



Rheinland-Pfalz

BÜRGERBETEILIGUNG

im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase
Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli | Diplom Sozialwiss. Mathias König | Diplom Sozialwiss. Wolfgang König

Universität Koblenz-Landau, Campus Landau
Institut für Sozialwissenschaften, Abt. Politikwissenschaft

Kaufhausgasse 9
76829 Landau

Juli 2010

Für schnelle Leser

Die Kommunal- und Verwaltungsreform gehört zu den politischen Schwerpunkten der rheinland-pfälzischen Landesregierung in der 15. Legislaturperiode. Art und Umfang der Bürgerbeteiligung bei solch einem Vorhaben sind bundesweit einmalig. Dabei handelt es sich um einen Beitrag zur Modernisierung von Demokratie, der auch aus wissenschaftlicher Sicht Interesse verdient. „Die Bürger als Politikberater zu begreifen und zu aktivieren, mag in Deutschland noch als ungewöhnlich erscheinen. Auch mit Blick auf den kontinuierlichen Rückgang des Aktivitätsniveaus bei konventionellen Formen politischer Beteiligung (z. B. bei Wahlen, in Parteien etc.) sind die Zweifel verbreitet, ob sich Bürgerinnen und Bürger tatsächlich für die mit höheren sozialen Kosten verbundenen Formen und Prozesse problemzentrierter Politikberatung gewinnen lassen. Hier bietet der überschaubare politische und geographische Rahmen eines Bundeslandes durchaus die Chance, neue und auch experimentelle Schritte für eine Modernisierung der Demokratie zu erproben“¹.

Aus Sicht der Landesregierung liegt der Hauptvorteil der Freiwilligkeitsphase darin, „dass die Kommunen und ihre Vertreterinnen und Vertreter, die Räte und die Bürgerinnen und Bürger ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen und gestalten können“ (Innenministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 7). Die Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase stellt insbesondere die Gebietskörperschaften vor eine große Herausforderung. Diese liegt darin, die Bürgerinnen und Bürger konstruktiv durch Beteiligungsverfahren „mitzunehmen“, in einem Prozess, der in juristischer, administrativer, gesellschaftlicher und politischer Hinsicht außerordentlich komplex ist. Das Experiment der Beteiligung von Bürgerinnen und

Bürger an der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz dehnt sich somit in der Freiwilligkeitsphase der Reform von der Landesebene auf die kommunalen Gebietskörperschaften aus. Zu diesem Zweck wurde von der wissenschaftlichen Begleitforschung die vorliegende Handreichung (Leitfaden) für Bürgerbeteiligung bei örtlichen Fusionsdiskussionen und -prozessen entwickelt. Insbesondere wird anhand einer Typologie der Untersuchungsgegenstand „kommunale Gebietskörperschaften in der Freiwilligkeitsphase“ strukturiert. Dies erfolgt mit Hilfe zentraler Merkmale, die sich auf die Nutzung der Freiwilligkeitsphase beziehen, sowie auf das Verhältnis zwischen lokalen Eliten und Bürgerwille während der Freiwilligkeitsphase.

Dieser Leitfaden soll damit kommunalen Gebietskörperschaften eine Orientierung geben, welche Methoden und Prozesse zur Organisation bürgerschaftlicher Beteiligung vor Ort als besonders sinnvoll erscheinen. Berücksichtigt werden dabei die jeweiligen konkreten Diskussionsanforderungen und kommunalpolitisch relevante Positionen im Hinblick auf mögliche Bürgerbeteiligung.

Transparenz und Offenheit sind die wesentlichen Merkmale des experimentellen Beteiligungsprozesses. Dies gilt auch für diesen Leitfaden. Deshalb werden ganz bewusst die Methodik und die empirischen Befunde dokumentiert, die Grundlage der Typenbildung und Handlungsempfehlungen sind. Auch das im Leitfaden eingeführte Instrument der „Balanced-Score-Card“ (englisch für ausgewogener zielorientierter Berichtsbogen) trägt diesen Anforderungen Rechnung. So ermöglicht dieses Instrument nicht nur eine Selbsteinschätzung und Handlungsorientierung der politischen Akteure, sondern kann gleichzeitig das Vorgehen vor Ort an die Bürger vermitteln.

Der Leitfaden – wenn er als schnelles Werkzeug eingesetzt werden soll – kann wie folgt genutzt werden: Beginnen Sie beim Lesen mit Kapitel 7.2 (Balanced Score-Card für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase) bis 7.5. Dabei erhalten Sie einen Überblick von der Lage Ihrer Gebietskörperschaft in der Freiwilligkeitsphase. Am Ende können Sie mit Hilfe eines Punktesystems Ihren „Typ“ und Ihre „aktuelle Phase“ im Prozess der Freiwilligkeitsphase identifizieren (Kapitel 5.3). Jedem Typ bzw. jeder Phase sind Handlungsempfehlungen zugeordnet, die im jeweiligen Fall eingesetzt werden können. Kapitel 8 (Methoden-„Koffer“) bildet zudem einen Überblick (insb. Tabelle 14) über Bürgerbeteiligungsmethoden, die sich speziell in der Freiwilligkeitsphase nutzen lassen. Da sich die meisten Befragten in der Untersuchung überwiegend für „moderierte Beteiligungsverfahren“² ausgesprochen haben, empfiehlt sich insbesondere die Durchsicht der Überblickstabellen in Kapitel 8.3.

Inhaltsverzeichnis

Für schnelle Leser	2
1 Ausgangslage und Problemstellung	5
1.1 Politisch administrative Entscheidungsgrundlage	5
1.2 Rahmenbedingungen / Zeitplan	6
2 Auftrag der wissenschaftlichen Begleitung	7
3 Bürgerbeteiligung als Herausforderung in der Freiwilligkeitsphase	11
3.1 Untersuchungsgegenstand Bürgerbeteiligung	11
3.2 Juristische vs. sozialwissenschaftliche Sichtweisen	12
3.3 Legitimität vs. Kontrolle	13
3.4 Politische „Spielwiese“ vs. tatsächliche Entscheidungsalternative	13
4 Forschungsfeld „Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase“	14
4.1 Datenerhebung: Teilstandardisierte Leitfadeninterviews	14
4.2 Strukturdaten der Befragten	15
4.3 Einstellung zur Reform: Ausgangslage und Problemwahrnehmung	16
4.4 Einstellungen zur Freiwilligkeitsphase	18
4.5 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung	20
5 Typologie betroffener kommunaler Gebietskörperschaften	21
5.1 Vorgehensweise zur „Bestimmung“ von Idealtypen	22
5.2 Erarbeitung von Vergleichsdimensionen	24
5.2.1 <i>Dimension: Ausgangslage und Problemdruck</i>	24
5.2.2 <i>Dimension: Freiwilligkeitsphase nutzen</i>	24
5.2.3 <i>Dimension: Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase</i>	24
5.3 Typenbildung und Charakterisierung	24
5.3.1 <i>Typ A1: Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung bei Nutzung der Freiwilligkeitsphase</i>	26
5.3.2 <i>Typ A2: Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung bei Nutzung der Freiwilligkeitsphase</i>	27
5.3.3 <i>Typ A3: Nutzung der Freiwilligkeitsphase durch bürgerinitiierte Entscheidung</i>	28
5.3.4 <i>Typ B1: Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung bei prinzipieller Ablehnung der Freiwilligkeitsphase</i>	28
5.3.5 <i>Typ B2: Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung bei prinzipieller Ablehnung der Freiwilligkeitsphase</i>	29
5.3.6 <i>Typ-B3: Prinzipielle Ablehnung der Freiwilligkeitsphase durch bürgerinitiierte Entscheidung</i>	29
6 Phasenmodell und Empfehlungen	30
6.1 Phasen in der Freiwilligkeitsphase	30
6.1.1 <i>Orientierungsphase</i>	30
6.1.2 <i>Entscheidungsvorbereitungsphase</i>	31
6.1.3 <i>Entscheidungsphase</i>	33
6.2 <i>Generelle Empfehlungen zu Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase</i>	33
7 Entwicklung einer Balanced-Score-Card	34
7.1 Verbindung von Typologie und Balanced-Score-Card	35
7.2 Balanced-Score-Card für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase	37
7.3 Fragebogen zur Selbsteinschätzung / Bestandsaufnahme	38
7.4 Typenidentifikation	40
7.5 Einordnung in die Typologie	40

¹ Sarcinelli/König 2010: 3

² Hierunter werden dialogorientierte Beteiligungsverfahren verstanden, die keinen Entscheidungscharakter haben, sondern Bürgerinnen und Bürger als Berater in eigener Sache verstehen.

Diese Verfahren sind nicht gesetzlich geregelt und werden daher auch als „informelle“ Verfahren bezeichnet.

8	Instrumente der Bürgerbeteiligung / Methoden-„Koffer“	41
8.1	Anforderungen an moderne Beteiligungsprozesse	42
8.2	Formell verfasste Bürgerbeteiligungsinstrumente	46
8.3	Informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung	47
8.3.1	<i>Aktivierende Befragung – Appreciative Inquiry (AI)</i>	52
8.3.2	<i>Konsensuskonferenz / Bürgerkonferenz</i>	53
8.3.3	<i>Open Space</i>	55
8.3.4	<i>Planungszelle</i>	59
8.3.5	<i>Strategischer Wandel mit Großgruppen – Real Time Strategic Change</i>	64
8.3.6	<i>Zukunftskonferenz</i>	66
8.3.7	<i>Zukunftswerkstatt</i>	67
8.3.8	<i>Verfahren der Konfliktlösung: Mediation</i>	69
9	Abbildungsverzeichnis	72
10	Tabellenverzeichnis	73
11	Literaturverzeichnis	74

1 AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG

1.1 Politisch administrative Entscheidungsgrundlage

Eines der wichtigsten Projekte der Landesregierung in der 15. Legislaturperiode ist die Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR). Die Landesregierung möchte erreichen, dass die Bürgerinnen und Bürger an der Aufgabenstellung der Kommunal- und Verwaltungsreform beteiligt und in eine prozessbegleitende Rolle gebracht werden.

Kommunal- und Verwaltungsreformen gab es in der Geschichte der Bundesländer schon zahlreiche. Die Erfahrungen zeigen, „dass die bloße Untersuchung der Sinnhaftigkeit von Territorialanpassungen [allein] nicht mehr als hinreichende Begründungsbasis angesehen werden konnte ...“³. Begründungs- und Abwägungserfordernisse stellen eine erhebliche Herausforderung dar, die Gebietsreformen an strenge Kriterien binden⁴.

Dass politische Beratung immer wichtiger wird, weil die Komplexität gesellschaftlicher Probleme zunimmt und die damit verbundenen politischen Steuerungsfragen immer schwieriger werden, weil die Folgen immer weniger abzuschätzen sind, mag inzwischen als trivial gelten. Insofern liegt auch die Frage nahe, ob sich auf diesem Wege nicht „Fehlschläge“ oder politische Enttäuschungen im Rahmen notwendiger Kommunal- und Verwaltungsreformen vermeiden oder zumindest reduzieren lassen? Denn für den Durchsetzungsprozess dürfte der „Rationalitätstest“⁵ durch die Partizipation der Betroffenen entscheidend sein. Letztendlich geht es darum, dass Bürgerinnen und Bürger – ähnlich wie Experten – ihr Alltagswissen als Ressource in den politisch-gesellschaftlichen Prozess der Wissensgenerierung einbringen⁶. Darüber hinaus sind Bürgerbeteiligungsmaßnahmen auch akzeptanz- und legitimationsfördernd⁷. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Freiwilligkeitsphase scheint unter der Perspektive einer „Bürgergesellschaft“, bei der es auch um neue Wege der Vermittlung von Staat und Gesellschaft geht, besonders angebracht. So gelten die Kommunen als Schulen und Kristallisationspunkte aktiver Bürgergesellschaft⁸. Dabei gilt es aktive Bürgerbeteiligung konsequent fortzusetzen und auf kommunaler wie auf Landesebene auszubauen, das

³ Vergleiche hierzu (Sarcinelli/König/König 2009: 4) sowie (Hesse 2009: 13)

⁴ vgl. Hesse 2009: 18

⁵ Raschke/Tils 2008: 23

⁶ vgl. Martinsen 2007: 52

⁷ vgl. Weber 2005: 23ff.

⁸ vgl. Bürsch 2005: 27, vgl. Kortmann 2002: 427f.

breite Spektrum an Partizipationsmodellen offensiv aufzugreifen, zu erproben und zu evaluieren. Nur so kann das Land Rheinland-Pfalz der gewählten Vorreiterrolle bei der Umsetzung des Leitbildes „Bürgergesellschaft“ gerecht werden⁹.

Eine Bürgerbeteiligung zu einem vergleichbaren Problemkomplex wie dem der Freiwilligkeitsphase ist bisher bundesweit noch nicht durchgeführt worden. Es handelt es sich um einen Beitrag zur Modernisierung von Demokratie, der aus wissenschaftlicher Sicht Interesse verdient.

1.2 Rahmenbedingungen / Zeitplan

Mit seinem Beschluss¹⁰ vom **11. Dezember 2008** hat der Landtag entschieden, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform (Stufen 1 und 2) beteiligt werden. Vielmehr soll das Beteiligungsverfahren bis in die Durchführungsphase der Reform hinein fortgeführt werden. Über das Angebot der Landesregierung zu verschiedenen Beteiligungsmaßnahmen, die auf eine weitere Konkretisierung von Bürgerexpertise zielen, beabsichtigt die Landesregierung, kommunale Gebietskörperschaften zu unterstützen, falls diese Bürgerbeteiligungsmaßnahmen durchführen wollen, um eine Optimierung der kommunalen Landkarte zu erreichen.

Am **5. Januar 2010** wurde das „Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung Oktober 2007 – September 2009“¹¹ vorgestellt, das die bisherigen Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zusammenfasst. Ministerpräsident Kurt Beck kündigte an, den begonnenen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern intensiv weiterzuführen. Die Befunde sowie die Ergebnisse aus der bisherigen Bürgerbeteiligung sollen in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess Eingang finden. Ein Beschluss der Landesgesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform durch den Landtag Rheinland-Pfalz wird nach der Sommerpause 2010 erwartet. Die Freiwilligkeitsphase zur Optimierung der Gebietsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wird nach dem Entwurf eines „Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform“ bis Mitte 2012 geregelt sein. Das Zeitfenster für den Einsatz von Bürgerbeteiligung im Zuge von freiwilligen Zusammenschlüssen umfasst somit noch etwa zwei Jahre.

⁹ vgl. Heuberger/Hartnuß 2010: 455ff / Heuberger 2010: 21ff.

¹⁰ Beschlossen wurde der Antrag der SPD-Fraktion zu „Grundlegenden Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (Landtagsdrucksache 15/2900 vom 4. Dezember 2008)

¹¹ Sarcinelli/König/König 2009

2 AUFTRAG DER WISSENSCHAFTLICHEN BEGLEITUNG

Ziel der Bürgerbeteiligung ist es, „die Bürgerinnen und Bürger auf dem Reformweg mitzunehmen, sie zu informieren, mit ihnen zu diskutieren und ihre Meinungen, Ideen und Vorschläge angemessen in den Beratungen zu berücksichtigen. Eventuell bestehende oder entstehende Vorbehalte, Befürchtungen oder Vorurteile würden nicht ignoriert, sondern im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern geklärt und aufgeklärt, dort, wo es notwendig sei“ (Pressemeldung der Staatskanzlei vom 12.09.2007).

Ziel der wissenschaftlichen Begleitforschung ist es, alle Beteiligungsmaßnahmen von neutraler Seite zu evaluieren und im Rahmen des Reformprozesses die Landesregierung bzw. die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften beim Einsatz von Bürgerbeteiligungsinstrumenten zu beraten. Durch Bereitstellung von Evaluationsdaten soll die Qualität des Gesamtprozesses sichergestellt werden. Dies ist insofern geboten, als die im Rahmen der Reform vorgesehene Bürgerbeteiligung bundesweit ein Novum darstellt. Die wissenschaftliche Begleitung der Bürgerbeteiligung leistet zudem einen Beitrag zur Qualitätssicherung des Beteiligungsprozesses. Dies geschieht durch Prozessbeobachtung, -evaluation, -auswertung und Ergebnispräsentation.

Rückblick auf den bisherigen Bürgerbeteiligungsprozess (Stufen 1 und 2):

- *Neun Regionalkonferenzen (Oktober bis November 2007):*
Die Kommunal- und Verwaltungsreform wird in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Anwesend sind vor allem kommunale Mandats- und Funktionsträgerinnen und -träger (Fachpublikum). Im Ergebnis wird deutlich, dass Handlungsbedarf für eine Reform besteht.
- *Fünf Bürgerkongresse (Frühjahr 2008):*
Die (eigentliche) Bürgerbeteiligung startet mit Hilfe einer breit angelegten Medienkampagne. Bürgerinnen und Bürger diskutieren über Verbesserungsmöglichkeiten öffentlicher Verwaltungen sowie über Kriterien einer Gebietsreform.
- *Sechs Planungszellen (Juni 2008):*
Bürgerinnen und Bürger diskutieren in Kleingruppen mehrere Tage intensiv über mögliche Reformansätze. Das Ergebnis wird Ministerpräsidenten Beck im September 2008 in einem Bürgergutachten übergeben.
- *Repräsentativ- und Onlinebefragung (Frühjahr 2009):*
Befragung (10.000 Personen) zu beabsichtigten Reformschritten und zu Erwartungen der Bevölkerung.

Die bisherigen Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einbinden lassen. Sie sind durchaus in der Lage, sich mit komplexen Fragestellungen zu beschäftigen. Zugleich wird aber auch deutlich: Trotz Interesse und großer Aufgeschlossenheit bleiben die Bürgerinnen und Bürger skeptisch gegenüber der ungewohnt aktiven Rolle, in die sie als Betroffene gebracht wurden. Dabei bezieht sich die Skepsis vor allem auf die Unsicherheit, als „beratender Bürger“ ernst genommen zu werden. Damit verbunden ist die Befürchtung, bei den entscheidenden, konkreten Fragen zukünftig nicht mehr gehört zu werden¹².

Generell lässt sich feststellen, dass mit der Intensität der Beteiligungsmethode die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger steigt. Bei allen Veranstaltungen wird deutlich, dass prinzipiell Reformbedarf besteht. Gerade Bürgerkongresse und Planungszellen zeigen die Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger.

Die Herausforderung für die Landesregierung besteht darin, die Bürgerinnen und Bürger weiterhin am Reformprozess zu beteiligen und die unterschiedlichen Anregungen entsprechend ihrem Versprechen aufzunehmen und zu berücksichtigen.

¹² vgl. Sarcinelli/König/König 2008: 592

Dabei gilt es insbesondere zu beachten¹³:

- Der aufwändig eingeholte Rat der Bürgerinnen und Bürger, so unterschiedlich und unspezifisch er in einzelnen Fragen auch sein mag, muss nachvollziehbar und glaubwürdig in das weitere Verfahren integriert werden, wenn dieses *demokratische Experiment der Bürgerbeteiligung* gelingen soll.
 - Insofern wird es darauf ankommen, den weiteren Prozess der *Kommunal- und Verwaltungsreform als partizipativen Prozess* zu gestalten, damit die durch den Beteiligungsprozess geschaffenen Erwartungen nicht enttäuscht werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertrauensvorsprung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik verspielt wird.
 - *Die Bürgerbeteiligung* sollte im Rahmen der Umsetzung des Parlamentsbeschlusses (Dezember 2008) und der darin enthaltenen Konkretisierungen *konsequent fortgeführt* werden.
- Es ist empfehlenswert, für die von Fusionen betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften entsprechende Beteiligungsfahrpläne – auf Wunsch – zu entwickeln. Dabei gilt es, die Evaluationsergebnisse der Begleitforschung weiterhin zu nutzen:
 - *Bürgerbeteiligung bei konkreten Zusammenschlüssen von Kommunen:*
Auf Grund der bisher durchweg positiven Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung liegt es nahe, hier Formen der Bürgerbeteiligung einzusetzen.
 - *Unterstützung durch Mediationsteams:*
Professionelle Mediationsteams könnten eingesetzt werden um die Kommunen bei der Organisation ihrer Bürgerbeteiligungsangebote (z. B. Bürgerkonferenzen oder Planungszellen) im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform zu unterstützen.
 - *Transparenz:*
Die Erfahrungen aus der 1. Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform unterstreichen die Notwendigkeit, für ein Höchstmaß an Transparenz hinsichtlich des weiteren Prozessverlaufs zu sorgen.
 - *Rückkopplung mit den Bürgerinnen und Bürgern:*
Offensive Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit, z. B. durch kontinuierliche Informationen und medienwirksame Veranstaltungen. Zugleich gilt es zu erläutern, welche Punkte bzw. Überlegungen in die Reform einfließen, z. B. durch Eigenpublikationen, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden, um diese kontinuierlich zu informieren.

¹³ vgl. Sarcinelli/König/König 2009: 3

Im Rahmen der Freiwilligkeitsphase wird betroffenen Kommunen bis Mitte 2012 die Möglichkeit gegeben, eigene Lösungen für ihre Zukunft zu suchen. Freiwillige Fusionen sollen degressiv bis Mitte 2012 finanziell gefördert werden. Außerdem bietet das Ministerium des Innern und für Sport bei diesen Prozessen fachliche Beratung, gutachterliche Unterstützungen und moderierende Begleitung dieser Prozesse an¹⁴. „Das ist das Markenzeichen dieser Reform. Eine solche Reform muss die Menschen mitnehmen und die Möglichkeit eröffnen, auch mitzubestimmen. Dies hat die Landesregierung aus den Bürgerkongressen und den Planungszellen gelernt“¹⁵.

Bundesweit ist diese Form der Freiwilligkeitsphase ein Novum und gewinnt damit experimentellen Charakter. Deshalb steht im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung im Jahr 2010 neben

der Prozessbegleitung die Erarbeitung einer Handreichung (Leitfaden) zu örtlichen Fusionsdiskussionen und -prozessen in der Freiwilligkeitsphase im Fokus. Dieser Leitfaden soll kommunalen Gebietskörperschaften eine Orientierung geben, welche Methoden und Prozesse bürgerschaftlicher Beteiligung unter Berücksichtigung der bislang kommunalpolitisch bezogenen Positionen, des Zeitpunkts einer Bürgerbeteiligung und der konkreten Diskussionsanforderungen vor Ort als besonders sinnvoll erscheinen¹⁶. Hierzu wurde in betroffenen Gebietskörperschaften (von April bis Juli 2010) eine Erhebung mit lokalen politischen Eliten¹⁷ durchgeführt. Tabelle 1 gibt eine zusammengefasste Übersicht der aktuellen Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitforschung.

Tabelle 1: Aktuelle Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitforschung auf Landes- und kommunaler Ebene

Aufgabe	Landesebene	Kommunale Ebene
Beobachtung eines Demokratieexperiments	+++	++
unabhängige Evaluation	+++	
Bereitstellung von Evaluationsdaten	+++	++
Beratung	++	+
Sicherung des Beteiligungsprozesses	++	
Glaubwürdigkeit	+++	

Legende: (+, geringer Fokus) (++, grundlegender Fokus) (+++ , ausschlaggebender Fokus)

¹⁴ vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 7

¹⁵ www.ism.rlp.de (Zugriff: 26.4.2010)

¹⁶ vgl. Bruch 2010

¹⁷ Experteninterviews ermöglichen einen schnellen Zugang zu spezifischem Wissen, das in komplexen Untersuchungsräumen einen zügigen Orientierungsprozess ermöglicht (vgl. Pflüger/Pongratz/Trinczek 2010: 39). Die Experteninterviews wurden vor Ort durchgeführt, um möglichst ungefilterte Daten erfassen zu können. Dieses Vorgehen scheint im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz besonders geboten, da „Ausfüllempfehlungen“ von korporatistischen Akteuren so keine Verzerrung von Forschungsergebnissen nach sich ziehen.

3 BÜRGERBETEILIGUNG ALS HERAUSFORDERUNG IN DER FREIWILLIGKEITSPHASE

Die Freiwilligkeitsphase als zeitlich befristete Handlungs- und Entscheidungschance ist ein hoch experimentelles Verfahren, ebenso wie die mögliche Bürgerbeteiligung in dieser Phase. In der Reformdebatte wird das Instrument einer Freiwilligkeitsphase in Detailfragen der Ausgestaltung insbesondere der darauf folgenden gesetzlichen Regelungen (als „Zwangsfusionen“) kritisiert, aber als Instrument „Freiwilligkeit“ und eine damit verbundene Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht abgelehnt¹⁸. Im Folgenden wird der Untersuchungsgegenstand Bürgerbeteiligung genauer thematisiert.

3.1 Untersuchungsgegenstand Bürgerbeteiligung

Seit den 90er Jahren ist das Thema Bürgerbeteiligung bundesweit stärker in den Fokus von Politik und Verwaltung geraten. Moderne Verwaltungen begreifen sich zunehmend als Dienstleister und Bürgerinnen und Bürger werden demzufolge mehr und mehr als ‚Kunden‘ gesehen, die wertvolle Informationen liefern und durch ihr Engagement als „Co-Produzenten“ öffentliche Leistungen erbringen. Dies gelingt vor allem in den Kommunen, weil Bürgerinnen und Bürger dort näher an den Problemen sind und deren Komplexität i.d.R. überschaubarer ist¹⁹.

Dabei ist Bürgerbeteiligung gewiss kein politisches Allheilmittel. Schon gar nicht ist intensive Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern Garant für politische Akzeptanz und Konfliktvermeidung. Auch eine Politik mit intensivierter Bürgerbeteiligung bleibt riskant. Allerdings spricht vieles für die Annahme, dass die politischen Risiken bei veränderter Bürgerbeteiligung größer sind. In der Sprache der Ökonomie: Die im laufenden Prozess zu erbringenden hohen Transaktionskosten sollten sich im Rahmen von Akzeptanz- und Legitimationsgewinnen amortisieren.

¹⁸ vgl. GStB RLP 2010: 4

¹⁹ vgl. Holtkamp 2001: 21)

Wenn auch die Skepsis gegenüber einer verstärkten Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in weiten Teilen von Politik und Verwaltung verbreitet ist²⁰; so zeigt die Forschung, dass allein die Existenz bzw. Möglichkeit von Beteiligungsverfahren ein Druckpotenzial aufbauen und der nachdrückliche Verweis auf dieses Potenzial bei besonders strittigen Vorhaben Volksvertretungen zum Einlenken bewegen kann. Auch das Argument, dass z. B. Volksentscheide Bürgerinnen und Bürger vor eine undifferenzierte „Alles oder Nichts“-Alternative stellen, kann entkräftet werden, denn im Grunde ist dies mit dem Charakter einer parlamentarischen Schlussabstimmung vergleichbar. Deshalb ist das Design des Entscheidungsfindungsverfahrens maßgeblich²².

Es kommt darauf an, die Bürgerinnen und Bürger vom Reformbedarf zu überzeugen, sie mitzunehmen und am Veränderungsprozess zu beteiligen. In der Freiwilligkeitsphase hat sich die Handlungs- und Gestaltungsarena von der Landesebene auf die Ebene der betroffenen Gebietskörperschaften ausgeweitet – bis zum Ende der Freiwilligkeitsphase.

In der Freiwilligkeitsphase sind die kommunalen Gebietskörperschaften mit einer ungewohnten Situation konfrontiert, da sie jetzt selbst zu einem gewissen Grad das Heft in der Hand haben und möglichen Gestaltungsspielraum nutzen können. Dabei müssen zwangsläufig neue Wege, gerade im Bereich möglicher Bürgerbeteiligung, beschritten werden. Diese Phase hat hohen experimentellen Charakter und es müssen folgende unterschiedliche Konfliktpotenziale bzw. Spannungsverhältnisse berücksichtigt und überwunden werden:

3.2 Juristische vs. sozialwissenschaftliche Sichtweisen

Aus *juristischer Perspektive* lässt die Landesverfassung lediglich konsultativ-mitgestaltende Verfahren zu. Plebiszitäre Verfahren, wie z. B. der Volksentscheid, haben zwar Entscheidungsfunktion, aber aufgrund einer vorgegebenen Ja-Nein-Entscheidung keinen Mitgestaltungscharakter. Nur eine Änderung der Landesverfassung würde die Einführung plebiszitär-mitgestaltender Elemente ermöglichen.

Aus *sozialwissenschaftlicher Sicht* ist die Qualität der Teilhabe an Entscheidungsprozessen und damit die Weiterentwicklung der Demokratie von Interesse. Dabei können auch rein konsultative Verfahren hilfreich sein, wenn durch Deliberation²³ Kommunikationsprozesse initiiert werden und damit auch politischer Einfluss, ggf. auch politischer Druck, ausgeübt wird. Hierbei gilt es zu bedenken, dass konsultative Verfahren nicht als „Spielwiese“ missverstanden werden dürfen, weil auch sie politische Erwartungen generieren. Je aufwändiger konsultative Verfahren durchgeführt werden, desto größer werden die Erwartungen der Beteiligten. Und mit zunehmender Medienresonanz nimmt auch der öffentliche Druck zu.

²⁰ Dem „klassischen“ Einwand, gegen eine direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger spreche deren mangelnde Kompetenz, ist Max Weber schon vor rund einhundert Jahren entgegengetreten; schließlich müsse ein Bürger auch kein Schuster sein, um zu wissen, ob ein Schuh drücke (vgl. Weber 1976: 866). Vielmehr gehe es um die staatsbürgerliche Kompetenz, die nicht mit der Sachverständigenkompetenz vergleichbar sei. Wenn allein die Sachverständigenkompetenz als Maßstab genommen würde, dann würde dies zu einer elitären Expertendemokratie führen.

²² vgl. Jung 1995: 616; 675

²³ Deliberation meint dabei einen klugen diskursiven Beratungs- und Abwägungsprozess (vgl. Habermas 1983).

3.3 Legitimität vs. Kontrolle

Ernst gemeinte politische Beteiligungsverfahren können zur Förderung politischer Akzeptanz und damit auch zur Legitimation politischer Entscheidungen beitragen. Beteiligungsinteresse und Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger können steigen. Andererseits kann dadurch ein Kontrollverlust der Exekutive über den mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verhandelnden Prozess entstehen. *Bürgerbeteiligung enthält insofern immer auch ein Element politischer Unberechenbarkeit*; ganz abgesehen davon, dass es nicht immer nur uneigennütige Motive sind, die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung motivieren. Bürgerbeteiligung birgt ein Risiko, das einerseits um der Freiheit willen eingegangen werden muss, das andererseits aber auch die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit von Politik bzw. Administration nicht blockieren sollte.

