

## **Bürgerpartizipation im kommunalpolitischen Kontext. Handreichung zur Überlieferungsbildung<sup>1</sup>**

Beschluss der Bundeskonferenz Kommunalarchiv auf ihrer Herbst-Sitzung  
(Video-Konferenz vom 05.10.2020)

### **Inhalt**

Bürgerpartizipation im kommunalpolitischen Kontext. Handreichung zur Überlieferungsbildung.....	1
Einleitung .....	1
Rechtliche Fragen .....	4
Organisatorische Fragen bei der Übernahme von nichtamtlichen Unterlagen .....	5
Multiperspektivische Überlieferungsbildung.....	6
Stufenmodell der Überlieferungsbildung.....	8
1. Breite aggregierte Basisüberlieferung aus amtlichen Quellen und Publikationen.....	8
2. Übernahmen ohne Akquiseaufwand.....	9
3. Aktives Sammeln nichtamtlicher Unterlagen und gezielte Übernahme amtlicher Unterlagen .....	9
4. Aktive Übernahme von Bewegungs- und Vereinsarchiven sowie persönlichen Nachlässen .....	9
5. Oral History Projekte und andere aktive Dokumentationen.....	10
Umsetzung des Stufenmodells .....	11

### **Einleitung**

Die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen hat in den letzten Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie wird gesetzlich vorgeschrieben,<sup>2</sup> durch die Selbstbindung der Kommunen gefördert<sup>3</sup> und von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert. Ohne die Kenntnis der Wege, Formen und Netzwerke, die dieser Partizipation zugrunde liegen, wird es gerade auf der kommunalen Ebene künftig nicht mehr möglich sein, politische Entscheidungen

---

<sup>1</sup> Erarbeitet vom BKK Unterausschuss Überlieferungsbildung (Dr. Bettina Schmidt-Czaia (Historisches Archiv der Stadt Köln), Dr. Henrike Bolte (Stadtarchiv Dortmund), Dr. Katrin Dort (Stadtarchiv Karlsruhe), Dr. Thomas Krämer (LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum), Dr. Frank Kreißler (Stadtarchiv Dessau-Roßlau), Constanze Mann (Stadtarchiv Jena), Marius Pfaller (Stadtarchiv Nürnberg), Dr. Max Plassmann (Historisches Archiv der Stadt Köln), Dr. Carsten Stühring (Stadtarchiv Hannover)).

<sup>2</sup> Z. B. Bauleitplanung, Raumordnungsverfahren, Landes- und Regionalplanung.

<sup>3</sup> Z. B. Bürgerhaushalt, Beiräte.

abschließend zu verstehen und zu analysieren. Die Überlieferungsbildung in Kommunalarchiven sollte daher dieses Feld verstärkt in den Blick nehmen.

Die vorliegende Handreichung möchte dazu methodische Anregungen geben, um die Praxis in Kommunalarchiven zu unterstützen. Politische, insbesondere archivpolitische Fragen, die sich mit dem Thema verknüpfen lassen könnten, bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt. Die folgenden Ausführungen sind aber durchaus als Ermunterung -zu verstehen, sich mit einem Thema zu befassen, das für die Abbildung der Lebenswelt in den Kommunen wachsende Bedeutung erlangt. Die Handreichung orientiert auf die Überlieferungsbildung von Unterlagen, die im Zuge von Prozessen und Aktivitäten der Bürgerpartizipation entstanden sind. Im Fokus steht dabei die Zeit seit der deutschen Wiedervereinigung, deren archivische Bewertung aktuell oder in naher Zukunft ansteht. Ältere Überlieferung wird zwar nach wie vor den Archiven angeboten werden, jedoch ist damit jeweils individuell unter Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen und der bereits vorhandenen Unterlagen zu verfahren.

Bürgerpartizipation umfasst sowohl die Entwicklung eigener Forderungen und Ziele aus allen Teilen der Bürgergesellschaft als auch die kritische Auseinandersetzung mit öffentlichen Vorhaben oder die Aufdeckung von Missständen. Förmliche Verfahren der Bürgerbeteiligung etwa im Bereich der Stadtplanung integrieren ihrer Zielsetzung nach beide Bereiche, indem sie Raum zur Äußerung von Kritik bieten und zugleich zur Mitarbeit einladen. Auch die Überlieferungsbildung darf sich folglich nicht nur auf Protest und Kritik konzentrieren, sondern muss nicht zuletzt im Sinne eines ausgewogenen Bildes auch die (vermeintlich) leisen und unspektakulären Formen der Bürgerpartizipation in den Blick nehmen. Konflikt, Kooperation und Konsens müssen also gleichermaßen in der Überlieferung abgebildet werden.<sup>4</sup>

