



**Mehr Demokratie**

**Tagung**

**Bürgermacht vor Ort –  
Demokratie in den Kommunen**

**2. – 4. Juli 2004  
Schloss Buchenau  
Eiterfeld/Hessen**

Eine Veranstaltung  
in Kooperation mit der Stiftung Mitarbeit

# Inhalt

<b><u>Thema</u></b>	<b><u>Seite</u></b>
<b>Zum Geleit</b>	<b>3</b>
<b>Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Deutschland und der Schweiz</b>	<b>5</b>
<b>Bürgerschaftliches Engagement vor Ort</b>	<b>11</b>
<b>Stromrebelln und Kanalratten - Bürgerbegehren gegen Privatisierung und Cross-Border-Leasing</b>	<b>13</b>
<b>Wählen à la carte – Kumulieren und Panaschieren als differenziertes Wahlrecht</b>	<b>21</b>
<b>Stadtutopien – Möglichkeiten zivilen Zusammenlebens</b>	<b>27</b>
<b>Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Themen, Hürden und Akteure am Beispiel NRW</b>	<b>41</b>
<b>Hinweise und Anregungen für die Durchführung von Bürgerbegehren</b>	<b>47</b>
<b>Planungszelle, Bürgerhaushalt, Mediation. Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und ihr Zusammenspiel mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid</b>	<b>53</b>

# Demokratie auf dem Weg

*Als Mehr Demokratie vor 16 Jahren gegründet wurde, war die direkte Demokratie in Städten und Gemeinden noch eine Wüstenei. Lediglich Baden-Württemberg kannte den kommunalen Bürgerentscheid. Dieser war aber mit hohen Hürden versehen, so dass Bürgerbegehren eine Ausnahme blieben.*



*Nach einem beispiellosen Siegeszug der direkten Demokratie in Deutschland sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nun in fast allen Ländern möglich. In einigen Ländern wurden die Beteiligungshürden einige Jahre nach Einführung des Bürgerentscheids bereits erstmals gesenkt. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger nutzen diese Möglichkeit zur politischen Selbstbestimmung für ihre Anliegen, Interessierte können auf einen großen Pool von Praxiserfahrungen zurück greifen.*

*Grund, sich zufrieden zurück zu lehnen sind diese Erfolge aber*

*dennoch nicht. Noch hindern Themenverbote und hohe Hürden die direkte Demokratie am vollen Erblühen. Vielerorts wird mit Boykottaktionen versucht, Bürgerbegehren zu Fall zu bringen. Immer größer werdende Löcher in den Gemeindehaushalten engen zudem den Spielraum auch für direktdemokratische Entscheidungen wieder ein.*

*Auf der Tagung „Bürgermacht vor Ort – Demokratie in den Kommunen“ zogen die Teilnehmer eine Zwischenbilanz der Entwicklung. Sie warfen einen Blick auf Verfahren und Praxis in den Kommunen. Betrachtet wurden die Erfahrungen in anderen Ländern und Ideen für eine moderne Demokratie in Städten und Gemeinden entwickelt. Diskutiert wurden auch verwandte Bürgerbeteiligungsverfahren und Möglichkeiten für ein demokratischeres Kommunalwahlrecht.*

*Dieser Tagungsband gibt eine Übersicht über die wichtigen Themen und Fragestellungen. Ich wünsche Ihnen eine spannende und erkenntnisreiche Lektüre.*



Thorsten Sterk  
Tagungsleiter



# Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Deutschland und der Schweiz

Prof. Dr. Silvano Moeckli, Universität St. Gallen

In diesem kurzen Artikel wird die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz verglichen. Der Ist-Zustand wird dargestellt, d.h. die direktdemokratischen Institutionen, Verfahren und ihre Wirkungen. Darüber hinaus erfolgt eine Beurteilung: Wie weit sind Quantität und Qualität der direkten Demokratie in Deutschland von jener in der Schweiz entfernt, und ist die Schweiz tatsächlich ein anzustrebender „Musterfall“? Zahlreiche Informationen und Bewertungen über die Situation in Deutschland verdanke ich der Diskussion in einer Arbeitsgruppe an der Tagung „Bürgermacht vor Ort – Demokratie in den Kommunen“ am 3. Juli 2004 auf Schloss Buchenau in Eiterfeld/Hessen.

Wenn man an den Vergleich herangeht, so fallen zunächst die unterschiedlichen quantitativen Verhältnisse auf: die Schweiz zählt 7,2 Millionen Einwohner und hat 2815 Gemeinden, Deutschland hat 82 Millionen Einwohner und 13'416 Gemeinden. Obwohl beide Staaten föderalistisch organisiert sind, ist der Föderalismus in der Schweiz stärker ausgeprägt als in Deutschland. Dies heisst, dass die Gemeinden in der Schweiz eher mehr Kompetenzen haben, woraus folgt, dass der Wirkungsbereich der direkten Demokratie grösser ist. Insbesondere verfügen die Schweizer Gemeinden über das Recht, im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung den „Steuerfuss“ der direkten Einkommenssteuer selbst festzusetzen. In der Schweiz variiert somit die Steuerbelastung von Gemeinde zu Gemeinde.

Auffallend ist auch die unterschiedliche Begriffsbildung.<sup>1</sup> Die Begriffe „Bürgerbe-

gehen“ und „Bürgerentscheid“ werden in der Schweiz nicht verwendet. Vielmehr spricht man von der Volksinitiative (ein Teil des Elektorats kann einen Gegenstand zur Volksabstimmung bringen) – dies entspricht in Deutschland dem „initiiierenden Bürgerbegehren“ -, vom obligatorischen Referendum (ein Gegenstand untersteht nach Verfassung oder Gesetz zwingend der Volksabstimmung) – dies ist in Deutschland nur in seltenen Ausnahmefällen vorgesehen - und vom fakultativen Referendum (ein Teil des Elektorats kann über einen Beschluss eines Parlaments oder eines Gemeinderates eine Volksabstimmung auslösen) – dies entspricht in Deutschland dem „kassierenden Bürgerbegehren“. Der Schweizer „Volksabstimmung“ entspricht in Deutschland der „Bürgerentscheid“. Gemieden wird in der Schweiz ferner der Begriff „plebiszitäre Demokratie“, der mit der „direkten Demokratie von oben“ in Verbindung gebracht wird.

## Institutionen

85 Prozent der Schweizer Gemeinden kennen die Gemeindeversammlung (auch Bürgerversammlung genannt). Alle Stimmberechtigten treffen sich (mindestens) einmal jährlich und befinden sich obligatorisch über die Rechnung des vergangenen Jahres, den Haushalt des laufenden Jahres, Kredite, Bürgerrechtsbestätigungen, die Mitgliedschaft in Zweckverbänden und anderes. Je nach kantonalem Recht unterliegen Kredite ab einer bestimmten Höhe der Urnenabstimmung. Das Gleiche gilt auch für Wahlen, die fast überall an der Urne erfolgen. Die obligatorische Mitsprache des Volkes ist der Normalfall, während dies in Deutschland der Ausnahmefall ist. Fakultativ besteht ein Mitspracherecht

---

<sup>1</sup> Siehe Philipp Karr, *Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Baden-Baden: Nomos, 2003,

---

S. 200. - In den USA ist die Begriffsbildung übrigens gleich wie in der Schweiz.

der Stimmberechtigten zum Beispiel bei Finanzbeschlüssen der Lokalregierung oder beim Erwerb und Verkauf von Grundstücken.<sup>2</sup> In allen Gemeinden besteht auch das Recht der Volksinitiative. Die Gemeindeversammlung gibt es in Deutschland nur theoretisch in Schleswig-Holstein. Es empfiehlt sich aber ohnehin, die Schweizer Gemeinden mit Parlament zum Vergleich heranzuziehen, da die Gemeinden mit Bürgerversammlung im internationalen Vergleich eher ein Kuriosum sind.

Die meisten Sachabstimmungen in Schweizer Gemeinden erfolgen obligatorisch, während es in Deutschland einer Auslösung durch einen Teil des Elektorats oder eines Beschlusses eines Gemeindeorgans bedarf. Viele Schweizer Gemeinden mit Parlament kennen das sog. „Behördenreferendum“: eine Minderheit des Parlaments (im Kanton St. Gallen ein Drittel) kann einen Gegenstand, der dem fakultativen Referendum untersteht, zur Volksabstimmung bringen. In Deutschland gibt es in sieben von sechzehn Bundesländern das sogenannte „Ratsbegehren“, bei dem der Rat mit einfacher oder Zwei-Drittel-Mehrheit einen Bürgerentscheid anberaumen kann. Die unterschiedlichen Auslösungsmechanismen führen auch zu einer unterschiedlichen Zahl an Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene. Würde man in der Schweiz alle Entscheide von Gemeindeversammlungen und von Urnenabstimmungen zusammenzählen, käme man jedes Jahr auf zehntausende. Die Zahl der Sachabstimmungen auf Gemeindeebene in Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren zwar zugenommen, sie sind aber – im Vergleich zur Schweiz – noch immer Ausnahme- und nicht Routineereignisse.

---

<sup>2</sup> Als Beispiele kann man auf der Website <http://www.buergerbegehren.de/> die Gemeindeordnungen der Stadt St. Gallen und der Stadt Rorschach ansehen. In der Stadt St. Gallen (70'500 Einwohner) genügen für ein fakultatives Referendum 1000 Unterschriften (2,2 Prozent der Stimmberechtigten). In Rorschach (8'600 Einwohner) braucht es 400 Unterschriften (9 Prozent).

## **Ausgestaltung und Reichweite der direktdemokratischen Instrumente**

Die Qualität der direkten Demokratie misst sich nicht allein am Vorhandensein von Institutionen, sondern an deren konkreter Ausgestaltung. Welche Bereiche decken die direktdemokratischen Institutionen ab, und welche Hürden bestehen?

Einen „Negativkatalog“ – nicht zulässige Initiativ- und Referendumsgegenstände – gibt es in der Schweiz zwar auch, aber er ist weniger umfangreich als in Deutschland. Steuern und Abgaben sind in der Schweiz dem Zugriff der direkten Demokratie nicht entzogen, in Deutschland indessen ist dies der Regelfall (ausser in Bayern). Es ist in Schweizer Gemeinden gewöhnlich sogar sehr heilsam, wenn die Stimmbürgerschaft den Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen klar sieht und selbst sowohl über Kredite als auch über Steuern entscheidet. Ein Kostendeckungsvorschlag bei Volksinitiativen – in Deutschland ausser in Bayern Standard – ist in der Schweiz auf kommunaler Ebene unbekannt. Eine Ausnahme stellt die Beratung über den Haushaltsplan dar. Entscheide, die dem fakultativen Referendum unterstehen, können bis zum Ablauf der Referendumsfrist nicht vollzogen werden, während diese aufschiebende Wirkung in Deutschland nicht überall gegeben ist.

In der Schweiz besteht auf kommunaler Ebene das Vertrauen in die Stimmbürgerschaft, dass sie auch in finanziellen Fragen verantwortlich entscheidet. In der Tat haben obligatorisches und fakultatives Finanzreferendum substantielle Vorwirkungen auf die Ausgabendisziplin von Regierung und Verwaltung.<sup>3</sup> Alle Ausgaben müssen notfalls öffentlich verteidigt werden können, jeder einzelne Stimmberechtigte kann den Finger auf wunde Punkte legen und gegebenenfalls auch eine Volks-

---

<sup>3</sup> Ein Beispiel aus meinem Wohnort Rorschach. Nachdem die Stimmberechtigten den Bau eines Feuerwehrdepots im ersten Anlauf wuchtig verworfen hatten, kostete eine zweite Vorlage nur noch die Hälfte...

abstimmung herbeiführen. Die Responsivität der Behörden ist in der direkten Demokratie allgemein höher, nicht nur bei finanziellen Fragen. Das Finanzreferendum schwebt wie ein Damoklesschwert über der Gemeindegasse. Sparmassnahmen sind in der direkten Demokratie allerdings schwieriger umzusetzen, beispielsweise wenn man versucht, Spitäler zu schliessen oder kommunale Leistungen einzuschränken. Dieser Effekt ist auch in Deutschland zu beobachten, wo es häufig Bürgerbegehren gibt, die sich gegen die Schließung von öffentlichen Einrichtungen oder den Verkauf von städtischem Eigentum richten. Auf der anderen Seite lässt sich aber auch beobachten, dass sich die Bürger in der Regel gegen „Luxusbauten“ entscheiden, wenn sie darüber abstimmen können.

Noch ein praktischer Unterschied besteht in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland. Da regelmässig auf bundes-, kantonaler- und kommunaler Ebene über eine Vielzahl von Vorlagen abgestimmt wird, fasst man Gegenstände auf allen Staatsebenen zu Paketen<sup>4</sup> zusammen. Dies macht es schwieriger, für einen einzelnen Gegenstand öffentliche Aufmerksamkeit zu finden. Wenn gleichzeitig Abstimmungen auf eidgenössischer Ebene stattfinden ist die Stimmbeteiligung in der Regel höher. Dies verleitet manchmal kantonale und kommunale Regierungen zu taktischen Überlegungen, welches Paket sie schnüren sollen. Wahlen werden in der Schweiz indessen getrennt von Sachabstimmungen durchgeführt. Dies verhindert, dass Volksinitiativen als Vehikel für Wahlkämpfe gebraucht werden können.

## Quoren

Wie viele Unterschriften braucht es, damit ein Gegenstand zur Volksabstimmung gelangt (Zulassungsquorum)? Diesbezüglich sind die Unter-

---

<sup>4</sup> In den USA sind die Abstimmungspakete noch umfangreicher als in der Schweiz, weil gewöhnlich nur alle zwei Jahre zwei Mal abgestimmt wird, bei den Primär- und bei den Hauptwahlen.

schiede nicht so gross. In Deutschland braucht es etwa 3 bis 17 Prozent der Stimmberechtigten in einer Gemeinde, in der Schweiz 0,5 bis 30 Prozent. Hohe (relative) Quoren haben vor allem kleine Gemeinden. Zustimmungsquoren – ein Bürgerbegehren ist nur dann gültig, wenn ein bestimmter Teil des Elektorats zustimmt – sind in der Schweiz heute<sup>5</sup> völlig unbekannt, während in Deutschland 10 bis 30 Prozent üblich sind.

Warum kennt die Schweiz keine Quoren, und warum ist die Stimmbeteiligung in der Regel, im internationalen Vergleich betrachtet, eher tief? Eine kurze Erläuterung ist an dieser Stelle angebracht. Direkte Demokratie führt dazu, dass man Minderheiten stärker berücksichtigen muss, und dass der politische Entscheidungsprozess mit der Zeit konsensorientiert verläuft. Wenn der Entscheid auf einem breiten Konsens beruht, ist die Konfliktintensität in dieser Phase gering. Ein breit abgestützter, wenig konfliktträchtiger Kompromiss, der zur Volksabstimmung gelangt, mobilisiert verständlicherweise weniger. Es ist deshalb nur logisch, dass die Stimmbeteiligung in einer Konkordanzdemokratie tiefer ist, und dass Zustimmungsquoren systemwidrig wären.

## Wirkungen

Schwieriger als die Darstellung der Institutionen und der Praxis ist die Ermittlung der Wirkungen der direkten Demokratie. Gestützt auf ein einfaches Input-Output-Modell des politischen Prozesses<sup>6</sup> lässt sich folgendes sagen: Es resultiert ein höherer Input ins politische System als in der rein repräsentativen Demokratie, weil einzelne Bürger im Bedarfsfall an Parteien und Behörden vorbei ein Anliegen allen Stimm-

---

<sup>5</sup> In der Anfangszeit der direkten Demokratie in der Schweiz gab es durchaus Quoren, die bis 50 Prozent reichten. Dies liegt allerdings mehr als 150 Jahre zurück. – Auch in Gemeinden der USA gibt es keine Zustimmungsquoren.

<sup>6</sup> Mein Modell ist einzusehen unter: <http://www.buergerbegehren.de/>

berechtigten unterbreiten können. Jeder durch eine Volksinitiative erbrachter Input hat auch Agenda-Setting Funktion, d.h. ein Gegenstand wird vom privaten zum öffentlichen Diskussionsgegenstand, und die politischen Organe haben ihre Position zu klären und zu rechtfertigen. Da die Institutionen der direkten Demokratie in der Schweiz stärker ausdifferenziert und leichter in Anspruch zu nehmen sind, ist der Inputstrom entsprechend breiter. In Deutschland ist die Tendenz zunehmend.

Wenn man Rücksicht auf mehr Akteure nehmen muss bedeutet dies auch, dass sich der Durchfluss durch das politische System verzögern kann. Dies ist in der Tat in der Schweiz oft der Fall. Breit abgestützte Kompromisse lassen sich dann aber in der Regel leichter umsetzen. Gerade direktdemokratisch gefällte Entscheide stossen auf hohe Akzeptanz, so dass unter dem Strich die Leistungen eines Systems mit direkter Demokratie nicht schlechter sind.

Die besten Leistungen erbringt die direkte Demokratie bei der politischen Kommunikation und der politischen Sozialisation. Jede Abstimmung ist ein grosser Kommunikationsprozess auf der Makro- und der Mikroebene. Insgesamt führt dies dazu, dass mehr Bürgerinnen und Bürger über konkrete politische Angelegenheiten in einer Gemeinde Bescheid wissen als in einer rein repräsentativen Demokratie. Die Forderung nach einer vollkommenen Information halte ich für überzogen, denn dies ist auch bei Parlamentsmitgliedern nicht der Fall. Oft dreht sich der Streit auch um die Auswirkungen bestimmter Entscheide, und diese können auch bei noch so viel Information nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Die Stimmberechtigten können es sich eher leisten, gemeinwohlorientiert zu entscheiden, da sie nicht in der Existenz von den Folgen des Entscheids abhängig sind wie dies bei einzelnen Politikern oder Lobbyisten der Fall sein kann. Direkte Demokratie sozialisiert die Stimmberechtigten für die Werte Gemeinwohl und Bürgersinn. Sie lehrt, dass man einmal bei den Siegern, ein andermal bei den Verlierern sein kann, dass man im Sieg massvoll sein und die unterlegene Minderheit

respektieren sollte – weil man ja ein nächstes Mal auf der anderen Seite stehen könnte.

## Fazit

Die gleichen direktdemokratischen Instrumente werden in Deutschland nicht die gleichen Wirkungen haben wie in der Schweiz. Zu unterschiedlich sind die politischen Systeme, die historische Erfahrung und die politische Kultur. Die Schweiz ist ein politisches System ohne Bruchlinien seit 1848. Sie hat keine monarchische Vergangenheit. Die Demokratie ist nichtparlamentarisch, d.h. Regierung und Parlament können während der Amtsperiode nicht abgesetzt werden. Die politischen Parteien sind schwach, die Fraktionsdisziplin in Parlamenten ist wenig ausgeprägt. Deutschland ist ein Staat mehr als zehnmal so gross wie die Schweiz, mit zahlreichen Bruchstellen in den vergangenen 140 Jahren, mit der quälenden Erfahrung von drei grossen Kriegen (in denen die Schweiz neutral blieb). Wenn direktdemokratische Elemente stärker praktiziert werden, wird sich mit der Zeit auch das politische System ändern, denn direkte Demokratie ist wie ein Art Virus<sup>7</sup>, der mit der Zeit das Betriebssystem (die repräsentative Demokratie) verändert. Angst zu haben braucht man davor freilich nicht. Mit der starken Verfassungsgerichtsbarkeit hat das politische System Deutschlands bereits eine Anti-Viren-Software installiert, und die geltende Ausgestaltung der direkten Demokratie wirkt wie eine Firewall. Deutschland würde mit mehr direkter Demokratie allein die drängenden Probleme nicht lösen. Aber mehr „Gemeinsinn“, Verantwortlichkeit der

---

<sup>7</sup> Dr. Andreas Paust, dem ich zahlreiche wertvolle Anmerkungen für diesen Beitrag verdanke, macht mich darauf aufmerksam, dass der Begriff „Virus“ negativ besetzt ist und schlägt vor, ihn durch „Update“ zu ersetzen; dieses beseitigt Fehler und macht das System stabiler. Sein Einwand ist berechtigt. „Update“ wäre aber auch nicht ganz treffend, da dieses ja von den Entwicklern des „Betriebssystems“ geliefert wird.



Bürger gegenüber der Gemeinschaft und Verantwortlichkeit der Politiker gegenüber den Bürgern würde die Demokratie insgesamt stärken. Es ist richtig, damit in den Gemeinden zu beginnen. Wie in der Schweiz wird die direkte Demokratie von unten nach oben wachsen und zu einer neuen Mechanik des politischen Betriebes führen. Das geht nicht von

heute auf morgen. Die Schweiz hat immerhin fast 100 Jahre gebraucht, bis es jenes System entwickelt hat, das den eigenen (komplexen) Verhältnissen angemessen ist. „Modell“ für Deutschland kann die Schweiz nicht sein. Aber der Erfahrungsschatz der direkten Demokratie der Schweiz steht allen offen, die sich dafür interessieren.



# Bürgerschaftliches Engagement vor Ort

Prof. Dr. Roland Geitmann

Bürgerschaftliches Engagement umfasst alle Formen, in denen Bürgerinnen und Bürger in der Gesellschaft gemeinsame Interessen verfolgen, sei es in etablierten Formen wie politischen Ehrenämtern, Vereinen, Parteien, Gewerkschaften und Kirchen oder in Lokale-Agenda 21-Arbeitskreisen, Selbsthilfegruppen, Freiwilligeneinsätzen, Nachbarschaftshilfen und Netzwerken.

Für solche Aktivitäten gibt es ungedeckten und steigenden Bedarf und gleichzeitig bei weitem unausgeschöpfte Bereitschaft. Der Garten für bürgerschaftliches Engagement liegt noch zur Hälfte brach. Faire direktdemokratische Verfahrensregeln sind ein zur Begründung unverzichtbares, weil den Boden belebendes Element, aber nicht selbst schon der ganze Garten.

Die Arbeitsgruppe „Bürgerschaftliches Engagement vor Ort“ war in ihrer breiten Themenstellung deshalb sozusagen die Grundsatzabteilung der Tagung „Demokratie in den Kommunen“ und bot Gelegenheit, die Rolle der örtlichen Zivilgesellschaft in ihrer steigenden Bedeutung insbesondere im Verhältnis zu Politik und öffentlicher Verwaltung zu beleuchten.

## **Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft**

Nachdem Staat und Kommunen die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit deutlich überschritten haben und die Wirtschaft entgegen ihrer Aufgabe, Bedürfnisse zu befriedigen, einseitig das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgt, rückt immer deutlicher der dritte Sektor ins Bewusstsein, der weder staatlich organisiert noch kommerzialisiert kulturelle und soziale Bedürfnisse und entsprechende Fähigkeiten zusammenführt.

## **Von der Erwerbsgesellschaft zur Tätigkeitsgesellschaft**

Die technische und die demografische Entwicklung haben das Zeit- und Kräftepotenzial für un- oder teilentgeltliches Engagement enorm erhöht. Gleichzeitig ist der Bedarf gestiegen, insbesondere durch sich zuspitzende Ungleichgewichte zwischen Mensch und Natur, zwischen den Generationen und zwischen Arm und Reich. Die sich in Gewalt, Kriminalität, Terror und Kriegen ausdrückenden sozialen Spannungen machen eine globale Verständigung über Kurswechsel in der Lebensweise und zukunftsfähige Rechtsordnung notwendig.

