

---

# Begleitforschung zum Bürgerbeteiligungsprozess im Landkreis Marburg-Biedenkopf

*Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal*

---

10. Oktober 2016

**D**er Landkreis Marburg-Biedenkopf hat im Jahr 2014 begonnen, Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kreisverwaltung zu systematisieren und zu verstetigen. Dieser - auf Landkreisebene neue - Ansatz wurde im Rahmen von qualitativen Interviews von wesentlichen Verwaltungsmitarbeitern, dem Ältestenrat des Kreistags sowie durch Fokusgruppen begleitet. Die empirische Auswertung zeigte, dass eine Verwaltungsneuorientierung hin zu einer Serviceorientierung bereits als zuvor bestehend angenommen werden kann, dass jedoch die Anreize durch den Bürgerbeteiligungsprozess hier eine Verstärkung dieses Trends hin zu einer responsiveren und stärker unterstützten Verwaltung plausibel erscheint. Es erscheint begründet anzunehmen, dass eine Bürgerschaft mit gesteigerten Beteiligungsansprüchen auf eine Verwaltung trifft, die grundsätzlich zu einer verstärkten Einbeziehung bereit und befähigt ist. Die Bedingungen für einen erfolgreichen Bürgerbeteiligungsprozess erscheinen positiv.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Das Bürgerbeteiligungskonzept des Landkreises Marburg-Biedenkopf</b>	<b>1</b>
<b>2 Untersuchung gemäß Grounded Theory</b>	<b>2</b>

<b>3 Ersterhebung</b>	<b>3</b>
<b>4 Verlauf des Bürgerbeteiligungsprozesses</b>	<b>3</b>
4.1 Bürgerbeteiligungskataster . . . . .	3
4.2 "Trialog" . . . . .	4
4.3 Interviews . . . . .	4
4.4 Verwaltungsinterviews . . . . .	5
4.5 Interviews mit Ansprechpartnern der Kreistagsfraktionen . . . . .	6
4.6 Teilnehmende Beobachtung der Bürgerkonferenzen . . . . .	6
<b>5 Vorläufige Ergebnisse</b>	<b>7</b>
<b>Literatur</b>	<b>7</b>

## Abbildungsverzeichnis

## Tabellenverzeichnis

### 1 Das Bürgerbeteiligungskonzept des Landkreises Marburg-Biedenkopf

Die Diskussion über verbesserte Bürgerbeteiligung ist vergleichsweise neu. Insbesondere neu ist der Versuch, Bürgerbeteiligung und Bürgerbeteiligungsverfahren auf Dauer sicher zu stellen und nachhaltig in den

kommunalen Verwaltungsprozess zu integrieren. Möglichkeiten zu einer solchen Einbindung wurden im Verlauf des vergangenen Jahrhunderts intensiv diskutiert. Sie wurden jedoch bislang vor allem auf der Stadtebene implementiert (z.B. Heidelberg). Auf Kreisebene gibt es bislang jedoch nur wenige Versuche, Bürgerinteressen und Bürgermeinung systematisch in die Leistungserbringung der Kreisverwaltung zu integrieren. Als vollständig anders gelagerte Ausnahme kann hier das Beispiel des Kreises Friesland gelten, bei dem mit Hilfe der Online-Plattform "Liquid Feedback" Rückmeldungen von Einwohnerinnen und Einwohnern in die Arbeit des Kreistages integriert werden. Dieser Ansatz unterscheidet sich jedoch aufgrund der ausschließlich kreistagsbezogenen und der wenig übersichtlichen Gestaltung der Integration in den Arbeitsprozess des Kreistages grundlegend von dem Fall in Marburg-Biedenkopf, bei dem sich der Prozess vor allem auf das Verhältnis des Kreisausschusses und der zugeordneten Verwaltungsabteilungen zu den Bürgern konzentriert.

Der Ansatz in Marburg-Biedenkopf sieht vor, Bürgeranliegen tiefgehend in die Arbeit der Verwaltung zu integrieren. Hierzu wurden zunächst die bisherigen Aktivitäten der einzelnen Arbeitsbereiche erfasst. Aufgrund der Stellung des Landkreises in der Verwaltungsstruktur des Landes ist der jeweils individuelle Bezug zur Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger für die Kreisverwaltung nicht so direkt gegeben wie auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Daher gestaltet sich das Bürgerbeteiligungskonzept auf Landkreisebene als ein iterativer Gestaltungsprozess, bei dem die Potenziale zur stärkeren Bürgerbeteiligung je nach Verwaltungsaufgabe zunächst ermittelt und danach in einem mehrstufigen Prozess den Arbeitsabläufen angepasst werden.

