

# Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen

Ein Beitrag zur Entwicklung  
kooperativer Systeme  
mittelbarer und unmittelbarer Demokratie

Reformen zugunsten der Bürgerbeteiligung  
am Beispiel einer Kommunalverfassung

von

Uwe Thaysen



R. v. Decker's Verlag, G. Schenck  
Heidelberg • Hamburg 1982

# Inhalt

<b>Zum Geleit.</b> Von Professor Dr. Werner Thieme . . . . .	VII
<b>Vorwort</b> . . . . .	IX
<b>Verzeichnis der Tabellen, Schaubilder und Übersichten</b> . . . .	XVIII
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b> . . . . .	XXI
<b>I Ziel und Anlage der Untersuchung</b> . . . . .	1
<b>II Aktualität, Fragestellung und demokratiethoretische Prämissen der Untersuchung</b> . . . . .	3
1. Zur Aktualität . . . . .	3
2. Zur historischen Dimension und zur gegenwärtigen Größenordnung der Bürgerinitiativ- und Partizipationsbewegung . . . . .	5
3. Zur demokratiethoretischen Grundannahme der Untersuchung . . . . .	7
<b>III Nähere Eingrenzung des Themas, Ausgangsverständnis und Abstraktionsebene der Argumentation</b> . . . . .	10
1. Die durch Bürgerinitiativ- und Partizipationsforderungen betroffenen Problembereiche . . . . .	10
2. Die Ausgangsfragen . . . . .	11
3. Die Konzentration auf „verfaßte“ Formen der Partizipation . . . . .	13
4. Der sozialwissenschaftliche Akzent . . . . .	17
5. Definitiorische Klärungen . . . . .	17
5.1. Definitionen des Begriffes „Bürgerinitiative“ . . . . .	18
5.2. Definitionen des Begriffes „Partizipation“ . . . . .	26
5.3. Sonstige terminologische Klarstellungen . . . . .	28
6. Die erforderliche Abstraktionsebene . . . . .	29
<b>IV Das Verhältnis von Bürgerinitiativen und Partizipationsbegehren zu den Konstitutionsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland - ein Kongruenzproblem?</b> . . . . .	31
1. Partizipation als Korrektiv für Repräsentationsdefizite . . . . .	31
1.1. Partizipation als Bedingung wirksamer Repräsentation . . . . .	32
1.2. Partizipation als Gegenstand parlamentarischer Beratung . . . . .	34
1.3. Partizipation als Gegenstand parteipolitischer Zielvorstellungen . . . . .	40

2.	Partizipation als Korrektiv für sozialstaatliche Defizite. . . . .	41
2.1.	Die „Kommunalisierung der Politik“. . . . .	41
2.2.	Die individuelle und kollektive Balancierung der Sozialgerechtigkeit . . . . .	42
3.	Partizipation als Korrektiv für rechtsstaatliche Defizite	44
3.1.	Die Auflösung des liberalen Idealtypus vom Rechtsstaat . . . . .	44
3.2.	Individueller Rechtsschutz und genereller Verfassungsschutz nicht-judizieller Art . . . . .	44
4.	Partizipation als Korrektiv für Verwaltungsdefizite . . . . .	45
4.1.	Sozialkorrektur der Verwaltungsleistung . . . . .	46
4.2.	Effizienzsteigerung durch Bürgerbeteiligung . . . . .	47
5.	Partizipation als Korrektiv für Selbstverwaltungsdefizite: Aktivierung der Bürgerbeteiligung . . . . .	49
6.	Partizipation als Funktion der Legitimationssteuerung . . . . .	50
6.1.	Die Kommunalisierung systemischer Legitimationsdefizite . . . . .	51
6.2.	Schließung neuer Legitimationslücken. . . . .	53
7.	Effizienz, Transparenz und Partizipation als Reformkategorie. . . . .	55
8.	Zusammenfassung: Partizipationserweiterungen zur Stärkung der Konstitutionsprinzipien des Grundgesetzes. . . . .	56
<b>V</b>	<b>Geschichte der Bürgerinitiativen, insbesondere ihres Verhältnisses zu den Parteien. . . . .</b>	<b>57</b>
1.	Die quantitative Entwicklung . . . . .	57
2.	Das Verhältnis der Parteien zu den Bürgerinitiativen . . . . .	67
2.1.	Die kommunalverfassungsrechtliche Programmatik der Parteien . . . . .	72
3.	Konstanten für eine Prognose: Die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Anstiegs der Initiativ- und Partizipationsaktionen. . . . .	76
<b>VI</b>	<b>Stand der empirischen Forschung . . . . .</b>	<b>78</b>
1.	Stand der Bürgerinitiativforschung . . . . .	79
2.	Stand der Partizipationsforschung . . . . .	85
3.	Stand der Gemeindeforschung . . . . .	87
<b>VII</b>	<b>Partizipationserweiterungen als Kompensation für „eherne“ Zentralisierungstendenzen - eine spezifisch niedersächsische Frage?. . . . .</b>	<b>89</b>