Die repräsentative Demokratie darf nicht gegen direktdemokratische Verfahren ausgespielt werden. Bürgerbeteiligung mit plebiszitärem Charakter könnte das Parlament zu sehr unter Druck setzen und Abwehrreaktionen hervorrufen. Andererseits stellt sich die Frage, wie sinnvoll die strikte Unterscheidung zwischen repräsentativdemokratisch vs. bürgerdemokratisch angesichts der Komplexität politischer Prozesse heute noch ist. So zeigt die Debatte um die Modernisierung des Staates, dass die Vorstellung eines hoheitlichen, allein über Repräsentativorgane entscheidenden Staates mehr und mehr von Staatsvorstellungen abgelöst wird, in denen der Staat in ein komplexes System von Akteuren und Prozessen eingebunden ist. Neuere Charakterisierungen wie „Verhandlungsstaat“, „kommunizierender Staat“, „Gewährleistungsstaat“ etc. verdeutlichen den Wandel in einem Staatsverständnis, in dem auch über eine diskursivere bzw. zu aktivierende Rolle der Bürgerinnen und Bürger nachgedacht wird.

3.4 Politische „Spielwiese“ vs. tatsächliche Entscheidungsalternative

Bürgerbeteiligung als politische ‚Spielwiese‘ oder als ‚Beschäftigungsprogramm‘ führt sich selbst ad absurdum. Wenn Bürgerbeteiligung – in welcher Form auch immer – initiiert wird, so muss sie ernst genommen werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Konsequenzen ihres Engagements spüren, ggf. aber auch informiert und überzeugt werden, warum ihren Vorschlägen nicht gefolgt werden kann. Je klarer Entscheidungsalternativen diskutiert werden, desto größer wird die Bereitschaft zum Engagement sein. Die Frage ist allerdings, inwieweit die Politik tatsächlich bereit bzw. in der Lage ist, die in Bürgerbeteiligungsverfahren gefundenen Lösungen überhaupt umzusetzen.

Durch den Einsatz von Bürgerbeteiligung können folgende Wirkungen erzielt werden²⁴:

- Zusätzliche gesellschaftliche Ressourcen können erschlossen und neue Partizipationsmöglichkeiten begründet werden.
- Entscheidungsrelevante Daten können ermittelt und an die Entscheidungsebene weitergegeben werden. So können fachspezifisch verengte Sichtweisen aufgebrochen und bürgernahe Gesichtspunkte in die Lösungsideen integriert werden.
- Bürgerinnen und Bürger können angeregt werden, über den Beteiligungsprozess hinaus freiwillig aktiv zu werden und sich weiter zu engagieren.
- Politikverdrossenheit kann entgegengewirkt werden.

Im Folgenden werden die Einstellungen der ausgewählten Akteure dargestellt, um das Spannungsfeld Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase – aus Sicht der Betroffenen lokalpolitischen Elite – (be)greifbar zu machen.

²⁴ vgl. von Trott zu Solz/Wimmer 2001: 471

4 FORSCHUNGSFELD „BÜRGERBETEILIGUNG IN DER FREIWILLIGKEITSPHASE“

Der vorliegende Leitfaden analysiert den „Nährboden“ und die Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In diesem grundlegenden Kapitel werden die Einstellungen der politischen Eliten in betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften zur Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und speziell für das Forschungsfeld „Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase“ dargestellt. Darauf aufbauend wird in den folgenden Kapiteln eine Typologie (Kapitel 5) betroffener kommunalen Gebietskörperschaften und ein dazugehöriges Phasenmodell (Kapitel 6) entwickelt. Diese bilden die Basis dieses Leitfadens. Mit Hilfe der entwickelten „Balanced-Score-Card“ (Kapitel 7) können sich kommunale Gebietskörperschaften in der Freiwilligkeitsphase orientieren und ihre Bürgerbeteiligungsprozesse anhand des vorgeschlagenen „Methodenkoffers“ (Kapitel 8) planen und vorbereiten.

4.1 Datenerhebung: Teilstandardisierte Leitfadeninterviews

Der Grundgedanke von Stichproben ist das Induktionsprinzip, bei dem von besonderen (ausgewählten) auf allgemeine Fälle geschlossen wird. Hier wird die „Systematische Stichprobe“²⁵ gewählt, bei der bestimmte Vorinformationen über die auszuwählenden Fälle genutzt werden²⁶. In einem ersten Schritt wurde gemeinsam mit der Kommunalabteilung des Ministeriums des Innern und für Sport eine Liste von betroffenen Gebietskörperschaften zusammengestellt. Der Minister des Innern und für Sport Karl Peter Bruch informierte mit Schreiben vom 25. Februar 2010 die für ein Interview in Frage kommenden Kommunen und forderte sie dazu auf, über ihren aktuellen Stand in der Freiwilligkeitsphase der wissenschaftlichen Begleitforschung (unter der Zusicherung von Anonymität²⁷) zu berichten.

Telefonisch wurde mit der jeweiligen Verwaltungsspitze Kontakt hergestellt und das methodische Konzept erläutert. Die Ansprechpartner wurden gebeten Interviewpartner zu benennen, diese einzuladen und Räumlichkeiten für die Befragung zur Verfügung zu stellen. Insgesamt wurden die folgenden Gebietskörperschaften besucht und die

²⁵ Verallgemeinerungen im Sinne mathematisch-statistischer Modelle sind nach diesem Verfahren nicht möglich.

²⁶ „Das Ziel der qualitativen Stichprobenziehung kann deshalb hinsichtlich der untersuchten Fallzahlen nicht statistische Repräsentativität sein, vielmehr kann es nur darum gehen, dass die im Untersuchungsfeld tatsächlich vorhandene Heterogenität in den Blickpunkt gerät. Mit der gezielten Auswahl möglichst unterschiedlicher, z. T. extremer Fälle wird dieses Ziel weit besser erreicht als durch den Versuch, die Verteilung

spezifischer Merkmale in einer Population durch ein entsprechendes Sample abzubilden“ (Kelle/Kluge 1999: 99).

²⁷ Um die Anonymität der Befragten zu gewährleisten, werden die verwendeten Zitate anonymisiert dargestellt z. B. (3/1-5). Die erste Zahl entspricht einer zuordenbaren Interviewnummer und das mit Bindestrich verbundene Zahlenpaar kennzeichnet die codierte Passage im Interview.

Verbandsbürgermeisterinnen und Verbandsbürgermeister (bzw. Stadtbürgermeisterinnen und Stadtbürgermeister) und Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister sowie die Fraktionsvorsitzenden im Verbandsgemeinderat, Beigeordnete sowie Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen befragt:

Tabelle 2: Untersuchte Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaften
Stadt Osthofen
Verbandsfreie Gemeinde Budenheim
Verbandsfreie Alsenz-Obermoschel
Verbandsfreie Bad Münster am Stein Ebernburg
Verbandsfreie Braubach
Verbandsfreie Hillesheim
Verbandsfreie Hochspeyer
Verbandsfreie Kröv-Bausendorf
Verbandsfreie Loreley
Verbandsfreie Neumagen-Drohn
Verbandsfreie Otterbach
Verbandsfreie Otterberg
Verbandsfreie Thalfang am Erbeskopf
Verbandsfreie Waldsee

Dieser Teilnehmerkreis kommunaler Eliten²⁸ und Entscheider (Positionsansatz) – mit ihrem spezifischen Fachwissen – ermöglicht eine breite und differenzierte Analyse. Die Datenerhebung fand im Zeitraum April bis Juli 2010 statt. Insgesamt wurden 155 Interviews mittels eines zuvor entwickelten und getesteten teilstandardisierten Interviewleitfadens durchgeführt. Die Vorgehensweise lässt sich als „hybrid“ bezeichnen. Denn während sich im standardisierten Interviewteil

die Befragten auf das Relevanzsystem „des Forschers“ einlassen mussten, konnten sie sich im explorativen Teil an ihrem eigenen Relevanzsystem orientieren²⁹. Abgefragt wurden insbesondere Einschätzungen zur Bürgerbeteiligung und Vorstellungen zu deren Ausgestaltung in der Freiwilligkeitsphase. Des Weiteren wurden die konkrete Situation sowie Bedingungen und Problemlagen vor Ort erfasst. Die Interviews dauerten in der Regel jeweils ca. eine Stunde; dies hing auch davon ab, inwieweit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Möglichkeit nutzten, offene Fragen detailliert zu beantworten.

4.2 Strukturdaten der Befragten

92,9 Prozent der Befragten (N=155) sind männlich und 7,1 Prozent weiblich. Das Durchschnittsalter der Befragten liegt bei 54,63 Jahren. Die Mitgliedschaft in Parteien bzw. Wählergruppen verteilt sich folgendermaßen: 32 Prozent CDU, 27 Prozent SPD, 19 Prozent Freie Wähler, 5 Prozent FDP, 1 Prozent Bündnis90/Grüne. 16 Prozent der Befragten sind nicht Mitglied einer Partei.

Tabelle 3: Parteizugehörigkeit (N=155)

Parteizugehörigkeit	Prozent
CDU	32
SPD	27
FWG	19
FDP	5
B90/Grüne	1
Parteilos	16

²⁸ Gerade für das Bundesland Rheinland-Pfalz bietet sich der Elitenansatz besonders an, denn es liegt nach Bayern und Baden-Württemberg in der „Spitzengruppe“ der kommunalen „Exekutivdominanz“ (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind machtpolitisch gegenüber ihren Räten im Vorteil) der deutschen Bundesländer (vgl. Flick 2010: 51).

²⁹ vgl. Honer 1993: 100

Da sich die Untersuchung auf die kommunalen Eliten in den jeweiligen Gemeinden und Verbandsgemeinden fokussierte, sind Vertreterinnen und Vertreter folgender Gruppen interviewt worden:

Die Ortsbürgermeister (45,5 Prozent) und Fraktionsvorsitzenden (23,6 Prozent) bzw. Beigeordneten (20 Prozent), Verbandsbürgermeister (7,9 Prozent) sowie Parteivertreter (1,8 Prozent) und Vertreter von Bürgerinitiativen (1,2 Prozent).

Tabelle 4: Verteilung politischer Funktions-trägerinnen und Funktionsträger (Mehrfachnennung möglich: N=165)

Funktion	Prozent
Verbandsbürgermeister bzw. Stadtbürgermeister	7,9
Ortsbürgermeister	45,5
Fraktionsvorsitzende	23,6
Beigeordnete	20,0
Parteivertreter	1,8
Bürgerschaft/Initiative	1,2

4.3 Einstellung zur Reform: Ausgangslage und Problemwahrnehmung

Zunächst wird die Problemwahrnehmung der kommunalen Eliten dargestellt. Diese sind der Meinung, dass eine Kommunal- und Verwaltungsre-

form insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung sowie der finanziellen Belastungen in den Kommunen notwendig ist.

Tabelle 5: Problemwahrnehmung der kommunalen Eliten

	Demographischer Wandel (N=152)	Finanzsituation (N=154)	Informationstechnologie (N=155)
Prozent			
Trifft völlig zu	65,1	49,4	51,0
Trifft eher zu	23,7	30,5	31,6
SUMME	88,8	79,9	82,6
Trifft eher nicht zu	6,6	13,0	14,2
Trifft gar nicht zu	4,6	7,1	3,2

Auch die angespannte Finanzlage in den Kommunen wird als Reformgrund deutlich. Durch die neuen Kommunikationstechnologien versprechen

sich die meisten Befragten zudem Vorteile im Hinblick auf Kosteneinsparungen und optimierbaren Bürgerservice.

Tabelle 6: Reformziele

	Bürgernähe weiterentwickeln (N=152)	Kommunalisierung von Aufgaben (N=152)	„Mehr Demokratie“ (N=155)
Prozent			
Trifft völlig zu	67,1	44,1	31,2
Trifft eher zu	25,0	34,9	36,4
SUMME	92,1	79,0	67,6
Trifft eher nicht zu	3,9	20,4	26,0
Trifft gar nicht zu	3,9	0,7	6,5

Die Mehrheit der Befragten spricht sich dafür aus, dass möglichst viele Aufgaben von höheren Ebenen auf die kommunale Ebene verlagert werden (unter Beachtung des Konnexitätsprinzips). Fast alle Befragten stimmen darüber hinaus zu, dass sich die Verwaltung zu einem bürgernahen Dienstleister weiterentwickeln soll. Diejenigen, die dem nicht beipflichten konnten, gaben im qualitativen Teil der Befragung an, dass sie bereits solch eine Verwaltung hätten.

Der Aussage, dass die Kommunal- und Verwaltungsreform „mehr Demokratie“ als Ziel haben sollte, stimmt zwar die Mehrheit der Befragten zu (67,6 Prozent stimmen völlig bzw. eher zu), aber 32,5 Prozent billigten dieses Reformziel eher nicht bzw. gar nicht – meist mit dem Verweis, dass die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung ausreichen.

4.4 Einstellungen zur Freiwilligkeitsphase

Eine sehr deutliche Mehrheit der Befragten (83,8 Prozent; N=154) befürworten die Freiwilligkeitsphase für ihre Gebietskörperschaft

(„Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“). Die Zustimmung zur Freiwilligkeitsphase ist hierbei von der Parteimitgliedschaft unabhängig.

Tabelle 7: Einstellungen zur Freiwilligkeitsphase nach Parteizugehörigkeit (N=129)

Befürwortung Freiwilligkeitsphase					
Parteizugehörigkeit	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Gesamt
CDU	30	8	4	7	49
SPD	28	6	3	4	41
FDP	5	2	1	0	8
B90/Grüne	2	0	0	0	2
FWG	23	4	0	2	29
Gesamt	88	20	8	13	129

In ihren Ausführungen betonen die Befragten, dass ihre Zustimmung zur Freiwilligkeitsphase auf den sonst drohenden gesetzlich zu erwartenden Konsequenzen beruht. Gleichzeitig gehen fast alle Befragten davon aus, dass selbst ein Regierungswechsel den Handlungsdruck von Gebietszusammenschlüssen nicht verändern würde. Die Möglichkeit, die eigene Zukunft in einem gewissen Rahmen selbst gestalten zu können, wird be-

sonders hervorgehoben und korreliert mit dem intendierten Ziel der Freiwilligkeitsphase (vgl. Innenministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 7). Die Mehrheit der Befragten geht deshalb davon aus, dass in ihrer Kommune die Freiwilligkeitsphase genutzt wird. „Das wäre auf jeden Fall gekommen. Wir sind also allein mit den Aufgaben, die wir zu bewältigen haben und schaffen das nicht“ (57/32-32).

Tabelle 8: Freiwilligkeitsphase nutzen (N=152)

Prozent	
Trifft völlig zu	44,7
Trifft eher zu	30,9
SUMME	75,6
Trifft eher nicht zu	15,1
Trifft gar nicht zu	9,2

Die überwiegende Mehrheit der Befragten (77,7 Prozent) hält Bürgerbeteiligung für ein Werkzeug effizienten Regierens und befürwortet, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Pla-

nung der Reform beteiligt werden (88,8 Prozent). So möchte denn auch die Mehrheit der Befragten (59,6 Prozent) die Bürgerinnen und Bürger bei der Freiwilligkeitsphase vor Ort beteiligen.

Tabelle 9: Einstellung zu Bürgerbeteiligung im Reformkontext

	Beteiligung ist Werkzeug effizienten Regierens (N=153)	Befürwortung der Bürgerbeteiligung bei der Reform-Planung (N=151)	Vor-Ort-Beteiligung in der Freiwilligkeitsphase (N=151)
Prozent			
Trifft völlig zu	24,8	60,3	36,4
Trifft eher zu	52,9	28,5	23,2
SUMME	77,7	88,8	59,6
Trifft eher nicht zu	20,9	7,3	27,8
Trifft gar nicht zu	1,3	4,0	12,6

Begründet wird dies von den Befragten insbesondere mit der dadurch entstehenden Legitimation. Als besonders sinnvoll erachten die Befragten so genannte dialogorientierte bzw. moderierte Verfahren (46 Prozent), auf deren Anwendungsmöglichkeiten im Kapitel 8 weiter eingegangen wird.

Tabelle 10: Art der Beteiligung (Mehrfachnennung möglich; N=219)

Prozent	
Einwohnerbefragung	35,2
Moderiertes Verfahren	46,1
Bürgerbegehren bzw. -entscheide	15,5
keine Beteiligung	3,2

4.5 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung

Die überwiegende Mehrheit der Befragten halten finanzielle Unterstützung, die Bereitstellung von Sachverstand und Unterstützung bei Beteiligungsprozessen für Erfolgsfaktoren der Freiwilligkeits-

phase, wobei Unterstützung bei Beteiligungsprozessen mit knapp 90 Prozent („Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“) am meisten von den Befragten angefordert wird.

Tabelle 11: Unterstützungsmaßnahmen seitens der Landesregierung

	Finanzielle Unterstützung (N=154)	Sachverstand bereitstellen (N=153)	Unterstützung bei Beteiligungsprozessen (N=155)
Prozent			
Trifft völlig zu	68,8	66,7	54,8
Trifft eher zu	14,9	20,9	34,8
SUMME	83,7	87,6	89,6
Trifft eher nicht zu	5,8	8,5	5,8
Trifft gar nicht zu	10,4	3,9	4,5

In der qualitativen Untersuchung wird deutlich, dass die Punkte Sachverstand³⁰ bereitstellen und Hilfe bei Bürgerbeteiligungsprozessen von den Befragten meist in einer „Klammer“ gesehen wird. Sachverstand in Bezug auf eine belastbare Datenlage wird insbesondere als erste Grundvoraussetzung für erfolgreiche Bürgerbeteiligung verstanden. Externe Unterstützung bei Beteiligungsprozessen wird ausdrücklich auf Grund der Wahrung von Neutralität und Prozesstransparenz als notwendig betrachtet. Teilweise wird auch auf eine „Überforderung“ verwiesen, da komplexe Bürgerbeteiligung jenseits der bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht zum Aufgabenbereich und Verwaltungsalltag der Befragten gehört.

„Selbst die Verwaltung hier, wäre überfordert [...]. Weil keiner von uns das Wissen hat. Das ist etwas Neues ... da sind auch wir dann die Laien, selbst die Ortsbürgermeister oder Beigeordneten“ (65/18-19). Dieses Ergebnis kann nicht überraschen, da diese Form der Freiwilligkeitsphase für alle Beteiligten „Neuland“ ist und die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase ein „Experiment im Experiment“ darstellt.

Es wird auch deutlich, dass Beteiligungsprozesse speziell von Ortsgemeinden gefordert werden. Vertreterinnen und Vertreter von Ortsgemeinden verweisen darauf, dass sie teilweise nicht in Verhandlungen mit anderen Fusionspartnern einbezogen werden und daher auch keine übermäßige Verpflichtung empfinden, sich an Beschlüsse oder Ergebnisse zu halten.

³⁰ „hard facts“, also insbesondere ökonomische Daten und Verteilungskonflikte und „soft facts“, d. h. Unterstützung bei der Planung und Realisierung von Beteiligungsprozessen.

5 TYPOLOGIE BETROFFENER KOMMUNALER GEBIETSKÖR- PERSCHAFTEN

Grundlage von Situationsanalysen ist die Orientierung an bestimmenden Ideal-Typen. Der typisierenden Beschreibung kommt hierbei eine hohe Bedeutung für die erklärende Modellierung sozialer Prozesse zu³¹. Von Typologisierung kann dann gesprochen werden, wenn einzelne Aspekte eines empirischen Phänomens zugespitzt und als überindividuell typisch angesehen werden können, ohne dass diese in kristalliner Form in der sozialen Wirklichkeit vorkommen müssten³², d. h. eine Typologie soll auf der Ebene der Typen³³ möglichst „intern“ homogen und auf der Ebene der Typologie³⁴ „extern“ heterogen sein³⁵. Eine Typologie ist das Ergebnis eines Gruppierungsprozesses, bei dem Untersuchungsobjekte – hier Kommunen mit „vordringlichem Änderungsbedarf“³⁶ – mit Hilfe zuvor definierter Merkmale in Gruppen eingeteilt werden. Typologien können dabei helfen, die Komplexität der Welt zu reduzieren. Durch Typisieren werden Phänomene im Hinblick auf pragmatisch relevante Ähnlichkeiten in handhabbare wertneutrale „Schubladen“ strukturiert³⁷. „Grundsätzlich lassen sich zwei Verfahren zur Bildung von „Typen“ unterscheiden: Verfahren der empirischen Klassifikation – die sog. natürliche Klassifikation – und die Typenbildung durch gedankliche Abstraktion“.

Bei der natürlichen bzw. empirischen Klassifikation erfolgt die Typenbildung (Realtypen) anhand empirisch erhobener Daten aus möglichst zahlreichen Fällen, deren Komplexität mittels induktiver Verfahren reduziert und gebündelt wird³⁹. Gedanklich konstruierte Typenbildung (Ideal-typen) hingegen reduziert die Komplexität nicht alleine anhand von empirischen Klassifikationen, sondern nach theoretischen Gesichtspunkten bzw. nach bestimmten typologischen Regeln. Vielfalt soll so durch den logisch-gedanklichen Bezug auf wesentliche Merkmale systematisch nach einem „idealen“ Zusammenhang geordnet und zusammengefasst werden⁴⁰. Typologische Regeln fassen Elemente des Merkmalsraumes mit gleicher Anzahl „erfüllter“ Bedingungen zusammen. In der Forschungspraxis gehen empirisch-induktive und die gedanklich-deduktive Typenbildung ineinander über⁴².

³¹ vgl. Esser 1999: 475

³² vgl. Lamnek 2005: 687

³³ Hierunter wird das Gemeinsame desselben Typus verstanden.

³⁴ Die „Ebene der Typologie“ zeigt Unterschiede und Differenzen zwischen den verschiedenen Typen auf.

³⁵ vgl. Kelle/Kluge 1999: 83

³⁶ Bruch 2009

³⁷ vgl. Pundt/Nerdinger 2006: 5

³⁹ vgl. Esser 1999: 475f.

⁴⁰ Merkel 2010: 22

⁴² vgl. Esser 1999: 478ff.

Typenbildung bietet sich für den Auftrag der wissenschaftlichen Begleitforschung an, da generalisierte Sinnzusammenhänge erstellt werden können, die es erlauben, eine Verbindung zwischen verschiedenen Handlungssituationen in den untersuchten kommunalen Gebietskörperschaften und generellen Handlungsmustern, die für die Gesamtheit der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gelten, herzustellen. „Die Termini ‚Sinn‘ bzw. ‚Sinnzusammenhang‘ bezeichnen als solche bereits eine Form der Deutung von Handlungssituationen, welche über das Hier und Jetzt einmaliger Konstellationen hinaus verweist“⁴³.

5.1 Vorgehensweise zur „Bestimmung“ von Idealtypen

Idealtypen sind generellen Charakters und implizieren damit heuristische Deutungshypothesen⁴⁴. Zur Analyse und Bestimmung von Idealtypen lassen sich drei Analyseschritte unterscheiden, die in der Praxis meist nicht streng voneinander getrennt werden können⁴⁵:

Erster Schritt – Die Wissensprüfung:

Hier werden auf Grund des bestehenden bereits existierenden Hintergrundwissens und des damit entstehenden Vorwissens bzw. Vorverständnisses erste Überlegungen angestellt und ein vorläufiger Rahmen skizziert.

Zweiter Schritt – Das Fortdenken:

Hier wird der vorläufige Idealtyp getestet, und „gereinigt“, damit als Ergebnis nur noch die wesentlichen Variablen, die zur Bestimmung des Idealtyps notwendig sind, übrig bleiben.

Dritter Schritt – Die Erfahrungsprobe:

Hier wird der gebildete Idealtyp mit realen Einzelfällen, die sich von ihm in einer Variablen unterscheiden, abgeglichen. Er wird also auf seine Tauglichkeit getestet. Erweist sich ein Idealtyp als geeignet, kommt er zum Einsatz. Ist er hingegen nur zum Teil geeignet, muss er entsprechend modifiziert bzw. verbessert werden⁴⁶.

Das Vorgehen bei der Kontrastierung von Idealtypen umfasst ebenfalls drei Schritte⁴⁷, die analog zu den oben genannten Schritten zur Entdeckung von Idealtypen angewandt werden:

Erster Schritt – Die fallvergleichende Kontrastierung:

Der Vergleich zwischen verschiedenen beobachteten Fällen und Vorgängen ermöglicht, typische Grundmuster zu identifizieren und idealisiert darzustellen.

Zweiter Schritt – Der idealtypische Aufriss:

Qualitative Daten ermöglichen eine detaillierte Illustration der möglichen Variablen sowie die argumentative Begründung der Reduktion auf diese bestimmten Variablen.

Dritter Schritt – Konfrontation zwischen Idealtyp und empirischen Fällen:

Bei der Feststellung der Nicht-Tauglichkeit eines gebildeten Idealtyps können durch qualitative Daten die aufgetretenen Differenzen zwischen dem empirischen Fall und einem/seinem Idealtyp erklärt werden.

Letztendlich muss der finale Idealtyp umfassend charakterisiert und beschrieben werden⁴⁸. Auch hierfür sind gerade qualitative Daten besonders hilfreich. Abbildung 1 fasst die Forschungsschritte in einem Stufenmodell zusammen, anhand dessen die weitere Untersuchung ausgerichtet ist.

⁴³ Weiß zitiert nach: Greve 2009: 113

⁴⁴ vgl. Schluchter 2009: 216

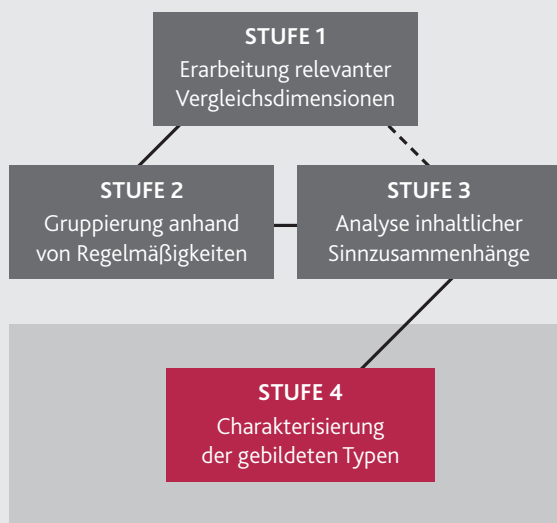
⁴⁵ vgl. Gerhard 1986: 52ff.

⁴⁶ vgl. Pundt/Nerdinger 2006: 5

⁴⁷ vgl. Flick 1987: 252

⁴⁸ vgl. Pundt/Nerdinger 2006: 16

Abbildung 1: Stufenmodell empirisch begründeter Typenbildung



Quelle: Kluge 1999: 261

Die Verbindung von Stufe 3 zu Stufe 1 macht deutlich, dass die ersten drei Stufen zwar logisch aufeinander aufbauen, aber bei Bedarf wie ein Kreislauf angewandt werden können, bis der optimale Sättigungsgrad erreicht und der Idealtyp gebildet werden kann. Der Sättigungspunkt ist erreicht, wenn – durch wissenschaftliches und vorwissenschaftliches Strukturwissen des Forschers gestützt – eine tiefgreifende Einsicht in den Fall möglich ist und es gelingt, Intuitives durch Vergleich mit weiterem Fallmaterial zu bestätigen⁴⁹.

Gerade qualitative Daten dienen zur Kontrastierung von Idealtypen. Durch das teilstandardisierte Leitfadenterview lässt sich ein „dichtes“ Informationsraster gewinnen⁵⁰. Als Datenbasis kommen die qualitativen und quantitativen Ergebnisse der erwähnten Leitfadengespräche zum Einsatz.

Weiteres empirisches Material bilden Stellungnahmen, Pressemitteilungen, Medienberichterstattung, aktuelle Urteile und Gutachten sowie jegliche Informationsquellen, die der wissenschaftlichen Erkenntnis notwendig und dienlich erscheinen. Es handelt sich um einen „ganzheitlichen, triangulativen Datenkonstitutionsprozess“⁵¹. Damit ist gemeint, dass ein Phänomen mit verschiedenen Methoden untersucht wird und dadurch unterschiedliche Aspekte desselben Phänomens erfasst werden und sich komplementär zu einem gemeinsamen Bild vervollständigen⁵². Das Forschungsprogramm besteht aus folgenden vier generellen Auffassungen⁵³.

1. Es geht um eine soziale Konstruktion der Wirklichkeit.
2. Ein verstehender Zugang zur Wirklichkeit ist unumgänglich.
3. Eine fallbezogene Untersuchung mit einer sich daran anschließenden Möglichkeit der Typenbildung ist zentral.
4. Der Forscher muss sich unmittelbar auf die Praxis einlassen.

Mit Hilfe dieser Voraussetzungen lässt sich ein Forschungsfokus auf das Untersuchungsobjekt und das empirische Material legen.

⁴⁹ vgl. Gerhardt 1986: 70f.

⁵⁰ Ohne in der Aufbereitung und Darstellung des Materials die Besonderheiten des Einzelfalles vernachlässigen und ohne explorierende Wissensvorräte alleine in Apriori-Kategorien zwingen zu müssen ist es möglich, eine zuverlässige Basis zum Aufbau differenzierter Typologien zu entwickeln (vgl. Honer 1993: 79f.).

⁵¹ Honer 1993: 30

⁵² vgl. Kelle 1999: 7,16

⁵³ vgl. Honer 1993: 34

5.2 Erarbeitung von Vergleichsdimensionen

Eine fallvergleichende Kontrastierung basiert grundsätzlich auf Vergleichsdimensionen, die oft zu Beginn des Forschungsprozesses weitgehend implizit feststehen und im Laufe des Forschungsprozesses aus der Analyse des empirischen Materials expliziert werden können⁵⁴. Im konkreten Fall der kommunalen Gebietskörperschaften, die für die Freiwilligkeitsphase in Betracht kommen, konnten drei allgemeine Vergleichsdimensionen herausgearbeitet werden, die im Folgenden dargestellt werden⁵⁵.

5.2.1 Dimension: Ausgangslage und Problemdruck

Diese Dimension umfasst die spezifische Situation und Ausgangslage der kommunalen Gebietskörperschaft und bezieht Faktoren, wie Finanzausstattung, demographische Entwicklung sowie angemessene Größen nach 30 Jahren Entwicklung. Ebenfalls wird die Anzahl und „Qualität“ möglicher Fusionspartner erfasst.

