

## **Kleine und mittelständische Unternehmen auf dem Weg in eine chancengleiche Bürgerbeteiligung**

*Andrea Pfeifer*

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Position der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) im Prozess der Bürgerbeteiligung. Als Teil der Wirtschaft sind sie ebenso wie private Haushalte und Großunternehmen von Infrastrukturmaßnahmen und Stadtentwicklungsprojekten der öffentlichen Hand betroffen.

Allerdings sind KMU in anderer Form involviert, denn sie haben differierende Ziele und Handlungsalternativen. So sind sie zwar einerseits stärker an Gewinnmaximierung orientiert als Bürger/innen, andererseits aber mit geringeren Ressourcen ausgestattet als Großunternehmen. Wie also können sich kleine und mittelständische Unternehmen innerhalb von Bürgerbeteiligungsverfahren effektiv einbringen?

In den letzten Jahren hat das Interesse an Verfahren der Bürgerbeteiligung in Deutschland zugenommen. Es sind Bestrebungen zu beobachten, die Interessen der Bürger/innen und Unternehmen als Stakeholder von Infrastrukturmaßnahmen mittels Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen. Damit vergrößert sich aus Sicht jedes Stakeholders natürlich auch die Bedeutung entsprechender Prozesse. Angesichts dieser grundsätzlich erweiterten Einflussmöglichkeiten der Stakeholder stellt sich die Frage, welche Rolle Unternehmen als Teil der Zivilgesellschaft im Partizipationsprozess überhaupt einnehmen können. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob derzeit allen Unternehmen – unabhängig von Größe und Einfluss – die gleichen Möglichkeiten der Partizipation zur Verfügung stehen. Mit Blick auf die Vielfalt der Bürgerbeteiligungsverfahren und ihre in weiten Bereichen immer noch variabel ausgeübte Nutzung durch die öffentliche Hand ist nachfolgend zu prüfen, welche Formen der Beteiligung sich für kleine und mittelgroße Unternehmen mit ihren spezifischen Interessen eignen. Abschließend ist zu klären, welche Gestaltungsräume der öffentlichen Hand bleiben, um auch KMU in den Partizipationsprozess einzubeziehen.

Kleine und mittelgroße Unternehmen stellen den Großteil der Betriebe in Deutschland. Die Unternehmenslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist heterogen. Am Wirtschaftsleben nehmen zu 99,5 % KMU teil, nur 0,5 % der Unternehmen sind Großunternehmen (vgl. IfM Bonn 2014a, o. S.). Gemäß der Definition der EU-Kommission haben KMU weniger als 250 Beschäftigte sowie einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro oder eine Jahresbilanzsumme von maximal 43 Millionen Euro (vgl. kfw 2012, S. 1). Von nahezu 26,9 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland hat der überwiegende Teil, nämlich 59,4 %, in 2012 seinen Arbeitsplatz in KMU. 40,6 % der Beschäftigten arbeiten bei Großunternehmen (vgl. IfM 2014b, o. S.). KMU sind somit Arbeitgeber für circa 2/3 aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und haben eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Generierung von Arbeitsplätzen, auf die wirtschaftliche Dynamik sowie die soziale Stabilität in Deutschland (vgl. Storr 2011, S. 437).

Umso erstaunlicher ist, dass KMU in Bürgerbeteiligungsprozessen kaum als Stakeholder Erwähnung finden. Zwar stehen private Haushalte als »Bürger/innen« in Partizipationsverfahren grundsätzlich im Vordergrund, das Interesse an Beteiligung im demokratischen Prozess wächst jedoch stakeholderübergreifend. Dabei werden Unternehmen als Beteiligte offensichtlich völlig unterschiedlich wahrgenommen. Allein Großunternehmen wird eine Rolle in Bürgerbeteiligungsverfahren eröffnet und dadurch ihr Interesse als Stakeholder sichtbar gemacht. Im Fall von z. B. Infrastrukturprojekten übernehmen Großunternehmen häufig die Maßnahmenausführung oder treten selbst als Vorhabenträger auf. Für begleitende Bürgerbeteiligungsprozesse wird die Funktion von Großunternehmen als Experte, Finanzgeber, Organisator und Kommunikationshelfer der Kommunen nicht nur diskutiert, sondern vielfach bereits ausgefüllt. Großunternehmen sind dann nicht mehr in begrenzter Funktion tätig, sondern übernehmen zusätzlich die Rolle als Partner der Kommunen, um die Akzeptanz der Projekte in der Bevölkerung zu verbessern (vgl. Böhm/Schröder 2012, S. 4). Kritik an dieser Rolle wird vor allem mit Blick auf die Unabhängigkeit der öffentlichen Hand als Organisator der Partizipationsprozesse vorgebracht, denn es kann durchaus der Eindruck der Vetternwirtschaft sowie der einseitigen Beeinflussung der Bürger/innen entstehen (vgl. Böhm/Schröder 2012, S. 5).