Eine wichtige Maßnahme für diesen Entwicklungsprozess stellt das Bürgerbeteiligungskataster dar, welches mittlerweile zweimal erhoben wurde. Mit Hilfe dieses Katasters wurde zunächst ermittelt, in welchen Bereichen Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung der Dienstleistungen des Landkreises bereits beteiligt sind. Erhebungsrelevant waren dabei solche Maßnahmen, die über eine reine Förderung des Ehrenamtes hinaus gehen, sondern "die Bürgerschaft zu einem Thema als Feedback-, Hinweis-, Ideen- oder Vorschlaggeber aufgefordert wird, ihre Perspektive und Expertise einzubringen" (Präsentation der Landrätin vom 5. November 2014). Dies beinhaltet vor allem informelle Möglichkeiten, auf die Ausgestaltung der Dienstleistungen des Kreisausschusses Einfluss zu nehmen. Inwiefern hier politische Entscheidungen, die auch die Aufgaben des Kreistages berühren,

betroffen sind, bleibt dabei zunächst einmal undefiniert.

Der Landkreis beauftragte das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal, diesen Prozess wissenschaftlich zu begleiten.

## 2 Untersuchung gemäß Grounded Theory

Aufgrund der Tatsache, dass Prozesse und Wirkungen von Bürgerbeteiligungen allgemein bislang noch wenig, auf Landkreisebene noch gar nicht untersucht sind, bietet es sich an, zur Begleitforschung ein möglichst offenes, qualitatives Forschungsdesign zu wählen.

Möglichkeiten, möglichst ohne vorgefertigtes theoretisches Messmodell die Wirkung des Bürgerbeteiligungskonzeptes des Landkreises zu untersuchen, bietet die Methodenfamilie der sogenannten *Grounded Theory* an. Dies bedeutet, dass eine Theorieentwicklung betrieben wird, die sich auf Interviews, Dokumente und Texte stützt, die zu einem sogenannten Textcorpus zusammengefasst werden. Allgemeine Schlüsse werden fast ausschließlich auf Grundlage dieses Textkorpus betrieben. Im Rahmen eines mehrstufigen, polyzyklischen Codierschemas werden Informationen über Wirkungserwartungen, Einstellungen und Perzeptionen der Beteiligten ermittelt und sukzessive anhand der Texte, die sich im Rahmen des Bürgerbeteiligungsprozesses ermitteln lassen, aufgebaut und verdichtet.

*Grounded Theory* bedeutet dabei insbesondere, dass bestehende Theorien über "richtige" oder "wirkungsvolle" Bürgerbeteiligung, die diskutiert werden (z.B. Arnstein 1968, Fung 2006, Nanz 2012), nicht als Ausgangspunkt oder Bewertungsraster durch die Begleitforschung herangezogen werden, auch wenn diese Konzepte in der einen oder anderen Form bei befragten *Akteuren* im Landkreis eine Rolle spielen. Auch weitergehende demokratietheoretische, ggf. partizipationstheoretische Arbeiten (wie z.B. Habermas 1992, Eder 1995) werden nicht als theoretisches Raster für normative Erwartungen an Bürgerbeteiligung herangezogen, obwohl diese den ausführenden Forschern ggf. bekannt sind. Entsprechende vorab bestehenden Annahmen und Überlegungen werden für Interviews und Textanalyse nicht vorausgesetzt (vgl. z.B. Glaser/Strauß 1998[1967]).

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass Forscher über kein Vorwissen verfügen, sondern dass das Vorwissen weitestgehend im Erhebungsprozess bzw.

in den frühen Phasen der Codierung von Argumenten keine dominante bzw. vorstrukturierende Rolle einnimmt.

### 3 Ersterhebung

In einer ersten Erhebungswelle wurden die verfügbaren Dokumente gesichtet sowie Interviews mit Ansprechpersonen des ersten Bürgerbeteiligungskatasters geführt. Insbesondere handelt es sich bei dem verfügbaren Textkorpus um das Wahlprogramm der Landrätin, in dem die Bürgerbeteiligung als wesentliches Versprechen enthalten ist, die Präsentationen und Protokolle von verwaltungsinternen Veranstaltungen. Dies umfasst hier vor allem Besprechungen mit den Stabsstellen, sowie Präsentationen und Protokolle aus den Besprechungen mit dem Ältestenrat des Kreistages. Zudem stand das erste Bürgerbeteiligungskataster zur Verfügung. Auf Grundlage des Bürgerbeteiligungskatasters wurden zwölf Gespräche mit verantwortlichen Ansprechpartnern aus dem Bürgerbeteiligungskataster geführt sowie mit Fraktionsvorsitzenden der im Kreistag vertretenen Parteien und Wahllisten sowie dem Kreistagsvorsitzenden.