Auch wenn Bürgerpartizipation nicht nur auf stärker organisierte Gruppen reduziert werden darf, spielen die Unterlagen größerer Registraturbildner eine wichtige Rolle:

- Bürgerinitiativen
- Parteigliederungen und Ratsfraktionen
- Vereine und Verbände
- Gewerkschaften
- Stadtverwaltung und kommunale Beteiligungsgesellschaften (als Initiator oder Ziel von Bürgerpartizipation)

Hinzu kommen die Vor- bzw. Nachlässe von handelnden oder betroffenen Personen, die relevantes Material enthalten, obwohl mit ihrer Archivierung an sich ein anderer Zweck verfolgt wurde.<sup>5</sup> Amtliche und nichtamtliche Überlieferung sind also integriert zu betrachten. Nicht zu vernachlässigen sind auch sonstige Träger öffentlicher Belange (Kammern, Kirchen, Interessenverbände usw.), die Einfluss auf Entscheidungen

---

<sup>4</sup> Die in diesem Zusammenhang sicherlich nicht zu unterschätzende Rolle etwa von Lobbyismus soll hier nicht zentral berücksichtigt werden, weil sie besser in einem Papier zur Kommunalpolitik insgesamt beleuchtet werden könnte.

<sup>5</sup> So enthält der Nachlass des Schriftstellers Heinrich Böll, der im Historischen Archiv der Stadt Köln als Best. 1326 verwahrt wird, auch Unterlagen zu seinem kommunalpolitischen Engagement.

nehmen. Zunehmend werden auch spezielle Agenturen und Dienstleister damit beauftragt, im Auftrag der Kommunen Beteiligungsverfahren durchzuführen.

Angesichts der Vielfalt der Akteure und Themen ist Überlieferungsbildung im Verbund ein zwingendes Erfordernis.<sup>6</sup> Konkurrenz unter Archiven und Gedächtnisinstitutionen muss hinter einer gemeinsamen Arbeit an einer multiperspektivischen Überlieferung zurückstehen, zumal ein arbeitsteiliges Vorgehen für das einzelne Archiv eine deutliche Entlastung bringen kann. Zumindest eine gegenseitige Information über Sammlungsprofile sollte heute selbstverständlich sein.<sup>7</sup> Kommunalarchive erfüllen dabei in der Regel eine doppelte Funktion: zum einen decken sie das Feld der kommunalpolitischen Themen ab, zum anderen müssen sie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips solche Überlieferungsbereiche im Blick behalten, für die vor Ort keine andere Gedächtnisinstitution Zuständigkeit reklamieren kann oder will. Das gilt letztlich auch im Sinne politischer Neutralität für die Überlieferung von Initiativen etc., für deren Unterlagen sich aus politischen Gründen kein anderes Archiv gefunden hat.

Klassische Bereiche der Bürgerpartizipation sind:<sup>8</sup>

- Bauen und Wohnen (z. B. Mietpreise)
- Bildung und Erziehung (z. B. Kindergartenplätze)
- Energieversorgung (z. B. Ausbau von Netzen)
- Erinnerungskultur (z. B. Straßenumbenennung)
- Finanzen (z. B. Bürgerhaushalt)
- Jugendkultur (z. B. freie Jugendzentren)
- Kultur und Soziokultur (z. B. Initiativen gegen Theaterschließungen)
- Migration (z. B. Integration von Asylbewerber\*innen)
- Religion (z. B. antiislamische Demonstrationen)
- Soziales (z. B. Einrichtung von Drogenkonsumräumen)
- Sport und Freizeit (z. B. Schließung von Schwimmbädern)
- Umwelt und Ökologie (z. B. Grün in der Stadt)
- Verkehrsinfrastruktur (z. B. Umgehungsstraße)
- Wirtschaft (z. B. Ausweisung von Gewerbegebieten)
- Ehrenamtliches Engagement und Citizen Science-Projekte (z.B. Naturschutz)

Jede Kommune dürfte darüber hinaus im Bereich der Bürgerpartizipation Spezialthemen haben, die nur hier vorkommen und entsprechend lokal ermittelt werden müssen. An dieser Stelle stößt eine allgemeine Empfehlung für die Überlieferungsbildung an

---

<sup>6</sup> Zur Vielfalt der einschlägigen Gedächtnisinstitutionen vgl. z. B. das beim Archiv für alternatives Schrifttum erstellte Verzeichnis Freier Archive, Bibliotheken und Dokumentationsstellen in Deutschland: <http://afas-archiv.de/verzeichnis-freier-archiv/>.