## **Von der Verwaltungseinheit zur Bürgerkommune**

Die wachsende Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements zeigt, dass Demokratie allmählich erwachsen wird. Dazu gehören neben Einfluss gewährendem Wahlrecht und fairen direktdemokratischen Verfahrensregeln auch die vielfältigen Formen kooperativer Meinungs- und Willensbildung von der Planungszelle bis zur Zukunftswerkstatt. Auf dem langen Weg zur Individualisierung verlangt der Mensch zu Recht Selbstbestimmung, Menschenrechte und Befreiung aus vormundschaftlichen Verhältnissen und entdeckt gleichzeitig, dass er auf soziales Handeln angelegt ist.

## **Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement**

Der Begriffswechsel deutet an, dass hier nicht vornehmlich von oben ein Amt verliehen wird, sondern Menschen von sich aus eine Aufgabe ergreifen und dies nicht der Ehre wegen, sondern aus eigenem Bedürfnis. Dies verändert die Aufgabenstellung öffentlicher Verwaltung:

## **Von der Erledigungs- zur Ermöglichungsverwaltung**

In manchen Aufgaben, insbesondere der Kultur, des Sozialen, der Gesundheitsvorsorge und der Umweltpflege, kann und sollte sich öffentliche Verwaltung ein Stück weit zurücknehmen und bürgerschaftliche Aufgabenerfüllung ermöglichen - durch Bereitstellung von Räumen und Büroinfrastruktur, Vermittlung, Beratung, Versicherung, Auslagenersatz und Anerkennung: Moderieren statt selbst erledigen. Dies verändert die Rolle aller Beteiligten, nicht nur der Verwaltungsleute, sondern auch der Verbände und Einrichtungen (vom Rekrutieren zum Unterstützen), der Politik (Beschränkung auf Richtlinien) und auch der wirtschaftlichen Unternehmen, die den Wert bürgerschaftlichen Engagements ihrer Mitarbeiter/innen zu schätzen begonnen haben.

### **Unterschiedliches ergänzt sich**

Das in einer ausgiebigen Vorstellungsrunde zum Ausdruck kommende vielfältige Engagement der zwölf Arbeitsgruppenteilnehmer/innen spiegelte den Reichtum der Zivilgesellschaft auf eindrucksvolle Weise und ließ ahnen, wie wunderbar sich Menschen gerade durch ihre Verschiedenheit ergänzen. Nicht nur politisch waren alle wesentlichen Richtungen vertreten, sondern auch die unterschiedlichsten

Fähigkeiten, Felder und Formen des Engagements. Umso bemerkenswerter war es, dass die Gruppe sich an Hand einer gemeinsam erstellten umfangreichen Liste interessanter Fragestellungen und Anwendungsfelder sehr zügig auf zwei verständigte und diese näher beleuchtete:

### **Bürgerstiftungen und Regionalwährungen**

Bei beiden geht es ums bezeichnen-derweise ums Geld. Während die in Dutzenden von Städten in den letzten Jahren gegründeten Bürgerstiftungen als „Kind des Kapitalismus“ selbigen punktuell unschädlich machen, indem sie durch Service für künftige Stiftungsbe-reitschaft vor Ort Vermögenseinnahmen gemeinnützigen Zwecken zuleiten, sind Regionalwährungen potenziell system-wandelnde Initiativen: Eine Weiterent-wicklung der an vielen Orten beste-henden Tauschringe, in denen Menschen sich für den Austausch von Leistungen vom offiziellen Zahlungsmittel partiell unabhängig machen und hierbei neue Wege suchen und finden. Sie erfahren, dass ein Medium dann die Geldfunktion optimal erfüllt, wenn es zum Weitergeben anreizt und nicht zum Festhalten und dadurch die Gelegenheit schwindet, mittels Zins und Zinseszins Zeit zu Geld zu machen (Näheres zu beidem im Internet unter [www.buergerstiftungen.de](http://www.buergerstiftungen.de) bzw. [www.regiogeld.de](http://www.regiogeld.de)).

# Stromrebelln und Kanalratten

## Bürgerbegehren gegen Privatisierung und Cross-Border-Leasing

Heike Flenner

*Etwa ein Viertel aller lokalen Bürgerbegehren in Deutschland befassen sich mit Anliegen im Bereich öffentlicher Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen. Weitere sechs Prozent bemühen sich um Entsorgungsprojekte.<sup>8</sup> Das Thema Grundversorgung liegt offensichtlich vielen Menschen besonders nahe, so dass sie bereit sind, sich dafür politisch zu engagieren.*

In den letzten Jahren finden verstärkt Bürgerbegehren zur Frage statt, ob gemeindeeigene Einrichtungen wie Kliniken, Bus- und Bahnbetriebe oder Wasserversorgung privatisiert werden sollen. Dabei ist auffällig, dass sich die Bürger in fast allen bis zum Bürgerentscheid führenden Begehren gegen die von den lokalen Parlamenten geplanten Privatisierungsvorhaben wenden.

### Leere Gemeindegassen und Privatisierung

Zunächst ist der Begriff Privatisierung zu klären. Im Fall der deutschen Kommunen handelt es sich meist um Geschäfte mit international operierenden deutschen Unternehmen, mit Hilfe derer die finanzschwachen Gemeinden durch einen Verkauf ihrer Infrastruktureinrichtungen ihre Haushalte stabilisieren wollen. Nicht immer wird der Versorgungsbetrieb der Gemeinde dabei komplett verkauft, oft versucht die Gemeinde knapp über die Hälfte der

Einrichtung zu behalten, um sich auf diese Weise nicht vollständig von den Entscheidungen des neuen (Mit-) Eigentümers abhängig zu machen.

Privatisiert werden generell Betriebe der Gemeinde, die bereits aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert und in Eigenbetriebe umgewandelt wurden. Als nächster Schritt erfolgt die Umwandlung in eine GmbH (in drei Viertel aller Fälle), eine AG (6,1 Prozent) o. a.<sup>9</sup> Nach Erkenntnissen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ist bereits ein umfangreicher Teil kommunaler Betriebe in eine private Rechtsform überführt worden. In den dreissig größten deutschen Städten gibt es im Durchschnitt 84,3 Betriebe mit inländischer, sowie 4,9 mit ausländischer privater Beteiligung; an der Spitze liegt Hamburg mit 404 Beteiligungen.<sup>10</sup> Jetzt sitzen zwar immer noch Ratsmitglieder in den Aufsichtsräten, diese sind aber nunmehr in erster Linie den Unternehmensinteressen und nicht dem Gemeinwohl verpflichtet. Die kommunale Selbstverwaltung wird ebenso wie die demokratische Kontrolle ausgehöhlt, das heißt, auf der bürgernahsten Ebene ist immer weniger demokratische Mitbestimmung möglich. Der Gewerkschaftler Peter Hauschild beschreibt diese Situation wie folgt:

„Städte und Gemeinden sind [...] mehr als abgegrenzte Gemarkungen mit Einwohnern. Ihr mit dem Grundgesetz

<sup>8</sup> Zahlen der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie in Marburg. Stand Oktober 2003. <<http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>> (11.10.03).

<sup>9</sup> Difu. 11/03. „Privatisierung in Kommunen“. <[www.difu.de/presse/031112.shtml](http://www.difu.de/presse/031112.shtml)> (25.03.04).

<sup>10</sup> Ebd.

und den Gemeindeordnungen gegebenes Recht auf weitgehende politische Selbstverwaltung auf der einen und selbstständige Wirtschaftstätigkeit auf der anderen Seite schafft staatsähnliche Gebilde zur Wahrung öffentlicher Interessen. Der gebotene kommunale Handlungsspielraum bedarf der finanziellen Grundlage, die aus Steuern sowie aus den Erträgen der eigenen Wirtschaftstätigkeit stammen soll.<sup>11</sup>

Seit dem Jahr 2000 hat sich ein dramatisch wachsendes Finanzierungsdefizit der Kommunen eingestellt, das diesen Handlungsspielraum ständig weiter verengt. Im Jahr 2001 betrug es (ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten) bereits 3,95 Milliarden Euro und stieg bis Ende 2003 auf 9,7 Milliarden Euro an.<sup>12</sup>

Die Haupteinnahmequelle der Kommunen, die Gewerbesteuer wurde Anfang 2003 durch eine Erhöhung der an Bund und Länder zu zahlenden Gewerbesteuerumlage und durch Verlagerungen von Unternehmenssitzen ins Ausland eingeschränkt. So zahlen die sieben bedeutendsten Münchener Konzerne, (Hypovereinsbank, Allianz, Münchner Rück, BMW, MAN, Siemens und Infineon) keine Gewerbesteuer.<sup>13</sup> Auf der anderen Seite hat sich die finanzielle Belastung durch den Anstieg der Arbeitslosenzahlen und somit der zu zahlenden Sozialausgaben erhöht.<sup>14</sup> Die

---

<sup>11</sup> Hauschild, Peter et al. 2004. *Privatisierung. Wahn und Wirklichkeit*. Hamburg: (AttacBasisTexte 9) VSA-Verlag, S.7.

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund. 03.02.04. „Finanzprognose für die kommunalen Haushalt 2003/2004.“ <[http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb\\_pressesupport/docs/824\\_1\\_5292.pdf](http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb_pressesupport/docs/824_1_5292.pdf)> (02.04.04).

<sup>13</sup> Hauschild, S.40.

<sup>14</sup> Vgl. z. B. Deutscher Städte- und Gemeindebund. 3.2.04. Finanzprognose für die kommunalen Haushalte 2003/2004. <[http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb\\_pressesupport/docs/824\\_1\\_5292.pdf](http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb_pressesupport/docs/824_1_5292.pdf)> (2.4.04).

Gemeindefinanzreform Ende 2003 führte zwar zu einer Absenkung der Gewerbesteuerumlage, kann allerdings nicht als wirkliche Reform betrachtet werden, da sie nicht annähernd das Defizit der kommunalen Kassen abbaut. Der deutsche Städte- und Gemeindebund fordert deshalb eine „weitere Entlastung im Bereich der Pflichtaufgaben und aufkommens- sowie strukturverbessernde Maßnahmen im kommunalen Steuerbereich“.<sup>15</sup> Der Deutsche Städte- tag spricht für die Gruppe der besonders verschuldeten Städte bereits von einer „ausweglosen Situation“.<sup>16</sup>

### **Cross-Border-Leasing (CBL)**

Als wahre Wundertüte gilt vielen Gemeinden das so genannte Cross-Border-Leasing (CBL): Eine Stadt oder ein Ort „least“, das heißt vermietet beispielsweise die Stadtwerke für 99 Jahre an ein us-amerikanisches Unternehmen, und mietet sie von diesem Unternehmen sofort selbst wieder an. Für den Gemeindehaushalt bedeutet ein solches Geschäft einen einmaligen Geldsegen, da der Investor mit Inkrafttreten des Vertrags einen Großteil der Miete (für ca. 25-30 Jahre) im Voraus bezahlt. Die Kommune verwendet dieses Geld, um das Objekt selbst wieder anzumieten, wobei einige Millionen Euro Gewinn übrig bleiben.

Der größere Vorteil beim CBL liegt beim US-Investor. Das Unternehmen kann das deutsche Objekt zur Abschreibung von Steuern in Höhe von hunderten Millionen Dollar nutzen. Obwohl diese Art Scheingeschäfte von der us-amerikanischen Steuerbehörde bereits scharf kritisiert wird<sup>17</sup>, gibt es immer wieder sowohl Geldgeber aus den Vereinigten

---

<sup>15</sup> Vgl. ebd.

<sup>16</sup> Deutscher Städtetag. 11.02.04. „Gemeindefinanzreform: Gewerbesteuer.“ <[http://www.staedtetag.de/10/presseecke/dst\\_beschluesse/artikel/2004/02/11/00056/index.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/dst_beschluesse/artikel/2004/02/11/00056/index.html)> (02.04.04).

<sup>17</sup> Wex, Corell und Katharina Koufen. 2003. „Der Goldregen aus Übersee.“ *taz*, 17. Juni 2003.

Staaten, als auch deutsche Gemeinden, die sich auf derartige Deals einlassen. In 150 deutschen Städten gibt es bereits CBL-Verträge mit US-Investoren<sup>18</sup>. Seit dem 18. November 2003 liegt dem US-Kongress ein Gesetzentwurf des Senators und Vorsitzenden des Finanzausschusses Chuck Grassley vor, mit dem der Republikaner ein Verbot des CBL, das er als „schlichten Steuerbetrug“ ansieht, durchsetzen will.<sup>19</sup> Derartige Gesetzentwürfe sind zwar schon mehrmals eingebracht worden, diesmal besteht allerdings zum ersten Mal Aussicht auf Erfolg: 19 der 21 Senatoren des Finanzausschusses stehen hinter Grassley.<sup>20</sup> Eine Entscheidung des Kongresses ist bisher (März 2004) noch nicht gefallen.

Die Kritik an CBL in Deutschland bezieht sich vor allem auf die Unübersichtlichkeit der teilweise über 1000 Seiten umfassenden, englischsprachigen Verträge. Außerdem gilt für die Verträge US-Recht und - je nach Ausgestaltung des Vertrags - werden die Preise für Strom, Wasser o. a. künftig vom Leasingpartner bestimmt, was zu einer Preiserhöhung führen kann.<sup>21</sup>

Im Herbst 2003 hatten Bürger in Gelsenkirchen Klagen eingereicht, mit dem Ziel, Erlöse aus Leasinggeschäften mit gebührenfinanzierten Anlagen wie dem Kanalnetz, an die Gebührenzahler zu verteilen<sup>22</sup>. Würde ein Gericht einer solchen Klage stattgeben, würden deutschlandweit keine neuen CBL-Verträge mehr unterschrieben, da diese

Transaktionen dann nahezu keinen Gewinn mehr für die Gemeindekassen bedeuteten. Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab.<sup>23</sup>

Bei den Gemeindevertretern wächst die Skepsis gegenüber CBL. So lehnten beispielsweise die Lokalpolitiker in Saarbrücken, Siegen und Pforzheim bereits geplante Geschäfte ab<sup>24</sup>. Auch vielen Bürgern bereitet der Verkauf des Gemeindeeigentums Unbehagen. Im November 2002 fand in Kulmbach der erste Bürgerentscheid über einen CBL-Vertrag statt. 87,8 Prozent der Bürger stimmten im Sinne der Initiative „Nix mit Abwassertricks“ gegen das Leasing der gemeindeeigenen Wasserversorgung.

### **Bürgerbegehren gegen Privatisierung und Cross-Border-Leasing (CBL)**

Viele Bürger fürchten bei einem Verkauf oder CBL eines kommunalen Versorgungsunternehmens einen Anstieg der Kosten ihrer Grundversorgung. Parallel dazu entwickelt sich ein Gefühl des Misstrauens, sowohl dem investierenden Unternehmen, als auch den Stadtvertretern gegenüber. In den letzten Jahren wird an dieser Stelle verstärkt das direktdemokratische Instrument des Bürgerbegehrens genutzt, um derartige Geschäfte zwischen Kommunen und Konzernen zu verhindern. Die meisten Verfahren fanden in Nordrhein-Westfalen statt: Seit Einführung von Bürgerbegehren und -entscheid 1994 bis Herbst 2003 liefen 29 Begehren gegen Privatisierung öffentlichen Eigentums. Auch in den anderen Bundesländern nimmt die Anzahl von Bürgerbegehren gegen Privatisierungsvorhaben zu. Im Folgenden soll ein Überblick über Inhalte und Erfolgsaussichten von Privatisierungs-Begehren in deutschen Gemeinden gegeben werden.

<sup>18</sup> Göttsche, Volker. 2000. „Das Kreuz mit dem Cross.“ *DM Euro September 9/2003*, S. 45.

<sup>19</sup> Wex, Corell. 2003. „Milliardenrisiko. Eine geplante Steuerrechtsänderung in den USA könnte deutsche Kommunen stark belasten.“ *Junge Welt*, 16. Dezember 2003.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Vgl. z. B. Dümmer, Manfred. 2003. Daseinsvorsorge und Privatisierung aus der Sicht eines Umweltverbandes (BUND). <<http://www.bund-nrw.de/files/privatisierung-wasserversorgung.pdf>> (23.03.04).

<sup>22</sup> Göttsche, S. 46.

<sup>23</sup> Mieterverein Bochum. (02/04). „Verwaltungsgericht erlaubt Gebührenklau.“ <[http://www.mieterverein-bochum.de/inhalt\\_cbl.html](http://www.mieterverein-bochum.de/inhalt_cbl.html)> (23.03.04).

<sup>24</sup> Vgl. Göttsche, S.45.

## Wasser als Ware

Einen besonders sensiblen Bereich der Grundversorgung stellt das Trinkwasser dar. Der Zugang zu Trinkwasser ist als lebensnotwendiges Grundbedürfnis ein Menschenrecht. Viele NGOs (u. a. Attac und BUND) stellen sich deshalb gegen eine Privatisierung der Wasserversorgung. Obwohl im rot-grünen Koalitionsvertrag steht: „Zum Erhalt der hohen Qualität der Trinkwasserversorgung bleibt die Wasserversorgung eine kommunale Aufgabe“<sup>25</sup>, werden Wasserversorgungsunternehmen ganz oder - in den meisten Fällen - teilweise privatisiert.

Von einem (Teil-) Verkauf der Wasserwerke erhoffen sich Gemeindevorteiler kurzfristig eine spürbare Haushaltsentlastung und langfristig die Einsparung der Unterhaltskosten. Diese Situation wird oft noch durch den Sanierungsbedarf der Wasserversorgungsanlagen verschärft.

Anders als beispielsweise bei Strom, ist eine gemeinsame Nutzung des Versorgungsnetzes durch verschiedene Anbieter bei Wasser nicht möglich, so dass sich Monopolbildungen mit allen negativen Konsequenzen nicht vermeiden lassen. Die Folgen der Wasser-Privatisierung sind besonders in England zu beobachten: 1989 leitete Premierministerin Thatcher eine umfassende Privatisierung der Wasser- und Abwasserdienstleistungen in die Wege. In der Folge verdoppelten sich innerhalb der nächsten zehn Jahre die Preise, während die Unternehmen gleichzeitig bei notwendigen Investitionen in Rohrnetze und Wasserwerksparten. Um den gewohnten Standard an Qualität und Service zu gewährleisten, musste eine staatliche Aufsichtsbehörde eingerichtet werden.<sup>26</sup> Trotzdem kam es

<sup>25</sup> SPD, Bündnis 90/Die Grünen. 16.10.02. „Koalitionsvertrag 2002-2006. Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit.“ <<http://www.gruene-fraktion.de>> (23.03.04).

<sup>26</sup> Lanz, Klaus. (02/03). „Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen.“ <[http://www.unser-wasser-hamburg.de/\\_29.html](http://www.unser-wasser-hamburg.de/_29.html)> (30.03.04).

bereits über 100 Mal wegen Wasserverschwendung, -verschmutzung und Einleitung illegaler Abwässer in die Kanalisation, zu rechtskräftigen Verurteilungen der britischen Wasserversorger.<sup>27</sup> Eine Rückverstaatlichung war bereits mehrfach angedacht, ist aber nicht finanzierbar. Die privaten Unternehmen selbst würden gern die unrentable Kanalisation zurückverkaufen, den gewinnbringenden Wasserhandel aber weiterführen...<sup>28</sup>

Eine relevante Anzahl von Bürgerbegehren richtet sich gegen Verkauf oder CBL von stadt-eigenen Wasserversorgungsbetrieben. Hier sollen beispielhaft zwei Fälle vorgestellt werden:

Oben wurde bereits die Initiative im bayerischen Kulmbach beschrieben, wo die Bürger in einem Bürgerentscheid gegen ein Cross-Border-Leasing des städtischen Entwässerungsbetriebes entschieden. Der Stadt entging durch die Transaktion die Summe von fünf Millionen Euro, für die Bürger waren aber die Risiken des Geschäfts bei ihrer Entscheidung gegen das Leasing-Geschäft Ausschlag gebend.

In Bergisch-Gladbach verhinderte im Sommer 2003 eine Initiative das von der Stadt geplante CBL des Abwasserwerkes. Ende September stimmten 96,5 Prozent beim Bürgerentscheid gegen das Verleasen. Mit 23.140 gültigen abgegebenen Stimmen konnte das Beteiligungsquorum überwunden werden – was zum selben Zeitpunkt in Oberhausen nicht gelang. Hier reichte die Mehrheit der Abstimmenden nicht aus, um den Verkauf des städtischen Kanalnetzes zu verhindern, da die Abstimmungsmehrheit mit 88,3 Prozent Zustimmung am Quorum scheiterte.

In Bochum wurde im März 2003 ein Begehren gegen das geplante CBL des

<sup>27</sup> Attac Österreich. „Hintergrundpapier Weltwassertag 22. März 2002.“ <[http://www.attac.austria.org/download/wasser\\_hintergrund.doc](http://www.attac.austria.org/download/wasser_hintergrund.doc)> (23.03.04).

<sup>28</sup> Vgl. Lanz.



städtischen Kanalnetzes für zulässig erklärt. Zum Bürgerentscheid kam es jedoch nicht, weil der Vertrag zwei Tage später unterschrieben wurde. Nicht nur die „Kanalratten“, Initiatoren des Begehrens waren empört.

Reinheit und Qualität des Trinkwassers, sowie ein Einfluss darauf über die Gemeindevertreter werden von den Bürgern generell höher bewertet als die eher skeptisch betrachteten Versprechen von geringeren Preisen seitens der privaten Versorger.

Ende März 2004 stimmen die Bürger der Gemeinde Tiefenbach (Bayern) allerdings mehrheitlich für einen Verkauf der Wasserversorgung an die Stadtwerke Passau. Durch den Verkauf fließen eine Million Euro in die Gemeindekasse und außerdem übernehmen die Passauer Stadtwerke notwendige Investitionen wie den Bau einer Entsäuerungsanlage. Fünf Jahre lang dürfen die Preise nicht erhöht werden, danach hat die Kommune keinen Einfluss mehr darauf.<sup>29</sup>

### „Unsere“ Stadtwerke

In den Stadtwerken konzentrieren sich verschiedene Versorgungsleistungen wie Wasser, Strom, Abfallentsorgung. Viele Menschen identifizieren sich mit den Stadtwerken ihres Heimatortes, und sind empfänglich für Argumente, die gegen Privatisierung von Gemeindeeigentum sprechen. Sollen die Stadtwerke mit allen Aufgaben verkauft werden, stoßen die Kommunen nicht selten auf Widerstand.

In Elmshorn (Schleswig-Holstein) stimmt im August 2003 eine Mehrheit der BürgerInnen für den Erhalt der Stadtwerke als Eigenbetrieb. Ebenso ist im September 2003 in Volkmarsen (Hessen) ein Bürgerbegehren gegen die Teilprivatisierung der Stadtwerke erfolgreich, indem die Stadtvertreter nach Einreichen des Begehrens den zuvor gefassten Privatisierungsbeschluss wieder aufheben, um dann unter

Einbezug der Bürger nach anderen Möglichkeiten zu suchen, um Betriebskosten zu sparen.

Als 2000 der geplante Verkauf der Stadtwerke in Düsseldorf bekannt wird, gründet sich schnell eine Initiative und sammelt Unterschriften für ein Bürgerbegehren gegen das Privatisierungsvorhaben. Im nächsten Jahr stimmen die Einwohner mit aufsehenerregenden 90 Prozent im Sinne des Begehrens. Bereits 1994 hatten die BürgerInnen aus dem hessischen Biedenkopf einen Verkauf der Stadtwerke abgelehnt. Die Reihe ließe sich problemlos weiter fortsetzen.

