweise zweimaligem Einsatz nicht fortgeführt wurden.

Eine Struktur der Verfahren ist auf gesamtstädtischer Ebene nicht erkennbar. Ein positiver Trend ist jedoch dahingehend auszumachen, dass das Bürgerforum sich dem Thema Bürgerbeteiligung angenommen hat und ein erster Schritt in Richtung eines städtischen Partizipationsmanagements erkennbar wird. Bezüglich der Themen, an denen Bürger beteiligt werden, kann festgehalten werden, dass hier durchaus relevante Themen zur Partizipation offenstanden, wie die Planungszelle zu Müllgebühren oder die Beteiligung der Bürger am Haushalt. Jedoch wurden diese nicht fortgesetzt.

Überdies ist die Bürgerbeteiligung am Haushalt als Misserfolg zu werten, wie die exemplarische Analyse gezeigt hat. Repräsentativität konnte mit dem offenen und allein auf einem Kanal stattfindenden Verfahren nicht gewährleistet werden, weil Akademiker und Männer überrepräsentiert waren. Auch stellte der erste Verfahrensdurchlauf durch die eingeschränkten Kommunikationsformen keine Beteiligung, sondern allein eine Information der Bürger dar. Im zweiten Verfahrensdurchlauf wurden die

Kommunikationsmodi zwar ausgeweitet, doch sank hier die Teilnehmerzahl im Vergleich zum ersten Ansatz. Eine Rechenschaftslegung in Form von einer Bürgerversammlung, wie sie in Berlin stattgefunden hat, gab es in Aachen im Anschluss an die Befragung überdies nicht, sodass die Responsivität des Verfahrens infrage zu stellen ist. Letztlich nahmen Verwaltung und darauffolgend die kommunale Politik allein fünf Vorschläge der Bürger zur weiteren Verfolgung auf, während sich in Berlin ein deutlich höherer Anteil gezeigt hatte. Eine mangelnde Reflexion (vgl. Bogumil et. al. 2003: 35) kann aufgrund dieser strukturellen Defizite tatsächlich als dem Verfahren vorausgehend interpretiert werden.

Relevanz erhält dieser Misserfolg besonders aufgrund seiner Öffentlichkeitswirksamkeit, die sich anhand der hier verwendeten Fülle von Zeitungsartikeln belegen lässt. Welche Auswirkungen dies auf künftige Beteiligungsverfahren in Aachen hat, ist in dieser Arbeit nicht untersucht worden. Doch kann aus theoretischer Perspektive argumentiert werden, dass die strukturellen Defizite eines derart öffentlichkeitswirksamen Themas dem Prinzip der Nachhaltigkeit von Bürgerbeteiligung kaum zuträglich ist und dazu beitragen kann, dass die Motivation der Bürger zur Teilnahme an folgenden Partizipationsangeboten nicht gestärkt wird (vgl. Bogumil et. al. 2003: 25).

Literaturverzeichnis

Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Der Bürger im Staat, 48. Jhg., Nr. 4, Stuttgart, S.179-186.

Baumann, Robert (2011): Bürgerbegehren gegen den Windpark geplant, in: Aachener Nachrichten, Nr. 46, 24.02.2011, S. 19.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 22), Berlin.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden.

Burchardt, Susanne (2008): Inszenierte Bürgerbeteiligung: Die lokalen Begleitausschüsse des Bundesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS)“, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 217-236.

Costard, Axel (2007): 100 Aachener Bürger werden zu Müllexperten, in: Aachener Nachrichten, Nr. 263, 13.11.2007, S. 17.

Czempas, Werner (2011): Sparvorschläge der Bürger nur als Alibi willkommen?, in: Aachener Nachrichten, Nr. 243, 19.10.2011, Nr. 18.

De Tocqueville, Alexis (1956): Über die Demokratie in Amerika, Frankfurt/Main.

Eimer, Gerald (2009): Frühere Information, intensivere Diskussion, in: Aachener Nachrichten, Nr. 245, 21.10.2009, S. 15.