<sup>7</sup> Ein online verfügbares flächendeckendes Kataster mit Nachweisen von Sammlungsschwerpunkten und Dokumentationszielen erscheint zwar wünschenswert, jedoch ist nicht absehbar, welche Institution den dazu notwendigen Aufwand erbringen und / oder Drittmittel dazu einwerben könnte.

<sup>8</sup> Diese sollten nicht losgelöst von der sonstigen Zielsetzung der Überlieferungsbildung gesehen, sondern in ein allgemeines, archivspezifisches Dokumentationsprofil o. ä. eingebettet werden. Siehe dazu die BKK-Arbeitshilfe für die Erstellung von Dokumentationsprofilen: [https://www.bundeskonferenz-kommunalarchive.de/empfehlungen/Arbeitshilfe\\_Dokumentationsprofil.pdf](https://www.bundeskonferenz-kommunalarchive.de/empfehlungen/Arbeitshilfe_Dokumentationsprofil.pdf).

ihre Grenze. Sie kann nur einen Rahmen aufzeigen, der jeweils vor Ort mit Leben zu füllen ist.

### **Rechtliche Fragen**

Die bei der Übernahme zu beachtenden rechtlichen Problemstellungen können an dieser Stelle nicht ausführlich gewürdigt, sondern nur angesprochen werden. Bei der Akquise von Unterlagen nichtamtlicher Provenienz sind die rechtlichen Rahmenbedingungen häufig unklar. Wer ist überhaupt verfügungsberechtigt über die Unterlagen eines Vereins oder einer Bürgerinitiative? Kann die Person, mit der das Archiv verhandelt, rechtliche Bindungen eingehen? Wer entscheidet über den Zugang zu archivierten Unterlagen? Unabhängig von der Bestimmung über die Unterlagen ist zu klären, wer über Nutzungs- und Verwertungsrechte im Sinne des Urheberrechts verfügt, welche zumeist – etwa bei der Erstellung von Flugblättern – nicht auf die Bürgerinitiative übertragen worden sein dürften, so dass sie diese auch nicht an das Archiv übertragen kann. Ähnliche Fragestellungen ergeben sich auch aus dem Recht am eigenen Bild sowie aus dem Datenschutzrecht. Gerade vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein intensiver Austausch mit den abgebenden Akteuren über die (eigentums-)rechtlichen Aspekte hinaus, um zeitnah wichtige Hinweise zu Urhebern, abgebildeten Personen usw. zu erhalten. Spätere Rechtklärungen können sehr zeitaufwändig sein und führen oft nicht zu einem positiven Ergebnis, woraus Nutzungseinschränkungen erwachsen können. Zur Schaffung von Rechtssicherheit empfiehlt sich die Vereinbarung eines schriftlichen Vertrages, der die beiderseitigen Rechte und Pflichten und insbesondere die Regelung des Zugangs festhält.<sup>9</sup>

Es ist sehr zu empfehlen, eine Nutzung der Unterlagen nach Archivgesetz vorzusehen. Jegliche vertragsrechtlich mögliche Einzelgenehmigung bzw. Nutzungssperre für bestimmte Personen oder Gruppen, die möglicherweise unter politischen Vorzeichen von abgebenden Bürgerinitiativen oder Vereinen gewünscht wird, steht dem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis von Kommunalarchiven entgegen. Im Zweifel sollte die Übernahme bei willkürlicher Zugangsentscheidung daher abgelehnt werden.

Digitale Kommunikationsmittel wie zum Beispiel soziale Medien oder Petitionsplattformen spielen eine immer größere Rolle. Sie sind demzufolge möglichst bei der Überlieferungsbildung zu berücksichtigen. Allerdings stellen sich hier nicht nur technische und organisatorische, sondern auch rechtliche Probleme. Insbesondere das Urheberrecht kann verhindern, dass zukünftig wesentliche Teile der digitalen Überlieferung übernommen werden dürfen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Musterverträge halten u. a. die Archivberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen bereit. Siehe z.B. [https://www.lwl.org/waa-download/pdf/Muster\\_Depositalvertrag.pdf](https://www.lwl.org/waa-download/pdf/Muster_Depositalvertrag.pdf).