### **Sind spezifische Interessen der KMU sichtbar?**

KMU erhalten im Gegensatz zu Großunternehmen keine vergleichbare Helfer- oder Partnerrolle. Grundsätzlich wird KMU in Bürgerbeteiligungsprozessen kein spezieller Status zugewiesen, der die Spezifität ihrer Interessen deutlich machen könnte. Stattdessen werden KMU allgemein der Seite der Bürgerschaft zugeordnet. In der Praxis ist meist auch kein Zusammenschluss der kleinen und mittelgroßen Unternehmen zu einem regionalen Verbund, der in Bürgerbeteiligungsverfahren gezielt agiert, zu beobachten. Stattdessen verschwinden KMU in der Masse der Individualinteressen diverser Stakeholder des Partizipationsprozesses.

Hinzu kommt, dass in KMU häufig spezifische Hemmnisse bestehen, die zu einer verminderten Beteiligung im demokratischen Prozess führen. Viele kleinste, kleine und mittelgroße Betriebe sind inhabergeführt oder in Familienhand. Probleme der KMU sind regelmäßig im Ressourcenmangel des Managements begründet. Dies betrifft vor allem zeitliche Probleme, aber z. B. auch fehlende Organisationspotentiale sowie Kompetenzlücken beispielsweise im juristischen Bereich. Auffällig ist eine begrenzte Risikobereitschaft der Unternehmensinhaber/innen und -geschäftsführer/innen, die sich nicht auf das Kerngeschäft, wohl aber auf die Marktumgebung erstreckt (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2009, o. S.). Der Hintergrund hierfür ist in der festen Verwurzelung der Inhaber/innen oder Geschäftsführer/innen im sozialen Umfeld des Unternehmens zu sehen. Stellungnahmen der Inhaber/innen werden nicht nur auf wettbewerblicher, sondern auch auf sozialer Ebene von der Unternehmensumgebung bewertet. Die Bereitschaft zur Meinungsäußerung im öffentlichen Raum ist erfahrungsgemäß deutlich abgesenkt. Innerhalb von Bürgerbeteiligungsprozessen äußern Inhaber/innen und Geschäftsführer/innen von KMU ihre Interessen entsprechend zurückhaltend. Eine Vertretung der Ziele der KMU erfolgt vor diesem Hintergrund bisher nur unzureichend.

Da bis heute – anders als im Fall von Großunternehmen – eine gezielte Ansprache der KMU durch die öffentliche Hand als Organisator von Bürgerbeteiligungsverfahren zumeist ausbleibt, wird nicht allen Unternehmen der gleiche Zugang zum Partizipationsprozess eröffnet. Dieses Verfahren wird der Bedeutung der KMU als Motor für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland nicht gerecht. Die Vergabe von Chancen für diesen wichtigen Akteur von Bürgerbeteiligungsverfahren ist systemimmanent. Die öffentliche Hand kann jedoch ihren Spielraum bei der Gestaltung von Bürgerbeteiligung nutzen, um diesen Mangel zu beheben.