## 4 Verlauf des Bürgerbeteiligungsprozesses

### 4.1 Bürgerbeteiligungskataster

Ausgangspunkt der aktuellen Bürgerbeteiligungsstrategie des Landkreises Marburg-Biedenkopf war die Wahl der Landrätin, Kirsten Fründt, am 22. September 2013 und das Wahlversprechen einer erweiterten Bürgerbeteiligung im Landkreis. Die Vorhabenentwicklung und die Implementation von Bürgerbeteiligungsprozessen in das allgemeine Verwaltungshandeln begann mit einer Informationsveranstaltung für Führungskräfte im September 2014, d.h. gut ein halbes Jahr nach der Amtseinführung am 1. Februar 2014. Wesentliches Merkmal dieses Prozesses war die offene Einbindung der Führungskräfte in allen Fachdiensten des Kreisausschusses. Bemerkenswert ist hierbei ein offener Rahmen für die Ausgestaltung von "Bürgerbeteiligung" im Landkreis. Bürgerbeteiligung wird dabei nicht als festes politisches Ziel vorgegeben, sondern als verbessertes Miteinander ("Governance") verstanden, das als Aushandlungsprozess mit dem Ziel größerer Zufriedenheit verstanden wird. Als positives Ziel wurde hier lediglich definiert, dass Bürgerbeteiligung alle Angebote umfassen solle, bei denen "Die Bürgerschaft [...] als Hinweis-, Ideen-

oder Vorschlaggeber aufgefordert wird, ihre Perspektive und Expertise einzubringen" (Fründt, 29.9.2014). Negativ war dies dadurch eingeschränkt, dass Bürgerbeteiligung nicht lediglich in der Förderung von Bürgerengagement, bürgerschaftlichem Engagement und ehrenamtlicher Arbeit bestehe.

Das wesentliche verwaltungstechnische Steuerungselement bestand in der Erarbeitung und Veröffentlichung des "Bürgerbeteiligungskatasters", das im März 2015 veröffentlicht wurde. Aus den Protokollen der Arbeitstreffen im Vorfeld der Veröffentlichung des Katasters lässt sich leicht ermitteln, dass die Erarbeitung des Katasters selbst als Prozess der Einbeziehung der Verwaltungsmitarbeiter vor dem Hintergrund verschiedener Verwaltungskulturen verstanden werden kann. Übliche begriffliche Einordnungen des Begriffs *Bürgerbeteiligung* sind erst nach der Erarbeitung dieses Katasters, etwa in Form einer *Beteiligungspyramide*, die an die *Partizipationsleiter* von Arnstein (1969) angelehnt ist, in den Präsentationen der Verwaltungsspitze sichtbar (vgl. Landkreis Marburg Biedenkopf, 11.1.2016, S. 10).

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass die Zusammenfassung, Strukturierung und Fortentwicklung bestehender administrativer Handlungen unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung dann als wirkungsvolles Instrument gelten können, wenn dies in die Erarbeitung einer Strategie zur Fortentwicklung bestehender, bürgerorientierter Formen des Verwaltungshandelns mit Fokus auf Hinweis-, Ideen- und Vorschlagentwicklung durch Bürgerinnen und Bürger führt.

Anhand der Veröffentlichung des zweiten Bürgerbeteiligungskatasters am 29.3. 2016 lässt sich leicht entnehmen, dass die Erhebung des Bürgerbeteiligungskatasters als Anreiz für die Berichterstattung über eine größere Zahl und z.T. auch systematische Fortentwicklung der bestehenden Bürgerbeteiligungsmaßnahmen (hier subsumiert unter dem offensichtlich bewusst offenen Begriffsverständnis) gedient haben dürfte. Hieraus lässt sich entnehmen, dass jedenfalls für die öffentlich dokumentierte Darstellung des Bürgerbeteiligungsprozesses ein erster Effekt durch das Instrument des Bürgerbeteiligungskatasters plausibel ist. Eine genauere Aussage auf die alltägliche Verwaltungspraxis ist dadurch jedoch noch genauso wenig plausibel belegt wie eventuelle Effekte auf das Verhältnis zur Ebene der repräsentativen Politik (Kreistag) wie ein Effekt auf die Perzeption einer bürgerfreundlicheren und responsiveren Verwaltung durch die Bürger.