<sup>10</sup> Da z. B. die Archivierung von privaten Websites oder von Social Media-Angeboten eine Vervielfältigungshandlung darstellt, für die Archive in der Regel über keine urheberrechtliche Ermächtigung verfügen, können die Homepages von Bürgerinitiativen etc. nicht ohne weiteres archivisch gesichert werden.

### **Organisatorische Fragen bei der Übernahme von nichtamtlichen Unterlagen**

Zu den organisatorischen Herausforderungen, die jeweils in Ansehung der lokalen Verhältnisse zu klären sind, zählt die Vielfalt der demokratisch geprägten Bürgergesellschaft. Kaum ein Kommunalarchiv dürfte einen vollständigen Überblick über alle Formen und Träger von Bürgerpartizipation in seiner Stadt haben.

Daraus ergibt sich die Forderung nach einer breiten aggregierten Basis-Überlieferung aus amtlichen Quellen, die systematisch und ohne Rücksicht auf politische Wertungen übernommen werden kann und zumindest einen Querschnitt über Themen, Anliegen und Formen der Bürgerpartizipation erlaubt.

Die personelle Ausstattung eines Kommunalarchivs wird kaum dazu ausreichen, alle politischen Initiativen, Vereine, Bürgerversammlungen, politisch aktive Gruppen und Einzelpersonen sowie sonstige nichtamtliche Akteure von Bürgerpartizipation umfassend und erschöpfend so im Blick zu behalten, dass entstehende potentiell archivwürdige Überlieferung in ihrer ganzen Breite zeitnah ermittelt werden kann. Erst recht dürfte es unmöglich sein, mit allen Teilen einer aktiven Bürgergesellschaft jederzeit so umfassend vernetzt zu sein, dass solche Überlieferungen direkt und ohne großen Aufwand übernommen werden können. Dem steht die schiere Zahl der Akteure und Themen entgegen. Damit auch Unterlagen verwaltungskritischer Gruppen in das Archiv gelangen, muss zunächst deren Vertrauen gewonnen werden.

Im Bereich der Bürgerpartizipation wird daher niemals eine wie auch immer im Einzelnen definierte „vollständige“ Überlieferung möglich sein. Manches wird von Zufällen abhängig bleiben, etwa ob der Kontakt zu einer Bürgerinitiative rechtzeitig hergestellt werden kann, bevor diese ihre Unterlagen mangels Kenntnis des Archivs vernichtet. Gleichwohl lassen sich diese Probleme mit vertretbarem Aufwand vermindern. An erster Stelle ist dabei eine konsequente Überlieferungsbildung im Verbund zu nennen. Das Kommunalarchiv muss nicht von allen gesellschaftlichen und politischen Akteuren Unterlagen übernehmen. Soweit eine sichere und professionelle sowie öffentlich zugängliche Aufbewahrung in einem anderen Archiv, in einer anderen Gedächtnisinstitution oder bei der produzierenden Stelle besteht, hat das Kommunalarchiv keinen Anlass, in diesem Bereich selbst tätig zu werden.

Um langfristig Vertrauen aufzubauen und Informationen zu erhalten, sollte das Archiv nicht erst bei Auflösung von Initiativen oder beim Tod einzelner Akteure tätig werden. In den Grenzen der jeweils verfügbaren personellen Ressourcen sollte es vielmehr die kommunalpolitischen Ereignisse stetig im Auge behalten und dort schwerpunktmäßig aktiv werden, wo Aufwand und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen. Hilfreich ist es zudem, in den Stadtteilen und in den Vereinen dauerhaft ggf. auch unabhängig von konkreten Übernahmewünschen im Rahmen des Möglichen Präsenz zu zeigen. Mit Vorträgen und Wanderausstellungen kann ein Archiv auch außerhalb seines Hauses auftreten und so Kontakte anbahnen. Zunehmend benötigen vor allem Vereine nicht zuletzt im Kontext der Digitalisierung aber auch eine professionelle Unterstützung bei der Sicherung ihrer Unterlagen vor Ort. Archive können hier zum Beispiel bei der

präventiven Bestandserhaltung unterstützen oder Vorfeldarbeit für eine künftige elektronische Langzeitarchivierung leisten, indem sie Hinweise zum Umgang mit digitalen Daten und zu damit verbundenen rechtlichen Problemen geben.

