

Aller Anfang ist schwer...

Evaluationsbericht zur Bürgerbeteiligungssatzung in der Stadt Gießen

Prof. Dr. Eike-Christian Hornig
Juniorprofessor für Demokratie- und Demokratisierungsforschung
Institut für Politikwissenschaft
Justus-Liebig-Universität Gießen

Jan-Bernd Baumann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

unter Mitarbeit von
Theresa Wagner, Nico Reh und Nicolas Grebe

Gießen, 10. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung zur Evaluation.....	3
2.	Krise und Reform der repräsentativen Demokratie	5
3.	Ausgangslage in Gießen	9
3.1.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)	9
3.2.	Bedarfsanalyse durch Umfragen	9
3.3.	Die Entstehung der Gießener Bürgerbeteiligungssatzung.....	15
3.4.	Einordnung der Ziele der neuen Bürgerbeteiligungssatzung	17
4.	Vorgehensweise der Evaluation	21
4.1.	Methoden der Evaluation.....	21
4.2.	Untersuchungsvariablen	23
4.3.	Beurteilungskriterien Beteiligungsverfahren	24
5.	Die Gießener Verfahren	28
5.1.	Typologie der Verfahren der BBS	28
5.2.	Passen Beteiligungsverfahren und Ziele?	35
6.	Effekte der Bürgerbeteiligung	38
6.1.	Input-Dimension: Fehlende Breitenwirkung.....	38
6.1.1.	Nutzung der BBS-Instrumente.....	38
6.1.2.	Bekanntheitsgrad der BBS-Instrumente	44
6.1.3.	Exkurs: Nutzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach HGO.....	47
6.2.	Vermittlungs-Dimension: Atmosphärische Störungen überwiegen	48
6.3.	Output-Dimension: Ansätze einer Wirksamkeit.....	51
6.3.1.	Bürgerfragestunden	51
6.3.2.	Arbeitskreis Bürgerbeteiligung	53
7.	Elitenkonflikt einhegen, Bürgerbeteiligung verbreitern	57
8.	Literaturverzeichnis.....	63
9.	Quellen	65

1. Einleitung zur Evaluation

Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19. März 2015 hat sich die Stadt Gießen als erste hessische Kommune überhaupt eine eigene Satzung zur Bürgerbeteiligung (BBS) gegeben und damit einen Schritt in Richtung von mehr direkter Bürgerbeteiligung gemacht. Zusätzlich zu den formalisierten Verfahren der Bürgerbeteiligung aus der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), soll so eine strukturierte Öffnung der Stadtpolitik erfolgen. In einem Leitlinienkatalog wurden darüber hinaus Ziele und Erfolgsfaktoren der neuen Bürgerbeteiligung formuliert. Als ein Teil der Maßnahmen ist auch eine wissenschaftliche Evaluation vorgesehen, die hiermit vorgelegt wird.

Gegenstand der Evaluation sind die Nutzung der Verfahren und Instrumente der neuen Gießener Bürgerbeteiligungssatzung durch die Bürgerinnen und Bürger der Stadt sowie die Überprüfung der Umsetzung der in den Leitlinien formulierten Ziele. Alle anderen Formen der Bürgerbeteiligung, die jenseits dieser Verfahren in der Stadt durchaus vorhanden sind und einen wichtigen Beitrag zur Öffnung der Politik leisten, werden hier nicht weiter verfolgt bzw. berücksichtigt.

In der vorliegenden Evaluation sollen vor allen Dingen vier zentrale Fragen beantwortet werden: (1) Welches Potential steckt in den eingeführten Instrumenten? (2) Welche Effekte hat es durch die Nutzung gegeben? (3) Welche Dynamiken waren für die Nutzung zentral? (4) Was kann in Zukunft verändert und verbessert werden? Mit diesen Fragen zielt die Evaluation darauf ab, strukturelle Entwicklungen aufzuzeigen und zu diskutieren. Dagegen geht es nicht darum Position in der einen oder anderen Sache zu beziehen, noch kann hier die Lösung für alle Probleme vorgelegt werden. Ein systematischer Blick hat aber das Potential strukturelle Defizite aufzuzeigen und vor allen Dingen allen Beteiligten ins Bewusstsein zu rufen.

Den Auftakt der Ausführungen bilden im zweiten Abschnitt Hintergründe und Ursachen zum belasteten Verhältnis von Regierenden und Regierten in vielen konsolidierten Demokratien. Dabei wird eine grundlegende Einteilung von politischen Prozessen in drei Dimensionen unternommen, die sich durch die gesamten Ausführungen zieht und die Übersichtlichkeit erhöhen sollen. Hierbei handelt es sich um die Unterscheidung zwischen (1) demokratischem Input, (2) inhaltlichem Output von Politik und (3) der Vermittlung politischer Inhalte. In allen

drei Dimensionen zeigen sich Herausforderungen an die repräsentative Demokratie im Allgemeinen, für die mehr Bürgerbeteiligung als eine der zentralen Lösungen angesehen wird.

Vor diesem Panorama führt der dritte Abschnitt in die Gießener Umstände und Hintergründe der Einführung der Bürgerbeteiligungsinstrumente ein. Insbesondere geht es darum, die in der Satzung und den Leitlinien formulierten Ziele den drei Dimensionen der Politik zuzuordnen. Nachdem so der Untersuchungsgegenstand weitgehend eingegrenzt ist, werden im vierten Abschnitt die Methoden der Evaluation näher erläutert. Sie bilden die Grundlage der Analyse der Beteiligungspraxis in der Stadt, die in zwei Schritten erfolgt. Im fünften Abschnitt erfolgen eine Einordnung der formalen Instrumente und eine Bewertung ihres Potentials. Der Hauptanalyseteil wird im sechsten Abschnitt dargelegt. Basierend auf der Einteilung nach Input-, Output- und Vermittlungsdimension erfolgt hier eine Darstellung der Effekte der Beteiligungspraxis.

Abgerundet werden die Ausführungen durch abschließende Betrachtungen und Erwägungen im siebten Abschnitt. Dabei wird deutlich, was das Prägende der Anfangsphase der Bürgerbeteiligung in Gießen gewesen ist: Ein Konflikt zwischen verschiedenen politischen Eliten, der ironischerweise weitgehend ohne die Breite der Bürgerschaft ausgekommen ist.

2. Krise und Reform der repräsentativen Demokratie

Es knirscht hör- und sichtbar im Verhältnis von Regierten und Regierenden in den Demokratien Westeuropas und Nordamerikas. Seit Jahren stellt die Vergleichende Einstellungsforschung eine verbreitete Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der repräsentativen Demokratien in Westeuropa und Nordamerika fest (Norris 1999, 2013; Dalton 2014). Grundsätzlich wäre also mehr demokratische Anerkennung der repräsentativen Politik durch die Bürgerinnen und Bürger angebracht, auch wenn die verbreitete Diagnose einer Demokratiekrise als zu überspitzt zurückgewiesen werden muss (Kriesi 2013; Merkel 2014a, 2014b).

Für die Spannungen zwischen Regierenden und Regierten werden von der Harvard-Professorin Pippa Norris verschiedene Ursachen ausgemacht (2011: 5-8), die sich in einem vereinfachten Kreislaufmodell von Politik in Anlehnung an David Easton (1965) verdeutlichen lassen (Abbildung 1). Vereinfacht dargestellt ist hier der Ablauf von politischen Prozessen als Ansprüche aus der Gesellschaft, die über politische Partizipation (INPUT) in das politische Entscheidungszentrum transportiert, dort verarbeitet werden und als Politikergebnisse wieder an die Gesellschaft zurückgehen (OUTPUT). Hinzu kommt noch als dritter Aspekt die Kommunikation zwischen beiden Seiten, als wesentliches Element der demokratischen Öffentlichkeit.

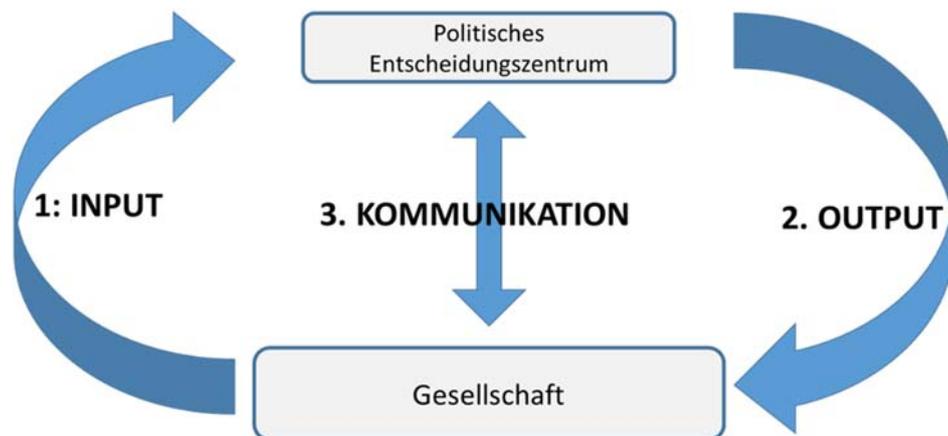
Input-Dimension

Das erste Ursachenbündel liegt im Bereich des politischen Inputs. Zentrales Merkmal der Input-Dimension ist es, dass die Beteiligung an der Politik quantitativ möglichst die gesamte Gesellschaft umfasst, als auch die Breite an Interessen abbildet. Im Hinblick auf die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie stehen sich in dieser Input-Dimension zwei sehr gegensätzliche Entwicklungen gegenüber, die aber in ihrer Summe in eine ähnliche Richtung wirken. Die erste Entwicklung geht im Kern von „neuen Beteiligungsbedürfnissen“ (Vetter, 2008: 9) der Bürgerinnen und Bürger aus.

Demnach hat es in der Folge der Bildungsexpansion der 1970er Jahre in Deutschland und anderswo einen Wandel in den Werten und Fähigkeiten der Menschen im Hinblick auf politische Partizipation gegeben. Aus Sicht der Politischen Kultur-Forschung ist es zur Ausbreitung sogenannter postmaterialistischer Werte gekommen (Inglehart, 1977), die mit einem anderen Verständnis der Bürgerinnen und Bürger in der Gesellschaft einhergehen. Vielen

Menschen reicht es eben nicht mehr in periodischen Abständen sich an repräsentativen Wahlen beteiligen zu können, sondern sie wollen mehr und direkter auf die politischen Geschehnisse ihres Gemeinwesens Einfluss nehmen. Die Unzufriedenheit rührt demnach auch daher, dass ihnen das auf Repräsentation ausgerichtete System diesen Zugang verwehrt, was wiederum zu einer fundamentalen Kritik an den repräsentativen Akteuren, Institutionen und Verfahren führt.

Abbildung 1: Vereinfachtes Kreislaufmodell mit den drei Dimensionen der Politik in Anlehnung an Norris (2011: 5-8).



Die zweite Entwicklung im INPUT-Bereich, die für die Unzufriedenheit mit und die Abwendung von der repräsentativen Politik wichtig ist, liegt in der Tatsache, dass zahlreiche Bürgerinnen und Bürger nichts mit der Politik zu tun haben wollen. Hier geht es weniger um bestimmte oder einzelne Ergebnisse von Politik oder die Unzufriedenheit mit bestimmten Verfahren der Partizipation, sondern um eine generelle Abwendung. John Hibbing und Elisabeth Theiss-Morse (2004) haben dies als „Stealth Democracy“ bezeichnet. Grundsätzlich wird dabei das demokratische System durchaus geschätzt, allerdings reicht es einigen Bürgerinnen und Bürgern zu wissen, dass es da ist; sich damit befassen wollen sie jedoch nicht.

Der Unterschied zwischen beiden Sichtweisen auf politische Beteiligung hängt mit den individuellen Merkmalen der Personen zusammen. Die Frage des Wollens ist auch eine Frage des Könnens. Es ist seit Jahrzehnten bekannt, dass das Interesse an Politik und die aktive Teilnahme an politischen Prozessen stark von einer sozialen Selektivität gekennzeichnet ist. Personen mit einem höheren sozio-ökonomischen Status (Bildung, Ressourcen), aber auch mehr Zeit, sind mit großer Wahrscheinlichkeit auch politisch aktiver, interessierter und effektiver (Nie et al, 1969a, 1969b; Verba/Nie, 1972; Brady/Verba/Schlozman, 1995; Schäfer, 2010; Weßels, 2015). Merkel und Krause schreiben auf der Basis der Daten des Demokratiebarometers von über 30 konsolidierten Demokratien, dass die politische Partizipation von

einer sinkenden Gleichheit gekennzeichnet ist. Die beiden Autoren sprechen von einem „sozioökonomisch induzierten Selbstausschluss der unteren Schichten aus der Partizipation“ (Merkel/Krause, 2014: 51). Die intellektuellen und ressourciellen Hürden, die mit politischer Partizipation einhergehen, sind für manche also schwerer überwindbar als für andere.

Output-Dimension

Hier erfüllt die inhaltliche Performance der repräsentativen Institutionen nicht die wachsenden Anforderungen der Öffentlichkeit an Politik. Dies kann sich zum Beispiel auf die Leistung in konkreten Politikfeldern bei der Herstellung von öffentlichen Gütern beziehen. Es kann sich aber auch auf strukturelle Probleme der Demokratie, die zum Beispiel aus der Wirkung von verhandlungsdemokratischen Regelungen entstehen können, beziehen (Norris 2011: 8). Grundsätzlich ist die (nationale) Politikproduktion von Entwicklungen wie der Internationalisierung und Globalisierung herausgefordert (Benz 2001: 223-235; Kriesi 2013b). Als Beispiel sei hier nur auf die globalen Herausforderungen der Umweltpolitik hingewiesen, die im nationalen Rahmen nicht zu bewältigen sind. Repräsentative Politik neigt allerdings, vor allen Dingen in Wahlkampfzeiten, dazu, ihre tatsächlichen Möglichkeiten zu überbetonen, während faktisch viele Entscheidungen in einem komplexen Mehrebenensystem getroffen werden (z.B. die EU). Da in Mehrebenensystemen aber klare Verantwortlichkeiten fehlen und somit auch der demokratische Mechanismus der Abstrafung an der Urne nur noch bedingt funktioniert, verliert genau dieser Mechanismus an Anerkennung.

Vermittlungs-Dimension

Eine dritte Erklärung für die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der repräsentativen Demokratie liegt in der Art der Vermittlung von Politik und ihren Inhalten zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und Parteien und Parlamenten. Im Fokus steht hier insbesondere die massenmediale Berichterstattung, da ihr ein großer Einfluss auf die Wahrnehmung und Sichtweise der Politik insgesamt zugeschrieben wird. Norris zu Folge hängt demnach eine stärkere Abwendung von der repräsentativen Politik mit zunehmend negativer Berichterstattung und Skandalisierung von Politik, Regierung und öffentlichen Angelegenheiten zusammen (Norris 2011: 7).

Mehr Beteiligung als Lösung?

Als eine Lösung für diese Probleme der zeitgenössischen Demokratie gilt die Einführung bzw. Ausweitung von Formen der direkten politischen Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere anhand von Instrumenten der direkten und deliberativen/dialogorientierten Demokratie. Diese Instrumente haben besonders auf der lokalen Ebene Einzug erhalten, aber auch in manchen Ländern auf der regionalen und gesamtstaatlichen Ebene. Weite Teile der Demokratietheorie haben diese Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten aufgegriffen und hieraus auch ein normatives Postulat von Demokratie formuliert. Demnach gilt der Satz von John Dryzek: „Wenn Demokratie eine gute Sache ist, dann ist mehr Demokratie vermutlich eine noch viel bessere Sache“ (Dryzek 1996: 475). Besonders in der deliberativen Theorie der Demokratie (Habermas, 1992; Fishkin, 1997) und der partizipativen Demokratietheorie wird diese Sichtweise vertreten (Pateman 1970; Barber, 1984).

Der Teil der Unzufriedenen, denen es um mehr Partizipation geht, ist also hypothetisch über mehr politische Mitsprache zufrieden zu stellen. Fest steht dagegen, dass diejenigen, die sich heute schon weitgehend aus dem politischen Prozess herausziehen, sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch nicht nach der Bereitstellung von mehr und direkteren Instrumenten der Partizipation wieder integrieren werden. Andererseits ist es eine verbreitete Einschätzung, dass sich Beteiligung und Systemeffektivität nicht gegenseitig ausschließen, sondern bedingen. Beteiligung und Mitentscheidung wären demnach für die Verwirklichung von politischen Steuerungszielen dienlich, da sie für Umsetzungsprobleme sensibilisieren und „zur Berücksichtigung von Motiven und zur Sicherung der Folgebereitschaft“ beitragen (Heinelt 2008: 68). Ob sich damit auch die Entwicklung im Bereich der Kommunikation ändert, die im Zeitalter von Socialbots und Fake News weniger sachlich zu werden scheint, um es vorsichtig auszudrücken, bleibt aber fraglich.

3. Ausgangslage in Gießen

3.1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)

Die Hessische Gemeindeordnung regelt die Modalitäten der politischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in den hessischen Kommunen. Neben den klassischen repräsentativen Wahlen sind im §8 HGO auch die Möglichkeiten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgesehen (vgl. Mehr Demokratie, 2016). Demnach besteht in allen hessischen Gemeinden die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger direkt zum Gesetzgeber werden und über bestimmte Sachfragen anstelle der repräsentativen Vertreter in den Parlamenten entscheiden. Hierbei kommt ein zweistufiges Verfahren zum Einsatz, das ganz klassisch mit der Sammlung von Unterschriften beginnt. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften richtet sich dabei nach der Größe der Gemeinde und ihren Wahlberechtigten (inkl. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger). In Gießen liegt die Schwelle für den Beginn eines Bürgerbegehrens bei etwa 3.000 Unterschriften.

Es existieren zwei Varianten von Bürgerbegehren. Eine Variante wird als initiierend bezeichnet und bringt ein neues Thema auf die Agenda und bei erfolgreicher Sammlung von Unterschriften auch zur Abstimmung. Die andere Variante bezieht sich auf einen bereits erfolgten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung und beabsichtigt diesen wieder einzukassieren. Bei der zweiten Variante gibt es eine recht kurze Frist zu beachten. Die Vorlage eines kassierenden Bürgerbegehrens ist nur innerhalb von acht Wochen nach der Verabschiedung der entsprechenden Vorlage durch das Stadtparlament möglich. Die Verfahren sind seit 2003 sieben Mal mit unterschiedlichen Ausgang genutzt worden (siehe Abschnitt 6.1.)

3.2. Bedarfsanalyse durch Umfragen

Im Hinblick auf die Bürgerbeteiligungssatzung wurde von Seiten des Magistrats Wert auf eine möglichst frühzeitige Inklusion bzw. Rückkopplung an die Meinungen, Wünsche und Bedürfnisse der Gießener Bevölkerung gelegt. Daher fand im Jahr 2014 eine zweiteilige Befragung der Bevölkerung unter dem Titel „Bürger und Demokratie in Gießen“ statt. Durchgeführt wurde diese Befragung vom Magistrat der Stadt und dem Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer.

Das erste Element der Bestandsaufnahme bestand aus einer klassischen repräsentativ angelegten Befragung, bei der 1.000 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger angeschrieben wurden. Sie wurden darum gebeten, anonym Fragen zur persönlichen Zufriedenheit mit der Demokratie und der lokalen Bürgerbeteiligung in Deutschland und speziell der Stadt zu beantworten. An dieser Befragung nahmen insgesamt 286 Personen teil, wodurch sich eine akzeptable Rücklaufquote von 30% ergab.

Das zweite eingesetzte Instrument war eine Online-Umfrage. So gab es die Möglichkeit, sich freiwillig online an einer offenen Bürgerbefragung auf den Internetseiten der Stadt zu beteiligen.¹ Die gestellten Fragen waren identisch mit der postalischen Umfrage. An dieser zweiten Möglichkeit der Stellungnahme haben 397 Personen teilgenommen. Die Ergebnisse beider Erhebungen, wie sie in einer gemeinsamen Auswertung durch die Stadt publiziert wurden (Boje/Masser 2014), werden hier anhand einiger weniger wesentlicher Punkte wiedergegeben und im Hinblick auf die spätere Funktionsweise der Bürgerbeteiligung interpretiert.

Zufriedenheit mit der Demokratie

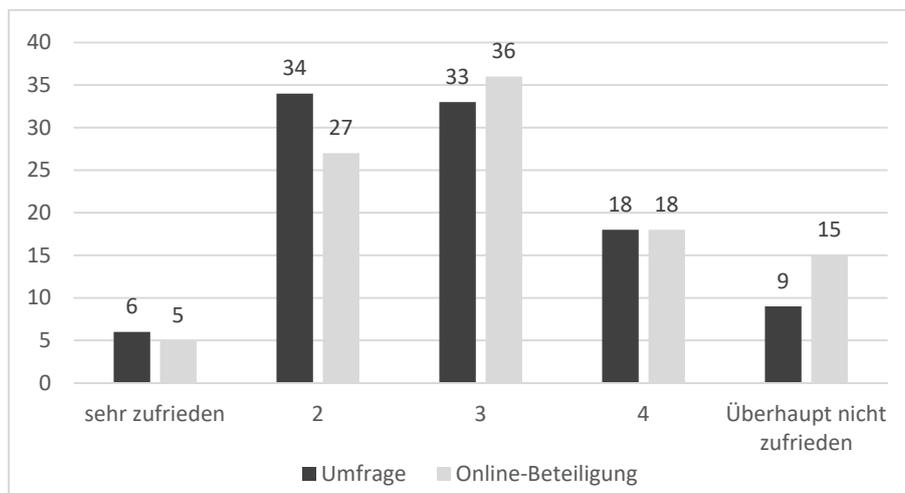
Der erste zentrale Punkt betrifft die Zufriedenheit mit der Demokratie². Diese wurde von Boje und Masser doppelt abgefragt und zwar einmal im Hinblick auf Deutschland insgesamt und das andere Mal im Hinblick auf die Stadt Gießen. Demnach kann erstens festgehalten werden, dass die Zufriedenheit mit der Demokratie gegenüber einer Unzufriedenheit überwiegt. Rund um ein Drittel der Befragten ist sehr oder eher mit der Demokratie zufrieden. Ebenfalls etwa ein Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beider Verfahren hat die mittlere Kategorie gewählt, sieht also offenkundig Vor- und Nachteile bei der Demokratie. Zwischen einem Viertel und einem Drittel liegt schließlich der Anteil derjenigen, die angegeben haben eher nicht oder überhaupt nicht mit der Demokratie zufrieden zu sein. Auffällig ist allerdings, dass die Werte aus der Online-Befragung jeweils etwas mehr zur schlechteren Bewertung der Lage neigen als jene aus der klassischen Umfrage. Umgekehrt formuliert bedeutet dies, dass sich online tendenziell eher unzufriedenere Bürgerinnen und Bürger beteiligt haben.