## 4.2 “Trialog”

Zwei weitere Phasen in der Implementation der Bürgerbeteiligung bestehen gemäß Beteiligungskonzept in der Verknüpfung der Arbeit des Kreisausschusses mit einer intensivierten Bürgerbeteiligung sowie der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern des Landkreises in die Entwicklung des Bürgerbeteiligungskonzeptes.

Die zweite Phase wurde im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses zum Ausbau der Bürgerbeteiligung durch den Kreistag vom 16.5.2014 eingeleitet. Entsprechend dem Bericht zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung lässt sich leicht feststellen, dass Innovationen und Weiterentwicklungen in diesem Bereich noch deutlich weniger differenziert ausgearbeitet sind als die Maßnahmen, die zuvor im Beteiligungskataster innerhalb der Verwaltung ermittelt wurden. Während die verwaltungsinternen Maßnahmen auf knapp 20 Seiten dargestellt werden, finden sich die Maßnahmen, die sich im engeren Sinne mit einer *politischen Bürgerbeteiligung* befassen, auf drei Seiten dargestellt. Entsprechend der im Bericht angesprochenen “Beteiligungspyramide” werden hier vor allem Möglichkeiten auf den unteren Stufen der Pyramide, vor allem im Bereich der Bürgerinformation, z.T. im Bereich der Information der Politik durch Bürgerinnen und Bürgern angeordnet.

Die dritte Phase der Bürgerkonferenzen kann betrachtet werden als eine Anwendung von Ergebnissen der ersten Phase. Durch eine Mehrzahl von Beteiligungsmöglichkeiten - zum einen in einer nichtrepräsentativen Online-Umfrage, zum anderen auf zwei Bürgerkonferenzen die am 16.9.2015 und 24.9.2015 stattfanden - wurde die Bandbreite der Erwartungen an eine erweiterte Bürgerbeteiligung diskutiert. Dies lässt sich so deuten, dass dieser Prozess Stufen 2 - Meinungen einholen - und 3 - Mitgestalten - auf der am 11.1.2016 postulierten Beteiligungspyramide entspricht.

## 4.3 Interviews

Im Zeitfenster zwischen der Veröffentlichung des ersten Bürgerbeteiligungskatasters und der zweiten Auflage fanden die Interviews der Begleitforschung mit zwölf Fachbereichs- bzw. Fachdienstleitern und -leiterinnen sowie fünf Fraktionsvorsitzenden der im Kreistag vertretenen Fraktionen sowie dem Kreistagsvorsitzenden statt. Diese wurden am 20./21. August 2015 sowie am 24./25. September 2015 durchgeführt.

Auch in den Interviews wurde mit einem offenen Begriff der Bürgerbeteiligung gearbeitet, der sich

vor allem an den Vorgaben der Dokumentenanalyse orientiert. Aus diesen Vorgaben ergab sich in erster Linie die Negativdefinition, nämlich, dass mit Bürgerbeteiligung mehr gemeint sei, als eine bloße Förderung des Bürgerengagements. Als unscharfe Positivdefinition konnte gelten, dass Bürgerbeteiligung alle Verwaltungskontakte mit der Bürgerschaft bedeuteten, bei der die Bürgerschaft zu einem Thema als Feedback, Hinweis-, Ideen- oder Vorschlaggeber aufgefordert wird, ihre Perspektive und Expertise einzubringen. Offen bleibt dabei, wie Bürgerbeteiligung in den verschiedenen Fachämtern, die Dienstleistungen erbringen, welche nur in sehr begrenztem Umfang miteinander vergleichbar sind, einheitlich definiert werden sollte. Die genaue Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung bleibt vor diesem Hintergrund zunächst kontingent, d.h. die Ausgestaltung von einem “Mehr” an Bürgerbeteiligung zeichnet sich in jedem Fachamt durch eine gewisse Offenheit des Prozesses aus.

Entsprechend offen wurde die Ausgestaltung des Begriffs der Beteiligung in den Interviews vor allem den Interviewten überlassen, um in dieser Ersterhebung kein bestimmtes Verständnis von Bürgerbeteiligung von Seiten der Interviewer vorzugeben.

Vorannahme war dabei, dass Bürgerbeteiligung je nach Verwaltungsaufgabe sowohl auf positive wie auch auf negative Einstellungen stoßen könnte, so dass im Leitfaden sowohl auf Anreize, als auch auf Hemmnisse bei den Einstellungen der Befragten zu den Bürgerbeteiligungen eingegangen werden konnte.

