

Partizipation - vom Kampfbegriff zur pragmatischen Inanspruchnahme aktiver Bürger

König, Armin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

König, A. (2009). Partizipation - vom Kampfbegriff zur pragmatischen Inanspruchnahme aktiver Bürger. *Journal politische Partizipation (online)*, 8. Dez.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66180>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Partizipation - vom Kampfbegriff zur pragmatischen Inanspruchnahme aktiver Bürger

Von Armin König

Politische Partizipation war lange ein ungeliebtes Kind: Staatsrechtler, Politikwissenschaftler, die Klasse der politischen Repräsentanten – fast alle betrachteten die direkte Bürgermitwirkung mit mehr oder weniger großer Skepsis. Kritiker nannten Partizipation einen schillernden Begriff, der seit den 1950er Jahren in der Kritik stand. Er galt als Modewort, wurde als unbestimmt, feuilletonistisch und vage oder in den späten 60ern als Kampfbegriff im politischen Meinungsstreit der Reform- und Demokratisierungsdebatte wahrgenommen. „Partizipation als politischer Kampfbegriff“ entsprach für Schmidt Glaeser *„in seinem Zielbild weitgehend dem der ‚Demokratisierung‘. Eingebettet in einen ‚Demokratisierungsrausch‘ (Dürig) stört es die allgemeine Partizipationseuphorie wenig, dass die Bemühungen um eine wissenschaftlichen Anforderungen genügende Begründung in keinem Verhältnis zum Ausmaß der Partizipationsforderungen stehen.“* [1]

Das war allerdings ein Vorwand. Es ging nicht nur um fehlende Begründungen für Partizipation, die wissenschaftlichen Anforderungen genügten. Letztlich ging es den Eliten, die im Zusammenwirken mit einer starken Exekutive das Handeln des Staates traditionsgemäß bestimmten, um eine generelle Abwehr der ungewollten Bürgerbeteiligung und -mitgestaltung, die als systemfremd charakterisiert wurde. [2]

Erschwert wurden die Bemühungen um eine stärkere direkte Beteiligung der Bevölkerung durch das restriktive Prinzip einer beschränkten Verwaltungsöffentlichkeit, die es Externen nahezu unmöglich machte, die notwendigen Informationen für Entscheidungen zu erhalten. Noch weniger war

an eine Verfahrensbeteiligung der Bürger zu denken. Sie fand nur marginal statt, wurde auch in Zeiten des Wiederaufbaus nicht für wichtig genommen. Man begnügte sich mit materieller Wohlstandsmehrung und pragmatischer Politik.

Das sollte sich Ende der 1960er Jahre schlagartig ändern.

Es war die Zeit der Politisierung und des Aufbruchs nach 1968, als das Establishment („Unter den Talaren Muff von tausend Jahren“) und seine als verkrustet angesehen Strukturen in Frage gestellt wurden, eine Zeit, in der Willy Brandt als Bundeskanzler mit der Forderung „Mehr Demokratie wagen“ die Stagnation einer restaurativen Nachkriegsära überwinden und mit der ersten sozial-liberalen Koalition umfassende gesellschaftliche Reformen anstrebte.

Die Studentenbewegungen und die außerparlamentarische Opposition (APO) forderten mit neuen Techniken des politischen Protests gesellschaftliche Mitbestimmung in nahezu allen Bereichen – und setzten dies zunächst auch durch. Landauf, landab entstanden Bürgerinitiativen. Ihre Zahl wurde 1973 auf 1400 bis 3000 deutschlandweit geschätzt. [3] Es war nicht mehr möglich, diese Initiativen zu ignorieren oder gar zu bekämpfen, wie es die etablierten Parteien und die Exekutive zunächst versucht hatten.

Der Partizipationsgedanke hielt Einzug in vielen Bereichen. Fritz Vilmar nennt in diesem Zusammenhang „Kindergärten, Kinder/Elterngruppen, Schulen, Hochschulen, Volkshochschulen, Medien, Theater, öffentliche Verwaltung, Bürgerinitiativen, Planungszellen, kommunale Planung, Krankenhäuser, Strafanstalten, Betriebe, Unternehmen, Wirtschaft, Parteien, Gewerkschaften, Kirchen.“ [4] Überall wurden zu Beginn der 1970er Jahre Partizipationsideen diskutiert und probiert. Man kämpfte um Schulmitbestimmungsgesetze, um betriebliche Mitbestimmung, um partizipative Planung, um Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital.