5.2.2 Dimension: Freiwilligkeitsphase nutzen

Diese Dimension umfasst die Einstellung der lokalen, kommunalen Eliten bzgl. der Frage, ob und in wieweit die Freiwilligkeitsphase als Gestaltungsmöglichkeit gesehen wird, oder, ob nicht Abwarten, Spielen auf Zeit und die Hoffnung auf einen Regierungswechsel eigene Initiative nicht erforderlich machen.

5.2.3 Dimension: Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase

Diese Dimension beschreibt die Akteurskonstellationen und entsprechenden Motivationen, die bei Gesprächen und Verhandlungen in der Freiwilligkeitsphase von zentraler Bedeutung sind. Sie erfasst, ob, wie, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Ziel eine Beteiligung der Bevölkerung angedacht ist.

5.3 Typenbildung und Charakterisierung

Die Typologisierung der untersuchten kommunalen Gebietskörperschaften erfolgte in zwei Bearbeitungszyklen. Zuerst wurden kommunale Gebietskörperschaften separat analysiert und auf Basis formaler **struktureller** Gemeinsamkeiten sowie der Vergleichsdimension „Ausgangslage und Problemdruck“ gruppiert. Es zeigte sich, dass die Vergleichsdimension „Ausgangslage und Problemdruck“ zu keiner Differenzierung der untersuchten Fälle dienlich war, sondern als zugeschriebene Merkmale der Grundgesamtheit angesehen werden können. Im Rahmen der Befragung konnten zwei Pole identifiziert werden:

1. Befragte, die die Freiwilligkeitsphase nicht nutzen möchten, gehen davon aus, dass eine andere Regierungskonstellation im Land ihre Kommune „verschonen“ würde.
2. Der mit Abstand größte Teil der Befragten möchte allerdings die Freiwilligkeitsphase nutzen. Die Befragten gehen davon aus, dass bei keiner realistisch anzunehmenden Regierungskonstellation im Land davon auszugehen ist, dass die eigene kommunale Gebietskörperschaft von einer Reform verschont bliebe.

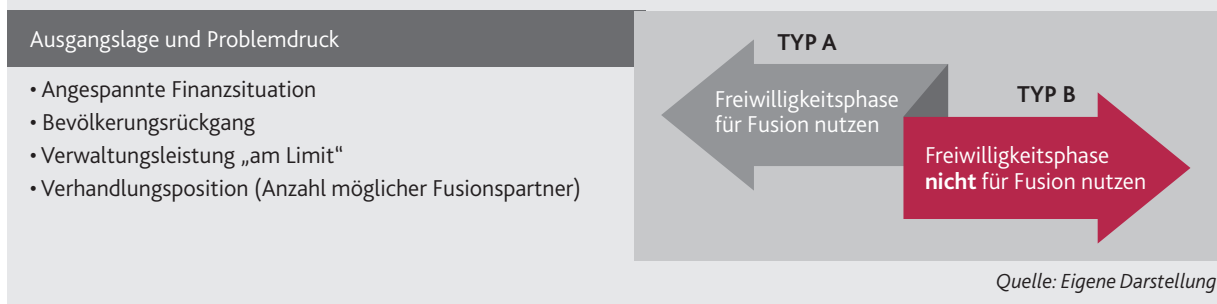
Die kommunalen Gebietskörperschaften wurden anhand der Vergleichsdimension „Freiwilligkeitsphase nutzen“ gruppiert. Die erste Vergleichsdimension spielt daher „nur noch“ eine illustrative Rolle bei der Typen-Beschreibung (vgl. Abbildung 2).

⁵⁴ vgl. Kelle/Kluge 1999: 98

⁵⁵ Die Reduktion auf drei Vergleichsdimensionen mag auf den ersten Blick „wenig gehaltvoll“ klingen. Doch bedingt die qualitative Forschung eines heuristischen Rahmenkonzepts,

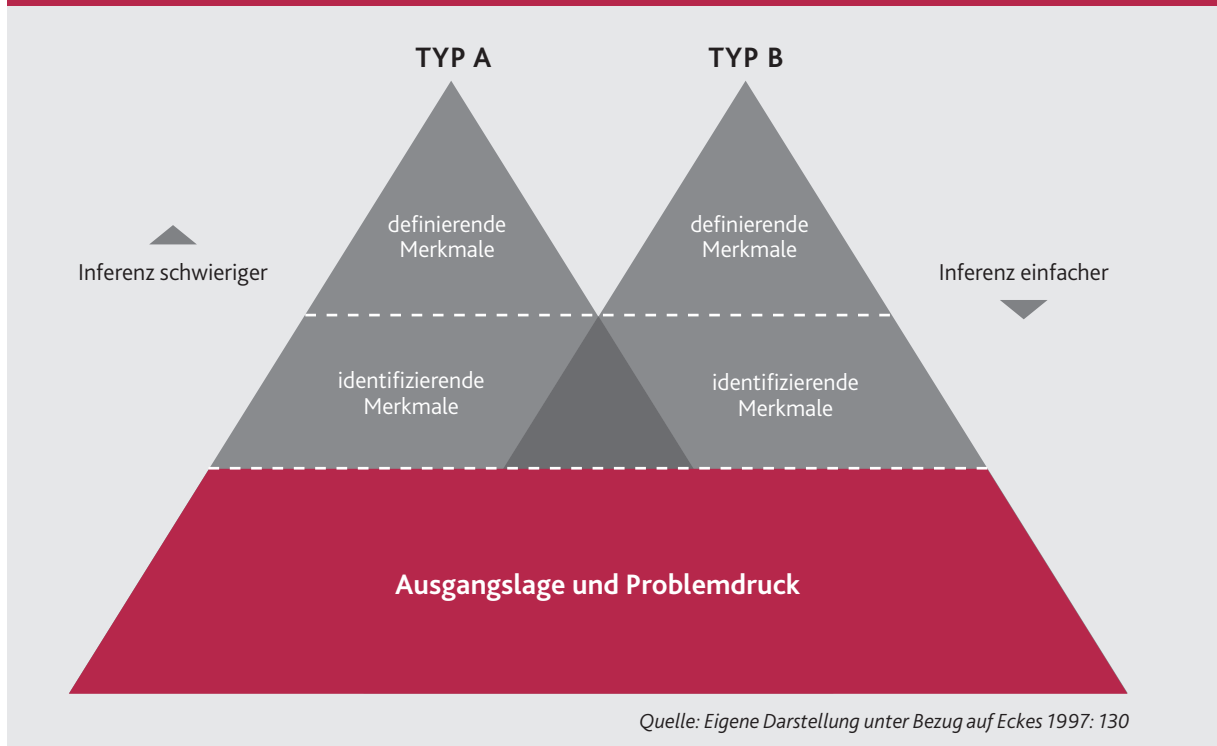
das möglichst abstrakt und offen angelegt ist um möglichst viele Sachverhalte im qualitativen Material „entdecken“ zu können (vgl. Kelle/Kluge 1999: 99).

Abbildung 2: Typenbildung – Grobraster nach „Freiwilligkeitsphase nutzen“



Die Bildung der Idealtypen lässt sich mit einem Pyramidenmodell verdeutlichen (vgl. Abbildung 3)

Abbildung 3: Pyramidenmodell von zwei Idealtypen einer Typologie von Gebietskörperschaften mit vordringlichem Änderungsbedarf



Die Pyramidenspitzen beinhalten die definierten Merkmale der Typen A und B. Der breite Sockel der Pyramiden bzw. der gemeinsame Pyramidenstumpf enthält identifizierte und zugeschriebene Merkmale der Grundgesamtheit (hier ist insbesondere die Ausgangslage und der Problemdruck relevant). Auf der Ebene der zugeschriebenen Merkmale sind die meisten Überschneidungen

der beiden Typen denkbar. Dies erschwert folglich die bottom-up-Inferenz (Schlussfolgerungen, die aus dem Merkmalsraum gezogen werden können). Der Forscher muss dies daher selbst bei der Typenbildung leisten. Gleichzeitig erleichtert dies aber die „top-down-Inferenz (Schlussfolgerungen, die aus den Typologien gezogen werden können). Unter dem **Aktions- und Handlungsgesichts-**

punkt und der Vergleichsdimension „Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase“ lässt sich die Typologie weiter ausdifferenzieren. Insgesamt kann zwischen sechs „spiegelbildlichen“ Typen unterschieden werden. Die Gültigkeit der Idealtypen hängt von ihrer intersubjektiven Evidenz ab⁵⁶. Daher lässt sich für diese Typen ein Szenarienmodell mit Handlungsempfehlungen ableiten.

Abbildung 4: Ausdifferenzierte Typen von betroffenen Gebietskörperschaften in der Freiwilligkeitsphase

Typologie betroffener kommunaler Gebietskörperschaften in der Freiwilligkeitsphase	
TYP A Freiwilligkeitsphase für Fusion nutzen	TYP B Freiwilligkeitsphase nicht für Fusion nutzen
A1 Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung	B1 Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung
A2 Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung	B2 Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung
A3 Bürgerinitiierte Entscheidung	B3 Bürgerinitiierte Entscheidung

Quelle: Eigene Darstellung

Um diese Typen näher charakterisieren und beschreiben zu können, wurden die geführten Interviews nach entsprechenden Merkmalen und Aussagen ausgewertet. Im Folgenden werden die Ergebnisse, nach der aus dem Datenmaterial entwickelten Suchheuristik, mit Hilfe von Textbeispielen dargestellt. Diese Vorgehensweise orientiert sich an dem Konzept der exemplarischen Verallgemeinerung (vgl. Lamnek 2005: 185) und wird zusätzlich ggf. mit weiteren vorhandenen Daten verknüpft.

5.3.1 Typ A1: Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung bei Nutzung der Freiwilligkeitsphase

Typ A1 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchte, allerdings ohne Bürger zu beteiligen. Sobald die Entscheidungen und Lösungsmöglichkeiten komplexer werden, empfiehlt sich dies nicht, sondern gerade die frühzeitige Beteiligung der Bürger.

Qualitative Kontrastierung:

- „Letztendlich müssen wir offensiv an die ganze Sache rangehen ... wir müssen aktiv diesen Prozess gestalten, sonst werden wir gestaltet. Von daher sehe ich das ganz richtig so, dass wir frühzeitig versucht haben, in dieser Freiwilligkeitsphase eben aktiv zu werden“ (10/5–5).
- „Ich würde sagen, so früh wie möglich, damit man noch genug Zeit hat, etwas daraus zu machen und nicht kurz vor Schluss etwas machen will, wenn es schon zu spät ist“ (54/14–14).

⁵⁶ vgl. Weber 1976: 17

5.3.2 Typ A2: Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung bei Nutzung der Freiwilligkeitsphase

Typ A2 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchte und gleichzeitig versucht, die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Dieser Typ kommt in der empirischen Erhebung am häufigsten vor.

Elitenentscheidungen, die mit Formen von Bürgerbeteiligung gekoppelt werden, sind anzuraten, um komplexe Fusionen auf eine legitimatorisch breitere Basis zu stellen. Die zentrale Herausforderung ist dabei, die Bürgerinnen und Bürger korrekt und umfassend zu informieren. Neben der transparenten Darstellung der Informationen liegt die Hauptherausforderung in der Auswahl der entsprechenden Beteiligungsmethoden. Welche Methoden sich in welcher Phase anbieten, kann aus **Kapitel 6** entnommen werden. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass sich die meisten Befragten auf jeden Fall für „moderierte Verfahren“ aussprechen, unabhängig von der Frage eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids.

Qualitative Kontrastierung:

- „Ja, keine Zeit verlieren. Wir sind ja wirklich dran und es werden auch Gespräche geführt. Und ich meine, dass es schon halb vorbei ist. Also die Zeit rennt. Es [Bürgerbeteiligung] sollte schon dann möglichst vorbereitet sein“ (56/16–16).
- „Also mir wäre es da schon recht, wenn ein Fachmann moderiert, der von außerhalb ist, der das Ganze etwas neutraler sieht. Wenn es jemand von der eigenen Mitte ist, der ist ja dann doch in irgendeiner Form subjektiv beeinflusst“ (2/40–40).
- „Wir machen jetzt einmal eine Veranstaltung, dann folgt ein Grundsatzbeschluss. Wenn wir sehen, ob viele Bürger kommen, ob Themen kommen, die vielleicht noch einmal nachbereitet werden müssen, können wir notfalls noch einmal eine Bürgerveranstaltung durchführen, aber letztendlich entscheiden muss der Rat. Es sei denn, ein Bürgerbegehren wird initiiert. Aber ich denke mal, die Bürger brauchen erst einmal Informationen und dann habe ich im Prinzip auch nichts dagegen, wenn ein Bürgerbegehren oder eine Bürgerbefragung stattfinden würde. Aber ich brauche erst die Informationen, sonst entscheide ich nur aus dem Bauch heraus“ (37/34–34).
- „Externen Sachverstand hätte ich über den Referenten gesehen. Wobei er natürlich auch nach dessen Einschätzung einen Rat gibt. Man kann sich natürlich auch zwei einladen, einen der dafür und einen der dagegen ist. Und das dann mit den anwesenden Bürgern diskutieren. Dann kann auch ein neutraler Diskussionsleiter die Veranstaltung führen ...“ (3/28–28).

5.3.3 Typ A3: Nutzung der Freiwilligkeitsphase durch bürgerinitiierte Entscheidung

Typ A3 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, in der die Bürgerinnen und Bürger die treibende Kraft für eine freiwillige Fusion sind. Dieser Typ ist theoretisch denkbar, konnte aber in der Untersuchung nicht erfasst werden. Grundsätzlich gilt in diesem Fall, dass die politischen Entscheider auf Grund des Drucks aus der Bevölkerung tätig werden und die Bürgerinnen und Bürger über die Ergebnisse kontinuierlich informiert werden möchten. Des Weiteren gelten in diesem Fall die Empfehlungen des Typ A2.

5.3.4 Typ B1: Elitenentscheidung ohne Bürgerbeteiligung bei prinzipieller Ablehnung der Freiwilligkeitsphase

Typ B1 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, die die Freiwilligkeitsphase von vornherein nicht nutzen möchte. Diese Entscheidung haben die lokalen politischen Eliten meist gleich zu Beginn der Reformdiskussion deutlich gemacht.

Elitenentscheidungen, die darauf hinauslaufen, die Freiwilligkeitsphase prinzipiell nicht zu nutzen, sind vor dem Hintergrund der dann folgenden gesetzlichen Regelungen durch den Landtag langfristig nicht unproblematisch. Zum einen wird vor Ort ohne den ernsthaften Einbezug der Bürgerinnen und Bürger eine Möglichkeit vertan, ein mögliches Gestaltungsfenster zu nutzen. Zum anderen müssen die lokalen politischen Eliten den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort vermitteln, weshalb sie dieses Gestaltungsfenster nicht nutzen wollten. In der qualitativen Untersuchung wurde besonders deutlich, dass die „Einheitsfront der kommunalen Elite“ in der absoluten Ablehnung de Facto nicht so eindeutig ist, wie es nach außen hin kommuniziert wird. Bei genauerer Nachfrage zeigt sich ein durchaus differenziertes Bild zwischen „Hardlinern“ (meist Verbandsbürgermeister von verbandsfreien Gemeinden oder

Verbandsgemeinden) und „Softlinern“ (meist Ortsbürgermeister). Die Beteiligten müssen sich erst selbst im Klaren werden, ob eine prinzipielle Ablehnung tatsächlich eine erfolgreiche realistische Strategie sein kann und wie ein Scheitern dieser Strategie den Bürgerinnen und Bürgern überhaupt zu vermitteln ist.

Qualitative Kontrastierung:

- „Die Leute sind mittlerweile so weit aufgeklärt und sehen den Sinn da drin die sehen ganz einfach die Notwendigkeit, die ... auf uns zukommt. [...] Im Gegenteil, ich bin sogar oft von Bürgern angesprochen worden Da kam oft doch die Aussage: ‚Ja, der hat ja nur Angst um seinen Posten!‘ [...] Deswegen machen sie nicht mit“ (32/36–36).
- „Wir haben uns das eigentlich so vorgestellt, wenn wir gezwungen werden, ist es besser, wenn wir in die Freiwilligkeitsphase reingehen, weil man dann vielleicht doch etwas besser gestalten kann und aufeinander zugehen. Ich meine, ein Anreiz ist natürlich auch der finanzielle Aspekt, dass das Land einem etwas bietet, wenn man das Ganze freiwillig macht“ (2/16–16).
- „Von Seiten der Verbandsgemeinde war man, zumindest nach außen hin, relativ wenig angestrengt. Man ist etwas in Lethargie verfallen. Jetzt hat der Verbandsgemeinderat entsprechenden Druck gemacht und dadurch ist dieses Komitee oder dieses Gremium entstanden. Ich denke die Zielsetzung ist jetzt, konkretere Gespräche mit den anderen in Frage kommenden Verbandsgemeinden zu führen und auch die Ratsmitglieder dann entsprechend auch zu informieren“ (66/18–18).

- „Das Verhältnis von Ortsbürgermeister gegenüber dem Verbandsbürgermeister ist eher reserviert, also es gibt wenig konkrete Beteiligungen und Gespräche finden nicht in der von mir gewünschten Offenheit statt“ (66/12–12).
- „Ja, es werden offensichtlich zwischen Parteifreunden Verhandlungen geführt, ohne dass die Mitglieder anderer Fraktionen oder Parteien ausreichend informiert werden“ (66/14–14).
- „Das liegt einfach daran, dass zunächst überhaupt nicht auf die Art einer Fusion eingegangen wurde. Sondern, auch von Seiten des Verbandsbürgermeisters, nicht in diese Richtung gearbeitet wurde. Erst nachdem sich, etwa vor einem viertel Jahr – das muss man sich einmal vorstellen – ein sogenannter „Arbeitskreis“ gegründet hat, der die Ortsbürgermeister und Fraktionsvorsitzenden mit ins Boot genommen hat, hat sich endlich etwas getan. Und vorher eben leider nicht“ (70/16–16).
- „Also wir sind noch nicht sehr weit, weil es eine Verweigerungshaltung des Verbandsbürgermeisters gab. Das wurde jetzt durch Ratsbeschlüsse in die richtige Richtung gelenkt“ (69/10–11).

5.3.5 Typ B2: Elitenentscheidung mit Bürgerbeteiligung bei prinzipieller Ablehnung der Freiwilligkeitsphase

Typ B2 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, die die Freiwilligkeitsphase von vornherein nicht nutzen möchte. Diese Entscheidung haben die lokalen politischen Eliten meist gleich zu Beginn der Reformdiskussion deutlich gemacht und nutzen Bürgerbeteiligungsmaßnahmen, um den Widerstand gegen die Freiwilligkeitsphase besonders deutlich zu machen. Da der Widerstand in diesen Fällen in der Regel von der lokalen politischen Elite ausgeht, sind die Empfehlungen des Typs B1 zu beachten.

Das Problem bei diesem Typus ist dabei, dass die Bürgerinnen und Bürger über etwas entschieden haben, ohne detaillierte Fusionseffekte bzw. die kommende Gesetzeslage mit ihren Konsequenzen und verspielte Chancen überhaupt zu kennen. Eine weitere Beteiligung der Bevölkerung, und damit auch der Chance einer Aktualisierung der Bevölkerungsmeinung wird von den kommunalen Eliten abgelehnt.

Qualitative Kontrastierung:

- „Wie Sie sicherlich wissen, haben wir einen klaren Auftrag von unseren Bürgern und dem Verbandsgemeinderat bekommen, die Fusion zu verhindern. Wir werden daher die Freiwilligkeitsphase nicht nutzen können und benötigen daher auch keine Prozess-Beteiligung [...]. Wir planen vielmehr ein eigenes Gutachten zu beauftragen, um festzustellen, welche Fusionsgewinne und Fusionsverluste für unsere Bürger zu erwarten wären.“ (Briefauszug einer Verbandsgemeinde, die an der Untersuchung nicht teilnehmen wollte).

5.3.6 Typ-B3: Prinzipielle Ablehnung der Freiwilligkeitsphase durch bürgerinitiierte Entscheidung

Typ B3 stellt das charakteristische Beispiel für eine kommunale Gebietskörperschaft dar, die die Freiwilligkeitsphase von vornherein nicht nutzen möchte, wobei die Bürgerinnen und Bürger diese Entscheidung initiiert haben. Dieser Typ konnte in der Untersuchung aber nicht erfasst werden, weil z. B. Bürgerentscheide von der politischen Elite vor Ort ausgingen und dadurch einen Sonderfall des Typ B2 darstellen.

6 PHASENMODELL UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Phasen und Handlungsvorschläge beziehen sich auf kommunale Gebietskörperschaften, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchten. Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden drei Phasen identifiziert, die allerdings nicht streng voneinander getrennt gesehen werden können, sondern ineinandergreifende „Etappen“ darstellen:

1. Diskussionsprozess in der Orientierungsphase
2. Entscheidungsvorbereitungsphase
3. Entscheidungsphase

6.1 Phasen in der Freiwilligkeitsphase

6.1.1 Orientierungsphase

Kommunale Gebietskörperschaften befinden sich in der Orientierungsphase, wenn sie sich noch nicht oder gering mit den Möglichkeiten der Freiwilligkeitsphase beschäftigt haben und folglich noch nicht genau wissen, mit wem oder wie sie sich zusammenschließen könnten. Der Schritt von der Orientierungsphase in eine Entscheidungsvorbereitungsphase hängt im Wesentlichen von den Verabschiedungen der Landesgesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform ab, denn erst dadurch wird der Handlungsdruck gesetzlich manifestiert. „Wir agieren in einer gewissen Grauzone. [...] und weiß nicht, ob es rechtlich über-

haupt möglich ist“ (10/30–30). Dies begünstigt eine abwartende oder zurückhaltende Haltung der Betroffenen. „Ich wäre für eine Verschiebung der Reform, weil ich sie so jetzt noch nicht für ausgereift halte“ (9/16–16). Folgende Punkte fallen insbesondere ins Gewicht:

- *Fusionierung über Landkreisgrenzen hinweg* und mögliche Ausnahmen für Filetierungen von Verbandsgemeinden. „Dieses Beispiel ‚Kreisgrenzen‘ ist eine ganz wichtige Entscheidung. Ist es jetzt möglich, über Kreisgrenzen zu gehen oder nicht? Da gibt es keine konkrete Aussage“ (10/30–30).
- *Möglichkeiten der Vertragsausgestaltung* der beteiligten Kommunen, insbesondere bzgl. Verhandlungsmasse und zur Lösung von Verteilungskonflikten, sind für die meisten Beteiligten noch undurchschaubar. Bei Kommunen, die freiwillig als Ortsgemeinde in einer Stadt eingegliedert werden möchten, kommt dem Faktor der „Selbstständigkeit auf Zeit“ eine besondere Bedeutung zu.
- *Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden* müssen, solange es keine gesetzlichen Regelungen gibt, auch bei „Fusionswilligen“ durchgeführt werden. „Da ist eben auch das Problem, dass das Gesetz noch nicht beschlossen ist. [...]. Solange das Gesetz noch nicht besteht, müssen wir uns an

das geltende Recht halten. Da weiß ich nicht, ob wir jetzt noch einmal einen Bürgermeister ausschreiben müssen oder nicht" (40/14–14).

- *Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister* werden in einigen Fällen nicht in die Verhandlungen direkt eingebunden. Dies birgt die Gefahr, dass Filetierungen von Verbandsgemeinden, dann von den Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeistern angestrebt werden.

Handlungsvorschlag für Bürgerbeteiligung

In dieser Phase empfehlen sich Beteiligungsmaßnahmen, die geeignet sind, eine allgemeine Richtung herauszuarbeiten und Informationen und Positionen vielfältigster Art und Weise zusammenzuführen. Einwohnerbefragungen oder Bürgerentscheide sind in dieser Phase ungeeignet, da die Bürgermeisterinnen und Bürger und politischen Eliten auf Basis einer nur unzureichenden Informationslage eine Entscheidung treffen müssten. So verursachen zu frühe Bürgervoten – unabhängig vom Grad ihrer juristischen Verbindlichkeit – große Probleme im weiteren Entscheidungsprozess.

Qualitative Kontrastierung:

- „Man muss hier äußerst vorsichtig die Sache angehen. Man darf hier niemanden verbrennen. Man muss die Vorzüge herausstreichen, das Ganze bei den Bürgern auch publik machen, dass es entsprechend angenommen wird und da sind, glaube ich, die politisch Verantwortlichen gefragt, sich entsprechend ins Zeug zu legen" (34/14-14).
- „Die Bürger sind befragt worden und konnten ihr Votum abgeben [...]. Und so haben wir jetzt das Problem. Wir haben drei Gemeinden von vier, die alle in eine andere Richtung tendieren. Uns. Das ist unser Problem. Deshalb bin ich auch nicht zufrieden mit der ganzen Befragung und da hätte ich mir doch gewünscht, dass wir von der Verbandsgemeinde eine Vorgabe

bekommen, nach der man entscheiden sollte. Einen Vorschlag machen und versuchen die Bürger mitzunehmen" (9/18–18).

- „Deswegen war ich von Anfang an gegen diese Bürgerbefragung, weil, wenn eine Bürgerbefragung von statten gehen soll, dann würde man sie im Anschluss an die Verhandlung machen, wo man sich mal ein Bild gemacht hat, wo geht es hin und wo finden wir uns am besten repräsentiert in Zukunft. Und nicht vorher die Bürger befragen. Das heißt der Verhandlungsspielraum durch die Bürgerbefragung hat sich verschlechtert" (8/16–16).
- „Meiner Meinung nach, wir sind ja jetzt in der Freiwilligkeitsphase, da sollte man zum schnellstmöglichen Ziel kommen, das durchzuführen in der kürzesten Zeit, um die Bürger nicht weiter zu verunsichern, damit das Vertrauen, das sie eingebracht haben, auch gestärkt wird. Meiner Meinung nach sollte schnellstmöglich eine klar Linie durchgeführt werden, egal in welche Richtung das geht, damit man da in diese Richtung weiterarbeiten kann. Und sich eben auch die Gedanken macht, welche Projekte man dann gemeinsam angeht, mit den neuen Fusionspartnern und so weiter. Damit die Orte nicht stehenbleiben, sondern dass es direkt mit einer größeren Einheit weiter geht" (13/12–12).

6.1.2 Entscheidungsvorbereitungsphase

Nachdem eine allgemeine Richtung gefunden wurde, beginnt die Entscheidungsvorbereitungsphase. In der Regel verhandeln Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie ggf. Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister sowie Vertreterinnen und Vertreter aus dem Verbandsgemeinderat mit potenziellen Fusionspartnern – vor Ort meist als Lenkungsgremium bezeichnet. In dieser Phase kommt es darauf an, notwendige Daten für die politische Entscheidungsgrundlage zu erhalten. In den untersuchten Kommunen wurden und werden teilweise dafür

bereits Gutachten erstellt. Diese Vielzahl von Informationen muss zunächst aufbereitet werden. Auf der Basis der gebündelten Informationen und Expertisen sollten dann die Bürgerinnen und Bürger informiert werden.

Handlungsvorschlag Bürgerbeteiligung

Prinzipiell sind Bürgerbeteiligungsmethoden in dieser Phase denkbar, die den Entscheidungskorridor verengen. Die Bürgerinnen und Bürger können immer dann sinnvoll beteiligt werden, wenn ein „Etappenziel“ im Verhandlungsprozess geschafft wurde, das eine Rückkopplung mit den Bürgerinnen und Bürgern als sinnvoll erachten lässt.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die komplette Faktenlage transparent darzustellen, damit keine Emotionen dominieren. Die meisten Befragten sprechen sich hierbei für „moderierte Verfahren“ aus, um die Sicht der Bürgerinnen und Bürger und eventuelle neue Lösungs- oder Problemansätze identifizieren zu können. Hauptanliegen der Befragten ist, neben der Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern⁵⁷, die Verminderung der Angst vor dem Wandel.

Insbesondere folgende Problemlagen könnten mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden:

- Name der neuen Verbandsgemeinde
- Sitz der neuen Verbandsgemeinde
- Verteilungsfragen (z. B. Schulen, Werke, etc)
- Zukünftige Organisation des Bürgerservice/ Bürgernähe

Qualitative Kontrastierung:

- „Man ist ja selbst von der Flut der Informationen durch Gutachten überfordert...“ (39/28–28).
- „Wir sind schon bei engen Gesprächen und über den Lenkungsausschuss wird auch schon getagt. Es gibt zwei, drei Knackpunkte: Name der zukünftigen Verbandsgemeinde und Sitzstandort“ (17/8–8).

- „Die Darstellung ... von Kennzahlen..., die wir miteinander gemeinsam an der Wand vergleichen können, zeigt uns wo wir stehen. Was haben die zukünftig für Probleme? Wie sieht die demographische Entwicklung bei denen aus? Wie sieht die Wirtschaftsentwicklung in den nächsten Jahren aus? Was erwarten die von Ihrem Haushalt? Was kommt da am Ende hinten raus? Diese Zahlen muss man mal haben und dann ist der nächste Schritt, das in den Parteien zu diskutieren. Dann vielleicht ein Bild abzugeben, bei dem man dann die Bevölkerung einbinden kann. Wenn Sie jetzt die Bevölkerung einbinden und die haben keine Zahlen, das sind dann immer Emotionen und das ist nicht zielführend“ (1/26–26).
- „Der Inhalt wäre, dass die Kommunen hier einen Vertrag mit dem Partner schließen können. [...]. Damit eine Fusion möglich ist“ (67/26–28).
- „Die Bürger werden in dem Moment ins Boot geholt, in dem wir wissen, dass es eine Möglichkeit gibt [zu fusionieren]. Sobald wir die Rahmenbedingungen haben, die Eckdaten, dann würden wir die Bürger darüber informieren, wie diese Eckdaten sind und mit ihnen diskutieren und Meinungen abfragen. Wir würden natürlich auch bei dieser Bürgerbeteiligung die Vor- und Nachteile offenlegen, denn viele Bürger wissen gar nicht, welche Konsequenzen eine Entscheidung hat – in welche Richtung auch immer diese Entscheidung gehen mag. Darum kann man die Bürger vorher nicht einfach nur fragen, sondern man muss sie auch informieren: Wenn ihr abstimmt, müsst ihr das und das bedenken“ (71/10–10).
- „Der Bürger will wissen: kostet mich das Wasser mehr oder weniger? Hab ich eine Feuerwehr vor Ort oder nicht? Bleibt das Schwimmbad, muss ich das Schwimmbad der anderen mitbezahlen oder nicht? Wie erfolgt meine Stromabrechnung? Wo bekomme ich meinen Führerschein? Das muss im Grunde klar sein“ (27/30–30).

