

Abschlussbericht

Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal

18. Juni 2018

Der 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 es gegenüber dem Zwischenbericht zu einer Konsolidierung des Prozesses innerhalb der Verwaltung gekommen ist, gleichzeitig die Bedeutung gegenüber anderen die Verwaltung betreffenden Orientierungen etwas geringer geworden ist. Es erscheint begründet anzunehmen, dass eine Bürgerschaft mit gesteigerten Beteiligungsansprüchen auf eine Verwaltung trifft, die grundsätzlich zu einer verstärkten Einbeziehung bereit und befähigt ist. Zudem erscheint jedoch in weitem noch Potenzial zu bestehen, die Grenzen für eine verbesserte Einbindung der Bürger innerhalb des Rechtsrahmens auszuweiten. Die Bedingungen für einen erfolgreichen Bürgerbeteiligungsprozess erscheinen weiterhin positiv.

Inhaltsverzeichnis

1	Das Bürgerbeteiligungskonzept des Landkreises Marburg-Biedenkopf	1
2	Untersuchungsdesign	2
2.1	Datengrundlage der empirischen Erhebung	3
2.2	Maßnahmen des Landkreises	3
2.2.1	Beteiligungskataster	3
2.2.2	Radverkehrsplan	3

2.2.3	Beteiligungsportal „mein-marburg-biedenkopf.de“	4
2.2.4	Bürgersprechstunde	4
3	Ersterhebung	4
4	Verlauf des Bürgerbeteiligungsprozesses	4
4.1	Bürgerbeteiligungskataster	4
4.2	„Trialog“	5
4.3	Interviews	5
4.4	Verwaltungsinterviews	6
4.4.1	Erste Befragung	6
4.4.2	Zweite Befragung	7
4.5	Interviews mit Ansprechpartnern der Kreistagsfraktionen	8
4.5.1	Erste Befragung	8
4.5.2	Zweite Befragung	8
4.6	Teilnehmende Beobachtung der Bürgerkonferenzen	9
4.7	Gruppendiskussionen	9
5	Hypothesen	10
5.1	Diskussion der Ergebnisse	11
	Literatur	12

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

1	Das Bürgerbeteiligungskonzept des Landkreises Marburg-Biedenkopf	
	In jüngerer Zeit lässt sich vermehrt beobachten, dass Diskussionen über eine vergrößerte Distanz zwischen Bürgern und Politik geführt werden. Auf politikwissenschaftlicher Ebene zeigt sich dies in der Postde-	

mokratiedebatte, die auf der These gründet, dass zwar die Institutionen der Demokratie kaum in Frage gestellt werden, die Bindungskraft der politischen Entscheidungen jedoch schwächer würden (Crouch 2008). Auch Diskussionen über eine Erweiterung des Beteiligungsspektrums über Wahlen hinaus (z.B. Losverfahren) werden zunehmend stärker diskutiert, wie das Buch „Gegen Wahlen“ (van Reybrouck, 2016) oder „Die Gegen-Demokratie“ (Rosanvallon 2017). Auf kommunaler Ebene ist der seit längerem bestehende Trend zu abnehmender Wahlbeteiligung ungebrochen, die Fähigkeit insbesondere der kommunalen Parteien und Wahllisten, Mitglieder in großer Zahl zu werben und in die Parteiarbeit, was vor allem bedeutet, Menschen in die kommunalpolitische Entscheidungsfindung zu integrieren, hat – trotz temporärer Ausnahmen – ebenfalls abgenommen (Niedermayer 2017). Dem gegenüber steht das Bemühen nahezu aller kommunaler Akteure, durch neue Formen der Bürgerbeteiligung die Distanz zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und dem kommunalen Entscheidungsinstanzen zu überbrücken.

Die Diskussion über verbesserte, dauerhaft gestaltete Bürgerbeteiligung ist dabei vergleichsweise neu. Insbesondere nachhaltige Prozesse der Einbindung von Bürgerbeteiligung und Bürgerbeteiligungsverfahren in den kommunalen Verwaltungsprozess wurden seit Beginn des Jahrtausends intensiv diskutiert. Erste Erfahrungsberichte wurden hier u.a. von der Bertelsmann-Stiftung jüngst zusammen gefasst (Bertelsmann-Stiftung 2018)

Während konstatiert werden kann, dass auf Ebene der Städte hier mittlerweile auf gewisse Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, stehen Landkreise hier jedoch vor besonderen Herausforderungen: Anders als Städte stehen Landkreise einerseits vor der Aufgabe, dass ein großer Teil ihrer Aufgaben nur in enger Kooperation mit den Gemeinden des Landkreises erledigt werden kann. Andererseits tritt der Landkreis nur in wenigen Bereichen unmittelbar mit den Bürgern in Kontakt. Dennoch werden die Landkreise als eigenständige Verwaltungsebene selbstverständlich von den Bürgerinnen wahrgenommen und politisch bewertet, so dass eine bürgernahe und beteiligungsorientierte Politik hier auf eigene Herausforderungen trifft.