¹ Bei der offenen Online-Befragung bekamen die Teilnehmer einen Code, den sie vor dem Beantworten eingeben mussten. Hierdurch wurde sichergestellt, dass niemand mehrfach an der Befragung teilnehmen konnte.

² Die in der Erhebung von Boje und Masser (2014) gestellte Frage nach der Zufriedenheit mit der Demokratie erweist sich hinsichtlich der Interpretation der Ergebnisse insofern als schwierig, da sie sich entgegen der üblichen Praxis nicht auf die Demokratie als Regierungsform allgemein UND die Funktionsweise der Demokratie in einem bestimmten Kontext bezieht. Die Befragten konnten sich also in ihren Antworten in beiden Erhebungen sowohl auf das eine oder das andere beziehen.

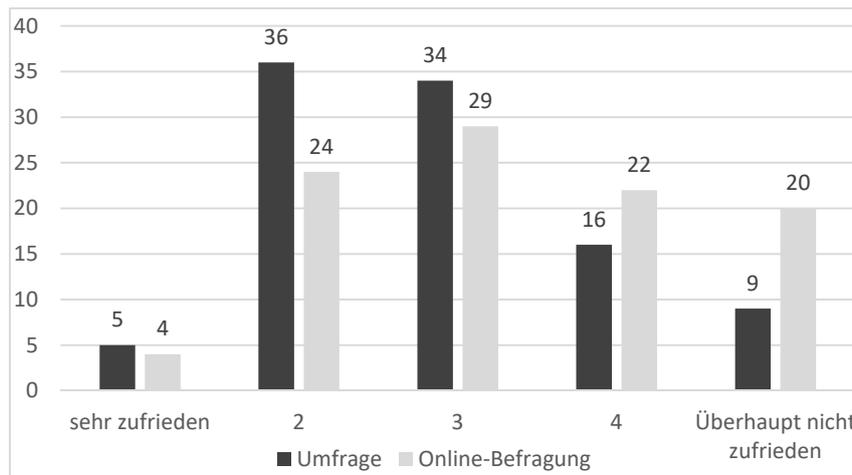
Die Ergebnisse aus der Umfrage hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Demokratie in Gießen unterscheiden sich teilweise von jenen, die sich auf die Demokratie insgesamt in Deutschland beziehen. Etwas mehr als 40% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Umfrage sind sehr oder eher zufrieden, etwa ein Drittel sieht Vor- und Nachteile und ein Viertel der Befragten ist wenig oder überhaupt nicht zufrieden mit der Demokratie in Gießen. In der repräsentativen Umfrage steht die Demokratie in Deutschland und jene in Gießen also mehr oder weniger gleich gut oder schlecht dar.

Abbildung 2: Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland (Datenquelle: Boje/Masser 2014: 4).



Die Ergebnisse aus der Online-Befragung über die Demokratie in Gießen sind dagegen deutlich schlechter. Hier ist die relative Mehrheit von 44% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Demokratie in der Stadt eher nicht oder überhaupt nicht zufrieden. Ein Fünftel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist sogar überhaupt nicht zufrieden mit der Demokratie in Gießen. Der zweitgrößte Anteil der Befragten (29%) wählte die Mittelkategorie. Nur die (knapp) kleinste Gruppe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von 28% ist schließlich mit der Demokratie in der Stadt sehr oder eher zufrieden.

Abbildung 3: Zufriedenheit mit der Demokratie in Gießen (Datenquelle: Boje/Masser 2014: 4).



Was nun dieses Bild der Zufriedenheit und Unzufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland und in der Stadt angeht, kann es eine Menge an politischen und unpolitischen Ursachen geben, die in den allgemeinen Ausführungen oberhalb bereits grob in drei Bündel gegliedert wurden: neue Beteiligungsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger, Unzufriedenheit mit politischen Inhalten oder atmosphärische Belastungen. Um weiter die mögliche Kausalität auszuleuchten, kann auf weitere Fragen aus dem Demokratie Audit Gießen zurückgegriffen werden. Von der Perspektive beziehen sich diese allerdings ausschließlich auf den Input-Bereich der Politik.³ Die Frage, der an dieser Stelle somit ansatzweise nachgegangen werden soll, lautet daher: Liegt die zum Teil vorhandene Unzufriedenheit in einem verbreiteten Wunsch nach mehr Möglichkeiten der politischen Beteiligung begründet? Einen ersten Aufschluss hierüber kann das Maß an politischem Interesse der Bürgerinnen und Bürger geben, da es die Grundvoraussetzung der politischen Partizipation darstellt.

Interesse an der Politik

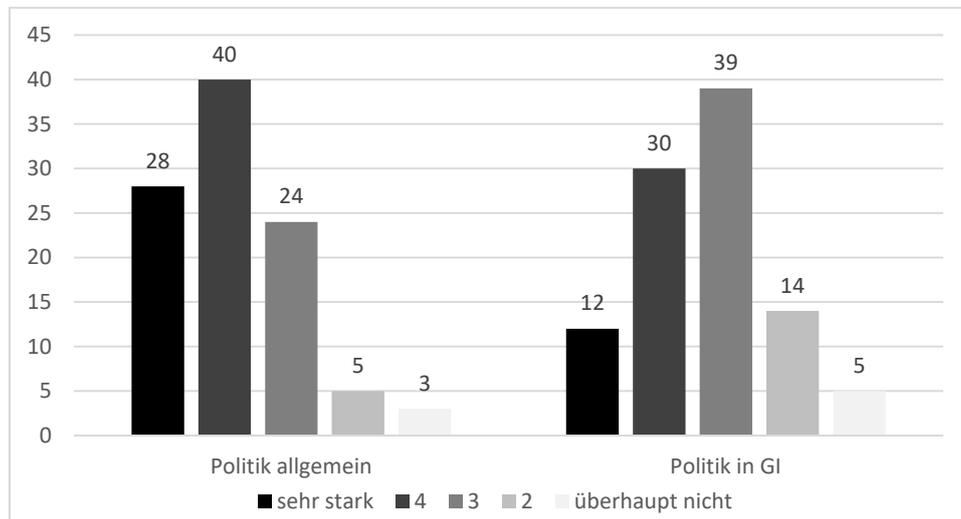
Aus der Umfrage geht hervor, dass das Interesse an der Politik allgemein stärker ausgeprägt ist, als jenes an der Gießener Kommunalpolitik.⁴ So interessieren sich etwa doppelt so viele Personen sehr stark für die Politik allgemein als für die Politik in Gießen. Dennoch geben zusammen 42% der Befragten ein starkes oder sehr starkes Interesse an der Politik in ihrer Stadt an, 39% immer noch ein mittleres Interesse. Nur knapp ein Fünftel hat kein oder sogar

³ Nicht ganz trennscharf gelungen ist dabei allerdings die Unterscheidung zwischen dem Bezug zur Politik in Deutschland allgemein und andererseits speziell in Gießen, zum Beispiel bei der Frage nach der Präferenz für die direkte und repräsentative Demokratie (Boje/Masser 2014: 5).

⁴ Daten aus der Online-Erhebungen zu dieser Frage liegen scheinbar nicht vor.

überhaupt kein politisches Interesse an der Stadt. Trotz der niedrigeren Werte für die Stadtpolitik ist dies ohne Frage eine Basis auf der gut aufgebaut werden kann und die eine aktive Bürgerschaft vermuten lässt.⁵

Abbildung 4: Allgemeines politisches Interesse und Interesse an der Kommunalpolitik (Datenquelle: Boje/Masser 2014: 3).



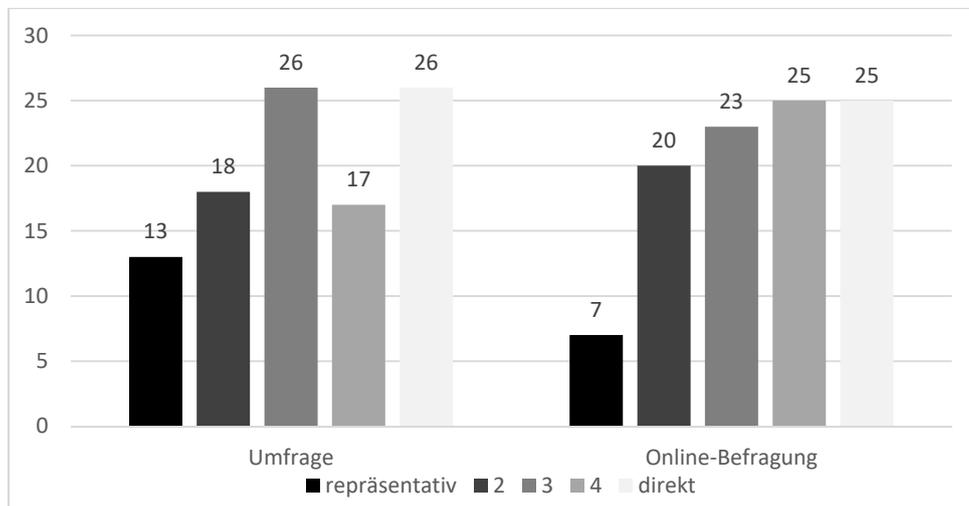
Die Frage ist nun, ob die Bürgerinnen und Bürger eventuell mit dem bestehenden repräsentativen System unzufrieden sind, was so nicht aus den bisherigen Fragen hervorging, und sich stattdessen oder komplementär andere Formen der politischen Beteiligung wünschen. Hierzu wurden im Rahmen des Demokratie Audit Gießen verschiedene Fragen gestellt. Zum einen wurden in beiden Erhebungsmethoden die Befragten gebeten, sich im Hinblick auf die Gestaltung der Demokratie auf einer Fünfer-Skala mit den Polen ‚repräsentativ‘ einerseits und ‚direkt‘ andererseits einzuordnen.

Die Ergebnisse zeigen, wie Boje und Masser zu Recht festhalten (2014: 4), einen ausgeprägten Wunsch nach mehr direktdemokratischen Instrumenten der Beteiligung. Dies ist in der Tat kein spezifisches Ergebnis für Gießen, sondern eine geradezu weltweit in allen konsolidierten Demokratien anzutreffende Forderung. In beiden Befragungsarten spricht sich sogar jeweils ein Viertel der Befragten für die stärkstmögliche Variante der direkten Demokratie aus. Die Anhänger der reinen repräsentativen Demokratie sind dagegen eine deutliche Minderheit. Während sich aber die Ergebnisse aus der Umfrage einer deutlichen Interpretation durch die fehlende Tendenz etwas verschließen, liegt genau diese Tendenz bei der Online-

⁵ Zur Erinnerung: Allerdings können keine kausalen Beziehungen allein auf der Grundlage dieser Zahlen gezogen werden, da für die Autoren nicht ersichtlich ist, wie zum Beispiel das politische Interesse der Unzufriedenen ist und umgekehrt.

Erhebung vor. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sprechen sich hier sehr viel stärker und auch deutlicher für mehr direkte Demokratie aus.

Abbildung 5: Einordnung der Präferenz der Befragten zwischen repräsentativer und direkter Demokratie (Datenquelle Boje/Masser 2014: 5).



In einer weiteren Frage wurde erhoben, ob die Bürgerinnen und Bürger denken, dass es genügend lokale Beteiligungsmöglichkeiten in der Stadt als auch in ihren Stadtteilen gibt. Auf beiden Ebenen der Stadtpolitik als auch bei beiden Erhebungsmöglichkeiten lehnen deutliche Mehrheiten die gestellte Frage ab. Aus ihrer Sicht gibt es also nicht genügend Beteiligungsmöglichkeiten. Während bei der repräsentativen Umfrage etwa ein Fünftel jeweils gar kein Interesse an solchen Möglichkeiten äußert, spielt diese Option bei der Online-Umfrage praktisch keine Rolle. Stattdessen äußert sich hier der Wunsch nach mehr lokalen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten sehr viel deutlicher als in der klassischen Umfrage.

Diese Befunde und die bereits festgestellte Präferenz für eine stärkere direktdemokratische Komponente untermauern eine Nachfrage nach zusätzlichen Formen der Bürgerbeteiligung. Insofern kann auch ein Zusammenhang zwischen der teilweise vorhandenen Unzufriedenheit in der Bürgerschaft und dem Wunsch nach mehr Möglichkeiten der direkten Beteiligung angenommen werden. Im weiteren Verlauf der Erhebung werden daher bisherige Nutzungsmuster und die vorhandenen Einschätzungen möglicher Partizipationsformen abgefragt.

In der Gesamtschau unterscheiden sich die Befunde über die politische Lage in der Stadt im Hinblick auf die Input-Situation also nicht essentiell von anderen Kontexten. Es ist ein unverkennbarer Wunsch nach mehr direkter politischer Einflussnahme vorhanden. Die Ergänzung der Möglichkeiten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist also gut begründet. Eine

direkte Auswahl an Instrumenten ergibt sich hieraus aber nicht⁶, zumal es ja schon die Möglichkeiten der direkten Demokratie gibt. Über die Wahrnehmung der Output-Dimension der Politik durch die Bürgerinnen und Bürger enthält die Erhebung keine Informationen, genauso wie über die Vermittlungs-Dimension.

3.3. Die Entstehung der Gießener Bürgerbeteiligungssatzung

Bereits vor Einführung der Bürgerbeteiligungssatzung bestanden niedrighschwellige Möglichkeiten der Kommunikation zur Verwaltung wie telefonische Hotlines der einzelnen Ämter, das E-Mail-Kontaktformular und der Mängelmelder. Eine weitere Möglichkeit ist die Fragestunde, bei der Bürgerinnen und Bürger in den Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung Rückfragen an Stadtverordnete stellen können. Hinzu kommen noch themenspezifische Online-Frageforen, die etwa im Rahmen der Landesgartenschau oder zu Themen wie dem Kommunalen Schutzschirm durchgeführt wurden.

Die Einführung der Bürgerbeteiligungssatzung ist eng verbunden mit der heutigen Oberbürgermeisterin Dietlind Grabe-Bolz (SPD), die das Thema Bürgerbeteiligung in den Jahren 2009 und 2014 zu einem Wahlkampfthema gemacht und auch in ihrer Amtszeit aktiv gefördert hat. Als Beweggründe nennt Grabe-Bolz das Themenfeld Stadtentwicklung und -gestaltung, bei dem in der Vergangenheit zu häufig über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg entschieden worden sei. Als städtisches Gesamtkonzept habe sich eine stärkere Bürgerbeteiligung geradezu aufgedrängt (vgl. Interview Grabe-Bolz vom 24.3.2017).

In der Konzeptionalisierungsphase war im Rathaus nur ein kleiner Zirkel von Personen beteiligt, um einen ersten Entwurf zu erstellen. Als Orientierung und Input von Außen dienten die Erfahrungen aus anderen Städten wie Heidelberg, Bonn und Potsdam. Das besondere Augenmerk lag dabei auf den dortigen Leitlinien für Bürgerbeteiligung sowie der zeitlichen und finanziellen Planung eines solchen Vorgehens. Damit sind die neuen Maßnahmen der Bürgerbeteiligung auch aus dem parteipolitischen Wettstreit hervorgegangen und aus dem Rathaus als dem politischen Zentrum der Stadt gesteuert worden. Es handelt sich also im Kern um einen „top-down“-Prozess der Politik.

⁶ So stellt die abschließende Beteiligungsstrategie keine hinreichende Verbindung zwischen den empirischen Befunden und einer möglichen Umsetzung in konkreten Verfahren her. Hingewiesen wird auf Transparenz, die Unterscheidung von Betroffenen und Nicht-Betroffenen sowie die Notwendigkeit zur Anpassung von Verfahren. Eine konkrete Strategie ist hiermit aber nicht verbunden.

Zwar waren dabei die Verantwortlichen darum bemüht, die im Rahmen der Landesgartenschau gemachten Negativerfahrungen zu vermeiden und eine frühzeitige Beteiligung der Gießener Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Diese hatten die Möglichkeit online persönliche Stellungnahmen, Wünsche und Kritik zum Konzept zu äußern. Diese wurden vom Magistrat abgewogen und ggf. kommentiert. Dieser Austausch wurde in einer Abwägungstabelle dokumentiert und zeigt, dass sich zu diesem frühen Zeitpunkt viele kritische Stimmen gemeldet haben. Vielfach wurde prinzipielle Zustimmung zur geplanten Bürgerbeteiligung geäußert. In den meisten Fällen mischte sich dies aber mit Kritik an der konkreten konzeptionellen Ausgestaltung und den Grenzen, welche der damalige Entwurf von Satzung und Leitlinien der Bürgerbeteiligung setzte. Bemängelt wurde u.a., dass allein Politik und Verwaltung an der Erstellung der Vorhabenliste beteiligt waren. An der Kommentierungsmöglichkeit haben sich nur einige Wenige beteiligt, die bereits auch als Mitglieder von ohnehin besonders aktiven Vereinen und Bürgerinitiativen in Erscheinung getreten sind.

In einem nächsten Schritt lud der Magistrat die Gießener Bevölkerung am 9.12.2014 zu einer „Auftaktveranstaltung zur Beteiligungsphase an Bürgerbeteiligungssatzung und Leitlinien“ ins Rathaus ein. Dort präsentierte man die Ergebnisse der Befragung „Bürger und Demokratie in Gießen“ und stellte anschließend das neue Regelwerk der Bürgerbeteiligung in seinen Grundsätzen sowie den anstehenden zeitlichen Fahrplan vor. Die Informationsveranstaltung war nur mäßig besucht und in ihrem Verlauf kam es zu teils „hochemotionalen Diskussionen“ (Gießener Anzeiger 11.12.2014). Dabei ging es weniger um die Möglichkeiten des neuen Beteiligungskonzeptes als vielmehr um bisherige Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im Bereich der Stadtentwicklung und Baupolitik.

Wie stark allerdings die Verantwortlichen Herr des Verfahrens waren, zeigt sich an einem Beispiel. Die Wählervereinigung Linkes Bündnis, die die Bemühungen des Magistrats als einen „ersten bescheidenen Schritt“ bezeichnete (Gießener Anzeiger 7.1.2015), gab dem Magistrat einige Anregungen und Änderungsvorschläge. Der Vorsitzende der Fraktion, Michael Janitzki beteiligte sich auch an der Online-Komentierung. Seinen Vorschlag zu einer stärkeren Mitbestimmung und Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger in den Bürgerversammlungen vom 12. Januar 2015 beantwortete der Magistrat mit einer Änderung, die allerdings die Kompetenzen des Magistrats noch deutlicher als zuvor herausstellte. Die Bürgerversammlungen sind demnach als reine Informationsveranstaltungen des Magistrats zu verstehen, der auch über Vorsitz und Ablauf der Veranstaltung bestimmt. Auch bleibt die Letztentscheidungskompetenz bei den gewählten Gremien der Stadt.

3.4. Einordnung der Ziele der neuen Bürgerbeteiligungssatzung

Die Einführung der strukturierten Bürgerbeteiligung in Gießen, die über die Möglichkeiten der Hessischen Gemeindeordnung hinausgeht, umfasst die Bürgerbeteiligungssatzung und die Leitlinien. Die Bürgerbeteiligungssatzung wurde am 19.3.2015 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen und schreibt erstmals in Hessen verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung als verbindliche Rechte vor. Gegen die juristisch geprägte Satzung läuft noch ein Verfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgericht, es handelt sich aber dennoch um den aktuellen *modus operandi*. Die Leitlinien sollen dagegen vor allen Dingen die Idee der Bürgerbeteiligung sowie die Verfahren allgemein erläutern.

Tabelle 1: Übersicht der Ziele der Bürgerbeteiligung, wie sie in der Satzung und den Leitlinien formuliert sind.

Zielart	Bürgerbeteiligungssatzung	Leitlinien
Hauptziel	<ul style="list-style-type: none"> - Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik stärken - Transparenz - Demokratische Diskussionskultur ergebnisorientiert ausbauen - Positives Umfeld für Investitionen erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhältnis zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Verwaltung und Politik verbessern - Rechtliche Auseinandersetzungen vermeiden <p>Erhöhung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualität von Entscheidungen - Transparenz von Entscheidungen - Legitimation von Entscheidungen - Responsivität der Entscheidungsträger - Primat der gewählten Repräsentanten
Unterziel		<ul style="list-style-type: none"> - Einbindung aller Gießener Einwohnerinnen und Einwohner - Frühzeitige Information und Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner - Klare Zielsetzung und Ergebnisoffenheit - Sorgfältige Prozessgestaltung - Fairness und Spielregeln im Prozess - Gemeinsame Verantwortung der Akteure - Qualitätssicherung der Prozesse - Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung - Evaluation und Reflektion

Unterschieden werden können in beiden Dokumenten Haupt- und Unterziele, wie sie in der Tabelle 1 aufgeführt sind. In den Leitlinien ist der dritte Abschnitt mit dem Titel „Erfolgsfaktoren für eine gelingende Bürgerbeteiligung – Was ist gute Bürgerbeteiligung“ überschrieben. Da selbstverständlich eine gute Bürgerbeteiligung angestrebt wird, handelt es sich hierbei also zugleich um Erfolgsfaktoren und Unterziele. Werden diese zahlreichen und stark

unterschiedlichen Ziele den drei oben dargestellten Dimensionen der Politik zugeordnet, dann zeigt sich, dass alle drei Dimensionen in etwa gleichmäßig thematisiert werden, möglicherweise die Input-Dimension noch am wenigsten.