1. Die allgemeine Zentralisierungstendenz . . . . .	89
2. Die niedersächsische Kontroverse . . . . .	92
2.1. Kompensation der „Plebiszitätsfeindlichkeit“ des Grundgesetzes und der niedersächsischen Landes- verfassung . . . . .	92
2.2. Kompensation extremer „Maßstabsvergrößerun- gen“ der Gemeinden . . . . .	93
2.3. Kompensation für besonders strittige Einschrän- kungen kommunaler Autonomie . . . . .	97
3. Zusammenfassung . . . . .	99

<b>VIII Die Opposition gegenüber Partizipationserweiterungen und ihre Argumente . . . . .</b>	<b>100</b>
1. Komplexe Demokratietheorie: Die „unreflektierte Par- tizipationsromantik“ . . . . .	100
2. Revisionistische Demokratietheorie: Die unüberwind- liche „Humanbarriere der Apathie“ . . . . .	101
3. Praxis- und input-orientierte Demokratietheorie: Die „unbekannten Betroffenen“ und die „falschen Beteilig- ten“ . . . . .	102
3.1. Der unbekannte Betroffene . . . . .	103
3.2. Die allgemeine „Kumulation der Einflußchan- cen“ . . . . .	104
3.3. Die Privilegierung der „Verbands- und Interessen- völker“ . . . . .	109
4. Klassenanalytische Interpretation: Die mittelständische Reformblockade . . . . .	110
5. Rechtsstaatliche sowie Law-and-Order-Aspekte: „Pho- nokratie“, Ochlokratie und Anarchie am „Ende der Aufklärung“ . . . . .	112
6. Repräsentations- und Amtspositivismus: Das „Heraus- drängen des Amtsgedankens“ . . . . .	115
>> 7. Output-orientierte Systemtheorie: Effizienzminderung durch „polyzentrische Fragmentierung“ . . . . .	116
8. Zusammenfassung: Die Unregierbarkeit von Staat und Gesellschaft . . . . .	117
8.1. Das St. Florian-Prinzip: Innovationsblockade durch einander ausschließende Partizipationsan- sprüche . . . . .	117
8.2. Die galoppierende Inflation der Partizipationser- weiterungen: Innovationsblockade durch wertlose Beteiligungsrechte . . . . .	118
<b>Indikatorenkatalog zur Identifizierung unterschiedlicher Initiativ- und Partizipationsmodelle . . . . .</b>	<b>119</b>

<b>X</b>	<b>Initiativ- und Partizipationsmodelle sowie partizipations-</b>	
	<b>fordernde Maßnahmen der Kommunen</b>	.126
1.	Synopse der Initiativ- und Partizipationsmodelle	.127
2.	Einzelne Partizipationsmodelle	.129
2.1.	Wahlen und Abstimmungen	.129
2.2.	Parlamentarisierung der Gemeindeverfassung	.132
2.3.	Direkte Mitwirkung bis zum Entscheid durch die Bürger selbst	.136
2.3.1.	Bürgerantrag („Bürgeranregung“)	.137
2.3.2.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	.139
2.3.3.	Zusammenfassende Wertung	.144
2.4.	Ehrenamtliche Mitwirkung sachkundiger und be- troffener Bürger	.147
2.4.1.	Mitwirkung in Ratsausschüssen	.147
2.4.2.	Mitwirkung in Beiräten: Sachverständigen- kommissionen und Betroffenenbeiräte (Ju- gend-, Senioren- und Ausländerbeirat)	.150
2.4.3.	Gemeinwesenarbeit	.155
2.4.4.	Anwaltsplanung	.157
2.5.	Bürgerkonsultationen: Maßnahmen zur Steiger- ung der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Willensbildung	.160
2.5.1.	Stadt(teil)entwicklungsbeauftragter	.160
2.5.2.	Bürgerversammlung	.161
2.5.3.	Bürgerbefragung (Computer-Demokratie)	.167
2.5.4.	Anhörung (Anregungen und Bedenken)	.170
2.5.5.	Bürgerforum (Alternativplanung)	.173
2.5.6.	Planwahl (Betroffenenplanung)	.176
2.5.7.	Planungszelle (Repräsentationsalternative)	.178
2.5.8.	Alternative Planung	.181
2.6.	Bürgerinformation: Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz kommunaler Willensbildung	.182
2.6.1.	Öffentlichkeit der Ratsausschußsitzungen	.184
2.6.2.	Ehrenordnung für Ratsmitglieder	.187
2.6.3.	Öffentliche Fragestunde	.191
2.6.4.	Erweiterung der Aktenöffentlichkeit	.194
2.6.5.	Frühzeitige Offenlegung von Planungen	.197
2.6.6.	Öffentlichkeitsarbeit	.201
2.6.7.	Sprechstunden	.205
2.6.8.	Mitarbeiterschulung	.206
3.	Unmittelbare Demokratie in Gemeindeordnungen	.208
<b>XI</b>	<b>Zusammenfassende Wertung der Bürgerinitiativen im</b>	
	<b>Blick auf deren Berücksichtigung in der Kommunalverfas-</b>	
	<b>sung</b>	.209