Der Bürgerbeteiligungsprozess im Landkreis Marburg-Biedenkopf wurde 2014 mit dem Ziel begonnen, Bürgeranliegen frühzeitiger aufzuzeigen und tiefgehend in die Arbeit der Verwaltung zu integrieren. Hierzu wurden zunächst die bisherigen Aktivitäten der einzelnen Arbeitsbereiche erfasst.

Der Landkreis beauftragte das Institut für

Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal, diesen Prozess wissenschaftlich zu begleiten.

In einem Zwischenbericht wurde festgestellt, dass der Bürgerbeteiligungsprozess bei allen Beteiligten im Wesentlichen positiven Anklang gefunden hatte und die Möglichkeit einer dauerhaften Einbindung der Bürgerbeteiligung in den politischen Alltag positiv bewertet. In einer zweiten Erhebungswelle wurde danach untersucht, inwieweit auch nach einem Jahr noch eine Auswirkung sichtbar gemacht werden kann.

2 Untersuchungsdesign

Aufgrund der Tatsache, dass Prozesse und Wirkungen von Bürgerbeteiligungen allgemein bislang noch wenig, auf Landkreisebene noch gar nicht untersucht sind, wurde in der Ersterhebung gemäß der *Grounded Theory* Methodologie vorgegangen. Die hierdurch ermittelten Grundlagen wurden dann in der Zweiterhebung zu Grunde gelegt und weiterentwickelt.

Die Methodenfamilie der sogenannten *Grounded Theory* zielt dabei darauf ab, möglichst ohne vorgefertigtes theoretisches Messmodell die Wirkung des Bürgerbeteiligungskonzeptes des Landkreises zu untersuchen. Dies bedeutet, dass eine Theorieentwicklung vor allem bzw. fast ausschließlich auf Grundlage eines Textkorpus betrieben wird, aus dem sich im Rahmen eines mehrstufigen, polyzyklischen Codierschemas Informationen über Wirkungserwartungen und Einstellungen der Beteiligten ermittelt wird und nach und nach anhand der Texte, die sich im Rahmen des Bürgerbeteiligungsprozesses ermitteln lassen, aufgebaut und verdichtet wird. Am Ende des Prozesses stehen generalisierende Aussagen über die zu untersuchende Fragestellung.

Grounded Theory bedeutet dabei im Falle dieser Untersuchung insbesondere, dass bestehende Theorien über „richtige“ oder „wirkungsvolle“ Bürgerbeteiligung, die diskutiert werden (z.B. Arnstein 1968, Fung 2006, Nanz 2012), nicht als Ausgangspunkt oder Bewertungsraaster 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 werden, obwohl diese den ausführenden Forschern ggf. bekannt sind. Die Begleitforschung wird bewusst frei gehalten von entsprechenden, vorab bestehenden

Erwartungen (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.

2.1 Datengrundlage der empirischen Erhebung

Im Rahmen der Untersuchung wurde zunächst eine Dokumentenanalyse vorgenommen. Als Dokumente dienten hier vor allem die programmatischen Aussagen der Landrätin, Präsentationen und Beschlüsse des Kreistages. In der Folge wurden 24 Interviews mit Verwaltungsangestellten sowie allen Fraktionsvorsitzenden, die zu einer Befragung bereit waren (alle Fraktionen bis auf eine), vorgenommen. Hinzu kommen teilnehmende Beobachtungen der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Radverkehrsplanung des Landkreises. Die Auswertungen dieses Korpus diente als Grundlage für den Zwischenbericht.

Für die Frage, welche Bedeutung der Beteiligungsprozess für eine nachhaltige und über die Tagespolitik hinaus wirksame Integration von der Bürgerbeteiligung im Rahmen des Bürgerbeteiligungsprozess hat, wurden erneute Interviews mit allen Beteiligten der ersten Befragungswelle durchgeführt. Aufgrund der Veränderungen in der Zusammensetzung des Kreistages durch die Kommunalwahl am 06.03.2016 wurde als zusätzlicher Akteur auch der Fraktionsvorsitzende der AfD befragt.