Input-Dimension

Die Input-Dimension wird explizit an zwei unterschiedlichen Punkten berührt. Zum einen ist in den Leitlinien als eines der Unterziele die Einbindung aller Gießener Einwohnerinnen und Einwohner erwähnt. Dieses Unterziel ist eigentlich kein Unter-, sondern ein Hauptziel. Es hat dabei eher den Charakter eines Appells, um auch solche Personen oder Gruppen in der Stadt anzusprechen, die sich ansonsten vielleicht nicht an der Politik beteiligen würden. Ergänzend wird im Punkt d der Leitlinien (S. 3) die Frage der Akteursauswahl bei Beteiligungsprozessen durch die Verwaltung angesprochen. Hier wird explizit als Ziel formuliert, dass „partizipationsferne und schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen“ angesprochen und in den Beteiligungsprozess integriert werden sollen, indem praktische Beteiligungshindernisse so gut wie vermieden werden. Gemeint sind damit „ungeeignete Veranstaltungsformate“ oder ungeschickte Termin- oder Fristsetzungen bei Veranstaltungen. Als Unterziel wird hier also eine Sensibilität für Hindernisse in der Beteiligung formuliert, die wiederum eine entsprechende Flexibilität und Einsicht von der Verwaltung verlangt. Somit ist auf die quantitative und funktionale Seite der Input-Dimension zumindest hingewiesen worden.

Politikvermittlungs-Dimension

Ein zweiter Bereich bezieht sich auf die Verbesserung der atmosphärischen Beziehung zwischen Politik/Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Es geht um Fairness und Spielregeln, gemeinsame Verantwortung und eine demokratische Diskussionskultur. Nicht persönliche Animositäten und Egoismen, sondern die wahrhaftige Auseinandersetzung mit Inhalten und die Überzeugung durch Argumente werden hier angestrebt. Dabei ist klar, dass diese Punkte auch über die reine Bürgerbeteiligung hinaus von hoher Bedeutung sind, da sie die Grundmelodie des politischen Miteinanders ausmachen. Faktisch werden damit allerdings Ziele postuliert, die sich einer Steuerung durch die Satzung oder Leitlinien verschließen. Zur Verbesserung der Vermittlung der Prozesse, Möglichkeiten und Grenzen von Politik allgemein und Bürgerbeteiligung im speziellen kann auch der Aspekt der Zielsetzung und Ergebnisoffenheit gezählt werden. Faktisch wird in diesem Abschnitt auf die Grenzen der Bürgerbeteiligung in Form von Zulassungsbeschränkungen hingewiesen. Es soll immer Klarheit darüber hergestellt werden, „welche Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume der

Beteiligungsprozess eröffnet *und welche Rahmenbedingungen ggf. nicht zu ändern sind*“ (S. 3; Hervorhebung ECH). Hier wird also indirekt das Primat der repräsentativen Politik im Hinblick auf die Verfahren betont.

Punkt h der Leitlinien (S. 4) zielt auf die Effektivität und Wirksamkeit der Bürgerbeteiligung ab und thematisiert den Umgang der Verwaltung mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung. Entscheidend ist, dass die Verwaltung der Öffentlichkeit nachvollziehbar Rechenschaft über diesen Vorgang ablegen soll. Es soll also ein Signal der Verbindlichkeit gesendet werden. Dem voraus gegangen ist allerdings eine intensive Prüfung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung und eine sorgfältige Abwägung von Handlungsalternativen. Hier wird der Primat der Verwaltung erwähnt, wenn es heißt, dass die Verwaltung auf dieser Grundlage der sorgfältigen Prüfung ihre Entscheidung trifft.

Output-Dimension

Die meisten formulierten Ziele nehmen direkt oder indirekt Bezug auf die Verbesserung der Politikproduktion. Genannt werden die Qualität und Transparenz von Entscheidungen, eine sorgfältige Prozessgestaltung sowie die Responsivität von Entscheidungsträgern. Ebenfalls geht es um die Vermeidung von „langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen“ (Leitlinien Punkt 2), genauso wie die Erhaltung und Weiterentwicklung eines positiven Umfeldes für Investitionen (Satzung §1). Zwischen den Zeilen steht hier, dass durch eine strukturierte Bürgerbeteiligung mehr Spielraum für potentielle Investitionsprojekte geschaffen werden soll, indem statt reinen Veto-Möglichkeiten (Klage) auch Möglichkeiten der Mitbestimmung zur Verfügung gestellt werden. Ein weiteres Unterziel ist zudem die frühzeitige Information und Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt. Das Instrument, das hierfür installiert wird, ist die Vorhabenliste. Sie wird laufend aktualisiert, wenn neue Verfahren online gestellt oder Informationen zu bereits bestehenden Verfahren hinzugefügt werden, und liegt zudem in ausgedruckter Form im Rathaus aus. Die Betonung einer frühzeitigen Einbindung ist zentral, da es ein häufig anzutreffendes Phänomen ist, dass Beteiligungswünsche der Bürgerinnen und Bürger besonders erst in späteren Phasen von Politikprozessen auftreten. Dann prallen aber die Änderungswünsche der Bürgerschaft mit den bereits geschaffenen Fakten von eventuell schon lange laufenden Prozessen aufeinander.

Aus den Zielen geht schließlich unterschiedlich stark hervor, dass es den Verfassern der Satzung und Leitlinien auch um die Stärkung des demokratischen Fundamentes der repräsen-

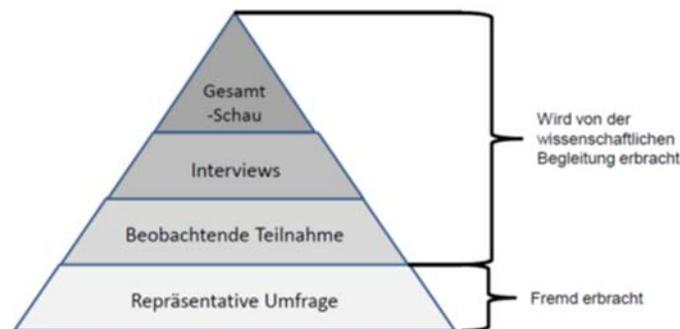
tativen Politik in der Stadt geht. Beide Dokumente betonen die zentrale Stellung der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. In der Summe gelingt dies über die Stärkung aller drei Dimensionen. Die Legitimation stärkt sich einerseits, wenn mehr Bürgerinnen und Bürger mehr an der Politik beteiligt sind. Die Legitimation stärkt sich auch dann, wenn die repräsentative Politik mehr auf die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger reagieren kann. Auch die demokratische Diskussionskultur steht in diesem Zusammenhang, auch wenn sie eine etwas andere Konnotation hat.

4. Vorgehensweise der Evaluation

4.1. Methoden der Evaluation

Die wissenschaftliche Begleitung setzt sich methodisch aus vier Elementen zusammen: Die Auswertung von Umfragedaten, die beobachtende Teilnahme an Veranstaltungen, Interviews mit Beteiligten aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung und schließlich eine analytische Gesamtschau. Bis auf die Erhebung der repräsentativen Umfragedaten sollten alle anderen Maßnahmen im Rahmen der Evaluation erbracht werden. Am 15. Februar 2017 wurden wir allerdings von der Stadt informiert, dass eine Erhebung von weiteren Daten während der Laufzeit der Probephase der Bürgerbeteiligung nicht stattfinden wird, entgegen der ursprünglichen Planungen. Um diesen Informationsverlust zumindest partiell kompensieren zu können, haben wir im Rahmen unserer Möglichkeiten an vier Tagen in der Gießener Innenstadt eine eigene Erhebung unternommen, deren Ergebnisse hier in die Bewertung miteinfließen. Die einzelnen Vorgehensweisen der Untersuchung sollen im Folgenden nun kurz erläutert werden.

Abbildung 6: Aufbau der Teilelemente der wissenschaftlichen Begleitung.



Beobachtende Teilnahme

In der empirischen Sozialforschung werden verschiedene Typen des teilnehmenden Beobachters voneinander unterschieden. Wir haben uns im wissenschaftlichen Terminus für die Rolle des „Beobachters als Teilnehmer“ entschieden. Das bedeutet, dass der Forscher zwar in die soziale Situation integriert, aber nicht sozialisiert wird. Es verbleibt zu jeder Zeit eine ausreichende Distanz zum Untersuchungsobjekt, um so den Ablauf nicht unnötig zu beeinträchtigen und das Rollenverständnis klar und eindeutig zu definieren. Während der Sitzungen übernimmt der Forscher eine ausgeprägt distanziert-reflektierte Position ein, um

die Natürlichkeit der sozialen Situation nicht zu stören. Das weitere Handeln ist durch eine größtmögliche Offenheit und eine weitgehend „unstrukturierte“ Vorgehensweise gekennzeichnet, d. h. die Sitzungen wurden ohne ein genaues Raster oder vorgefertigte Beobachtungskategorien verfolgt. Vielmehr wurde der Verlauf der Sitzungen protokolliert und auf Verhaltensweisen und Interaktionsformen geachtet. Die teilnehmende Beobachtung fand einerseits bei vier Sitzungen des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung statt, zum anderen bei der „Info-Veranstaltung Baumschutzsatzung“ am 28.6.2016 und am 12.3.2017 bei der Gesprächsrunde „Die offene Gesellschaft – Wie wollen wir in Gießen leben“.

Qualitative Interviews

Die zweite Hauptmethode ist die Durchführung von qualitativen Interviews. Diese wurden geführt mit Vertreterinnen und Vertretern der drei beteiligten Gruppen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Die eingesetzten narrativen Interviews dienen dazu, in einer größtmöglichen Offenheit gegenüber dem Gesprächspartner, lebensgeschichtliche bzw. gruppenbiographische Inhalte und Fragestellungen zu behandeln (Hopf 2012: 355). Allen Teilnehmern wurden die gleichen Fragen gestellt, sodass es möglich war, Sichtweisen aus der jeweiligen Perspektive Bürger, Verwaltung oder Politik in die Evaluation miteinfließen zu lassen. Alle Fragen wurden offen und ohne ja/nein-Antwortmöglichkeiten formuliert, um den Gesprächspartnern trotz der strukturierten Fragen einen hohen Gestaltungsspielraum geben zu können. Der Redefluss der Interviewten wurde nur dann unterbrochen, wenn Fragen nicht sinngemäß beantwortet wurden. Die Befragung fand jeweils in der bekannten sozialen Umgebung der Interviewten statt oder an einer Stelle, die vom Interviewten selbst vorgeschlagen wurde. Nachfragen erlaubten es dann, konkrete Sichtweisen und Meinungen aus der jeweiligen Perspektive aufzuspüren.

Mini-Umfrage

In Ermangelung neuerer repräsentativer Daten wurde mit eigenen Mitteln an vier Tagen (29.-31. März und 7. April 2017) eine Befragung in der Gießener Innenstadt rund um das Thema Bürgerbeteiligung durchgeführt. Befragungsorte waren der Berliner Platz sowie die Fußgängerzone in der Innenstadt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung wurden zufällig aus der Gruppe der Passanten angesprochen, wobei großer Wert auf eine möglichst repräsentative Auswahl gelegt wurde. Im Ergebnis liegen 121 Fälle vor, wobei nicht alle Befragten auch zu allen Fragen Stellung genommen haben, wodurch die Fallzahl bei einzelnen Fragen schwanken kann. Der Fragebogen orientierte sich teilweise an einigen Fragen

bzw. Themenkomplexen, die bereits Grundlage der im Jahr 2014 durchgeführten Umfrage „Bestandsaufnahme Demokratie und Bürgerbeteiligung“ der Stadt Gießen waren.

4.2. Untersuchungsvariablen

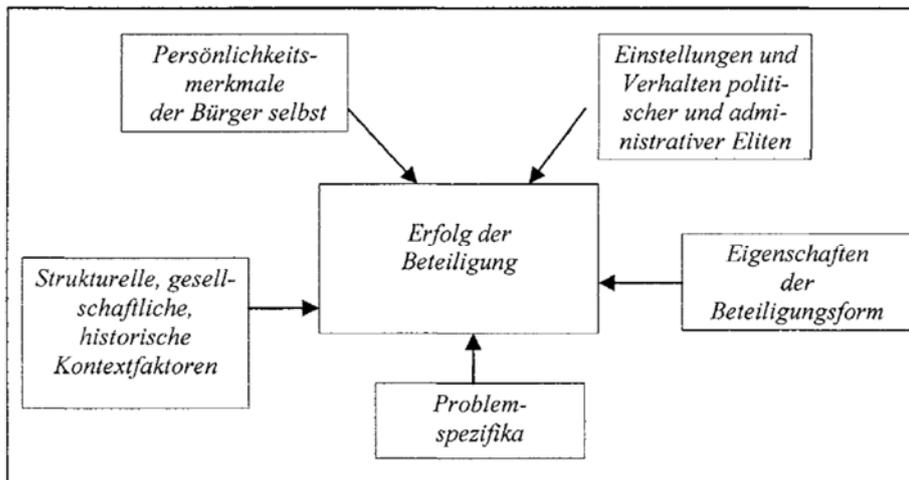
Grundsätzlich gibt es keine einheitlichen Bewertungskriterien für Formen der Bürgerbeteiligung, was hauptsächlich der Komplexität des Gegenstandes geschuldet ist. Unterschiedliche Formen der Bürgerbeteiligung funktionieren in variierenden Kontexten und zum Teil auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Allerdings lassen sich aus grundsätzlichen Konstellationen in Politikprozessen (vgl. Scharpf, 2000; Heinelt 2009) gewisse Variablen ableiten, die auch auf die Funktionsweise von Bürgerbeteiligungsprozessen Einfluss nehmen können. Vetter hat in diesem Sinne ein systematisches Variablenset mit Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung erarbeitet, das auch hier herangezogen wird (Vetter, 2008: 19). Es geht um fünf Faktoren bzw. Ursachen, wie Vetter sie nennt, die die positive Funktionsweise von (lokaler) Bürgerbeteiligung bedingen. Diese Faktoren finden in der Auswertung des Gießener Falles im Abschnitt 6 dementsprechend Berücksichtigung.

Beim ersten Punkt geht es vor allen Dingen um die Frage der Ressourcenausstattung von Individuen. Wenn das Ziel eine möglichst breite Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen sein soll, müssen die Unterschiede im Partizipationsverhalten der Menschen berücksichtigt werden. Diese hängen mit den intellektuellen und materiellen Ressourcen von Personen, ihren Netzwerken und ihrer politischen Effektivität sowie dem politischen Interesse zusammen. Politische Eliten können hier im Sinne einer Bürgerbeteiligung mobilisierend als auch demobilisierend wirken. In der Literatur ist hier vom politischen „Partizipationsunternehmer“ die Rede, der bestimmten Themen in der Bürgerbeteiligung zum Durchbruch verhilft (Vetter 2008: 18; Gabriel 2002: 145). Allerdings gilt dieser Bereich der politischen Eliten und ihrer Rolle im Rahmen von Bürgerbeteiligung als weitgehend unerforscht.

Die Natur des Themas spielt Vetter zu Folge insofern eine Rolle, als, dass anstehende Entscheidungen auch in einem überschaubaren Rahmen realisiert werden können müssen. Dies gilt einerseits für den Horizont der Realisierung und andererseits für die Zeit, die Bürgerinnen und Bürger in den Umgang mit dem anstehenden Gegenstand investieren müssen. Ein zweiter Unterpunkt an dieser Stelle ist die Komplexität eines Themas. Sind Themen der Beteiligung zu komplex, wirken sie Vetter zu Folge faktisch exkludierend, was sich negativ auf

die Repräsentativität auswirkt. „Misslingen kann Beteiligung schließlich auch bei stark konflikthaltigen Themen, wenn konsensuale Lösungen – wie sie gerade bei deliberativen Beteiligungsmodellen erwartet werden – nicht möglich sind“ (Vetter 2008: 19). Dies hängt wiederum direkt mit dem nächsten Kriterium zusammen.

Abbildung 7: Ursachen erfolgreicher Bürgerbeteiligung (Quelle: Vetter, 2008: 19).



Nicht jedes Beteiligungsverfahren passt zu jeder Problemstellung. Es kommt zur Abwägung zwischen einer möglichst breiten Beteiligung einerseits und einer möglichst präzise formulierten inhaltlichen Rückmeldung durch die Bürgerinnen und Bürger andererseits. Zu den Kontextfaktoren zählt Vetter eine Bandbreite von Aspekten, die von der Größe eines Ortes über die vorhandene politische Kultur und die bestehenden Konfliktstrukturen hin bis zu den Erfahrungen mit früheren Beteiligungsverfahren reicht. Demnach lassen sich also vielleicht Pfadabhängigkeiten in einzelnen Fällen erahnen, die „unbeschwerte“ Ansätze zur Bürgerbeteiligung erschweren können.

4.3. Beurteilungskriterien Beteiligungsverfahren

Aus der Theorie heraus sollten Formen der Bürgerbeteiligung drei Merkmale aufweisen (Vetter, 2008: 13). In Folge des Gleichheitspostulates der Demokratie geht es erstens um eine möglichst breite Beteiligung von Seiten der Bevölkerung (Responsivität). Zweitens geht es um die möglichst präzise Formulierung von Inhalten, um eine Umsetzung zu ermöglichen (Informationsdichte). Und drittens „sollte das Beteiligungsverfahren möglichst verfasst sein, um den Bürgern entsprechende Beteiligungsverfahren zu garantieren“ (Vetter 2008: 13) (Wirksamkeit). Die Abbildung 2 zeigt hierzu eine Einteilung konkreter Verfahren, wobei auch

repräsentativ-demokratische Prozesse (Wahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Mitarbeit in Parteien) von Vetter hinzugezählt wurden.

Abbildung 8: Ausgewählte lokale Beteiligungsformen nach ihrer Repräsentativität, ihrer Informationsdichte sowie ihrer Wirkungsgarantie (letzteres kursiv gedruckt, wenn hoch) (Quelle: Vetter, 2008: 12).

		Repräsentativität der Interessenartikulation		
		niedrig		hoch
Informationsdichte der artikulierten Interessen	niedrig	Beteiligung an Anhörungen oder Einwohnerversammlungen		<i>Wahl der lokalen Räte und Bürgermeister</i>
	hoch	Kontakte zu Verwaltung und Politik	Mitarbeit in Parteien Beteiligung an Mediationen, an Bürgerpanels, in Planungszellen, ...	<i>Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid</i>

Der Grad der Erfüllung dieser Merkmale hängt von der Art des Beteiligungsrechtes ab, das ein Verfahren gewährt. Unterschieden werden kann zwischen Informations-, Artikulations- und Entscheidungsrechten. Grundsätzlich findet Bürgerbeteiligung zwar erst statt, wenn ein Verfahren einen politischen Input liefert (Nanz/Fritsche 2008: 32). Eine Minimaldefinition von politischer Partizipation verdeutlicht dies: „Action by ordinary citizens directed towards influencing some political outcomes“ (Teorell/Torcal/Montero 2007: 336). Oftmals werden aber Veranstaltungen, in denen die Informationsfunktion dominiert aber eine Möglichkeit der Einflussnahme fehlt, auch als Bürgerbeteiligung bezeichnet. Aufgrund der faktischen Vermischung werden hier alle drei Formen von Rechten berücksichtigt und hinsichtlich ihrer Repräsentativität, Informationsdichte und Wirkungsgarantie eingeordnet.

Entscheidungsrechte

Als Entscheidungsrechte können Verfahren der Mit-Entscheidung oder Co-Governance gelten. Sie stellen nach Nanz und Fritsche die höchste Stufe der Bürgerbeteiligung dar (2012: 33-35). Hierbei handelt es sich insbesondere um direktdemokratische Verfahren, in denen die Bürgerinnen und Bürger verbindlich um präzise eingegrenzte Sachfragen entscheiden. Dialogische Verfahren erreichen dagegen kaum diese Stufe, sondern besitzen nur unter bestimmten Umständen dieses Potential (Nanz/Fritsche 2012: 35). Direktdemokratische Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind sowohl eher präzise im Inhalt, repräsentativ in der Beteiligung und eher wirkungsvoll im Ergebnis. Ihre Anwendung auf kommu-

naler Ebene hat zwar in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen, ist aber immer noch vergleichsweise spärlich in Deutschland vertreten. Insgesamt stellen also die Entscheidungsrechte im Sinne einer Bürgerbeteiligung die Instrumente mit der größten Tragweite dar.

Artikulationsrechte

Streng genommen sind Artikulationsrechte keine neuen Rechte, die z.B. durch eine Bürgerbeteiligungssatzung eingeführt werden könnten. Denn in einer freiheitlichen Demokratie gehören jegliche Artikulationsrechte zu den Grundrechten. Im vorliegenden Kontext handelt es sich eher um spezielle Fora, die geschaffen werden, um den Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten zu geben, ihre Interessen gegenüber der repräsentativen Politik und Verwaltung zu artikulieren. Gemeint sind auch spezielle Artikulationskanäle, mit denen Themen auf die Agenda von Entscheidungsinstitutionen gesetzt werden können.

Je nach Ausgestaltung und Kontext können diese Artikulationsrechte zwar keinen formalen, aber zumindest (indirekten) politischen Einfluss über die Bereicherung öffentlicher Debatten ausüben (Nanz/Fritsche 2012: 33-34). Dies kann wiederum Handlungsdruck auf die repräsentativen Entscheider erzeugen. Besteht ein Zwang zur Rechenschaft über die Verwendung entsprechender Konsultationsergebnisse ist die Hürde höher, diese „Empfehlungen“ der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen miteinzubeziehen.