### Thema Krankenhäuser

Von Bedeutung ist auch die Privatisierung von Krankenhäusern, wo ein Verkauf manchmal sogar die Alternative zur Schließung darstellt, da sie von den Gemeinden nicht mehr finanziert werden können.

Im Kreis Nordfriesland votieren die Bürger im Jahr 2002 im ersten kreisweiten Bürgerentscheid Schleswig-Holsteins im Sinne der Initiatoren von ver.di mit rund 75 Prozent gegen die Teilprivatisierung von vier Kliniken.

Ein Bürgerentscheid zum Verkauf von Krankenhäusern im rheinland-pfälzischen Kreis Altenkirchen geht im Juni 2003 zugunsten der Privatisierungsbefürworter aus. Hier spricht sich eine Mehrheit für den Verkauf an das Deutsche Rote Kreuz aus. Man kann vermuten, dass das Rote Kreuz im Gegensatz zu rein gewinnorientierten Unternehmen das Vertrauen der Bevölkerung genießt und diese deshalb das Verkaufsvorhaben der Gemeindevertreter unterstützt.

In Hamburg wird im Sommer 2003 von der Gewerkschaft ver.di ein Volksbegehren gegen den Verkauf der Mehranteile des Landesbetriebes Krankenhäuser (LBK) eingereicht. Die Initiative „Gesundheit ist keine Ware“ kann im September 2003 mehr als 110.000 Unterschriften vorlegen. Parallel zu den Neuwahlen der Hamburger Bürgerschaft findet im Februar 2004 der Volksentscheid statt. Eine deutliche

<sup>29</sup> „Tiefenbacher verkaufen Wasserversorgung“ *Passauer Neue Presse* Lokalteil Vilshofen, 29. März 2004.

Mehrheit von 76,8 Prozent der abgegebenen Stimmen unterstützt das Anliegen des Begehrens. Das Schicksal der LBK ist allerdings weiterhin ungewiss, da laut Gerichtsurteil der Volksentscheid für den Senat nicht bindend ist, und dieser bisher keine Entscheidung getroffen hat.

Dem Vorbild der Hamburger Initiatoren folgten Attac, Klinik-Betriebsräte und die Gewerkschaft ver.di in Bremen, wo ein Begehren die Umwandlung der vier großen Krankenhäuser in GmbH's, die als Vorstufe zur Privatisierung angesehen wird, verhindern will. Auch die Stadt Hildesheim sieht sich einer Initiative von Attac gegenüber, die den geplanten Verkauf der Städtischen Klinik stoppen möchte.

Während ver.di bei einer Privatisierung der Kliniken um Arbeitsplätze fürchtet, haben die Menschen außerdem Angst vor einer schlechteren Gesundheitsversorgung. Etwa 15 Prozent der deutschen Kliniken sind bereits in der Hand privater Unternehmen, Tendenz steigend<sup>30</sup>.

### **U-Bahn anzubieten**

Neben den Begehren zu Wasser-, Energie- und Gesundheitsversorgung beschäftigt sich eine Minderheit der Initiativen mit anderen Themen.

Im Juni 2003 stimmt die Stadt Frankfurt (Main) einem Cross-Border-Leasing ihrer U-Bahn zu, wogegen sich schnell eine außerparlamentarische Opposition organisiert, die zwei Monate später ein erfolgreiches Bürgerbegehren einreicht. Überrascht vom Engagement der Einwohner verzichtet die Stadtverwaltung auf das geplante Leasing-Geschäft – dieser Erfolg der CBL-Gegner, getragen von Attac, macht bundesweit Schlagzeilen.

Überregionale Bekanntheit erringt auch die Aktion der Bürger des Dorfes Schönau im Schwarzwald. Die „Strom-Rebellen“ verhindern Anfang der 90er

---

<sup>30</sup> „Deutsche Krankenhäuser stehen vor einer Privatisierungswelle.“ *Die Welt*, 30. Dezember 2003.

Jahre mit einem Bürgerbegehren die turnusgemäße Vertragsverlängerung ihrer Gemeinde mit dem regionalen Stromversorger. Sie kaufen durch eine neu gegründete Genossenschaft das Stromnetz auf. Heute versorgen die so auf den Weg gebrachten „Elektrizitätswerke Schönau“ (EWS) nicht nur ihre Gemeinde mit Strom, sondern vertreiben auch bundesweit atomenergiefreien Ökostrom.

Im Sommer 2003 machen es die BürgerInnen aus dem schleswig-holsteinischen Ellerhoop ebenso: nach erfolgreichem Begehren und Genossenschaftsgründung erwerben sie die Wasserwerke ihrer Gemeinde.

Obwohl diese Fälle Ausnahmen darstellen, zeigen sie deutlich, wie wichtig den Menschen die kommunalen Betriebe sind. Der Genossenschaftsverband Nord sieht in dieser Form der „nutzernahen und nutzerbestimmten Privatisierung“ eine Alternative zum Verkauf an rein gewinnorientierte Privatunternehmen<sup>31</sup>.

Außergewöhnlich ist der Weg, den die Ökologisch Demokratische Partei (ÖDP) im Frühjahr 2001 wählt: In elf bayerischen Städten starten ÖDP-Mitglieder Bürgerbegehren gegen den Import von Atomstrom aus dem tschechischen Werk Temelin. Stadtwerke und Gemeinden sollen verpflichtet werden, keinen Strom von E.ON zu kaufen, solange der Konzern Atomstrom aus Tschechien importiert. Wo die Stadtwerke kein Eigenbetrieb sind, soll die Befugnis, Grundsatzentscheidungen zu treffen, wieder bei der Stadt angesiedelt werden. Im September kündigt der Stromkonzern schließlich auf Druck des Bündnisses seine Zuliefererverträge mit dem Temelin-Betreiber.

---

<sup>31</sup> in den Genossenschaftlichen Mitteilungen, 11/2001, schreibt Andreas Eisen vom Genossenschaftsverband Norddeutschland über „Konzepte für eine zukunftsweisende Organisation“ und einer „Alternative zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“, S. 16ff.

## Und in Zukunft?

Eines der beliebtesten Schlagworte im aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskurs ist das der „Globalisierung“. Was damit assoziiert wird, ist unterschiedlich. Positiv betrachtet fällt darunter der kulturelle Austausch, die gesteigerte Mobilität von Menschen und Waren. Globalisierung im negativen Kontext steht in erster Linie für den wachsenden Einfluss multinationaler Konzerne, der nicht zuletzt im Bereich der Privatisierung öffentlichen Eigentums (und im Cross-Border-Leasing) sichtbar wird. Auch Dienstleistungen werden mobil, was durch in Kraft treten des GATS (General Agreement on Trade in Services) 2005 verstärkt werden wird, wenn die Staaten der Welt sich verpflichten, ihre Märkte auch im Bereich der Dienstleistungen zu öffnen. Gerade bei der Wasserversorgung drängt die EU auf die Öffnung der Märkte – acht der zehn weltweit größten Wasserversorgungsunternehmen sind in der EU ansässig.<sup>32</sup>

Mit der zu erwartenden Zunahme geplanter Verkäufe und Teilverkäufe kommunaler Betriebe ist ein paralleler Anstieg von Bürgerbegehren wahrscheinlich, die sich gegen diese Pläne richten. Hinzu kommt, dass es wiederholt große Organisationen wie Attac und ver.di sind, die derartige Begehren initiieren. Hat sich für diese das Instrument des Bürgerbegehrens einmal bewährt, wird es sicher noch öfter genutzt werden.

Eine Besonderheit der Anwendung des direktdemokratischen Instruments stellt die Aktion „Temelin-Strom kommt mir nicht ins Haus“ dar: Sie war netzwerkartig organisiert, was bisher für Bürgerbegehren einmalig ist. Der große Erfolg der Initiative spricht für sich, und es bleibt abzuwarten, ob die Sozialen

Bewegungen die Möglichkeit vernetzter Bürgerbegehren für sich entdecken.

---

<sup>32</sup>Weltmarktführer sind die französischen Firmen Veolia Environnement (ehemals Vivendi) und Suez/ONDEO

mit Marktanteilen von 13 bzw. acht Prozent, (vgl. Geiler, Nik. 2002. „Wasser – Privatisierung und

Liberalisierung im Ausland“. In: AMOS, 35/4, 12-16).



# Wählen á la carte – Kumulieren und Panaschieren als differenziertes Wahlrecht

Dipl.-Pol. Timon Gremmels

## 1. Das Kommunalwahlrecht im bundesdeutschen Normengefüge

Die in den Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlichen Kommunalwahlregelungen basieren auf Art. 30 in Verbindung mit Art. 70 GG. Demnach haben die Länder im Rahmen des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz verleiht. Dies ist für das Kommunalrecht nicht der Fall. Folglich sind die Länder befugt, das Kommunal(wahl)recht nach ihren Vorstellungen auszugestalten. Zu beachten haben sie dabei lediglich die allgemeinen Wahlgrundsätze des Artikel 38 Abs. 1 GG, die durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich auch für die Ebene der Städte, Gemeinden und Landkreise vorgeschrieben werden.

Das kombinierte Listen- und Personenauswahlverfahren mit den Instrumenten des Kumulierens und Panaschierens existiert mittlerweile in der Mehrheit der Bundesländer für Kommunalwahlen.<sup>33</sup> Doch ist die konkrete Ausgestaltung von Land zu Land zum Teil sehr unterschiedlich, so dass die hier getroffenen Aussagen sich primär auf die hessische Form des Kumulierens und Panaschierens beziehen.

## 2. Begriffsklärung

Panaschieren bedeutet im Wahlrecht, Stimmen auf die Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen zu können. Der

<sup>33</sup> Am 13. Juni entscheiden die Hamburger Wähler in einem Volksentscheid, ob Kumulieren und Panaschieren auch für die Bürgerschaftswahlen eingeführt werden soll. Mehr dazu unter: [www.faires-wahlrecht.de](http://www.faires-wahlrecht.de) und der Gegenvorschlag unter: [www.50wahlkreise.de](http://www.50wahlkreise.de)

Wähler kann dadurch zwischen den Listen besser differenzieren und z.B. neben seiner Präferenz für eine

bestimmte Partei auch Stimmen an Kandidaten geben, die er unabhängig von deren parteipolitischen Bindungen in der Kommunalvertretung sehen möchte.

Kumulieren bezeichnet im Wahlrecht die Stimmhäufung oder das Anhäufeln von Wählerstimmen. D.h. ein kumulierender Wähler gibt einem Bewerber bis zu drei Stimmen seines Kontingents.<sup>34</sup>

## 3. Kumulieren und Panaschieren: Keine Elemente der direkten Demokratie

Sind Kumulieren und Panaschieren Instrumente der direkter Demokratie oder sind sie noch zum repräsentativen Demokratiemodell zu zählen? Hier ist die Auffassung in der Politikwissenschaft geteilt:

Holtmann zählt die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen „zum Kernbereich unmittelbarer Bürgerbeteiligung“ auf kommunaler Ebene. Der Wähler habe mit Kumulieren und Panaschieren die Möglichkeit, die personelle Zusammensetzung der gewählten Vertretungen unmittelbar zu beeinflussen.<sup>35</sup>

Für Schiller hingegen sind Direktwahlen eindeutig zum Bereich der repräsentativen Demokratie zu zählen. Direkte

<sup>34</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 4 Hessisches Kommunalwahlgesetz.

<sup>35</sup> Holtmann, Everhard: Zwischen Repräsentation und Plebiszit: Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: Rüter, Günther (Hrsg.): Repräsentativen oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden 1996, S 211.

Demokratie sei etwas grundsätzlich anderes als Wahlen. „Direktwahlen von Repräsentanten bleiben Wahlen und haben nichts mit direkter Demokratie zu tun.“<sup>36</sup> Schiller verweist darauf, dass die direkte Demokratie aus dieser Konfrontation heraus entstanden ist. Aus seiner Sicht ist ein weiteres Kriterium für direktdemokratische Elemente, dass die Initiative dazu von unten, d.h. vom Bürger ausgelöst wird und ihm eine Gestaltungs- und Entscheidungsmacht einräumt.<sup>37</sup> Folgt man der Schiller'schen Akteursperspektive, so sind Kumulieren und Panaschieren keine Elemente direkter Demokratie.

Möckli spricht von direktdemokratischen Institutionen in einem engeren und in einem weiteren Sinn. Volkes- und Bürgerentscheide zählen zu direktdemokratischen Institutionen im engeren Sinn, während der weiter gefasste Begriff der direkten Demokratie all das mit einschließt, was über das ‚Normalmaß‘ an Bürgerbeteiligung in der parlamentarischen Demokratie hinaus geht.<sup>38</sup> Möckli lässt allerdings offen, was unter dem Normalmaß an Bürgerbeteiligung konkret zu verstehen ist. Für die Bürger Bayerns oder Baden-Württembergs beispielsweise, die Kumulieren und Panaschieren schon seit Jahrzehnten praktizieren, gehören diese Elemente mittlerweile sicherlich zum Normalmaß an Bürgerbeteiligung. Für die hessischen Wähler hingegen, die 2001 zum ersten Mal die Möglichkeit hatten, gehen Kumulieren und Panaschieren über das bisherige Normalmaß an Bürgerbeteiligung weit hinaus.

Fazit: Kumulieren und Panaschieren isoliert betrachtet, d.h. herausgelöst aus

---

<sup>36</sup> Schiller, Theo: Direkte Demokratie, Eine Einführung, Frankfurt/New York 2002; S. 13.

<sup>37</sup> Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/New York 1999, S. 9.

<sup>38</sup> Möckli, Silvano: Direkte Demokratie – Ein internationaler Vergleich, Bern, Stuttgart, Wien 1994, S. 87.

dem Kontext der sonstigen Wahlrechtsregelungen, suggerieren den Wählern eine direkte Wahl von Kandidaten in die Kommunalvertretungen. Dabei wird vergessen, dass die Regelungen der Ergebnisermittlung letztendlich die Kandidatenvoten der Wähler in Stimmen für die Parteien umrechnen und auf diese Weise wieder den Parteienproporz sicherstellen. Folglich stellen Kumulieren und Panaschieren lediglich eine über den eigentlichen Wahlakt hinausgehende Einflussnahme auf die Auswahl der Gemeindevertreter durch die Wähler dar. Doch gerade dieses Element der Verhältniswahl widerspricht dem Grundgedanken der direkten Demokratie.

#### **4. Die Parteien – Einfluss durch Hintertür weiter gesichert**

Grundgedanke des Kumulierens und Panaschierens ist, den Parteieinfluss bei der Zusammensetzung der Kommunalvertretungen zurück zu drängen. Dies gelang nur bedingt. So hat ein vorderer Listenplatz für einen Kandidaten auch einen ganz praktischen Nutzen, denn am Beginn der Liste stehende Kandidaten erhalten wegen der zu verteilenden Reststimmen mit höherer Wahrscheinlichkeit zusätzliche Stimmen als die später aufgeführten Bewerber. Demnach hängt der Erfolg einer Kandidatur auch von dem ursprünglichen Listenplatz und somit von der parteiinternen Zustimmung ab.

Eine andere Möglichkeit für die Parteien, sich ihren Einfluss auf die Zusammensetzung ihrer Fraktionen weiterhin zu sichern, ist in Hessen die Aufstellung von verkürzten Listen. Wenn eine Partei statt 59 möglichen Kandidaten nur 58 aufstellt, steht der Spitzenkandidat als Kumulier-König auf Grund der Reststimmenverwertung schon vor der Wahl fest.

Das Antizipieren des vermeintlichen Wählerwillens bei der Listenaufstellung führt zu einer Abkehr von ihren parteiinternen Aufstellungskriterien, wie etwa dem Proporz, in Bezug auf die regionale Verteilung, die Quotierung von

Frauen oder der Förderung von jungen Kandidaten.

Es ist festzustellen, dass die Parteien durch die Wahlrechtsneuerungen deutlich an Einfluss verloren haben. Allerdings lässt das von den Parteien konzipierte Wahlrecht, wie dargestellt, zahlreiche Hintertüren offen. Die Parteien können durch geschickte Anwendung der Wahlrechtsregelungen, zumeist unbemerkt von der Öffentlichkeit, nach wie vor ihren Einfluss sichern.

### **5. Die Kandidaten – Persönlichkeitsmerkmale entscheiden**

Eine Auswertung der Wahlergebnisse der Kommunalwahlen 2001 in Hessen zeigt, welcher unterschiedlichen Stellenwert die Persönlichkeitsmerkmale der Kandidaten in Kommunen verschiedener Größenordnung haben.

In Frankfurt - über 600 Kandidaten für 93 Sitze - konnte das neue Wahlrecht eines seiner Vorteile, eine stärkere Nähe zwischen Kandidaten und Wählern herzustellen, nicht ausspielen. Da sich in der Anonymität einer Großstadt Wähler und Kandidat meist nicht kennen, mussten sich die Wähler bei ihrer Entscheidung nach anderen Kriterien richten, zumal es auf hessischen Stimmzetteln keine Angaben zu Alter, Beruf und Stadtteilherkunft der Kandidaten gab. Den Hessen blieb in den Wahlkabinen lediglich eine Orientierung an Geschlecht, der teilweise aus dem Namen hervorgehenden ethnischen Herkunft und gegebenenfalls dem als Namenszusatz aufgeführten Dokortitel. Ein Großteil der Frankfurter Wähler orientierte sich an diesen Angaben. So konnten 91% der promovierten Kandidaten ihren Listenplatz halten oder legten gegenüber ihrem ursprünglichen Platz zu. Der Dokortitel wurde vom Wähler als Kompetenzmerkmal angesehen.

Die eigentlichen Gewinner der Frankfurter Kommunalwahlen sind die Frauen. Parteiübergreifend legten die Kandidatinnen zu. Mehr als die Hälfte der Frauen konnte ihren Listenplatz verbessern. Dies gelang nicht einmal jedem vierten männlichen Kandidaten.

Ob hier Frauen gewählt haben, oder auch viele männliche Wähler weibliche Kandidaten für besser geeignet hielten, bleibt offen.

Auch in Gießen schnitten weibliche Bewerber und promovierte Kandidaten überdurchschnittlich gut ab. Ebenfalls zugelegt haben Kandidaten, die in vom Zentrum weiter entfernt liegenden Stadtteilen antraten. So konnten Bewerber aller Parteien aus einem ländlichen Stadtteil ihren Listenplatz halten (17%) oder gar verbessern (83%). Für den Wähler war hier nicht die Parteizugehörigkeit ausschlaggebend, sondern die Herkunft der Kandidaten. Möglichst viele Mandatsträger sollen helfen, die Stadtteilinteressen gegen die deutlich größere Kernstadt zu wahren. Dies setzt zum einen eine hohe Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort voraus. Zum anderen muss den Wählern bekannt sein, welcher Kandidat aus ihrem Stadtteil kommt. In kleinen eher dörflich geprägten Stadtteilen - wo jeder jeden kennt - sind meist beide Faktoren gegeben.

Dieses Phänomen ist in der über 6.000 Einwohner zählenden und aus fünf Ortsteilen bestehenden Gemeinde Wildeck noch stärker ausgeprägt. Im ländlichen Raum ist die Ortsteilherkunft der Bewerber das ausschlaggebende Kriterium für die Wahlentscheidung. Kandidierten auf der Liste der Wildecker SPD - ganz nach dem Proporzsystem - auf den Plätzen eins bis fünf je ein Kandidat pro Ortsteil, fanden sich nach der Wahl auf den ersten fünf SPD-Plätzen Mandatsträger aus dem größten Ortsteil. Kleine Ortsteile mit wenig Wählern haben somit geringere Chancen, Mandatsträger in die Kommunalvertretung zu bekommen. Dennoch kommt das neue Kommunalwahlrecht in Gemeinden der Größe Wildecks seiner ursprünglichen Intention am Nächsten. Nur wenn die Wähler die Kandidaten kennen, macht Kumulieren und Panaschieren Sinn.

### **6. Die Wähler – Bildungsgrad entscheidet über Nutzung**

Entscheidend gestärkt wurde die Position der Wähler. Sie haben erheblich mehr

Mitsprache bei der Zusammensetzung der Fraktionen. Sie haben aber nicht die Möglichkeit der Persönlichkeitswahl. Nach wie vor entscheidet - aufgrund des Verhältnisausgleiches - das Parteienergebnis, und nicht die persönliche Stimmzahl über einen Sitz in der Kommunalvertretung.

Dass die Akzeptanz des neuen Wahlrechts deutlich mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde verknüpft ist, trifft auch für die drei untersuchten Kommunen zu. Je kleiner der Ort, desto höher die Zahl der kumulierenden und panaschierenden Wähler. Dazu passt auch ein weiteres Untersuchungsergebnis. Die Wähler verschenken offenbar ihr Reststimmpotential, wenn sich die ihnen zur Verfügung stehende Gesamtstimmzahl nicht auf alle ihnen bekannten, bzw. genehmen Kandidaten verteilen lässt. Lokale Bindungen zählen für manche Wähler mehr als die politische Orientierung.

Eine Analyse der Stuttgarter Kommunalwahl von 1994 brachte hervor, welche Merkmale Wähler aufweisen, die die Instrumente des Kumulierens und/oder Panaschierens nutzen. Signifikante Unterschiede zwischen den beiden Geschlechtern, den Konfessionen, den organisierten und nicht-organisierten Wählern konnten dort nicht festgestellt werden. Einen deutlich höheren Erklärungswert weist der Bildungsabschluss der Befragten auf. 62,3% der Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss nutzen das Kumulieren und/oder Panaschieren. Hochschulabsolventen hingegen machten zu 76,1% von dieser zusätzlichen Möglichkeit der Mitbestimmung Gebrauch. Diese Zahlen zeigen, dass es vom Bildungsstand der Wähler abhängt, inwiefern sie ihre erweiterten Mitsprachemöglichkeiten nutzen. Je höher der Bildungsabschluss, desto mehr Einflussmöglichkeiten nimmt der Wähler wahr.

Aufgrund der ersten hessischen Erfahrungen mit Kumulieren und Panaschieren, lässt sich die Wählerschaft in drei Gruppen einteilen: Zum einen die parteitreuen Stammwähler, die nach wie vor eine Partei ankreuzen und ihren

Stimmzettel ansonsten nicht verändern. Die zweite Gruppe kann als „kritische“ Parteianhänger bezeichnet werden. Sie kreuzen zwar eine Partei an, streichen und kumulieren aber innerhalb „ihrer“ Liste. In der dritten Gruppe befinden sich die Wähler, die über Parteigrenzen hinweg kumulieren und panaschieren. Allerdings sind die Grenzen zwischen diesen Gruppen fließend.

## **7. Fazit**

Die höhere Wahlbeteiligung und die bessere Nutzung der neuen Wahlrechtsinstrumente in kleineren Kommunen haben bewiesen, dass das veränderte Wahlrecht von den Bürgern hier angenommen wurde. Dass ein auf die Persönlichkeitsmerkmale der Kandidaten fokussiertes Wahlrecht in einer 600.000-Einwohnerstadt mit über 600 Bewerbern nicht funktionieren kann, zeigt die deutlich unter 50% liegende Wahlbeteiligung sowie die geringe Nutzung von Kumulieren und Panaschieren durch den Frankfurter Wähler. Die Reduzierung der Bewerber auf primäre Persönlichkeitsmerkmale wie Geschlecht, akademischer Grad und Nationalität durch den Großstadtwähler, entspricht gewiss nicht dem, was sich der Gesetzgeber unter Stärkung der Persönlichkeitsprofile der Kandidaten vorgestellt hat. Die Angaben von sekundären Persönlichkeitsmerkmalen wie Beruf, Alter und Wohnort würden sicherlich nicht das schematische Wählen in einer Großstadt verhindern, den Wählern aber immerhin die weitere Entscheidungshilfen ermöglichen.