Die Interviews orientierten sich grob an einem Raster verschiedener Rollen, in denen Bürger als Inputgeber an die Verwaltung herantreten können. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Kategorien:

- Interesse an den Ergebnissen: Welches Interesse haben die Befragten und welchen Nutzen sehen sie,
- Interesse am Beteiligungsprozess: Besteht das Interesse daran, beteiligt zu werden, bei den Bürgerinnen und Bürgern (Push-Faktoren) oder geht das Interesse vor allem von der Verwaltung aus, um eine effektive Verwaltungsführung zu gewährleisten.
- Inwiefern unterscheidet sich das Interesse an Bürgerbeteiligung von einem Interesse an der Förderung von Bürgerengagement.

Darüber hinaus orientierten sich die Fragen in den Interviews an vier Dimensionen der Beteiligung (vgl. (Lietzmann and Mittendorf 2011)):

- Inklusion: Inwiefern ist durch die Beteiligung



im Umfeld der Befragten dafür gesorgt, dass alle im Kontext sinnvoll zu beteiligenden Personen und Interessen in den Prozess eingebracht werden können, d.h. angemessen berücksichtigt (adaptiert) werden können.

- **Qualität:** Inwiefern werden die Ressourcen der Beteiligten ausgeschöpft und Prozeduren entwickelt, aus denen die inkludierten Personen mit ihren Ansprüchen sowie Interessen in Ergebnisse umgewandelt werden können. Insbesondere gilt hier: inwiefern ist die Möglichkeit gegeben, andere Perspektiven einzubeziehen, das Wissen anderer gleichwertig zu berücksichtigen und für Transparenz und Ausgangsoffenheit zu sorgen?
- **Empowerment:** Inwiefern wird die Fähigkeit der Beteiligten gesteigert, in allen Komponenten des Prozesses, ihre Interessen, Perspektiven selbständig zu artikulieren, das Wissen zu erwerben, um sich in den Prozess einbringen zu können und sich gegebenenfalls selbst zu organisieren, um wirkungsvoll Einfluss zu nehmen?
- **Effektivität:** Inwiefern können die beteiligten Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, selbst eine Auswirkung auf die Ergebnisse zu haben? Im Gegenzug heißt das: wie wird damit umgegangen, wenn einzelne Meinungen, Interessen und Perspektiven letztlich nicht vollständig aufgegriffen werden können?

#### 4.4 Verwaltungsinterviews

Interviewt wurden 12 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung, die ausweislich des Bürgerbeteiligungskatasters bereits als Ansprechpartner für Bürgerbeteiligung fungieren. Dies erschien sinnvoll, da ein auf den eigenen Erfahrungen aufbauendes Rollenverständnis hier vorausgesetzt werden kann. Zudem wurden Fraktionvorsitzende sowie der Kreistagsvorsitzende befragt.

Die Interviews der Verwaltungsmitarbeiter ergaben, dass durchweg eine hohe Bereitschaft bestand, Bürgerbeteiligung in den eigenen Bereichen umzusetzen. Als Motivationsfaktor war allgemein zu beobachten, dass hier extrinsische Motivationsfaktoren eine Rolle spielen. Hier ließ sich das von Max Weber beschriebene Selbstverständnis der Bürokratie als regelgebundenem hierarchischen Betrieb nachweisen (*Folgebereitschaft gegenüber hierarchisch-regelgebundenen Anweisungen*). Ebenso mögen eigene Karriereerwartungen eine Rolle spielen, etwa wenn das eigene Handeln bereits zuvor als bürgerbeteiligend wahrgenommen wurde und daher das Prestige der eigenen Rolle steigen könnte (*Karriere*). Die in den Inter-

views getätigten Aussagen waren durchweg geprägt von Aussagen, die diesen Kategorien zugeordnet werden können. Die Codierung wurde so vorgenommen, dass auch gegenläufige Aussagen codiert wurden, also solche, die im Alltag Passivität gegenüber dem Ziel verstärkter Bürgerbeteiligung erwarten lassen (*Passivität*).