Der Club of Rome formulierte: „Nur wenige Worte vermögen den Anspruch der Menschen so deutlich zu machen, Entscheidungen sowohl auf lokaler als auch

globaler Ebene, die ihre Umwelt und ihr Leben bestimmen, mit zu beeinflussen, in Verbindung mit ihrer Hoffnung auf Gleichheit und ihrer Weigerung, eine Abseitsposition oder einen untergeordneten Status zu akzeptieren. Effektive Partizipation setzt das Streben des Menschen nach Integrität und Würde voraus sowie seine Bereitschaft, die Initiative zu ergreifen. Obwohl das Recht zu partizipieren garantiert werden kann, können weder die Partizipation selbst noch die damit verbundene Pflicht und Verantwortung ‚gegeben‘ oder weggegeben werden. Echte Partizipation vollzieht sich freiwillig.“ [5]

Die Voraussetzungen für diese (freiwillige) Partizipation der Bürger an politischen und Verwaltungsentscheidungen verbesserten sich erstmals 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz [6]. Es war eine Konsequenz auf die Missachtung der Einwohner und auf „die Schabigheit und Geistlosigkeit der Stadtplanung“ [7] sowie die „Zerstörung kultureller Urbanität“ [8]. Und es war eine Antwort auf mangelnden Rechtsschutz der Bürger gegenüber Planungen des Staates. [9]

Mit dem neuen Städtebauförderungsgesetz erhielten die von geplanten Sanierungsmaßnahmen unmittelbar Betroffenen die Chance der Mitwirkung. Das stärkte die Position der von Maßnahmen betroffenen Bürger in der lokalen Politik. Eine weitere Stärkung erfolgte mit dem Bundesbaugesetz von 1976 [10] mit der umfassenden frühzeitigen Teilhabe der Bürger an der Bauleitplanung.

Ebenfalls eingeführt ins Bundesbaugesetz wurde die kommunale Entwicklungsplanung.

Trotz einer „strukturellen Begrenztheit der Reichweite kommunaler Entwicklungsplanung“ sah Joachim Jens Hesse darin „eine Anzahl von Handlungsmöglichkeiten und Verbesserungen gegenüber traditionellen Planungsverfahren“. [11] Als Beispiele für die Erweiterungen und Verbesserungen nannte er vor allem den „Innovationsdruck auf das kommunale politisch-administrative System“ und die „Wahrnehmung der politischen

Steuerungsfunktion“ [12]. Politik und Verwaltung gerieten unter Rechtfertigungsdruck.

Vielfach war die verantwortliche Beteiligung der Bürger an Entscheidungen über ihre eigene Gegenwart und Zukunft [13] von den Etablierten deshalb gar nicht gewollt. Stattdessen herrschte Misstrauen vor zu viel Graswurzel-Demokratie, zunächst verdächtigten die kommunalen Eliten die neu entstandenen Bürgerinitiativen sogar, „die repräsentative Verfassung aushöhlen und an ihrer Stelle ein Rätssystem errichten zu wollen“ [14]. Das hat viele Menschen, die mit Herzblut an Aktionen der Bürgerbeteiligung teilnahmen, desillusioniert. Gegen die herrschende Meinung kritisierte Stein diese restriktive Haltung: „So unterbindet unser Staat teilweise selbst die Blutbahnen, durch die ihm Kraft und Initiative vom Volk her zuströmen kann.“ [15]

Dieses Misstrauen wich in der Folge einer pragmatischen Inanspruchnahme aktiver Bürger durch die Verwaltungen. „Statt Bürgerinitiativen nun als legitime und notwendige Versuche, den kommunalen Willensbildungsprozess für die Interessen und Bedürfnisse der Bürger durchlässiger zu machen, wirklich zu akzeptieren, versuchen sie, die Bürgerinitiativen für ihre eigene Politik in die Pflicht zu nehmen. Sie wollen über Bürgerinitiativen nicht Bürgerbeteiligung erreichen, sondern Bürgerbeifall erzeugen. Denn eine aktive Kooperationspolitik verfolgen sie nur gegenüber jenen Initiativen, bei denen sie nicht Gefahr laufen, Abstriche von eigenen Positionen machen zu müssen.“ [16]

Tatsächliche Bürgerbeteiligung blieb trotz der vielen Initiativen und trotz der gewandelten Grundhaltung der Verwaltungen selten. Kodolitsch stellte fest: „jedermann fordert mehr Partizipation, aber verwirklicht wird sie nicht.“ [17] Sein Zwischenfazit: die Städte „haben nicht nur versäumt ihren Beteiligungswillen hier zu demonstrieren, sondern sie haben sich auch die Gelegenheit entgehen lassen, sich in der Bürgerbeteiligung zu üben. Zwar scheint der Prozeß, Bürgerbeteiligung zu verwirklichen, in der täglichen Praxis der Kommunalpolitik zu Zeit zu stagnieren, doch die Impulse, die von der

gesetzgeberischen Ebene ausgehen (vgl. wiederum die Bemühungen um eine Novellierung des BBauG), machen deutlich, dass Bürgerbeteiligung künftig noch umfassender als bisher institutionalisiert werden wird.“ [18]