Als wenig informationshaltig, repräsentativ und wirkungsvoll werden von Vetter Anhörungen und Einwohnerversammlungen eingeschätzt (Vetter, 2008: 15). Die Bürgerinnen und Bürger können sich hier individuell äußern, es findet aber in der Regel keine Bündelung der Ansprüche statt. Daher ist der politische Verpflichtungsgrad für die Akteure aus Politik und Verwaltung in der Folge solcher Veranstaltungen auch eher gering (geringe Wirksamkeit). Zugleich erscheinen in der Regel nur diejenigen, die von einem bestimmten Thema auch direkt betroffen sind. Dasselbe gilt in der Regel auch für die Beteiligung an Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Protesten oder die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, die allerdings im engeren Sinne keine Instrumente der formal organisierten Bürgerbeteiligung sind und daher hier nicht betrachtet werden.

Die Beteiligung an Mediationen, Planungszellen oder Bürgerpanels gilt als stark ressourcenabhängig, was Vetter zu Folge ebenfalls die Repräsentativität einschränkt (Vetter, 2008: 15). Man könnte hier sogar noch weitergehen als Vetter und diese speziellen Verfahren auf die unterste Repräsentativitätsstufe einordnen. Ihr Vorteil liegt dagegen vor allen Dingen in der

Möglichkeit der Erarbeitung von recht präzisen Anforderungskatalogen für die repräsentative Politik. Die formale Wirksamkeit dürfte dabei zwar in der Regel fehlen, allerdings kann von einer gewissen politischen Verbindlichkeit ausgegangen werden; je nachdem wie öffentlichkeitswirksam entsprechende Verfahren stattgefunden haben. So schreiben Nanz und Fritsche, dass durch die Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung der Handlungsdruck auf die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger steigen kann (Nanz/Fritsche 2012: 33). Insgesamt stellen die Artikulationsrechte also Instrumente mittlerer Tragweite dar, was die Repräsentativität, Effektivität und Information anbetrifft. Alle drei Aspekte können je nach Kontext stark variieren.

Informationsrechte

Da im Kontext von Bürgerbeteiligung eben auch häufig Informationsrechte eine Rolle spielen, werden sie von Nanz und Fritsche explizit berücksichtigt, während Vetter diese gar nicht hierzu zählt. Nanz und Fritsche sprechen hier kritisch von „Informationsveranstaltungen mit partizipativem Anstrich“ (2012: 13), wobei allerdings die Grenze zu den Artikulationsrechten in Form von Bürgerversammlungen realistischer Weise sehr durchlässig sein kann. Ein (bescheidener) Effekt dieser Informationsrechte wird zumindest in der Qualifizierung persönlicher Kompetenzen gesehen (Nanz/Fritsche 2012: 33). Findet aber eine engere Definition von politischer Beteiligung als direkte Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungen Anwendung, dann wären solche reinen Informationsrechte einem Vorbeteiligungs-Raum zuzuweisen, in dem allerhöchstens die Grundlagen für effektive politische Partizipation gelegt werden. Im Sinne einer Bürgerbeteiligung stellen Informationsrechte Instrumente geringster Tragweite dar.

5. Die Gießener Verfahren

5.1. Typologie der Verfahren der BBS

Wie lassen sich die Instrumente der Gießener Bürgerbeteiligung, wie sie in der Satzung und den Leitlinien festgehalten sind, hinsichtlich ihrer Tragweite und ihres Potentials einordnen? Dazu wird die oberhalb vorgenommene Einteilung in Entscheidungs-, Artikulations- und Informationsrechte herangezogen. Sechs verschiedene Instrumente können hier unmittelbar unterschieden werden. Dazu kommen noch die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die sich aus der Hessischen Gemeindeordnung ergeben (siehe 3.1.). Sie gehen zwar nicht auf die Gießener Bürgerbeteiligungssatzung zurück, gehören aber zum Gesamtbild der Verfahren und stellen vergleichsweise repräsentative, präzise und auch wirksame Instrumente der Bürgerbeteiligung dar. Das macht sie in gewisser Weise zur Kontrastfolie zu den weiteren Beteiligungsmöglichkeiten.

Tabelle 2: Verfahren der Beteiligungssatzung (fett markiert weist auf starke Rechte in der entsprechenden Kategorie hin) sowie nach der Hessischen Gemeindeordnung.

Entscheidungsrechte	Artikulations- und Konsultationsrechte	Informationsrechte
/	§ 6 Besonderes Einsichtsrecht	§3 Vorhabenliste
/	§ 8 Bürgerfragestunde	§ 8 Bürgerfragestunde
/	§ 9 Bürgerversammlung	
/	§ 10 Bürgerantrag	
/	§ 11 Befragungen	
Nach HGO		
§8 HGO Bürgerbegehren und Bürgerentscheid		

§3 und § 6: Vorhabenliste und besonderes Einsichtsrecht

Der erste Punkt bezieht sich auf das Recht auf Einsicht in die Unterlagen zu allen Vorhaben, die von der Stadt in die Vorhabenliste aufgenommen werden. Die Vorhabenliste selbst ist geregelt in §3, während die Bedingungen der Einsicht in §6 ausgeführt sind. Die Vorhabenliste listet Projekte der Stadt auf, die von den zuständigen Ämtern mit Hintergrundinformationen versehen und auch von diesen Ämtern ausgewählt und umgesetzt werden. Im Kern

soll jeder Bürgerin und jedem Bürger auf formlosen Antrag hin Einsicht in die aktuell laufenden Vorhaben gewährt werden. „Über diese Vorhaben soll frühzeitig informiert werden, dass Anregungen und Kritik noch berücksichtigt werden können. Die Liste soll Auskunft darüber geben, ob eine Bürgerbeteiligung überhaupt vorgesehen ist“ (Leitlinien, S. 5).

Hierbei handelt es sich also um ein individualisiertes Informationsrecht, das im engeren Sinne nichts mit Bürgerbeteiligung zu tun hat. Nach Auskunft des Büros für Bürgerbeteiligung hat innerhalb der ersten zwei Jahre nach Einführung der Bürgerbeteiligungssatzung kein einziger Gießener Bürger von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Allerdings gibt es in der praktischen Anwendung in diesem Zusammenhang eine funktionale Erweiterung, die dem Einsichtsrecht in die Vorhaben der Stadt zumindest eine niedrigschwellige Konsultationsfunktion zukommen lässt. Nach einer Registrierung können Bürger die Vorhaben online kommentieren und auf diese Weise miteinander und mit Vertretern der Stadt in einen Dialog treten. Eine Berücksichtigung individueller Kommentare sehen die Satzung und auch die Leitlinien nicht vor.

§ 8 Bürgerfragestunde

Die Bürgerinnen und Bürger haben nach §8 der Beteiligungssatzung die Möglichkeit, Fragen, Anregungen und Wünsche an die Gießener Stadtverordnetenversammlung zu richten.⁷ Der Magistrat verpflichtet sich, zu diesen Eingaben Stellung zu beziehen, und bietet in einer mündlichen Verhandlung zu jeder Stellungnahme zwei zusätzliche Rückfragen an. Hierbei handelt es sich sowohl um ein Informationsrecht sowie um ein sehr schwaches Artikulations- bzw. Konsultationsrecht. Die Tatsache, dass der Magistrat Stellung nehmen muss, stellt nur sicher, dass entsprechende Eingaben nicht versanden. Eine Wirksamkeit ist hiermit nicht verbunden. Je nachdem, ob es sich allerdings um eine Frage, oder eine Anregung handelt, kann der Informationsgehalt doch sehr hoch sein: Die Repräsentativität ist dagegen wahrscheinlich sehr gering, da es sich um individuell vorgetragene Eingaben handelt.

§ 9 Bürgerversammlung

Die Bürgerversammlung kann von einem Prozent der Bürgerschaft, mindestens aber von 50 Personen ausgelöst werden. Diese können die Zusammenkunft der Gießener Bürgerschaft

⁷ Dieses Verfahren entspricht §31 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung.

innerhalb einer Frist von zwei Monaten einfordern. Die Einberufung einer Bürgerversammlung setzt automatisch ein Moratorium in der betreffenden Angelegenheit in Kraft. Sechs Wochen vor und nach der Versammlung dürfen keine Entscheidungen in der Sache getroffen werden. Dies soll verhindern, dass schon Fakten geschaffen werden, bevor es überhaupt zur Zusammenkunft kommt. Entscheidend ist allerdings, dass die tatsächliche Wirksamkeit von in der Versammlung getroffenen Entscheidungen in der Satzung unklar geregelt sind. Dort heißt es, dass die Stadt die Ergebnisse auswertet, was unverfänglich ist.

Entscheidend ist der Passus, in dem sich die Stadt verpflichtet, die Ergebnisse „bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen“. Dies kann einerseits bedeuten, dass die Stadt die Ergebnisse der Versammlung eins zu eins übernimmt. Dies kann aber auch bedeuten, dass die Ergebnisse in einem Abwägungsprozess berücksichtigt werden, aber dennoch die Entscheidung anders ausfällt. Dies kann drittens auch bedeuten, dass Ergebnisse der Versammlung partiell berücksichtigt werden. Die Verbindlichkeit ist faktisch also nicht gegeben, was dieses Instrument zu einem Artikulations- und Konsultationsverfahren macht.

Abbildung 9: Verfahren der Bürgerbeteiligungssatzung nach ihrer Repräsentativität, Informationsdichte sowie Wirkungsgarantie (letzteres kursiv gedruckt, wenn hoch – aber nicht zutreffend bei den vorliegenden Verfahren) (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Vetter 2008: 12).

		Repräsentativität der Interessenartikulation	
		niedrig	hoch
Informationsdichte der artikulierten Interessen	niedrig	Arbeitskreis Bürgerbeteiligung	§9 Bürger- versammlung
	hoch	§6 Besonderes* Einsichtsrecht §8 Bürger- fragestunde §10 Bürger- antrag	§11 Bürger- befragungen

Anreize für Bürger, sich über das Instrument der Bürgerschaftsversammlung zu engagieren, werden durch die unklare Definition zumindest nicht gestärkt. Hinzu kommt noch, dass es keine Modalitäten über das Prozedere der Versammlung gibt. Wären zum Beispiel abschließende Abstimmungen aller Bürgerinnen und Bürger über konkrete Vorlagen vorgesehen, dann würde es zumindest eine klare Handlungsanleitung für die repräsentative Politik und

Verwaltung geben. Dass die Stadt zumindest Rechenschaft über den Umgang mit den Ergebnissen der Versammlung, wie auch immer diese ausfallen mögen, ablegen muss, erhöht zumindest das politische Gewicht der Versammlung. Die Bürgerversammlung als Konsultationsinstrument ist also als inhaltlich wenig präzise im Ergebnis, wenig repräsentativ und politisch höchstens indirekt wirksam einzustufen.

Am 24. Januar 2017 hat der Gießener Magistrat einige bisherige Vorgaben der Bürgerbeteiligungssatzung geändert und dies auch in seiner Geschäftsordnung verankert. Der Magistrat verpflichtet sich nun, innerhalb von drei Monaten über das Ergebnis einer Bürgerschaftsversammlung, zu beraten.

§ 10 Bürgerantrag

Mindestens 50 Personen und/oder ein Prozent der Bürgerschaft erhalten das Recht Anträge an den Magistrat zu stellen, der diese wiederum an das zuständige Organ weiterleitet, welches in seiner nächsten Sitzung über den Antrag berät und per Satzung dazu verpflichtet wird, vorläufig keine Entscheidung und Maßnahme zu treffen, die eine Umsetzung des Bürgerantrags beeinflussen könnten. Durch diesen Bürgerantrag werden Personen dazu befähigt die Agenda der Entscheidungsorgane mit ihren Vorlagen zu beeinflussen. Bürgeranträge sind dabei gleichberechtigt mit regulären Anträgen in den entsprechenden Gremien. Die finale Entscheidung über einen solchen Antrag verbleibt allerdings bei den repräsentativen Organen. Die beantragenden Bürgerinnen und Bürger werden also mit „ihren“ Vertretern in den Ortsbeiräten und dem Stadtparlament hinsichtlich des Agenda-Settings gleichgestellt.

Die potentielle Repräsentativität dieses Verfahrens ist gering, da es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit um einzelne organisierte Interessen handelt, die dieses Instrument nutzen können. Dafür ist die Informationsdichte (im Sinne der Anforderungsübermittlung von Bürgerschaft zur Politik/Verwaltung) maximal hoch, da es sich um konkret ausformulierte Anträge handelt. Die Wirksamkeit liegt allerdings wieder eher im politischen Bereich. Die Mitglieder in den Entscheidungsgremien müssen bei den entsprechenden Abstimmungen inhaltlich Farbe bekennen und können dementsprechend auch hinterher für ihre Positionen politisch verantwortlich gemacht werden. Da die Bürgerinnen und Bürger aber selbst keine Entscheidungsbefugnisse erhalten, handelt es sich um ein starkes Artikulationsinstrument.

Auch bezüglich des Bürgerantrags hat der Magistrat am 24. Januar 2017 die Vorgaben der Bürgerbeteiligungssatzung geändert und seine Geschäftsordnung entsprechend geändert.

Seitdem verpflichtet sich der Magistrat, über Bürgeranträge nach Möglichkeit in einer öffentlichen Sitzung zu beraten.

§ 11 Befragungen

Das fünfte Instrument stellen die Befragungen dar. In der Satzung ist festgehalten, dass diese anlassbezogen durchgeführt werden und repräsentativ sein sollen. Entsprechende Umfragen fanden bereits im Vorfeld der Landesgartenschau im Jahr 2014 Anwendung ebenso wie zu den Themen Kommunalen Schuttschirm und Nahverkehrsplan. Befragungen sollen laut Satzung der Stadtverordnetenversammlung als zusätzliche Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden. Es handelt sich also um ein sehr allgemeines Artikulations- und Konsultationsinstrument, das per Definition schon eine sehr hohe Repräsentativität aufweist sowie sehr konkrete Informationen von der Bürgerschaft zur repräsentativen Politik und zur Verwaltung übermitteln kann. Die faktische Wirksamkeit ist aber wahrscheinlich wieder eher gering.

Büro für Bürgerbeteiligung

Die Einrichtung des Büros für Bürgerbeteiligung wird im Punkt b der Leitlinien erläutert. Demnach soll es als Koordinierungsstelle zwischen Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung fungieren. Genannt wird hier die Situation, dass in einem bestimmten Fall keine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist, diese aber gewünscht wird. In diesem Fall soll das Büro für Bürgerbeteiligung diese Wünsche aufnehmen und deren Umsetzung prüfen.

AK Bürgerbeteiligung

Der Arbeitskreis Bürgerbeteiligung ist zwar in der Satzung als Instrument nicht festgeschrieben, erfüllt aber faktisch eine analoge Funktion zu den oben genannten Verfahren. Seine Funktion ist in den Abschnitten g und i der Leitlinien zu den Überschriften Qualitätssicherung der Prozesse und Evaluation und Reflektion festgehalten. Dahinter steht die Absicht im Prozess der Einführung von Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung eben behutsam vorzugehen und die Instrumente und Strukturen den tatsächlichen Gegebenheiten in der Stadt anzupassen. Die Reflektion und Evaluation ist ein wichtiger Punkt im Sinne einer Politik des Lernens und daher in jedem Fall begrüßenswert.

Der AK Bürgerbeteiligung setzt sich paritätisch aus jeweils drei Vertretern der Politik, der Verwaltung und der Bürgerinnen und Bürger zusammen, wobei die Oberbürgermeisterin als Vertreterin der Verwaltung an den Sitzungen teilnimmt. Vereinbart wurde, diese Regelung

nach einem Jahr intern zu evaluieren. Trotz vielfach geäußerter Kritik wurde an dieser Organisationsweise festgehalten. Von der Seite der Bürgerinnen und Bürger waren ursprünglich Lebenswertes Gießen⁸, die Lokale Agenda 21⁹ und der Nordstadtverein¹⁰ vertreten. Der Oberbürgermeisterin war es ein besonderes Anliegen, diejenigen Gießener Akteure anzusprechen und für eine Mitarbeit im AK zu bewegen, die in der Stadt auch besonders aktiv und sichtbar waren. Die Berücksichtigung des Vereins Lebenswertes Gießen und der Lokalen Agenda war daher völlig logisch. Gleichzeitig war man sich auf Seiten der Stadt bewusst, dass die Konstellation im Arbeitskreis zu Konflikten führen könnte; man hat dies aber bewusst in Kauf genommen. Auf der Seite der politischen Parteien sind die Fraktionen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen und auf der Seite der Verwaltung sind neben der Oberbürgermeisterin die Vertreterinnen und Vertreter aus dem Stadtplanungsamt und der Verkehrskoordination im AK Bürgerbeteiligung vertreten.

⁸ Der Verein Lebenswertes Gießen e.V. (LG) existiert seit 2007 und hat sich seitdem zur deutlich wahrnehmbaren und kritischen Stimme der Gießener Bürgerschaft entwickelt. Dem eigenen Anspruch nach möchte der Verein Gießen verbessern, Transparenz in der Öffentlichkeit schaffen und sich mit eigenem Know-how in städtebauliche Planungsprozesse einbringen (Interview Lebenswertes Gießen e.V. v. 15.6.2016). Inhaltlicher bzw. räumlicher Schwerpunkt des Vereins ist das Gießener Südviertel. Hier hat man sich intensiv am Bau des Technologie- und Gewerbepark Leihgesterner Weg sowie an den Bauvorhaben am ehemaligen RKH-Gelände („Gleisdreieck Aulweg“) oder beim alten Poppe-Gelände am Leihgesterner Weg beteiligt. Aber auch stadtteilbezogene Ereignisse wie die Baumfällungen an der ehemaligen Bergkaserne im Osten der Stadt oder gesamtstädtische Planungen wie das Gießener Wohnraumversorgungskonzept wurden bzw. werden genauestens verfolgt. Der Verein trifft sich in der Regel wöchentlich, um über aktuelle Ereignisse zu diskutieren. Er ist in der Gießener Öffentlichkeit vielfach präsent und bekannt, organisiert Infoabende und Begehungen aktueller Bauvorhaben und meldet sich häufig über Gastkommentare in der Gießener Lokalpresse zu Wort. Zudem haben sich fünf Mitglieder des Vereins teilweise mehrfach an der Kommentierung der Satzungs- und Leitlinienentwürfe beteiligt oder eine Anfrage zur Bürgerfragestunde eingereicht.

⁹ Die Lokale Agenda besteht aus 8 Gruppen und setzt sich für eine nachhaltige Stadtentwicklung ein, indem man bei städtebaulichen Veränderungsprozessen auf die Einhaltung von Umwelt- und Naturschutzstandards aufmerksam macht bzw. auch mit eigenen Projekten für eine langfristige Verbesserung von Lebensbedingungen und städtischem Erscheinungsbild sorgt (vgl. Magistrat der Universitätsstadt Gießen 2011). Beispiele sind die jährliche Open-Air-Kunstaktion „Fluss mit Flair“ an der Wiesseck oder Aktivitäten der Gruppen „Wohnen für Generationen“, „Energie“ und „Korridore“. Nicht zuletzt im Rahmen der Landesgartenschau im Jahr 2014 waren die einzelnen Agenda-Gruppen besonders aktiv. Die Lokale Agenda 21 steht in engem Kontakt mit der Gießener Politik und Verwaltung. Das „Büro Bürgerbeteiligung und Lokale Agenda 21“ dient dabei als Schnittstelle, Koordinator und Ansprechpartner, während der Agenda-Rat als oberstes Gremium über Anträge und Beschlussvorlagen an die Stadtverordnetenversammlung berät.

¹⁰ Der 2008 gegründete Nordstadtverein ist im gleichnamigen Stadtteil Gießens fest verankert und vielfältig aktiv. Die Gießener Nordstadt ist ein besonders dicht bebauter, östlich der Lahn gelegener Stadtteil, in dem nach Auskunft einer Mitarbeiterin des Vereins Menschen aus über 70 Nationen zusammenleben (Interview Nordstadtverein v. 10.9.2016). Zentraler Anlaufpunkt und Veranstaltungsort ist das Nordstadtzentrum, das als Begegnungsstätte dient und in dem vielfältige Beratungs- und Unterstützungsleistungen, wie Versammlungen, Workshops und Bildungsangebote ermöglicht werden. Der Verein engagiert sich darüber hinaus sehr im Bereich der stadtteilbezogenen Stadterneuerung und -sanierung. So wurde etwa das Konzept „Flußstraßenviertel“ in das Städtebauförderprogramm „Die soziale Stadt – Investitionen ins Quartier“ aufgenommen und soll langfristig bauliche Veränderungen und die Schaffung von Freizeiflächen vorantreiben.

Die Repräsentativität des AK als Sprachorgan der Bürgerschaft ist sehr gering, da gezielt einzelne Organisationen aus der Zivilgesellschaft inkorporiert wurden. Moderiert und protokolliert werden die Sitzungen vom zuständigen Mitarbeiter des Büros Bürgerbeteiligung und Lokale Agenda 21. Er ist auch zwischen den Sitzungen als Koordinator und Ansprechpartner tätig und begleitet im Team mit weiteren Verwaltungs- und Öffentlichkeitsmitarbeitern den gesamten Prozess der Bürgerbeteiligung. In der konstituierenden Sitzung des Arbeitskreises haben sich die Mitglieder auf nicht-öffentliche Treffen im vierteljährlichen Rhythmus geeinigt und zudem eine Vertraulichkeit vereinbart. Die Protokolle dazu sind online verfügbar.