Zusätzlich wurden in der zweiten Befragungswelle zwei Gruppendiskussionen durchgeführt. Für diese Diskussionen wurden eine Stichprobe auf Grundlage der eingetragenen Festnetzanschlüsse von Privatpersonen im Landkreis gezogen. Ziel war es, einen möglichst heterogenen, nicht durch Nähe zu Akteuren und Prozessen des kommunalen Entscheidungssystems gekennzeichnete Teilnehmerinnenschaft zu rekrutieren, eine repräsentative Stichprobe war jedoch nicht beabsichtigt. Für eine solche Stichprobe wäre die Auswahl nach eingetragenen Telefonanschlüssen nur wenig geeignet, da der Anteil von Personen, die lediglich über einen mobilen, nicht aber über einen Festnetzanschluss insbesondere unter jungen und mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zunimmt. Eine Verzerrung zu Gunsten von bereits langfristig ansässigen Personen in den oberen Altersgruppen mit häufiger Anwesenheit im Haus des Festnetzanschlusses wurde somit in Kauf genommen.

Für alle Befragungen – sowohl in den Interviews

als auch in den Gruppendiskussionen – wurde Vertraulichkeit zugesichert. Zudem wurde zugesichert, dass im Abschlussbericht keinerlei Informationen, die einen Rückschluss auf die Person zulassen, veröffentlicht werden.

2.2 Maßnahmen des Landkreises

2.2.1 Beteiligungskataster

Eine wichtige Maßnahme für diesen Entwicklungsprozess stellt das Bürgerbeteiligungskataster dar, dass zum zweiten Befragungszeitpunkt zwei Mal erhoben wurde. Mit Hilfe dieses Katasters wurde zunächst erhoben, 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, in die Ausgestaltung der Dienstleistungen des Kreis Ausschusses Einfluss zu nehmen. Inwiefern hier politische Entscheidungen, die auch die Aufgaben des Kreistages berühren, betroffen sind, bleibt dabei zunächst einmal undefiniert.

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 ebenso 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 in einem mehrstufigen Prozess angepasst werden.

2.2.2 Radverkehrsplan

Ein weiterer wichtiger früher Baustein waren die Radverkehrskonferenzen innerhalb zur Entwicklung des Radwegeplans bzw. Radroutennetzes im Landkreis Marburg-Biedenkopf (mit Ausnahme der Stadt Marburg). Durch Konferenzen in verschiedenen Bereichen des Landkreises werden hier in Vereinen tätige oder generell interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden zusammengebracht, um Eckpunkte des Radroutennetzes zu diskutieren. Ziel ist es, vor allem Anregungen und

Schwerpunktsetzungen zu ermitteln und die Interessen der jeweiligen Gemeinden zu Gunsten eines Gesamtkonzeptes zu koordinieren. Das Verfahren läuft über offene Einladungen, d.h. es richtet sich vor allem an diejenigen, die bereits über ein Interesse zum Thema verfügen.

2.2.3 Beteiligungsportal „mein-marburg-biedenkopf.de“

Wichtiger Baustein für die Information ist das Portal „mein-marburg-biedenkopf.de“. Auf diesem Portal werden die Aktivitäten im Bereich der Bürgerbeteiligung zusammengefasst und die Möglichkeiten der Beteiligung sowie die aktuellen Stände von Partizipationsverfahren zusammengestellt. Das wesentliche Ziel des Portals ist die Koordination und die Bündelung von Partizipationsverfahren, um vorhandenen Partizipationsbedarfen eine Anlaufstelle zu geben und auf vorhandene Dialogformate (Nachhaltigkeit, Gesundheit, Kulturpolitik, Nahverkehr, Kinder- und Jugendpartizipation, Bildung, Biodiversität und Ehrenamt) zu kanalisieren.

2.2.4 Bürgersprechstunde

Die Bürgersprechstunde der Landrätin wird in diesem Zusammenhang ebenfalls als Beteiligungsverfahren definiert. Die Sprechstunde wie auch andere Beschwerde- bzw. Anregungsangebote zielen vor allem auf ein Agenda-Setting durch Bürgerinnen und Bürger und auf eine Kanalisierung von Partizipationsbedarfen.