Die Aufbruchstimmung des sozialliberalen Machtwechsels hielt so wenig an wie die ursprüngliche Partizipationseuphorie. Auch die kommunale Entwicklungsplanung mit ihrer Bürgerbeteiligung konnte die hoch gesteckten Erwartungen nicht erfüllen.

Partizipations- und Planungseuphorie wurden abgelöst von einem Planungspragmatismus, der sich angesichts einer wachsenden Ökonomisierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigte. Planung geriet in den Generalverdacht, durch eine Vielzahl von Vorgaben und normativen Vorschriften vor allem Großprojekte zu erschweren oder zu verzögern.

Bis zum heutigen Tag überwiegt die kritische Betrachtung des Begriffs Partizipation, wenngleich heute nicht mehr aus grundsätzlichen Erwägungen, sondern als Ergebnis enttäuschter Erwartungen der beteiligten Bürger. [19] Denn auch das gab es ja in vielen Fällen: Dass gerade auf Ortsebene und in Organisationen Idealisten Ideen entwickelten, die dann in Schubladen verschwanden oder in mehr oder Gremien zu Tode diskutiert wurden. Immer wieder haperte es an der Implementierung der mühsam gemeinsam erarbeiteten Konzepte.

Das war Wasser auf die Mühlen der Kritiker aus den Reihen der repräsentativen Demokratie, die in Partizipation schon immer die falsche Variante der Umsetzung des Grundgesetzpostulats sahen, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.

Dem steht Volker Gerhards Einschätzung gegenüber, Partizipation sei „das Prinzip der Politik“ [20] schlechthin.

Sein Paradigma:

„Alle Politik beruht auf dem *Prinzip der Partizipation*. Denn ganz gleich, unter

welchen Bedingungen und aus welchen Gründen Politik gemacht wird: Stets müssen einige (in der Regel sogar viele) Menschen mit dem ausdrücklich Ziel zusammenwirken, Macht über einen sozialen Verband auszuüben. Sie haben sich als *Teile* in ein *Ganzes* einzubringen, als dessen Vertreter sie handeln. Damit nehmen sie aktiv und passiv *Anteil* an einer Macht, die auf ihrer bewussten Tätigkeit beruht. Die ausdrückliche Anteilnahme an einem gesellschaftlichen Ganzen, das man – als dieses Ganze – zu schaffen, zu erhalten, zu lenken oder zu ändern sucht und das man zu vertreten hat, ist *Partizipation*.“ [21] Das demokratische Prinzip fordert eine freie und offene Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin, die in die staatliche Willensbildung einmündet (BVerfGE 20, 56, 97ff).“[22]

Vor diesem Hintergrund forderte Susan Wickrath 1992 mehr Bürgerbeteiligung an Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung: „Das Recht der Raumordnung und Landesplanung ist nach seinem Selbstverständnis und seiner Tradition nicht bürgerorientiert. Es kann jedoch in Zukunft für das Verhältnis zwischen den Trägern der Raumordnung und Landesplanung und den Bürgern nicht unberücksichtigt bleiben, dass auf der Ebene der ‚Raumordnung und Landesplanung bereits wesentliche Vorentscheidungen getroffen werden, auf die der Bürger später kaum noch Einfluss nehmen kann. Die Informationsdefizite auf beiden Seiten müssen - eventuell auch auf Kosten des in der Bundesrepublik Deutschen vorherrschenden Prinzips der beschränkten Verwaltungsöffentlichkeit – beseitigt werden.“ [23]

Inzwischen ist in Fragen der Transparenz, der Partizipation und der lokalen Steuerung einiges in Bewegung geraten.

Einen wesentlichen Anteil daran haben Erfahrungen der deutschen Vereinigung mit den Runden Tischen und den basisdemokratischen Entscheidungsprozessen der sich auflösenden DDR, die zunehmende Verbreitung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie externe Entwicklungen. So hat die Europäische Union mit normativen Vorgaben das Aufbrechen der beschränkten

Verwaltungsöffentlichkeit mit all ihren Restriktionen mehr oder weniger erzwungen. Auch die Änderung der Kommunalverfassungen in den Ländern mit Bürgermeister-Urwahlen und einer zunehmenden Präferenz für die süddeutsche Bürgermeister-Verfassung sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

„Nach einer mehrere Jahrzehnte dauernden Abwehrhaltung gegen direktdemokratische Verfahren setzte der Landesgesetzgeber nach der Wiedervereinigung eine Reform der inneren Gemeindeverfassung in Gang, die man ohne Übertreibung als neue Stufe der partizipatorischen Revolution charakterisieren kann,“ [24] stellen Gabriel / Walter-Rogg fest.