⁵⁷ Neben den Bürgern spielt auch die „Stimmung“ bei den betroffenen Verwaltungsmitarbeitern eine Rolle. „Natürlich wissen alle, es wird niemand entlassen, aber die Verwaltung, und das ist auch Sinn und Zweck einer Fusion, muss sich über die Jahre hinaus etwas verkleinern. Es kann nicht sein, dass das mit

voller Personalstärke so bleibt und da ist natürlich auch insbesondere auf der Abteilungsleiterenebene immer die Gefahr gegeben, dass man das etwas blockiert oder das nicht so rosig darstellt, weil man auch selbst um seinen eigenen Arbeitsplatz fürchtet“ (31/10–10).

- „Man hat hier Arbeitsergebnisse vorliegen, was beide Verwaltungen erarbeitet haben. Man hat im Lenkungsausschuss die Sache vorbereitet und besprochen ... Wenn Einvernehmen vorliegt, denke ich, ist der Zeitpunkt da, dass man die Bürger informiert, weil im Endeffekt hat der Bürger ja keinen Einblick in das, was in der Verwaltung genau passiert...“ (31/12–12).

6.1.3 Entscheidungsphase

In der Entscheidungsphase gibt es grundsätzlich zwei Varianten der Entscheidung, eine reine Elitenentscheidung oder eine mit Bürgerbeteiligung (z. B. Einwohnerbefragung oder Bürgerentscheid). Je nach Situation und Gegebenheit muss abgewogen werden, welche Entscheidungsform in einer Gebietskörperschaft Anwendung finden sollte.

1. „Kurz“ vor der Entscheidung der Rats-Gremien. „Ich halte Bürgerbeteiligung dann für geboten, wenn in den Räten untereinander vor der endgültigen Abstimmung eine klare Tendenz da ist“ (3/20–20). Zu diesem Zeitpunkt können die Bürgerinnen und Bürger analog zur Entscheidungsvorbereitungsphase ein letztes Mal einbezogen werden, bevor die endgültige Entscheidung fällt.
2. Nach der Entscheidung der Ratsgremien. Zur Vermittlung des Endergebnisses bietet sich eine Informationsveranstaltung oder eine Befragung an. „Dass man am Schluss eine Bürgerbefragung macht, halte ich schon für wichtig, weil man dem Bürger erklären kann, was man vor hat, wie man es vor hat und was passiert“ (31/24–24).

Sollten die Bürgerinnen und Bürger mit den Beschlüssen nicht einverstanden sein, steht ihnen die Variante des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheides offen, um die Ratsbeschlüsse durch ein „Votum“ (Ja-Nein-Entscheidung) zu ersetzen. Dies ist aber nur bei abweichender Meinung vom Rat möglich.

6.2 Generelle Empfehlungen zu Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase

Bürgerbeteiligung im Rahmen der Freiwilligkeitsphase kann zu konstruktiven Ergebnissen führen, wenn über die Phasen und die damit verbundenen Empfehlungen hinaus folgende Punkte grundsätzlich beachtet werden:

- **Bürgerbeteiligungsprozessplanung:** Hier empfiehlt es sich alle relevanten Akteure einzubeziehen. Die Rolle der Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister wird meist unterschätzt. Letztendlich sind diese aber die entscheidenden Akteure, um erfolgreiche Beteiligung in ihrem Ort sicherzustellen.
- **Transparenz:** Der Beteiligungsprozess muss transparent und nachvollziehbar sein, so dass die Bürgerinnen und Bürger wissen, was mit ihren Ergebnissen geschieht und welches Gewicht sie im Prozess haben.
- **Informiertheit:** Es sollte darauf geachtet werden, dass eine „offiziell“ abgestimmte Argumentationshilfe mit allen Beteiligten erarbeitet wird und die unterschiedlichen Argumente (Land – verbandsfreie Gemeinde – Verbandsgemeinde – Ortsgemeinde) Gehör finden und ggf. Fakten geprüft werden können. So erhalten die Bürgerinnen und Bürger – zum Zwecke ihrer Meinungsbildung – eine Möglichkeit, sich mit korrektem⁵⁸ Faktenwissen auseinanderzusetzen. Solche Argumentationshilfen kommen beispielsweise bei Volksentscheiden in der Schweiz erfolgreich zum Einsatz.
- **Einsatz von moderierten Verfahren:** Wenn die Faktenlage sehr komplex ist, empfiehlt sich der Einsatz von neutral⁵⁹ moderierten bzw. „informellen“ Verfahren der Bürgerbeteiligung (vgl. Kapitel 8.3). Entscheidend ist hierbei, dass sich alle Beteiligten über die einzusetzenden Beteiligungsinstrumente verständigen und ggf. Beratungsangebote in Anspruch nehmen.

⁵⁸ So kursiert in einem Ort einer Verbandsgemeinde, die eine Bürgerbefragung durchführt plötzlich ein manipulatives anonymisiertes Flugblatt. Die Reaktionen darauf waren heftig, da einige Fakten nicht korrekt dargestellt wurden und dadurch ein möglicher Fusions-Partner ohne Not verunglimpft wurde.

⁵⁹ „Also mir wäre es da schon recht, wenn da ein Fachmann moderiert, der von außerhalb ist, der das Ganze etwas neutraler sieht. Wenn es jemand von der eigenen Mitte ist, der ist ja dann doch in irgendeiner Form subjektiv beeinflusst. Also mir wäre es schon lieber, wenn dann ein Moderator von außerhalb das moderiert“ (2/40–40).

7 ENTWICKLUNG EINER BALANCED-SCORE-CARD

Die Freiwilligkeitsphase und die damit verbundene Gestaltungsmöglichkeit – in der auch Bürgerbeteiligung durchgeführt werden kann – ist, wie bereits erwähnt, hoch experimentell. Daher muss ein Instrumentarium entwickelt werden, mit dem kommunale Gebietskörperschaften pragmatisch arbeiten und ihre Entscheidungen im Prozess der Freiwilligkeitsphase transparent darstellen können. Zu diesem Zweck wird eine in der Wirtschaft bereits erfolgreiche Methode, die Balanced-Score-Card (englisch für *ausgewogener zielorientierter Berichtsbogen*) (BSC), entwickelt und an die Bedürfnisse von kommunalen Gebietskörperschaften angepasst.

Die BSC findet zunehmend als Managementmethode Beachtung. Auslöser für die „Erfindung“ der BSC war die Kritik an den klassischen, auf finanziellen Daten beruhenden Messgrößensystemen⁶⁰. Sie gilt als „...one of the major developments in management accounting in the past decade“⁶¹. Es handelt sich dabei um ein Instrument, das auf relativ wenigen – aber besonders relevanten – Kennzahlen⁶² basiert. Veränderungsprozesse lassen sich dadurch übersichtlich und strukturiert erkennen, so dass es leichter möglich ist, strategiekonforme Maßnahmen zu initiieren und umzusetzen⁶³. So schaffte

die BSC den Durchbruch weniger als Performance Measurement-System, sondern im Zusammenhang mit der Strategieimplementierung. Statt einer strukturierten Liste von Messgrößen stehen die strategischen Ziele und ihre Darstellung im Mittelpunkt des Interesses⁶⁴. Die BSC hat sowohl als Instrument der Informationsverwendung als auch als Managementkonzept eine zentrale Bedeutung, da sie ein Kommunikationsmedium zur Durchsetzung getroffener Entscheidungen ist. Sie kann folglich eher als Kommunikations-, Informations- und Lernsystem und nicht als reines Kontrollsystem verstanden werden⁶⁶. Durch ihre klare Struktur und Transparenz sind Zielsetzung, Strategie und Umsetzungsstand gerade auch externen Anspruchsgruppen leichter vermittelbar⁶⁷. So wird die BSC beispielsweise auch dazu eingesetzt, um die Responsivität zu verbessern⁶⁸. Die spezifischen Ziele der BSC im Zusammenhang von Politik und öffentlicher Verwaltung entstehen aus den Unterschieden zwischen Private und Public Management. Während sich Unternehmen insbesondere an Kriterien der Effizienz und Effektivität ausrichten, steht bei öffentlichen Einrichtungen der Aspekt der Legitimität besonders im Fokus⁶⁹. In den Vereinigten Staaten werden BSCs im Kontext von Neuausrichtungen von „U.S. government agencies“ erfolgreich eingesetzt⁷⁰.

⁶⁰ vgl. Horváth & Partner 2001: 3

⁶¹ Libby/Salterio/Webb 2004: 1075

⁶² Ein Kennzahlensystem gilt als „unbalanced“, wenn die relevanten Messdimensionen nicht erfasst werden bzw. andere diese überlagern (vgl. Ittner/Larcker/Meyer 2003: 726).

⁶³ vgl. Alexander/Friedrichsen 2005: 5

⁶⁴ vgl. Horváth & Partner 2001: 10f.

⁶⁶ vgl. Weber/Schäffer/Ahn 2000: 17; 20

⁶⁷ vgl. Alexander/Friedrichsen 2005: 47

⁶⁸ vgl. Woerd/Brink 2004: 173ff.

⁶⁹ vgl. Horváth & Partner 2001: 384

⁷⁰ vgl. Kaplan/Norton 2001: 142

7.1 Verbindung von Typologie und Balanced-Score-Card

Obwohl die Methode der Balanced-Score-Card (BSC) nicht aus dem gleichen Wissenschaftsstrang kommt wie die Methode des Typologierens, lassen sich bei einem analytischen Vergleich beider Verfahren nicht nur eine hohe Ähnlichkeit, sondern auch eine Kompatibilität aufzeigen. Beide Verfahren basieren auf der strukturierten Reduktion von wesentlichen Merkmalen bzw. Dimensionen. Die entwickelte Typologie kann als analytisches Fundament einer BSC verwendet werden, denn Typen sind, rein formal betrachtet, Kombinationen von Merkmalen, die übersichtlich und nachvollziehbar sind.

Der Einsatz von Typenbildung erfasst gerade auch die Relevanzstrukturen und Handlungsorientierungen der Subjekte im Untersuchungsfeld. Seine Ergebnisse lassen sich dadurch automatisch nutzen und auf das erfasste Relevanzsystem anwenden und rückkoppeln. Der Einsatz einer BSC konfrontiert die gebildeten Typen mit empirischen Fällen im Forschungsfeld und verbindet damit Wissenschaft mit praktischer Anwendung, die zugleich Daten für weitere Forschung generiert.

Die erste Vorstufe einer BSC ist die Visualisierung einer Strategie durch eine so genannte „strategy map“. Bei der Entwicklung der „strategy map“ wurde auf die Erkenntnisse zur Typologie der kommunalen Gebietskörperschaften zurückgegriffen. Dieses Vorgehen macht noch einmal die Möglichkeit des „methodischen Ineinandergreifens“ beider Verfahren deutlich. Die vorgestellte Typologie strukturiert den Gegenstandsbereich mit Hilfe zentraler Merkmale, nämlich die Nutzung der Freiwilligkeitsphase sowie das Verhältnis zwischen lokalen Eliten und Bürgerwille während der Freiwilligkeitsphase.

Das Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform wird im Folgenden kurz aufgegriffen und daraus die „strategy map“ für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase abgeleitet:

- **Allgemeines Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform:**
„Ziele einer Kommunal- und Verwaltungsreform sind daher vor allem eine Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten, eine Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen, eine Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen, ein Ausbau kommunaler Kooperationen, eine Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen und eine Erweiterung der Möglichkeiten einer unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten“ (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2010: 1).
- **Spezielles Ziel durch Gebietsänderungen:**
„Ziel einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform ist eine Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durch Gebietsänderungen“ (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2010: 1).
- **„Mission“ der Freiwilligkeitsphase:**
Aus Sicht der Landesregierung liegt der Hauptvorteil der Freiwilligkeitsphase darin, „dass die Kommunen und ihre Vertreterinnen und Vertreter, die Räte und die Bürgerinnen und Bürger ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen und gestalten können. Es können individuelle Regelungen getroffen werden, die es bei einer landesweiten gesetzlichen Regelung so nicht geben kann“ (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 7).

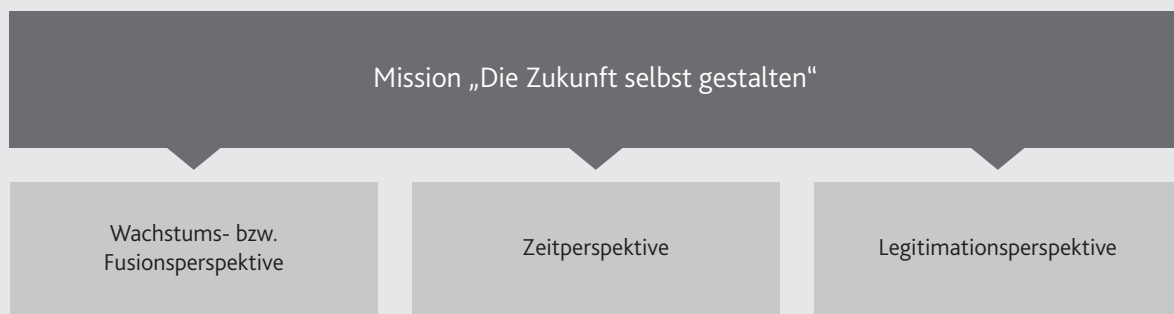
Im Kontext der Freiwilligkeitsphase sind für kommunale Gebietskörperschaften folgende Perspektiven zur Erfüllung der Mission „Die Zukunft möglichst weitgehend selbst gestalten zu können“ besonders bedeutsam:

1. *Wachstums- bzw. Fusionsperspektive*: Hierbei geht es um die Frage, inwieweit eine Größe erreicht werden kann, die eine zukunftsfähige Gebietsstruktur sicherstellt.
2. *Zeitperspektive*: Die Freiwilligkeitsphase endet Mitte 2012. Dies ist der Zeitkorridor für freiwillige Lösungen und muss bei der Prozessplanung berücksichtigt werden.

3. *Legitimationsperspektive*: Für einen möglichst einvernehmlichen Wachstumsprozess ist es notwendig, die gewählten Repräsentanten und die Bürgerinnen und Bürger im Prozess mitzunehmen, um gemeinsam den Wandel gestalten zu können.

Die folgende Abbildung (strategy map) visualisiert die zentralen Perspektiven zur Zielerreichung für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase.

Abbildung 5: „Strategy map“ für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase



Die Leistungsindikatoren werden bei einer BSC von der Vision und der Strategie einer Organisationseinheit abgeleitet. Die BSC ist dabei keine „Zwangsjacke“, sondern als eine Schablone zu verstehen, die ihrer Funktion als Berichtssystem das Management in die Lage versetzt, Entwicklungen auf schnelle und einfache Weise verfolgen zu können⁷¹.

Die Architektur einer BSC legt fest, welche organisatorische Einheit ihre Strategie nach den Prinzipien der BSC gestalten soll bzw. welche Zusammenhänge zwischen diesen Bereichen bestehen⁷².

⁷¹ vgl. Alexander/Friedrichsen 2005: 21f.

⁷² vgl. Horváth & Partner 2001: 75

7.2 Balanced-Score-Card für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase

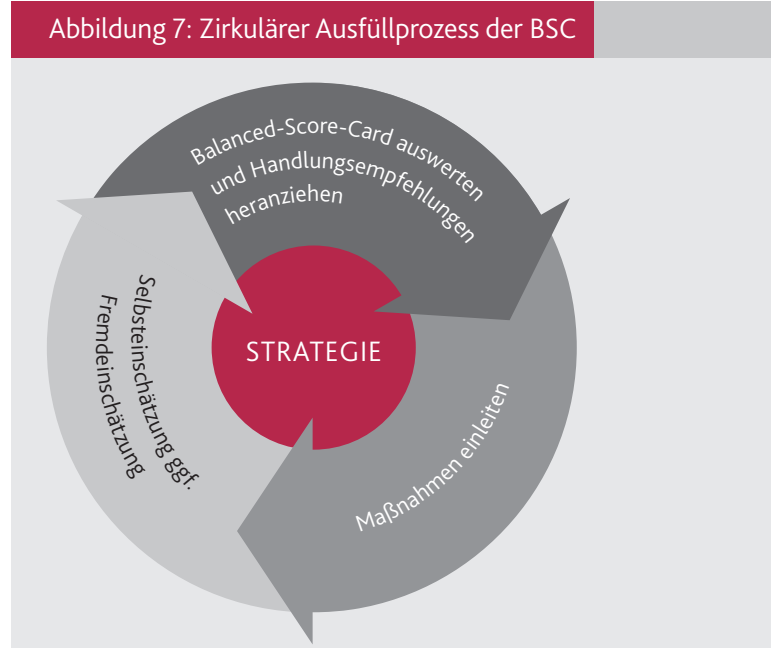
Für Kommunen, die sich in der Freiwilligkeitsphase befinden, könnte die in Abbildung 6 entwickelte BSC Anwendung finden.



Die Messgrößen einer BSC sollen den Charakter des betreffenden Ziels richtig widerspiegeln. Die Frage nach der Messung eines Ziels – das nicht auf mathematischen Kennzahlen beruht – gestaltet sich schwierig, daher konzentriert sich die Messgröße eher an der Frage, woran man erkennen würde, dass das Ziel erreicht wurde⁷³.

Als Hilfestellung für Anwender der BSC wurde im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung ein Selbsteinschätzungsbogen entwickelt, aus dem sich Kennzahlen für die BSC ableiten lassen. Die einzelnen Kennzahlen ermöglichen dann eine Verortung in die entwickelten Idealtypen und Szenarien, damit eine schnelle Orientierung und Erfassung von Handlungsempfehlungen möglich ist. Der Selbsteinschätzungsbogen sollte in regelmäßigen Abständen (alle ein bis zwei Monate) immer wieder neu durchgeführt werden, um Veränderungen rechtzeitig erfassen und darauf reagieren zu können.

Es empfiehlt sich, den Selbsteinschätzungsbogen mit Hilfe „neutraler Dritter“ ausfüllen zu lassen, um ggf. blinde Flecken zu entdecken.



⁷³ vgl. Horváth & Partner 2001: 44

7.3 Fragebogen zur Selbsteinschätzung/ Bestandsaufnahme

Der folgende Fragebogen soll dazu anregen, sich Gedanken über die eigene kommunale Gebietskörperschaft zu machen und eine erste Einschätzung der Situation vor Ort zu erschließen. Der Fragebogen dient der aktivierenden Selbsteinschätzung bzw. Bestandsaufnahme sowie der Vorbereitung und Inspiration für den Prozess vor Ort.

Die Fragen sollten daher so realistisch wie möglich beantwortet werden, wobei extreme Bewertungen – mit Ausnahme der Punkte, in denen Sie ganz deutlich entweder in die eine oder andere Richtung tendieren – zurückhaltend vorgenommen werden sollten.

Für jede der 9 Aussagen ist eine Bewertung auf einer Skala von 0 bis 3 anzugeben. Je höher die angegebene Zahl, desto eher trifft die Aussage zu.

Beispiel:

Die Aussage „Die Freiwilligkeitsphase soll genutzt werden“ kann folgendermaßen bewertet werden:

„0“ wenn die Aussage gar nicht zutrifft

„1“ wenn die Aussage ein wenig zutrifft,

„2“ wenn die Aussage ziemlich zutrifft,

„3“ wenn die Aussage völlig zutrifft.

Nr.	Frage	Punkte 0–3
1	Die Freiwilligkeitsphase soll genutzt werden.	
2	Es existiert mindestens eine Fusionsoption.	
3	Das Verhandlungsziel mit Fusionspartner ist erreicht.	
4	Der Diskussionsprozess ist beendet.	
5	Der Rat (verbandsfreie Gemeinde; Verbandsgemeinde; Stadtrat) hat einer Lösung zugestimmt.	
6	Die OG-Räte haben einer Lösung zugestimmt.	
7	Die Bürgerinnen und Bürger werden am Fusionsprozess beteiligt. Oder: Sollen noch beteiligt werden.	
8	Die Bürgerinnen und Bürger haben ihren Willen zu einer Lösung bekundet.	
9	Die Lösungsvorstellungen der Räte von (verbandsfreie Gemeinde; Verbandsgemeinde; Stadtrat, Ortsgemeinde) und Bürgern sind im Einklang.	

Für die Auswertung ihrer Daten können Gebietskörperschaften folgende Tabelle nutzen um die Punktzahlen für die Balanced Score-Card (BSC) zu nutzen:

Tabelle 12: Punkteberechnung für die Balanced-Score-Card

Perspektive	Punkteberechnung	Endwert
Wachstumsperspektive - Freiwilligkeitsphase nutzen - Stand konkreter Verhandlungen - Fusionsoptionen	Frage 1 Frage 2 Frage 3	= = = Summe/3
Zeitperspektive - Stand: Diskussionsprozesse - Zeit bis Ablauf der Freiwilligkeitsphase - Stand konkrete Verhandlungen	Frage 4 2013 - aktuelles Jahr Frage 3	= = = Summe/3
Legitimationsperspektive - Entscheidung Verbandsgemeinden/ verbandsfreie Gemeinden - Entscheidung Ortsgemeinden - Ergebnis Bürgerbeteiligung	Fragen (5+9)/2 Fragen (6+9)/2 Fragen (7+8+9)/3	= = = Summe/3

7.4 Typenidentifikation

Nachdem die Punktwerte für die Balanced-Score-Card ermittelt wurden, kann eine Einordnung in die Typologie und in Phasen erfolgen, um die damit verbundenen Handlungsempfehlungen zu erhalten.

7.5 Einordnung in die Typologie

Für die Einordnung in die Typologie nutzen Sie den ermittelten Punktwert „Wachstumsperspektive“:

0–1 Punkte

Die Freiwilligkeitsphase wird prinzipiell nicht genutzt werden. Damit trifft der Idealtyp B zu.

1–3 Punkte

Die Freiwilligkeitsphase wird eher genutzt werden. Damit trifft der Idealtyp A zu.

Untertypenidentifikation

Die Einordnung in die jeweiligen Untertypen erfolgt über die Zustimmung zu folgenden Aussagen. Wenn einer Aussage zugestimmt werden kann, dann trifft der entsprechende Untertyp zu:

Es findet eine Elitenentscheidung **ohne** Bürgerbeteiligung statt = Untertyp 1

Es findet eine Elitenentscheidung **mit** Bürgerbeteiligung statt = Untertyp 2

Die Entscheidung wird von Bürgerinnen und Bürgern initiiert = Untertyp 3

Wenn die Freiwilligkeitsphase prinzipiell nicht genutzt werden soll, dann ist die Zuordnung der Phase nicht relevant, da sich diese nur auf den Typ A bezieht.

Phasenidentifikation

Um die Phase zu identifizieren, in der sich eine Gebietskörperschaft befindet, kann der folgende Punktwert berechnet (Frage 3 + Frage 4)/2 und genutzt werden:

0–1 Punkte = Orientierungsphase

1–2 Punkte = Entscheidungsvorbereitungsphase

2–3 Punkte = Entscheidungsphase

8 INSTRUMENTE DER BÜRGERBETEILIGUNG/ METHODEN-„KOFFER“

„Partizipation“ muss in der Praxis nicht automatisch Beteiligung im demokratischen Sinne bedeuten, denn gerade in politischen Prozessen wird die bereits bestehende Kooperation zwischen Verwaltung und Verbänden einer direkten Einbeziehung von Bürgern vorgezogen⁷⁴. Dementsprechend kann man „Partizipation“ als Oberbegriff verstehen, während „Bürgerbeteiligung“ lediglich einen Teilbereich von Partizipation ausmacht⁷⁵. Demokratische Beteiligung erfordert nicht zwingend basisdemokratische Verfahren, sondern Offenheit und Integrationsbereitschaft. Dabei hängt es insbesondere von der Art des Anliegens ab, inwieweit eine breite Beteiligung sinnvoll ist. Sollen Entscheidungen von vielen getragen werden, so kommt es auf transparente Informationspolitik und partizipative Großgruppenprozesse an⁷⁶.

Bürgerbeteiligung erfolgt in der Regel im Rahmen institutionalisierter Verfahren und Konzepte und kommt insbesondere bei kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen zum Einsatz⁷⁷. Dabei geht sie über die Beteiligungsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie hinaus⁷⁸.

Abbildung 8 verschafft einen Überblick der verfassten und nicht verfassten Arten der Beteiligung.

Abbildung 8: Verfasste und nicht verfasste Arten der Beteiligung



Quelle: Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 7

⁷⁴ vgl. Fänderl 2005: 25

⁷⁵ vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 5

⁷⁶ vgl. Fänderl 2005: 25f.

⁷⁷ vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 5

⁷⁸ vgl. von Trott zu Solz/Wimmer 2001: 469

Politische Beteiligung ist sozial ungleich verteilt. So tritt etwa die Dominanz organisierter Interessen insbesondere bei Anhörungen zutage, denn organisations- und konfliktstarke Gruppen dominieren gegenüber kleineren Gruppen. Die üblichen Instrumente der Bürgerbeteiligung, wie zum Beispiel Anhörungen, kennen nur die wenigsten Bürgerinnen und Bürger. Fristen und Mitwirkungsrechte sind den meisten Bürgerinnen und Bürgern zudem nicht bekannt. Viele trauen sich auch nicht ohne begleitende Hilfestellung an einer Diskussion teilzunehmen. In der Regel melden sich auch nur die Artikulationsstärksten zu Wort.

Problematisch ist auch die Tendenz des segmentierten Diskussionsverhaltens. So diskutieren die unterschiedlichen Gruppen nicht selten eher übereinander als miteinander. Vielfach besteht das Ziel in der Bestärkung der eigenen Meinung und weniger im Austausch über unterschiedliche Meinungen. Die Teilnahme an Veranstaltungen ist zudem – wie überhaupt alle Ausdrucksformen politischen Interesses – sozial hochgradig selektiv. Nicht selten dominieren Angehörige des öffentlichen Dienstes, Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter oder Rentnerinnen und Rentner gegenüber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der unteren Einkommensschichten oder jungen Menschen. Die soziale Selektivität politischer Beteiligung betrifft die Verfügung über kognitive Fähigkeiten sowie Zeit- und materielle Ressourcen (z. B. PC-Kenntnisse und Internet-Zugang) und sie entscheidet damit über das für politische Mobilisierung erforderliche Informationspotenzial. Ganz abgesehen von der sozialen Selektivität kommen politische Beteiligungsmöglichkeiten oftmals zu spät oder werden von den Bürgerinnen und Bürgern erst dann wahrgenommen, wenn sie eine persönliche Betroffenheit spüren. Meist sind die Entscheidungsprozesse dann in einem Stadium, in dem für Veränderungen oder Einwirkungen auf die Entscheidungsfindung kaum mehr Raum ist⁷⁹.

8.1 Anforderungen an moderne Beteiligungsprozesse

In Konsequenz der bisherigen Überlegungen bleibt festzustellen: *Entscheidungen müssen zu einem gewissen Grad ergebnisoffen* sein. Beteiligungsprozesse sollten deshalb so frühzeitig stattfinden, dass reale Entscheidungsalternativen erkennbar werden und dann auch gewählt werden können. Den Bürgerinnen und Bürgern müssen das genaue Verfahren der Bürgerbeteiligung vermittelt und die Regeln offen gelegt werden. Zudem sollte erkennbar sein, welchen Stellenwert die Ergebnisse haben werden. Besonders entscheidend ist, dass Klarheit darüber besteht, was mit Ergebnissen, z. B. aus Workshops, geschieht und welchen Einfluss diese Ergebnisse auf die politische Entscheidungsfindung haben werden.

Bogumil und Holtkamp stellen im Zusammenhang mit der kommunalen Ebene Erfolgskriterien für bürgerschaftliches Engagement und Beteiligung auf⁸⁰:

1. Es bedarf *überzeugender Angebote seitens der Verwaltung an die Bürger*. Dabei müssen insbesondere die bekannten Grundprobleme von Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden.
2. Bei bürgerschaftlichem Engagement ist zu berücksichtigen, dass sich die Bürger nicht nur aus Altruismus beteiligen, sondern, dass das *Eigeninteresse der Betroffenen einen wesentlichen Erfolgsfaktor* für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements darstellt.
3. Auch *artikulationsschwache Kreise sollten integriert* werden.
4. Bereits im Vorfeld sollten *wichtige gesellschaftliche Akteure eingebunden* werden, um Vorbehalte seitens dieser Akteure auszuräumen. Gelingt dies, so ist mit einer konfliktfreien Einführungsphase und einer positiven öffentlichen Darstellung zu rechnen, die dafür sorgen könnte, dass die Projekte von den Bürgern gut angenommen werden.

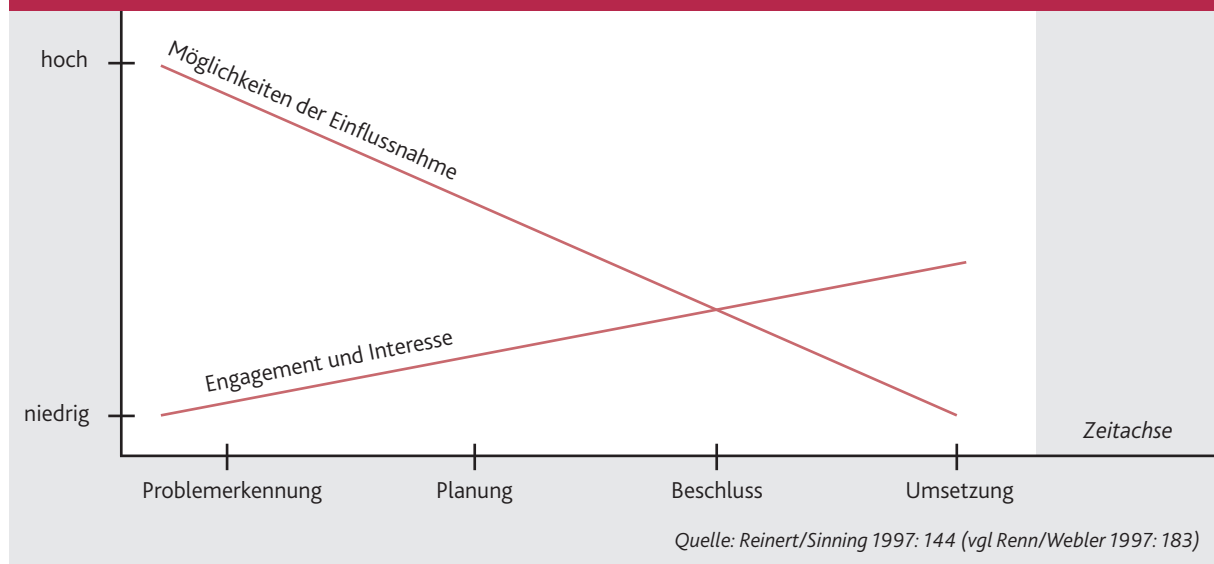
⁷⁹ vgl. Reinert 2003a: 37

⁸⁰ vgl. Bogumil/Holtkamp 2001: 559

5. Die Motivation der Bürger spielt bei bürgerschaftlichem Engagement eine entscheidende Rolle. Daher ist es wichtig, die *Bürger persönlich anzusprechen* und Angebote möglichst niederschwellig zu machen.