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 der verwaltungsinternen Veranstaltungen - hier vor allem Besprechungen mit den Fachbereichen, sowie Präsentationen und Protokolle aus den entsprechenden 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 Feedback, 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. Erste, erwähnenswerte, allerdings in ihrer Stärke noch fortführbare Effekte konnten dabei durch die zweite Befragungswelle sowie die Gruppendiskussionen beobachtet werden.

4.2 „Trialog“

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

Die zweite Phase „Politik“ wurde bislang vor allem im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses zum Ausbau der Bürgerbeteiligung durch den Kreistag vom 16.5.2014 umgesetzt. 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. Auf mehreren Kanälen - zum einen in einer nichtrepräsentativen Online-Umfrage, zum anderen auf zwei Bürgerkonferenzen am 16.9.2015 und 24.9.2015, wurde vor allem die Bandbreite der Erwartungen an eine erweiterte Bürgerbeteiligung eingeholt. 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. Die übrigen Interviews wurden im Zeitraum von 13./14. und 20./21. November 2016 durchgeführt.

Auch in den Interviews wurde mit einem offenen Begriff der Bürgerbeteiligung gearbeitet, der sich vor allem an den Vorgaben der Dokumentanalyse 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 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, diese seien hier kurz in ihren Dimensionen genannt:

- Interesse an den Ergebnissen: Interesse und Nutzererwartung an ein bestimmtes Ergebnis vs. allgemeines Interesse an „guter“ Verwaltung
- Interesse am Beteiligungsprozess: Besteht das Interesse daran, beteiligt zu werden bei den Bürgerinnen und Bürgern (Push-Faktoren) oder besteht das Interesse vor allem bei der Verwaltung für eine effektive Verwaltungsführung.
- Inwiefern ist das Interesse an einer Beteiligung von Bürgerengagement verschieden.

Darüber hinaus orientierten sich die Fragen in den Interviews an vier Dimensionen der Beteiligung (vgl. (Lietzmann und 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(gruppen) und Ansprüche 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 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

4.4.1 Erste Befragung

Interviewt wurden 12 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung, die ausweislich des Bürgerbeteiligungskatasters bereits als Ansprechpartner für Bürgerbeteiligung fungieren. Dies erschien sinnvoll, da ein auf der eigenen Erfahrungen aufbauendes Rollenverständnis hier vorausgesetzt werden kann. Zudem wurden alle Fraktionvorsitzenden 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 Interviews 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. Partizipati-

ensorientierte 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 gegen Widerstreben - 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.

Die Rollenbildung Kundenorientierung und Bürgerorientierung als Rollenbilder erscheinen dabei responsibler 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. materiellgesetzlicher 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 eine große Offenheit gegenüber dem Prozess vor bzw. die Erwartung, die eigene (Führungs-)Rolle in der Verwaltung aufgrund der eigenen Arbeitsweise stärken zu können.

Generelle Problemlagen wurden in der Rolle der Kreisverwaltung gesehen: diese Problemperzeptionen ließen sich zwei Problemfeldern 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 der Kompetenz des Kreises bestehe.

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

4.4.2 Zweite Befragung

Die erneute Befragung ergab - verglichen mit den geäußerten Ansichten der ersten Runde - einen gemeinsamen Trend. Diejenigen Mitarbeiter, die in der ersten Runde einen starken Effekt erwarteten, äußerten in der zweiten Runde relativierte Erwartungen gegenüber den langfristigen Effekten. Demgegenüber hatte sich jedoch auch die Skepsis der zuvor eher zurückhaltender formulierenden Mitarbeiter reduziert.

Bezogen auf die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter, die ihre Rolle entsprechend dem Code *Kunden- und Bürgerorientierung* formulierten war zu beobachten, dass die Effekte der Maßnahmen teilweise zurückhaltender bewertet wurden als in der ersten Befragung. Die Argumente ließen sich hier unter anderem der Codierung *Geringe Sichtbarkeit der Bürgerbeteiligung im Alltag* zuordnen. Die Annahme, dass hier die Sichtbarkeit des Folgeprozesses als Ursache in Frage kommt, lässt sich daran bewerten, dass entsprechende Äußerungen dort nicht vorkamen, wo Mitarbeiter veränderte Aufgaben des vorangegangenen Jahres direkt der neuen Politik des Kreises zuordneten. Bei diesen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern stand vor allem die Qualität und die Wirkungen der Beteiligung im Mittelpunkt, die differenziert und zum Teil sehr positiv, zum Teil aber auch mit Überlegungen zu Verbesserungsmöglichkeiten zum Ausdruck gebracht wurden. Einige Aussagen ließen auch erkennen, dass manche Tätigkeiten als Maßnahmen im Rahmen des Beteiligungskatasters bzw. des Gesamtkonzeptes der Bürgerbeteiligung aufscheinen, von den Betroffenen jedoch als bewährte Praxis empfunden werden. Hier liegt der Schluss nahe, dass diese als bewährt empfundenen Praktiken jeweils in dem begrenzten Rahmen der eigenen Abteilungen durchgeführt werden, eine Diffusion über die Abteilung hinweg jedoch noch nicht in geeigneter Weise stattgefunden hat.