Die Leitlinien definieren die Funktion des Arbeitskreises folgendermaßen: „Aufgabe des Arbeitskreises ist es, die Anwendung der Leitlinien und Satzung zu überwachen, insbes. Impulse für Beteiligungsverfahren zu geben, Diskussionen zu kanalisieren und Beispiele zu bewerten.“ (S.4). Der Arbeitskreis fungiert demnach als ein prozessbegleitendes Gremium, das selbst keine konkreten Vorschläge für Projekte unterbreitet. Damit handelt es sich bei dem Arbeitskreis, wenn man so will, um das zentrale Steuerungs- und Koordinierungsorgan der neuen Bürgerbeteiligung in der Stadt Gießen. Hier mischen sich also verschiedene Aufgabentypen. Einerseits soll der AK die Prozesse der Beteiligung „überwachen“, was eine vergleichsweise harte Formulierung ist. Dies gleicht einer Sicherungsfunktion, um die Satzung und Leitlinien in Takt zu halten. Über Eingriffs- oder Sanktionsmaßnahmen verfügt der AK allerdings nicht. Andererseits soll der AK produktiv wirken und Impulse für Beteiligungsverfahren geben. Das alles setzt voraus, dass die beteiligten Akteure die entsprechenden Prozesse gleich bewerten. Ansonsten würden verschiedene Signale aus demselben AK kommen, der dann nur die Summe von Einzelmeinungen wäre.

Es wird also nicht ganz klar, was genau der Sinn des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung ist. Da es von Anfang an nicht zu erwarten war, dass der AK als geschlossener Akteur nach Außen auftritt, sind „härtere“ Maßnahmen wie die Überwachung und gemeinsame Bewertung von Vorgängen eher schwierig, denn vermutlich treffen gerade im AK unterschiedliche Sichtweisen aufeinander. Auf welcher Ebene soll der AK also arbeiten? Geht es um prinzipielle oder themenbezogene Fragen, die hier geklärt werden sollen? Wenn es um die Bürgerbeteiligung als solche gehen soll, dann macht eine statische Besetzung Sinn. Wenn aber fallbezogen gearbeitet werden soll, dann muss diese eben flexibel angepasst werden. Die Fragen, die sich hieraus für die Evaluation ergeben, lauten: Welche Funktion wird dem AK von seinen Teilnehmerinnen und Teilnehmern zugewiesen? Wo bestehen gemeinsame Sichtweisen, wo Unterschiede? Welche Instrumente des AKs sind benutzt worden und mit welchem Ziel?

Welche produktiven Impulse sind vom AK ausgegangen? Worin lag seine Hauptfunktion seit seiner Einsetzung?

Hinsichtlich der Informationsdichte sind allerdings zwei funktionale Varianten möglich. Stehen einerseits allgemeine Fragen der Bürgerbeteiligung im Vordergrund der Arbeitsweise des AKs, ist das inhaltliche Feedback logischerweise sehr unspezifisch. Sind andererseits die repräsentierten Bürgergruppen selbst Teil eines Vorhabens oder verstehen sich als Informationsübermittler für andere in bestimmten Vorhaben beteiligte Gruppen, kann der Informationsgehalt wiederum sehr hoch sein. Was schließlich die Wirksamkeit anbetrifft, steht zunächst im Vordergrund, dass der AK kein offizielles Beschlussorgan ist. Allerdings steht seine Funktion unter öffentlicher Beobachtung (siehe unten), was seiner Funktion doch ein gewisses politisches Gewicht verleiht. Insofern kann zumindest über den AK Einfluss auf die politische Agenda genommen werden. In der Summe handelt es sich also um ein Konsultations- und Artikulationsinstrument mit potentiell politisch moderatem Einfluss.

5.2. Passen Beteiligungsverfahren und Ziele?

Input-Dimension

Hinsichtlich der Verstärkung des Inputs, und zwar sowohl in Quantität und Qualität, zeigen sich schnell starke Einschränkungen. Selbstverständlich sind in der deutschen Demokratie auf ihren verschiedenen Ebenen alle Bürgerinnen und Bürger zur politischen Partizipation berechtigt, eingeladen und auch aufgerufen, so natürlich auch in Gießen. Allerdings begünstigen die installierten Instrumente aufgrund ihrer hohen Beteiligungsschwellen wohl vor allem Dingen diejenigen, die sowieso schon politisch aktiv, informiert und fähig sind. Diese finden sich häufig als Speerspitzen in kleinen zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Bürgerinitiativen an verantwortlicher Stelle. Von den fünf oberhalb dargestellten Instrumenten weisen nur die Bürgerbefragungen nach §11 eine potentiell hohe Repräsentativität auf. Ausgerechnet die Befragung ist aber politisch wenig effektiv. Genau dieses Problem kann aber die Wertigkeit der Beteiligung aus Sicht der Bürger senken und damit letztendlich dem Ziel der Erhöhung der demokratischen Anerkennung der Politik in der Stadt zuwiderlaufen. Bei den anderen Verfahren sind die faktischen Hürden der Partizipation als vergleichsweise hoch einzuschätzen, so dass von einer selektiven Wirkung auszugehen ist. Allenfalls ist noch die

Bürgerversammlung zu nennen, die zumindest das Potential hat, eine breitere Bevölkerungsgruppe anzusprechen.

Tabelle 3: Übersicht der Leistungsschwerpunkte der Verfahren der Bürgerbeteiligungssatzung (Quelle: Eigene Darstellung).

	Einsichtsrecht	Bürgerfragestunde	Bürgerversammlung	Bürgerantrag	Befragungen	AK Bürgerbeteiligung
Input			x		X	
Vermittlung		x	x	x	X	x
Output		x		X	x	x

Erklärung: Großes ‚X‘ signalisiert direkten und starken Zusammenhang, kleines ‚x‘ einen schwachen oder indirekten Zusammenhang.

Vermittlungs-Dimension

Abgesehen vom Einsichtsrecht haben zunächst grundsätzlich alle Verfahren das Potential zu einer sachlichen und inhaltsbezogenen Vermittlung von Politik beizutragen. Das eingeführte Informationsrecht sieht keine vertiefte politische Auseinandersetzung vor. Damit wird auch kein Raum geschaffen, in dem eine solche demokratische Kultur im Umgang mit anderen gepflegt werden könnte, wie dies zumindest bei den anderen Verfahren theoretisch der Fall ist. Wenn aber das Ziel genommen wird, das Verhalten der Akteure zu Gunsten eines kooperativen demokratischen Miteinanders zu verändern, muss realistischer Weise anerkannt werden, dass ein tatsächlicher Erfolg in dieser Hinsicht nicht allein mit einigen Instrumenten der Bürgerbeteiligung zu erreichen ist. Zudem ist die Zeitspanne seit Einführung der Instrumente viel zu kurz. Eine vertrauensvolle und funktionierende demokratische Kultur muss langsam wachsen und sorgsam gepflegt werden. Einfluss haben hier auch etablierte Konfliktmuster in der Stadt oder persönliche Beziehungen.

Hinsichtlich der Sorgsamkeit kann zumindest auf einen Unterschied im Vergleich der Verfahren hingewiesen werden. Während vier von sechs Verfahren sehr detailliert geregelt und damit in ihrem Ablauf und Beitrag recht einsehbar sind, gilt dies nicht für die Bürgerversammlung und den Arbeitskreis Bürgerbeteiligung. Wie oben bereits ausgeführt, gibt es beim AK Unklarheiten bei der Funktion, aus denen eben Probleme entstehen können, die anderen Zielen zuwiderlaufen können. Bei der Bürgerversammlung ist andererseits nicht klar geregelt, worauf diese hinausläuft oder ob es eventuell sogar Abstimmungen geben

kann. Dieses Vakuum kann wiederum ganz unterschiedlichen Erwartungshaltungen an dieses Verfahren Raum geben, woraus wiederum funktionale Spannungen entstehen können. Eine klare Verregelung der Prozesse kann einem solchen Problem vorbeugen.

Bei der Bewertung des Aspektes ‚Ergebnisoffenheit‘ kommt es sehr auf den gewählten Standpunkt an. Fakt ist, dass bei vier Beteiligungsformen das Ergebnis des Beteiligungsprozesses tatsächlich offen ist, d.h. es ist nicht gesagt, dass der Input durch die Bürgerinnen und Bürger auch umgesetzt wird. Aus Sicht einer Bürgerschaft, die auch mehr direkt entscheiden will, kann diese Art der Ergebnisoffenheit demnach negativ interpretiert werden. Aus Sicht der repräsentativen Politik kann die Interpretation dagegen genau anders herum ausfallen, da so das Primat der politischen Entscheidung bei ihr bleibt. Die Ergebnisoffenheit kann also hier mit der Wirksamkeit verknüpft werden, die bei allen Formen niedrig oder allerhöchstens moderat ist, weil es sich um Informations- und Artikulationsrechte und nicht um Entscheidungsrechte handelt.

Output-Dimension

Hierbei kann gelten, dass der inhaltliche Input durch Bürgerbeteiligung besser umzusetzen (und damit auch wirksamer) ist, je konkreter er kommuniziert wird. Von den fünf vorhandenen Instrumenten können allerdings nur zwei in dem Bereich einer hohen Informationsdichte verortet werden und zwar die Bürgerbefragungen und der Bürgerantrag. Hierbei handelt es sich um konkrete Vorlagen aus denen auch unmittelbar Rückschlüsse für politische Entscheidungen gezogen werden können. Mit dem Bürgerantrag handelt es sich also wieder um eines der stärkeren Artikulations- und Konsultationsrechte, auch wenn die Repräsentativität sehr gering ist. Bei der Bürgerfragestunde hängt der Nutzen für den Politikoutput davon ab, inwiefern auch hier inhaltliche Eingaben gemacht und nicht tatsächlich nur Fragen gestellt werden. Das gilt in gewisser Weise auch für den AK Bürgerbeteiligung. Einzig bei der Bürgerversammlung, wie sie in ihrer jetzigen Form besteht, sind kaum konkrete Handlungsempfehlungen zu erwarten, die auch verbindlich in die Politikformulierung miteinfließen könnten. Unter dem Strich scheinen die installierten Verfahren also eher dem Ziel der Informationsübermittlung als dem Ziel einer breiten Öffnung der politischen Prozesse in der Stadt gerecht werden zu können.

6. Effekte der Bürgerbeteiligung

6.1. Input-Dimension: Fehlende Breitenwirkung

Erster Bezugspunkt aller Bemühungen von Bürgerbeteiligung ist die Input-Dimension, die für die demokratische Anerkennung von Politik die Grundvoraussetzung ist. Für diese erste Dimension lässt sich im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung in Gießen eine fehlende Breitenwirkung attestieren. Dies gilt sowohl für die neuen Verfahren aus der Bürgerbeteiligungssatzung als auch für die bestehenden Möglichkeiten auf der Grundlage der Hessischen Gemeindeordnung. Sämtliche Verfahren sind nicht nur recht spärlich genutzt worden, sondern auch noch wenig in der Bürgerschaft bekannt. Zugleich zeigt sich eine Okkupierung durch bereits etablierte politische Eliten in der Stadt.

6.1.1. Nutzung der BBS-Instrumente

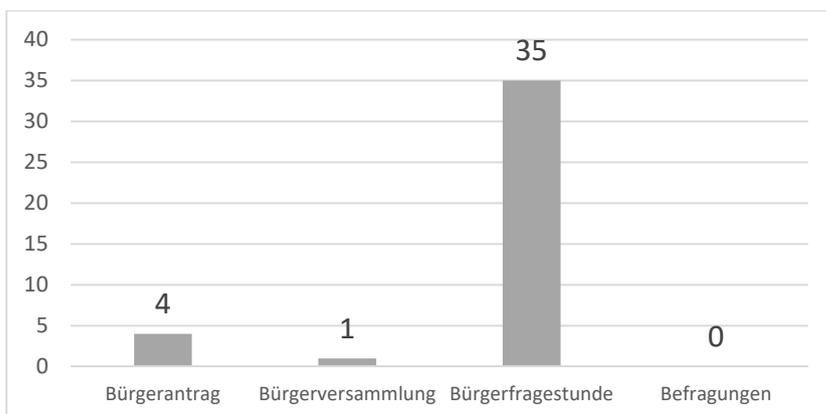
Die Intensität der Nutzung der verschiedenen Instrumente der formalisierten Gießener Bürgerbeteiligung nimmt sich insgesamt sehr bescheiden aus, wie die Abbildung 10 zeigt. Demnach hat es seit der Verabschiedung der Beteiligungssatzung im Jahr 2015 „nur“ vier Bürgeranträge gegeben. Eine Bürgerversammlung fand nur ein Mal statt, während die Bürgerfragestunde in 35 Fällen genutzt wurde. Repräsentative Befragungen hat es dagegen im Gesamtzeitraum keine gegeben. Dieser sehr langsame Start der Bürgerbeteiligung kommt dabei wohl nicht überraschend, denn der Umgang mit den Verfahren erfordert eine entsprechende Einarbeitung. Allerdings gibt es auch strukturelle Ursachen, auf die nach dem Überblick über die Fälle der Nutzung eingegangen wird.

Bürgerantrag

Seit Einführung der Bürgerbeteiligungssatzung sind vier Bürgeranträge von drei verschiedenen Interessengemeinschaften eingereicht worden. Die Anträge wurden im Mai, Juli und Oktober 2015 und somit direkt nach der Einführung der Bürgerbeteiligungssatzung gestellt. Seitdem hat es keine neuen Anträge mehr gegeben. Alle bisherigen Anträge wurden vom Magistrat an die zuständigen Ortsbeiräte weitergeleitet und dort behandelt.

Die beiden ersten Bürgeranträge stammen von der Interessengemeinschaft „Heide und obere Lützellindener Straße“ und dokumentieren gewisse Startschwierigkeiten des neuen Instruments. Der erste Bürgerantrag forderte inhaltlich, die Linienführung der Buslinie 1 zu ändern und die zu starke und unangemessene Belastung der Straßen, Bürgersteige und Anwohner zu verringern. Die detailliert ausformulierten Änderungsvorschläge beziehen sich auf ein Durchfahrverbot bestimmter Strecken, eine Reduzierung der Taktfrequenz der Busdurchfahrten, ein Nachtfahrverbot, die Inbetriebnahme einer zusätzlichen Haltestelle sowie einen veränderten Schulbusverkehr. Weil der erste Antrag zu fehlerhaft sei, empfahl der Vertreter der Bürgerinitiative selbst, diesen abzulehnen und einen zweiten, überarbeiteten Antrag zur Abstimmung zu stellen. Außerdem entwickelte sich eine Diskussion um die Frage, welches Gremium überhaupt über einen Bürgerantrag zu entscheiden habe und welche Kompetenzen der Ortsbeirat in diesem Prozess überhaupt besitze (Wetterauer Zeitung v. 27.7.2015). Zeitgleich mit dem Bürgerantrag hat die Interessengemeinschaft auch die Durchführung einer Bürgerversammlung beantragt.

Abbildung 10: Nutzungshäufigkeit der Instrumente der BBS (Quelle: Eigene Darstellung).



Der zweite überarbeitete Antrag wurde vom Ortsbeirat Kleinlinden am 13. Juli 2015 mehrheitlich beschlossen. Auch als Reaktion auf diesen ersten Bürgerantrag wurde am 12. Oktober 2015 ein „Gegen-Antrag“ durch die Interessengemeinschaft „Voller Erhalt der Bushaltestelle ‚Brüder-Grimm-Schule‘“ eingereicht und dem Kleinlindener Ortsbeirat am 18. November 2015 vorgelegt. Der Gegen-Antrag forderte, die genannte Bushaltestelle – trotz der beschlossenen Regulierung des Busverkehrs in dem Stadtteil - auch weiterhin alle 30 Minuten anzufahren, weil die Busverbindung unverzichtbar für die Anwohner sei. Die Verhandlung des Antrags verlief relativ kontrovers: Der Ortsvorsteher bezeichnete den Antrag als eine „inszenierte Maßnahme“, weil die – insgesamt gültige – Unterschriftenliste u.a. auch Namen von Bürgerinnen und Bürgern enthielt, die nicht in Gießen wohnen (vgl. Gießener Anzeiger

v. 19.11.2015). Außerdem verstoße der Bürgerantrag, so der Ortsvorsteher, gegen die im Juli erfolgte Beschlussfassung des Ortsbeirats zur Buslinienführung. Dem Antragsteller warf der Ortsvorsteher sogar eine „bewusste Spaltung (...) der Bürgerschaft“ vor. In der Abstimmung wurde der Antrag mehrheitlich abgelehnt.

Auch danach beschäftigten die Bürgeranträge die Gießener Lokalpolitik. Weil es der Ortsbeirat im Falle des ersten, beschlossenen Antrags vom 13. Juli 2015 versäumte, diesen auch der Stadtverordnetenversammlung vorzulegen, welche die letzte Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Bürgeranträge besitzt, holte dies der Gießener Magistrat im April 2016 nach. Der Magistrat empfahl dem Gießener Stadtparlament die Argumente beider Anträge und der Bürgerschaftsversammlung (siehe Absatz Bürgerschaftsversammlung) bei der Fortschreibung des Gießener Nahverkehrsplans zu berücksichtigen. Damit wolle man, so die Oberbürgermeisterin Grabe-Bolz (SPD), ein Zeichen setzen „für die Ernsthaftigkeit unserer Bürgerbeteiligung und auch dafür, dass wir uns zukünftig mit den Bürgeranträgen befassen werden“ (Pressemitteilung der Stadt Gießen, 15. April 2016). In einer namentlichen Abstimmung entschied sich die Stadtverordnetenversammlung am 14. Juli 2016 allerdings dagegen, die Beschlusslage des Kleinlindener Ortsbeirates in die Planungen des neuen Nahverkehrsplans aufzunehmen.

Ein vierter Bürgerantrag vom 1. Juli 2015 bezog sich auf eine Mitteilung der Flugaufsichtsbehörde im Regierungspräsidium Kassel (RPK) vom Mai 2015. Darin kündigte das RPK an, die Betriebserlaubnis des Flughafens Lützellinden zu erweitern und eine Landeerlaubnis auch für Ultraleicht-Flugzeuge zu ermöglichen, die nicht am Standort Lützellinden stationiert sind. Die Antragsteller des Bürgerantrags sahen darin die Gefahr eines zukünftig ansteigenden Fluglärms und forderten deshalb den Magistrat auf, beim RPK auf eine Rücknahme der geplanten Veränderungen hinzuwirken und zudem das Überfliegen von Wohngebieten als Ordnungswidrigkeit unter Strafe zu stellen.

Der Ortsbeirat Gießen-Allendorf unterstützte den Bürgerantrag in seiner Sitzung am 29. September 2015 einstimmig. Auch der Magistrat lehnte die Aufhebung der Lande- und Starteinschränkungen ab und stimmte dem Anliegen des Bürgerantrags zu. Damit ist diesem Bürgerantrag als einzigem der vier gestellten Anträge in vollem Umfang entsprochen worden.

Bürgerversammlung

In der Vergangenheit wurden in Gießen Veranstaltungen angeboten, die konzeptionell den Bürgerkonferenzen ähneln, zum Beispiel im Kontext der Landesgartenschau und dem Christoph-Rübsamen-Steg an der Lahn. Auf Grundlage der Bürgerbeteiligungssatzung liegt allerdings bislang nur ein Fall einer Bürgerversammlung vor.

Mit dem ersten Bürgerantrag vom 16. Mai 2015 stellte die Interessengemeinschaft „Heide und obere Lützellindener Straße“ zugleich einen Antrag auf Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung zum Thema Busverkehr der Linie 1 in Kleinlinden und Sicherheit für Schulkinder, Anwohner und Bürger. Die Versammlung fand fristgerecht am 21. Juli 2015 mit etwa 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in der Brüder-Grimm-Schule in Kleinlinden statt und wurde vom Ortsvorsteher geleitet.¹¹ Als Repräsentantin des Magistrats war Bürgermeisterin Weigel-Greilich (Grüne) anwesend, sowie auch der Leiter des Tiefbauamtes. Der Sprecher der lokalen Interessengemeinschaft fasste die bereits im Bürgerantrag formulierten Forderungen zusammen. Anschließend bekamen Anwohnerinnen und Anwohner die Gelegenheit, über ihre Alltagserfahrungen in diesem Zusammenhang zu berichten und mit den anwesenden Stadtverantwortlichen über mögliche Lösungswege zu diskutieren. Es wurde intensiv darüber debattiert, ob eine Herausnahme von Gelenkbussen die Verkehrssituation entspannen könnte, Haltestellen verlagert werden könnten, die Schadstoffbelastung in einem zumutbaren Rahmen abläuft und der Busverkehr auch für Gebäudeschäden verantwortlich gemacht werden könne (Gießener Anzeiger v. 23.07.2015).

Von Beobachtern wurde es dabei so wahrgenommen, dass sich an vielen Punkten Differenzen und teilweise gegensätzliche Auffassungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den anwesenden Stadtverantwortlichen auf der anderen Seite offenbarten. Die Bürgermeisterin hatte einem Bericht des Gießener Anzeigers zufolge hier keinen „leichten Stand“ (Gießener Anzeiger v. 23.07.2015). Sie wird in dem Bericht zudem mit der Aussage zitiert, dass die Sicherheit der Kinder in der Lützelinder Straße „durch die Eltern und nicht durch Schulbusse gefährdet“ werde (Gießener Anzeiger v. 23.07.2015). Auch Kritik an der Öffentlichkeitsarbeit des Magistrats wurde von Seiten der Bürgerinnen und Bürger offen

¹¹ Da die Veranstaltung vor dem Beginn der Evaluationsarbeit stattgefunden hat, kann in der Beschreibung auch nur auf andere Quellen und nicht auf eigene Beobachtungen zurückgegriffen werden.

ausgesprochen. Der Vertreter der Interessengemeinschaft wies diesbezüglich auf eine lückenhafte Kommunikations- und Informationspolitik der Stadt hin, dem die Bürgermeisterin mit Gegenargumenten widersprach.