1. Der unerwartet hohe Organisationsgrad von Bürgerinitiativen . . . . .	209
2. Die soziale Selektivität und das Inklusivinteresse von Bürgerinitiativen . . . . .	215
3. Die Ausweitung und Auswirkung von Bürgerinitiativen auf dem Produktionssektor. . . . .	220
3.1 Umweltschutz und Produktion . . . . .	220
3.2 Umweltschutz, „Investitionsstau“ und Arbeitslosigkeit . . . . .	223
4. Die Gewalt als Aktionsmuster von Bürgerinitiativen . . . . .	232
5. Die Unzulässigkeit von a-priori-Einschätzungen der „Progressivität“ beziehungsweise des „Konservatismus“ von Bürgerinitiativen . . . . .	237
6. Die Kooperation zwischen Verwaltungen und Bürgerinitiativen . . . . .	238
7. Die Erfolgsquote von Bürgerinitiativen . . . . .	244
8. Der ungewisse Legitimationseffekt „kommunalisierter Politik“. . . . .	249
9. Eine zusammenfassende Definition von Bürgerinitiativen . . . . .	250

<b>Änderungs- und Ergänzungsvorschläge für die niedersächsische Gemeindeordnung mit dem Ziel einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung am kommunalen Willensbildungs- und Verwaltungsprozeß. . . . .</b>	<b>253</b>
---	------------

<b>Zur Notwendigkeit der Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie . . . . .</b>	<b>268</b>
--	------------

**Anhang**

Anhang 1: Synopse der Parteidokumente zur Kommunalpolitik . . . . .	272
Anhang 2: Richtlinien für die einheitliche Durchführung von Hearings durch den Rat der Stadt und seine Ausschüsse. . . . .	276
Anhang 3: Verhaltensregeln für Mitglieder des Gemeinderates. . . . .	278
Anhang 4: Anlage zur Geschäftsordnung für den niedersächsischen Landtag der neunten Wahlperiode. . . . .	279

<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>282</b>
---------------------------------------	------------

<b>Personenverzeichnis . . . . .</b>	<b>303</b>
--------------------------------------	------------

<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>307</b>
---------------------------------------	------------