Wenig Aussagen über Effekte des untersuchten Be-

teiligungsprozesses ließen sich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern codieren, die in ihrem Rollenverständnis eher eine klassisch hierarchisch-bürokratisch Verwaltung vertreten. Ebenfalls wenige Aussagen hierzu fand sich bei denjenigen, deren Arbeitsbereich stark aus vollziehenden Aufgaben bzw. aus einem heterogenen Aufgabenprofil mit stark divergenten Tätigkeitsformen besteht.

Es lässt sich konstatieren, dass die konkreten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprojekten wichtig dafür sind, für die Frage ob der Politik der Bürgerbeteiligung bis zum Zeitpunkt des Interviews Effekte zugesprochen werden. Eine Anerkennung der bislang schon eingebrachten Erfahrungen in Einzelprojekten erfolgt zum Teil, hier scheint es jedoch noch weiteres Potenzial zu geben. Ähnlich gilt dies auch für Fähigkeiten, die bereits vor 2014 zur Anwendung kamen. Gleiches lässt sich auf perspektivische Erwartungen gegenüber einer zukünftig auf Dauer gestellten Bürgerbeteiligungspolitik sagen.

4.5 Interviews mit Ansprechpartnern der Kreistagsfraktionen

4.5.1 Erste Befragung

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 beschrieben. 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 Befragten 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 durchgängig 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, dass dies

aber eine notwendige Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Prozesse und gesellschaftliche 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.

4.5.2 Zweite Befragung

Auch für die zweite Befragung lässt sich feststellen, dass die abwartend-zustimmende Haltung durchgängig bei allen Befragten im Zentrum stand. Die generelle Befürwortung der normativen Erwartung, dass Bürgerbeteiligung wünschenswert sei und ausgebaut werden solle, stand vor dem jeweils geäußerten Rollenverständnis als Vertreterin oder Vertreter der Bürgerschaft jedoch eine generell unscharfe inhaltliche Ausdifferenzierung des Begriffs Bürgerbeteiligung gegenüber. Allgemein ähnelt sich das Rollenverständnis aller Befragten darin, dass die politische Arbeit stark als *Arbeit für Wählerinnen und Wähler*, weniger als *Arbeit als aktiver Bürger/Bürgerin* betrachtet wurde. Das Selbstverständnis der Arbeit als Mitglieder des Kreistages wird von den Befragten als Rolle verstanden, in denen das eigene, verstärkte freiwillige politische Engagement als überdurchschnittliche Bereitschaft zur Arbeit am Gemeinwohl verstanden wird. Vor diesem Hintergrund wird die eigene Tätigkeit stark als Mitarbeit an der Produktion von Politik im Landkreis verstanden, die gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erklärt und gerechtfertigt werden muss. Stark vertreten waren auch Aussagen, die den Kreistag als selbstbewusstes Gestaltungsorgan des Landkreises in den Mittelpunkt stellen. In dieser Perspektive wurde deutlich, dass einerseits das erworbene Wissen als Vertreter eine herausgehobene Stellung mit vielen Ansprüchen an die Legitimation der eigenen Tätigkeit gegenüber anderen begründet, andererseits das Wissen und die notwendigen Fertigkeiten als ehrenamtliche Tätigkeit gegenüber der Verwaltung und dem Kreisausschuss erworben werden muss.

Überwiegend geäußert wurde auch die Einschätzung, dass es zur Rolle als Kreistagsmitglied gehöre, Abwägungsentscheidungen zu treffen. Vereinzelt wurde die Einschätzung geäußert, dass Bürgerbeteiligungsformate zu überhöhten Erwartungen durch die betei-

lichten Bürgerinnen und Bürgern und entsprechend zu Enttäuschung führen würde, wenn nicht alle Ansprüche zu verwirklichen seien.

Nur ein geringerer Teil der Aussagen wurde somit aus der Rollenperspektive als Bürgerin oder Bürger getätigt, die Ansprüche an die Politik heranträgt. Es dominierten eher Aussagen, welche eine Vermittlungsposition als Teil der Kreispolitik in den Mittelpunkt stellten.