Bürgerfragestunde

Das Instrument der Bürgerfragestunde wurde seit der Einführung der Bürgerschaftssatzung im März 2015 insgesamt 35-mal genutzt. Im ersten Jahr gab es 14 Anträge, im Jahr darauf 12 und im aktuellen Jahr sind bereits 9 Anträge (Stand: Ende April 2017) zu verzeichnen.¹² In formeller Hinsicht handelt es sich bei den Anträgen in den allermeisten Fällen um Anfragen zu einem bestimmten Thema, die dann mit etwa 3-5 Zusatzfragen weiter unterfüttert werden. Auch zeigt sich hier das bereits an anderer Stelle identifizierte Muster der Elitenbeteiligung. 16 der 35 Anfragen bzw. Anregungen wurden von einer Fünfergruppe gestellt, drei dieser Personen haben jeweils vier Anfragen eingereicht. In der Gesamtgruppe der Antragsteller befinden sich auch fünf Mitglieder von Lebenswertes Gießen.

Inhaltlich zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt im Bereich Städte- und Wohnungsbau, Verkehr und Umweltschutz. In 31 Fällen richtete sich die Eingabe aus der Bürgerschaft an den Ausschuss für Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr, drei Anträge wurden an den Haupt-, Finanz-, Wirtschafts-, Rechts- und Europaausschuss und ein Antrag an den Ausschuss für Soziales, Sport und Integration gerichtet.

Die überwiegende Mehrheit der Anträge befasst sich mit aktuellen Ereignissen und Vorhaben, bei denen die Bürgerinnen und Bürger vom Magistrat weiterreichende Erklärungen und Hintergrundinformationen wünschen. Antragsteller sind hier meist Anwohnerinnen und Anwohner, die von den entsprechenden Vorhaben betroffen sein könnten. Erfragt werden aber auch längerfristige Konzepte zur Stadtentwicklung, etwa hinsichtlich der Energieversorgung oder der Innenstadtverdichtung. Einige Anträge befassen sich zwar mit dem gleichen Sachgegenstand, etwa dem Thema Baumfällung oder konkreten Bebauungsplänen. In keinem der Fälle wurde jedoch eine Anfrage erneut oder in veränderter Form eingereicht. Ein womöglich dauerhaft schwelender Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Stadt lässt sich hier also nicht identifizieren.

In drei Fällen wurden anstelle einer Anfrage konkrete Anregungen und Wünsche mitgeteilt. Bis auf zwei Ausnahmen sind die Anträge in einem meist sachlichen Ton formuliert, wobei

¹² Informationen zur Bürgerfragestunde sind über das Parlamentsinfoportal auf der Homepage der Stadt Gießen abrufbar.

auch z.T. deutliche Kritik an Entscheidungen oder gar Äußerungen von Stadtverantwortlichen erhoben wird. Innerhalb der Gruppe der Antragsteller haben 5 Personen zwei oder mehr Anträge eingereicht. Insgesamt hat die Gruppe mit 18 Anträgen etwas mehr als die Hälfte aller Anträge eingereicht.

Die Antwort durch den Magistrat erfolgte fast immer innerhalb der gesetzten Frist von zwei Wochen nach Sitzung des zuständigen Ausschusses. Sofern in den Anträgen nicht die Oberbürgermeisterin direkt adressiert wurde, haben entweder die Bürgermeisterin oder einer der beiden Stadträte als Vertreter des Magistrats das Antwortschreiben verfasst. In einigen Fällen wurde dem Antragsteller bereits vor dem Sitzungstermin des Ausschusses, in dem der Antrag Gegenstand der Tagesordnung sein würde, die Antwort mitgeteilt. Nur in zwei Fällen wurde die in der Satzung festgeschriebene Frist nicht eingehalten. Dies betraf zwei Anträge vom 16. April 2015, die sich mit den Baumfällungen auf dem Gelände der ehemaligen Bergkaserne befassten. Die Anträge wurden im Ausschuss für Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr am 21. April verlesen, aber vom Magistrat erst am 15. Mai bzw. 15. Juni beantwortet.

AK Bürgerbeteiligung

Beim Arbeitskreis handelt es sich faktisch um ein geschlossenes Verhandlungsgremium, dessen Besetzung einzelne zivilgesellschaftliche Gruppen privilegiert. Aus der Bürgerschaft gehörten dem Gremium ursprünglich der Verein Lebenswertes Gießen e.V., die Lokale Agenda 21 und der Nordstadtverein an. Am 6. September 2016, unmittelbar vor der siebten Sitzung, verkündete der Verein Lebenswertes Gießen seinen kompletten Rückzug. Auch der Vertreter der Lokalen Agenda gab seinen persönlichen Rücktritt mit sofortiger Wirkung bekannt. Den Platz von Lebenswertes Gießen nahm das Freiwilligenzentrum¹³ ein, während die Lokale Agenda intern einen neuen Vertreter bestimmt hat. Beide Neubesetzungen sind seit der achten Sitzung vom November 2016 im Arbeitskreis aktiv.

¹³ Der seit 2008 bestehende Verein „freiwillig-sozial-aktiv e.V.“ (Freiwilligenzentrum) möchte zu einer Stärkung der Gießener Bürgergesellschaft beitragen und berät Einzelpersonen, Gruppen, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen, die sich vor Ort zivilgesellschaftlich engagieren möchten. Das Freiwilligenzentrum versteht sich hierbei als „Entwicklungsagentur“ (Freiwilligenzentrum 2013), die durch entsprechende Maßnahmen die passenden Rahmenbedingungen für kreatives Engagement schaffen und auch dabei helfen möchte, langfristige Netzwerke und Partnerschaften aufzubauen. Das vielfältige Angebot richtet sich an alle gesellschaftlichen Gruppen sowohl innerhalb der Stadt als auch im Landkreis Gießens. Konkret bietet der Verein u.a. diverse Qualifizierungsangebote, Vermittlungsleistungen sowie Unterstützung in der Öffentlichkeitsarbeit und bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten an. Zu den Events, Partnerschaften und Hilfsprojekten zählen etwa der Freiwilligentag, der „Run 'n` Roll for Help“ oder das Engagement in der Flüchtlingshilfe. Das Freiwilligenzentrum finanziert sich u.a. durch Unterstützungsleistungen der Stadt Gießen.

Aus der Politik stellen die Fraktionen von SPD, CDU und Grüne jeweils eine Vertreterin oder einen Vertreter, wobei diese zum Teil wechseln oder eine der Parteien fehlte komplett. Die Grünen fehlten bei insgesamt drei Sitzungen, die CDU bei zwei und die SPD bei einer und das bei nur neun Sitzungen insgesamt. Lebenswertes Gießen machte immer wieder auf diesen Umstand aufmerksam und verwies zu Recht auf die Schwierigkeiten, die eine hin und wieder wechselnde Konstellation bzw. das gänzliche Fehlen einer Partei für ein nur vierteljährlich tagendes Gremium mit sich bringt. Die drei Parteien handelten hier zu nachlässig und gaben dem bereits bestehenden Misstrauen auf Seiten der Bürgerschaft zusätzliche Nahrung. Ein fehlendes Interesse kann den Parteien aber nicht vorgeworfen werden, da sich die Vertreter in den Sitzungen sehr aktiv an den Diskussionen beteiligt haben. Mehr als unglücklich war jedoch, dass in der neunten Sitzung kein einziger Parteivertreter anwesend war und auch im Vorfeld keine Nachricht an die weiteren Mitglieder geschickt wurde.

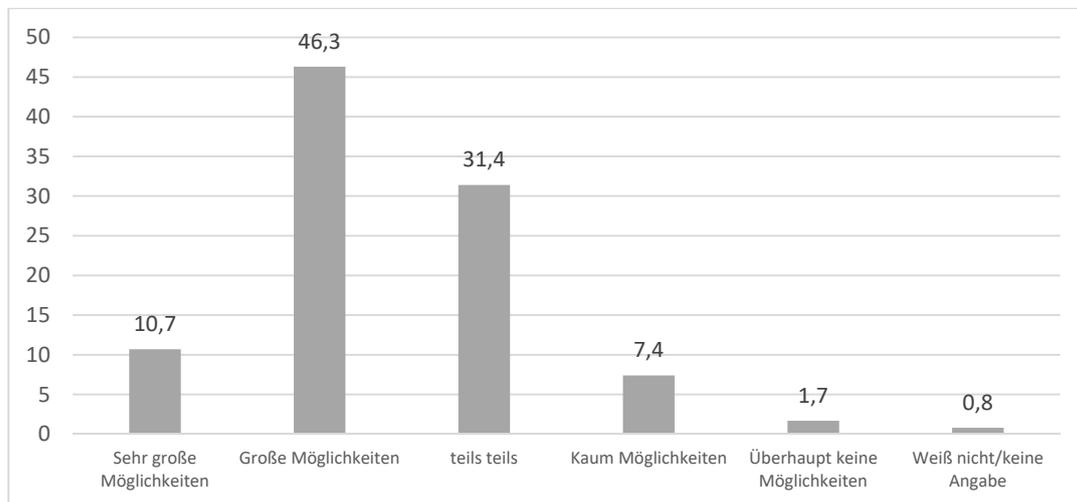
Die Verwaltung ist im Arbeitskreis durch die Oberbürgermeisterin Grabe-Bolz, das Stadtplanungsamt und die Verkehrskoordination vertreten. Der Oberbürgermeisterin war es ein persönliches Anliegen, bei einem Thema wie der Bürgerbeteiligung, für das sie selbst im Wahlkampf geworben hatte, es federführend weiterentwickelt hat und für dessen Gelingen sie auch mitverantwortlich ist, auch direkt mitwirken und einwirken zu können. Aus dem Stadtplanungsamt und der Verkehrskoordination waren in der Regel die jeweils leitenden Mitarbeiter anwesend bzw. wurden in Ausnahmefällen durch Stellvertreter ersetzt. Die Einbindung der Ämter macht auch deswegen Sinn, weil viele Vorhaben einen direkten Bezug zu diesen Bereichen haben und die Vertreter hierzu direkt Auskunft geben können.

6.1.2. Bekanntheitsgrad der BBS-Instrumente

Die fehlende Breitenwirkung der Bemühungen der Bürgerbeteiligung wird auch anhand des bisherigen Bekanntheitsgrades der neuen Möglichkeiten bei den Bürgerinnen und Bürgern deutlich. In Ermangelung von weiteren eigentlich zugesicherten Umfragedaten wurde wie oberhalb bereits beschrieben, mit eigenen Mitteln eine kleine Umfrage zu diesem Themenkomplex unternommen. Ihr Ziel war es, ein Bild über die Wahrnehmung der Gießener Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Anstrengungen im Bereich Bürgerbeteiligung zu erhalten. Interessant ist dabei als erstes, dass die große Mehrheit der Befragten ein sehr positives Bild von den Möglichkeiten hat, wie man sich aktiv in das Stadtleben einbringen kann. So

sehen 57% der Befragten große oder sogar sehr große Möglichkeiten, während nicht mal 10% kaum oder überhaupt keine Möglichkeiten sehen.

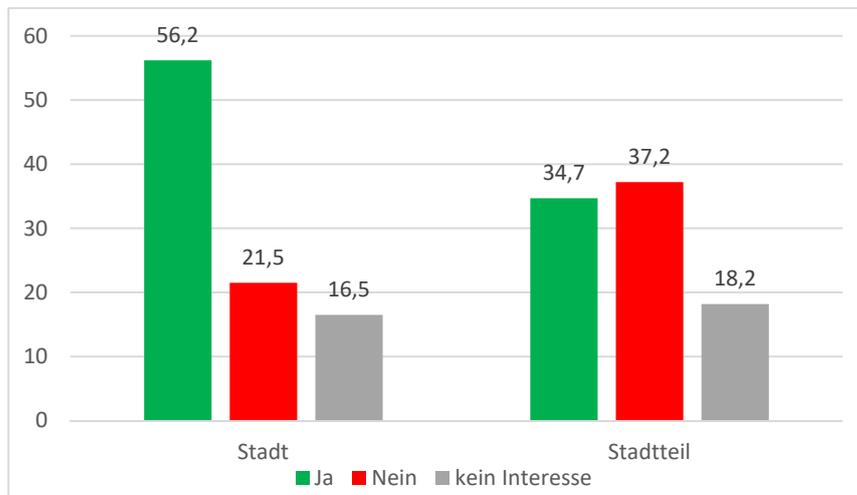
Abbildung 11: Wahrnehmung der Möglichkeiten gemeinsam mit anderen Menschen aktiv das Leben in der Stadt zu gestalten (Angaben in Prozent, Quelle: Eigene Darstellung).



Wird die Betrachtungs-Perspektive nun genauer auf die Möglichkeiten der politischen Beteiligung eingegrenzt, dann bleibt das Bild, das sich aus der Befragung ergibt, immer noch insgesamt recht positiv. Gefragt wurde konkret, ob es in der Stadt genügend Möglichkeiten gibt, sich politisch zu beteiligen. Deutlich mehr als die Hälfte der Befragten bejaht diese Frage, während 21,5% sie ablehnen. Bei 16,5% besteht kein Interesse an einer solchen politischen Beteiligung. Festzuhalten sind hierbei die deutlichen Unterschiede gegenüber der Wahrnehmung der Lage in den Stadtteilen. Hier überwiegt knapp die Wahrnehmung von nicht ausreichenden Beteiligungsmöglichkeiten, während der Anteil derjenigen, die daran kein Interesse haben etwas größer ist, als auf Ebene der Stadt.

Es ist allerdings unwahrscheinlich anzunehmen, dass sich das in Teilen positive Bild der Beteiligungsmöglichkeiten in der Stadt auf die neuen Formen der Bürgerbeteiligung zurückführen lässt. Denn es wurde ebenfalls erhoben, ob den Befragten einzelne der Bürgerbeteiligungsverfahren bekannt sind. Das Ergebnis dazu ist niederschmetternd: Nur vier von 119 Personen haben die Frage mit Ja beantwortet, also 3,4%. Die anderen 115 Befragten verneinten dies. Das Thema Bürgerbeteiligung ist also offenkundig noch nicht so in der Stadtbevölkerung angekommen, dass ein Bewusstsein für die vorhandenen Möglichkeiten entstanden ist. Trotz der Einschränkungen durch die Modalitäten dieser kleinen persönlichen Umfrage, untermauern die Zahlen dennoch die noch fehlende Breitenverankerung der Bürgerbeteiligung in der Stadt.

Abbildung 12: Ausreichend Möglichkeiten der politischen Beteiligung in der Stadt und in den Stadtteilen? (Angaben in Prozent, Quelle: Eigene Darstellung).



Der Einfluss dieser Beobachtung auf die Erreichung der Ziele liegt dabei auf der Hand. Die Erhöhung der demokratischen Anerkennung der städtischen Politik über mehr Beteiligung steht in einem engen Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Breite. Die oberhalb beschriebenen Informations-, Konsultations- und Artikulationsrechte kennzeichnet mehrheitlich in ihrer Nutzung eine geringe Repräsentativität. Dies ist vor allen Dingen durch ihre vergleichsweise hohen Zugangsschwellen begründet. Dies steht realistischer Weise einer breiten Rezeption der Verfahren innerhalb der Stadtbevölkerung entgegen. Es gibt sicherlich genug Personen, die leider denken: „Das ist eh nichts für mich“. Auch wenn hierzu keine Zahlen vorliegen, sondern nur die wenigen geschilderten Eindrücke, kann angenommen werden, dass sich hier mit hoher Wahrscheinlichkeit das Problem der sozialen Selektivität von politischer Partizipation repliziert.

Eine zweite mögliche Ursache, die sich aus der Konstruktionsweise bzw. Auswahl der Verfahren in Satzung und Leitlinien ergibt, ist die fehlende politische Wirksamkeit der Verfahren. Es handelt sich eben nicht um Entscheidungs-, sondern eben „nur“ um Artikulations- oder sogar nur Informationsrechte. Dies dürfte sich eher negativ auf ihre Attraktivität als Beteiligungsinstrument auswirken. Anders als die Frage der sozialen Selektivität könnte diese zweite strukturelle Ursache eine Auffälligkeit in der Nutzungsstruktur erklären. Denn es ist auffällig, dass unter den bisher bei den Verfahren aktiven Gruppen keine aus dem studentischen Milieu ist, obwohl es hier sehr wohl einige Organisationen gäbe, die dazu in der Lage wären. In einer Universitätsstadt mit einem nicht unerheblichen Anteil an Studierenden mit Wohnsitz in der Stadt ist dies ein erstaunlicher Befund. An dieser Stelle müssten dringend weitere Erforschungen vorgenommen werden.

6.1.3. Exkurs: Nutzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach HGO

Seit dem Jahr 2003 ist es in Gießen mehrfach zur Nutzung der Möglichkeiten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gekommen. Die Übersicht weist insgesamt sechs relevante Fälle aus,¹⁴ von denen fünf sogenannte Korrekturbegehren waren, sich also auf eine bereits von der Stadtverordnetenversammlung verabschiedete Vorlage beziehen. Nur eine Vorlage hatte dagegen einen Initiativcharakter.

Im Jahr 2003 ging es erstmals um die Größe des Magistrats. Die Vorlage „Drei reichen“, die sich gegen eine Vergrößerung des Magistrats richtete, scheiterte allerdings, da der Magistrat etliche Unterschriften für ungültig erklärte und die Stadtverordnetenversammlung das Begehren zurückwies. Die Gießener Allgemeine ordnete den damaligen Vorgang in einen deutlichen parteipolitischen Zusammenhang ein. Demnach sollte von den Initiatoren verhindert werden, dass „die bürgerliche Koalition aus CDU, FW und FDP einen vierten Hauptamtlichen wählt“¹⁵.

Im Jahr 2016 gab es einen erneuten Anlauf zu dem Thema, wiederum von denselben Initiatoren. Somit greifen wieder Vertreter der parteipolitischen Opposition zum direktdemokratischen Instrument, um in diesem Fall Pläne der so genannten Jamaika-Koalition in der Stadt zu verhindern. Allerdings konnten von den notwendigen 3.114 nur 2.329 erreicht werden, so die Initiatoren¹⁶, wodurch das Verfahren gescheitert ist. Zwei weitere Initiativen wurden von der Stadtverordnetenversammlung übernommen, wodurch die Initiativen formal hinfällig wurden. Das Bürgerbegehren „Stoppt diese Landesgartenschau“ scheiterte am 29.3.2012 am Verwaltungsgerichtshof in Kassel. Die Vorlage über den Erhalt der historischen Treppe am Bahnhof kam zwar nicht zur Abstimmung, dennoch soll die Treppe erhalten werden.¹⁷

¹⁴ Vgl. die entsprechende Übersicht in der Datenbank Bürgerbegehren der Universität Wuppertal unter: www.datenbank-buergerbegehren.info/fsbdd/begehrenliste.php?Ort_ID=6961&BLkurz=HES, Zugriff vom 03.05.2017. Aufgeführt werden hier allerdings auch noch eine Unterschriftensammlung im Rahmen einer Petition (Thema Fußgängerunterführung an der Ostanlage) und das Demokratie Audit (siehe nächsten Abschnitt).

¹⁵ Bericht in der Gießener Allgemeinen: Bürgerbegehren gegen vierten Stadtrat, vom 24. Juni 2016, online unter: www.giessener-allgemeine.de/regional/stadtgiessen/art71,113054, Zugriff vom 03.05.2017.

¹⁶ Vgl. Homepage der Initiative unter: www.drei-reichen.de/, Zugriff vom 03.05.2017.

¹⁷ Vgl. Bericht in der Gießener Allgemeine über die neuen Pläne des Magistrats: Was die Kenia-Koalition für Gießen plant, vom 6. Juni 2016, online unter: <http://www.giessener-allgemeine.de/regional/stadtgiessen/art71,112629>, Zugriff vom 03.05.2017.

Tabelle 4: Übersicht über Fälle von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gießen seit 2003 (Quelle: Datenbank Bürgerbegehren).

Nr.	Jahr	Thema	Verfahren	Ergebnis
1	2016	Gegen Vergrößerung des hauptamtlichen Magistrats	Korrekturbegehren	Nicht genügend Stimmen
2	2012	Rettet den Schwanenteich	Korrekturbegehren	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss
3	2012	„Stoppt diese Landesgartenschau“	Korrekturbegehren	Unzulässig
4	2010	Zum Erhalt der historischen Treppe am Bahnhof	Korrekturbegehren	Nur angekündigt
5	2004	Ehrenbürgerschaft für Horst-Eberhard Richter	Initiativbegehren	Nicht genügend Stimmen
6	2003	Streichung einer Stelle im hauptamtlichen Magistrat	Korrekturbegehren	Nicht genügend Stimmen (Als ‚unzulässig‘ eingeordnet in der Datenbank Bürgerbegehren).

Es hat in der Stadt also bereits verschiedene Anläufe gegeben, von den direktdemokratischen Möglichkeiten, die die Hessische Gemeindeordnung bietet, Gebrauch zu machen. Diese sind aber entweder am zu geringen Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger oder an rechtlichen Hürden gescheitert. Zu einer tatsächlichen Volksabstimmung ist es in der Folge dieses Instrumentes in der Stadt also bislang noch nicht gekommen. Dabei wäre ein solcher Fall wahrscheinlich eine Art Initialzündung für weitere direktdemokratische Bemühungen. Dennoch darf das Betreiben einer Vorlage nicht als wirkungslos eingeordnet werden, da es in zwei Fällen zumindest eine entsprechende Reaktion von Seiten der repräsentativen Politik gegeben hat.

Zugleich fällt aber auf, dass sich genau diese repräsentative Politik bereits in zwei prominenten Fällen der direkten Demokratie bemächtigt hat, um ihren Wettstreit auf einem anderen Feld auszutragen (Stichwort Magistratsgröße). Direkte Demokratie ist hier als ein Veto-Instrument der politischen Opposition genutzt worden – eine durchaus übliche Form der Nutzung direkter Demokratie. Inwiefern neben dieser Prägung der städtischen direkten Demokratie durch politische Eliten auch Platz für die Zivilgesellschaft sein wird, bleibt abzuwarten.