Eine Hauptfunktion moderner Beteiligungsprozesse besteht also darin, die teilnehmenden Individuen für den Beteiligungsprozess zu motivieren. Folgende Gründe für Engagement können dabei von Bedeutung sein⁸¹:

Abbildung 9: Das Informationsparadoxon



■ **Engagement aus Betroffenheit:**

Eigene Betroffenheit kann zu Engagement motivieren, um Lebensbedingungen zu gestalten. Dabei ist zu beachten, dass eine persönliche Betroffenheit oft verspätet erkannt wird, nämlich erst dann, wenn der Entscheidungsprozess ein Stadium erreicht hat, in dem die Möglichkeit der Einflussnahme nur noch begrenzt möglich ist (vgl. Abbildung 9)⁸².

■ **Berufliche Tätigkeit als Bezugspunkt:**

Die berufliche Tätigkeit und die damit verbundenen Erfahrungen wirken motivierend, einen Veränderungsprozess mitzugestalten.

■ **Engagement als Herausforderung:**

Engagement bietet die Möglichkeit, sich in ungewohnten Situationen zu testen und sich Herausforderungen zu stellen.

■ **Interessante und attraktive Tätigkeit:**

Art und Attraktivität der Aufgabe sind als Anreize für Engagement entscheidend.

■ **Engagement als Lebensstil/Vorbild:**

Engagement wird als Selbstverständlichkeit betrachtet.

■ **Engagement als Produktion von Heimat:**

Der Ort des Engagements ist von Bedeutung, da das Engagement nicht irgendwo stattfindet, sondern vor Ort.

Problemlösende und politisch wirksame Diskurse bedingen ein *klares Mandat für die Teilnehmer* und setzen die Anbindung der Diskursergebnisse an den politischen Entscheidungsprozess voraus⁸³.

⁸¹ vgl. Bartjes/Otto 2000: 202ff.

⁸² vgl. Reinert/Sinning 1997: 144

⁸³ vgl. Renn/Webler 1997: 98

Folgende Kriterien sollten somit bei modernen Beteiligungsprozessen berücksichtigt werden⁸⁴:

- **Komplexitätsaffinität:**
Annahme und Integration komplexer Herausforderungen, damit die Vielfalt vorhandener Potenziale und Lösungswege zum Tragen kommt und für Lösungen genutzt werden kann.
- **Überschaubarkeit:**
Zeitliche Überschaubarkeit der Verfahren, um die Bereitschaft des Einzelnen zu fördern, sich für gemeinsame Belange einzusetzen.
- **Nachhaltigkeit:**
Formulierung von Zielen und Herangehensweisen über die Veranstaltung bzw. das Projekt hinaus, um eine langfristige Wirksamkeit sicherzustellen.
- **Partnerschaftlichkeit:**
Kooperation der Beteiligten auf Augenhöhe.
- **Intrinsische Motivation:**
Unterstützung der Eigenmotivation der Beteiligten.

- **Eigeninteresse:**
Das Thema muss die Bürgerinnen und Bürger interessieren und sinnvoll erscheinen.
- **Plausibilität:**
Leichte Nachvollziehbarkeit, Arbeitsschritte und Skizzierung des Gesamtprozesses von Anfang bis Ende.
- **Integratives Element:**
Integration von Unterschiedlichkeit, um verschiedene Potenziale zu nutzen und Nachhaltigkeit der Ergebnisse zu sichern.
- **Kosten-Nutzen-Abwägung:**
Aufwand und Ertrag des Verfahrens müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Ein Verfahren zur nachträglichen Abseignung politischer Entscheidungen wirkt sich hingegen grundsätzlich kontraproduktiv aus.

Bei allen Beteiligungsprozessen müssen stets die Logiken und Ziele der betroffenen Akteure berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Ziele von Partizipation aus Sicht verschiedener Akteure

	Ziele	Legitimation	Verfahrensökonomie	Identifikation Eigenverantwortung
PARTIZIPATION	Recht		Verfahrensschutz, Abwägung	
	Planung		Informationsbeschaffung, Frühwarnsystem, Konfliktvermeidung und -lösung, Beschleunigung, Komplexitätsbewältigung	Aktivierung/Mobilisierung, Identifikation, Zufriedenheit
	Politik	Demokratie, Legitimation, Akzeptanz, Mitbestimmung		Entlastung des Staates
	Bürgerinnen und Bürger		Eigener Nutzen, Konfliktvermeidung, Artikulation von Handlungsbedarfen	Selbstbestimmung, Emanzipation, Eigenverantwortung, kollektives Handeln

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an (Zschocke 2007: 52)

⁸⁴ vgl. Fänderl 2005: 29, vgl. Renn/Webler 1997: 92, vgl. von Trott zu Solz/Wimmer 2001: 474

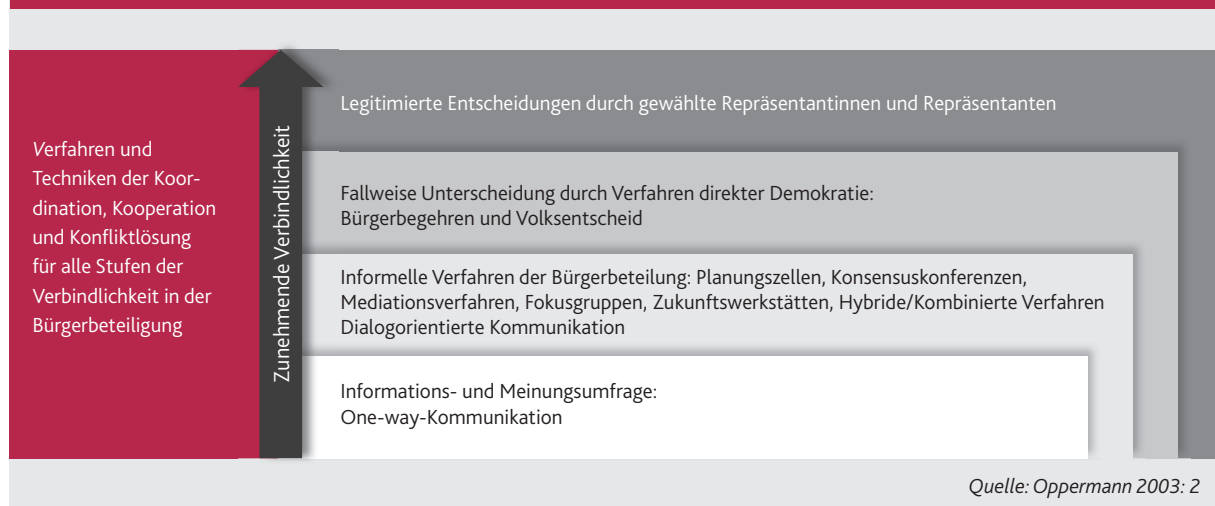
Ergebnisse von Bürgerbeteiligung

Durch den Einsatz von Bürgerbeteiligung können folgende Wirkungen erzielt werden⁸⁵:

- Zusätzliche gesellschaftliche Ressourcen können erschlossen und neue Partizipationsmöglichkeiten begründet werden.
- Entscheidungsrelevante Daten können produziert, ermittelt und an die Entscheidungsebene weitergegeben werden. So können fachspezifisch verengte Sichtweisen aufgebrochen und bürgernahe Gesichtspunkte in die Lösungsideen integriert werden.
- Bürgerinnen und Bürger können angeregt werden, über den Beteiligungsprozess hinaus freiwillig aktiv zu werden und sich weiter zu engagieren.
- Politikverdrossenheit kann entgegengewirkt werden.

Das Spektrum möglicher Instrumente von Bürgerbeteiligung lässt sich in drei Kategorien einteilen (vgl. Abbildung 3). Während Informationen und Meinungsumfragen lediglich nur eine One-way-Kommunikation darstellen und kaum verbindlich sind, steigt die Verbindlichkeit bei informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung. Bürgerbegehren und Volksentscheide sind hingegen die verbindlichste Form, den Bürgerwillen direkt zu erfassen und umzusetzen.

Abbildung 10: In das System einer repräsentativen Demokratie eingebettete Entscheidungs-, Beratungs- und Informationsinstrumente der Bürgerbeteiligung



⁸⁵ vgl. von Trott zu Solz/Wimmer 2001: 471

8.2 Formell verfasste Bürgerbeteiligungsinstrumente

In Rheinland-Pfalz existieren auf der kommunalen Ebene mehrere gesetzlich geregelte Bürgerbeteiligungsverfahren. Allerdings sind diese bis auf das Bürgerbegehren keine direktdemokratischen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten im eigentlichen Sinne, sondern Verfahren, die eher auf Konsultation und Informationsbeschaffung im politischen Diskussionsprozess zielen⁸⁶:

Einwohnerantrag

Bei dem Einwohnerantrag handelt es sich um ein besonderes Antragsrecht Bürgerinnen und Bürger sowie der Einwohnerinnen und Einwohner mit dem Ziel, dass der Gemeinderat über eine bestimmte Angelegenheit der örtlichen Selbstverwaltung (für deren Entscheidung es zuständig ist) beraten und entscheiden muss.

Einwohnerversammlung

Die Einwohnerversammlung dient der Unterrichtung Bürgerinnen und Bürger bzw. der Einwohnerinnen und Einwohner über wichtige Gemeindeangelegenheiten.

Fragestunde

Der Gemeinderat kann bei seinen öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern und den Themen nach § 14 Abs. 3 und 4 der Gemeindeordnung (GemO) gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen Gelegenheit geben, Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung zu stellen sowie Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Mit der Fragestunde ist den Einwohnerinnen und Einwohnern und den gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen in verstärktem Maße die Möglichkeit zur Informationsbeschaffung und eine laufende Beteiligung am gemeindlichen Willensbildungsprozess eröffnet.

Kommunales Petitionsrecht

Jedermann hat das Recht, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden. Das kommunale Petitionsrecht konkretisiert dieses Verfassungsrecht auf kommunaler Ebene. Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anregungen und Beschwerden aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung an den Gemeinderat zu wenden (§ 16b Satz 1 GemO).

Amtliche Einwohnerbefragung

Die amtliche Einwohnerbefragung ist in der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung nicht ausdrücklich geregelt. Sie hat sich als Beteiligungsform in der kommunalen Praxis herausgebildet. Hinsichtlich ihrer Gestaltungsmöglichkeiten könnte sie als eine besondere Form der Einwohnerversammlung mit Wirkungen ähnlich dem Bürgerbegehren qualifiziert werden. Die gemeindlichen Organe werden durch das Ergebnis der amtlichen Einwohnerbefragung, die ein momentanes Stimmungsbild der Einwohnerinnen und Einwohner zu einer Gemeindeangelegenheit wiedergibt, nicht gebunden.

Diese Verfahren sind allesamt eine Art Informationsbeschaffung für die Verwaltung und haben infolgedessen nur ein geringes Potenzial, Einfluss auf Planungs- und Entscheidungsprozesse zu nehmen⁸⁷.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Nach § 17a Abs. 1 Satz 1 der GemO können die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde über wichtige Angelegenheiten einer Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). § 17a Abs. 1 Satz 2 der GemO stellt als wichtige Angelegenheit die Änderung des Gemeindegebiets und die Änderung des Gebiets von Verbandsgemeinden nach § 65 Abs. 2 GemO heraus. Das Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden; wenn

⁸⁶ vgl. Höhle 2007: 1

⁸⁷ vgl. Kachel 2001: 81

es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet, muss es innerhalb von zwei Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein (§ 17a Abs. 3 Satz 1 GemO). Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten (§ 17a Abs. 5 GemO).

Das Bürgerbegehren muss je nach Größe der Gemeinde von einer bestimmten Anzahl (Quorum) der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterzeichnet sein (§ 17a Abs. 3 Satz 3 GemO). Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt (§ 17a Abs. 5 GemO).

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne zu entscheiden, indem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 30 von der Hälfte der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit „Nein“ beantwortet (§ 17a Abs. 7 Satz 1 und 2 GemO). Hat der Bürgerentscheid die erforderliche Mehrheit erhalten, steht dieser einem Beschluss des Gemeinderats gleich und der Gemeinderat kann den Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern (§ 17a Abs. 8 Satz 1 und 3 GemO).

8.3 Informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung

Zu den informellen Verfahren gehören alle Verfahren, die nicht gesetzlich geregelt sind. Sie können sowohl auf der Ebene der *One-Way-Kommunikation* als auch *dialogorientiert* Anwendung finden. Über Informationen, z. B. Pressearbeit oder Informationskampagnen, kann die Administration Konzepte und Ideen direkt mit den Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren. Durch Meinungsumfragen ist es wiederum den politischen Entscheidern möglich, die Meinung der Bevölkerung zu bestimmten Fragestellungen zu erhalten. Die Formen von Meinungsumfragen sind dabei vielfältig. Sie reichen heute von klassischen Befragungen auf der Straße über systematische Erhebungen mit strengen empirischen Methoden bis zu Umfragen im Internet. Neben repräsentativen Befragungen, die den Querschnitt der Bevölkerung abbilden sollen, können aber auch spezielle Fragen an bestimmte Zielgruppen gestellt werden. Der Vorteil von Meinungsumfragen liegt darin, dass gezielt Informationen zu einer bestimmten Fragestellung gesammelt und ausgewertet werden können. Der Nachteil ist darin zu sehen, dass die Befragten nicht wissen, wie ihre Meinungsäußerungen interpretiert, im Entscheidungsverfahren gewichtet und ob sie ernst genommen werden. Auch werden die Urteile, Wünsche und Interessen meist nur einmalig abgefragt. Es gibt keine Möglichkeit, seine Meinung vor dem Hintergrund einer aktuellen Diskussion oder Debatte oder im Gespräch mit Gleichgesinnten oder Verfechtern der Gegenposition zu revidieren⁸⁸.

Formell verfasste und informelle Verfahren lassen sich in unterschiedlicher Weise auch miteinander verbinden. Ein Beispiel dafür ist das so genannte „Bürgerpanel“. Ein Bürgerpanel ist ein Instrument der Informationsbeschaffung auf lokaler Ebene, bei dem allerdings der Gedanke der Aktivierung noch nicht engagierter Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt steht. Bürgerpanels treten mit den traditionellen Beteiligungsformen nicht in Konkurrenz, sondern ergänzen diese⁸⁹. Im Kern handelt es sich um weiterentwickelte Panels, denn

⁸⁸ vgl. Oppermann 2003: 3f.

⁸⁹ vgl. Daramus/Klages/Masser 2003: 90

eigentlich werden nur Untersuchungsanordnungen, die an denselben Personen dieselben Variablen zu verschiedenen Zeitpunkten erheben, als Panels bezeichnet. Die reine Informationsgewinnung steht dabei im Zentrum⁹⁰. Bei Bürgerpanels werden die Bürgerinnen und Bürger drei bis vier Mal jährlich repräsentativ befragt, wobei eine möglichst große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern teilnehmen sollte. Hierzu wird eine repräsentative Bevölkerungsgruppe (meist zwischen 500 bis 1000 Bürgerinnen und Bürger) angeschrieben und um Mitwirkung gebeten. So können Informationen über Wünsche, Bereitschaften und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger eingeholt und dabei gleichzeitig aktuelle Problemlagen, Erwartungen und Akzeptanzbereitschaften erkannt werden. Außerdem erklären sich meist Mitglieder aus der Panelgruppe bereit, bei weiterführenden Bürgerbeteiligungsverfahren mitzuwirken⁹¹.

Gerade dialogorientierte Methoden der Bürgerbeteiligung müssen einerseits qualitativ hochwertige und andererseits in ihrem Entstehungsprozess legitimierte Ergebnisse liefern und dabei möglichst schnell, effektiv und kostengünstig durchgeführt werden können. Von „Pseudo-Beteiligungen“ ist dabei abzuraten, weil solche Ergebnisse von der Gesellschaft nicht mehr akzeptiert werden. Die Methoden der Bürgerbeteiligung müssen ermöglichen, dass die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse in die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung einfließen. Dabei müssen freilich nicht alle Ergebnisse umgesetzt werden. Vielmehr kommt es darauf an, dass erkennbar wird, inwiefern die Ergebnisse ernst genommen werden. Bereits vorweg ist darauf hinzuweisen, dass keine noch so ausgefeilte Methode allen denkbaren Zielen gerecht werden kann. In den letzten drei Jahrzehnten ist ein Repertoire an „Grundmethoden“ informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung entstanden. Diese wurden immer weiter ausdifferenziert, um immer neuen Problemstellungen Rechnung zu tragen⁹². Sie finden sich auch

teilweise weiterhin in experimentellen Stadien der Weiterentwicklung. Die hier vorgestellten Verfahren bieten einen Überblick über den „Markt“ der Beteiligungsmöglichkeiten. Prinzipiell ist es durch punktuell Verändern an einzelnen Methoden möglich, andere Wirkungen zu erzielen und so die einzelnen Methoden an den jeweiligen Fall maßgeschneidert anzupassen. Auch sind verschiedene Kombinationen bzw. Module denkbar, die je nach Bedarf entwickelt und angewandt werden können. So empfiehlt sich beispielsweise eine frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger durch ein informelles Verfahren als Kick-Off Veranstaltung. Dem können weitere informelle Verfahren (z. B. Planungszelle) zu Informationskonkretisierung und Entscheidungsvorbereitung folgen. Die freiwilligen Methoden könnten auch mit den verfassten Beteiligungsverfahren kombiniert werden, sodass beispielsweise im Anschluss an den Diskussionsprozess ein formelles Verfahren, wie etwa die Einwohnerbefragung, stattfindet.

Die Tabellen 14 und 15 geben einen Kurzüberblick der Beteiligungsmethoden, die für die Typen, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchten, prinzipiell empfehlenswert sind⁹³. In Tabelle 14 werden die Beteiligungsmethoden in Verbindung mit den jeweiligen Typen sowie den entsprechenden Phasen dargestellt. So ist eine erste Methodenauswahl bzw. Orientierung möglich.

⁹⁰ vgl. Schnell/Hill/Esser 1999: 227

⁹¹ vgl. Daramus/Klages/Masser 2003: 90ff

⁹² vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 24

⁹³ Hierbei sei darauf verwiesen, dass prinzipiell weitere Verfahren denkbar wären, die der sich immer weiterentwickelnde „Methodenkoffer“ bereithält.

Tabelle 14: Anwendungsempfehlungen der Beteiligungsverfahren in Bezug auf die Typen, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchten

	Ausgleich heterogenen Vorwissens ⁹⁴	Typ	Phase
Aktivierende Befragung	ja	A2	Orientierungsphase
Konsensuskonferenz / Bürgerinnen- und Bürgerkonferenz	ja	A2 und A3	Entscheidungsvorbereitungsphase
Open Space	nein	A3	Orientierungsphase
Planungszelle	ja	A2 und A3	Entscheidungsvorbereitungsphase
Strategischer Wandel in Großgruppen (RTSC)	ja	A2	Orientierungsphase
Zukunftskonferenz	ja	A2 und A3	Orientierungsphase
Zukunftswerkstatt	ja	A2 und A3	Orientierungsphase
Mediation	nein	A2 und A3 (ggf. A1)	Entscheidungsphase

Quelle: Eigene überarbeitete Darstellung in Anlehnung an (vgl. Saam/Kriz 2010: 173ff.)

In Tabelle 15 werden die Beteiligungsverfahren detaillierter dargestellt, um die Auswahl des geeignetsten Instrumentes oder der Instrumente zu vertiefen. Das Verfahren der Mediation wird in dieser Tabelle nicht berücksichtigt, sondern als besonderes Verfahren der Konsensfindung in der Entscheidungsphase in Punkt 8.3.7 gesondert erläutert.

⁹⁴ Heterogenes Vorwissen der Teilnehmer kann durch Informationsvermittlungsphasen z. B. Expertenvorträge geschehen.

Tabelle 15: Beteiligungsmodelle im Überblick

	Aktivierende Befragung (AI)	Konsensuskonferenz / Bürgerinnen- und Bürger- konferenz	Open Space
Eignung der Methode	Um das Interesse der Bürgerinnen und Bürger für ein spezielles Thema kennenzulernen und selbstbestimmtes Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zu fördern	Geeignet, wenn brisante Themen mit interessierten Laien diskutiert werden sollen	Wenn es darum geht, eine große Anzahl von Themen mit vielen Beteiligten zu bearbeiten oder als Initialzündung für ein Vorhaben, das auf breiter Basis beginnen soll
Philosophie	Jede Organisation konstruiert selbst ihre Kultur (über Geschichten, die sie erzählt)	Bürgerinnen und Bürger sollen bei komplexen Fragen mit Expertinnen und Experten und Politikerinnen und Politikern diskutieren und wenn möglich einen Konsens finden	Freies Spiel der Kräfte; aus Chaos entsteht Ordnung
Prinzipien / Kernelemente	Sehr gute Erfahrungen als Hebel für Veränderung	Expertenwissen und Laienwissen werden kombiniert	Selbstorganisation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer; Freiheit der Kreativität als energetisches Prinzip
Prozesse	Wertschätzendes Interview als Kernelement; flexible Designs und Abläufe möglich	In Bürgerpanels werden aktuelle Themen mit Expertinnen und Experten diskutiert	Selbstorganisierte Themen und Arbeitsprozesse durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer
Zielsetzung	Kulturarbeit an den Basismetaphern	Bürgergutachten, das konsultativen oder entscheidenden Charakter haben kann	Informationen sammeln
Teilnehmerzahl	Unbegrenzt	12–30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer	Unbegrenzt
Planungsprozesse	Gemischte Planungsgruppe optional	Gemischte Planungsgruppe unverzichtbar (alle Betroffenenengruppen sollten vertreten sein)	Auftraggeber plant mit gewonnenen Informationen weitere Schritte
Vorbereitungszeit	Je nach Design	Schnell einsetzbar	Schnell einsetzbar
Dauer	1–3 Tage	2–3 Tage an mehreren Wochenenden	1–3 Tage
Kosten	Je nach Design	Mittleres bis hohes Budget	Geringe Kosten

Planungszelle	Strategischer Wandel mit Großgruppen (RTSC)	Zukunftskonferenz	Zukunftswerkstatt
Wenn Planungskonzepte auf lokaler oder regionaler Ebene erarbeitet werden sollen (mit allen Bevölkerungsgruppen)	Geeignet für die Initiierung von Veränderungsprozessen; Leitung muss bereit sein Strategie offenzulegen und zu diskutieren	Geeignet für zukunftsorientierte Fragestellungen; Erarbeitung von langfristigen Planungen	Geeignet für Erarbeitung von Visionen, Leitbildern oder Entwicklungsszenarien; besonders in der Anfangsphase von Veränderungsprozessen empfehlenswert
Laienplanerinnen und Laienplaner (Bürgerinnen und Bürger aller Schichten) können erfolgreiche Planungen und Gutachten besser erstellen als „Experten“	Veränderung und Veränderungsbereitschaft wird durch Aufrütteln erzeugt; es entsteht eine kritische Masse für Veränderung	Komplexe Lösungen sind nur durch Bündelung von Interessen und gemeinsam erarbeiteter Zielvorstellung möglich	Bürgerinnen und Bürger sollen so früh wie möglich miteinbezogen werden um Veränderungsprozesse demokratischer zu gestalten
Expertenwissen und Laienwissen werden kombiniert	Problemorientierung als Antriebsmoment für Veränderung	Repräsentatives System in einen Raum bringen; Fokus auf Gemeinsamkeiten und Konsens	Bürgerinnen und Bürger sollen in die Anfangsphase von Veränderungen integriert werden
Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden gezielt informiert (nicht manipuliert!); erkennen und planen eigenverantwortlich	Variable Designs, Start mit Problem, ggf. folgen Problemlösungsvorschläge der Leitung, klare Vorgaben des Entscheidungsrahmens	Standardisierter Ablauf entlang der Phasen; Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft; Gruppenarbeit in vorab definierten oder ad hoc Gruppen	In der Kritikphase machen Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf das Problem aufmerksam und Entwerfen in der Phantasiephase Visionen. In der Realisierungsphase wird nach Lösungen gesucht
Bürgergutachten, das konsultativen oder entscheidenden Charakter haben kann	Top-down- und Bottom-up-Strategie kombinieren	Gemeinsam konsensuell geteilte Handlungsbasis erstellen	Neue kreative Lösungen sollen erarbeitet werden
Ca. 25 Teilnehmerinnen und Teilnehmer	Unbegrenzt	30–80 Teilnehmerinnen und Teilnehmer	15–40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer
Repräsentativ ausgewählte Planungsgruppen	Gemischte Planungsgruppe unverzichtbar (alle Betroffenen sollten vertreten sein)	Gemischte Planungsgruppe unverzichtbar	Gemischte Planungsgruppe
Mehrere Monate	2–3 Monate	2–3 Monate	1–3 Monate
3 Tage, ggf. periodisch stattfindende Nachtreffen	2–3 Tage	2–3 Tage	3 Stunden bis 5 Tage
Vergleichsweise hohe Kosten, da Teilnehmerinnen und Teilnehmer finanziell entschädigt werden	Mittleres bis hohes Budget	Mittleres Budget erforderlich	Je nach Design geringes bis mittleres Budget erforderlich

Quelle: Eigene erweiterte Darstellung in Anlehnung an (vgl. Arbter/Handler/Purker/Tappeiner/Trattnigg 2005: 60ff.)

Nachdem eine Vorauswahl getroffen ist, können anschließend Ablauf und Aufbau der Beteiligungsmethoden für die weiteren Planungen aus den jeweils detaillierten Darstellungen der Beteiligungsmethoden entnommen werden.

8.3.1 Aktivierende Befragung – Appreciative Inquiry (AI)

Appreciative Inquiry lässt sich mit „wertschätzendes Erkunden“ oder „wertschätzende Befragung“ übersetzen. AI wurde Ende der 80er Jahre von David Cooperrider und Suresh Srivastva entwickelt und versucht die Faktoren des Erfolgs einer Organisation zu identifizieren, um sie gezielt zu verstärken. AI ist ein Ansatz, bei dem es weder um Problemorientierung noch um Behebung von Defiziten geht⁹⁵. „Es geht nicht darum, Situationen und Probleme zu analysieren, sondern darum, Wege für Veränderungen zu erschließen. Während der Fokus des traditionellen Problemlösungsansatzes eher darauf gerichtet ist, weniger von dem zu tun, was nicht gut läuft, heißt das Motto von AI: ‚mehr von dem, was funktioniert‘⁹⁶. Im Wesentlichen haben sich zwei Formen von AI herausgebildet⁹⁷:

- Im „AI-Summit“ wird die Idee, das ganze System in einen Raum zu bringen, übernommen. Auch hier ist die Teilnehmerzahl nicht beschränkt. Themen können neben vielen anderen die Vision einer neuen Kultur, strategische Neuausrichtung, Qualitätssicherung und -entwicklung sein.
- AI ist darüber hinaus in kleinen Gruppen anwendbar: in Abteilungen, im Management, in Teams als Instrument der Teamentwicklung, als Orientierungsmodell in Entscheidungssituationen.

Die theoretischen Grundlagen von AI liegen im Konstruktivismus, d. h., dass jedes Individuum die Welt anders wahrnimmt bzw. konstruiert. Dadurch liefert jedes Individuum einer Organisation ein individuelles Potential. So gewonnene Potentiale sollen durch AI positiv gebündelt werden⁹⁸.

Prinzipien von Appreciative Inquiry⁹⁹

- **Antizipatorisches Prinzip:**
Worauf wir unsere Aufmerksamkeit richten, das wird verstärkt.
- **Poetisches Prinzip:**
Zwischenmenschliche Beziehungen werden geformt durch eine Sammlung von Geschichten, die ständig neu erschaffen und weiter erzählt werden. Die kraftvollsten Geschichten schließen die Vergangenheit, die Gegenwart und die angestrebte Zukunft ein.
- **Positivitätsprinzip:**
Menschen folgen eher den positiven Erfahrungen, die ihnen Energie geben und sie anregen, als negativen Erfahrungen. Jeder Wunsch nach Veränderung, der langfristigen Einfluss haben soll, muss auf einem positiven Bild basieren, das positive Erfahrungen für die Menschen schafft.
- **Gleichzeitigkeit:**
Wir konstruieren uns unsere Welt durch die Art, in der wir auf sie blicken. Die Fragen, die wir uns stellen, rufen das Abbild der Welt hervor, die uns diese Fragen hat stellen lassen; und dadurch verfestigt sich das Bild der Welt zu einer echten Realität, die unsere Art zu denken leitet.
- **Story-telling:**
Es können viele verschiedene Geschichten über ein und denselben Anlass erzählt werden. In Anbetracht des Prinzips der Gleichzeitigkeit führen die Geschichten, die wir über uns selbst und andere erzählen, und die Fragen, die wir stellen, zu den Bildern, die wir schaffen und dem Leben, das wir leben.
- **Sonnenblumeneffekt:**
Sonnenblumen erhalten ihr pflanzliches Wohlergehen dadurch, dass sie sich nach der Sonne ausrichten, die ihnen lebensspendende Energie gibt. Menschen, als komplexe Organismen, können ebenfalls dem folgen, was ihnen Lebenskraft gibt.

⁹⁵ vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 40

⁹⁶ vgl. Maleh 2007: 1

⁹⁷ vgl. www.vision-bonn.de 2007: 1

⁹⁸ vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 42

⁹⁹ vgl. ebd.: 41ff.