Die erste hessische Kommunalwahl mit Kumulieren und Panaschieren hat gezeigt, dass diese Instrumente insbesondere in kleinen Einheiten wie Gemeinden und Stadtteilen sinnvoll sind, da hier die Kandidaten und Wähler leichter miteinander in Verbindung treten können. Für größere Städte und Gemeinden ist hingegen die Bildung von Wahlkreisen und die Einführung eines Wahlrechts mit Erst- und Zweistimmratsam. Dafür müssten die Kommunen noch weitreichendere Autonomie erhalten und das Wahlverfahren zu ihren Vertretungsorganen selbst regeln dürfen.



**Dieser Text basiert auf meiner im Januar 2003 an der Philipps-Universität Marburg vorgelegten Diplomarbeit „Kumulieren und Panaschieren – Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis“. Die Diplomarbeit kann als PDF-Datei bei mir bezogen werden.**



Timon Gremmels (28)  
Diplom-Politologe  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Wernergasse 8  
34266 Niestetal

d. Tel. 0561 / 700 10 35  
p. Tel. 0561 / 52 96 987  
d. Fax: 0561 / 12 682  
p. Fax: 0561 / 52 99 626

[mail@timon-gremmels.de](mailto:mail@timon-gremmels.de)  
[www.timon-gremmels.de](http://www.timon-gremmels.de)



# Stadtutopien - Möglichkeiten zivilen Zusammenlebens

Vortrag am 3. Juli 2004 im Rahmen der Tagung "Bürgermacht vor Ort - Demokratie in den Kommunen" in Schloss Buchenau/Eiterbach (Hessen)

## Vorbemerkungen: Melancholische Ratlosigkeit, Modernisierungsblockaden und Verantwortungsethik

Aus der Perspektive von Philosophie, Soziologie, Politik oder Architektur blicken wir auf eine lange Tradition der Utopieproduktion zurück. Sie musste - wie es Hans Magnus Enzensberger ausdrückte - in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts einer "melancholiereichen Ratlosigkeit" Platz machen. Gegenwärtig aber nimmt das Interesse an Utopien - wenngleich langsam und neu ausgerichtet - wieder zu: Beispiele hierfür sind integrierende und integrierte Wohn-, Arbeits- und Infrastrukturprojekte.

Ursachen für entsprechende Ermüdungs- und Resignationserscheinungen sehe ich in der "Entwertung" progressiver - sozialistischer und sozialdemokratischer - Programme, Bewegungen und Projekte sowie in der unzureichenden Bereitschaft von Politik und Verwaltung, gesellschaftliche Modernisierungsblockaden abzubauen bzw. progressive Reformbemühungen zu unterstützen. Aufbruchspotenzionale und Aufbruchsbemühungen entstehen parallel zur zunehmenden Zerstörung unserer äußeren, inneren, vermittelnden und zukünftigen Lebenswelt. Sie sind begründbar im Individualisierungsprozess unserer Gesellschaft bzw. im zivilen Bemühen von selbstbewussten Bürgern und Bürgergruppen, die Gestaltung der Gesellschaft vermehrt in die "eigenen Hände" zu nehmen und sie nicht ausschließlich partei- und verbandspolitisch gefesselten PolitikerInnen und FunktionärInnen zu überlassen (vgl. R.D. Putnam (Hg.), 2001 und Klages/Genesicke 1999)).

In letzterem Zusammenhang wird der Versuch unternommen, Wege aus den "Modernisierungsfallen" zu suchen, wie sie frühzeitig von K. Wahl (1989) oder C. Offe (1986) ausgeleuchtet wurden. Modernisierungsfallen meinen "gesellschaftliche

Blockaden", durch die wir trotz permanenter Modernisierungsversprechen, trotz vorhandener Mittel, Instrumente und erfolgreich erprobter Projekte gefangen sind bzw. behindert werden. Wohl selten öffnete sich in Deutschland die Schere zwischen Modernisierungspotentialen und Modernisierungsfortschritten so offenkundig wie zur Zeit.

Einen möglichen Weg in eine sozialgerechtere, umweltschonendere und aushandlungsbereitere Zukunft möchte ich am gesellschaftlichen Veränderungsprozess von der "Arbeits- in die Zivilgesellschaft" (vgl. Rödel/Frankenberg/Dubiel, 1989 und U. Beck, 1999)), am Wandlungsprozess von eher kollektiven zu eher individualistischen Gesellschaften aufzeigen. Besondere Aufmerksamkeit werde ich dabei einerseits auf die Gestaltungskraft souveräner Bürger, also auf einen Paradigmenwechsel der Gesellschaftspolitik richten (vgl. K.M. Schmals 2001 a und b). Andererseits beziehe ich - mit Hans Jonas (1984) - eine verantwortungsethische Positionen in meine Überlegungen ein. Dabei meint das "Prinzip Verantwortung" in Abgrenzung zum "Prinzip Hoffnung" von Ernst Bloch die "als Pflicht anerkannte 'Sorge' um ein anderes Sein" (H.Jonas, 1984, S. 390 f.).

## 2. Globaler Rückschritt trotz lokaler Fortschritte?

Die Tatsache, dass wir in einer verstädterten (Welt-)Gesellschaft leben (vgl. Hall/Pfeiffer, 2000), ist nach meinen Erfahrungen eine zumindest in zweifacher Hinsicht wichtige Ausgangsposition für diesen leitbildzentrierten Beitrag. So werden die zentralen Probleme unserer Gesellschaft - wie Massenarbeitslosigkeit, Zugangs- und Verteilungsprobleme auf dem Wohnungsmarkt, selektive Mobilität, Segregation sozialer Gruppen, Energieverschwendung, Umweltzerstörung, Korruption, Isolierung, Vereinsamung und Erkrankung vieler Bürger in mangelhaft ausgestatteten Siedlungsräumen - auf der städtischen

Ebene erzeugt (vgl. U. Beck, 1986 und 1995 sowie K.M. Schmals, 1995).

Sehen wir uns in deutschen Städten zukunftsorientiert um, so finden wir seit geraumer Zeit zahllose erfolgreiche und innovative Projekte, Projektverbände und Zukunftsentwürfe, die den verantwortungsbewussten Umbau unserer Gesellschaft zum Ziel haben. Wir treffen u.a. auf den wegweisenden Beitrag "Zukunftsfähiges Deutschland" (vgl. BUND/Miserior (Hg.), 1996), auf den Abschlussbericht "Bürgergesellschaft" der Enquetekommission Des Deutschen Bundestages (vgl. ders., 2002), auf den programmatischen Tagungsband "Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt (vgl. vhw, 1999) oder auf das Netzwerk aus mehr als 100 Projekten der "Internationalen Bauausstellung Emscher Park" (R. Kreibich u.a. (Hg.), 1994). Weiterhin machen realisierte Einzel- und Netzwerkprojekte auf bürgerschaftliche Gestaltungspotentiale, die in unserer Gesellschaft ungenutzt brachliegen, aufmerksam: In Duisburg-Rheinpreussen retteten Bewohner die Reste einer Arbeitersiedlung, modernisierten sie und gründeten eine erfolgreich arbeitende Genossenschaft (vgl. B. Segin u.a., 1984). In Bergkamen wurden die Ergebnisse des Ideenwettbewerbs "Sozial- und umweltverträgliche Planung von Frauen für Frauen im Wohnbereich" wegweisend realisiert. Dieser Bauwettbewerb wurde von Architektinnen beschickt, von Frauen juriert und von Architektinnen realisiert (vgl. Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park, 1990). In Berlin Tiergarten werben seit mehreren Jahren die in vielerlei Hinsicht vorbildlichen "Öko-Häuser" an der Rauchstraße durch ihr ausgeprägtes Gemeinschaftsleben. Beim "Breul" in Münster wurde Wohnraum durch die Selbsthilfe von Bürgern umgebaut und modernisiert, wodurch ein lokales Netzwerk mit großen Integrationspotentialen entstand (vgl. vhw Forum Wohneigentum, 2001, S. 206). An der Vaaler Straße in Aachen entstand das ökologisch und sozial orientierte Projekt "Gemeinsames Wohnen von Jung und Alt" (1997). "Am Karlsbad" in Berlin Tiergarten wohnen und arbeiten Bürger heute gleichermaßen in einem modernisierten Fabrikgebäude oder in der Gemeinde Eggesin wurden Plattenbauten behutsam und markt- bzw. nutzerorientiert saniert (vgl. M. Gruner 2002, S. 26 f. und W. Stehlau 2002, S. 28 f.). In der

Großsiedlung "Märkisches Viertel" in Berlin saniert die verantwortliche Wohnbaugesellschaft ihren Wohnbestand im Interesse und zusammen mit den Bewohnern. So konnte deren Wegzug gestoppt und der Leerstand in dieser Trabantenstadt reduziert werden. Nicht zuletzt entstand im Rahmen der Weltausstellung in Hannover auf dem Kronsberg ein innovatives Stadtquartier. Mit ihm wurde ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz und soziokulturelle Integration im Sinn nachhaltiger Stadtteilentwicklung vorgeführt (vgl. P. Heise 2002). Weitere zukunftsweisende Projekte - nun schon im Siedlungsformat - finden wir in der "Tübinger Neustadt" (vgl. A. Feldtkeller, 21995), auf den "Rieselfeldern" oder in der "Vauban-Siedlung" in Freiburg und "Auf der Dinge" in Kassel.

In den Vordergrund treten somit verantwortungsbewusste Leitbilder, Ideen und Projekte gegenüber unserer Zukunft, gegenüber unseren Mitmenschen und gegenüber uns selbst. Gegenwärtig sind sie nur verinselt in unserer Gesellschaft zu besichtigen. Politik und Verwaltung könnten sich jedoch auch systematisch und aktiv an ihnen orientieren.

### **3. "Aufgeklärte Ratlosigkeit" (J. Habermas) in einer Welt voller Chancen**

Wo man hinsieht - wenn man will - trifft man auf Projekte und Projektverbände, denen das Ziel einer Entlastung der Umwelt, einer bedürfnisgerechteren Versorgung der Bevölkerung, einer Entbürokratisierung der Wohnbauverwaltung sowie einer Aktivierung und Selbstverwaltung des Bürgers gelingt. Zu beobachten sind Projekte, in deren Rahmen - oftmals auch gegen den langjährigen Widerstand von Politik und Verwaltung - demokratische, soziale und ökologische Ziele gleichermaßen verfolgt wurden (vgl. Konzepte der "nachhaltigen Stadt", der "Stadt der kurzen Wege" oder der "sozialen Stadt" (vgl. K.M. Schmals, 2000).

Für viele Bürger handelt es sich dabei insofern um Utopien, als sie in unserer in vielerlei Hinsicht erstarrten Gesellschaft, progressive Veränderungen in Richtung eines besseren Lebens aufgrund bestehender Möglichkeiten fast nicht mehr für möglich halten.

Wie kann es geschehen, dass sich die Vielzahl der in Modellprojekten gewonnenen Erfahrungen in dieser Gesellschaft nur so begrenzt auswirken? Wo liegen die Gründe dafür, dass sich in einer Gesellschaft, die immer reicher wird, die voller Möglichkeiten, Ideen und realisierter Projekte ist, soziale Ungleichheit vertieft, sich in großer Geschwindigkeit entdemokratisiert, polarisiert und entsolidarisiert, sich leichtfertig vom - möglicherweise nie ausreichend verstandenen oder akzeptierten - Grundkonsens "Sozialer Rechtsstaat" abwendet?

Dies kann nicht nur auf das vielschichtige Versagen der "Parlamentarischen Demokratie" bzw. auf die im Kampf um Wählerstimmen verkommenen PolitikerInnen und BürokratInnen oder auf das Desinteresse immer größer werdender Gruppen der Bevölkerung an sozialer Gerechtigkeit zurück geführt werden. Gründe hierfür können auch nicht ausschließlich im eventuell eingetretenen Verlust an Utopien in unserer Gesellschaft liegen, obwohl hier sicher das ungleichzeitige Zusammenbrechen klassischer Utopieträger wie der osteuropäischen Staatshandelsländer, der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, der Sozialdemokratie oder der Gewerkschaften Vorschub geleistet hat.

Sind uns weitere plausible Verursachungszusammenhänge bekannt? Sind es die besitzenden Bürger der 4/5-Gesellschaft? Sind sie zu ausschließlich mit ihrer Besitzstandswahrung bzw. Besitzstandsmehrung beschäftigt? Vernachlässigen sie dabei das politische, soziale oder ökologische Umsichherum - jedenfalls solange sie nicht in Mitleidenschaft gezogen werden? Oder sind die Arbeits-, Ausbildungs- und Versorgungsstrukturen, die gesellschaftlichen Normen und Werte bereits so unübersichtlich und fragmentiert, die Struktur der sich "individualisierenden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft" so heterogen geworden, dass allgemein verbindliche oder gruppenübergreifende Utopien und Gestaltungsvorschläge für eine gerechtere Gesellschaft - denen zu folgen es sich lohnen könnte - verunmöglicht werden? Oder bringen wir vor dem Strukturwandel der Gesellschaft einfach die Kraft nicht auf, um uns von traditionalistischen, zumeist kollektivistischen Utopien zu lösen und uns milieu- und lebensstilzentrierten

Utopien - einem Diskurs unterschiedlicher Lebensmöglichkeiten - zu öffnen? Fragen, deren Beantwortung für die Entwicklung von zukunftsorientierten Konzepten der Stadt-, Arbeitsmarkt- oder Wohnungsmarktentwicklung von konzeptioneller Bedeutung ist.

#### **4. Die Utopie ist tot, es leben die Utopien**

Wilhelm Voßkamp (Hg., 1985, S. 7) verweist darauf, dass Utopien nicht wie selbstverständlich und automatisch auf "Humanität" zielen. Utopien - so Helmut Jenkis (1992, S. 452 ff.) - thematisieren u.a. auch "barbarische Rassenideologien". Der sog. "völkische Wohnungsbau" oder die sog. Kolonialisierung des "Warthegaus" im Dritten Reich stellen diesbezüglich warnende Beispiele dar (vgl. K.M. Schmals (Hg.), 1997).

Denken in Utopien, utopische Vorstellungen sind so alt wie menschliches Denken, die Antizipation des Vorstellbaren, Gewünschten oder Verbotenen selbst. Utopien stellen Zukunftsprojektionen und alternative Denkansätze gegenüber dem lebensbedrohlichen Alltag der Gesellschaft dar. Der "Staat" von Platon, "Utopia" von Th. Morus, der "Sonnenstaat" von T. Campanella, das "Haus Salomon" von F. Bacon, "Richelieu" - die Idealstadt des gleichnamigen französischen Kardinals im 17. Jahrhundert - von J. Lemercier, die "Charta von Athen" in der Bearbeitung von Le Corbusier, die sich im "Diskurs um Verständigung bemühende Kommunikationsgemeinschaft" von J. Habermas oder die Idee einer "Zivilgesellschaft" zeichnen eine lange Kette utopischer Phantasieproduktion, gesellschaftlicher Kritik, "menschlicher Hoffnungen", Träume, Prophezeiungen und Wünsche nach. Sie vermittelt uns ein historisches Bild der Auseinandersetzungen mit Macht, Herrschaft und Gewalt einerseits, mit sozialer Gerechtigkeit, sozialer Gleichheit oder mit "Ideen vom besseren Leben" andererseits.

Blicken wir etwas differenzierter auf die "Geschichte abendländischer Utopien", so verzeichnen wir Staatsutopien (bei Platon), religiöse Utopien (bei J.V. Andreae), Sozialutopien (bei E. Cabet), wissenschaftlich-technische Utopien (bei F. Bacon), pädagogische Utopien (bei J.J.

Rousseau), baulich-räumliche Utopien (bei V. Tatlin oder El Lissitzky) oder baulich-ästhetische Utopien (bei W. Gropius, P. Mondrian oder P. Oud). Utopien beinhalten in der Regel eine politische, ökonomische oder kulturelle Kritik an der bestehenden Gesellschaft und versuchen - aufbauend auf ausgewählten Kategorien wie Vernunft und Rationalität (bei R. Descartes), naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten (bei F. Bacon), der Staatsraison (bei Richelieu) oder Glaubenssätzen (bei T. Müntzer) - eine andere bzw. bessere gesellschaftliche Zukunft durchzuspielen bzw. vorzutragen.

Uns bekannte Utopien sind mit wenigen Ausnahmen - vgl. das Konzept der "Phalangen" bei Ch. Fourier - kollektivistisch ausgerichtet (vgl. F. Bollerey, 1991). Diese Perspektive ist sicher auch der sozialstrukturellen und religiösen Verfasstheit vergangener Gesellschaftsformationen geschuldet. Entsprechend neuerer Sozialstrukturanalysen (vgl. S. Hradil, 1990; U. Beck/E. Beck-Gernsheim, 1994; und G. Schulze, 1994) wandelt sich unsere Gesellschaft z.Zt. fundamental und folgenreich. Es verändern sich nicht nur die traditionellen Arbeits- und Familienstrukturen (von der Normal- zur Risikobiographie), sondern es entfaltet sich auch schrittweise ein Bewusstsein dafür, unsere "neuen Freiheiten" gestalterisch auch umzusetzen: "Wo die alte Gesellschaftlichkeit 'verdampft', muss Gesellschaft neu erfunden werden. Integration wird hier also dann möglich, wenn man nicht versucht, den Aufbruch der Individuen zurück zu drängen - sondern wenn man, im Gegenteil, bewusst daran anknüpft und aus den drängenden Zukunftsfragen neue, politisch offene Bindungs- und Bündnisformen zu schmieden versucht: 'projektive Integration'" (U. Beck/E. Beck-Gernsheim, a.a.O., S. 35).

Utopien können sowohl "von oben" (vgl. die Planung der Stadt Sabbioneta durch den Herzog V. Gonzaga in der Lombardei) als auch "von unten" (vgl. den Stadtteil Christiania in Kopenhagen) entwickelt und durchgesetzt werden (vgl. H.-W. Krufft, 1989). Utopien können somit sowohl den Charakter des Totalitären und Absoluten annehmen als auch zukunfts offen, kritisch, kreativ und pluralistisch strukturiert sein. Ein Beispiel für den zuerst genannten Zusammenhang ist der Terror gegen den

russischen Konstruktivismus und Subprematismus im Rahmen der stalinistischen Kulturpolitik in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts (vgl. H. Gaßner, 1992). Ein Beispiel für den zuletzt genannten Aspekt wäre das Phantasieamalgam der Hausinstand(be)setzungen in Berlin, Frankfurt/Main oder Hamburg. Sie brachten viele neue Ideen in die deutsche Stadterneuerungspraxis ein. An diesen wenigen Beispielen wird insbesondere auch die "Janusköpfigkeit des Utopischen" einsehbar (6 Folien).

Sehr viele Utopien finden sich in baulich-räumliche Gestaltungskonzepte, Idealstädte oder "Raumutopien" eingebettet. Ich erinnere nur an den Pariser Stadtumbau im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts durch den Stadtpräfekten Baron G.-E. Haussmann (vgl. W. Kieß, 1991). Durch ihn wurden Wohnquartiere, Plätze, Galerien, Straßen, Kaufhäuser, Fassaden und Wohnungsgrundrisse entsprechend des bürgerlichen Weltbildes im Zweiten Kaiserreich realisiert. Dabei wurde aufbauend auf modernen technischen und hygienischen Erkenntnissen insbesondere die bürgerliche "Konsumstadt" ins Bild gesetzt. Zu erinnern ist weiterhin an Idealstädte für die Arbeiterklasse des "utopischen Sozialisten" Robert Owen oder an Siedungsleitbilder des Wohnungsreformers und Gartenstadttheoretikers Ebenezer Howard, der eine konzeptionelle Vereinigung von Stadt und Land innerhalb eines "Dritten Weges der Ökonomie" versuchte. Nicht zuletzt ist unser Interesse auf die für das 20. Jahrhundert so wichtige "Charta von Athen" zu lenken. Mit ihr wurden Stadtteile, Städte und Regionen der kapitalistischen bzw. fordistischen Industriegesellschaft - auf der Basis europäischer Utopien - auf den Urbanität zersetzenden Begriff des "modernen Lebens" gebracht. Bestimmungsfaktoren dieses städtebaulichen Leitbildes sind die im Raum getrennten Funktionen Wohnen, Arbeiten und Erholung. Sie gilt es durch Bodenpolitik, durch die Organisation des Verkehrs sowie durch Planungs- und Baurecht optimal zu entwickeln (vgl. T. Hilpert, Hrsg., 21988, S. 154 ff.). Gekennzeichnet ist damit ein siedlungsstrukturelles Leitbild, das gegenwärtig seine "utopischen Energien" schrittweise eingebüsst.

Utopien standen historisch mehrmals in folgenreicher Beziehung zu gesellschaftli-

chen Revolutionen. So löste das Bürgertum mit der "Französischen Revolution" den Feudaladel und damit feudalistische Wohnstile ab, oder es lösten die Funktionen der "Arbeiterklasse" mit der "Oktober-Revolution" schrittweise den Feudaladel und das Bürgertum ab (womit wiederum eine Vielfalt "proletarischer Wohnkonzepte" entstanden (vgl. z.B. das "Rote Wien"). Vor diesem Hintergrund ist es durchaus vorstellbar, dass selbstbewusste Bürger auf einem transparenten Wohnungsmarkt eine ähnlich prinzipielle Veränderung der Versorgung mit Wohnraum gelingen könnte, wie es mit der staatlichen Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland mit dem "Sozialen Wohnungsbau" gelang (vgl. Conradi/Zöpel, 1994).

Der Entwurf von Utopien ist - wie wir sehen - eng mit Sozialem Wandel, mit der Entwertung von Werten, mit den Krisenzyklen und Konfliktpotentialen aber auch mit den erkennbaren Gestaltungspotentialen der Gesellschaft verknüpft. Nach D. Kondratieff (1926) - einem russischen Ökonomen - ist die "Geschichte des Kapitalismus" im hypothetischen Rahmen von zumindest fünf Krisenzyklen, volkswirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen bzw. "Langen Wellen" der Entwicklung nachzuzeichnen. Diesen lassen sich - grob vereinfacht - bürgerliche, sozialistische, sowie technokratisch-bürokratische Wohnutopien zuordnen. Gefragt, welche die "Raumutopie" des gegenwärtig aktuellen "5. Kondratieff-Zyklus", eines Zeitraums zwischen den Jahren von 1990 bis 2030 sein könnte, ließen sich - wie wir noch sehen werden - zivilgesellschaftliche und lebensstilzentrierte Utopien - als Netzwerk pluraler Ideen - skizzieren. Erkennbar ist bereits heute eine milieu- und lebensstilzentrierte Vielfalt, wie sie lebensweltlich aus der Vielfalt gruppenpezifischer Interessen, Bedürfnisse und Ideen wachsen (vgl. M. Walzer 1992).