Dazu muss sich das Archiv als Gedächtnis der Stadtgesellschaft verstehen. Wo möglich und sinnvoll, kann in den Satzungen von Vereinen oder per Vertrag vorgesehen werden, dass dem Archiv bei ihrer Auflösung die vorhandenen Unterlagen angeboten werden (wobei die Bewertungskompetenz ausdrücklich beim Archiv liegen muss).

### **Multiperspektivische Überlieferungsbildung**

Es sollten alle relevanten Sichten der unterschiedlichsten Akteure auf ein Problem dokumentiert und so der Forschung multiperspektivische Auswertungsmöglichkeiten eröffnet werden. Dazu sind amtliche und nichtamtliche Überlieferungen wie bereits geschildert integriert zu betrachten. Letztere kann hier keineswegs als Ergänzungsüberlieferung verstanden werden, sondern ist mindestens gleichrangig. Wo nichtamtliches Archivgut zur Primärüberlieferung wird, wird amtliches Archivgut gleichsam zur Ergänzungsüberlieferung. Die traditionelle Orientierung der öffentlichen Archive, sich bei der Überlieferungsbildung ausschließlich an der amtlichen Dokumentation der kommunalen Aufgaben auszurichten, hat sich vielfach bereits gewandelt. So stehen immer häufiger Dokumentationsziele – mehr oder weniger zu ganzheitlichen Dokumentationsprofilen geformt – im Fokus der Übernahmestrategie.

Zum Erreichen einer aussagekräftigen Überlieferung im Bereich Bürgerpartizipation ist dieses Vorgehen das einzige erfolgversprechende, da das Thema als eigenständige Aufgabe im kommunalen Aufgabenkanon bisher eher unterrepräsentiert ist. Selbst wenn im eigenen amtlichen Archivsprengel derartige Abteilungen existieren oder ganze Ämter entsprechende Aufgaben wahrnehmen und Bürgerpartizipation anregen, kanalisieren oder zumindest verarbeiten, ist dies keine Gewähr dafür, das Dokumentationsziel durch entsprechende Übernahmen dort erfüllen zu können.

Dennoch empfiehlt sich die Analyse der amtlichen Unterlagen als Ausgangspunkt der Überlieferungsbildung, da Politik und öffentliche Verwaltung häufig Adressaten eines Partizipationsanliegens – bzw. spezieller – eines Protests oder einer Beschwerde sind. Dabei nehmen sie je nach Partizipationsanliegen die Rolle als „Gegner“, „Anregende“ oder sogar „Förderer“ einer Bürgerpartizipation ein, womit sich auch der Dokumentationsgrad und die Dokumentation selbst unterscheidet. Eine Kommune ist z. B. nicht ausschließlich Empfänger von Beschwerden: Im Bereich der Kunst und Kultur ist die Partizipation einer „freien Szene“ meist unbedingtes Ziel der Kulturpolitik und oft finanziell oder durch Bereitstellung von Räumlichkeiten usw. förderfähig. In den Bereichen Stadt-/Verkehrsplanung und kommunales Bauwesen ist eine Beteiligung der Bürger vorgesehen und teilweise normativ verankert.

Die kommunale Sicht kann ausführlich nur aktenmäßig dokumentiert werden, wenn der Archivträger für das jeweilige Anliegen zuständig ist oder dieses an die zuständigen Stellen weiterleitet und in seinen Unterlagen dokumentiert. In der amtlichen Überlieferung können einschlägige Quellen überall dort zu finden sein, wo Ämter oder die

Kommunalpolitik mit Bürgeranliegen konfrontiert werden. Zunächst sind zentrale Überlieferungen wie Rats-, Ausschuss- und Fraktionsunterlagen in den Blick zu nehmen. Sie werden auch unabhängig von der Frage der Bürgerpartizipation übernommen, weil sie eine Rückgratüberlieferung zu allen kommunalpolitischen Themen darstellen. Gerade deshalb ist aber auch zu erwarten, dass alle Themen, die für die Stadtgesellschaft eine größere Bedeutung hatten, auch hier abgebildet werden. Damit sollte – wenn auch vornehmlich aus dem Blick der institutionalisierten und parteigebundenen Kommunalpolitik – eine Grundsicherung an Informationen zu Bürgerpartizipation zu erreichen sein, die nicht von privaten Quellen abhängig ist.