Phasen des AI – Prozesses

Kern der Methode ist das AI-Interview, das die Potenziale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wecken soll.

Der gesamte AI-Prozess umfasst vier Phasen¹⁰⁰:

- **Discovery** – erkunden und verstehen. Z. B. durch Interviews, die jeweils zwei Personen miteinander führen, werden die High-Lights der Organisation identifiziert und die Faktoren, die Muster, die diese möglich machen, in Kleingruppen und im Plenum herausgestellt.
- **Dream** – visionieren. Bei der Visionsarbeit wird im Sinne eines Ziel-Bildes entwickelt, was sein könnte, wie sich die Organisation in der Vorstellung der Teilnehmenden weiter entwickeln soll.
- **Design** – gestalten. In dieser Phase werden aus den Zukunftsbildern Zukunftsaussagen, die beschreiben, welche Zukunft gemeinsam geschaffen werden soll. Es wird formuliert, was sein soll.
- **Destiny** – umsetzen. Hier wird schließlich geplant, wie die Zukunftsaussagen konkret umgesetzt werden, z. B. mit dem Raster der W-Fragen: wer, was, mit wem, wann und wo, z. B. im klassischen Projektmanagement.

Grenzen von Appreciative Inquiry

Für die Größe der Gruppe gibt es bei AI kaum Begrenzungen. Appreciative Inquiry eignet sich sowohl für Einzelpersonen bis zu Großgruppen über 2000 Menschen¹⁰¹. Appreciative Inquiry lässt sich fast überall einsetzen, wenn man es als Philosophie oder Grundhaltung begreift. Insbesondere kommt es auf das zu bearbeitende Thema an. Wenn eine Auftragsklärung mit den Beteiligten nicht funktioniert oder sich eine konkrete Erwartungshaltung aufgebaut hat, scheitert AI¹⁰².

8.3.2 Konsensuskonferenz/Bürgerkonferenz

Seit fast 20 Jahren werden Konsensuskonferenzen bzw. Bürgerkonferenzen in einer Vielzahl von Ländern und Institutionen abgehalten. Meist geht es dabei um wissenschaftliche oder technologische Themen. Bürgerkonferenzen sollen einerseits policy- und politikberatende Informationen über die gesellschaftliche Wahrnehmung bestimmter Probleme liefern und andererseits den öffentlichen Diskurs darüber anregen bzw. unterstützen¹⁰³.

Die Methode der Konsensuskonferenz wurde von der dänischen Behörde für Technologiefolgenabschätzung entwickelt und weist erstaunliche Analogien zum Konzept der Planungszelle/Bürgergutachten auf. Allerdings sind auch Elemente amerikanischer Mediations- und Verhandlungsmethoden vorhanden¹⁰⁴. Die Idee der Konsensuskonferenz stammt aus den USA, wo Experten z. B. im Gesundheitswesen über die Verbindung von Wissenschaft und Praxis in Konsensuskonferenzen diskutieren. Die Besonderheit des dänischen Konzeptes ist die Integration der Bürgerinnen und Bürger in solch einer Konferenz.

Zu den wichtigsten Merkmalen einer Konsensuskonferenz gehören¹⁰⁵:

- Ein 12- bis 30-köpfiges Bürgerpanel, dessen zentrale Aufgabe es ist, ein aktuelles Thema mittels Expertenanhörungen und gruppeninternen Erörterungen zu bearbeiten.
- Ein vom Bürgerpanel verfasster und am Ende der Konferenz veröffentlichter Bericht, der eine Bewertung sowie Empfehlungen für den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit dem Thema enthält.
- Ein öffentlicher Zugang zur mehrtägigen Konsensuskonferenz, um eine Verbindung zum medialen- und zum gesellschaftlichen Diskurs zu schaffen.

Einen Überblick über den Ablauf einer Bürgerkonferenz bietet Abbildung 11.

¹⁰⁰ vgl. *www.vision-bonn.de* 2007: 1

¹⁰¹ vgl. *Bruck* 2000: 1

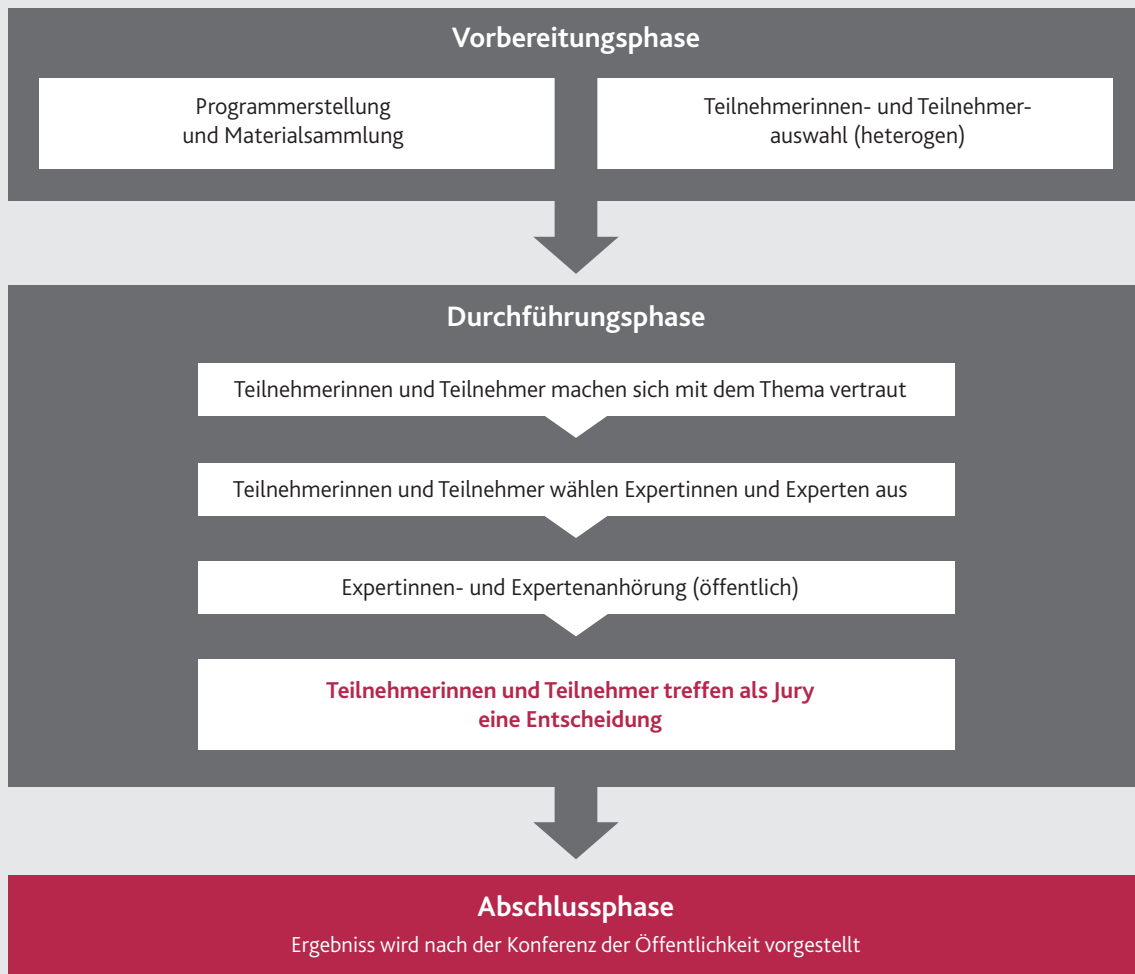
¹⁰² vgl. *ebd.*: 52ff.

¹⁰³ vgl. *Joss* 2003: 15

¹⁰⁴ vgl. *Reinert* 2003: 154

¹⁰⁵ vgl. *Joss* 2003: 23

Abbildung 11: Ablauf einer Bürgerkonferenz



Quelle: Eigene Darstellung

Vorbereitung und Durchführung

Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich zuvor auf entsprechende Aufrufe in Zeitungen oder auf persönliche Anschreiben gemeldet haben, werden möglichst heterogen ausgewählt. Bei der Auswahl wird nicht nur auf die Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer Gruppen, sondern auch auf die Repräsentativität kontroverser Ausgangspositionen und Standpunkte zur anstehenden Fragestellung geachtet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommen zunächst an zwei Wochenenden zusammen, um sich mit dem Beratungs-

gegenstand vertraut zu machen, Sachverständige auszuwählen und Fragen an sie vorzuformulieren.

Während der eigentlichen zwei- bis dreitägigen Konferenzphase findet dann eine Anhörung der Sachverständigen statt. Dieser Teil ist öffentlich und wird nach Möglichkeit in Radio und Fernsehen übertragen sowie in Zeitungen dokumentiert. Erst danach zieht sich die Jury zurück, um sich auf gemeinsame Empfehlungen zu einigen und ein gemeinsames Schlusssdokument zu den gestellten Fragen zu formulieren. Obwohl es Ziel ist, einen Konsens zu finden, sind im Ausnahmefall aber auch Minderheitenvoten möglich.

Abschlussphase

Das Ergebnis wird direkt nach Abschluss der Konferenz der Öffentlichkeit vorgestellt¹⁰⁶.

Die wohl aktuell bekannteste Konsensuskonferenz in Deutschland ist die „Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik“, die von Oktober 2000 bis Dezember 2001 im Deutschen Hygiene-Museum Dresden durchgeführt wurde. Bürgerinnen und Bürger¹⁰⁷ sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler diskutierten und tauschten sich über die Technik, ihre Folgen, mögliche Ängste und Hoffnungen aus. „Das Verfahren der Bürgerkonferenz hat gezeigt, dass es keine wissenschaftlichen Themen gibt, die nicht mit „Laien“ umfassend diskutiert werden könnten“¹⁰⁸. Inwieweit Bürgerkonferenzen allerdings nachweisbaren Einfluss auf Politik und Öffentlichkeitsdiskurs ausüben oder eher symbolischen Charakter haben, ist umstritten¹⁰⁹.

Der Vorteil im Vergleich zu Planungszellen ist die sofortige Verfügbarkeit eines Ergebnisses, das präsentiert werden kann. Ein potenzieller Nachteil einer Konsensuskonferenz liegt in der Begünstigung interessierter und sozial aktiver Bürgerinnen und Bürgern. Dieser Effekt wird durch den zeitlichen Anspruch an die Beteiligten verstärkt. Durch die geringe Teilnehmerzahl besteht zudem das Risiko einer potenziellen Verzerrung durch Meinungsführerschaften und Gruppendruck, die in Planungszellen geringer ist¹¹⁰.

8.3.3 Open Space

Die Open-Space-Technology (OST) ist ursprünglich ein Zufallsprodukt. Der amerikanische Organisationsberater Harrison Owen bemerkte, dass bei Konferenzen vor allem die Kaffeepausen die effektivsten Teile waren. Owen konzipierte daraufhin eine Konferenz, die anhand offener Kaffeerunden strukturiert wurde. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können selbst die Inhalte, Richtung und Verlauf der Konferenz bestimmen und arbeiten selbstständig an allen Themen, die sie interessieren. Vorgegeben sind nur der Veranstaltungsort, ein zeitlicher Rahmen¹¹¹ und das Leitthema¹¹². Welchen Ablauf die Veranstaltung hat und welche Themen genau bearbeitet werden, entscheiden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor Ort selbst.

Der Vorteil der Methode ist, dass der Aufwand gering ist und sehr große und heterogene Gruppen miteinander arbeiten können, ohne dass viele Prozessbegleiter eingesetzt werden müssen. Open Space funktioniert allerdings nur dann, wenn niemand die Antwort kennt und erst in der Auseinandersetzung mit dem Thema die Lösung gefunden wird. Die Methode wird nicht funktionieren, wenn die Antworten oder enge Spielräume bereits feststehen und der Prozess kontrolliert werden muss¹¹³. „Open Space ist immer dann die Methode der Wahl, wenn ein Thema auf den Nägeln brennt, niemand eine Antwort kennt oder zu kennen glaubt und wenn niemand den Verlauf oder die Ergebnisse oder beides kontrollieren will. Wenn Kontrolle einsetzt, hört Open Space auf zu funktionieren“¹¹⁴.

Die Methode eignet sich auch nicht, um vordefinierte Ziele oder Strategieentwürfe Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern „schmackhaft“ zu machen oder um gezielt Informationen zu vermitteln. Geplante Vorträge, Präsentationen, Beiträge oder Diskussionen finden zum Leitthema nicht statt¹¹⁵. Open Space ist auch keine geeignete Form, um Richtungsentscheidungen herbeizuführen,

¹⁰⁶ www.wegweiser-buergergesellschaft.de 2007

¹⁰⁷ Die Gruppe von 19 Bürgerinnen und Bürgern wurde bundesweit nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und nach zuvor festgelegten soziodemographischen Kriterien zusammengesetzt. Sie sollte zu möglichst gleichen Teilen aus Männern und Frauen bestehen und die unterschiedlichen Altersklassen und verschiedenen Lebenshintergründe repräsentieren. Ein berufliches Eigeninteresse an der Gendiagnostik galt als Ausschlusskriterium (vgl. www.buergerkonferenz.de 2007: 1).

¹⁰⁸ Vogel 2003: 9)

¹⁰⁹ vgl. Joss 2003: 15ff.

¹¹⁰ vgl. Reinert 2003: 157

¹¹¹ vgl. Petri 2003

¹¹² vgl. Maleh 2001: 10

¹¹³ vgl. Owen 2001: 28ff.

¹¹⁴ Petersen 2000: 38

¹¹⁵ vgl. Maleh 2002a: 18

sondern eine Methode, um Entscheidungen auf eine bessere Grundlage zu stellen¹¹⁶. Open Space nützt deshalb dem Auftraggeber, weil er Ergebnisse erhält, mit denen er so nicht gerechnet hätte¹¹⁷.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz werden zu Hauptakteuren, kommunizieren, lernen und arbeiten miteinander. Dadurch wird vorübergehend eine lernende Organisation initiiert. Damit dies funktioniert, ist die freiwillige Teilnahme an der Konferenz unabdingbar¹¹⁸. Da aber nicht nur die „aktiven“ Bürgerinnen und Bürger kommen sollen, sollten Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, weil eine heterogene Gruppe Situationen meist besser bewältigen kann¹¹⁹. Je nach Situation muss dann überlegt werden, welche Zielgruppen eingeladen werden¹²⁰.

Owens Methode liegen folgende vier Grundelemente der Dynamik zugrunde (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Grundelemente der Open-Space-Dynamik



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Maleh 2001: 15

■ **Der Kreis:**

Der Kreis symbolisiert ein Element menschlicher Zusammenkunft, in dem Personen gleichberechtigt sind und miteinander kommunizieren. Der Kreis unterstützt die Gemeinschaftsbildung im Gegensatz zur geometrischen Form der Linie, bei der Menschen auf eine Autorität schauen.

■ **Der Atem:**

Der wechselnde Atem, das Ein- und Ausatmen symbolisiert den Austausch der Anreize, wie beispielsweise angebotene Workshops, Gespräche oder Impulse. Das Einatmen kann auch als Zusammenkommen der Gruppe in den Kreis gesehen werden und das Ausatmen als das Auflösen des Kreises.

■ **Das Anschlagbrett:**

Auf dem Anschlagbrett werden Zeitpläne, Raumpläne, angebotene Workshopthemen, Protokolle und Nachrichten befestigt. Somit erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Überblick über das Geschehen.

■ **Der Marktplatz:**

Der Marktplatz ist der Rahmen, in dem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Interessen austauschen und u.a. über Räumlichkeiten der Workshops entscheiden.

Werden die Grundelemente beherrscht, dann bietet Open-Space einen offenen Raum für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und lässt sie viel mehr mitwirken als alle anderen Verfahren¹²¹.

¹¹⁶ vgl. Müller 2002: 33

¹¹⁷ vgl. Petersen 2000: 36f.

¹¹⁸ vgl. Petri 2003: 183

¹¹⁹ vgl. Stiefel 2002: 72ff.

¹²⁰ vgl. Maleh 2002c: 170)

¹²¹ vgl. Petersen 2000: 36

Dabei gelten folgende Grundsätze¹²²:

Wer immer in die Workshopgruppe kommt, es sind die richtigen Leute. Dabei ist es nicht entscheidend, wie lange die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer Gruppe mitarbeiten. Jeder darf die Gruppe wechseln, wann er möchte. Dadurch können alle ihrer Kreativität freien Raum lassen. Alle Personen werden mit ihrem Wissen einen Beitrag leisten können.

Was immer geschieht, es ist das Einzige, was geschehen kann. Offenheit für das, was passiert ist entscheidend, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur so selbstbestimmt arbeiten können. Wer beispielsweise eine Pause braucht, nimmt sie sich und kommt wieder, wenn er weiterarbeiten möchte.

Es fängt an, wenn die Zeit reif ist. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entscheiden, wann sie bereit sind, bestimmte Dinge zu tun und zu beginnen. Die Gruppe hat die Verantwortung über ihr eigenes Zeitmanagement.

Vorbei ist vorbei. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beenden die Arbeit, wenn es ihnen richtig erscheint.

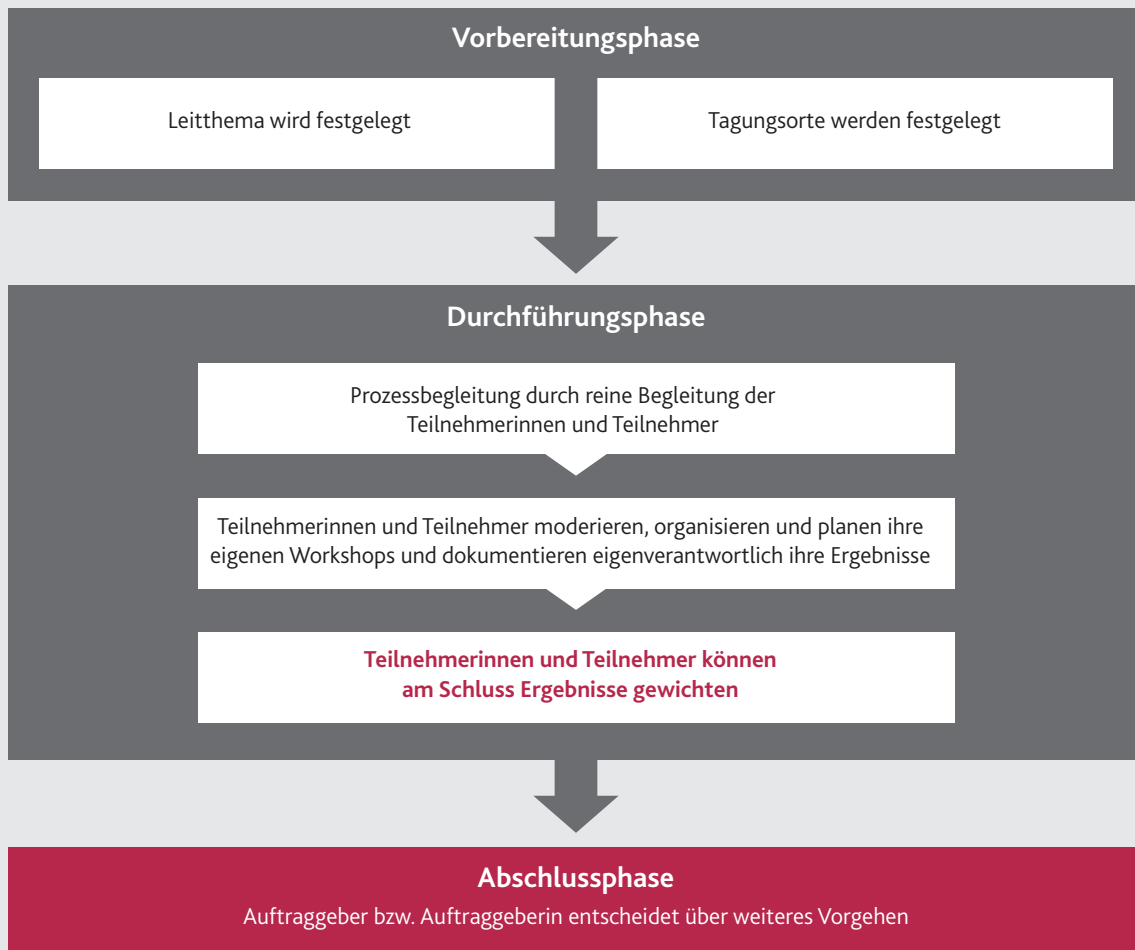
Gesetz der zwei Füße. Jeder der denkt, dass er nichts mehr lernen oder beitragen kann, sucht sich eine neue Gruppe. Dadurch wird individuelles Lernen gefördert und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können sich an ihren Interessen orientieren. Unproduktive Situationen werden zudem vermieden und Vielredner oder Besserwisser bleiben alleine. Außerdem können Konflikte umgangen oder bearbeitet werden, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dies möchten.

In der Regel dauern Open-Space-Konferenzen drei Tage und täglich finden etwa vier Runden Workshoparbeit (Dauer jeweils ca. 1,5 Stunden) statt¹²³. Die folgende Abbildung bietet eine Übersicht über den typischen Ablauf einer Open-Space-Konferenz.

¹²² vgl. Maleh 2001: 74 ff., vgl. Owen 2001: 89

¹²³ vgl. Petri 2003: 183

Abbildung 13: Ablauf Open Space



Quelle: Eigene Darstellung

Vorbereitungsphase

Das Leitthema¹²⁴ muss festgelegt und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen werden. Übliche Planungsteams oder langwierige Vorbereitungssitzungen müssen nicht durchgeführt werden. Nur Tagungsort und Arbeitsmaterial muss organisiert werden. Den Rest übernehmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer¹²⁵.

Es können zudem durch Einsatz vernetzter PCs auch mehrere Konferenzen gleichzeitig und an unterschiedlichen Orten stattfinden. Der Ideen-Austausch findet dann z.B. via E-Mail statt¹²⁶. Somit

können Teilnehmerinnen und Teilnehmer sogar über ihren PC von zuhause aus teilnehmen¹²⁷.

Durchführungsphase

Zuerst wird das Thema den Teilnehmerinnen und Teilnehmer ganz kurz vorgestellt, damit spätestens jetzt allen klar ist, ob sie in der „richtigen“ Veranstaltung sind. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten genau wissen, „wo die Reise hingehen soll“. Deshalb müssen Erwartungen an dieser Stelle geklärt werden¹²⁸. Dann beginnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und werden

¹²⁴ Das Planungsthema muss für die Teilnehmer relevant sein. Auftraggeber und Prozessbegleiter müssen sich bei der Fragestellung im Klaren sein, wohin sie wollen (vgl. Petri 2003: 183).

¹²⁵ vgl. Petersen 2000: 37

¹²⁶ vgl. Owen 2001: 66

¹²⁷ vgl. GmbH 2007: 7

¹²⁸ vgl. Owen 2001: 100f.

¹²⁹ vgl. Petersen 2000: 71

¹³⁰ Maleh 2001: 181

¹³¹ vgl. Petri 2002: 5

¹³² vgl. Maleh 2001: 87

zu Planern, Moderatoren und dokumentieren selbst den gesamten Prozess. Die Prozessbegleiter tun nichts weiter, als für den Rahmen zu sorgen und bei Problemen zu helfen. Das ist zwar ungewohnt, aber der zentrale Baustein der Methode¹²⁹. „Raum und Zeit zu schaffen und zu sichern bedeutet, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Kompetenzen zur Bewältigung der Situation zu erkennen und weiterzuentwickeln“¹³⁰.

Abschlussphase

Open Space ist in seiner strengen Definition als Prozess der Selbstorganisation bereits beendet¹³¹. Gegen Ende der Konferenz können alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebeten werden, ein kurzes Feedback zu geben und ggf. bestimmte Ergebnisse zu gewichten (z. B. über Klebepunkte)¹³². Was die Auftraggeber mit diesen Ergebnissen tun, ist jedoch völlig offen. Meist tendieren Open-Space-Konferenzen dazu, neue Projekte anzustoßen¹³³. Wenn konkrete Projekte daraufhin realisiert werden, dann ist es für den weiteren Prozessverlauf hilfreich, dies offensiv zu kommunizieren¹³⁴.

Positiv

Die Open-Space-Veranstaltung erfüllt als Startworkshop ihre Rolle als tragendes Element des weiteren Prozesses, weil die Selbststeuerungsmechanismen der Methode alle Konfliktquellen und Unwägbarkeiten offenbaren und Integrationswirkungen beobachtbar sind¹³⁵. Prinzipiell ist Open Space aber nicht nur als Startworkshop (Kick off) möglich, sondern kann auch periodisch eingesetzt werden, um z. B. neue Entwicklungen berücksichtigen zu können¹³⁶.

Die Möglichkeit, selbst Themen einzubringen, motiviert die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und lässt sie und den Auftraggeber neue Optionen erkennen¹³⁷. Oft entsteht dadurch eine sehr

große Anzahl guter Ergebnisse, die in ihrer Summe sehr interessant für überregionale Medien sind¹³⁸. Open Space eignet sich sogar für Jugendliche. Sie nutzen in der Regel den Freiraum nicht negativ aus und handeln verantwortungsbewusst¹³⁹.

Negativ

Es besteht die Gefahr, dass die Methode überschätzt wird und ungeeignete Anliegen mit ihr bearbeitet werden. Themen, die eher allgemein und philosophisch angetragen werden, lassen sich zudem nicht einfach in Handlungen umsetzen¹⁴⁰. Nachdem die ersten Themen realisiert werden, fehlt manchmal die Energie, die restlichen umzusetzen. Ohne Folgeveranstaltungen verpufft dann die Wirkung¹⁴¹. Deshalb rechtfertigt sich der Aufwand für Open Space nur, wenn die Ergebnisse in eine langfristige Strategie eingebunden werden¹⁴².

8.3.4 Planungszelle

Das Konzept der Planungszelle wurde in den 70er Jahren von Peter C. Dienel entwickelt, um Bürgerinnen und Bürger mit Planungsaufgaben zu beauftragen und dadurch am politischen Prozess zu beteiligen¹⁴³. Ausgangspunkt für die Konzeption der Planungszelle war die Annahme, dass durch bürgerschaftliche Beteiligung an Planungsprozessen Defizite der Entscheidungs rationalität und -legitimität im gesellschaftlichen Steuerungssystem minimiert werden können. Dadurch soll eine Verbesserung der Qualität politisch administrativer Entscheidungen erreicht werden¹⁴⁴.

„Die Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für begrenzte Zeit von ihren arbeitsrechtlichen Verpflichtungen vergütet freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozessbegleitern, Lösungen für vorgegebene lösbar Probleme zu erarbeiten“¹⁴⁵. Das Ergebnis der Planungszelle wird anschließend als Bürgergutachten zusammengefasst¹⁴⁶.

¹³³ vgl. zur Bonsen 2002: 159ff.

¹³⁴ vgl. Höfliger 2002: 96

¹³⁵ vgl. Greimel 2002: 66

¹³⁶ vgl. Maleh 2001: 35

¹³⁷ vgl. Bösterling/Brünjes 2002: 157, vgl. Frommann 2002: 75, vgl. Gerber 2002: 112

¹³⁸ vgl. Wimmer 2002: 125

¹³⁹ vgl. Neuhaus 2002: 149

¹⁴⁰ vgl. Fischer/Kolenaty 2002: 47

¹⁴¹ vgl. Maleh 2002a: 57

¹⁴² vgl. Wimmer 2002

¹⁴³ vgl. Freitag 1997: 7

¹⁴⁴ vgl. Dienel 1997: 182ff., vgl. Freitag 1997: 17

¹⁴⁵ Dienel 1991: 74

¹⁴⁶ vgl. Reinert 2003b: 221

Ganz konkret handelt es sich bei der Planungszelle um eine Gruppe von insgesamt 25 Bürgern (Laienplaner), die durch ein Zufallsverfahren¹⁴⁷ ausgewählt werden. Diese werden für die Dauer mehrere Tage freigestellt und von der öffentlichen Hand vergütet und erarbeiten gemeinsam mit zwei Mitarbeiter der betreffenden Fachressorts und angeleitet von zwei Prozessbegleitern Lösungen, die in vorgegebener bzw. in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigt werden müssen¹⁴⁸. Die Bürgerinnen und Bürger können dabei alleine, in einer kleinen Gruppe oder in der Großgruppe arbeiten¹⁴⁹. Meist wird in der Kleingruppe gearbeitet, deren Besetzung in regelmäßigen Abständen gewechselt wird. Der Vorteil dieser Kleingruppen ist, dass durch die wechselnde Besetzung eine Meinungsführerschaft einzelner unterbunden werden kann. Außerdem trauen sich viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer eher, vor Kleingruppen zu sprechen.

Das Verfahren „Planungszelle“ wird als besonders wirkungsvoller Ansatz zur Überwindung der üblichen Probleme von Bürgerbeteiligung beschrieben, wie beispielsweise geringe Resonanz, Uninformiertheit, soziale Selektivität, Dominanz verschiedener Interessengruppen etc., weil eine Planungszelle aus repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern besteht, die von Expertinnen und Experten beraten wird¹⁵⁰.

Planungszellen dienten in der Vergangenheit bislang als Instrumente der Entscheidungsvorbereitung ohne Weisungs- oder Entscheidungskompetenz, wobei dies prinzipiell auch denkbar wäre¹⁵¹. Der Vorteil der Planungszelle ist, dass sie in bestehende politisch-administrative Arbeitsabläufe integriert werden kann¹⁵². Bei Planungszellen müssen folgende drei Grundprobleme gelöst werden¹⁵³.

Motivation

Durch die Teilnehmergeinnung mittels Zufallsauswahl ergibt sich die Frage nach der Motivation der Bürgerin und des Bürgers. Finanzielle Entschädigung, die Tatsache ausgewählt zu sein oder eine interessante Aufgabe zu bewältigen, können als Anreize dienen¹⁵⁴. Allerdings sollte keine unmittelbare Betroffenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorliegen, um eine möglichst neutrale Betrachtung zu ermöglichen¹⁵⁵, denn direkt betroffene Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind hoch motiviert, ihre primären Interessen durchzusetzen¹⁵⁶.

Soziale Heterogenität

Die soziale Heterogenität der Gruppe sollte durch die repräsentative Auswahl gesichert sein; allerdings gibt es an den meisten Orten Verzerrungen, weil meist mehr Frauen als Männer und mehr Unter- als Oberschichtenangehörige in der Planungszelle vertreten sind, da diese meist ein höheres Zeitbudget haben. Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterschiedlichster kultureller Kontexte und Erwartungen treffen auch aufeinander und müssen sich in der Gruppe verständigen¹⁵⁷. Da in der Planungszelle konsensorientierte Empfehlungen angestrebt werden, müssen die Teilnehmer ihre Argumente und Einschätzungen gut vor den anderen begründen können, weil sonst kein verständigungsorientierter Diskurs entstehen kann¹⁵⁸.