Damit waren, wie schon zu Beginn der 1970er Jahre, große Hoffnungen verbunden, wenngleich inzwischen eine neue Stoßrichtung zu erkennen ist. In Zeiten des wachsenden ökonomischen Drucks auf die Kommunen sollen nun „Leistungsfähigkeit, Responsivität, Flexibilität und Innovationsfähigkeit des lokalen politischen Systems“ [25] gesteigert werden. Außerdem spielt die Erwartung mit, „die Distanz zwischen der Bürgerschaft und den kommunalen Entscheidungsträgern könne abgebaut werden“.

Wie schon in den 70er Jahren fällt auch diesmal die Zwischenbilanz nüchtern aus. So wird festgestellt, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide kaum politische Relevanz haben und nur ein Schattendasein führen. Allerdings zeige sich eine wachsende Veränderung in den Gemeinden, wonach eine „zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der Bevölkerung“ [26] bereit zur Partizipation in der Kommune bereit ist – abseits von Parteien und Verbänden. Schon durch informelle Partizipation und erhöhte Transparenz könne politisches und Verwaltungshandeln durch engagierte Bürger verändert werden. Gabriel / Walter-Rogg sehen dies als positive, indirekte Effekte der Partizipation.

Wir sehen Partizipation grundsätzlich positiv. Sie ist aber kein Allheilmittel, sondern kann auch missbraucht werden, wie das Schweizer Referendum gegen Minarette 2009 eindrucksvoll belegt.

© Armin König 2009

[1] *Schmidt Glaeser, Walter* (1972): Leitsätze des Mitberichterstatters über : Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In: VVDStRL 31; S. 259

[2] Vgl. Isensee u.a.

[3] *Kodolitsch, Paul von* (1975): Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen. In AfK 2/1975, S. 266, Fn. 8.

[4] *Vilmar, Fritz* (o.J.; vermutl. 1994): Strategien der Demokratisierung: Bilanz nach einem Vierteljahrhundert. URL: <http://userpage.fu-berlin.de/~vilmar/dembil.html>

[5] *Club of Rome* (1979): Das menschliche Dilemma. Zukunft und Lernen. Wien /München. S. 58f.

[6] Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz – StBauFG) v.27.07.1971 (BGBl. I S. 1125).

[7] *Schildt, Axel* (2000): Materieller Wohlstand – pragmatische Politik – kulturelle Umbrüche. Die 60er Jahre in der Bundesrepublik. In: *Schildt, Axel; Siegfried, Detlef; Lammers, Karl Christian* (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60e Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg. S. 37.

[8] Schildt, a.a.O., S.37.

[9] Vgl. *Battis, Ulrich* (1976): Partizipation im Städtebaurecht. Berlin

[10] Bundesbaugesetz (BBauB) i.d.F. d. Bek. v. 18.08.1976 (BGBl. I S. 2256, ber. BGBl. I S. 3017)

- [11] *Hesse, Joachim Jens* (1975): Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung. In: AfK 2/1975, S. 293.
- [12] Hesse, a.a.O, S. 293.
- [13] Vgl. Stange, Waldemar: Was ist Partizipation ? Definitionen – Systematisierungen. URL: http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdfs/a1_1.pdf
- [14] Kodolitsch (1975), S. 265.
- [15] Stein, S. 1321, Rn. 8.
- [16] Kodolitsch (1975), S. 270f.
- [17] Kodolitsch (1975), S. 276.
- [18] Kodolitsch (1975), S. 277.
- [19] Zuletzt *Holtkamp, Lars* (2007).
- [20] *Gerhardt, Volker* (2007): Partizipation. Das Prinzip der Politik. München.
- [21] Gerhardt (2007), S. 472.
- [22] Stein (1989): 1321;Rn. 8
- [23] *Wickrath, Susan* (1992): Bürgerbeteiligung im Recht der ‚Raumordnung und Landesplanung. Münster (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung). S. 175.
- [24] *Gabriel, Oscar W. / Walter-Rogg, Melanie* (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft (DfK) 2006/II, S. 39 f.
- [25] Gabriel / Walter-Rogg (2006), S.40.
- [26] Gabriel / Walter-Rogg (2006), S.39.