Nicht zuletzt ist - im Rahmen dieser noch sehr vorläufigen Überlegungen zum "Utopie"-Begriff - darauf aufmerksam zu machen, dass scheinbar nicht alle Gesellschaftsformationen - entsprechend der jeweils herrschenden Weltbilder - "utopiefähig" waren oder sind. Dieses Faktum beschrieb einerseits Thomas Nipperday z.B. für das Mittelalter: "Im Mittelalter konnte es keine Utopien geben, denn Got-

tes Gerechtigkeit war in den Ordnungen des Lebens - wenn auch korrumpiert - gegenwärtig; eine innerweltlich bessere Ordnung konnte darum nicht eine grundsätzlich andere sein" (ders., 1962, S. 364). Jürgen Habermas verwies - in einer Rede vor dem spanischen Parlament - auf die "Erschöpfung utopischer Energien" in der Gegenwart andererseits. In unserer jüngsten Vergangenheit verschmilzt - so seine bereits in den späten 60er Jahren vorgetragene These - "Utopie mit Technik und Wissenschaft zur eindimensionalen Totalität, sie wird zum Herrschaftsinstrument und zur Ideologie" (ders., 1985).

## **5. Utopien bedeuten soviel wie Möglichkeiten?**

Zur "Verwirklichung des Möglichen" schreibt Robert Musil in seinem Roman "Der Mann ohne Eigenschaften": "Utopien bedeuten ungefähr soviel wie Möglichkeiten; darin, dass eine Möglichkeit nicht Wirklichkeit ist, drückt sich nichts anderes aus, als dass die Umstände, mit denen sie gegenwärtig verflochten ist, sie daran hindern, denn andernfalls wäre sie ja nur eine Unmöglichkeit; löst man sie nun aus ihrer Bindung und gewährt ihr Entwicklung, so entsteht die Utopie" (ders., 1952, S. 246). Entsprechend der Überlegungen von Ulrich Hommes ist dieses "Utopie-Konzept" noch einen Schritt zu konkretisieren: "In dem Maße, wie die Utopie sich am Ideal des vollendeten Leben bemüht, entfernt sie sich von der Chance ihrer Realisierung. Das Problem liegt danach in ihrem Bezug zur Geschichte. Nicht wie weit ein utopischer Entwurf aber das Bestehende hinausgreift, ist das Entscheidende, sondern ob es überhaupt einen Weg dorthin gibt aus dem Bestehenden selbst hinaus, ob es sich bei dem, was die Utopie präsentiert, also um eine geschichtliche Möglichkeit handelt, oder um das Ende der Geschichte" (ders., 1974, S. 1575). In dieser Perspektive möchte ich die These vertreten, dass Utopien heute beileibe nicht tot sind. "Souveräne KonsumentInnen auf dem Wohnungsmarkt" stellen in der zivilen Tradition unserer Gesellschaft eine "Möglichkeit" dar, deren Potential wir zukunftsorientiert nutzen sollten.

## 6. Blockaden der Entwicklung und Realisierung von Utopien

In vielfacher Hinsicht ist gegenwärtig nicht nur unsere Utopiearbeit sondern auch die Realisierbarkeit potentiell existierender "Utopien" blockiert. Klaus Wahl hat sich - wie gesagt - eingehend mit Entstehung, Struktur und Folgen von Modernisierungsfallen und Modernisierungsblockaden im Alltag unserer Gesellschaft befasst. Zusammenfassend stellt er fest, dass - trotz Überbordendem Wohlstand - zunehmend Hoffnungen auf ein selbstbestimmtes, Selbstbewusstsein verbürgendes Leben enttäuscht werden. Reaktionen auf die offenkundiger werdende Ungleichbehandlung von immer mehr Bürgern sind Verärgerungen, Frustrationen oder Kränkungen ihres Selbstwertgefühls. Sie können im Alltag von latenten Verweigerungen über Aggressionen bis hin zu offener Gewalt führen: "Viele Menschen scheiterten beim Versuch, an der Mehrung von Wissen, Wohlstand, Gesundheit, Liebe und Anerkennung teilzuhaben, mussten sich als Verlierer und Versager fühlen. Sie waren in die Kluft geraten zwischen dem Mythos, den universalisierten Verheißungen oder Inklusionsformeln der Moderne und ihrer gesellschaftlichen Wirklichkeit, die nach wie vor sozioökonomische und kulturelle Ungleichheit reproduziert und die innere wie die „äußere Natur nur unvollkommen beherrscht - die Modernisierungsfälle" (ders., 1989, S. 293). Zur Beschreibung der "Modernisierungsfälle" konzentriere ich mich hier auf vier - miteinander verwobenen - Aspekte: auf die technokratische, die bürokratische, die sozialstrukturelle und auf die ideologische Ebene der Blockade gesellschaftlichen Fortschritts (3 Folien).

### Die technokratische Blockade

Nach Helmut Schelsky (1965, S. 439 ff.) trat in den letzten Jahrzehnten die Welt als wissenschaftlich-technische Konstruktion, als technisch Machbare und Berechenbare ins Zentrum unseres Lebensalltags. Dabei gewann sie Eigenleben. Ihr Vorbild ist nicht mehr die Natur. Dieses Eigenleben ist der Menschheit künstliches Werk (man vergewärtige sich dabei u.a. automatisierte Fabriken, das Internet oder industriell produzierte Plattensiedlungen. Mit anderen Worten: Der Mensch löst(e) sich vom

Naturzwang ab, um sich seinen eigenen - und künstlich geschaffenen - Produktions-, Verteilungs-, Organisations- und Wohnzwängen zu unterwerfen. Dies unter Aspekten wie Funktionstrennung, industrieller Massenwohnungsbau, zonierendes Wohnumfeld, autozentrierte Erschließungssysteme oder energieverwendende Ver- und Entsorgungssysteme. So produzierten wir die wissenschaftlich-technische Zivilisation nicht mehr nur als Technik, sondern zudem als Herrschaftsprinzip, als Technokratie. Vor diesem Entwicklungshintergrund prognostizierte H. Schelsky bereits in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts, dass durch die "Konstruktion der wissenschaftlich-technischen Zivilisation ein neues Grundverständnis von Mensch zu Mensch geschaffen wird, in welchem das Herrschaftsverhältnis seine alte persönliche Beziehung der Macht von Personen über Personen verliert, an die Stelle der politischen Normen und Gesetze aber Sachgesetzmäßigkeiten der wissenschaftlich-technischen Zivilisation treten, die nicht als politische Entscheidung setzbar und als Gesinnungs- oder Weltanschauungsnormen nicht verstehbar sind. Damit verliert auch die Idee der Demokratie sozusagen ihre klassische Substanz: an die Stelle eines politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzmäßigkeit, die der Mensch als Wissenschaft und Arbeit selbst produziert" (ders., a.a.O., S. 453).

D.h., ein in technischen Normen, Regeln und Prinzipien, planungsrechtlichen Geboten und Verboten oder in betriebswirtschaftlichen Kalkulationen und regelbefolgenden Verwaltungen geronnener technischer - an Effizienz und Effektivität ausgerichteter - Wille tritt dem unmittelbaren menschlichen Willen (auch seiner Phantasiearbeit und seiner Utopieproduktion) gegenüber und reduzierte ihn nicht ohne Erfolg auf technisch-bürokratische Machbarkeiten und Wünschbarkeiten. Diese Entwicklung erhält ihre gesellschaftliche Relevanz u.a. dadurch, dass insbesondere auch der Staat und die ihm nachgeordneten Verwaltungseinrichtungen sich zum technokratischen Staat deformierte: "Wenn der moderne Staat - so Schelsky, A.d.V. - in allen seinen Wirkungsweisen eine (...) Fusion mit der modernen Technik eingeht, dann muss er auch in seinem Wesen als universeller technischer



Körper begriffen werden können" (ders., a.a.O., S. 455).

Ziel staatlichen und quasistaatlichen Handelns - z.B. auf den Ebenen Stadt(teil)entwicklung und Wohnungspolitik - ist es dann, die höchste Wirksamkeit der in ihm verfügbaren technischen Möglichkeiten zu garantieren. Städtisches Leben verkürzt sich - in dieser Perspektive - auf technische Fragestellungen, Richtwerte und Lösungen. In diesem Zusammenhang bedarf moderne (Macht-)Technik keiner Legitimation. Mit ihr "'herrscht' man, weil sie funktioniert und solange sie funktioniert. Sie bedurfte auch keiner anderen Entscheidungen als der nach technischen bzw. quantifizierbaren Regeln. Ein sich technokratisch verstehender Staat und seine nachgeordneten Institutionen entziehen, ohne 'antidemokratisch' zu sein, der Demokratie - im gebauten Raum - ihre Substanz. Nach Schelsky's Überlegungen können wissenschaftlich-technische Entscheidungen "keiner demokratischen Willensbildung unterliegen", sie würden auf diese Weise nur ineffektiv" (ders., a.a.O., S. 459). Demokratie - und vor diesem Hintergrund zu entwickelnde "demokratische Utopien" - schrumpft resp. schrumpfen - entlang dieses in der Wohnungspolitik über weite Strecken soziale Wirklichkeit gewordenen Entwicklungsmusters - zum technokratisch-bürokratischen Staat bzw. Staatsapparat, zur technokratischen Planung, Kontrolle und Herrschaftsausübung.

### **Die bürokratische Blockade**

Gesellschaftliche Entwicklungsmaßnahmen verlagerten sich in den zurück liegenden Jahrzehnten verstärkt in sich technokratisch strukturierende Verwaltungen auch des lokalen Staates. Vor der Aufgaben- und Machtfülle der planenden und ausführenden Verwaltung sank nicht nur ihr Wissen über ihre Kunden und damit ihr Gestaltungspotential, sondern es entstand auch eine strukturelle Blockade bürgerschaftlicher Interessen.

Wieso dies, werden Sie sich fragen? Nach meinen Erfahrungen haben nicht nur kommunale, sondern auch gemeinnützige und private Verwaltungen „äußerst stabile und eigensinnige Milieus entwickelt. Sie sind - von Ausnahmen abgesehen - geprägt durch vertikale Befehls- und Ausführungs-

strukturen, durch mittelschichts- und aufstiegsorientiertes Planungs- und Entscheidungsverhalten sowie durch konservative Weltbilder, Phantasien von Ruhe und Ordnung und (tages-) politischen Opportunismus (bedingt durch Ängste, nicht befördert oder entlassen zu werden). Bürokratische Organisationen werden nicht zuletzt bestimmt durch ein nur gering ausgeprägtes Interesse an sozialer Gerechtigkeit, innovativen Experimenten und demokratischen Aushandlungsprozessen. Obwohl sich in den meisten Kommunen einige wenige Fachleute auch mit dem "Möglichwerden bzw. Möglichmachen" "konkreter Utopien" befassen, scheitert ihre Arbeit in der Regel und per Saldo an der macht- und herrschaftssichernden Interessen- und Organisationsstruktur des politisch-administrativen Systems.

Dieses Dilemma untersuchte Hannah Arendt entlang der Begriffe "Handeln und Herstellen": "Handeln" vernetzt Bedürfnisse und Interessen im gesellschaftlichen Kontext. über das "Bezugsgewebe menschlicher Angelegenheiten" (H. Arendt) werden "Individualität und Gesellschaftlichkeit" im Handlungsprozess miteinander verwoben. "Handeln" manifestiert sich in zweifacher Hinsicht: als "Gleichheit" und als "Verschiedenheit". Ohne Gleichheit gäbe es keine Verständigung, ohne Verschiedenheit bedürfte es des Handelns für Verständigung nicht (dies., 81994, S. 164). "Handeln", so zeigt es H. Arendt, verkehrte bzw. verengte sich in den zurück liegenden Jahrhunderten immer umfangreicher zur "Herstellung" von Projekten, (Stadtentwicklungs- und Bebauungs)Plänen, Verfahrens- und Benutzungsvorschriften etc. Das "Herstellen" z. B. lokaler Siedlungsprogramme vollzieht sich zunehmend isoliert und nach technischen Regeln. In dieser Perspektive geht vielfach die Orts-, Raum- oder Sozialorientierung des Bezugsgewebes unserer Lebenswelt verloren.

H. Arendt verweist auf die "Zerbrechlichkeit menschlicher Angelegenheiten" (dies., a.a.O., S. 180): "Allgemein gesprochen, handelt es sich nämlich immer darum, das Handeln der Vielen im Miteinander durch eine Tätigkeit zu ersetzen, für die es nur eines Mannes bedarf, der, abgesondert von den Störungen durch die anderen, von Anfang bis Ende Herr seines Tuns bleibt. Dieser Versuch, ein Tun im Modus des

Herstellens an die Stelle des Handelns zu setzen, zieht sich wie ein roter Faden durch die uralte Geschichte der Polemik gegen die Demokratie, deren Argumente sich desto leichter in Einwände gegen das Politische überhaupt verwandeln lassen, je stichhaltiger und beweiskräftiger sie vorgetragen sind. Die Aporien des Handelns lassen sich alle auf die Bedingtheit menschlicher Existenz durch Pluralität zurück führen, ohne die es weder einen Erscheinungsraum noch einen öffentlichen Bereich gäbe. Daher ist der Versuch, der Pluralität Herr zu werden, immer gleichbedeutend mit dem Versuch, die Öffentlichkeit überhaupt abzuschaffen" (dies., 81994, S. 214 f.). Könnten in Zukunft an die Stelle von technokratisch verengten "Herstellungsprozessen" umfangreicher Formen des "Handelns" treten, könnten vermittelt über die Akzeptanz von Pluralität Utopien den öffentlichen Bereich, den Aushandlungsbereich "souveräner Bürger" u.a. im Wohnbereich strukturieren.

### **Die sozialstrukturelle Blockade**

Bezogen auf die Sozialstruktur unserer verstädterten Gesellschaft erscheint es immer weniger plausibel von Ständen, Schichten oder Klassen zu sprechen. Vielmehr differenziert sich unsere Gesellschaft - entsprechend gesellschaftlicher Individualisierungs- bzw. sozio-kultureller Pluralisierungsschübe - in vielfältige Milieus (vgl. dazu P. Bourdieu, 1982; U. Beck, 1986; oder M. Vester u.a. 2001). Das SINUS-Institut (2002) unterschied in einer Untersuchung im Jahr 2002 beispielsweise zehn gesellschaftliche Milieugruppen mit unterschiedlichen Wohnbedürfnissen. Skizziert wurden das konservative Milieu (5%), das traditionsverwurzelte Milieu (15%), das nostalgische Milieu (6%), das etablierte Milieu (10%), das bürgerliche Milieu (16%), das konsummaterialistische Milieu (11%), das hedonistische Milieu (11%), das experimentalistische Milieu (7%), das moderne, performerische Milieu (8%) und das postmaterialistische Milieu (10%) (vgl. Sinus Institut, 2002). Wichtig scheint mir dabei zu sein, dass sich mit dem Wandel der Wertorientierungen, mit der Zunahme "selektiver Mobilität" (vgl. H. Häußermann/A. Kapphan, 1998), mit sozialstrukturellen Ausdifferenzierungen und dem Auseinanderdriften milieuzentrierter Interessen auch die Utopiearbeit pluralisiert.

Entsprechende Ideen, Inhalte und Prozesse werden vervielfältigt, menschliche Hoffnungen „äußerst unübersichtlich und nur schwer bündelbar (vgl. H. Klages, 1984 oder Klages/Gensicke 1999). Aus partei- und bürokratieinternen Gründen reagieren Politik und Verwaltung auf diese Differenzierungspolitik - belohnend, ignorierend und bestrafend - selektiv. Längst hätten sie vor dem inneren Veränderungsprozess der Gesellschaft Leitlinien einer neuen Gesellschaftspolitik - zur Unterstützung innovativer Bürger - vorlegen müssen.

### **Die ideologische bzw. normative Blockade**

Viele Verantwortung tragende KommunalpolitikerInnen und Fachleute in öffentlichen, halböffentlichen und privaten Verwaltungen kommen aus dem bürgerlichen Milieu, dem traditionsverwurzelten Milieu oder dem konsummaterialistischen und nostalgischen Milieu. Politische Entscheidungen bzw. Nichtentscheidungen entsprechen dabei häufig der dort verankerten Werthaltung. In diesem Zusammenhang verwies Hans Magnus Enzensberger bereits Mitte der 70er Jahre und neuerdings Barbara Ehrenreich in ihrer Arbeit "Angst vor dem Absturz" (1992) auf die politikdefinierende Kraft und dabei sozialen Fortschritt verweigernde und utopische Energien blockierende Geisteshaltung aufstiegsorientierter "Kleinbürger". Nach Enzensberger's Überlegungen ist das "Kleinbürgertum" historisch eine schwankende Gruppe zwischen den historischen Ständen, Schichten und Klassen: Um in gesellschaftlichen Umbruchsituationen nicht in den Strudel des Abstiegs zu geraten, orientiert es sich in ihren Entscheidungen an über ihnen liegenden Schichten und Lebensstilgruppen.

Das "Kleinbürgertum" verfügt - so H.M. Enzensberger - in allen hochindustrialisierten Gesellschaften über die kulturelle Hegemonie (uns z.B. vorzuschreiben, wie wir zu Arbeiten, zu Wohnen und insgesamt zu Leben haben). Es ist zu einer Gruppe aufgestiegen, "die im massenhaften Maßstab die Lebensformen des Alltags produziert und für alle ändern verbindlich macht. Sie besorgt die Innovation. Sie legt fest, was für schön und erstrebenswert gilt. Sie bestimmt, was gedacht wird. (...) Sie erfindet Ideologien, Wissenschaften, Technologien. Sie diktiert, was Moral und

Psychologie bedeuten. Sie entscheidet darüber, was im sogenannten Privatleben 'läuft'. (...) Jede alternative Regelung innerhalb unserer Kultur hat das Kleinbürgertum unverzüglich enteignet und absorbiert (...)" (H.M. Enzensberger, 1976, S. 6). Diese These lässt sich auch am gescheiterten Prozess des "Möglichwerdens von Utopien" belegen. Sie lässt sich u.a. am Beispiel der "Boden- und Wohnreformprojekte" der 20er und 30er Jahre dieses Jahrhunderts diskutieren, die im Laufe der Zeit ziel-, adressaten- und strukturverändernden Durchkapitalisierungs- und Durchstaatlichungsprozessen ausgesetzt wurden (vgl. S. Krütke, 1990, S. 269 ff.). Nicht zuletzt lässt sich diese These heute auch vor dem Hintergrund einer Vielfalt erfolgreicher Wohnprojekte vertreten, denen es noch verwehrt ist, Vorbild für eine sozial-, kosten- oder umweltverträgliche Wohnungspolitik "soveräner KonsumentInnen" zu sein.

Um die vielfachen Blockaden gesellschaftlicher Utopiearbeit aufzubrechen und abzutragen, bedarf es nach meinen Erfahrungen u.a. des Zurückdrängens der technokratischen Entwicklungspolitik, des Aufbaus demokratischer und diskursiver Verwaltungsstrukturen, der dezentralen Vernetzung progressiver Akteure und der Brechung der kulturellen Vorherrschaft des exekutiven Kleinbürgertums nicht nur in staatlichen, sondern auch in gemeinnützigen und privaten Verwaltungen und Interessenvertretungen.

## **7. Die "arbeitsgesellschaftlichen Utopie" verliert ihre Energien?**

In seinem bereits erwähnten Vortrag "Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien" vor dem spanischen Parlament im Jahr 1985 verwies J. Habermas darauf, dass die "arbeitsgesellschaftliche Utopie" aus vielfältigen Gründen ihre "überzeugungskraft" eingebüßt hat (ders., 1985, S. 146 und U. Beck 1998). Diese Utopie entstand im Zentrum der kapitalistischen Industriegesellschaft im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert (vgl. J. Hirsch/R. Roth, 1986). In dieser Zeit entwickelten sich nicht nur die fordistischen Metropolen London, Paris oder Berlin, sondern - in ihnen - auch ungezählte Utopien. Vernetzt mit der Universalisierung "kapitalistischer Lohnarbeit"

wurden sowohl Arbeitsplätze und zunehmend auch humane Arbeitsplätze, sowie im Zuge der "europäischen Arbeiterbewegung" auch eine "sozialgerechtere Verteilung" gesellschaftlich produzierter Werte erreicht. Damit sind aber die Elemente dieser "Utopie" noch nicht erschöpfend dargestellt. Weiterhin sollten auch sozialgerechte Wohnverhältnisse, bessere Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie humane Strukturen der gesundheitlichen Vorsorge eingerichtet werden (ich erinnere an das "Einküchenhausmodell" u.a. in Wien). Auch damit nicht genug: Parallel zur Umverteilung gesellschaftlich produzierter Werte wurde langfristig auch ein breit gespanntes und eng geflochtenes Netz der Sozialen Sicherung verlangt, erkämpft und auch eingerichtet.

Sorgte die Schubkraft der "arbeitsgesellschaftlichen Utopie" bis in die 70er Jahre des zurück liegenden Jahrhunderts - im Rahmen ihrer Wachstums- und Umverteilungsleistungen - für relative soziale Sicherheit und materiellen Wohlstand, so verlor sie in den 80er und 90er Jahren - eingebettet in Individualisierungs- und Globalisierungsprozesse (vgl. W. Heitmeyer u.a., 1998) und die schwindende Gestaltungskraft fordistischer Regulationsweisen - an überzeugungskraft: Produktivkräfte schlugen vielfach in Destruktivkräfte um. Betriebliche Arbeit konnte nicht ausreichend von ihrer entfremdenden und verdinglichenden Wirkung befreit werden. Massenwohnungsbau führte vermehrt zu Isolierung, Vereinsamung und sozialer Ausgrenzung. Planungs- und Organisationskapazitäten wurden - in ihrer technokratischen und bürokratischen Ausformung - vielfach zu Stör- und Risikokapazitäten (vgl. U. Beck 1995 und 1999). Und nicht zuletzt führt eine im egoistischen Verteilungskampf abschmelzende Sozialpolitik zunehmend auch zur Ausgrenzung in Not geratener Gruppen. Mit dieser in Stichworten dargestellten "Erschöpfung utopischer Energien" wick das Interesse vieler Bürger, sich an der Gestaltung ihrer Zukunft unter den Bedingungen herrschender Gruppen und des ihnen zugänglichen Staatsapparates zu beteiligen, einem Rückzug ins Private und der Gestaltung persönlicher Interessen.

## **8. Vom "eigenen Leben" selbstbewusster Bürger**

Das bisher nur ansatzweise eingelöste "Versprechen der Moderne", ein "eigenes Leben" führen zu können, verfestigte sich im Individualisierungsprozess unserer Gesellschaft insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem Grundbedürfnis: Das Bedürfnis, welches sich im Geschmack „äußert, meint immer deutlicher, eigenes Bedürfnis, Wissen, eigenes Wissen, Arbeit, eigene Arbeit, Einkommen, eigenes Einkommen, Wohn-, Arbeits- und Firmenräume meinen immer deutlicher erkennbar eigene Wohn- und Arbeitsräume.