Informiertheit

Das zentralste Problem ist allerdings die Informiertheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer¹⁵⁹. In der Regel sind die Laien im Hinblick auf die Planungsaufgabe nur unzureichend informiert und nicht mit Gruppenprozessen vertraut. Deshalb bedarf es externer Beratung¹⁶⁰. Planungszellen ohne Expertinnen und Experten können keine politisch relevante Planungsarbeit leisten¹⁶¹.

¹⁴⁷ Die Teilnahme ist allerdings für die ermittelten Bürgerinnen und Bürger nicht verpflichtend und deshalb ist die Auswahl der Gruppe nicht immer voll repräsentativ, denn in der Regel nehmen je nach empfundener Dringlichkeit des Themas nur etwa 5 bis 30 Prozent der ausgewählten Bürgerinnen und Bürger die Einladung an (vgl. Renn 2003: 227).

¹⁴⁸ vgl. Dienel 1991: 74

¹⁴⁹ vgl. Freitag 1997: 34

¹⁵⁰ vgl. Reinert 2003b: 221f.

¹⁵¹ vgl. Freitag 1997: 17

¹⁵² vgl. Dienel 1991: 129

¹⁵³ vgl. Freitag 1997: 17

¹⁵⁴ vgl. Dienel 1991: 89

¹⁵⁵ vgl. Freitag 1997: 17

¹⁵⁶ vgl. Renn 2003: 227

¹⁵⁷ vgl. Dienel 1991: 89ff.

¹⁵⁸ vgl. Renn 2003: 228

In Bezug auf die Gruppenprozesse ist eine Moderation erforderlich, weil die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer kaum Erfahrungen mit verständigungsorientierten Diskursen haben und sich leichter von rhetorischen Fähigkeiten oder Statussymbolen beeinflussen lassen¹⁶². Inhaltlich müssen Fachleute über die Problemstellung informieren. Allerdings sollte der Experteneinsatz einen rein informierenden Charakter haben, damit die Laiengruppe selbst ihre Position erarbeiten kann. Von Fachleuten wird dieses Vorgehen allerdings nicht immer akzeptiert, da die Laien letztendlich entscheiden. Eine pauschale Ableh-

nung der Laien ist allerdings in der Regel nur ein Selbstschutz des Fachmanns¹⁶³. Das Problem der Informiertheit wird nach Dienel somit durch die Informationsweitergabe der Expertinnen und Experten reduziert. Dieses Wissen müssen sich dann die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aneignen, um das Planungsziel bewältigen zu können¹⁶⁴.

Ablauf der Planungszelle

Der Ablauf von Planungszellen ist immer ähnlich. Einen Überblick bietet folgende Abbildung 14.

Abbildung 14: Ablaufphasen der Planungszellenarbeit



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁵⁹ vgl. Freitag 1997: 33

¹⁶⁰ vgl. Dienel 1991: 95

¹⁶¹ vgl. Freitag 1997: 33

¹⁶² vgl. Renn 2003: 228

¹⁶³ vgl. Dienel 1991: 91

¹⁶⁴ vgl. Freitag 1997: 27

Vorbereitungsphase

Zuerst folgt eine Vorbereitungsphase, in der das Material gesammelt wird und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen werden. In dieser Phase müssen die entsprechenden Fachressorts informiert und koordiniert werden, damit diese zusammen mit den Prozessbegleitern (Planungsprogrammierer) die genaue, für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewältigbare Aufgabenstellung sowie das Setting (Ablaufstruktur in der Durchführungsphase) festlegen können. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden aus einer Stichprobe (Grundgesamtheit ist die Einwohnermeldedatei des Einzugsbereichs) gezogen und sollten alle die gleiche Möglichkeit haben, eingeladen zu werden. Insbesondere gilt dies auch für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, für die gegebenenfalls auch Übersetzerinnen und Übersetzer bereitstehen müssen. Zusätzlich müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden und erhalten eine Entschädigung in Höhe des Verdienstausfalls. Falls nötig müssen Maßnahmen für schwer abkömmliche Gruppen ergriffen werden; beispielsweise Kinderbetreuungsangebote während der Projektdauer¹⁶⁶.

Durchführungsphase

Das Kernstück der Planungszelle ist die Durchführungsphase, in der die Bürgerinnen und Bürger als Laienplaner die zuvor festgelegten Aufgaben bewältigen müssen. Die meiste Arbeitszeit für die Laien ist die Informationsverarbeitung, in der auch widersprüchliche Positionen der Expertinnen und Experten selbst eingeordnet werden sollen. Die Expertinnen und Experten müssen deshalb ihre Positionen und Inhalte so verständlich und komplexitätsreduziert wie möglich aufbereiten, damit alle Teilnehmer diese verstehen¹⁶⁷. Der Zweck aller Informationen, besonders der Eingangsinformationen, dient der Sensibilisierung

der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Nach und nach wird das Problem in all seinen Facetten immer transparenter und komplexer. Da in einer vorgegebenen und knappen Zeit allerdings nie eine „absolute“ Informiertheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer entstehen kann, müssen die Informationen methodisch gezielt „platziert“ werden¹⁶⁸, damit das Grundmuster der Durchführungsphase Erkennen, Platzieren und Gestalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht überfordert. Dadurch lernen die Laienplanerinnen und -planer während des gesamten Verfahrens und die Qualität der Planungsergebnisse steigt¹⁶⁹.

Folgende Arten des Informationseingangs können unterschieden werden¹⁷⁰:

Programmierte Vorgaben

Diese können von den Expertinnen und Experten der Gruppe präsentiert oder als standardisierte Informationen überreicht werden (zum Beispiel als Handouts).

Situative oder interessenabhängige Vorgaben

Bei Ortsbegehungen oder Hearings entstehen meist neue Informationslagen und Informationsbedürfnisse, die nicht standardisiert werden können. Die möglichen Informationseingänge müssen deshalb gut vorbereitet werden.

Teilnehmerbedingte Vorgaben

Durch die Heterogenität der Gruppe ist eine Vielzahl von Kenntnissen, Erfahrungen, Werthaltungen etc. vorhanden, die in den Planungsprozess einfließen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wissen am Anfang nichts über ihre Mitteilnehmerinnen und Mitteilnehmer. Über informelle Situationen (z. B. Pausengespräche) oder formelle Situationen (z. B. im Plenum) erreichen diese Informationen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

¹⁶⁶ vgl. Reinert 2003b: 221f.

¹⁶⁷ vgl. ebd.: 222

¹⁶⁸ vgl. Dienel 1991: 116

¹⁶⁹ vgl. Renn 2003: 227

¹⁷⁰ vgl. Dienel 1991: 116f.

Von der Gruppe erschlossene Eingaben

Bestimmte Informationen, die zur Bewältigung der Aufgabe benötigt werden, müssen von der Gruppe selbst neu produziert und dokumentiert werden.

Am Ende der Durchführungsphase verabschieden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Positionen und Empfehlungen. Diese Bewertungen können als Einzel- oder Gruppenbewertung oder kombiniert erfolgen. Bei manchen Themen kann es auch sinnvoll sein, mehrere¹⁷¹ Planungszellen parallel einzusetzen und die gesammelten Ergebnisse zu dokumentieren¹⁷².

Abschlussphase/Nacharbeit

In dieser Phase werden die dokumentierten Ergebnisse der Planungszelle(n) von den Prozessbegleitern zusammengetragen. Diese schreiben letztendlich den Abschlussbericht, der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern korrigiert wird¹⁷³. Der Abschlussbericht wird dann dem Auftraggeber übergeben. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten während des weiteren Planungsverfahrens informiert werden, damit sie den Stand „ihrer Planungen“ weiterverfolgen können. Ziel ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer „mitzunehmen“, damit sie sich mit dem Planungsvorhaben identifizieren können¹⁷⁴.

Vorteile

Die Planungszelle gilt als besonders empfehlenswertes Verfahren, um eine heterogene und repräsentative Laienplanungsgruppe zu rekrutieren. Die Erfahrung zeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Lage sind, selbst komplexe Sachverhalte bewältigen zu können und die Laiengutachten den „Experten-Gutachten“ in nichts nachstanden und sogar in vielen Fällen übertrafen, weil sie viel weitergingen und eine ganzheitlichere Sicht der reinen Problemsicht

entgegenstellten¹⁷⁵. Der Grund hierfür ist, dass bei der Planungszelle der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die vielfältigen Zusammenhänge informiert werden und die Heterogenität der Gruppe unterschiedlichste Interessenlagen herausbildet, die artikuliert, begründet und bewertet werden¹⁷⁶. Besonders für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist die Planungszelle interessant, da sie in einer „exklusiven“, ausgewählten Gruppe arbeiten. Bei Nachuntersuchungen wurden insbesondere anhaltende Lerneffekte, die während der Arbeit erworben wurden, weiterentwickelt. Oft initiierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst Initiativen zum Thema.

Nachteile

Die Exklusivität der Teilnahme durch Zufallsauswahl ist allerdings ein Problem, da nicht alle interessierten Bürgerinnen und Bürger teilnehmen können. Dies kann durch Zusatzworkshops, die der Planungszelle als Input dienen, teilweise abgemildert werden. Nicht zu vernachlässigen ist der vergleichsweise hohe finanzielle und organisatorische Aufwand der Planungszelle¹⁷⁸.

Bei mittel- bis langfristigen Planungen ist das Verfahren in seiner Reinform nicht sinnvoll, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Auswirkungen der Planungen kaum nachvollziehen können. Die abschließenden Gutachten werden zwar den Bürgern zur Korrektur vorgelegt, allerdings wissen die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht, dass die getroffenen Empfehlungen der Publikation nicht die alleinige Handlungsgrundlage im weiteren Verfahren sind. Mitentscheidend sind auch die dezidiert dargestellten Abwägungsprozesse innerhalb der Planungszelle¹⁷⁹.

¹⁷¹ Der Einsatz mehrerer Planungszellen ist zwar aufwändiger und kostspieliger, kompensiert allerdings mögliche strategisch geleitete Handlungen einzelner Gruppenmitglieder, die das Ergebnis verfälschen könnten (vgl. Renn 2003: 224).

¹⁷² vgl. Reinert 2003b: 221f.

¹⁷³ vgl. Freitag 1997: 34

¹⁷⁴ vgl. Dienel 1991: 128

¹⁷⁵ vgl. Reinert 2003b: 223

¹⁷⁶ vgl. Dienel 1991: 126

¹⁷⁸ vgl. Reinert 2003b: 224f.

¹⁷⁹ vgl. Freitag 1997: 34

8.3.5 Strategischer Wandel mit Großgruppen – Real Time Strategic Change

Real Time Strategic Change (RTSC) ist eine Methode, die auf Aktivierung und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Strategieabstimmung zielt¹⁸⁰. „Es geht darum, ‚Hirn und Herz‘ eines gesamten Systems, z. B. einer gesamten Region oder einer großen Organisation, zusammenzuführen“¹⁸¹. Dies wird erreicht, wenn Menschen im Veränderungsprozess mitgenommen werden, indem sie selbst die Notwendigkeit von Veränderungen erkennen und gemeinsam mit der Organisationsleitung Ziele und Strategien entwickeln¹⁸². Ein zentrales Element von RTSC ist die Annahme, dass Unzufriedenheit der Auslöser für Veränderung ist¹⁸³.

Eine RTSC-Konferenz ermöglicht einen synchronen Wandel in Echtzeit (Real Time). Veränderung wird nicht geplant, sondern sie „passiert“ während der Konferenz. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer repräsentieren einen Querschnitt der Betroffenen, die in heterogenen Gruppen zusammenarbeiten, denn nur so etabliert sich eine lernende Organisation¹⁸⁴. RTSC bietet sich insbesondere für Großgruppen ab 50 bis 1000 Personen an, die an bis zu drei Tagen die strategische Neuausrichtung des Systems erarbeiten¹⁸⁵.

RTSC-Konferenzen liegt die Idee zugrunde, ein hohes Maß an Selbstbeteiligung und Begegnung auf allen Ebenen zu erzeugen. Veränderungen, Neuausrichtungen oder Entwicklungssprünge in Kultur und Strategie eines Systems werden in RTSC-Konferenzen organisationsweit dringlich gemacht und dadurch wird die Bereitschaft für einen Veränderungsprozess etabliert. Das gesamte System wandelt sich Schritt für Schritt während der Konferenz¹⁸⁶.

Bei RTSC werden grundsätzlich auch Macht- und Autoritätsdynamiken berührt und die Basisannahmen der Organisation über Macht und Autorität kommen ans Tageslicht. Deshalb müssen insbesondere die Führungskräfte angemessen auf die RTSC-Intervention vorbereitet werden.

Die Leitung muss bereit sein, Anregungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihre Strategie einzubinden.

Grundformel für Veränderung

Energie für Veränderung =
(Aufrütteln x Vision / Ziel x erste Schritte)

Energie für Veränderung entsteht, wenn die Menschen aufgerüttelt sowie Visionen erarbeitet werden, die dann mit konkreten Zielvorstellungen und konkreten ersten Schritten verwirklicht werden¹⁸⁹. Abbildung 15 bietet eine Übersicht über den typischen RTSC-Ablauf.

¹⁸⁰ vgl. Maleh 2001: 25

¹⁸¹ Facilitators 2007: 1

¹⁸² vgl. Jacobs 1995: 21

¹⁸³ vgl. Weber 2003: 1

¹⁸⁴ vgl. Scholz 2003: 242

¹⁸⁵ vgl. Maleh 2001: 25

¹⁸⁶ vgl. Scholz 2003: 242

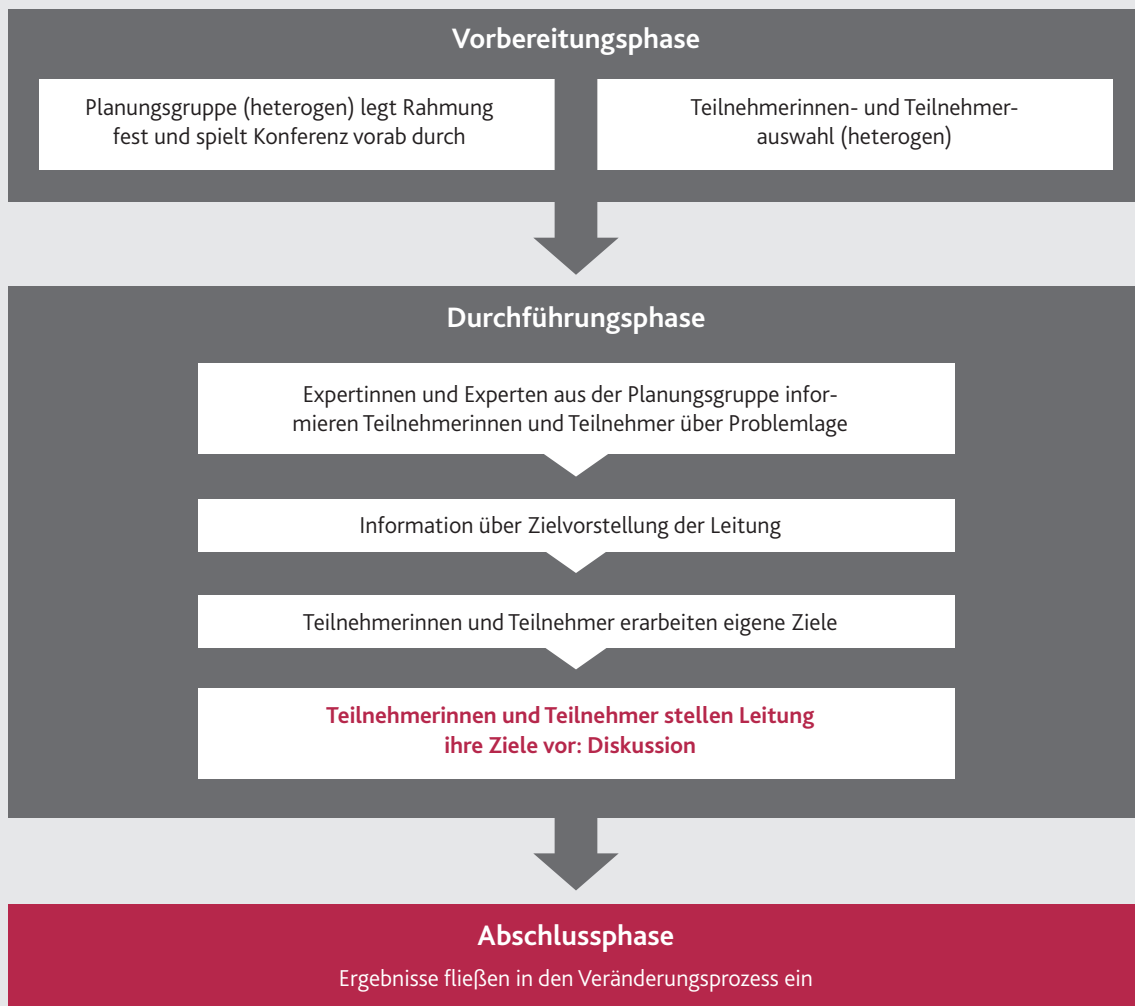
¹⁸⁷ vgl. Weber 2003: 1

¹⁸⁸ vgl. Maleh 2001: 25

¹⁸⁹ vgl. Scholz 2003: 242ff.

Abbildung 15: Ablauf einer Real Time Strategic Change Konferenz

Strategischer Wandel mit Großgruppen (RTSC) : Ablaufphasen



Quelle: Eigene Darstellung

Vorbereitungsphase

Vor einer RTSC-Konferenz wird eine Planungsgruppe eingesetzt, die den Rahmen für die Konferenz festlegt. Die Planungsgruppe stellt in der Regel einen Mikrokosmos der Großgruppe dar und „spielt“ die RTSC-Konferenz gedanklich durch. Sie muss dann die Kernthemen der Konferenz herausfinden und die Interessengruppen einladen. Die Planungsgruppe übernimmt somit die Rolle der Experten für die Inhalte und die externen Beraterinnen und Berater (Prozessbegleiter) die Rolle der Experteninnen und Experten für den Prozess¹⁹⁰.

Durchführung

Zuerst wird mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die aktuelle Situation problematisiert und dadurch auf die Dringlichkeit der Situation aufmerksam gemacht¹⁹¹. Dazu berichten auch externe Expertinnen und Experten, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihren Inputs aufrütteln sollen, damit ein Handlungsdruck entsteht¹⁹². Dann werden die von der Organisationsführung gesetzten Ziele den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorgestellt, die daraufhin ihre Ziele erarbeiten und im Plenum präsentieren¹⁹³. Dabei

¹⁹⁰ vgl. Scholz 2003: 244

¹⁹¹ vgl. Maleh 2001: 25

¹⁹² vgl. Scholz 2003: 242

¹⁹³ vgl. Maleh 2001: 25

ist es wichtig, den Handlungs- und Veränderungsspielraum vorher festzulegen und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu verdeutlichen, dass sich die Diskussionen über Ziele und Veränderungsvorhaben an einem Zielhorizont orientieren¹⁹⁴. Zum Schluss stimmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Ziele mit der Organisationsleitung ab und planen erste Schritte .

Abschlussphase

Die gewonnenen Ergebnisse fließen in den Veränderungsprozess ein und werden meist von der Planungsgruppe gesteuert. Außerdem ist es sinnvoll, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer Folgeveranstaltung über den aktuellen Zwischenstand und Veränderungen zu informieren. Das schafft Klarheit bei der Umsetzung¹⁹⁶.

Vorteile

Die Stärke der RTSC-Konferenzen ist die enorme Anpassungsfähigkeit an die jeweilige Situation und Teilnehmergruppe¹⁹⁷.

Nachteile

RTSC funktioniert nicht, wenn die Leitung nicht bereit ist, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihre Strategie einzubinden oder wenn sie nur als Dialogveranstaltung ohne Konsequenzen initiiert wird¹⁹⁸.

8.3.6 Zukunftskonferenz

Eine Zukunftskonferenz ist eine Lern-, Dialog-, Visions- und Planungstagung mit 30 bis 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmern und ist damit der große Bruder der Zukunftswerkstatt¹⁹⁹. Ziel ist nicht, Konflikte zu bearbeiten oder zu lösen, sondern eine gemeinsame, von allen getragene Vision zu entwickeln. „Die Zukunftskonferenz wird typischerweise am Anfang eines Prozesses eingesetzt, wenn Organisationen oder eine Gemeinde eine Neuorientierung oder einen Aufbruch planen, an dem wichtige Strömungen, Interessengruppen usw. mitwirken sollen“²⁰⁰. Eine Zukunftskonferenz dauert in der Regel drei Tage. Weitere Merkmale (bzw. Erfolgsbedingungen) von Zukunftskonferenzen sind²⁰¹:

- Das ganze offene System der Organisation ist in einen Raum zu bringen²⁰².
- Lokales Handeln mit Blick auf den „ganzen Elefanten“²⁰³.
- Der Fokus liegt auf der Zukunft (Vision) statt auf Problemen der Gegenwart oder Vergangenheit.
- Eigenverantwortliches Arbeiten in Kleingruppen.
- Am Ende der Zukunftskonferenz soll öffentlich erklärt werden, welche konkreten Schritte daraus resultieren.

In Deutschland ist das Anwendungsspektrum von Zukunftskonferenzen groß. „Krankenhäuser, Wohlfahrtsverbände, Schulen, Kirchengemeinden, Entwicklungshilfeorganisationen und Universitäten haben ihre Zukunft mit dieser Methode in Angriff genommen. Geografische Einheiten, so klein wie ein Straßenzug in Berlin oder so groß wie eine ländliche Region in Nordhessen, haben von ihr profitiert. Fusionen wurden mit Zukunftskonferenzen begleitet, strategische Ziele und Leitbilder entwickelt und Agenda 21-Prozesse²⁰⁴ gefördert“²⁰⁵.

¹⁹⁴ vgl. Scholz 2003: 243

¹⁹⁵ vgl. Maleh 2001: 25

¹⁹⁶ vgl. Scholz 2003: 246

¹⁹⁷ vgl. ebd.: 246

¹⁹⁸ vgl. Maleh 2001: 25, vgl. Scholz 2003: 246

¹⁹⁹ vgl. Bauer 2003: 274f.

²⁰⁰ vgl. ebd.: 276

²⁰¹ vgl. Weisbord/Janoff 2001: 85f.

²⁰² D. h., dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen repräsentativen Querschnitt der Betroffenen darstellen. Alle Teilnehmer sind die ganze Zeit in einem Raum und dort werden auch die Gruppenarbeiten durchgeführt (vgl. zur Bonsen 1994: 134f.).

²⁰³ Der Ausdruck „der ganze Elefant“ soll verdeutlichen, anstatt den Blick auf die Zukunftskonferenz zu verengen auch den Hintergrund bzw. die Außenwelt einzubeziehen (offenes System) (vgl. Weisbord/Janoff 2001: 89).

Arbeitsschritte der Zukunftskonferenz

- **Rückblick auf die Vergangenheit:**
Wo kommen wir her?
- **Betrachtung der Gegenwart:**
 1. Welche Entwicklungen kommen auf uns zu?
 2. Worauf sind wir stolz. Was bedauern wir?
- **Idealszenarien für die Zukunft entwickeln:**
Was wollen wir gemeinsam erreichen?
- **Erarbeitung des Konsens:**
Welche Ziele werden von allen getragen?
- **Ableitung und Planung von Maßnahmen:**
Was sollten wir jetzt mit wem tun?

Während die Beschäftigung mit der Vergangenheit in repräsentativen Kleingruppen erfolgt, läuft die Arbeit an der Gegenwart in „steakholder“ Gruppen ab. Die Maßnahmenplanung hingegen erfolgt sowohl in „steakholder“ als auch in ad hoc gebildeten Gruppen²⁰⁶.

Grenzen der Zukunftskonferenz

Der Vorteil der Zukunftskonferenz liegt in einem stark strukturierten Verfahren, denn jeder Arbeitsschritt ist vorgegeben. Zwar ist das Ergebnis offen, aber die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen hinter den Ergebnissen und lernen die Sichtweise anderer Interessengruppen kennen²⁰⁷. Der Erfolg der Zukunftskonferenz basiert auf der Kraft von Aktionsgruppen, die auf Grund eines gemeinsamen Anliegens eigeninitiativ und selbstverantwortlich handeln wollen und können. Fundamentale Meinungsunterschiede kann die Zukunftskonferenz nicht lösen und sie ist auch nicht dazu geeignet, wenn es um ja/nein-Entscheidungen geht²⁰⁸.

8.3.7 Zukunftswerkstatt

In der bereits in den 60er Jahren entwickelten Zukunftswerkstatt geht es darum, Betroffene zu Beteiligten zu machen und die Erfahrungen und Kreativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer produktiv zu nutzen. Die Zukunftswerkstatt ist im deutschsprachigen Raum eine der bekanntesten und im Bereich der wenig formalisierten Beteiligungsprozesse am häufigsten angewandte Methode und bildet die Basis für viele „neuere“ Methoden²⁰⁹.

Robert Jungk und Norbert R. Müllert sehen in der Zukunftswerkstatt eine Methode, die die Bürgerinnen und Bürger gerade in der entscheidenden Anfangsphase jedes Veränderungsprozesses integriert und damit eine demokratische Lücke schließt²¹⁰: „Ziel der Arbeit in Zukunftswerkstätten ist, jede einzelne interessierte Bürgerin oder jeden einzelnen interessierten Bürger in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen, die sonst nur Politikerinnen und Politikern, Expertinnen und Experten und Planerinnen und Planern vorbehalten ist“²¹¹.

Der Aufbau der Methode umfasst drei Phasen²¹².

1. In der **Kritikphase** sollen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über kreative Elemente (z. B. Sketche, Collagen etc.) auf das Thema einstimmen.
2. In der **Phantasiephase** sollen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Zukunftsvisionen entwerfen. Die Realität wird zunächst zurückgestellt.
3. In der **Realisierungsphase** werden dann die Visionen mit der Realität konfrontiert und nach Lösungen der Umsetzung gesucht.

²⁰⁴ Die Agenda 21 ist ein globales Programm, das 1992 von den damaligen Mitgliedern der UNO verabschiedet wurde. Es enthält Maßnahmen in zahlreichen Politikfeldern, um die Lebens- und Wirtschaftsweise zukunftsfähig zu gestalten. Die Agenda 21 sieht auch Nachhaltigkeitsprozesse in Kommunen vor. Dabei wird ein lokaler Aktionsplan entwickelt, der das Resultat eines Kommunikations- und Partizipationsprozesses ist (vgl. de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze 2000: 9).

²⁰⁵ zur Bosen 2001: 10)

²⁰⁶ vgl. Weisbord/Janoff 1997: 5

²⁰⁷ vgl. Maleh 2001: 25

²⁰⁸ vgl. Bauer 2003: 276

²⁰⁹ vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 34

²¹⁰ vgl. Jungk/Müllert 1997: 12f.

²¹¹ vgl. ebd.: 17

²¹² vgl. Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang 2004: 34f.

Im Laufe der Zeit hat sich das Konzept immer weiter entwickelt und insbesondere die erste Phase wurde weiter differenziert, so dass neue Formen der Zukunftswerkstatt jetzt insgesamt sieben Phasen umfassen²¹³:

1. Vorbereitungsphase:

Klärung der Ziele, Fragestellungen und Vereinbarungen

2. Einstiegs- und Orientierungsphase:

Soziales, räumliches und thematisches Ankommen und methodisches Hineinfinden

3. Wahrnehmungsphase:

Bestandsaufnahme: Was ist? Und warum ist es so?

4. Phantasiephase:

Entwicklung von Visionen

5. Umsetzungsphase:

Verwirklichung prüfen und vorbereiten

6. Reflexion:

Bilanz und Perspektiven

7. Permanente Werkstatt:

Beratung und Begleitung, Projekt und Organisationsentwicklung

Bei der Methode der Zukunftswerkstätten haben sich mehrere Varianten ausdifferenziert, die für ein breites Spektrum von Problem- und Handlungsfeldern genutzt werden können²¹⁴. In der Praxis lassen sich fünf Ausprägungen von Zukunftswerkstätten beschreiben.

Tabelle 16: Fünf Typen von Zukunftswerkstätten

Zukunftswerkstatt als:	
Problemanriss	Veranstaltungs- / Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer z. B. schnelles Hineinfinden in eine Thematik, ein Anliegen, eine Fragestellung als Diskussionseinstieg
Problemlösungshilfe	Betroffene z. B. bei Verlust des Arbeitsplatzes, Aufbau eines Zentrums, Entwicklung von Gegenvorstellungen gegenüber Behörden
Problemdurchdringung	Interessierte / diffus Betroffene z. B. bei Themenaufbereitung, Sichtung von Möglichkeiten und Chancen – Ökologie, Computer, Friedensaktionen usw.
Problemlösungssuche auf persönlicher Ebene	Betroffene / Interessierte z. B. Angstabbau im persönlichen Bereich – Beziehungsprobleme, Kriegs-/Umweltängste, Stärkung des Selbstbewusstseins
Erweiterung des Problem-Zeit-Horizonts	Alle Berufe / Personengruppen z. B. Ärztinnen und Ärzte, Studierende, Lehrerinnen und Lehrer, Juristinnen und Juristen, Politikerinnen und Politiker, Arbeitslose, Beamtinnen und Beamte, Rentnerinnen und Rentner

Quelle: vgl. Jungk/Müllert 1997: 163

²¹³ vgl. Ködelpeter 2003: 283

²¹⁴ vgl. Lechler 1992: 5

²¹⁵ Jungk/Müllert 1997: 15

²¹⁶ vgl. ebd.: 183

²¹⁷ Auch der dadurch entstehende Lernprozess kann als positives Element betrachtet werden (vgl. Ködelpeter 2003: 285).

Bilanz

Die Vertreterinnen und Vertreter der Zukunftswerkstatt bilanzieren ihre bisherigen Ergebnisse positiv: „Wo immer solche Zukunftswerkstätten abgehalten wurden, war das Interesse lebhafter als bei üblichen Veranstaltungen. ... Ihre schlummernde Kreativität wurde endlich gefordert, geweckt und zur Entfaltung gebracht. ... Wie wir immer wieder erfahren haben, gingen die Beteiligten im Bewusstsein nach Hause, Beiträge zu einer besseren Zukunft geleistet zu haben, für die sie nun aktiv eintreten konnten“²¹⁵.