6.2. Vermittlungs-Dimension: Atmosphärische Störungen überwiegen

Der Kommunikation über die neuen Wege der Bürgerbeteiligung in der Stadt kommt eine zentrale Rolle zu. Angesichts des scheinbar sehr geringen Bekanntheitsgrades der neuen Beteiligungsmöglichkeiten, muss über verschiedene Wege der Kommunikation mehr Aufmerksamkeit und Bewusstsein geschaffen werden. Andererseits soll es dabei nicht nur um die

Verfahren selbst gehen, sondern auch über Inhalte berichtet werden, die die Bürgerinnen und Bürger betreffen und somit aktivieren könnten. Insgesamt wird hier noch ein deutlicher Verbesserungsbedarf deutlich.

Das Thema Bürgerbeteiligung ist zwar in den öffentlichen Raum eingedrungen, aber weniger aufgrund seiner eigentlichen Funktion. Ohne an dieser Stelle eine Medienauswertung vornehmen zu können, erhärtet sich der Eindruck, dass insbesondere zwei Perspektiven auf die neue Bürgerbeteiligung die Berichterstattung prägten. Dies ist zum einen der juristische Konflikt mit dem Regierungspräsidium, ob die neue Satzung überhaupt rechtens ist. Zum anderen scheinen dies die Konflikte im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung gewesen zu sein, die in dem Austritt zweier Vertreter gipfelten.

Bereits sehr früh zeichnete sich ein Konflikt zwischen dem Regierungspräsidium Gießen (RPG) und dem Gießener Magistrat darüber ab, ob die Bürgerbeteiligungssatzung und ihre Verfahren im Einklang mit der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) stehen. Bereits kurz nach der Verabschiedung der Satzung durch die Stadtverordnetenversammlung im März 2015 haben die Freien Wähler (FW) im Mai 2015 die Kommunalaufsicht gebeten, das Regelwerk einer sachlichen und rechtlichen Prüfung zu unterziehen (Gießener Anzeiger v. 25.3.2015). Dabei ging es um problematische Begrifflichkeiten und Formulierungen. So werde in der Satzung grundsätzlich von Personen gesprochen, wodurch gemäß Bürgerlichem Gesetzbuch, aber entgegen der HGO, auch Kindern nach der Vollendung des siebten Lebensjahres alle Rechte der Bürgerbeteiligungssatzung zustünden. Auch die in der Satzung enthaltene Formulierung, wonach „alle Personen, die mit Wohnsitz in Gießen oder einer anderen Stadt oder Gemeinde im Landkreis Gießen gemeldet sind, und alle Personen, die Eigentum oder ein Erbbaurecht an einem Grundstück im Stadtgebiet haben, Fragen, Anregungen und Wünsche an die Stadtverordnetenversammlung richten können“, wurde von den FW beanstandet, da in der HGO lediglich eine Begrenzung auf die „örtliche Gemeinschaft“ vorgesehen sei (Gießener Anzeiger v. 25.3.2015).

Mit der Anordnung vom 7. September 2015 beanstandete das RPG die Bürgerbeteiligung an entscheidender Stelle: Sowohl Bürgerantrag, Bürgerversammlung als auch Bürgerfragestunde, also mithin die zentralen Instrumente der Satzung, stehen nach Ansicht der Kommunalaufsicht „nicht im Einklang mit dem Rahmen (...), den die Hessische Gemeindeordnung (HGO) vorsieht“ (Regierungspräsidium Gießen 2015). Auch der Satzungsbeschluss durch die Stadtverordnetenversammlung sei rechtswidrig. Gleichzeitig forderte das RPG die Stadt auf, die beanstandeten Paragraphen innerhalb von zehn Wochen zu korrigieren. Das

RPG begrüßte zwar ausdrücklich den Willen, Bürgern mehr Rechte einzuräumen. Allerdings gelte auch hier der Grundsatz, „dass der Gestaltungsrahmen der Politik dort aufhört, wo das Recht bereits eindeutige Regelungen vorgibt“, so die Pressesprecherin (Gießener Anzeiger 23.9.2015).

In der Stadtverordnetenversammlung am 8.10.2015 stimmte das Parlament dem Wunsch des Magistrats zu, gegen die Beanstandung des RPG Klage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. Die Klage wurde am 30. November 2015 eingereicht. Diese Rechtsstreitigkeit wurde zum Beispiel von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) aufgegriffen. Die FAZ berichtete in einem kleinen Beitrag über das Konzept der Gießener Bürgerbeteiligung und die Verfahren, die durch das RPG beanstandet wurden (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.9.2015). Bis Ende April 2017 gab es im Rechtsstreit keine neuen Entwicklungen. Ob die Gießener Bürgerbeteiligungssatzung der rechtlichen Überprüfung standhält, wird sich in der näheren Zukunft zeigen.

Auch der Rückzug von Lebenswertes Gießen und dem Vertreter der Lokalen Agenda aus dem Arbeitskreis fand seinen Nachhall in der lokalen und überregionalen Presse. Zudem gingen die Konfliktparteien mit eigenen Stellungnahmen an die Öffentlichkeit. Der Verein Lebenswertes Gießen veröffentlichte wenige Tage nach seinem Rücktritt eine 6,5 seitige Begründung auf der vereinseigenen Homepage. Die Sprecher der beiden Vereine sowie die Magistratssprecherin bekamen in der Gießener Lokalpresse die Möglichkeit der Stellungnahme. Auch überregional wurde der Konflikt registriert. Die Frankfurter Rundschau nahm die Rück- bzw. Austritte zum Anlass für einen näheren Blick auf die Streitigkeiten in Gießen (Frankfurter Rundschau v. 28.10.2016). Zu Wort kamen dabei ausschließlich die Vertreter der Bürgerseite, die ausführlich portraitiert wurden und ihre Motive zur Aufkündigung der Mitarbeit darlegen konnten. Positionen der Stadt werden lediglich auf der Grundlage der vom Arbeitskreis verfassten Erklärung wiedergegeben. Eine Mitstreiterin von Lebenswertes Gießen äußerte zudem die Vermutung, man sei gerade deshalb zu einem unbequemen und unbeliebten Akteur in der Stadt geworden, weil man sich jeweils detailliert in geplante Vorhaben einarbeite. Dies habe die Kommunikation mit den Ämtern erschwert: „Da gab es offenbar die Angst, wir könnten es besser“ (Frankfurter Rundschau v. 28.10.2016). Hier kommt ein gewisser Hochmut zum Vorschein, der Beleg des schwierigen Verhältnisses von Politik bzw. Verwaltung und den Partizipationseliten aus der Bürgerschaft ist.

Und auch in der Kommunikation „im Kleinen“ wurden Schwierigkeiten deutlich. Bei den öffentlichen Veranstaltungen überwog zwar Sachlichkeit in der Auseinandersetzung. Die Ausnahme bildet allerdings die Informationsveranstaltung zur Baumschutzsatzung, bei der es zu deutlichen Spannungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt sowie den Bürgerinnen und Bürgern kam.

Es zeigt sich aus diesem kleinen Überblick, dass die neuen Formen der Bürgerbeteiligung in Gießen häufig nicht mit ihrer Funktion, sondern den begleitenden Umständen Schlagzeilen gemacht haben. So hat wahrscheinlich auch der Letzte in der Stadt mitbekommen, dass die Chemie zwischen Teilen der Bürgerschaft und den Vertreterinnen und Vertretern von Politik und Verwaltung nicht stimmt, um es euphemistisch auszudrücken. Dies hat sich auch direkt auf die Output-Dimension ausgewirkt.

6.3. Output-Dimension: Ansätze einer Wirksamkeit

Konnten die neu eingeführten Instrumente der Bürgerbeteiligung einen Einfluss auf die Politikproduktion in der Stadt und sogar ihre Qualität ausüben? Im Hinblick auf die dritte Politik-Dimension des Outputs ist also vor allen Dingen die Artikulationsfunktion zentral. Im Abschnitt 6.1.1. wurde bereits über die Abläufe und Hintergründe bei den Bürgeranträgen und der einen Bürgerversammlung eingegangen. Zentral war dabei ihre vergleichsweise geringe Signalstärke und damit auch ihre vergleichsweise geringe Artikulationsstärke. An dieser Stelle soll darüber hinaus genauer auf die Funktionen der Bürgerfragestunden und des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung eingegangen werden.

6.3.1. Bürgerfragestunden

Das Instrument der Bürgerfragestunde wurde laut dem Parlamentsinfoportal der Stadt 35-mal in Anspruch genommen, 31 Mal zur Information und vier Mal zur Artikulation (89% zu 11%). Alle Anträge wurden fristgerecht dem Büro Bürgerbeteiligung übermittelt, an die zuständigen Ausschüsse weitergeleitet und dort in die Tagesordnung integriert. In den Ausschusssitzungen wurde die Bürgerfragestunde in allen Fällen gleich zu Beginn abgehalten. Außerdem wurden die Anträge im Vorfeld unverzüglich dem Magistrat zur Bearbeitung weitergereicht. Der Magistrat hat dann in den Sitzungen sowie später schriftlich die Anfragen

beantwortet. Wie beschrieben kam es in zwei Fällen zu einer Verzögerung in der Übermittlung der Anträge, weshalb der Magistrat nicht wie vorgesehen in der anstehenden Ausschusssitzung zu den Anträgen Stellung beziehen konnte. Ebenfalls erfolgte die schriftliche Antwort nicht wie vorgesehen innerhalb der nächsten zwei Wochen nach Sitzung des Ausschusses, sondern erst drei bzw. sieben Wochen später.

Informationsfunktion

In 31 Fällen haben Bürgerinnen und Bürger Fragen an den Magistrat gerichtet, teilweise auch direkt an Einzelpersonen wie die Oberbürgermeisterin Grabe-Bolz. Diese Fragen betrafen ein übergeordnetes Thema, zu dem dann meist drei bis fünf Zusatzfragen gestellt wurden. Alle Fragen waren sachlich formuliert und forderten den Magistrat zur Beantwortung bzw. Klärung eines bestimmten Sachverhalts auf. In wenigen Ausnahmefällen lässt sich eine gewisse Unzufriedenheit mit den politischen Entscheidungsträgern oder mit in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen identifizieren.¹⁸ Der Magistrat hat zu allen Fragen und Zusatzfragen breit Stellung genommen, Auskunft über getroffene Entscheidungen erteilt oder Anfragen in die geltende Rechtsprechung eingeordnet. Auffällig war zudem, dass gerade bei besonders kritischen Rückfragen der Magistrat mehr als ausführlich Stellung bezog. Teilweise wurden auch eigene Fehleinschätzungen eingeräumt. Bei etwaigen Unklarheiten wurde an zuständige Ämter oder andere Verwaltungsinstitutionen wie das Regierungspräsidium verwiesen. In keinem der Fälle wurde eine bloße Kenntnisnahme mitgeteilt, sondern stets detailliert geantwortet.

Artikulationsfunktion

In vier Fällen wurden konkrete Anregungen, Wünsche oder Forderungen durch die Bürgerinnen und Bürger an die Stadtverordnetenversammlung und den Magistrat gerichtet. Die Anregungen bezogen sich auf die Errichtung einer Bushaltestelle, den Lärmschutz gegen zu laute Rasenmäher, die Schaffung zusätzlicher Parkplätze und die Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs im Alten Schloss. Im ersten Fall gab der Magistrat an, die Errichtung einer zusätzlichen Haltestelle gegebenenfalls in die laufenden Planungen aufzunehmen (Ergebnis?). Im zweiten Fall wurde der Vorschlag mit Verweis auf bestehende gesetzliche Bestimmungen zurückgewiesen. Im dritten Fall wurde auf den bereits getroffenen Beschluss zur

¹⁸ So kritisiert etwa ein Antragsteller die aus seiner Sicht unzureichende Kommunikation des Magistrats im Rahmen des Technologie- und Gewerbeparks am Leigesterner Weg (TREA II). Im Antwortschreiben weist der Magistrat auf die Schwierigkeiten dieses sehr langen Verfahrens hin und macht deutlich, dass der Antragsteller mehrfach über den aktuellen Zwischenstand informiert worden sei.

Schaffung neuer Parkplätze verwiesen. Im vierten Fall erfolgte der Hinweis auf eine finanzielle Förderung, die eine zukünftige Barrierefreiheit ermöglicht.

Insgesamt bleibt der Einfluss der Bürgerfragestunden auf die Politikproduktion fraglich, da allein in 31 Fällen der Informationsfluss von Seiten der Stadt in Richtung Bürgerinnen und Bürger verlief und nicht umgekehrt. Und auch die übrigen vier Fälle unterstreichen die begrenzte Wirksamkeit dieser Möglichkeit, was aber auch thematisch bedingt ist. Die Anfragen betrafen in der großen Mehrheit die Themen Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr. Interessant ist, dass keine Anfrage oder Anregung zur BBS und den Leitlinien gestellt wurde. Auch fehlen Anfragen zur Flüchtlingsproblematik, zum städtischen Kultur- und Freizeitangebot oder zum jugendlichen bzw. studentischen Lebensbereich. Hier liegt die Vermutung nahe, dass bei den Jüngeren das Instrument nicht bekannt ist oder als nicht wirkungsvoll erscheint.

6.3.2. Arbeitskreis Bürgerbeteiligung

Eine der zentralen Aufgaben des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung ist als Schnittstelle verschiedener Akteure im Prozess der Bürgerbeteiligung Funktionsprobleme zu erkennen, beratend zu agieren und damit auch zur Verbesserung des politischen Outputs durch Bürgerbeteiligung beizutragen. Doch der AK hatte starke Anfangsschwierigkeiten und war in seiner Funktion weitgehend blockiert. Das Klima und die Arbeitsatmosphäre im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung wurden von allen Beteiligten als von Beginn an problematisch und angespannt beschrieben.

Ursächlich hierfür waren interne Konflikte um das Selbstverständnis und die Arbeitsweise des Gremiums, verstärkt durch das Aufbringen vergangener Konflikte (RKH-Gelände sowie TREA II). Vertreter der Bürgerschaft wollten insbesondere die Teilnehmerzahl vergrößern. Dieser Wunsch wurde aber von der Mehrheit im AK mit dem Hinweis auf eine möglichst effiziente und schlanke Struktur abgewiesen. Immer wieder angestoßen wurden die „Selbstverständnisdiskussion“ von den Vertretern von Lebenswertes Gießen und Lokale Agenda. Die anderen Mitglieder, auch die dritte Vertreterin der Bürgerseite, betrachteten den in den Leitlinien festgelegten Aufgabenbereich als weniger problematisch und diskussionswürdig.

Lebenswertes Gießen hat in den Sitzungen nicht nur die Art der Zusammensetzung als nicht ausreichend kritisiert, sondern wiederkehrend eine vermeintliche „parteiliche Tendenz

des Gremiums“ (Protokoll 9.9.2015) thematisiert und war insgesamt mit der rein prozessbegleitenden Arbeitsweise des Arbeitskreises unzufrieden. Auf Initiative des Vereins befasste sich die vierte AK-Sitzung beinahe ausschließlich mit der Frage, ob in Gießen, und damit auch im Arbeitskreis selbst, ein Misstrauen zwischen der Stadt bzw. der Politik auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite herrsche. Die Sichtweise der Mitglieder wurde über eine Kartenabfrage ermittelt, diskutiert und nach Themen sortiert.

Während die übrigen Mitglieder die Selbstverständnisdiskussion damit für beendet ansahen, ging dies dem Verein Lebenswertes Gießen nicht weit genug. Gefordert wurde u.a. ein neues Selbstverständnis für den Arbeitskreis zu veröffentlichen und einen Kriterienkatalog zur Beurteilung von Bürgerbeteiligungsprozessen zu entwerfen. Nicht nur hier geriet der Verein in einen direkten Konflikt mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Politik, insbesondere mit der Oberbürgermeisterin. Diese hatte in der fünften Sitzung deutlich auf die in der Satzung schriftlich fixierten Aufgaben des AKs verwiesen. Nach einer längeren Diskussion zwischen allen Beteiligten war es schließlich der Wunsch der Mehrheit des Gremiums, in den nächsten Sitzungen den Fokus stärker auf die Auswahl und Begleitung konkreter Vorhaben zu legen. Die Selbstverständnisdiskussion war damit faktisch beendet.

Die – aus der Sicht von Lebenswertes Gießen und Teilen der Lokalen Agenda – fehlende Legitimität von Satzung und Leitlinien und die Enttäuschung über den Verlauf der Selbstverständnisdiskussion wurden dann zum Anlass genommen, sich gar nicht an der Diskussion über die Auswahl der durch den Arbeitskreis begleiteten Projekte zu beteiligen, obwohl gerade dies dem eigentlichen Wunsch der beiden Vereine nach einer stärkeren Kompetenz und einer verbesserten Aktivität des Arbeitskreises entgegengekommen wäre. Kurze Zeit später erfolgte dann auch der doppelte Austritt aus dem Gremium, wobei die Lokale Agenda nicht komplett, sondern nur der Vertreter seinen Rücktritt bekannt gab. Für LG rückte das Freiwilligenzentrum in den AK nach.

Lebenswertes Gießen verwies in der Austrittsbegründung auf unterschiedliche Verständnisse bezüglich der Aufgabenstellung des AKs, kritisierte die Arbeitsweise in den Sitzungen, bemängelte die fehlende Bereitschaft zur Beseitigung des bestehenden Misstrauens und benannte einige methodische Probleme im Ablauf, der Zusammensetzung und Funktionsweise des Organs (vgl. Lebenswertes Gießen 2016). Als zusätzlicher Kritikpunkt wurde von den beiden Sprechern ein zu starker Einfluss der politischen Parteien auf den Arbeitskreis moniert, da neben den Parteivertretern auch Vertreter aus der Verwaltung sowie die dritte Person aus der Bürgerschaft eine „ausgeprägte Partei- beziehungsweise Koalitionsnähe“

(Gießener Anzeiger 16.9.2016) zur aktuellen Kenia-Koalition aus SPD, CDU und Grüne hätten. Aus der Perspektive des Vereins verhindert eine Parteimitgliedschaft eine unvoreingenommene, offene und deliberative Diskussions- und Entscheidungskultur. Hier äußerte sich eine prinzipielle Kritik an der Parteiendemokratie. Vor diesem Hintergrund wurde der Austritt als „unausweichlicher Schritt“ bezeichnet (Lebenswertes Gießen 2016: 6).

Der Vertreter der Lokalen Agenda verband seinen Rückzug vor allem mit der Behandlung des Themas Baumschutzsatzung durch die Bürgermeisterin, die aus seiner Sicht „in keinsten Weise den Vorstellungen und einvernehmlichen Vorschlägen eines 3-stufigen Verfahrens des Arbeitskreises“ (Vertreter Lokale Agenda 21 (anonymisiert) (2016) entsprach.

Die verbliebenen Mitglieder des Arbeitskreises nahmen die Rück- bzw. Austritte mit Bedauern auf und machten in ihrer Erklärung ein Missverständnis hinsichtlich der Aufgaben und der Arbeitsweise des Gremiums als Ursache aus (Arbeitskreis Bürgerbeteiligung 2016). Gleichzeitig verwiesen sie auf die in der Satzung eindeutig formulierten Ziele und Aufgaben des Arbeitskreises und den unglücklichen Zeitpunkt des Ausscheidens, da die Phase der Evaluation sowie die der konstruktiven Mitwirkung an Beteiligungsverfahren beginnen sollte (Arbeitskreis Bürgerbeteiligung 2016).

Seit diesem Wendepunkt hat sich die Diskussionskultur im Arbeitskreis entschärft und verbessert. Formelle Aspekte sind in den Hintergrund gerückt. Zwischen den Mitgliedern entsteht ein intensiver argumentationsbasierter Austausch mit unterschiedlichen Meinungen, die aber – im Gegensatz zu den ersten Sitzungen – nicht so fundamental sind.

Aus einer Liste von insgesamt sieben Projekten, die von Seiten des Stadtplanungsamtes und der Lokalen Agenda zusammengestellt wurde, hat man sich auf die Begleitung von zunächst vier Vorhaben geeinigt: Sanierung von Gebäuden in der Weststadt („Gummiinsel“), Aktionsplan Chancengerechtigkeit zur Erarbeitung eines Gleichstellungs-Aktionsplans, Entwicklungskonzept Schiffenberg zur Sanierung von Teilen des Veranstaltungsgeländes und einiger Gebäude und die Wiedereinführung einer revidierten Baumschutzsatzung. In der Auswahl von begleiteten Projekten war man vor allem darum bemüht, die Wünsche und Meinungen der Gießener Bevölkerung nachzuempfinden. Anregungen kamen meist durch geladene Verantwortliche von ohnehin begleiteten Projekten sowie indirekt und in geringem Umfang über die Kommentarfunktion der online gestellten Vorhabenliste.

Die Auswahl der fünf durch den Arbeitskreis begleiteten Projekte entstand somit ausschließlich in der Diskussion der Mitglieder des Arbeitskreises und nicht auf irgendeine Initiative

der Bürgerinnen und Bürger. Im Laufe der nächsten Sitzungen wurde die Bürgerbeteiligung rund um das Bebauungsverfahren auf dem brachliegenden, ehemaligen Motorpool-Gelände mit in die Liste der begleiteten Projekte aufgenommen. Konkret bedeutet dies, dass sich den Berichten der jeweiligen Sachverständigen bzw. projektverantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter in der Regel eine ausführliche Diskussion anschließt, in der über Sinn und Zweck einzelner Arbeitsschritte debattiert und schließlich auch Kritik und Empfehlungen ausgesprochen werden. Der Moderator des Arbeitskreises ist am Ende der Diskussionen darum bemüht, die einzelnen Beiträge und Einwände zu einer gemeinsamen Position des gesamten Arbeitskreises zusammenzufügen.