## **Bürgerbeteiligung braucht Spielraum**

Bürgerbeteiligung ist in der Bundesrepublik für verschiedene Maßnahmen der öffentlichen Hand gesetzlich vorgeschrieben. Verfahren der formellen Bürgerbeteiligung, wie sie z. B. bei der Bauleitplanung, der Landes- und Regionalplanung, bei Raumordnungsverfahren, Genehmigungsverfahren oder Umweltverträglichkeitsprüfungen verpflichtend sind, laufen entsprechend enger gesetzlicher Regelungen ab, an die Kommunen und Behörden gebunden sind. Diese können aber als Mindestanforderungen eingeordnet werden, denn über die gesetzlich verankerte Bürgerbeteiligung hinaus steht es den Vorhabenträgern der öffentlichen Hand offen, weitere informelle Verfahren einzusetzen. Die informelle Bürgerbeteiligung kann ergänzend zur formellen Bürgerbeteiligung angewendet oder auch für separate Projekte eingesetzt werden. Hier stehen den Kommunen vielfältige Instrumente zur Verfügung, die je nach Situation vor Ort variiert werden können. Möglich sind dabei eben nicht nur »informationslastige« Verfahren, sondern auch aktivierende Instrumente, wie z. B. Planungszellen, Bürgerhaushalte, Open Space-Methoden oder Zukunftskonferenzen.

Grundsätzlich eröffnen informelle stärker als formelle Verfahren die Möglichkeit, für eine bestimmte Bedarfslage den passenden methodischen Weg zu finden und auf diesem Weg heterogene Interessen einzubeziehen. Davon profitieren vor allem Stakeholder mit spezifischen Interessenlagen, wie eben KMU. Eine gezielte Ansprache der KMU als Akteur mit wichtiger gesellschaftlicher Funktion zu vernachlässigen hieße, Sozialkapital im Beteiligungsprozess zu verlieren.

Aber die Entscheidung über den Einsatz informeller Verfahren, ihre konkrete Ausgestaltung und die Auswahl der Beteiligten treffen die Kommunen. Hier eröffnet sich der öffentlichen Hand ein großer Spielraum, der zurzeit noch nicht genügend genutzt wird. Zwar hat der Einsatz der informellen Beteiligungsverfahren in den Kommunen seit den 1980er Jahren grundsätzlich zugenommen (vgl. Busch 2009, S. 53), trotzdem stehen heute in der überwiegenden Zahl deutscher Kommunen immer noch die formellen Verfahren im Vordergrund. Die Kommunen bleiben beim Einsatz der informellen Verfahren derzeit noch hinter ihren Möglichkeiten zurück. In der Realität ist kein grundlegender Wandel der Beteiligungskultur von der hierarchischen Steuerung zu dialogorientierter Partizipation zu beobachten, lediglich eine Verschiebung des Interesses in Richtung informelle Verfahren. Die flächendeckende und anhaltende Umsetzung der informellen Verfahren in den Kommunen lässt noch auf sich warten. Vielfach wird in den Kommunen als Grund hierfür ihre Unterausstattung mit finanziellen Ressourcen eingebracht.

Offensichtlich bringt die hierarchische Koordination der Bürgerbeteiligung sowie der selektive Einbezug bestimmter Akteure, wie z. B. Großunternehmen, aus Sicht der Kommunen die besseren Sparergebnisse (vgl. Holtkamp/Bathge 2012, S. 60). Angesichts der festgefahrenen negativen Haushaltssituation vieler Kommunen ist deshalb mittelfristig nicht mit einer bundesweiten raschen Wende hin zu mehr Bürgerbeteiligung durch informelle Verfahren zu rechnen, obwohl das öffentliche Interesse daran groß ist.

## Haushaltskonsolidierung mit Hilfe von KMU

Eine Falls die oben genannten Kosten-Nutzen-Kalküle der Kommunen der ausschlaggebende Anlass für die geringe Umsetzung informeller Bürgerbeteiligung sind, können allein wirtschaftliche Argumente die öffentliche Hand zu einem Umdenken bringen. Überzeugungskraft strahlt hier für die öffentliche Hand an erster Stelle die Option aus, mit Hilfe von informeller Bürgerbeteiligung zusätzliche Kosten, die durch Widerstand aus der Bürgerschaft gegen z. B. Infrastrukturvorhaben entstehen, abwenden zu können. Die bloße Verhinderung von Kostensteigerungen reicht jedoch nicht als Motiv für eine Intensivierung informeller Verfahren aus.