Andererseits ließen sich auch unterschiedliche intrinsische Motivationsfaktoren feststellen. Hier zeigten sich drei Rollenmodelle bürokratischen Handelns, die sich mit unter den Oberbegriffen *Kundenorientierung*, *Partizipationsorientierung* sowie *Klientenorientierung* subsumieren lassen. Bei der Kundenorientierung wurden überwiegend Aussagen getätigt, mit denen Bürgerinnen und Bürger als Marktteilnehmer erscheinen und das eigene Handeln verstanden wird, als ob die Dienstleistung auch bei anderen Anbietern nachgefragt werden könnte. Hierbei steht die "Kundenzufriedenheit" im Mittelpunkt. Partizipationsorientierte Aussagen traten vermehrt auf, wenn das private Rollenverständnis als partizipationswilliger und -fähiger Bürger bzw. Bürgerin als konfliktär mit der Durchsetzung staatlicher, autoritativer Entscheidungsgewalt reflektiert wurde. Als Klientenorientierung wurden solche Aussagen codiert, bei denen Verwaltungsentscheidungen allein als autoritative Akte gegenüber Antragsstellern betrachtet werden, die Berücksichtigung von "Kundenzufriedenheit" oder "Akzeptanz/Legitimitätsempfinden" jedoch irrelevant erschien.

Eine Codierung aller Aussagenkategorien konnte bei allen Befragten vorgefunden werden. Die Dominanz dieser Aussagen unterschieden sich jedoch stark. Zum einen liegt das an den jeweiligen Aufgabenstellungen - während bei bestimmten Aufgabenstellungen eher die Durchsetzung des Rechts - gegebenenfalls auch gegen den Willen der Betroffenen - als wesentlich beschrieben wurden, wurde in anderen Aufgabenstellungen der Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern als eher kundenorientiert bzw. mitwirkungsorientiert beschrieben - letzteres vor allem in Bereichen, bei denen bislang die Förderung von Bürgerengagement im Zentrum steht. Dennoch ließen sich für alle Interviewten auch Aussagen codieren, die das generelle Verständnis als Verwaltungsmitarbeiter jeweils einer der Rollen zuordnete.

Diejenigen, die über selbst ein Rollenbild "Kundenorientierung" und "Bürgerorientierung" geäußert hatten, zeigten sich dabei aufgeschlossener gegenüber dem Anspruch des Mitwirkungsanspruches der Bürgerbeteiligung als Klientenorientierung. Die jeweiligen Einstellungen sind dabei teilweise durch den Arbeitsbereich gekennzeichnet, teilweise aber auch

intrinsische Rollenmotive:

Überwiegend (bis auf wenige Ausnahmen) war das geäußerte Rollenverständnis an einer gegenüber den Anregungen der Bürgerinnen und Bürger responsiven Verwaltung orientiert. Ein klassisch-hierarchisches Bürokrativverständnis, bei der die Erstellung und Durchsetzung von Bescheiden auf Antrag bzw. auf Grundlage verbindlicher formaler bzw. materiell-gesetzlicher Grundlage auch dort als angezeigt erscheint, wo eine Orientierung an den Zielen der Bürgerbeteiligung zumindest nicht auf den ersten Blick ausgeschlossen schien, war generell eine Ausnahme.

In großem Maße herrschte Offenheit gegenüber dem Prozess bzw. es bestand die Erwartung, die eigene (Führungs-)Rolle in der Verwaltung aufgrund der eigenen Arbeitsweise stärken zu können.

Generelle Problemlagen wurden in der Rolle der Kreisverwaltung gegenüber den Bürgern gesehen. Diese Problemfelder ließen sich zwei Überkategorien zuordnen.

*Wenig direkter Kontakt mit Bürgerinnen in der Bürgerrolle:* Die Umsetzung von Bürgerbeteiligung erscheint schwierig, da in vielen Fällen der Kreis nur in begrenztem Umfang direkt als Verhandlungspartner mit den Bürgerinnen und Bürgern in Erscheinung tritt bzw. hier oft eine falsche Einschätzung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Aufgaben des Kreises bestehe.

*Gemeinden als eigentlicher Ansprechpartner:* Eng damit verknüpft bezogen sich viele Argumente darauf, dass der Kreis oftmals nur über die jeweiligen Gemeinden bzw. im Zusammenspiel mit diesen auf Entscheidungen einwirke. Entscheidungen müssen oft im Benehmen mit Entscheidern aus der Gemeinde erarbeitet werden.

#### 4.5 Interviews mit Ansprechpartnern der Kreistagsfraktionen

Einheitlich zeigten alle befragten Kreistagsmitglieder eine Offenheit bezüglich einer erweiterten Bürgerbeteiligung. Unabhängig von der Parteizugehörigkeit bzw. der Zugehörigkeit zu Mehrheit oder Opposition wurde eine erweiterte Bürgerbeteiligung als wünschenswert genannt. Das Verständnis von Bürgerbeteiligung vor dem Hintergrund der offenen Definition unterschied sich jedoch deutlich von dem aller Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

Zentral für das Verständnis von Bürgerbeteiligung war durchgängig, dass der Kernort der Bürgerbeteiligung der Kreistag sei. Entsprechend offen waren die Erwartungen gegenüber Konzepten und Effekten einer erweiterten Bürgerbeteiligung. Von allen Be-

fragten wurde zunächst nicht die Zusammenstellung der Möglichkeiten des Beteiligungskatasters in das Feld der Bürgerbeteiligung gefasst, sondern - in unterschiedlichem Ausmaß - die Willensbildungsfunktion der Parteien und Listen, Informationsbemühungen durch den Kreistag sowie die vom Kreisausschuss organisierten Bürgerkonferenzen (Bezugnahme auf Radverkehrskonferenz).