Individualisierung entfaltet sich im Differenzierungsprozess moderner Gesellschaften. Bei ihrer Analyse stellt sich nun heraus, dass das "eigene Leben" - im Sinn eines selbstbestimmten, allein dem Ich gehorchenden, souveränen Lebens - gar kein "eigenes Leben" ist. Vielmehr ist es in einer "geradezu paradoxen Form der Vergesellschaftung" (U. Beck, 1995, S. 9 ff.) mit sozial-räumlichen Situationen (wie Lage und Qualität der Wohnung, Beziehung der Wohnung zum Arbeitsplatz, Ausstattung des Wohnquartiers mit sozialer, kultureller oder technischer Infrastruktur und Sozialstruktur eines Wohnbezirks) sowie gesellschaftlichen Institutionen (wie Arbeitsmärkten/Arbeitsämtern, Wohnungsteilmärkten/Wohnbauunternehmen/Wohnungsämtern, Banken, Betrieben, soziale Sicherungssysteme, Polizei, Kirche, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Universitäten, Opern oder Theater) verflochten.

"Eigenes Leben" - an einem mir entsprechend scheinenden Ort, mit einem mir angemessenen Umfeld - erweist sich in seiner Aktionsräumlichkeit als komplexer denn je. Es ist eingesponnen in ein Netz der Abhängigkeiten und wird strukturiert nicht nur durch Einkommen und Bildung, sondern zunehmend auch durch ein aktives Organisations- und Aushandlungsgeschick (soziales Kapital), sich in diesem Netzwerk aus Situationen und Institutionen zurechtzufinden. "Eigenes Leben" ist somit immer umfangreicher, vielschichtiger und in Permanenz zur "Aktivität" verpflichtet. Stecken wir den Handlungs-, Verantwortungs- und Gestaltungsrahmen "soveräner

KonsumentInnen" ab, so sollten wir dieses komplexe Wechselspiel aus gewünschter "Autonomie" und notwendiger gesellschaftlicher "Abhängigkeit" einbeziehen. Mit der schrittweisen Entfaltung "soveräner KonsumentInnen" vervielfältigt sich aber unsere Gesellschaft von innen her. Das soziale, kulturelle und ökonomische Potenzial der dabei entstehenden Netzwerke und Versorgungsstrukturen bildet das Material einer zivilen Gesellschaftspolitik, die persönliche Stabilität, soziale Integration, räumliche Identität und gesellschaftlichen Wohlstand ermöglicht.

## **9. Zivilgesellschaft - Der Tanzboden souveräner Bürger.**

Zivilität beschreibt den Korridor, in dem sich unsere Gesellschaft - in z.T. widersprüchlicher Form - entfaltet. Die Wurzeln zivilgesellschaftlicher Überlegungen liegen u.a. bei J. Locke, Ch. de Montesquieu oder bei A. de Tocqueville. Im Anschluss an Th. Hobbes beziehe ich an zentraler Stelle die Idee ein, wonach die Bürger, dem - von ihnen eingesetzten - Staat Handlungs- und Gestaltungsmacht nur auf Zeit verleihen. Werden diese im bürgerschaftlichen Sinn nicht mehr zufriedenstellend gehandhabt, verändert die Bürgerschaft ihre Dispositionen. Das Konzept einer zivilen Gesellschaft meint demnach nicht nur ein bestimmtes Verhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft, sondern auch die demokratische Kontrolle politisch-administrativer Entscheidungen in Bezug auf die Realisierung ihrer Interessen.

Etwas schwierig ist für uns der Einstieg in diese Diskussion, weil wir in Deutschland in der Regel nicht mit dem Begriff des "Zivilbürgers", sondern mit dem des "Staatsbürgers" arbeiten. Denken, Planen und Handeln werden nach dem Konzept der "Zivilgesellschaft" aber nicht in erster Linie durch das Nadelöhr von Staat und Bürokratie, sondern über den Bürger eingefädelt. "Zivilgesellschaft" beschreibt in dieser Diskussion den Entfaltungsraum privater Interessen und Initiativen. "Zivilgesellschaft" wird nach Ulrich Rödel, Günter Frankenberg und Helmut Dubiel "kritisch jeder Herrschaft entgegengestellt, die politische Kommunikationsrechte beschränken möchte und muss (A. Demirovic, 1991, S. 49). Dabei meint "Zivilgesell-

schaft" kein "verfassungsrechtliches Minimum", sondern eine "historisch offene soziale Sphäre" (V. Gransow, 1990, S. 243). Die moderne "Zivilgesellschaft" wird "autonom und handlungsfähig", soweit sie eine "eigenständige öffentliche Sphäre des Politischen" herausbildet und sichert (U. Rödel u.a., 1989, S. 90). Aber erst "mit der Selbst-Erklärung der Menschenrechte und der wechselseitigen Zuerkennung des Rechts, Rechte zu haben, instituiert sich die Zivilgesellschaft als eine handlungsfähige und konfliktintensive Pluralität, die in der Lage ist, die öffentliche Sphäre gegenüber der (traditionellen, A.d.V.) Macht zu behaupten" (dies., 1989, S. 106). Gemeint sind hiermit nicht nur die Rechte privilegierter, sondern insbesondere auch diejenigen von marginalisierten und ausgegrenzten Gruppen. Gemeint sind die Rechte auf politische Teilhabe, unversehrte Umwelt, auf adäquaten Wohnraum, Arbeit, Gesundheit oder lokale Identität: "Nicht-erkennung oder Verkennung kann Leiden verursachen, kann eine Form von Unterdrückung sein, kann den anderen in ein falsches, deformiertes Dasein einschließen" (Ch. Taylor, 1993, S. 14). Und die Kehrseite der Medaille: "Anerkennung ist nicht bloß ein Ausdruck von Höflichkeit, den wir den Menschen schuldig sind. Das Verlangen nach Anerkennung ist vielmehr ein menschliches Grundbedürfnis" (Ch. Taylor, a.a.O., S. 15).

Vor dem Hintergrund der Aushandlung und Legitimation bürgerschaftlicher Entscheidungen legte J. Habermas ein formalisiertes Konzept für Zivilgesellschaften vor, das die "Kommunikations- und Entscheidungsprozesse des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems auf der Achse Zentrum-Peripherie anordnet, durch ein System von Schleusen strukturiert und durch zwei Arten der Problemverarbeitung" kennzeichnet (ders., 1992, S. 429 f.). Das "Zentrum" besteht dabei grob gesagt aus Staat und Staatsapparat, die "Peripherie" aus den Institutionen der Gesellschaft und die "zwei Arten der Problemverarbeitung" aus der "Entwicklung bindender Entscheidungen" und der "Legitimation von Entscheidungen": Die Zivilgesellschaft kann - so J. Habermas in der Publikation "Faktizität und Geltung" "unmittelbar nur sich selbst transformieren und mittelbar auf die Selbsttransformation des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems einwirken.

Im übrigen nimmt sie Einfluss auf dessen Programmierung. Aber sie tritt nicht 'an die Stelle' eines geschichtsphilosophisch ausgezeichneten Großsubjekts, das die Gesellschaft im ganzen unter Kontrolle bringen und zugleich legitim für diese handeln sollte" (J. Habermas, 1992, S. 450) (1 Folie).

Mit dem sozialen, politischen und prozesshaften Konzept der "Zivilgesellschaft" wird eine "Möglichkeitsraum" angeregt, in dessen Rahmen "souveräne Bürger" ihre innovativen und kreativen Interessen freisetzen können.

### **Ausblick: Der zivile Umbau unserer Lebensräume als ein Netzwerk der Projekte?**

Der "zivilgesellschaftliche Möglichkeitsraum" als Tanzboden "souveräner Bürger" wurde auf der ökonomischen, sozialen und politischen Ebene, auf der Selbstbestimmungs- und Menschenrechtsebene, der Ebene des "Rechts, Rechte zu haben" - im Sinne von Hannah Arendt - formuliert. Nach meinen Erfahrungen liegen hier einerseits Bausteine bereit, mit denen der "Möglichkeitsraum souveräner Bürger" in der Gesellschaft mit Leben erfüllt werden könnte. Von Wichtigkeit scheint mir dabei andererseits der Einbezug einer Verantwortungsethik (vgl. H. Jonas), die sowohl soziokulturelle, ökonomische und ökologische als auch subjektzentrierte Aspekte berücksichtigt. In der Tiefe städtischer Lebenswelten könnte dies bedeuten, a) souveränen Bürger im privaten und individuellen Lebensbereich Spielräume für ihre persönlichen Geschmack und ihre individuellen Bedürfnisse einzuräumen, b) im Quartier eine Vielzahl an Verkehrs-, Arbeits- und Wohnformen, der baulich-räumlichen Gestaltung sowie des Auslebens milieuspezifischer Lebensstile basisdemokratisch zu organisieren, c) auf der Bezirksebene technische, politische, soziokulturelle und ökonomische Infrastrukturen nach parlamentarischen Aushandlungsregeln so zu garantieren, dass die Entfaltungsmöglichkeiten souveräner Bürger gestärkt werden. Nicht zuletzt und d) trägt die Stadt- und Landespolitik in aktiver und demokratischer Form dafür Verantwortung, dass globale Entwicklungen der Gesellschaft und lokale Interessen der

Bürger zukunftsorientiert in Einklang bleiben (vgl. R. Forst, 1994).

Selbstbewusste Bürger haben inzwischen auf fast allen relevanten Ebenen der Politik wegweisende Arbeits-, Wohn-, Organisations- oder Infrastrukturprojekte vorgelegt. Ich erinnere nochmals an solche des bodensparenden, kosten- oder energiesparenden Bauens, an Wohnprojekte, die verschiedene Alters- und Kulturgruppen zu integrieren versuchen, an Wohnprojekte, die - von der Miete, über das Gemeinschaftseigentum bis zum Privateigentum - mit unterschiedlichen ökonomischen Verfügungsformen experimentieren oder ich erinnere an Wohnformen, die versuchen Arbeit, Wohnen, Freizeit und Kultur in zukunftsweisender Form zu vernetzen. Nicht zuletzt sei - mit H. Arendt - an neue Kulturen der Stadtplanung im Sinn aktiver Bürger erinnert.

Auf der Experimentierebene bestehen heute also keine Defizite. Wo liegen somit die Blockaden, wenn sich lokale Fortschritte nicht auch in regionale, nationale und globale Fortschritte als Politik umsetzen? Nach meinen Erfahrungen liegen sie bei den für die Politik Verantwortlichen dergestalt, dass sie nicht sensibel genug versuchen, den differenzierter werdenden Interessen der Bürger (Bildung von Identität, Lokalität und Sicherheit) gerecht zu werden und deren Wunsch nach Beteiligung (der Selbstgestaltung) einzubeziehen.

Festzuhalten bleibt, dass in unserer Gesellschaft ausreichend Kapital, Ideen und Projektträger vorhanden sind, im Interesse souveräner werdender Bürger den sozialen, politischen und ökologischen Umbau der Gesellschaft - als "Großprojekt der vernetzten 1000 souveränen Projekte" - beschleunigt fortzusetzen. Das Recht hierzu haben die Bürger. Sie sollten versuchen, die aus Macht, Herrschaft und Gewalt errichteten gesellschaftlichen Blockaden, Versorgungsdefizite und Bevormundungen abzubauen, um - in den Worten von R. Musil - die aktuell gesellschaftlichen Möglichkeiten Wirklichkeit werden zu lassen. In seiner Arbeit "Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie" meint Michael Walzer (1992, S. 97): "Die zivile Gesellschaft ist ein Projekt von Projekten. Sie verlangt viele Organisationsstrategien und neue Formen staatlichen Handelns. Sie

erfordert eine neue Empfänglichkeit für das, was lokal, spezifisch und kontingent ist, und vor allem ein neues Bewusstsein davon (...), dass das gute Leben im Detail liegt".

## Literaturangaben:

- Arendt, H., *Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, München 1994.
- Beck, U., *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/Main 1986.
- Beck, U./E. Beck-Gernsheim, *Individualisierung in modernen Gesellschaften - Perspektiven und Kontroversen einer subjektzentrierten Soziologie*, in: dies., Hrsg., *Risikante Freiheiten*, Frankfurt/Main 1994.
- Beck, U. u.a. (Hg.), *eigenes leben*, München 1995.
- Beck, U., *Risiko Stadt*. In: U. Schwarz, Hg., *Risiko Stadt*, Hamburg 1995.
- Beck, U., *Schöne neue Arbeitswelt*, Frankfurt/Main 1999.
- Bollerey, F., *Architekturkonzeptionen der utopischen Sozialisten - Alternative Planung und Architektur für den gesellschaftlichen Prozess*, Berlin 1991.
- Bourdieu, P., *Die feinen Unterschiede*, Frankfurt/Main 1982.
- Breustedt-Stiepelmann, B., u.a., *Bürger bauen mit*. In: vhw Forum Wohneigentum, Heft Nr. 4, Bonn 2001, S. 206-210.
- BUND/Misereor (Hg.), *Zukunftsfähiges Deutschland*, Basel u.a. 1996.
- Conradi, P./Ch. Zöpel, *Wohnen in Deutschland*, Hamburg 1994.
- Der Deutsche Bundestag (Hg.), *Bürgergesellschaft*, Opladen 2002.
- DER SPIEGEL, *Schleichen statt Leichen*, Heft Nr. 45, Hamburg 1991.
- Demirovic, A., *Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit, Demokratie*, in: *Das Argument - Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, 33. Jg., Heft Nr. 185, Berlin 1991.
- Ehrenreich, B., *Angst vor dem Absturz - Das Dilemma der Mittelklasse*, München 1992.
- Enzensberger, H.M., *Von der Unaufhaltsamkeit des Kleinbürgers*, in: *Kursbuch*, Heft Nr. 45, Berlin 1975.
- Feldtkeller, A., *Die zweckentfremdete Stadt*, Frankfurt/Main 21995.
- Forst, R., *Kontexte der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main 1994.
- Gaßner, H. u.a. (Hg.), *Die Konstruktion der Utopie - ästhetische Avantgarde und politische Utopie in den 20er Jahren*, Marburg 1992.
- Gransow, V., *Zivilgesellschaft und demokratische Frage*, in: *Das Argument - Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, 32. Jg., Heft Nr. 180, Berlin 1990.
- Gruner, M., *Arbeiten und Wohnen im alten Fabrikgebäude*, in: *BundesBauBlatt*, Heft Nr. 2, Berlin 2002, S. 26 f.
- Habermas, J., *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: ders., *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt/Main 1985.
- Habermas, J., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/Main 1992.
- Hall, P./U. Pfeiffer, *Urban Future 21*, London 2000.
- Heise, P., *Nachhaltigkeit von Weltausstellungen am Beispiel der EXPO 2000 in Hannover*. Unveröffentlichte Dissertation, Dortmund 2002.
- Heitmeyer, W., u.a. (Hg.), *Die Krise der Städte*, Frankfurt/Main 1998.
- Hilpert, T., Hg., *Le Corbusiers 'Charta von Athen' - Texte und Dokumente - Kritische Neuausgabe*, Braunschweig 21988.
- Hirsch, J./R. Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus - Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg 1986.
- Hommel, U., *Utopie*, in: *Handbuch philosophischer Grundbegriffe*, hrsg. von H. Krings u.a., Band Nr. 6, München 1974.
- Hradil, S., *Postmoderne Sozialstruktur? Zur empirischen Relevanz einer 'modernen' Theorie sozialen Wandels*, in: ders., P.A. Berger, *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*, Sonderband Nr. 7 der *Sozialen Welt*, Göttingen 1990, S. 125-150.
- IBA-Emscher Park Informationen, Hg., *50 Architektinnen schickten Entwürfe für Frauenbauprojekt*, Heft Nr. 9, Gelsenkirchen 1990.
- Jenkis, H., *Sozialutopien - barbarische Glücksverheißungen? Zur Geistesgeschichte der Idee von der vollkommenen Gesellschaft*, Berlin 1992.
- Jonas, H., *Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt/Main 1984.
- Kieß, W., *Urbanismus im Industriezeitalter - Von der klassizistischen Stadt zur Garden City*, Berlin 1991.
- Klages, H., *Wertorientierungen im Wandel*, Frankfurt/Main 1984.

Klages, H./Th. Gensicke, Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer 1999.

Kondratieff, N.D., Die langen Wellen der Konjunktur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band Nr. 56, Tübingen 1926.

Kreibich, R., u.a. (Hg.), Bauplatz Zukunft, Essen 1994.

Kruft, H.-W., Städte in Utopia - Die Idealstadt vom 15. bis zum 18. Jahrhundert, München 1989.

Musil, R., Der Mann ohne Eigenschaften, Hamburg 1965 (zuerst 1952).

Nipperday, Th., Die Funktion der Utopie im politischen Denken der Neuzeit. In: Archiv für Kulturgeschichte, Heft Nr. 44, 1962.

Offe, C., Die Utopie der Null-Option - Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien, in: J. Berger, Hg., Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren, Sonderband Nr. 4, Soziale Welt, Göttingen 1986.

Putnam, R.D. (Hg.), Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh 2001.

Rödel, U./G. Frankenberg/H. Dubiel, Die demokratische Frage, Frankfurt/Main 1989.

Schelsky, H., Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: ders., Auf der Suche nach der Wirklichkeit, Düsseldorf u.a. 1965.

Schmals, K.M., Stadtpolitik und Stadtgestaltung in der Krise, in: Risiko Stadt, hrsg. von U. Schwarz, Hamburg 1995, S. 2002-215.

Schmals, K.M. (Hg.), Vor 50 Jahren... auch die Raumplanung hat eine Geschichte!, Dortmund 1997.

Schmals, K.M., Die zivile Stadt, in: M. Wentz, Hg., Die kompakte Stadt, Frankfurt/Main 2000, S. 30-46.

Schmals, K.M., Souveräne KonsumentInnen in einer zivilen Stadtgesellschaft, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft Nr. 4 August/September 2001, S. 173-179.

Schmals, K.M., Aktivierungsstrategien für das Wohnen in der Zivilgesellschaft, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft Nr. 5, Oktober/November 2001, S. 252-257.

Schulze, G., Milieu und Raum, in: P. Noller u.a., Hg., Stadt-Welt - über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt/Main 1994.

Segin, B. u.a., Das Genossenschaftsprojekt Rheinpreussensiedlung, Darmstadt 1984.

SINUS-Institut, Sinus-Milieus, Heidelberg 2002.

Strehlau, W., Plattenbau-Image abgelegt, in: BundesBauBlatt, Heft Nr. 1, Berlin 2002, S. 28 f.

Taylor, Ch., Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt/Main 1993.

Vester, M. u.a., Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel, Frankfurt/Main 2001.

vhw (Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.) (Hg.), Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt, Berlin 1999.

Voßkamp, W., Einleitung, in: ders., Hrsg., Utopieforschung, 3 Bde., Frankfurt/Main 1985.

Wahl, K., Die Modernisierungsfalle - Gesellschaft, Selbstbewusstsein und Gewalt, Frankfurt/Main 1989.

Walzer, M., Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992.

Berlin, den 7.Juli 2004.



# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Themen, Hürden und Akteure am Beispiel NRW

Dr. Andreas Kost

## 1. Einleitung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bilden das Kernstück unmittelbarer Demokratie in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und sind in den Bestimmungen des § 26 GO (analog § 23 KrO beim Kreis) enthalten. Alle wahlberechtigten Bürger können *beantragen*, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst *entscheiden*. Der Antrag als solcher ist das *Bürgerbegehren*.

In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise seit Einführung dieses Partizipationsinstruments (Oktober 1994) bis Herbst 2003 313 Bürgerbegehren eingereicht. Nicht einmal ein Zehntel der Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen sind jedoch innerhalb eines Jahres mit einem offiziellen Bürgerbegehren in Berührung gekommen. Außerdem wurden knapp 30% dieser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Die tatsächliche Anzahl von Bürgerentscheiden aufgrund von Bürgerbegehren lag in NRW für den identischen Zeitraum bei 92. Diese fallende Tendenz im Vergleich zu den Bürgerbegehren ergibt bei den Bürgerentscheiden eine Auslastungsquote für alle Kommunen (= 396) von 3% pro Jahr. Mit anderen Worten: Durchschnittlich knapp 3% der Kommunen haben in Nordrhein-Westfalen bisher pro Jahr einen Bürgerentscheid durchgeführt. Etwas unter 40% der Bürgerentscheide waren dabei in Nordrhein-Westfalen im Sinne der Bürgerbegehren erfolgreich. Ihr Ziel verfehlten allerdings ein Viertel der Entscheide in NRW schon deswegen, weil die Mehrheit nicht mindestens 20% (bis März 2000 25%) der Abstimmungsberechtigten ausmachte. Wie eine

empirische Untersuchung zeigte,<sup>39</sup> ist das Abstimmungsquorum bzw. die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wählern, neben dem Themen-Negativkatalog und dem Zwang eines Vorschlags zur Kosten-deckung, eine beachtliche „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids.

## 2. Die Themen

Die konkreten Formen der Institutionalisierung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid machen deutlich, dass sie nur eine Ergänzung der repräsentativen Verfassungsnormen darstellen und die kommunale Ebene nicht durch plebiszitäre Entscheidungen regiert werden kann. Die verschiedenen und recht vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen machen das Partizipationsinstrument zu einem Ausnahmeverfahren, wie der Forschungsstand in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt bisher aussagt.

Der lange Negativkatalog von Themen in § 26 Abs. 5 GO, der bestimmte Bürgerentscheide ausschließt bzw. Entscheidungen ausdrücklich dem Rat vorbehält, führt in Nordrhein-Westfalen zur Verdichtung von zur Abstimmung stehenden Sachbereichen. Ein inhaltlicher Schwerpunkt bei der Einbringung von Bürgerbegehren liegt z.B. in der Thematisierung von öffentlichen Einrichtungen, und zwar etwas über 40%. Hierbei überwiegen in erster Linie Begehren über Schulen und Schwimmbäder. Einen weiteren, nicht unerheb-

---

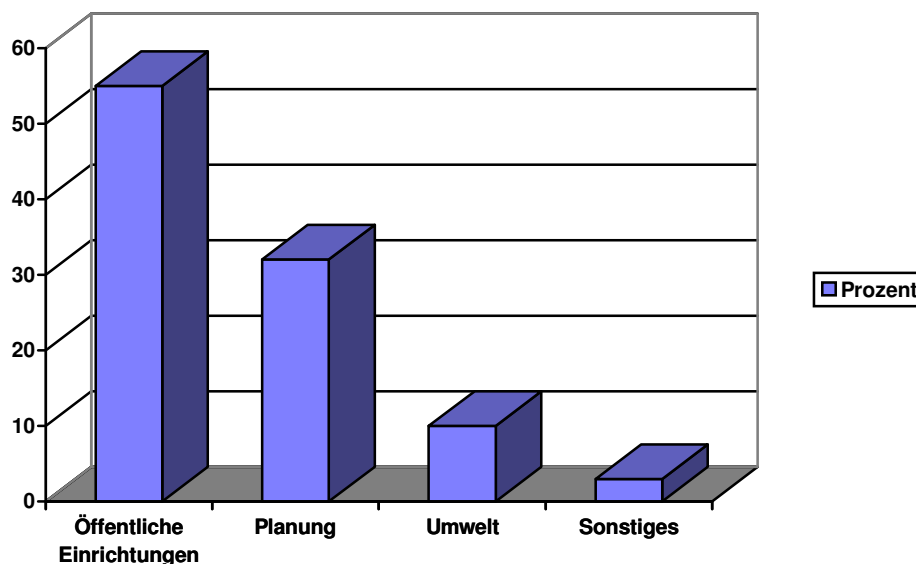
<sup>39</sup> Kost, Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW, Schwalbach/Ts. 2002

lichen Anteil, nehmen Verkehrsfragen ein (ca. 30%). Immerhin noch gut 15% der Bürgerbegehren thematisieren verschiedene Bauvorhaben in der Kommune. Der Rest verteilt sich auf wenige spezifische kommunale Umwelt- und Wirtschaftsthemen. Damit wird der Ausnahmeharakter der (begrenzten) Themenbereiche für Bürgerbegehren deutlich.