# Verzeichnis der Tabellen, Schaubilder und Übersichten

## 1. Tabellen

Tabelle 1:	Kategorien und Kriterien zur Klassifizierung von Bürgerinitiativen . . . . .	24
Tabelle 2:	Vertretungsanspruch von Bürgerinitiativen . . . . .	40
Tabelle 3:	Anlaß der Initiativen nach Gründungsjahren . . . . .	58
Tabelle 4:	Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative und die Bereitschaft zum Beitritt 1972. . . . .	60
Tabelle 5:	Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative und die Bereitschaft zur Mitarbeit 1973. . . . .	62
Tabelle 6:	Beteiligung an Bürgerprotesten 1977. . . . .	66
Tabelle 7:	Einflußforderungen für nichtetablierte Gruppen 1977. . . . .	66
Tabelle 8:	Präferenz für unterschiedliche Formen des Protestes 1977. . . . .	67
Tabelle 9:	Mitglieder in den Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1968-1978. . . . .	69
Tabelle 10:	Potentielle Parteimitglieder 1952-1976. . . . .	69
Tabelle 11:	Befragungen von Bürgerinitiativen. . . . .	83
Tabelle 12:	Befragungen von Behörden zu Bürgerinitiativen . . . . .	84
Tabelle 13:	Berufliche Tätigkeit und Verteilung der Freizeitchancen. . . . .	105
Tabelle 14:	Angehörige des öffentlichen Dienstes im Deutschen Bundestag 1949-1974. . . . .	106
Tabelle 15:	Angehörige des öffentlichen Dienstes in den Landesparlamenten 1974. . . . .	106
Tabelle 16:	Anteil der Selbständigen, Beamten, Angestellten und Arbeiter an den Erwerbspersonen sowie an den Mitgliedern des Deutschen Bundestages 1972 . . . . .	107
Tabelle 17:	Organisationsgrad einzelner Berufsgruppen in den Parteien 1968. . . . .	107
Tabelle 18:	Berufliche Gliederung von Parteimitgliedern in SPD, CDU und F.D.P. im Zeitverlauf. . . . .	108
Tabelle 19:	Berufe der Mitarbeiter in Bürgerinitiativen 1972 . . . . .	108
Tabelle 20:	Informationsverfahren der Verwaltung. . . . .	204
Tabelle 21:	Zahl der aktiven Mitglieder in Bürgerinitiativen (1973). . . . .	210
Tabelle 22:	Zahl der aktiven Mitglieder in Umweltschutzinitiativen (1977). . . . .	210

Tabelle 23:	Verbindungen der Verwaltung zu Bürgerinitiativen nach Organisationsformen . . . . .	212
Tabelle 24:	Räumliche Kooperationsebene von Umweltschutzinitiativen . . . . .	213
Tabelle 25:	Kreis der Gründerpersonen von Umweltschutzinitiativen . . . . .	218
Tabelle 26:	Tätigkeitsbereiche der Initiativen im Umweltschutz	224
Tabelle 27:	Schätzung des Investitionsstaus seitens der Bundesregierung . . . . .	226
Tabelle 28:	Schätzung des Investitionsstaus seitens des Bundesverbandes der Deutschen Industrie . . . . .	227
Tabelle 29:	Charakterisierung der Umweltschutz-Bürgerinitiativen durch die Kommunalverwaltungen . . . . .	240
Tabelle 30:	Verbesserung des Planungsprozesses durch Bürgerbeteiligung . . . . .	246
Tabelle 31:	Verbesserung der Planungsergebnisse durch Bürgerbeteiligung . . . . .	246
Tabelle 32:	Grad der Zielerreichung bei Initiativen im Umweltschutz . . . . .	247
t Tabelle 33:	Art des von Bürgerinitiativen erreichten Erfolges . . . . .	248
Tabelle 34:	Synopse der Partizipation und Transparenz betreffenden sowie zur Reform empfohlenen Bestimmungen der niedersächsischen Gemeindeordnung	266

## 2. Schaubilder

Schaubild 1:	Schematische Darstellung „direkter“ und „verfaßter“ Beteiligungsformen . . . . .	16
Schaubild 2:	Funktionaler Bezugsrahmen des lokalen politisch-administrativen Systems . . . . .	52
Schaubild 3:	Beteiligungsmodell mit Advokaten und Bürgerforum bei verstärkter Berücksichtigung artikulationschwacher Gruppen . . . . .	175
Schaubild 4:	Zur phasendifferenzierten und funktionspezifischen Beteiligung der Entscheidungsträger am Prozeß der kommunalen Entwicklungsplanung . . . . .	199
Schaubild 5:	Strategische Position von Bürgerinitiativen . . . . .	234

## 3. Übersichten

Übersicht 1:	Die betroffenen Themen-, Forschungs- und Diskussionsbereiche . . . . .	11
--------------	--	----



Übersicht 2: Die Ausgangsfragen . . . . .	12
Übersicht 3: Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung als Gegenstand der Beratungen im Bundestag und in den Landesparlamenten 1969-1978. . . . .	35
Übersicht 4: Vorschläge von CDU (CSU), SPD und F.D.P zur Bürgerbeteiligung (1975). . . . .	74
Übersicht 5: Quantitativ-empirische Analysen von Bürgerinitiativen. . . . .	78
Übersicht 6: Alphabet der Initiativ- und Partizipationsmodelle sowie der partizipationsfördernden Maßnahmen . . . . .	128
Übersicht 7: Formen unmittelbarer Demokratie in den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	208