Eine ebenfalls durchgängige Erwartung war, dass diese Form der Bürgerbeteiligung bedeute, dass sich für die thematisch zuständigen Fraktionsmitglieder, vor allem aber für die Fraktionsvorsitzenden, die Zahl der wahrzunehmenden Termine erhöhe, dies aber eine notwendige Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Prozesse und die sich ändernde Vorstellung von Politik sei.

Von einem Befragten wurde erwartet, dass eine verstärkte Bürgerbeteiligung zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse vom Kreistag auf die Verwaltungsspitze führen werde.

In allen Fällen ergaben sich in der Codierphase jedoch Argumentationsmuster, die eine vor allem abwartende Haltung demonstrierten, indem man abwarten wolle, was der Prozess der Bürgerbeteiligung für den Kreistag bedeute.

#### 4.6 Teilnehmende Beobachtung der Bürgerkonferenzen

Im Rahmen der Radverkehrskonferenzen wurde die Regionalkonferenz am 8.3.2016 in Cölbe teilnehmend beobachtet. Die Einladung zur Teilnahme erfolgte durch öffentliche Bekanntmachung sowie durch Information an die räumlich zugehörigen Gemeindevertretungen und Bürgermeister. An der Veranstaltung nahmen ca. 60 Personen teil, wobei die große Mehrzahl der Teilnehmenden männlichen Geschlechts war (weniger als 10 Frauen). Die Veranstaltung war selbstselektiv in dem Sinne, dass die Teilnahme von der eigenen Bereitschaft sowie der Wahrnehmung als kompetenter bzw. betroffener Beteiligter abhängig war. Entsprechend waren Nutzergruppen, die sich nicht angesprochen fühlten oder nicht kompetent fühlten nicht im Prozess inkludiert.

Die Konferenz war aufgeteilt in eine Informationsphase, bei der das Verfahren vorgestellt wurde sowie der Planungsprozess erläutert und auf Nachfragen eingegangen wurde sowie eine Beteiligungsphase, bei der nach einer Pause in drei Gruppen Anregungen zusammengetragen wurden.

In der Presseberichterstattung (OP vom 12.3.2016) wurde thematisiert, dass vor allem solche Teilnehmer sich in der Informationsphase zu Wort meldeten, die

bereits in anderem Rahmen aktiv zum Thema seien. Die teilnehmende Beobachtung ließ jedoch den Eindruck zu, dass die besonderen Probleme der Radverkehrsplanung, die im Zusammenspiel von Gemeinden, Landkreis und Nutzern bestehen, durch das Format adressiert werden können. Das von vielen Mitarbeitern in den Interviews thematisierte Problem, dass Bürgerbeteiligung durch den Kreis nur im Benehmen mit den betroffenen Gemeinden gewährleistet werden kann, spiegelt sich hier wieder. Hieraus lässt sich der Schluss ziehen, dass gerade ein solches Format besonders geeignet ist, Bürgerbeteiligung auf Kreisebene zu etablieren. Insofern erscheint eine gleichberechtigte Beteiligung sowohl von nichtorganisierten Bürgerinnen und Bürgern, Interessenvertretern und Vertretern der Gemeinden in einem Bürgerbeteiligungsprozess plausibel. Problematisch erscheint allein die Frage, welche Qualität ein Verfahren aufweisen muss, in dem unorganisierte Bürgerinnen und Bürger in gleichem Maße an dem Aushandlungsprozess teilnehmen, wie politikerfahrenere Bürger (Empowerment). Die Frage, wie auch diejenigen, die sich aufgrund des Gefühls geringerer Kompetenz nicht beteiligen, motiviert werden können und wie bestimmte Nutzergruppen (z.B. Schülerinnen und Schüler) sich beteiligen können erscheint wesentlich.

Es erscheint plausibel, dass eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit die Salienz des Themas in allen betroffenen Gemeinden auf eine gleiche Ebene bringen und die Beteiligung der jeweiligen Gemeinden auf ein einheitliches Niveau bringen könnte.