Im Bereich Monitoring hat man sich zudem durch Berichte aus der Verwaltung oder aus dem Büro für Bürgerbeteiligung über die Nutzung der neuen Beteiligungsverfahren und den allgemeinen Fortschritt konkreter Projekte und Vorhaben informiert und anschließend über Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Auch weitere Berichte, etwa die Beanstandungsverfügung des Regierungspräsidiums gegen einzelne Punkte der Bürgerbeteiligungssatzung oder die Nutzung der Vorhabenliste im Internet, dienen der Information über aktuelle Entwicklungen und über den gegenwärtigen Stand im Prozess der Bürgerbeteiligung. Der Arbeitskreis achtete genau auf die korrekte Einhaltung der Beteiligungsvorgaben. Der Arbeitskreis bewertet den bisherigen Verlauf der Bürgerbeteiligung durchaus kritisch und sucht dabei ständig nach Verbesserungspotenzial, um sowohl die Quantität als auch die Qualität der Beteiligung langfristig zu erhöhen. Die bisherige Erfahrung zeigt aber deutlich ernüchternd, dass sich aus dem kleinen Gremium heraus nur schwerlich Anreize setzen lassen, um die bislang schwache Beteiligungskultur in Gießen anzustoßen, was aber auch nicht in den Funktionsbereich des Arbeitskreises fällt.

7. Elitenkonflikt einhegen, Bürgerbeteiligung verbreitern

Was kann als Fazit von einem Jahr Beobachtung der neuen Formen der Bürgerbeteiligung in der Stadt festgehalten werden? Grundsätzlich muss der Gesamtprozess ohne Frage als ein Schritt in die richtige Richtung bewertet werden. Die Öffnung der Politik entspricht den allgemein gewachsenen Anforderungen an die Demokratie in Deutschland und anderswo. Neue Instrumente der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger dienen dabei genauso der politischen Auseinandersetzung, wie etablierte Verfahren. Es geht also um den politischen Konflikt. Es ist das Wesen der Demokratie, dass Interessen aufeinanderprallen und auch mal mit harten Bandagen gekämpft wird. Umso wichtiger sind deswegen Regeln, die diesen Konflikt kanalisieren und begrenzen.

Ein grundsätzliches Problem ist, dass in die Einführung von neuen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung oftmals zu große und unrealistische Hoffnungen gesetzt werden. Demnach würde sich damit das Wesen der Politik vollkommen verändern, indem es sachlicher, demokratischer, volksnaher und weniger interessengeleitet zugehen würde. Dies gilt besonders für Formen der direkten Demokratie, aber auch dialog-orientierte Beteiligungsformen. Formen der direkten Bürgerbeteiligung umweht oftmals ein Mythos (vgl. Hornig, 2017a). Die tatsächliche Beteiligungspraxis ist sehr viel nüchterner und weniger vom demokratischen Schein erleuchtet, als manche sich dies erträumen.

Zu einem solchen realistischen Bild gehört auch, dass das Ansinnen grundsätzlich legitim ist, das Fundament der repräsentativen Demokratie zu stärken und zwar über mehr direkte Beteiligung. Denn die Demokratie unserer Tage ist vor allem anderen eine repräsentative Demokratie. Was der Stärkung der Verbindung von Regierten und Regierenden hilft, hilft der Demokratie insgesamt. Mehr Bürgerbeteiligung läuft nicht auf einen Gegensatz von direkter oder repräsentativer Demokratie hinaus. Faktisch geht es um die Mischung beider Elemente und ihrer Vorteile und nicht um die Zurückdrängung der repräsentativen Seite. Denn bei aller Kritik, gilt es immer wieder ihre theoretischen und praktischen Vorzüge hervorzuheben.

Gerade anhand der problematischen Repräsentativität vieler Instrumente der Bürgerbeteiligung, nicht nur in Gießen, sondern Allgemein, wird deutlich, worauf das Augenmerk im Austarieren der Partizipations- und Entscheidungsformen liegen muss. Das Pendel in der politischen Partizipation schwingt sowieso immer mehr in Richtung einer sozialen Schief-

lage. Klassische Wahlen sind davon auch betroffen, aber im Vergleich mit anderen direkteren Beteiligungsformen noch am wenigsten schlimm. Klar ist, dass es durchaus berechtigt ist, auch die Einführung von zusätzlichen Instrumenten der Bürgerbeteiligung kritisch zu betrachten, da sie die soziale Schieflage in der politischen Partizipation zementiert (Geißel 2008: 31).

Mit den Instrumenten aus der Satzung ergibt sich für die Bürgerinnen und Bürger ein breites Portfolio an Instrumenten, um den politischen Prozess mitgestalten zu können. Nach oben ist da nicht mehr viel Luft, wobei die eigentliche Musik aber woanders spielt: Beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der HGO. Hierbei handelt es sich um eines der schärfsten Schwerter der Bürgerbeteiligung überhaupt. Dessen Potential ist innerhalb der Bürgerschaft der Stadt vielleicht noch nicht ganz erkannt worden, während parteipolitische Vertreter schon verschiedentlich zugegriffen haben. Diese Form der Bürgerbeteiligung vereint im Vergleich die meisten Vorteile (Repräsentativität in der Entscheidung, hohe Informationsdichte und Wirksamkeit).

Dagegen müssen die Gießener Verfahren funktional als eher restriktiv gewertet werden. Es handelt sich in der Mehrheit um Artikulations-, Konsultations- und einige Informationsrechte, die nicht zur Bürgerbeteiligung im engeren Sinne gehören. Von den fünf Artikulations- und Konsultationsrechten bieten nur die Bürgerversammlung und der Bürgerantrag die Tragweite, um effektiv auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Weitere Entscheidungsrechte für die Bürgerinnen und Bürger wurden nicht geschaffen. Erfahrungen aus anderen Städte belegen, dass konsultative Bürgerbeteiligung kaum eine Wirkung, und wenn dann nur sehr diffus, entfaltet (Neunecker, 2015: 272). Von daher ist das tatsächliche Beteiligungspotential der neuen Gießener Verfahren auch eher gering, wobei hier darauf hingewiesen werden muss, dass es jenseits der durch die Bürgerbeteiligungssatzung ausgelösten Beteiligungsformen auch weiteren Formen der gesellschaftspolitischen Partizipation in Gießen gibt. Hier lässt sich durchaus ein breites Repertoire an Akteuren und Themenfeldern feststellen, sei es in der Flüchtlingshilfe, im Ehrenamt oder in studentischen Initiativen.

Vor dem Hintergrund etwa der Erfahrungen im Rahmen der Landesgartenschau ging es bei der neuen Bürgerbeteiligungssatzung vor allem darum, das Verhältnis von Regierenden und Regierten zu verbessern, aber nicht grundsätzlich die Rollen neu zu definieren oder sogar zu verteilen. Die Bürgerinnen und Bürger werden formal ernster genommen und als politische Akteure aufgewertet, zusätzliche Entscheidungsmacht haben sie aber nicht bekommen. Es

wurden neue Kanäle der Informationsübermittlung formalisiert. Ob die transportierten Informationen aber auch in politische Entscheidungen einfließen werden, steht auf einem anderen Blatt. Auch Transparenz stellt sich so nicht automatisch ein, denn sie kann sich auf Entscheidungsprozesse und auf die Verbreitung von mehr Wissen beziehen.

Der potentielle Beitrag der neuen Verfahren ist aber dennoch nicht zwangsläufig banal, auch nicht im Vergleich zu den direktdemokratischen Möglichkeiten. Die frühzeitige und weitreichende Information der Bürgerinnen und Bürger kann gravierenden politischen Problemen und dem Gefühl vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, vorbeugen. Mit der Informationsfunktion ist auch eine Stärkung der Kontrollfunktion der Öffentlichkeit gegenüber der Stadtregierung verbunden, was grundsätzlich ein demokratischer Zugewinn ist. Und die Artikulationsfunktion kann hier wie eine Art Frühwarnsystem funktionieren, das zudem die zusätzliche Einspeisung von bürgerschaftlicher Kompetenz ermöglicht. Dass nicht immer klar ist, was mit den Ergebnissen solcher Prozesse zu geschehen hat, birgt aber auch ein Risiko für neue Konflikte. Dennoch: Unter dem Strich stehen viele Türen und Fenster am demokratischen Haus Gießen offen und die Bürgerinnen und Bürger haben viele Möglichkeiten hinein zu gehen oder zumindest durchs Fenster Informationen hinein zu geben.

Dass hierzu in dem kurzen Betrachtungszeitraum noch etwas der Wille in der breiten Bevölkerung fehlte, ist im Nachhinein nicht wirklich eine große Überraschung, aber eines der Hauptprobleme der bisherigen Bemühungen. Die meisten der Bürgerfragestunden hatten tatsächlich einen rein informativen Charakter, die eine Bürgerversammlung konnte kaum Impulse setzen und die vier Bürgeranträge weisen eine gemischte Bilanz auf. Zudem hat die Bürgerbeteiligung eher mit den Auseinandersetzungen im Arbeitskreis auf sich aufmerksam gemacht als mit effektiver Politik. Die Bilanz für die Vermittlungs- und Output-Dimension ist also bescheiden, was nur noch von der Input-Dimension übertroffen wird.

Die Instrumente der Bürgerbeteiligung zeigen sich in dieser Anfangsphase als eine politische Spielwiese weniger zentraler Gruppen, allen voran Lebenswertes Gießen. In diesen Gruppen finden sich an verantwortlicher Stelle häufig politisch hochaktive, hochprofessionelle und zugleich sehr wirkungsvolle Personen. Auf der anderen Seite stehen die klassischen politischen Eliten aus den Parteien plus die Verwaltungseliten aus den Behörden. Beide Seiten bringen eine lange Konflikthistorie mit sich, die ganz offensichtlich auch die Bemühungen um die Bürgerbeteiligung in der Stadt von Anfang an belastet haben. Diese Tatsache gibt den Versuchen der Bürgerbeteiligung stark den Charakter eines Konfliktes zwischen unter-

schiedlichen politischen Eliten, allerdings ohne große Beteiligung der ‚normalen‘ Bürgerinnen und Bürger. Dies scheint die zentrale und prägende Dynamik der vergangenen Monate zu sein.

Dass insbesondere bei Lebenswertes Gießen eine deutliche Portion Ablehnung gegenüber der etablierten Politik und sogar Hochmut (siehe oben) mitspielen ist an vielen Stellen deutlich geworden. Sie sehen sich in Fundamentalopposition zur repräsentativen politischen Klasse. In der Gießener Politik sei keine Opposition vorhanden, es herrsche vielmehr eine „kleine Clique von Politikern und ein Kartell von Unternehmen“, die das alleinige Ziel verfolgen, Gießen zu einer Stadt mit 100.000 Einwohnern zu machen. Dies gelte es zu verhindern bzw. darauf zu achten, ein Wachstum der Stadt mit nachhaltigen Konzepten zu begleiten. LG agiert damit gewissermaßen als Stachel im Fleisch des politischen Establishments der Stadt Gießen. Der Vorsitzende des Vereins beklagte als Gast in der Einführungsvorlesung von Prof. Hornig im Wintersemester, dass es in der Stadt keine politische Opposition und damit – nota bene! - keine richtige Demokratie gäbe. Der Verein nehme daher sinngemäß diese Rolle ein. Trotz aller Verdienste - eine solche Wahrnehmung muss als verfehlt und anmaßend zurückgewiesen werden.

Passend zur Fundamentalopposition wurde aus Sicht von LG auch die Bürgerbeteiligung in Gießen nicht ernsthaft verfolgt und den Bürgerinteressen sowieso zu wenig Wertschätzung entgegengebracht (Interview Lebenswertes Gießen e.V. v. 15.6.2016). In der Gießener Politik gelte ein „von oben herab“-Prinzip, werde geltendes Recht von Verantwortlichen gebeugt und Beteiligungsprozesse nach dem Schema „Tricksen und Lügen“ manipuliert (Interview Lebenswertes Gießen e.V. v. 15.6.2016). Deswegen und angesichts der Konflikte im AK und der begrenzten Spielräume für Lebenswertes Gießen war der Austritt nur konsequent.

Entwicklungen dieser Art sind dabei immer häufiger im Kontext von Bürgerbeteiligung zu beobachten. Kleine, gut organisierte Bürgergruppen ziehen es vor, nicht in Verhandlungsgremien miteingebunden zu werden. Somit sind sie nicht in einen Konsenszwang im AK eingebunden, der auch zu einer Mäßigung von Positionen führen könnte. Stattdessen lässt sich die Fundamentalopposition viel besser von außen gestalten. Die repräsentative Politik und ihre Gremien werden dagegen als undemokratisch kritisiert. Um diesen Eindruck nicht bei den Bürgerinnen und Bürgern (als Schiedsrichtern) sich festigen zu lassen, müssen die verbliebenen Mitglieder im Gremium früher oder später dem Kooperationsverweigerer inhaltlich entgegen kommen, um die Kritik als undemokratisch zu beenden. Der Gewinner ist damit der Kooperationsverweigerer.

Dieses Phänomen nennt sich die Partizipationsfalle der repräsentativen Demokratie und verdeutlicht, unter welchen Umständen dialogische oder deliberative Verfahren in der Praxis nicht funktionieren (Hornig 2017b). Im Gießener Fall deutet sich damit ein weiterer Beleg für die Schwierigkeiten in der Einbindung von kleinen Partizipationseliten aus der Bürgerschaft an. Neue Beteiligungsformen können völlig unintendierte Folgen haben, wenn einzelne Akteure sie aushöhlen.

Klar wird, dass es sich hierbei um eine vertrackte Situation handelt, die das Potential hat, die politischen Auseinandersetzungen in der Stadt weiter zu prägen und sogar zu lähmen. Erprobte Lösungen für solche Fälle gibt es nicht, da solche Problemlagen noch nicht ausführlich erforscht sind. Hypothetisch wäre die nahliegende Lösung, dass Konsultationsgremien wie der AK ihre Arbeit mit anderen Mitgliedern unbeirrt fortführen, Taten für sich sprechen und den indirekten Hebel der Kritik von außen nicht zu ihrer dominierenden Logik werden lassen. Dies scheint in Gießen nach dem Bruch im AK ganz gut gelungen zu sein. Das Gremium hat sich gefangen und arbeitet inzwischen fallbezogen produktiv und kooperativ.

Die zweite und wahrscheinlich effektivere Möglichkeit, um den Konflikt zwischen den klassischen politischen Eliten und den Beteiligungseliten abzumildern, liegt in einer Vergrößerung der gesellschaftlichen Basis von Politik durch andere Bürgerbeteiligung. Aus der Reihe der Instrumente der Bürgerbeteiligungssatzung kann allein die Bürgerbefragung eine gewisse Repräsentativität für sich beanspruchen, auch wenn sie keine verbindliche Wirkung hat. Auch wenn angenommen werden kann, dass von solchen Erhebungsergebnissen ein gewisser politischer Druck ausgeht, wird die repräsentative Politik aller Voraussicht nach ihre Entscheidungen nicht wesentlich auf Umfragen stützen. Hinzu kommt, dass dieses Verfahren auch deswegen wohl eher eine Eintagsfliege sein wird, da mit ihm wesentliche Kosten verbunden sind. Viel Geld für ein Verfahren ausgeben, das kaum eine Wirkung hat, ist schwer vertretbar.

Aus dieser Sicht muss also gesagt werden, dass die übrigen Instrumente der Bürgerbeteiligungssatzung, trotz aller Vorsätze und Mahnungen zur kooperativen demokratischen Kultur, das Problem des Elitenkonfliktes in der Stadt eher festigen, wenn nicht gar verstärken. Sie sind geradezu passgenau für die Möglichkeiten und Vorstellungen kleiner, gut organisierter Beteiligungseliten konstruiert. Dies zeigt wie groß der Einfluss des Kontextes auf die Funktionsweise von Bürgerbeteiligungsinstrumenten sein kann. Die Instrumente aus der BBS drohen stark von dem Konflikt der politischen Eliten innerhalb und außerhalb des Rathauses überlagert zu werden.

Bürgerbeteiligung muss daher noch mehr eine Sache der ganzen Bürgerschaft werden und nicht einiger weniger Aktiver. Hier erscheinen noch die Möglichkeiten der direkten Demokratie, wie sie die HGO bereitstellt, einen vielversprechenden Ausweg zu bieten. Zwar stehen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid genauso den politischen Parteien wie auch den hochprofessionellen Bürgergruppen offen. Aber die Bürgerinnen und Bürger können so öfter zum Schiedsrichter in vielen politischen Auseinandersetzungen werden, bevor diese vielleicht in einem Stillstand enden. Das Juwel dabei ist der Bürgerentscheid und nicht das Bürgerbegehren. Die Artikulationsrechte der BBS bleiben allen Aktiven darüber hinaus unbenommen und diese sind für die Output-Funktion der Politik ja auch von Wert.

Dennoch. Mehr Bürgerentscheide statt Informationskrieg zwischen Politik-Experten in kleinen Fachzirkeln. So lautet verkürzt die Botschaft am Ende dieser Evaluation. Dass auch diese Vorstellung nicht so einfach umzusetzen ist, zeigen die niedrigen Nutzungszahlen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Vielleicht muss es erstmal zu einer tatsächlichen Abstimmung im Stadtgebiet kommen, um den Ball hier ins Rollen zu bringen.

8. Literaturverzeichnis

- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a new Age*, Los Angeles: University of California Press.
- Boje, Claudia/Masser, Kai (2014): *Bestandsaufnahme Demokratie und Bürgerbeteiligung, Veröffentlichung erhältlich bei der Stadt Gießen.*
- Brady, Henry E./Verba, Sidney/Schlozman, Kay Lehman (1995): *Beyond SES: A Resource Model of Political Participation*, in: *American Political Science Review*, (89) H. 2, S. 271-294.
- Dalton, Russell J. (2014): *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 6. Auflage, Los Angeles u.a.: Sage.
- Dryzek, John S. (1996): *Political Inclusion and the Dynamics of Democratization*, in: *American Political Science Review*, (90) S. 475-485.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York/ London/ Sydney: John Wiley & Sons.
- Fishkin, James S. (1997): *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press.
- Geißel, Brigitte (2008): *Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements*, in: *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Vetter, Angelika (Hrsg.), Wiesbaden: VS-Verlag, S. 29-48.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert (2009): *Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied*, in: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.), München: Oldenbourg, S. 115-130.
- Hibbing, John/Theiss-Morse, Elisabeth (2002): *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hornig, Eike-Christian (2017a): *Der Mythos direkte Demokratie. Praxis und Potential in Zeiten des Populismus*, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- Hornig, Eike-Christian (2017b): *The Participation Trap. Explaining Friction between representative and deliberative democracy*, paper presented at the ECPR General Conference, Oslo/Norwegen, University of Oslo.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton/NJ: Princeton University Press.
- Kriesi, Hanspeter (2013): *Democratic legitimacy: Is there a crisis in contemporary politics?*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, (54) H. 4, S. 609-638.

- Mehr Demokratie e.V. (2016): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hessen. Ein Leitfaden, online unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/merkblatt_hessen.pdf, Zugriff vom 03.05.2017.
- Merkel, Wolfgang (2014a): Is there a crisis of democracy?, in: *Democratic Theory*, (1) H. 2, S. 11-25.
- Merkel, Wolfgang (2014b): Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung?, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden: Springer VS, S. 473-496.
- Merkel, Wolfgang/Krause, Werner (2014): Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden: Springer VS, S. 45-65.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Neunecker, Martina (2015): *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*, Wiesbaden: Springer.
- Nie, Norman H./Bingham Powell, G. Jr./Prewitt, Kenneth (1969a): Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships Part I, in: *American Political Science Review*, (63) H. 2, S. 361-378.
- Nie, Norman H./Bingham Powell, G. Jr./Prewitt, Kenneth (1969b): Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships Part II, in: *American Political Science Review*, (63) H. 3, S. 808-832.
- Norris, Pippa (2011): *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (Hrsg.). 1999. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*, London: Cambridge University Press.
- Schäfer, Armin (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, (4) Nr. 1, S. 131-156.
- Scharpf, Fritz (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Teorell, Jan/Torcal, Mariano/Montero, José Ramón (2007): Political Participation. Mapping the Terrain, in: van Deth, Jan W./Montero, José Ramón/Westholm, Anders (Hrsg.): *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, London: Routledge, 334-357.
- Verba, Sidney/Nie, Norman H. (1972): *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper&Row.
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Vetter, Angelika (Hrsg.), Wiesbaden: VS-Verlag, S. 9-27.

- Weßels, Wolfgang (2015): Politische Ungleichheit beim Wählen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie, Wiesbaden: Springer VS, S. 68-94.

9. Quellen

- Arbeitskreis Bürgerbeteiligung (2016): Erklärung zum Austritt des Vereins „Lebenswertes Gießen“, Gießen.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015): Bürgerbeteiligung in Gießen: Stadt muss Satzung ändern, Frankfurt.
- Frankfurter Rundschau (2016): Streit um Bürgerbeteiligung, Frankfurt.
- Gießener Anzeiger (2015): Frage der Einschätzung: Stadt reicht Klage gegen RP-Verfügung ein, Gießen.
- Gießener Anzeiger (2015): Bürgerbeteiligung: Freie Wähler wenden sich an RP, Gießen.
- Gießener Anzeiger (2016): „Unausweichlicher Schritt“. Agendagruppen und Lebenswertes Gießen kündigen Mitarbeit in Arbeitskreis auf, Gießen.
- Interview mit der Oberbürgermeisterin Dietlind Grabe-Bolz am 24. März 2017.
- Interview mit dem Vertreter des Vereins Lebenswertes Gießen e.V. am 13. Juni 2016.
- Interview mit der Vertreterin des Nordstadtvereins am 10. September 2016.
- Lebenswertes Gießen e.V. (2016): Begründung des Rückzugs von Lebenswertes Gießen e. V. aus dem AK Bürgerbeteiligung, Gießen.
- Regierungspräsidium Gießen (2015): Bürgerbeteiligungssatzung der Universitätsstadt Gießen (BBS) vom 19.03.2015; hier: Beanstandung gemäß § 138 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), Gießen.
- Vertreter Lokale Agenda 21 (anonymisiert) (2016): Erklärung für den Arbeitskreis Bürgerbeteiligung, Gießen.