Dieser Trend setzt sich auch bei den tatsächlich realisierten Bürgerentscheiden fort, nachdem einige eingeleitete Bürgerbegehren an bestimmten Zulässigkeitsvoraussetzungen gescheitert waren. Zur Abstimmung kamen damit thematische Sachbereiche, die sich primär auf öffentliche Einrichtungen in einer Gemeinde bezogen. Über die Hälfte

der Bürgerentscheide bezog sich bspw. auf Schul- und Schwimmbadthemen oder beschäftigte sich mit dem Rathaus einer jeweiligen Kommune. Gut ein Drittel der Entscheide hatte im weiteren Sinne Planungsthemen (vor allem Verkehrsfragen, aber auch Hotel- und Bürobauten) zum Inhalt. Der Anteil von Umweltthemen machte gerade 10% aus. Die Bürger nutzen jedenfalls diese Beteiligungsmöglichkeiten, auch wenn insgesamt das thematische Profil deutlich beschränkt bleibt. Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass neben dem ex ante formulierten Themennegativkatalog durch die Kommunalaufsicht formale Zulässigkeitsvoraussetzungen eingefordert werden.

**Diagramm 1: Sachbereiche von Bürgerentscheiden**



**3. Die Hürden**

Die formalen bzw. rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen spielen bei der Einbringung eines Bürgerbegehrens in Nordrhein-Westfalen durchaus eine gewichtige Rolle. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Bürgerbegehren scheitert

nämlich schon während der Antragsphase. Mehrere Rechtsstreitigkeiten waren daher die Folge, wenn die Antragsteller eines Begehrens und die über die Zulässigkeit befindenden Räte unterschiedlicher Auffassung gewesen sind. So kommt in NRW folgendes Ergebnis zustande:

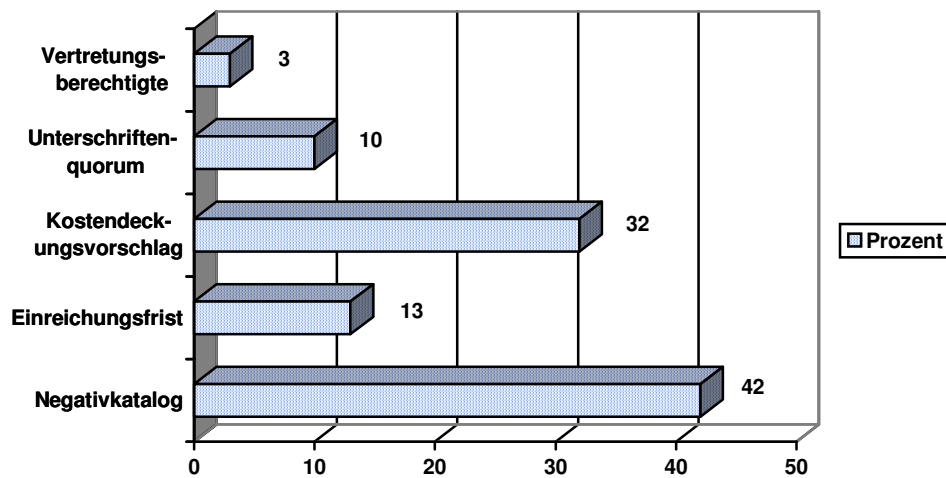
**Tabelle 1: (Rechtliche) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens**

	Zulässig	Unzulässig	Zurückgezogen
<b>Bürgerbegehren</b>	63%	31%	6%

Damit sind immerhin noch knapp ein Drittel der Bürgerbegehren durch die zuständige Kommunalaufsicht als unzulässig erklärt worden. Insgesamt ist nicht auszuschließen, dass auch mangelnde Erfahrungen mit dem Partizipationsinstrument Bürgerbegehren noch eine relativ hohe Unzulässigkeitsquote begün-

stigen. Die Begründungen für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens verteilen sich dabei recht unterschiedlich und bieten erste Aufschlüsse über die ausschließende Gewichtung dieser „institutionellen Hürden“. Aufgeschlüsselt nach Prozentzahlen ergibt sich folgendes Bild:

**Diagramm 2: Nicht erbrachte Zulässigkeitsvoraussetzungen (= 100% von unzulässigen Bürgerbegehren)**



Als ziemlich gravierend haben sich Verstöße gegen den Negativkatalog in § 26 Abs. 5 herausgestellt. Dabei haben sich die umfassend aufgeführten Unzulässigkeitsmerkmale als das größte Hindernis bei der korrekten Einbringung eines Bürgerbegehrens erwiesen. So konnten aus verschiedenen Gründen, wie der fehlenden Zuständigkeit der kommunalen Ebene, dem Verstoß gegen die Bauleitplanung oder die kommunale Abgabenhöhe Bürgerbegehren zurückgewiesen werden. Viele Sachbereiche, die den Bürger sicher interessieren und ihn auch unmittelbar betreffen, sind seiner Zuständigkeit entzogen. Einige Rechtsstreitigkeiten zeugen davon, dass juristische Fragen noch zu klären sind und eindeutiger Inhaltsbestimmungen sinnvoll erscheinen. So wurde Kritik bei einigen Befragten laut, die juristische Konkretisierungen anmahnten (z.B. gesetzliche Integration der Briefwahl oder klarere Bestimmungen zu Schulfragen - siehe Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster über Gesamtschulen). Ein weitere Alternative wäre natürlich die inhaltliche Einschränkung des Negativkatalogs.

Auch das Fehlen eines ausreichenden Kostendeckungsvorschlages spielt eine nicht unwesentliche Rolle bei der Zurückweisung von Bürgerbegehren, wie ein Blick auf Diagramm 2 verrät. Gerade bei dem Erhalt von Schwimmbädern verlangte die Kommunalaufsicht schlüssige Finanzierungskonzepte, die nicht immer erbracht wurden. Der Gesetzgeber hatte aber in der Programmgestaltungsphase Sorge dafür getragen, dass die geforderten Deckungsvorschläge nicht zu detailliert sein brauchen, um ein Begehren von vornherein zu unterbinden. Als relativ unbedeutend für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens hat sich die Überschreitung der Einreichungsfrist, die Nichterreichung des Unterschriftenquorums und vor allem die fehlende Benennung vertretungsberechtigter Personen erwiesen. Nur vereinzelt traten diese Formfehler auf. Eine größere

Hürde wird für die Antragsteller auch zukünftig eher die Bewältigung des Negativkatalogs und der Kostendeckungsvorschläge sein. Diese beiden Elemente haben sich bisher als die restriktivsten Faktoren bei den formalen Unzulässigkeitsmerkmalen erwiesen.

In Baden-Württemberg scheiterten im Zeitraum von 1976 bis 1992 fast ein Drittel der Bürgerentscheide an der Hürde des 30%-Abstimmungsquorums. Ähnlich wie in Baden-Württemberg waren auch in Nordrhein-Westfalen seit Einführung dieses Partizipationsinstruments gut ein Viertel der Bürgerentscheide am 25%- bzw. ab März 2000 20%-Abstimmungsquorum (§ 26 Abs. 7 GO) gescheitert. So war das Quorum, neben dem Negativkatalog und dem Kostendeckungsvorschlag, eine nicht zu unterschätzende „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids.

#### 4. Die Akteure

Für die Initiatoren bzw. auch die Unterstützer eines Bürgerbegehrens kann ein erfolgreicher Bürgerentscheid davon abhängen, ob ein funktionierender Kommunikations- und Organisationsprozess vorausgesetzt werden kann, d.h. je stärker sich ein organisierter Akteur (z.B. Partei oder Verband) für einen Sachverhalt in einem Bürgerbegehren engagiert, desto größer sind die Chancen für eine erfolgreiche Durchsetzung. Offizielle Akteure mit Organisations- und Interessencharakter spielen daher in vielfältiger Weise bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine wichtige Rolle. Im Zuge der Informationsgewinnung und Entscheidungsfindung über entsprechende Sachvoten kommt der *Lokalpresse* eine besondere Bedeutung zu. Meist erscheinen vor Ort ein oder zwei, selten mehr örtliche Tageszeitungen, die das Meinungsbild der Bürger prägen bzw. beeinflussen können. Eine weitgehend objektive Berichterstattung der lokalen Themen ist zwar die Regel, verhindert jedoch

nicht Partei- wie auch Einflussnahmen. Die Auswirkungen der lokalen Berichterstattungen auf die Leserschaft lassen sich zwar nicht genau bestimmen, bieten aber wegen der räumlichen Nähe und der Tagesaktualität ein gewisses Einflusspotenzial.<sup>40</sup> Untersuchungen aus Baden-Württemberg (Ardelt/Seeger 1977) ergaben sogar, dass durch die Positionen der Lokalpresse die Erfolge von Bürgerbegehren determiniert werden. In NRW ist aber nach dem bisherigen Stand der Fakten nicht zu erkennen, dass die Positionen der Lokalpresse die Entscheidungsfindung über zur Abstimmung stehenden Sachvoten wirklich determinieren. Hervorzuheben ist vielmehr das überwiegende Bemühen um eine neutrale Berichterstattung, die den Aspekt der Informationsgewinnung in den Mittelpunkt rückt.

Auf der Basis der empirischen Untersuchung (Kost 2002) und auch nach Durchsicht von 186 Zeitungsartikeln nahm die Lokalpresse zu den Bürgerbegehren folgendermaßen Stellung: In fast 60% der Fälle berichtete die Lokalpresse weder positiv noch negativ über die Bürgerbegehren bzw. nahm eine neutrale Haltung ihnen gegenüber ein. Immerhin knapp ein Drittel der Berichterstattungen befürworteten das jeweilig thematisierte Bürgerbegehren und nur ca. 9% der Berichte waren ablehnend verfasst. Das zeigt, neben der dominierenden objektiven Haltung der Lokalredaktionen, zumindest ansatzweise eine partizipationsfreundliche Grundeinstellung der Presse.

Der Mitwirkung der *Parteien* an der politischen Willensbildung des Volkes vor Ort kommt ebenfalls eine große

<sup>40</sup> Die Thematisierungsforschung (*agenda setting research*) geht bspw. von der Hypothese aus, dass die Massenmedien die Bürger in einer demokratischen Gesellschaft nicht dazu zwingen können, was sie denken sollen, dass die Medien (auch Tageszeitungen) aber Einfluss darauf nehmen, worüber die Bürger nachdenken.

Bedeutung zu.<sup>41</sup> Die originären Parteimitglieder nehmen, bis auf wenige Ausnahmen, faktisch ausschließlich Einfluss auf politische Entscheidungen der Parteien im kommunalen Umfeld. Auch in Nordrhein-Westfalen zeigte sich, dass die Parteimitglieder/Parteien das Bürgerbegehren für sich entdeckt hatten bzw. diese Form der direkten Bürgerbeteiligung initiierten und unterstützten. Ferner war zu beobachten, dass Ratsfraktionen, die sich in der Minderheit befinden und von der Mehrheit überstimmt werden, das Partizipationsinstrument Bürgerbegehren verwendeten, um schließlich ihre politischen Ziele „auf Umwegen“ durchzusetzen. Die Haltungen der Parteien variierten, je nach thematischer Ausrichtung eines Bürgerbegehrens sowie den kommunalen Koalitionskonstellationen, zwischen Zustimmung, Ablehnung und Neutralität. Durch ihre (zumeist funktionierenden) Organisationsstrukturen, die sie gegenüber Einzelpersonen begünstigen, konnten sie auch existierendes Konfliktpotential reduzieren und den Ausgang des Bürgerbegehrens ihren Interessen entsprechend beeinflussen.<sup>42</sup>

Auch das Verhalten der *Gemeindeverwaltung* gegenüber Bürgerbegehren ist von nicht zu unterschätzender Relevanz,<sup>43</sup> je

<sup>41</sup> Vgl. Art. 21 GG und das damit zu implizierende verfassungsmäßige kommunale Partizipationsrecht.

<sup>42</sup> Parteien nehmen neben der Funktion der Interessenartikulation auch die Funktion der Interessenaggregation bzw. -integration wahr.

<sup>43</sup> Die Praxis zeigt, dass im kommunalen Willensbildungsprozess von der Gemeindeverwaltung sehr viele Initiativen ausgehen. Die Mehrheit der Vorlagen und Anträge, die bspw. in den Kommunalvertretungen beraten und beschlossen werden, stammen aus der Verwaltung. Die direkten Einflussnahmen der Verwaltungsmitglieder auf die kommunalen „Freizeitpolitiker und -aktivisten“ bieten insbesondere über die Verwaltungsvorlagen

nachdem, welche Verwaltungsobliegenheiten berührt werden bzw. wer die Initiatoren sind. So ließ sich folgendes Verhalten der Verwaltung beobachten: Je weniger ein Bürgerbegehren mit Interesse und Zielsetzung der Verwaltung koinzidierte, desto mehr traten institutionelle Abwehrmechanismen aus den Reihen der Verwaltung auf. Die Abwehrhaltung der Verwaltung konnte jedoch überwunden werden, wenn die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in einer frühen Planungsphase den Dialog mit der Verwaltung suchten und somit der gemeinsame Informationsaustausch die Konsensbildung vergrößerte.

## 5. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass die Effizienz bzw. die Wirksamkeit von Bürgerbegehren sich nicht nur an Themen, Hürden und Akteuren messen lässt. Über die unmittelbare Bürgermitwirkung hinaus konnten in Einzelfällen Sachverhalte neu überdacht und verhandelt werden, selbst wenn sie nicht den Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprachen. Insgesamt gelangten über 50 % der erfassten Bürgerbegehren zu einem Erfolg oder zumindest zu einem Teilerfolg. Aufgrund der „Bargaining-Prozesse“ konnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide damit auch eine integrative Wirkung entfalten und auf der Output-Seite des politischen Systems etwas bewirken, wobei die direktdemokratische Politik in Nordrhein-Westfalen eher gering verändernde Bestrebungen bereits bestehender Politikinhalt aufwies.

Die bisher aufgetretenen Unzulänglichkeiten der „Strukturen“ haben nicht dazu geführt, den demokratischen Fortschritt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Abrede zu stellen. Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der vorhandenen Zulässigkeits-

voraussetzungen, von den aktiven Bürgern und Interessengruppen dosiert angewendet. Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch deren Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation eine neue Einflussnahme gegen (mögliche) Uneinsichtigkeit und Ignoranz gewonnen hat. Eine „direktdemokratische Anreicherung“ durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument kommt jedoch bloß tendenziell zustande.

---

ein erhebliches Steuerungspotential, das z.T. in dem Schlagwort „Expertokratie“ seinen Ausdruck findet.

## Hinweise und Anregungen für die Durchführung von Bürgerbegehren

**Dr. Andreas Paust, Informationsstelle Bürgerbegehren**

Wer ein Bürgerbegehren durchführt, möchte dabei erfolgreich sein, d.h. eine vom Gemeinderat beschlossene Maßnahme verhindern oder eine neue Maßnahme durchsetzen. Dieses Ziel kann auf verschiedene Weise erreicht werden:

- a) Bereits die glaubwürdige Ankündigung eines Bürgerbegehrens kann in Einzelfällen den Gemeinderat überzeugen.
- b) Die erfolgreiche Sammlung von Unterschriften kann manchmal den Gemeinderat umstimmen.
- c) Nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren kann der Gemeinderat das Bürgerbegehren übernehmen; oder die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat einigen sich auf einen Kompromiss.
- d) Die Vertretungsberechtigten gewinnen den Bürgerentscheid. Das ist die häufigste Form, das Ziel eines Bürgerbegehrens zu erreichen.

Egal, auf welche Weise man sein Ziel letztendlich erreicht, immer sind eine gute Vorbereitung, genau geplantes Vorgehen und pfiffige Aktionen hilfreich.

Das bedeutet nicht, dass ein Bürgerbegehren automatisch erfolgreich ist, wenn nach dem Lehrbuch vorgegangen wird. Abgesehen davon, dass ein solches Lehrbuch nicht existiert, gibt es - wie immer, wenn es um Politik geht - bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid irrationale, unbeeinflussbare Faktoren, die alle Bemühungen und sorgfältige Vorbereitungen zunichte machen können. Wer sich aber an den nachfolgenden Tipps und Hinweisen

orientiert, weiß immerhin, was bei einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu beachten ist. Auf rechtliche Fragestellungen und Besonderheiten der unterschiedlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Näheres dazu findet sich auf der Internetseite der Informationsstelle Bürgerbegehren unter **[www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)**.

Ein Bürgerbegehren kann nur in sehr kleinen Gemeinden alleine durchgeführt werden. Zumindest für die Unterschriftensammlung sind **Mithelferinnen und Mithelfer** nötig. Das können Freunde, Verwandte, Bekannte, Arbeitskollegen oder Nachbarn sein. Wer immer sich berufen fühlt, beim Bürgerbegehren tatkräftig zu helfen, ist willkommen.

Je größer die Kommune ist, desto wichtiger ist es, **Bündnispartner** für das Bürgerbegehren zu finden. Hierbei handelt es sich um dauerhafte Organisationen vor Ort, die sich dem Ziel des Bürgerbegehrens anschließen und es unterstützen. Bündnispartner können Bürgerinitiativen, Heimatvereine, Umweltverbände, Kirchen, Gewerkschaften und Parteien sein.

Hilfreich kann es bereits sein, wenn bekannte Organisationen ihren Namen als **Unterstützer** des Bürgerbegehrens zur Verfügung stellen, ohne selbst an dessen Durchführung mitzuwirken. Besser ist es natürlich, wenn sie Mithelfer für die Unterschriftensammlung stellen, ihre Infrastruktur für die Anfertigung und Verteilung von Flugblättern und Unterschriftenlisten zur Verfügung stellen, das Bürgerbegehren durch Sach- und Geldspenden unterstützen oder - wenn es sich um Parteien und Fraktionen

handelt - Sprachrohr des Bürgerbegehrens in den politischen Gremien sind.

Alle Gemeindeordnungen schreiben vor, dass bis zu drei **Vertretungsberechtigte** für ein Bürgerbegehren verantwortlich sein müssen. In einigen Bundesländern können auch Vertreter benannt werden. Diese Zahl sollte man unbedingt ausschöpfen. Die Vertretungsberechtigten können aus dem Kreis der Bündnispartner kommen, es können aber auch Prominente aus dem Ort sein. Ob kommunalpolitisch aktive Bürger dazu gehören, muss im Einzelfall entschieden werden. Wichtig ist, dass die Vertretungsberechtigten kooperativ zusammen arbeiten und eloquent in der Öffentlichkeit auftreten können. Denn sie sind die Ansprechpartner für die Medien, die Sprecher in den Gremien und möglicherweise die Prozessbevollmächtigten, wenn es zu einer Gerichtsverhandlung kommen sollte. Wichtig: die Vertretungsberechtigten müssen auf jeder Unterschriftenliste genannt werden.

Sinnvollerweise stellt man das Bürgerbegehren unter ein klares und verständliches **Motto**. Dieses wird dann auf Handzetteln, Plakaten, Aufklebern etc. immer wieder verwendet, damit es sich einprägt. Das Motto kann, muss aber nicht der Fragestellung des Bürgerbegehrens entsprechen. Entscheidend ist, dass in wenigen Worten das Ziel des Begehrens benannt wird.

Wer auf die Hilfe eines Grafikers zurückgreifen kann, sollte sich ein **Logo** anfertigen lassen. Dieses kann, zusammen mit dem Motto, auf allen Veröffentlichungen angebracht werden und eignet sich gut als Aufkleber oder als Bügelfolie für T-Shirts.

Jedes Bürgerbegehren kostet Geld. Es gibt keinerlei Erstattung von Seiten der Kommune an die Organisatoren. Deshalb ist die **Spendeneinwerbung** unverzichtbar. Hilfreich ist es, wenn die Ausstellung einer Spendenquittung sichergestellt werden kann. Das geht

am einfachsten, indem ein gemeinnütziger Verein als Unterstützer auftritt. Über diesen können dann die Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Steht ein solcher Verein nicht zur Verfügung, ist bei einem örtlichen Kreditinstitut ein Sonderkonto zu eröffnen. Die drei Vertretungsberechtigten können – jeder für sich oder auch gemeinschaftlich – die Zeichnungsberechtigten sein. Auf jeder Veröffentlichung des Bürgerbegehrens ist dann ein Spendenaufruf unter Angabe der Kontonummer anzugeben.

Das maßgebliche Dokument eines Bürgerbegehrens ist die **Unterschriftenliste**. Bei ihrer Anfertigung ist höchst sorgfältig vorzugehen, denn schon ein kleiner Fehler kann das Begehren unzulässig machen – und wochenlange Unterschriftensammlungen waren umsonst.

Die Unterschriftenliste für ein Bürgerbegehren muss enthalten

- eine Frage
- eine Begründung
- einen Finanzierungsvorschlag (außer in Bayern)
- die Namen der Vertretungsberechtigten
- Spalten für *Name | Vorname | Straße/Hausnummer | Postleitzahl | Ort (sollte schon eingedruckt sein) | Geburtsdatum | Unterschrift*

Fehlt einer dieser Punkte, ist das Begehren unzulässig.

Die **Frage** muss unmissverständlich, eindeutig und hinreichend bestimmt sein. Sie muss mit einem klaren "Ja" oder "Nein" zu beantworten sein (Achtung: in Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen muss die Frage mit „Ja“ zu beantworten sein). Die Frage muss nicht unbedingt eine grammatikalische Frage sein (also mit einem Fragezeichen enden), es kann auch eine Aussagesatz sein. Die Frage kann auch aus mehreren Sätzen bestehen, sofern diese sich nicht widersprechen.

Bei der **Begründung** darf es keine offensichtlichen Falschaussagen geben.



Es sollte nur das angegeben werden, was durch Fakten belegbar ist. Dabei ist natürlich klar, dass die Richtigkeit der Begründung politisch umstritten ist.

Außer in Bayern muss das Bürgerbegehren einen **Kostendeckungsvorschlag**, d.h. einen „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“ (§ 26, Abs. 2 GO NW) enthalten. Das bedeutet, es müssen Angaben über Herstellungs- und Anschaffungskosten und über die Betriebs- und Folgekosten gemacht werden. Das gilt natürlich nur, wenn das Bürgerbegehren etwas fordert, das wirklich Geld kostet (z.B. ein Schwimmbad, eine Bücherei, eine Kindertagesstätte). Wenn mit einem Bürgerbegehren eine Maßnahme verhindert werden soll, die der Kommune Einnahmen verschafft (z.B. der Verkauf einer städtischen Gesellschaft), muss es auch hierfür einen Kostendeckungsvorschlag geben (es muss also quasi eine Ersatzeinnahmequelle genannt werden) – aber nur dann, wenn die Einnahmeerwartung der Kommune wirklich realistisch ist und bereits beziffert werden kann (z.B. durch einen Vertrag oder einen Veranschlagung im Haushaltsplan).