Weitere amtliche Provenienzen sollten darüber hinaus besonders beachtet werden, weil hier vermehrt mit einschlägigen Quellen zu rechnen ist. Diese können sein:

- Verwaltungsleitung (Beschwerden, Anregungen und Eingaben an Ober- bzw. Bürgermeister\*innen, berufsmäßige Stadträt\*innen, Beigeordnete usw.)
- Rechtsamt (geführte Prozesse und sonstige rechtliche Streitigkeiten, Gutachten)
- Ordnungsamt (Genehmigung von Demonstrationen, Mahnwachen usw.)
- Ämter und Stellen mit Zuständigkeit für Stadtplanung und Bauleitplanung (besonderes Konfliktpotential, gesetzlich vorgesehene Bürgerbeteiligung)
- Ämter und Stellen mit Zuständigkeit für Baugenehmigung, -förderung und -durchführung (z. B. Baunebenakten, falls Bauplanung und -durchführung eines Bauobjektes zum Politikum wurden)
- Ämter und Stellen mit Zuständigkeit für Eingaben und Beschwerden bzw. Bürgerkorrespondenz (auch Schlichtungsstellen und Ombudspersonen)
- Ämter und Stellen mit gesetzlich oder per kommunaler Satzung eingeführten Beteiligungsverfahren (z. B. Bürgerhaushalt)
- Sonstige Ämter und Stellen mit Zuständigkeit für Förderprogramme (z. B. Kunst- und Kulturförderung, Förderung der „freien Szene“, Existenzförderung)

Der Aspekt der Bürgerpartizipation sollte grundsätzlich bei jeder Übernahme amtlicher Unterlagen bedacht werden. Um aber multiperspektivische Auswertungsmöglichkeiten zu erreichen, wird dies allein nicht genügen.

Daher wird die Überlieferungsbildung im Bereich Bürgerpartizipation je nach Ausbaustufe des angestrebten Dokumentationsziels im jeweiligen Kommunalarchiv in hohem Maße durch die Übernahme von nichtamtlichen Unterlagen geprägt sein. Eine Innensicht der Handelnden einschließlich der Beziehungen zu anderen Gruppen und Akteuren wird durch die aktive Übernahme aus nichtamtlichen Provenienzen erreicht. Die angestrebte Überlieferung enthält neben publizierten Schriften, Petitionen, Flyern, Plakaten usw. auch interne Unterlagen einer Initiative zur Bürgerpartizipation. Auf diese Weise werden im Idealfall nicht nur Ergebnisse (die sich wahrscheinlich auch zum Teil in der amtlichen Überlieferung finden lassen), sondern auch die Genese und Entscheidungsfindung der Initiative dokumentiert, z. B. in Form von ausführlichen Protokollen, Notizen, Gegenanträgen oder Strategiepapieren.

Dieses Ideal dürfte in der Praxis jedoch eher ausnahmsweise erfüllt sein. Oft engagieren sich Bürgerinnen und Bürger ohne institutionelle Anbindung etwa an Vereine, Parteien, gewerkschaftliche, kirchliche und ähnliche juristische Körperschaften. Viele Initiativen sind von flüchtigem Charakter, weil sie sich nach Durchsetzung oder Scheitern ihres Anliegens wieder auflösen. Hinzu kommt, dass sich einige – auch einflussreiche – Gruppen mittlerweile ausschließlich im Digitalen (z. B. Online-Petitionen, Gruppen in sozialen Netzwerken) zusammenfinden, um ihre Interessen zu verfolgen. Dabei kommt es häufig nicht zur Bildung fester Strukturen.

Bei den nichtamtlichen Provenienzen sollten neben den Bürgerinitiativen selbst weitere Akteure beachtet werden, bei denen Bürgerpartizipation in unterschiedlichem Maße, vielleicht auch nur zeitweise, eine bedeutende Rolle spielen kann. Kommunale Parteigliederungen unterstützen beispielsweise auch Bürgerinitiativen oder wirken ihnen entgegen. Vereine, Verbände, Interessengruppen, kirchliche und soziale Institutionen können selbst dann einschlägiges Material überliefern, wenn sie sich nicht primär z. B. an Protesten beteiligen. Sportvereine können eine besondere Breitenwirkung haben und viele Bürgerinnen und Bürger vertreten. Bei Religionsgemeinschaften ist besonders auf solche zu achten, die über kein geregelttes Archivwesen verfügen.