Die Autoren gehen zudem davon aus, dass in den Zukunftswerkstätten wesentlich zutreffendere Bilder von dem „was die Leute wirklich wollen“ entstehen, als bei Meinungsumfragen²¹⁶.

Ein weiterer Vorteil der Zukunftswerkstatt ist der vorgegebene strukturierte Prozess mit aufeinander aufbauenden Phasen, Zeitstruktur und Rollenklarheit und die partizipative Formulierung von Zielen, Themen und Fragestellungen²¹⁷.

Kritikpunkte der Zukunftswerkstatt liegen vor allem in der Ausblendung realer Macht- und Herrschaftsverhältnisse, der geringen Verbindlichkeit der erzielten Ergebnisse und in der angenommenen Bereitschaft und Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einem offenen und fairen Dialog²¹⁸. Da die Projektwerkstatt auch Kleingruppen von 15–40 Personen ausgelegt ist, stellt sich auch die Frage nach der Kompatibilität mit Großgruppenprozessen. Zur Etablierung von Zukunftswerkstätten bedarf es einer professionellen Organisation und Moderation. Es empfiehlt sich, sich auf bestehende professionalisierte Institutionen und Organisationen zu stützen²¹⁹.

8.3.8 Verfahren der Konfliktlösung: Mediation

Bei der Mediation handelt es sich um eine Methode der Konfliktlösung²²⁰, um einen Streit durch Konsens zu beenden²²¹. Die Methode kann sich folglich als besonderes Verfahren der Konsensfindung im Rahmen der Freiwilligkeitsphase eignen, wenn eine einvernehmliche Lösung prinzipiell nicht denkbar scheint. In der Regel können hierbei nicht die „Bürgerinnen und Bürger an sich“, sondern nur ihre Vertreterinnen und Vertreter bzw. Vertreterinnen und Vertreter von Initiativen an gemeinsamen Verhandlungen teilnehmen.

Durch die Mediation wird ein konsensorientierter Lernprozess angestoßen (vgl. Märker 2005: 52), indem die streitenden Parteien durch die Vermittlung eines neutralen Dritten, die Mediatorin bzw. den Mediator, ihre Positionen austauschen und gemeinsam Lösungen suchen²²².

Die Mediatorin bzw. der Mediator sorgt dafür, dass das Verhandeln auf einer rationalen Ebene stattfindet und emotionale Streitigkeiten vermieden werden, damit sachorientiert miteinander und nicht gegeneinander diskutiert wird. Außerdem muss die Mediatorin bzw. der Mediator persönlich unabhängig vom Auftraggeber arbeiten und darf keiner der Konfliktparteien angehören oder eigene Interessen am Ausgang des Konfliktes haben.

- Verhandlungs- und Einigungswille bei den Konfliktparteien;
- Verhandlungsmasse muss konsensualen Gestaltungsraum bieten, da bei Wertkonflikten (z. B. Atomkraft ja oder nein) Verhandlungen nicht möglich sind;
- fachlich-inhaltliche, aber auch soziale formale Kompetenz bei den Beteiligten;
- Sicherstellung der Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse für jede Gruppe;
- dringender Handlungsbedarf.

²¹⁸ vgl. Ködelpeter 2003: 285

²¹⁹ vgl. Lechler 1992: 70f.

²²⁰ vgl. Sellnow 2003: 163

²²¹ vgl. Schillinger 2003: 9

²²² vgl. Sellnow 2003: 163

²²³ vgl. Schillinger 2003: 9f.

²²⁵ vgl. Sellnow 2003: 163

Die Konfliktparteien müssen außerdem folgende Spielregeln akzeptieren²²⁶:

- freiwillige Teilnahme;
- persönliche Integrität, die Wertvorstellungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden akzeptiert und persönliche Angriffe werden nicht toleriert;
- alle bemühen sich, die andere Seite ausreden zu lassen und zunächst zuzuhören;
- Entscheidungen werden von den Konfliktparteien eigenverantwortlich erarbeitet und getroffen;
- Äußerungen in den Sitzungen werden vertraulich behandelt.

Außerdem müssen die Konfliktparteien selbst ihre Interessen und Positionen kennen. Hier kann die Mediatorin bzw. der Mediator helfen, wenn er nicht nur als neutraler Vermittler, sondern auch als Interessenerforscher tätig wird²²⁷.

Folgende Wissens Elemente müssen bei einer Mediation bekannt sein bzw. erforscht werden²²⁸:

- Wissen über den Konfliktgegenstand;
- Wissen über die Forderungen der Konfliktparteien;
- Wissen über die Prioritäten der Konfliktparteien;
- Wissen über die Interessen und Bedürfnisse der Konfliktparteien;
- Wissen über die Kosten, die Konfliktparteien entstehen, wenn diese nachgeben.

Die Mediation ist als Verfahren konsequent transparent anzulegen, damit die Beteiligten den Mediationsprozess nachvollziehen können²²⁹.

Vorbereitungsphase

In dieser Phase werden eine Mediatorin bzw. ein Mediator gesucht und Vertragsformalien festgelegt. Außerdem müssen die Konfliktparteien klären, wer genau an der Mediation teilnehmen soll. Die Beteiligten müssen zudem die Spielregeln der Mediation akzeptieren. Die Mediatorin bzw. der Mediator sollte außerdem über die Präferenzen sowie Interessens- und Konfliktlagen informiert werden. Diese Informationen werden daraufhin allen Beteiligten transparent gemacht, um mögliche Gestaltungsspielräume für einen Interessenausgleich vorab ausloten zu können. Außerdem müssen sich die Beteiligten darüber verständigen, was mit den Ergebnissen der Mediation geschieht. Sollen sie der Öffentlichkeit zugänglich sein? Inwieweit sind die Ergebnisse verpflichtend²³⁰? Durch die geschlossenen Programmvereinbarungen am Anfang wird erst systematisches Verhandeln möglich, weil sich die Beteiligten selbst einen klaren Orientierungsrahmen erarbeiten²³¹.

Durchführungsphase

Zunächst werden in der Durchführungsphase Themensammlungen erstellt, über die genau gesprochen werden soll, sowie die Reihenfolge der zu behandelnden Themen festgelegt. Außerdem werden zu diesem Zeitpunkt mögliche Ziele und Kriterien der Zielerreichung erarbeitet, an denen die später getroffenen Ergebnisse gemessen werden können²³². Zudem sind Konfliktpunkte herauszuarbeiten und auch die „wahren“ Beweggründe für bestimmte Positionen zu erforschen, denn häufig dienen eingenommene Positionen nur als Deckmantel, unter dem sich die wirklichen Interessen verbergen²³³. Im Anschluss werden Handlungsspielräume und Entscheidungsmöglichkeiten zum beiderseitigen Vorteil ausgelotet und die vorgeschlagenen Lösungsoptionen bewertet.

²²⁶ vgl. Sellnow 2003: 165

²²⁷ vgl. Schillinger 2003: 14ff.

²²⁸ vgl. Märker 2005: 52

²²⁹ vgl. Sellnow 2003: 166

²³⁰ vgl. Sellnow 2003: 166

²³¹ vgl. Schillinger 2003: 30

²³² vgl. Sellnow 2003: 167

²³³ vgl. Schillinger 2003: 32

Abschlussphase

Abschließend wird die für beide Seiten beste Lösung gesucht. Diese ist von den Konfliktparteien gemeinsam zu beschließen und auszuformulieren. Der geschlossene „Vergleich“ muss dabei so exakt wie möglich, unumstößlich und zweifelsfrei festgehalten werden. Meist werden in dem Vergleichsvertrag auch Vorsorgeregelungen für das eventuelle Scheitern getroffen sowie Kontrollregelungen, die überprüfen, ob die Umsetzung wirklich stattfindet²³⁴.

Erwartbare Lösungsspielräume

Bei der Mediation suchen die Teilnehmerin und Teilnehmer selbst Lösungen, die sich meist in folgende Gruppen unterteilen lassen²³⁵:

Vermeidungsmaßnahmen

Wenn der Aushandlungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt beginnt, dann können evtl. Belastungen oder Auswirkungen von Maßnahmen vermieden oder abgemildert werden (z. B. können durch regionale Streuung Belastungen verteilt und einzelne Orte entlastet werden).

Schutzmaßnahmen

Der Vorhabenträger willigt ein, dass er Schutzmaßnahmen ergreift, die gesetzliche Vorgaben überschreiten.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Der Vorhabenträger ist bereit über, rechtliche Verpflichtungen hinaus Lastenausgleichsmaßnahmen zu leisten (z. B. Bau einer Lärmschutzwand).

Kompensationsleistungen

Die direkten Belastungen werden nicht vermieden, allerdings werden diese durch Vorteile anderer Art ausgeglichen (z. B. Geldzahlungen für Wohnwertverluste).

Vorteile

Gemessen an herkömmlichen Gerichtsverfahren bietet die Mediation einen großen Zeitvorteil, da bei langwierigen Gerichtsverfahren oft Jahre vergehen. Außerdem halten sich die Konfliktparteien nach der Mediation freiwillig an die Durchsetzung der Ergebnisse und unerfreuliche Vollstreckungsakte werden vermieden. Zudem sind die Kosten der Mediation gegenüber den Gerichtsverfahren erheblich geringer und Probleme und Konflikte können offener angesprochen werden²³⁶. Mediationsverfahren können – je nach Situation – auch mit bis zu mehr als 100 Personen durchgeführt werden²³⁷. Daneben bietet die Mediation den Vorteil, dass alle Beteiligten ihr Gesicht wahren können, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine einvernehmliche gemeinsame Lösung entwickelt haben. Dadurch steigt gleichzeitig die Akzeptanz der Lösung²³⁸.

Nachteile

Mediationsverfahren sind nicht für alle Konflikte geeignet, weil Gestaltungsräume und Verhandlungsmöglichkeiten gegeben sein müssen. Außerdem müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bereit sein, sich an die Spielregeln der Mediation zu halten²³⁹. Obwohl ein Verwertungsverbot der in der Mediation erlangten Informationen besteht, könnten diese womöglich hinterher für unlautere Zwecke missbraucht werden. So könnte eine Konfliktpartei beispielsweise zum Schein auf das Mediationsverfahren eingehen und dann abbrechen, um die gewonnenen Informationen zu nutzen.

Eine neutrale Moderatorin bzw. Moderator ist für eine Mediation zwar entscheidend, sie oder er darf allerdings nicht bei Machtasymmetrien eingreifen, wenn eine Partei am „längeren Hebel“ sitzt²⁴⁰.

²³⁴ vgl. Schillinger 2003: 34f.

²³⁵ vgl. Sellnow 2003: 168

²³⁶ vgl. Schillinger 2003: 36ff.

²³⁷ vgl. Sellnow 2003: 172

²³⁸ vgl. Schillinger 2003: 40

²³⁹ vgl. Sellnow 2003: 172f.

²⁴⁰ vgl. Schillinger 2003: 42f.

9 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Stufenmodell empirisch begründeter Typenbildung	23
Abbildung 2:	Typenbildung - Grobraster nach „Freiwilligkeitsphase nutzen“	25
Abbildung 3:	Pyramidenmodell von zwei Idealtypen einer Typologie von kommunalen Gebietskörperschaften mit vordringlichem Änderungsbedarf	25
Abbildung 4:	Ausdifferenzierte Typen von betroffenen Gebietskörperschaften in der Freiwilligkeitsphase	26
Abbildung 5:	„Strategy map“ für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase	36
Abbildung 6:	Balanced-Score-Card für Kommunen in der Freiwilligkeitsphase	37
Abbildung 7:	Zirkulärer Ausfüllprozess der BSC	38
Abbildung 8:	Verfasste und nicht verfasste Arten der Beteiligung	41
Abbildung 9:	Das Informationsparadoxon	43
Abbildung 10:	In das System einer repräsentativen Demokratie eingebettete Entscheidungs-, Beratungs- und Informationsinstrumente der Bürgerbeteiligung	45
Abbildung 11:	Ablauf einer Bürgerkonferenz	54
Abbildung 12:	Grundelemente der Open-Space-Dynamik	56
Abbildung 13:	Ablauf Open Space	58
Abbildung 14:	Ablaufphasen der Planungszellenarbeit	61
Abbildung 15:	Ablauf einer Real Time Strategic Change Konferenz	65

10 TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Aktuelle Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitforschung auf Landes- und Kommunalen Ebene	10
Tabelle 2:	Untersuchte Gebietskörperschaften	15
Tabelle 3:	Parteizugehörigkeit	15
Tabelle 4:	Verteilung politischer Funktionsträger	16
Tabelle 5:	Problemwahrnehmung der kommunalen Eliten	16
Tabelle 6:	Reformziele	17
Tabelle 7:	Einstellungen zur Freiwilligkeitsphase nach Parteizugehörigkeit	18
Tabelle 8:	Freiwilligkeitsphase nutzen	18
Tabelle 9:	Einstellung zu Bürgerbeteiligung im Reformkontext	19
Tabelle 10:	Art der Beteiligung	19
Tabelle 11:	Unterstützungsmaßnahmen seitens der Landesregierung	20
Tabelle 12:	Punkteberechnung für die Balanced-Score-Card	39
Tabelle 13:	Ziele von Partizipation aus Sicht verschiedener Akteure	44
Tabelle 14:	Anwendungsempfehlungen der Beteiligungsverfahren in Bezug auf die Typen, die die Freiwilligkeitsphase nutzen möchten	49
Tabelle 15:	Beteiligungsmodelle im Überblick	50/51
Tabelle 16:	Fünf Typen von Zukunftswerkstätten	68

11 LITERATURVERZEICHNIS

Alexander, Martin/Friedrichsen, Mike (2005): Die Balanced Scorecard – Kontext, Prinzip und Reflexion. Flensburg, 2005.

Arbter, Kerstin/Handler, Martina/Purker, Elisabeth/Tappeiner, Georg/Trattnigg, Rita (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien, 2005.

Bartjes, Heinz/Otto, Ulrich (2000): „Ich könnte gar nicht anders als mich zu engagieren“. Innenansichten von freiwillig Engagierten. In: Otto, Ulrich/Müller, Siegfried/Besenfelder, Christine (Hrsg.) (2000): Bürgerschaftliches Engagement. Eine Herausforderung für Fachkräfte und Verbände. Opladen, S. 199-214.

Bauer, Peter (2003): Zukunftskonferenz (Future Search Conference). Mit einer größeren Gruppe die gemeinsame Zukunft entwerfen und umsetzen. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 274-279.

Baumann, Frank/Detlefsen, Malte/Iversen, Sven/Vogelsang, Lars (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen. Berlin.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.) (Hrsg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen, S. 549-568.

Bösterling, Burkhard/Brünjes, Iris (2002): Open Space. Ein erster Prozessschritt in der Verwaltungsreform. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 150-158.

Bruch, Karl Peter (2009): Ministerratsinformation. Kommunal- und Verwaltungsreform. Ministerium des Innern und für Sport. 2.3.2009, Mainz.

Bruch, Karl Peter (2010): Ministerbrief. Betreff: Wissenschaftliche Begleitforschung zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform. 25.2.2010, Mainz.

Bruck, Walter (2000): Appreciative Inquiry - Das Feuer für den Wandel entfachen; Abruf: 10.04.2008

- Bürsch, Michael (2005): Das Bürgergutachten und das Leitbild Bürgergesellschaft. In: Dienel, Peter C. (Hrsg.) (2005): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden, S. 26-27.
- Daramus, Carmen/Klages, Helmut/Masser, Kai (2003): Das Bürgerpanel. Eine repräsentative Methode der Bürgerinnen- und Bürgeraktivierung. In: Astrid, Ley/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 90-93.
- Dienel, Peter C. (1991): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1991.
- Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1997.
- Esser, Hartmut (1999): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1. Situationslogik und Handeln. Frankfurt/Main [u.a.], 1999.
- Facilitators, Kommunikationslotsen Associated (2007): REAL TIME STRATEGIC CHANGE (RTSC); Abruf: 10.04.2008
- Fänderl, Wolfgang (Hg.) (2005): Beteiligung übers Reden hinaus. Gemeinnützige Werkstatt: Materialien zur Entwicklung von Netzwerken. Gütersloh, 2005.
- Fischer, Florian/Kolenaty, Erich (2002): Open Space in Open Air. Abschlussveranstaltung des Sommer-Open-Air-Forums „Brücken für den Frieden“ im Volksgarten Wien. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 42-48.
- Flick, Martina (2010): Machtstrukturen auf kommunaler Ebene. Das Verhältnis zwischen lokaler Exekutive und Legislative im Bundesländervergleich. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) (2010): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Münster, S. 29-63.
- Flick, Uwe (1987): Methodenangemessene Gütekriterien in der qualitativ-interpretativen Forschung. In: Bergold, Jarg B./Flick, Uwe (Hrsg.) (1987): Einsichten. Zugänge zur Sicht des Subjekts mittels qualitativer Forschung. Tübingen, S. 247-262.
- Freitag, Günter (1997): Über das Konzept der Planungszelle als politisches Instrument der Bürgerbeteiligung. Gelsenkirchen/Duisburg, 1997.
- Frommann, Reinhard (2002): Abschied und Neuanfang. Gekündigte Mitarbeiter des DRK-Berlin im Open Space. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 75-81.
- Gerber, Marianne (2002): Institution 2010. Herausforderungen an Alters- und Pflegeheime. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 106-112.
- Gerhardt, Uta (1986): Verstehende Strukturanalyse. Die Konstruktion von Idealtypen als Analyseschritt bei der Auswertung qualitativer Forschungsmaterialien. In: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.) (1986): Sozialstruktur und soziale Typik. Frankfurt, S. 31-83.
- Greimel, Arnulf (2002): Wie weit tragen die Füße? Open Space am Beginn eines Fusionsprozesses. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 58-66.

- Greve, Jens (2009): Nicht intendierte Effekte, Transformationslogik und Institutionen. In: Stachura, Mateusz/Albert, Gert/Bienfait, Agathe/Sigmund, Steffen (Hrsg.) (2009): Der Sinn der Institutionen. Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse, 1. Aufl. Wiesbaden, S. 90–124.
- GStB RLP (2010): Stellungnahme des GStB zu den Verwaltungsreformgesetzen. Schreiben des GStB vom 20.05.2010 an den Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Hesse, Joachim Jens (2009): Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform. Baden-Baden, 2009.
- Heuberger, Frank (2010): In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hrsg.) (2010): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden, S.21–30.
- Heuberger, Frank W./Hartnuß, Birger (2010): Vom bürgerschaftlichen Engagement zur Engagementpolitik: Entwicklungsetappen der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz. In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hrsg.) (2010): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden, S. 455–475.
- Höfliger, Ralph A. (2002): Wandel der Unternehmenskultur und Identität durch großflächigen Veränderungsprozess. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 89–97.
- Höhlein, Burkhard (2007): Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Überblick; Abruf: 11.04.2008
- Honer, Anne (1993): Lebensweltliche Ethnographie. Ein explorativ-interpretativer Forschungsansatz am Beispiel von Heimwerker-Wissen. Wiesbaden, 1993.
- Horváth & Partner (2001): Balanced scorecard umsetzen, 2., überarb. Aufl. Stuttgart, 2001.
- Ittner, Christopher D./Larcker, David F./Meyer, Marshall W. (2003): Subjectivity and the Weighting of Performance Measures: Evidence from a Balanced Scorecard. In: The Accounting Review, 78 (3), S. 725–758.
- Jacobs, Robert W. (1995): Real time strategic change. How to involve an entire organization in fast and far-reaching change. San Francisco.
- Joss, Simon (2003): Zwischen Politikberatung und Öffentlichkeitsdiskurs. Erfahrungen mit Bürgerkonferenzen in Europa. In: Schicktanz, Silke/Naumann, Jörg (Hg.) (Hrsg.) (2003): Bürgerkonferenz. Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs, S. 15–35.
- Jungk, Robert/Müllert, Norbert R. (1997): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. München, 1997.
- Kachel, Werner (2001): Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Eine Untersuchung am Beispiel der Lokalen Agenda 21 in Göttingen. Marburg, 2001.
- Kaplan, Robert S./Norton, David P. (2001): The strategy-focused organization : how balanced scorecard companies thrive in the new business environment. Boston, Mass., 2001.

- Kelle, Udo (1999): Integration qualitativer und quantitativer Methoden. „CAQD 1999 – Computer-gestützte Analyse qualitativer Daten“ am 7. und 8. Oktober 1999. Marburg, 1999.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann (1999): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Opladen, 1999.
- Kluge, Susann (1999): Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Opladen, 1999.
- Ködelpeter, Thomas (2003): Zukunftswerkstatt. In: Astrid, Ley/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 282-286.
- Kortmann, Karin (2002): Soziales Handeln und politisches Lernen. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Entwicklung bürgerschaftlicher Handlungskompetenz. In: Thomas, Meyer/Reinhard, Weil (Hrsg.) (2002): Die Bürgergesellschaft.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, 4., vollst. überarb. Aufl.. Weinheim, 2005.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2010): Landtagsdrucksache 15/448. Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Mainz.
- Lechler, Michael (1992): Zukunftswerkstätten. Kreativität und Aktivierung für lokales Bürgerengagement. Bonn, 1992.
- Libby, Theresa/Salterio, Steven E./Webb, Alan (2004): The Balanced Scorecard: The Effects of Assurance and Process Accountability on Managerial Judgment. In: The Accounting Review, 79 (4), S. 1075–1094.
- Maleh, Carole (2001): Open space: effektiv arbeiten mit großen Gruppen: ein Handbuch für Anwender, Entscheider und Berater, 2., aktualisierte Aufl.. Weinheim.
- Maleh, Carole (Hg.) (2002a): Open Space: Eine Konferenz der besonderen Art. Einführung. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002a): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 10–26.
- Maleh, Carole (Hg.) (2002c): Schlussfolgerungen aus den Open-Space-Beispielen. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002c): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 167–173.
- Maleh, Carole (Hg.) (2007): Appreciative Inquiry. Aus Erfolgen lernen; Abruf: 20.04.
- Märker, Oliver (2005): Online-Meditation als Instrument für eine nachhaltige Stadt- und Regionalplanung. Eine qualitative Untersuchung zur internen und externen Relevanz online-mediierter Verfahren. Aachen, 2005.
- Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden, 2010.
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009): Vorschläge zur Gebietsreform, 26.2.2009. Mainz
- Müller, Traute (2002): Ver.di: Die ÖTV vor der Entscheidung. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 33–41.

- Neuhaus, Helena (2002): Jung und engagiert. Open Space in der Mittelschule. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 143–149.
- Open Space Online (2007): OpenSpace-Online® eBook Wurzeln, Methode, Ablauf, Software-System, Anwendungen, Ergebnisse, Potentiale, Trends, Kundenberichte und Teilnehmerstimmen. „Next Generation“ Internet Zusammenarbeit; Abruf: 10.04.2008
- Oppermann, Bettina/Langer, Kerstin (2003): Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern – Leitfaden.
- Owen, Harrison (2001): Open Space Technology. Ein Leitfaden für die Praxis. Stuttgart.
- Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn, S. 421–436.
- Petersen, Hans-Christian (2000): Open Space in Aktion. Kommunikation ohne Grenzen. Die neue Konferenzmethode für Klein- und Großgruppen. Ein ungewöhnlicher Weg zu besseren Ergebnissen. Paderborn.
- Petri, Katrina (2002): Open Space - Die Geschichte von Kaffeepausen und Gesellschaftlicher Verantwortung; Abruf: 10.04.2008.
- Petri, Katrina (2003): Open Space - Raum für Bürgerengagement und Kaffeepausen. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 183–191.
- Pflüger, Jessica/Pongratz, Hans J./Trinczek, Rainer (2010): Fallstudien in der deutschen Arbeits- und Industriosozologie. Eine Bestandsaufnahme. In: Pongratz, Hans J./Trinczek, Rainer (Hrsg.) (2010): Industriosozologische Fallstudien. Entwicklungspotenziale einer Forschungsstrategie. Berlin, S. 23–67.
- Pundt, Alexander/Nerdinger, Friedemann W. (2006): Typologie der Beteiligungsorientierung in Organisationen. Hintergrund, Entwicklung und erste empirische Befunde. Arbeitspapier Nr. 8 aus dem Projekt „TiM – Transfer innovativer Unternehmensmilieus“. Rostock, 2006.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2007): Politische Strategie. Eine Grundlegung, 1. Aufl. Wiesbaden, 2007.
- Reinert, Adrian/Sinnig, Heidi (1997): Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr in Hannover. In: Bühler, Theo (Hg.) (Hrsg.) (1997): Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort. Bonn, S. 143–157.
- Reinert, Adrian (2003): Zwischen Planungszelle und Mediation. Konsensuskonferenz. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. S. 154–157.
- Reinert, Adrian (2003a): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003a): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn.
- Reinert, Adrian (2003b): Planungszelle. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003b): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 221–226.
- Renn, Ortwin (2003): Bürgerforen (Planungszellen). In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 227–230.
- Renn, Otwin/Webler, Thomas (1997): Steuerung durch kooperativen Diskurs. Konzepte und praktische Erfahrungen am Beispiel eines Deponieprojektes im Kanton Argau. In: Köberle, Sabine/Gloede, Fritz/Hennen, Leonhard (Hrsg.) (1997): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Baden-Baden, S. 64–100.

Saam, Nicole J./Kriz, Willy C. (2010): Partizipation in Großgruppen. Band 1: Soziologische Perspektiven. Zürich/Berlin, 2010.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2008): Bürgerbeteiligung als Politikberatung? Ein „Werkstattbericht“ im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Zeitschrift für Politikberatung ZPB, 3–4, S. 586–594.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2009): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung. Oktober 2007 – September 2009. Mainz/Landau.
Download: <http://www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform/med/b75/b7550951-8454-0621-aeb6-df1865a3eafa,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, 2009.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias (2010): Die Chancen von Politikberatung durch Bürgerbeteiligung – Das Beispiel der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 6/2010 vom 01.04.2010, S. 1–6.

Schillinger, Heike Iris (2003): Mediation im Verwaltungsrecht. Eine Untersuchung der Möglichkeiten mediativer Verfahren in der exekutiven Praxis. Tübingen, 2003.

Schluchter, Wolfgang (2009): Der Kapitalismus als eine universalgeschichtliche Erscheinung. Max Webers institutionenbezogene Analyse. In: Stachura, Mateusz/Albert, Gert/Bienfait, Agathe/Sigmund, Steffen (Hrsg.) (2009): Der Sinn der Institutionen. Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse. Wiesbaden, S. 209–235.

Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. München/Wien, 1999.

Scholz, Holger (2003): Real Time Strategic Change – RTSC. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 242–243.

Sellnow, Reinhard (2003): Mediation. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, S. 163–174.

Stiefel, Michael (2002): Berliner Bürger entwickeln Handlungsvorschläge für ihr Quartier. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 67–74.

van der Woerd, Frans /van den Brink, Timo (2004): Feasibility of a Responsive Business Scorecard: A Pilot Study. In: Journal of Business Ethics, 55 (2), S. 173–186.

Vogel, Klaus (2003): Vorwort. In: Schicktanz, Silke/Naumann, Jörg (Hg.) (Hrsg.) (2003): Bürgerkonferenz. Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. S. 9–10.

von Trott zu Solz, Levin/Wimmer, Ansgar (2001): Wettbewerb und Modellprojekt. „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.) (Hrsg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen, S. 453–482.

Weber, Jürgen/Schäffer, Utz/Ahn, Heinz (2000): Balanced Scorecard & Controlling : Implementierung – Nutzen für Manager und Controller - Erfahrungen in deutschen Unternehmen, 3., überarb. Aufl. Wiesbaden, 2000.

Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Köln, 1976.

Weber, Susanne (2003): Real Time Strategic Change (RTSC); Abruf: 10.04.2008

Weisbord, Marvin/Janoff, Sandra (1997): Future Search. An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities. San Francisco, 1997.

Weisbord, Marvin/Janoff, Sandra (2001): Future Search. Die Zukunftskonferenz. Wie Organisationen zu Zielsetzungen und gemeinsamem Handeln finden. Stuttgart, 2001.

Wimmer, Eva (2002): Vom Schattendasein ins Rampenlicht. In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 121–126.

www.vision-bonn.de (2007): http://www.vision-bonn.de/Aktuell/Das_Beratungsangebot/Appreciative_Inquiry__AI_/appreciative_inquiry__ai_.html Abruf: 10.04.2008

www.wegweiser-buergergesellschaft.de (2007): www.wegweiser-buergergesellschaft.de/politische_teilhabe/modelle_methoden/beispiele/konsensuskonferenz.php Abruf: 04.04.2008

Zschocke, Dorothee (2007): Regionalisierung und Partizipation. Eine Untersuchung am Beispiel der Städteregion Ruhr und der Region Braunschweig. Bonn, 2007.

zur Bonsen, Matthias (2001): Vorwort zur deutschsprachigen Ausgabe. In: Weisbord, Marvin/Janoff, Sandra (Hrsg.) (2001): Future Search. Die Zukunftskonferenz. Wie Organisationen zu Zielsetzungen und gemeinsamem Handeln finden. Stuttgart, S. 9–10.

zur Bonsen, Matthias (2002): Open Space - Was passiert danach? In: Maleh, Carole (Hg.) (Hrsg.) (2002): Open Space in der Praxis. Erfahrungsberichte: Highlights und Möglichkeiten. Weinheim/Basel, S. 159–166.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Ministerium des Innern und für Sport

Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3–5
55116 Mainz
Telefon: 06131-16 0
Telefax: 06131-16 35 95
E-Mail: poststelle@ism.rlp.de

Autoren:

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli
Diplom Sozialwiss. Mathias König
Diplom Sozialwiss. Wolfgang König

Universität Koblenz-Landau, Campus Landau
Institut für Sozialwissenschaften, Abt. Politikwissenschaft
Kaufhausgasse 9
76829 Landau

Gestaltung/Satz:

Lindner & Steffen GmbH
www.lindner-steffen.de

Druck:

Jahndigitaldruck e. K.
www.jahndigitaldruck.de



Rheinland-Pfalz

**Ministerium
des Innern und für Sport**

Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz

Telefon: 06131-16 0

Telefax: 06131-16 35 95

E-Mail: poststelle@ism.rlp.de