Eimer, Gerald (2010): Helle Empörung über Internet-Befragung, in: Aachener Nachrichten, Nr. 287, 9.12.2010, S. 19.

Eimer, Gerald (2011): Muntere Debatte über den Haushalt hat begonnen, in: Aachener Nachrichten, Nr. 265, 15.11.2011, S. 15.

Eimer, Gerald (2013): Aachen bremst Campusbahn aus, in: Aachener Nachrichten, Nr. 59, 11.03.2013, S. 1

Esser, Robert/Peltzer, Albrecht (2011): Fünf, 50 oder mehr Euro für jeden Klick?, in: Aachener Zeitung, Nr. 292, 16.12.2011, S. 15.

Franzke, Jochen/Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 36), Berlin.

Gabriel, Oscar W. (1983): Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München, S. 57-103.

Gaspers, Nicolas (2011): Start der Zukunftswerkstatt Eilendorf: viele „ungehobene Schätze“, in: Aachener Zeitung, Nr. 229, 1.10.2011, S. 20.

Geißel, Brigitte: Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 29-48.

Haus, Michael (2005): Lokale Politik in Deutschland. Zur Veränderung der Rahmenbedingungen, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine: Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden, S. 77-100.

Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung, in: Hoecker, Beate (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest – Eine studienorientierte Einführung, Opladen, S. 3-18.

Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, Berlin.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie, Frankfurt/Main.

Holtkamp, Lars (2009): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen, in: polis-Hefte, Nr. 67/2009, Hagen.

Kersting, Norbert (2008a): Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 11-39.

Kersting, Norbert (2008b): Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 270-292.

Kersting, Norbert/Schmitter, Philippe/Trechsel, Alexander (2008): Die Zukunft der Demokratie, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden, S. 40-62.

Klages, Helmut/Daramus, Carmen (2007): Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Speyer.

Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (2003): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, Wiesbaden.

Masser, Kai (2008): Kommunale Bürgerpanels als Weg zu breiter Bürgerbeteiligung, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 171-194.

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung, Bonn.

Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden.

o.V. (2010): Bürger sollen selber kürzen, in: Aachener Nachrichten, Nr. 203, 1.9.2010, S. 15.

o.V. (2011a): Den Klickzahlen sollen Taten folgen, in: Aachener Nachrichten, Nr. 77, 1.04.2011, S. 17.

o.V. (2011b): Politik und Verwaltung planen stärkere Bürgerbeteiligung, in: Aachener Nachrichten, Nr. 111, 13.05.2011, S. 13.

o.V. (2012a): Bürger sollen nur noch über Einzelfragen abstimmen, in: Aachener Nachrichten, Nr. 62, 13.03.2012, S. 13.

o.V. (2012b): Etat: Von Bürgerbeteiligung bleibt fast nichts, in: Aachener Zeitung, Nr. 200, 28.08.2012, S. 15.

Peltzer, Albrecht (2011): Start mit Pannen: Bis mittags herrschte Sprachlosigkeit, in: Aachener Zeitung, Nr. 265, 15.11.2011, S. 13.

Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 404-417.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa, Frankfurt.

Schmetz, Oliver (2008): „Mehr als 150 000 Euro sinnlos verprasst“, in: Aachener Zeitung, Nr. 242, 16.10.2008, S. 17

Schmetz, Oliver (2011a): Bürger kritisieren den neuen Bürgerhaushalt, in: Aachener Zeitung, Nr. 243, 19.10.2011, S. 15.

Schmetz, Oliver (2011b): Der Bürgerbeteiligung fehlt es an Bürgern, in: Aachener Zeitung, Nr. 290, 14.12.2011, S. 15.

Schmetz, Oliver/Mohne, Stephan (2011): „Dann ist das Schauspiel platt“, in: Aachener Zeitung, Nr. 263, 12.11.2011, S. 15.

Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien, 5. Auflage, Wiesbaden.

Schmidt, Manfred G. (2011): Das politische System Deutschlands, 2. Auflage, Bonn.

Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2012): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?, Wiesbaden.

Stoffels, Alfred (2011): Bürgerumfrage: Bizarr ging es zu, in: Aachener Nachrichten, Nr. 15, 19.01.2011, S. 13.

Vetter, Angelika (2002): Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik, Opladen.

Vetter, Angelika (2008a): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 9-28.

Vetter, Angelika (2008b): Institutionen und lokale Wahlen: Wo bleiben die Wähler?, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 49-72.

von Arnim, Hans-Herbert (2006): Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: KWI-Info, Nr. 7, Potsdam, S. 5-15.

Internetquellen:

Händel, Josephine Anne (2012): Bürgerkommune, online im Internet
<<http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/8177>>, [zugegriffen am 30.07.2013].

Mehr Demokratie e.V. (2013): Datenbank Bürgerbegehren, online im Internet
<<http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html>>, [zugegriffen am 29.07.2013].

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013):
Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, online im Internet
<https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063>,
[zugegriffen am 31.07.2013].

Stadt Aachen (2010): Geschäftsordnung für das Bürgerforum, online im Internet
<http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/stadtrecht/pdfs_stadtrecht/go_buergerforum.pdf>, [zugegriffen am 29.07.2013].

Stadt Aachen (2012a): Auszug – Evaluation und Weiterentwicklung der
Bürgerbeteiligung am Haushalt der Stadt Aachen hier: Antrag der Fraktion der SPD
vom 20.11.2011 zur Tagesordnung, online im Internet
<<http://ratsinfo.aachen.de/bi/to020.asp?TOLFDNR=50492&options=8>>, [zugegriffen am 29.07.2013].

Stadt Aachen (2012b): Gesamtübersicht der Beteiligungs- und
Informationsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, online im Internet
<<http://ratsinfo.aachen.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=10526>> , [zugegriffen am 29.07.2013].

Stadt Aachen (2012c): Anlage 1, online im Internet
<http://ratsinfo.aachen.de/bi/___tmp/tmp/45-181-136919333874/919333874/00106950/50-Anlagen/01/Anlage1.pdf> , [zugegriffen am 05.12.2013].

Stadt Aachen (2012d): Anlage 2, online im Internet
<http://ratsinfo.aachen.de/bi/___tmp/tmp/45-181-136919333874/919333874/00106950/50-Anlagen/02/Anlage2.pdf> , [zugegriffen am 05.12.2013].

Stadt Aachen (2012e): Anlage 3, online im Internet
<http://ratsinfo.aachen.de/bi/___tmp/tmp/45-181-136919333874/919333874/00106950/50-Anlagen/03/Anlage3.pdf> , [zugegriffen am 02.12.2013].

Stadt Aachen (2012f): Bürgerbeteiligung am Haushalt, online im Internet
<http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan_2012/buergerbeteiligung/index.html> , [zugegriffen am 29.07.2013].

Stadt Aachen (2013a): Bürgerbeteiligung, online im Internet
<http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/buergerbeteiligung/index.html> , [zugegriffen am 29.07.2013].

Stadt Aachen (2013b): Zukunftswerkstatt, online im Internet
<http://www.aachen.de/de/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadtviertel/frankenberger_viertel/zukunftswerkstatt/index.html> , [zugegriffen am 01.08.2013].

Stadt Aachen (2013c): Projektfahrplan, online im Internet
<http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadtviertel/aachennord/projekte/rehmplaetze/fahrplan/index.html> , [zugegriffen am 31.07.2013].

Zebralog (2011): Online-Bürgerbefragung zum Haushalt der Stadt Aachen, online im Internet
<http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan_2012/buergerbeteiligung/buergerbefragung_abschlussbericht.pdf> , 16.11.2011, [zugegriffen am 29.07.2013].

Zukunftswerkstatt Eilendorf (2013): Was wir wollen, online im Internet
<http://www.zukunft-eilendorf.de/wordpress/?page_id=25>, [zugegriffen am
29.07.2013].