In diesem Sinne bedeuten für einige der Interviewten ein intensivierter Bürgerbeteiligungsprozess vor allem zusätzliche Termine und damit eine Mehrbelastung, die für die Rolle als Repräsentant eine Herausforderung darstellt. Die Arbeiten an der Radverkehrsplanung wurde vor diesem Hintergrund teilweise als Bestätigung der Mehrarbeitshypothese bewertet, entsprechend den Erwartungen der ersten Befragung.

Die Erfahrungen mit den Radverkehrskonferenzen wurden differenziert und unterschiedlich bewertet. Für die Bewertung spielte hier auch die Berichterstattung der regionalen Medien eine Rolle. Diese wurde durchweg als negativ gedeutet. Diese Deutung wurde wiederum uneinheitlich als berechtigt oder unberechtigt eingeschätzt, insgesamt aber als negativ für den vom Kreistag beschlossenen Bürgerbeteiligungsprozess interpretiert.

In der eigenen Einschätzung wurde das Format der Radverkehrskonferenz - eine offene Teilnahme für alle interessierten - nur von wenigen als Änderung gegenüber üblichen Formaten eingeschätzt. Anders als in der Verwaltung wurden mögliche positive Aspekte der veränderten Koordination von Interessen und Erwartungen über Gemeindegrenzen hinweg nicht thematisiert (d. h. als Format mit veränderter Effektivität im politischen Entscheidungsprozess), sondern als zusätzlicher Termin, bei dem ähnliche Akteure in Erscheinung treten wie bei anderen Terminen (geringer Inklusionseffekt).

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. Insofern erscheint eine gleichberechtigte Beteiligung sowohl von nichtorganisierten Bürgerinnen und Bürgern, organisierten Interessen und Vertretern der Gemeinden in einem Bürgerbeteiligungsprozess plausibel. Problematisch erscheint allein die Frage, welche Qualität ein Verfahren aufweisen muss, in dem unorganisierte Bürgerinnen in gleichem Maße an dem Aushandlungsprozess teilnehmen können, wie politikerfahrenere Bürger (Empowerment) bzw. wie auch diejenigen, die sich aufgrund der Wahrnehmung geringerer Kompetenz nichtbeteiligten Nutzergruppen (z.B. Schülerinnen und Schüler) in den Prozess integriert werden können.

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.

4.7 Gruppendiskussionen

Die beiden Gruppendiskussionen waren heterogen zusammengesetzt. Keiner der Teilnehmenden ist zum Befragungszeitpunkt parteipolitisch aktiv. Generell zeigt sich, dass die Einbindung in politische Prozesse auf der Gemeindeebene nicht vornehmlich über die lokale Presse stattfindet, sondern stark durch das interpersonale Gespräch geprägt ist. Die Einbindung in die Kreispolitik erfolgt vermittelt über die Ortsinteressen und überwiegend vor dem Hintergrund der örtlich wichtigen Themen sowie eingebunden in

Vereinsaktivitäten, über die die Mehrzahl der Teilnehmenden berichtet.

Verschiedene Maßnahmen im Rahmen des Bürgerbeteiligungsprozesses sind den Teilnehmenden bekannt. Einige der Teilnehmenden sind aufgrund ihrer ehrenamtlichen Tätigkeiten über den Newsletter des Landkreises im Bereich des Dialogformats „Ehrenamt“ über einige Maßnahmen unterrichtet. Dieser wird jedoch nicht in den Kontext des Bürgerbeteiligungsprozesses gestellt.

Die Teilnehmenden bringen aus der Diskussion heraus eine Vielzahl an politischen Problemen, die oftmals vor dem Hintergrund eigener beruflicher Expertise bewertet werden und ein Mangel an Einbeziehung dieser Expertise wird diskutiert. Insbesondere wird ein Engagement in Parteien in diesem Zusammenhang nicht als zielführend wahrgenommen, sondern als Mangel an spezifischer Einbindung diskutiert.

Als generell wichtig für die Teilhabe an der Politik werden die Informationen angesehen. Dabei greifen die Befragten auf eine große Zahl an Informationsquellen zurück. Es lässt sich generalisierend sagen, dass die an der Diskussion beteiligten Personen über eine große Anzahl an Quellen und eine große Menge an Wissen verfügt, die in ihrer Vielzahl jedoch sehr komplex und damit unüberschaubar empfunden werden. Informationsangebote des Landkreises werden wahrgenommen und tragen dazu bei, dass innerhalb der Gruppen viele Informationen in die Diskussion eingebracht werden können, gleichzeitig diese Vielzahl auch als komplex und das eigene Wissen als gering wahrgenommen wird.