Zusätzliche positive Anreize dienen dazu, sich vom bisherigen Denken in bequemen hierarchischen Strukturen zu lösen. So kann die Möglichkeit zur Interessenvertretung in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren KMU stärken. KMU haben vor dem Hintergrund ihrer individuellen Ressourcenausstattung ihre eigenen Ziele, deren Erreichung gerade angesichts anstehender Veränderungen in Infrastruktur oder Stadtentwicklung gefördert oder verhindert werden kann. Eine Standortstärkung der KMU ist insbesondere für Kommunen empfehlenswert, denn der Mittelstand ist Träger der Wirtschaftsleistung in Deutschland. KMU sind das Regionalkapital dazu. Allerdings benötigen KMU Rahmenbedingungen in Kommunen, die sie wettbewerbsfähig halten. Dazu gehören auch weiche Standortfaktoren, wie zum Beispiel die Mitbestimmung in Verfahren der Bürgerbeteiligung. Hier ist die Ergebnisqualität der Partizipation entscheidend, nicht die formale Möglichkeit der Beteiligung. Und diese ist abhängig von der Kommunalregierung. Wer Partizipation als Standortfaktor unterschätzt und lieber am ungestörten Machterhalt festhält, vergibt Chancen zur Ankurbelung der heimischen Wirtschaft, denn Kommunen, die KMU stärken, können höhere Steuereinnahmen, aber auch mehr und qualitativ hochwertigere Arbeitsplätze erwarten. Die bisherige Praxis des alleinigen Einbezugs von Großunternehmen beschert gerade Kommunen keine entsprechenden Vorteile.

Dieser indirekte Zusammenhang zwischen informeller Bürgerbeteiligung und Haushaltskonsolidierung bedarf einer Konkretisierung durch die Politik vor Ort, um wirksam werden zu können. Die Instrumente sind da, allein der politische Hebel fehlt. Bis zur Erreichung einer chancengleichen Bürgerbeteiligung auch für KMU ist es deshalb noch ein langer Weg.

## Anmerkung

---

*Dieser Beitrag erschien zuerst im eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung (Ausgabe 3/2015, 08.10.2015).*

## Literaturverzeichnis

---

Böhm, Birgit/Schröder, Sabine (2012): Zur Rolle von Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen. Ergebnisse einer Befragung von Kommunen, (27.08.2015) [http://www.nexusinstitut.de/images/stories/content-pdf/12-10-30\\_Unternehmen\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.nexusinstitut.de/images/stories/content-pdf/12-10-30_Unternehmen_Buergerbeteiligung.pdf).

Busch, Lüder (2009): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung – das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins, 27.08.2015) [https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder\\_Busch\\_Dissertation.pdf](https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder_Busch_Dissertation.pdf)

Friedrich-Ebert-Stiftung (2009): Strategische Nachteile von KMU, (31.08.2015) <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00404001.htm>.

Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas (2012): Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5. Jg., Heft 1/2012, S. 47-64.

IfM Bonn (2014a): KMU-Anteile 2012 in Deutschland nach KMU-Definition der EU-Kommission, (29.08.2015) <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/unternehmensbestand/?%23accordion=o&tab=o#accordion=o&tab=o>.

IfM Bonn (2014b): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Unternehmen 2008 bis 2012 in Deutschland nach Unternehmensgröße, (29.08.2015) <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/#accordion=o&tab=2>.

Kfw (2012): KMU-Definition, (29.08.2015) [https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000000196-KMU-Definition.pdf](https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000000196-KMU-Definition.pdf).

Storr, Stefan (2011): Subventions- und Beihilfenrecht, in: Ruthig, Josef/Storr, Stefan (Hrsg.): Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Heidelberg u. a. O.: C. F. Müller, S. 370-455.

---

## Autorin

---

**Dipl.-Kffr. Andrea Pfeifer** spezialisierte sich auf baubetriebswirtschaftliche Themen. Sie gründete adjuncta immobilien, ein Unternehmen für Immobilienmanagement und -verwaltung. In ihrer Heimatstadt übt sie ein kommunalpolitisches Amt aus. In diesem Kontext setzt sie sich für die Erneuerung kommunaler Strukturen durch Partizipationsprozesse ein.

## Kontakt

Andrea Pfeifer  
adjumenta immobilien  
Von-Thünen-Str. 148  
59069 Hamm  
Mobil: 0173-8294109  
E-Mail: [pfeiferall@aol.com](mailto:pfeiferall@aol.com)  
[www.adjumenta.de](http://www.adjumenta.de)

---

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft  
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers  
Ellerstr. 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)