Bei der Frage, welche Bürgerinitiative, welcher Verein oder welche sonstige Institution von so großer Bedeutung für die Stadtgesellschaft insgesamt ist, dass ihre Unterlagen übernommen werden sollten, stellt sich als Kernproblem die Notwendigkeit, möglichst unvoreingenommen die Bedeutung/Wirkung/Reichweite für die Bürgergesellschaft zu bestimmen. Dabei ist zu bedenken, dass Bürgerprotest häufig nicht auf kommunale Themen abzielt, sondern auf nationale oder internationale Fragen abhebt (z. B. globaler Klimawandel, Friedensbewegung). Soweit dieser Protest auch zur lokalen Lebenswelt gehört, ist er in seiner örtlichen Ausprägung zu dokumentieren.

### **Stufenmodell der Überlieferungsbildung**

Da es in der Praxis schon aus personellen Gründen kaum möglich sein wird, Bürgerpartizipation allumfassend und in all ihren Ausprägungen zu dokumentieren, empfiehlt sich die Anwendung eines Stufenmodells mit in jeder Stufe wachsendem Aufwand. Archive können dann in Abhängigkeit von ihrer Strategie der Überlieferungsbildung und den einsetzbaren Ressourcen darüber entscheiden, bis zu welcher Stufe sie gehen können oder wollen:

#### **1. Breite aggregierte Basisüberlieferung aus amtlichen Quellen und Publikationen**

Auf dieser Ebene wird auf amtliches Schriftgut und alle Formen von Veröffentlichungen gesetzt. So bieten lokale Tageszeitungen zumindest rudimentäre Informationen über Gegenstände, Akteure und Positionen. Gemeinsam mit den amtlichen Quellen wird hier also eine aggregierte Basisüberlieferung geschaffen, die den Vorteil hat, dass das Archiv ohne größeren Zusatzaufwand tätig werden und im Falle der amtlichen Unterlagen auf die archivgesetzliche Anbietungspflicht zurückgreifen kann, also nicht in aufwändige Verhandlungen mit Privatpersonen oder Bürgerinitiativen eintreten muss. Die-

ser Vorteil geht allerdings mit dem Nachteil einher, dass nur eine – bewusst oder unbewusst – verzerrte und verbogene Außensicht auf Bürgeranliegen dokumentiert und die staatlich-öffentliche Perspektive überbelichtet wird.

## **2. Übernahmen ohne Akquiseaufwand**

Hier werden nichtamtliche Unterlagen übernommen, die dem Archiv ohne eigenen Akquiseaufwand eher zufällig angeboten werden. Durch diese Art der Übernahme entsteht im Ergebnis eine tendenziell einseitige Überlieferung, weil z.B. ein bestimmter Akteur seine Unterlagen regelmäßig anbietet, viele andere aber nicht. Der anbietende Akteur erhält also in der Überlieferung und damit auch in der Wahrnehmung der späteren Forschung im Zweifel ein viel größeres Gewicht, als ihm sonst zugekommen wäre. Das widerspricht dem Anspruch einer professionellen Überlieferungsbildung. Auf der anderen Seite können natürlich auch auf diesem Wege Zugänge zu verzeichnen sein, die das Archiv gemäß seiner Strategie sonst mit höherem Aufwand aktiv eingeworben hätte. Daher sollten ungefragt angebotene Zugänge mit der notwendigen methodischen Vorsicht auf ihre Archivwürdigkeit geprüft werden.

## **3. Aktives Sammeln nichtamtlicher Unterlagen und gezielte Übernahme amtlicher Unterlagen**

Auf dieser Stufe ist ein erhöhter Personalaufwand zu erbringen.

Das aktive Sammeln umfasst die Beobachtung der Szene und der jeweils aktuellen politischen Themen, um gezielt öffentlich verfügbare Quellen zu sammeln, also Flyer, Flugblätter, graue Literatur usw. Gegebenenfalls kann durch die Ansetzung von Zeitschnitten der Aufwand begrenzt werden, indem in regelmäßigen Abständen alle relevanten Stellen angeschrieben werden. Beispielsweise können jeweils vor Ratswahlen alle zur Wahl stehenden Parteien und Gruppierungen kontaktiert und um die Anbietung von Unterlagen (inkl. Wahlkampfmaterial) gebeten werden.