Viele Aussagen lassen sich der Kategorie Politikdistanz zuordnen. In diesen Kontext werden auch zum Zeitpunkt der Befragung berichtete Ereignisse (Hier handelt es sich um die öffentliche Debatte über eine Dienstreise nach Japan) diskutiert.

5 Hypothesen

Aus allen Untersuchungsteilen lassen sich generalisierend einige Hypothesen bezüglich des Bürgerbeteiligungsprozesses ableiten:

1. Empowerment:

- a) Die Bürgerinnen und Bürger empfinden sich fähig, an politischen Prozessen teilzunehmen, haben aber das Gefühl zu wenig gefragt zu werden.
- b) Die Bürgerinnen und Bürger verfügen über breite Information und vorhandenes Wissen über

die Informationsangebote im Rahmen des Bürgerbeteiligungsprozesses, die Heterogenität wird jedoch als komplex empfunden.

- c) Die politischen Repräsentanten sehen Empowerment stark in der langfristigen, parteipolitischen Aktivierung der Bürger, weniger in der punktuellen Einbringung persönlicher Fähigkeiten und Interessen.
 - d) In der Verwaltung besteht ein großes Potenzial und Bereitschaft, die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger in Planungen, weniger darin, diese in der Durchführung von Maßnahmen zu integrieren.
- ### 2. Inklusion:
- a) In der Verwaltung und von den Kreistagsvertretern wird die Inklusion aller Interessen und deren Ausgleich gegenüber den geäußerten Ansprüchen als wichtige Herausforderung gesehen.
 - b) Gerade Beteiligungsformate, die einen ebenenübergreifenden Dialog zwischen Bürgern, Gemeinden und Landkreis in den Mittelpunkt nehmen, führen zu einer breiteren Inklusion von geäußerten Ansprüchen.

Effektivität

- a) Große Probleme werden von den Bürgern darin gesehen, dass Beteiligung nicht ernst genommen werden könnte oder Ergebnisse der Beteiligung nicht umgesetzt werden.
- b) Verwaltung und Kreistagsvertreter sehen Probleme darin, dass nicht alle Ansprüche umgesetzt werden können und dies zu Enttäuschungen führt.

Qualität

- a) Als besonders bedeutsam für die Qualität von Bürgerbeteiligung ist über alle befragten Gruppen hinweg die Information über Formate und Ergebnisse von Bürgerbeteiligung von Bedeutung.
- b) Bürgerinnen und Bürgern ist wichtig, angemessen an den Punkten beteiligt zu sein, wo die eigenen Fähigkeiten und Interessen besonders wirksam eingebracht werden können.

5.1 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der ange-stoßene 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 deuten die Aussagen der Interviewten darauf hin, dass Aufgaben, die als Nebenprodukt der üblichen Tätigkeit durchgeführt wurden, durch die Aufnahme in das Kataster als wertschätzend oder sogar als Stärkung der Rolle wahrgenommen wird. Je nach Aufgabenstruktur ist die Berücksichtigung der mitgestaltenden Funktion dabei in unterschiedlichem Maß möglich.

- a) Auf die Verwaltung ist ein deutlicher Effekt sichtbar. Je nach Nähe zu beteiligungsaffinen Feldern ist sichtbar, dass das Thema Beteiligung mitbedacht wird, je stärker hier Möglichkeiten zur Beteiligung im eigenen Bereich gesehen werden. Während zu starke Erwartungen etwas reduziert wurden, wurden auf der anderen Seite an verschiedenen Stellen Potenziale entdeckt, die weiter ausgebaut werden können.
- b) Auf Seiten des Kreistages werden die Potenziale kritisch wohlwollend betrachtet. Hier bestehen jedoch große Potenziale zu einer nachhaltigen Integration wenn die Probleme der Verortung der Bürgerbeteiligung zwischen Mehrarbeit und verbesserter Verknüpfung von politischer Arbeit und Partizipationsbereitschaft thematisiert werden.
- c) Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger dürften die Potenziale vor allem in der Erwartungssicherheit bei der systematischen Einbindung und der Kommunikation der Effekte bestehen. Sofern Erwartungssicherheit besteht, immer bei entsprechenden Vorhaben einbezogen zu werden, besteht die Chance, das Vertrauen zu erhöhen. Sofern die Kommunikation über die Ergebnisse, deren Umsetzbarkeit und deren Hürden weiter ausgebaut wird, kann sich auch die Wahrnehmung über die Verlässlichkeit von Politik erhöhen.