Es bleibt abzuwarten, ob ein stärkeres öffentliches Interesse dazu führt, dass die jeweiligen Interessen der Gemeinden, vertreten durch Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Gemeinderatsmitglieder offener in diesem Prozess abgewogen werden können.

## 5 Vorläufige Ergebnisse

Die vorläufigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass der angestoßene Prozess eine Wirkung auf eine dauerhaft verstärkte Einbindung von Bürgerinnen und Bürger in den Verwaltungs-, möglicherweise auch den Politikprozess des Landkreises haben könnte. Dies zeigt sich zum einen am zunehmenden Grad der Differenzierung und Einpassung von Bürgerbeteiligung im Bürgerbeteiligungskataster als auch in den Ergebnissen der Interviews. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Bürgerbeteiligung nicht nur als zusätzliche Aufgabe neben den Kernaufgaben der Verwaltung wahrgenommen wird. Im Gegenteil deu-

ten die Aussagen der Interviewten darauf hin, dass Aufgaben, die als Nebenprodukt der üblichen Tätigkeit durchgeführt werden, durch die Aufnahme in das Kataster als wertschätzend oder sogar als Stärkung der eigenen Rolle wahrgenommen werden. Je nach Aufgabenstruktur ist die Berücksichtigung der mitgestaltenden Funktion dabei in unterschiedlichem Maß möglich.

Die Aufgaben des Landkreises unterscheiden sich dabei - auch in der Wahrnehmung der Befragten - deutlich von Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Es wird deutlich, dass überall dort, wo eine Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger besonders naheliegend sein könnte, auch die Rolle, welche die Städte und Gemeinden in Aushandlungsprozessen einnehmen, bei der Bürgerbeteiligung mit zu berücksichtigten ist. Dies zeigt sich bereits im Prozess der Radverkehrskonferenzen. Ein weiteres Augenmerk im Abschlussbericht wird auf der Frage der Möglichkeit der Entwicklung geeigneter Formate liegen müssen.

Die Auswirkungen des Konzeptes auf das Zusammenspiel zwischen Kreistag und Kreisausschuss einerseits, Kreistag und Bürgerinnen und Bürger bzw. Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger sind derzeit noch nicht in gleichem Maße abschätzbar, wie die Binnenveränderungen in der Verwaltung. Auch diese werden in der Folge einen Schwerpunkt der Untersuchung bilden.

Die geeignete, kompetente Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in den Prozess (Empowerment) sowie die Frage, welche Formen von Aktivierung (Inklusion) auf Kreisebene bedeutsam sind, werden in den kommenden Untersuchung genauso in den Fokus rücken, wie die Frage, welche Wirksamkeit die Bürgerinnen und Bürger dem Prozess zusprechen. Es deutet jedoch viel darauf hin, dass eine wesentliche Komponente, die Umsetzungsbereitschaft in der Verwaltung selbst, in hinreichendem Maße gegeben ist.

## Literatur

Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder Of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–24. doi:10.1080/01944366908977225.

Eder, Klaus. 1995. "Die Dynamik Demokratischer Institutionenbildung. Strukturelle Voraussetzungen Deliberativer Demokratie in Fortgeschrittenen Industriegesellschaften." In *Politische Institutionen Im Wandel. Sonderheft 35 Der Kölner Zeitschrift Für Soziologie Und Sozialpsychologie*, edited by B. Nedel-

mann, 327–345. Opladen : Westdeutscher Verlag.

Flick, Uwe. 2016. *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Originalausgabe, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe, 7. Auflage. Rororo Rowohlts Enzyklopädie 55694. Reinbek bei Hamburg: rowohlts enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Fung, Archon. 2006. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.” *Politics and Society* 29 (1): 5–42. [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance\\_Fung.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance_Fung.pdf).

Glaser, Barney G., and Anselm L. Strauss. 1998. *Grounded Theory: Strategien Qualitativer Forschung*. Hans Huber Programmbereich Pflege. Bern: Huber.

Kuckartz, Udo. 2016. *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 3., überarbeitete Auflage. Grundlagentexte Methoden. Weinheim Basel: Beltz Juventa.

Lietzmann, Hans J. und Volker Mittendorf. 2011. “Dialogische Local Governance: Ein Effektives Konzept Für Riskante Entscheidungen.” In *Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie*, edited by vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 3rd Ser. Berlin: vhw.

Nanz, Patrizia und Miriam Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren Und Akteure, Chancen Und Grenzen*. Schriftenreihe / Bundeszentrale Für Politische Bildung 1200. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.