Neben diesen Mindestvoraussetzungen sollte die Unterschriftenliste enthalten:

- den Hinweis: „*Unterschriftenliste bitte kopieren und weiterverteilen*“,
  - den Hinweis, dass die Rückgabe der Unterschriftenlisten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt an eine bestimmte Adresse erfolgen soll,
  - eine zusätzliche Spalte „*für amtliche Vermerke*“,
  - einen Spendenaufruf mit Angabe der Kontoverbindung,
  - die Internetadresse der Initiative.
- Fehlen diese Angaben, hat das keinerlei Auswirkungen auf die rechtliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, möglicherweise aber auf den Erfolg bei der Unterschriftensammlung.

Schließlich ist anzustreben, dass die Unterschriftenliste **ansprechend** ge-

staltet ist. Sie sollte nicht zu überladen wirken, der Text muss lesbar und die Felder für die Unterschriften und die sonstigen Angaben ausreichend groß sein. Besser ist es, man stellt wenige Unterschriftenzeilen zur Verfügung und druckt dafür den übrigen Text ausreichend groß ab als umgekehrt.

Wichtig ist: alles, was oben genannt wurde, sollte auf eine Seite abgedruckt werden und die Unterschriftenlisten müssen alle identisch sein.

Ein Bürgerbegehren ist zunächst nichts anderes als eine qualifizierte **Unterschriftensammlung**. Auf den Listen muss mindestens die in den Gemeindeordnungen genannte Zahl von Bürgerinnen und Bürgern unterschreiben. Kinder, Bürger aus anderen Städten und Nicht-EU-Ausländer dürfen sich nicht eintragen bzw. werden bei der Auszählung nicht mitgezählt. Erfahrungsgemäß können im Extremfall bis zu 20% der gesammelten Unterschriften ungültig sein, da es Mehrfacheintragungen gibt, oder Menschen unterschreiben, die das aus den oben genannten Gründen nicht dürfen. Deshalb müssen unbedingt mehr Unterschriften gesammelt werden, als die Gemeindeordnungen vorschreiben.

Die Art der Unterschriftensammlung ist frei. Die übliche Form der Sammlung ist der **Infostand**, der am Samstag in der Fußgängerzone oder auf dem Marktplatz aufgestellt wird. Sinnvollerweise finden dabei besonderen Aktionsformen statt, mit denen die Aufmerksamkeit auf den Stand und die Unterschriftensammlung gelenkt wird, wie z.B. eine Bodenzeitung. Gesammelt werden kann auch bei **Haus- und Wohnungsbesuchen**, Straßenfesten, auf Märkten, bei Sportveranstaltungen, vor öffentlichen Gebäuden mit Publikumsverkehr und - wenn es der Pfarrer erlaubt - vor Kirchen. In allen Fällen ist freundliches und höfliches Auftreten wichtig. Zeigt jemand besonderes Interesse an dem Bürgerbegehren, sollte man sich nicht scheuen, ihn als Mithelfer zu werben. Darüber hinaus können Unterschriften

mit Zustimmung der Inhaber in **Geschäften**, Apotheken, Arztpraxen, Tankstellen und bei Friseuren ausgestellt werden. Wer genug finanzielle Mittel hat, kann die Unterschriftenliste auch als **Zeitungsanzeige** oder Zeitungsbeilage veröffentlichen. Schließlich sollte die Liste auf der **Internetseite** der Initiative zum download bereit stehen.

Um die Bürgerinnen und Bürger vom Anliegen des Bürgerbegehrens zu überzeugen und zur Abgabe ihrer Unterschrift zu bewegen, sollten vielfältige Formen der **Öffentlichkeitsarbeit** ergriffen werden. Zu denken ist an die Anfertigung von Handzetteln und Argumentationspapieren, die am Infotisch ausliegen bzw. bei den Hausbesuchen bereit gehalten werden. Es können auch Veranstaltungen, wie Podiumsdiskussionen, Demonstrationen, Kundgebungen, Mahnwachen, Feste durchgeführt oder Wettbewerbe abgehalten werden. Nicht zu vergessen ist die Internetpräsenz, auf der Unterschriftenlisten, Termine, Argumentationstexte, Plakate, Flugblätter, Pressemitteilungen und Fotos veröffentlicht werden.

Jedes Bürgerbegehren sollte durch intensive **Pressearbeit** begleitet werden. Mit den Lokalredakteuren ist persönlich Kontakt aufzunehmen, um sie soweit wie möglich vom Anliegen des Bürgerbegehrens zu überzeugen. Grundsätzlich sind Journalisten immer an der Berichterstattung über Bürgerbegehren interessiert. Jeder Verfahrensschritt (Ankündigung des Bürgerbegehrens, Beginn der Unterschriftensammlung, Meldungen über die Zahl der gesammelten Unterschriften, besondere Aktionsformen etc.) sollte daher durch eine Medien-/Pressemitteilung, ggfls. durch eine Pressekonferenz, bekannt gemacht werden. Unabhängig davon können die Vertretungsberechtigten und ihre Mitarbeiter/Bündnispartner bei jeder sich bietenden Gelegenheit Leserbriefe schreiben und – wenn die finanziellen Mittel es erlauben – Anzeigen schalten.

Zu jedem Bürgerbegehren gehört auch politische **Lobbyarbeit**. Wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen bestimmten Gemeinderatsbeschluss richtet, gibt es fast immer Kommunalpolitiker, die von dem Anliegen des Bürgerbegehrens überzeugt werden können. Es sind dies diejenigen, die gegen den Gemeinderatsbeschluss gestimmt haben oder in ihrer Fraktion unterlegen sind. Man sollte versuchen, sie als Sprachrohr in den politischen Gremien zu gewinnen oder über sie Informationen aus den Gremien zu erhalten. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt-/Gemeindeverwaltung unterstützen mitunter (heimlich) ein Bürgerbegehren. Über sie können die Organisatoren Verwaltungsinterna erfahren, die bei der Kampagne hilfreich sind.

Wenn der Termin des Bürgerentscheids anberaumt ist, muss es darum gehen,

- a) so viele Bürgerinnen und Bürger wie möglich zur Stimmabgabe zu motivieren,
- b) die Bürgerinnen und Bürger in die Abstimmungslokale zu bekommen,
- c) die Abstimmenden davon zu überzeugen, im Sinne des Bürgerbegehrens zu stimmen,
- d) den Abstimmenden verdeutlichen, wo sie richtigerweise ihr Kreuz machen.

Um die Bürgerinnen und Bürger **zur Stimmabgabe zu motivieren**, sind die gleichen Maßnahmen denkbar, die oben bereits unter „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Pressearbeit“ beschrieben wurden. Zusätzlich sollten Plakate aufgestellt und Handzettel in die Haushalte verteilt werden. Bei Volksfesten kann auf Bierdeckeln für die Stimmabgabe geworben werden. Wer die nötigen Finanzmittel zur Verfügung hat, kann Werbespots im Lokalradio oder im Lokalfernsehen schalten.

Um die Bürgerinnen und Bürger in die Abstimmungslokale zu bekommen, sollten sie durch selbst gefertigte **Abstimmungsbenachrichtigungen**, die in die Haushalte verteilt werden, zur Stimmabgabe angehalten werden. Dabei ist anzugeben, ob und wie per

Briefwahl abgestimmt werden kann, wo sich die Stimmlokale befinden und vor allem an welcher Stelle das Kreuz zu machen ist. Letzteres ist dann besonders wichtig, wenn die Fragestellung des Bürgerbegehrens unklar und verwirrend ist.

Vielfach wird die Zahl der Abstimmungslokale gegenüber der Zahl der Wahllokale reduziert. Das kann dazu führen, dass Stimmberechtigte vor ihrem üblichen Wahllokal stehen und dieses ist gar nicht geöffnet. Damit sie dann nicht un verrichteter Dinge wieder nach Hause gehen, sollte ihnen durch **Ausschilderung der Abstimmungslokale** den richtigen Weg gewiesen werden.

Parteien bieten seit vielen Jahren **Fahrdienste** an, bei den sie Wählerinnen und Wähler zu den Wahllokalen zu fahren. Diesen Service, der sich insbesondere an ältere und behinderte Abstimmungsberechtigte richtet, sollten auch die Organisatoren eines Bürgerbegehrens anbieten. Dazu ist in Anzeigen, auf Publikationen und den selbst gefertigten Abstimmungsbenachrichtigungen eine zentrale Telefonnummer zu nennen. Es ist darauf zu achten, dass nur jemand mit einer ausreichenden Versicherung diese Menschen transportiert. Während der Autofahrt kann natürlich mit dem Fahrgast über das Abstimmungsthema diskutiert und dadurch vielleicht das Abstimmungsverhalten beeinflusst werden.

Was für Parteien die Wahlpartys sind, sollte für Organisatoren eines Bürgerbegehrens die **Abstimmungsparty** sein. Egal wie der Bürgerentscheid ausgeht, die monatelange Kampagne hat viel Arbeit gemacht und der Erfolg, es bis zum Bürgerentscheid geschafft und diesen vielleicht gar gewonnen zu haben, ist Anlass genug, jetzt ausgelassen zu feiern.

---

*Dieser Text ist die Kurzfassung eines Vortrags im Rahmen der Tagung „Bürgermacht vor Ort – Demokratie in den Kommunen“ am 3. Juli 2004 auf Schloss Buchenau in Eiterfeld/Hessen.*

**INFORMATIONSTELLE BÜRGERBEGEHREN**



**Dr. Andreas Paust**  
Deweerthstr. 83  
42107 Wuppertal  
Tel./Fax: 01212/513106919  
info@buergerbegehren.de

**[www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)**

# Planungszelle, Bürgerhaushalt, Mediation. Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und ihr Zusammenspiel mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

**Adrian Reinert, Stiftung MITARBEIT,  
Volker Mittendorf, Universität Marburg**

## **I. Bürger(innen)beteiligung: Wunsch und Wirklichkeit**

### **Einmischung notwendig**

1. Eine Demokratie ist nur lebendig, wenn sich viele Bürgerinnen und Bürger aktiv engagieren und einmischen. Zugleich kann durch aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger die Qualität von Entscheidungen verbessert werden. Bürger(innen)beteiligung ist eine Ressource.

### **Drei Wege zur Beteiligung**

2. Für Bürger, die sich beteiligen wollen, ohne gleich Parteikarriere zu machen, gibt es den traditionellen Weg über Planauslegung, Anhörung, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen usw. und in den vergangenen 10 Jahren mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einen neuen Weg der Beteiligung. Beide haben jedoch bestimmte Nachteile, denen durch neuere Formen der Beteiligung begegnet werden kann.

### **Traditionelle Bürger(innen)beteiligung ist oft oberflächlich ...**

3. Das klassische Instrumentarium der Planauslegung, Anhörung, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen usw. ist elementar und weiterhin unverzichtbar. Es weist oft aber eine Reihe von Defiziten auf. Abgesehen davon, dass die Beteiligung vielfach nur auf geringe Resonanz stößt und oberflächlich erfolgt, ist sie ....

### **... sozial selektiv**

4. Es beteiligen sich vornehmlich organisierte Interessen und sozialaktive Minderheiten. Dabei dominieren Hochausgebildete, Angehörige höherer beruflicher Positionen, Männer in mittleren Jahrgängen, der öffentliche Dienst. Schwach vertreten sind hingegen ausländische Mitbürger/innen, Jugendliche, Frauen, ältere Arbeitnehmer, Behinderte sowie untere Einkommenschichten.

### **Zeitliche Probleme**

5. Selbst wenn sie persönlich interessiert sind, fehlen vielen Bürgerinnen und Bürgern ganz einfach die zeitlichen Möglichkeiten, um sich zu beteiligen bzw. die dafür notwendigen Informationen zu beschaffen. (Besonders zeitlich benachteiligt: Alleinerziehende Eltern von Kleinkindern; Schichtarbeitende). Zudem steht Bürger(innen)beteiligung in Konkurrenz mit vielen anderen Möglichkeiten, freie Zeit zu verwenden.

### **Bürger(innen)beteiligung erfolgt vielfach zu spät**

6. Interesse und Engagement entstehen vor allem bei persönlicher Betroffenheit. Nicht selten sind Entscheidungsprozesse dann jedoch schon so weit fortgeschritten, dass die Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt sind.

### **... oder ist nicht gewollt**

7. In manchen Fällen werden traditionelle Beteiligungsmöglichkeiten von den Verwaltungen nur als Pflicht aufgefasst. Alternativen werden nicht wirklich erörtert, oftmals hört man das Argument: „... dazu gibt es keine Alternative“. Im Effekt fühlen sich Bürger in ihrem Engagement nicht ernst genommen.

### **Bürgerbegehren zeigen oft Konflikte...**

8. Bürgerbegehren werden in der Vergangenheit immer wieder eingeleitet, wenn Konflikte in Parlament und Verwaltung nicht aufgegriffen werden oder Bürger den Eindruck haben, dass Gegenargumente nicht hinreichend erörtert werden. Von den Verwaltungen wird diese Form des Engagements nicht immer als Ressource begriffen.

### **... lösen sie aber nicht immer**

9. Gerade bei größeren Konflikten fangen Probleme nach einem Bürgerentscheid erst an: Die Umsetzung der Maßnahmen wird verzögert, Sperrfristen werden abgewartet, um die Entscheidung danach wieder aufzuheben.

### **Tendenz zur Segmentierung**

10. In unserer Gesellschaft besteht eine erkennbare Tendenz zum Sich-Voneinander-Abschotten (Segmentierung). Es wird Meinungsbestätigung statt Meinungs austausch gesucht. Auch in Bürgerentscheiden bringen in der Regel nur die Argumente in die Öffentlichkeit, dienen aber oft beiden Seiten dazu, die eigene Meinung zu bestätigen und nicht alle Argumente der Gegenseite ernst zu nehmen. Mit oder ohne Bürgerbegehren bieten sich in vielen Fällen neuere Beteiligungsformen an, um mit anderen in Dialog zu treten.

## **II. Ausgewählte neue Beteiligungsverfahren im Überblick**

### **Bürger(innen)beteiligung als kommunikativer Prozess**

11. Um die angeführten Partizipationsprobleme zu vermindern und die Qualität von Bürger(innen)beteiligung zu verbessern, sind in den letzten Jahren eine Reihe von zumeist projektorientierten Ansätzen erprobt worden, denen gemeinsam ist, dass Bürger(innen)-beteiligung nicht als formaler Akt, sondern als kommunikativer Prozess verstanden wird.

### **Unterschiedliche Akzentuierungen**

12. Je nach Akzentuierung zielen sie schwerpunktmäßig auf den Ausgleich divergierender Interessen (z. B. Runder Tisch, Mediation, Forum, Zukunftskonferenz), die bessere Vertretung bisher unzureichend beteiligter Interessen (z. B. Anwaltsplanung, Interessenbeauftragte), die Aktivierung im Stadtteil (z. B. Gemeinwesenarbeit, Planning for real, Bürgerbüro), die Entwicklung von Kreativität und Kompetenz (z. B. Zukunftswerkstatt, Open Space), die Beteiligung besonderer Zielgruppen (z. B. Frauen-Workshops, Kinder- und Jugendparlamente) oder eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung (Planungszelle/Bürgergutachten). Ganz neue Beteiligungswege eröffnet darüber hinaus auch das Internet.

### **Mediation/Runder Tisch**

13. Mediator(inn)en führen anders als Richter(innen), Schlichter(innen), Schiedsleute keinen Urteilsspruch oder Kompromissherbei, sondern schaffen die Voraussetzungen für einen Klärungsprozess, in dem die Konfliktparteien miteinander verhandeln, um zu einer für alle Seiten wenigstens hinnehmbaren Lösung zu

kommen. Angestrebt wird ein diskursiver statt positioneller Verhandlungsstil. Mediationsähnliche Verfahren haben in der Bundesrepublik während der letzten Jahre auch in Form von sog. Runden Tischen, Stadt- und Verkehrsforen etc. größere Verbreitung gefunden.

### **Zukunftskonferenz**

14. Bei der Zukunftskonferenz versammeln sich ein bis zweieinhalb Tage lang (30 bis 2) von einem Problem betroffene oder unterschiedliche Bevölkerungsgruppen vertretende Personen, um zu gemeinsamen Visionen und zur Erarbeitung von Maßnahmenplänen zu kommen. In fünf Schritten werden in Kleingruppen zunächst bestehende Unterschiede und Gemeinsamkeiten ermittelt und b) mögliche externe - positive wie negative - Trends bewertet, dann c) Zukunftsideen entwickelt, d) Gemeinsamkeiten herausgearbeitet und dann e) konkrete Maßnahmen zur Umsetzung geplant.

### **Gemeinwesenarbeit (Aktivierende Befragung)**

15. Durch aufsuchende Arbeit (Hausbesuche, Jugendtreffpunkte) versucht die Gemeinwesenarbeit, Bürger(innen) zum Engagement anzuregen. Wichtiges Hilfsmittel ist die sog. aktivierende Befragung. Zunächst werden die Wünsche und Bedürfnisse ermittelt, dann gemeinsame Priorisierungen vorgenommen und schließlich konkrete Umsetzungsschritte erarbeitet. Eine Sonderform der aktivierenden Befragung ist auch Planning for Real.

### **Planning for Real**

16. Planning for real ist ein in Großbritannien entwickeltes Beteiligungsverfahren, das in Berlin-Wedding erfolgreich ausprobiert worden ist. Es wird ein transportables (Papp-) Modell des Stadtteiles hergestellt und an vielen Orten

(Kneipen, Straßenbahnen, U-Bahnen usw.) gezeigt, um Bürger(innen) miteinander ins Gespräch zu bringen. Daraus entwickeln sich Veränderungsvorschläge und neue Formen nachbarschaftlicher Aktivität.

### **Zielgruppenworkshops**

17. Für bestimmte Zielgruppen werden zu spezifischen Themen Workshops angeboten, um ihnen Gelegenheit zu geben, sich erst einmal in der eigenen Bezugsgruppe über Ziele und Inhalte von Planungen zu verständigen. Beispiele etwa sind Workshops für Frauen zum Thema "Frauenfreundliche Planung", "Frauenfreundlicher ÖPNV" oder Zukunftswerkstätten mit Kindern/Jugendlichen.

### **Zukunftswerkstatt**

18. Zukunftswerkstatt ist eine maßgeblich von Robert Jungk entwickelte Arbeitsform, um in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten. In der (1) Kritikphase erfolgt eine Bestandsaufnahme von Problemen und Mängeln in einem Bereich. Diese werden anschließend nach Bedeutung gewichtet. Die (2) Ideen- und Phantasiephase dient der Vorstellung von Vorschlägen und Träumen, wie es anders sein könnte. In der (3) Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase geht es schließlich darum, Wege und Möglichkeiten zu finden, wie diese Ideen am besten realisiert werden können.

### **Open Space**

19. Open Space ist eine in den USA entstandene Versammlungstechnik. Statt feste Programmstrukturen vorzugeben, kommen die Teilnehmenden zu Beginn zusammen, um die Themen und Punkte zu benennen und aufzuschreiben, die für sie höchste Aktualität haben und die sie persönlich gerne behandeln

möchten. Danach bilden sie in wechselnder Zusammensetzung nach Neigung und Interesse Kleingruppen. Die Ergebnisse der einzelnen Gruppen werden protokolliert. In einer Schlussrunde können dann Maßnahmen und Prioritäten zur Umsetzung vereinbart werden.

### **Bürgergutachten/Planungszelle**

20. Das Modell Planungszelle wurde von dem Wuppertaler Soziologieprofessor Peter C. Dienel entwickelt. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die für ca. eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem zu erarbeiten. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst.

### **Beteiligung via Internet**

21. Via Internet können Bürgerinnen und Bürger sich aktiv an Planungsprozessen beteiligen. Neben Beratungen und Abstimmungen zu ganz konkreten Planungsprojekten (Beispiel: Verkehrsberuhigung im Bremer Stadtteil Horn-Lehe) können sog. Bürgerpanels aus einem festen Kern von z. B. 500 bis 1.000 Bürgerinnen und Bürgern gebildet werden, die über einen Zeitraum von 3 Jahren an regelmäßigen Befragungen (3-4 mal jährlich) zu lokalen Themen teilnehmen.



### **III. Anforderungen an Bürger(innen)beteiligung**

#### **Keine Patentrezepte**

22. Es gibt sehr unterschiedliche Wege und Formen der Bürger-(innen)beteiligung, aber keine Patentrezepte. Welche Methode die jeweils sinnvollste ist, muss von Fall zu Fall am konkreten Projekt abgewogen werden. Oft empfiehlt sich auch ein Methodenmix. Gerade, wenn das Teilnahmeverfahren im Anschluss an Bürgerentscheid stattfindet, kann man aus der Konfliktlage auf geeignete Verfahren schließen.

#### **Ergebnisoffenheit, Frühzeitigkeit, faire Einflusschancen**

23. Wichtig ist aber in allen Fällen, dass die Bürger-(innen)beteiligung 1) ergebnisoffen angelegt ist, d.h. nicht bloß zur Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Vor-Entscheidungen dient, 2) möglichst frühzeitig erfolgt, also zu einem Zeitpunkt, an dem noch reale Entscheidungsalternativen bestehen, und 3) für alle potentiell berührten Interessen faire Einflusschancen anstrebt, wozu erforderlichenfalls auch eine im angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des Planungsgegenstandes stehende Zurverfügungstellung von Ressourcen gehört, um Alternativplanungen durchführen oder in Auftrag geben zu können.

#### **Transparenz und Klärung des Stellenwertes**

24. Ebenso muss Konsens über die Regeln bestehen und klar sein, welcher Stellenwert der Bürger-(innen)beteiligung zukommt. Werden mehrere Verfahren parallel oder sukzessiv eingesetzt, muss transparent sein, wie sie aufeinander bezogen sind. Sie müssen einen klaren Adressaten haben, und es muss sichergestellt sein, dass ihre Ergebnisse Beachtung finden.

#### **Konsultativ, nicht dezisiv**

25. Klärung des Stellenwertes bedeutet aber ebenso festzustellen, dass die vorgestellten Modelle konsultativ und nicht dezisiv sind. Sie entlasten nicht von der Notwendigkeit, sich um demokratische Mehrheiten zu bemühen, sei es auf repräsentativ-parlamentarischer Ebene oder durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren, etwa wenn das Parlament selbst einen abschließenden Bürgerentscheid in die Wege leitet..

#### **Förderliche Bedingungen**

26. Die Motivation zur Teilnahme wird darüber hinaus erleichtert durch a) thematische Konkretheit und Begrenzung, b) temporären Charakter der Engagementverpflichtung und c) Arbeit in kleinen, überschaubaren Gruppen, in denen der Wert des eigenen Engagements sichtbar wird.

**Literaturhinweise:**

Stiftung MITARBEIT / Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit (Hrsg.):  
Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2004

Maria Lüttringhaus / Hille Richers: Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte,  
Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Stiftung MITARBEIT, Bonn 2003

Dr. Adrian Reinert, Stiftung MITARBEIT, Bornheimer Straße 37, 53111 Bonn,  
Tel.: 0228/60424-(0),14; Fax: 0228/60424-22; [reinert@mitarbeit.de](mailto:reinert@mitarbeit.de)  
[www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de); [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

Volker Mittendorf, Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft,  
Wilhelm-Röpke-Str. 6 G, 35032 Marburg, Tel: 06421/28-24748; Fax: 06421/28-  
28991, [mittendv@staff.uni-marburg.de](mailto:mittendv@staff.uni-marburg.de), [www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de))



**Mehr Demokratie e. V.**  
Mühlenstr. 18, 51143 Köln  
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax -62  
E-Mail: [nrw@mehr-demokratie.de](mailto:nrw@mehr-demokratie.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)