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 besonderer 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.

Die Beteiligungsbereitschaft, davon gehen nahezu alle Befragten aus, ist breit vorhanden. Die Fähigkeit zur Beteiligung wird ebenfalls positiv eingeschätzt, ist jedoch punktuell und wird vor allem von den Bürgerinnen und Bürgern in den Gruppendiskussionen nicht nur in einem dauerhaften Engagement in Parteien gesehen. Als Format der Beteiligung wird überwiegend die Ansprache von potenziell interessierten gesehen. Dies steht jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Wahrnehmung in Verwaltung und Fraktionsvorsitzenden, dass nicht allein die Ressourcen zu intensiver Beteiligung ausschlaggebend sein dürfen, um sich in Beteiligungsprozessen durchzusetzen. Hier könnte entsprechend auch an eine Erweiterung des Spektrums der Bürgerbeteiligung auf zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger eine Option darstellen.

Deutlich wurde vor allem im Bereich der Gruppendiskussion die Bedeutung von öffentlicher Information. Wie sich zeigt, sind Informationsbestände vorhanden, die Komplexität und Heterogenität der

Informationen deutet jedoch darauf hin, dass durch die Etablierung eines Angebotes, das zuverlässig und zeitnah über Formate und deren Ergebnisse berichtet, die ggf. vorhandene Effektivität der Dialogformate erhöht.

Wichtig scheint darüber hinaus, dass es kohärente, zuverlässige und leicht zugängliche Gelegenheiten der Beteiligung gibt, die Beteiligungschancen für interessierte ermöglichen

Für Verwaltung und Kreistag bleibt die Aufgabe, diese punktuelle Bereitschaft zu integrieren und abzuwägen. Erstaunlich kohärent in allen beteiligten Gruppen war die Einschätzung, dass für die Effektivität von Beteiligung nicht die vollständige Umsetzung aller vorgebrachten Positionen wesentlich ist, sondern dass die Ergebnisse transparent und transparent begründet in den allgemeinen politischen Prozess eingebracht und bearbeitet werden und somit für weitere Diskussionen offen stehen. Die als relativ breit wahrgenommene - und vor allem von den Bürgerinnen und Bürgern - als allgemein vorhanden angenommene Fähigkeit zur Beteiligung benötigt transparente und zuverlässige Formate. Entscheidend für die Nachhaltigkeit des Beteiligungsprozesses dürfte die durchschnittliche Qualität der Beteiligung - Offenheit für Anregung, Transparenz der Argumente und Interessen und nachvollziehbare Diskussion über die Ergebnisse - sein.

Literatur

Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35: 216–224. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225> (Zugegriffen Februar 13, 2013).

Crouch, Colin. 2015. *Postdemokratie; Postdemocrazia dt.* 12. Auflage. Frankfurt am Main: Buch; Suhrkamp http://digitale-objekte.hbz-nrw.de/storage/2008/10/15/file/_294/2606548.pdf.

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*, Hrsg. B. Nedelmann, 327–345. Opladen : Westdeutscher Verlag.

Flick, Uwe. 2016. *Qualitative Sozialforschung: eine Einführung*. Originalausgabe, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe, 7. Auflage. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Ta-

schensbuch Verlag.

Fung, Archon. 2006. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society* 29: 5–42. http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance_Fung.pdf (Zugegriffen September 29, 2016).

Glaser, Barney G., und Anselm L. Strauss. 1998. *Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Huber.

Kuckartz, Udo. 2016. *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 3., überarbeitete Auflage. 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*, 3. ser., Hrsg. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Berlin: vhw.

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

Reybrouck, David van. 2017. *Gegen Wahlen: warum Abstimmen nicht demokratisch ist; Tegen verkiezingen*. 3. Auflage. Wallstein Verlag: Buch; Göttingen http://digitale-objekte.hbz-nrw.de/storage2/2016/09/12/file/_59/6875795.pdf.

Rosanvallon, Pierre. 2017. *Die Gegen-Demokratie: Politik im Zeitalter des Misstrauens*. 1. Auflage. Hamburg: Buch; Hamburger Edition http://digitale-objekte.hbz-nrw.de/storage2/2017/11/26/file/_4/7479561.pdf.