Im Bereich der amtlichen Überlieferung wird nicht allein darauf gesetzt, im Zusammenhang ohnehin anstehender Übernahmen auch auf den Aspekt der Bürgerpartizipation zu achten. Vielmehr wird den einschlägigen Unterlagen gezielt nachgegangen, um auf die relevanten Ämter und Dienststellen sowie Ratsfraktionen einwirken zu können. Auf diese Weise werden Überlieferungslücken vermieden. Zugleich lässt sich verhindern, dass Archivarinnen und Archivare bei einer Bewertung den Aspekt der Bürgerpartizipation übersehen könnten, weil er in den Unterlagen keine offensichtliche Rolle spielt. Im Einzelfall können auch Akten zur Hundesteuer oder zu Anwohnerparkplätzen Informationen über bürgerschaftliches Engagement bieten. Da dieser Aspekt häufig nicht über die Aktentitel fassbar ist, empfiehlt sich grundsätzlich der Austausch mit der abgebenden Stelle. Nachteil dieses Vorgehens ist jedoch trotz des erhöhten Aufwandes eine ähnliche Beeinträchtigung der Überlieferung wie unter 1 und 2 beschrieben.

## **4. Aktive Übernahme von Bewegungs- und Vereinsarchiven sowie persönlichen Nachlässen**

Um neben die Außensicht von Verwaltung und Medien auf bürgerschaftliches Engagement auch eine Innensicht stellen zu können, die interne Diskussionen, Strategieentwicklungen und Meinungsbildungsprozesse widerspiegelt, ist die Übernahme der entsprechenden Unterlagen von Vereinen, Initiativen und einzelnen aktiven Personen erforderlich. Zwar wird es nicht möglich sein, alle in diesem Sinne interessanten Überlieferungen zu erwerben. Jedoch hat der Versuch, die Einwerbung aktiv und in der gebotenen Breite zu betreiben, den Vorteil, Verzerrungen der Perspektiven zu vermeiden, die bei einer passiven Übernahmestrategie zwangsläufig entstehen müssen. Von Nachteil ist dabei natürlich der erhebliche Aufwand, der zu betreiben ist und vielfach aus Gründen der personellen Ausstattung nicht geleistet werden kann. Eine enge Abstimmung mit Partnerinstitutionen auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene im Rahmen der Überlieferungsbildung im Verbund kann hier für Erleichterung sorgen und zugleich die Qualität der Überlieferung verbessern, indem z. B. ein Auseinanderreißen von Schriftgutkörpern vermieden wird.

Manche Übernahmeprozesse werden sich über viele Jahre von einer ersten vertrauensbildenden Maßnahme bis zum tatsächlichen Eingang ins Archiv hinziehen, und nie kann mit Sicherheit erreicht werden, dass die Unterlagen nicht vorarchivisch bereinigt wurden. Mit gewissen Frustrationsmomenten ist hier immer zu rechnen, auch wenn festgestellt wird, dass eine Bürgerinitiative die entscheidenden internen Diskussionen gar nicht schriftlich fixiert hat.

### **5. Oral History Projekte und andere aktive Dokumentationen**

Um die Lücken zu füllen oder abzumildern, die trotz aller Bemühungen auf Stufe 4 verbleiben, könnten Archive in vielfältiger Art und Weise tätig werden. Über Oral History-Projekte und Zeitzeugeninterviews lassen sich Informationen und Wahrnehmungen gewinnen, die bislang keiner schriftlichen Quelle anvertraut wurden. Archivpersonal kann auch Veranstaltungen oder Demonstrationen aktiv in Bild und Ton dokumentieren, soweit dies rechtlich zulässig ist. Die so erreichte größere Quellendichte ist jedoch mit einem Aufwand verbunden, der in den seltensten Fällen angesichts der Aufgabenfülle von Archiven betrieben werden kann – zumal nicht alle Ressourcen exklusiv in den Bereich der Bürgerpartizipation investiert werden können. Zudem stellt es ein methodisches Problem dar, wenn Archive selbst die Quellen schaffen, die sie archivieren sollen oder wollen. Daher seien diese Tätigkeiten hier nur der Vollständigkeit halber genannt, ohne eine Empfehlung dafür aussprechen zu wollen, sie auch tatsächlich zu betreiben. Erwogen werden kann aber z. B. die Umsetzung solcher Projekte mit Kooperationspartnern aus dem Bereich der sich professionell mit Oral History befassenden Institutionen, die vielleicht die Interviews durchführen, während das Archiv den Part der dauerhaften Sicherung und Zugänglichmachung des gewonnenen Materials übernimmt. Solche Projekte könnten auch Anlass für eine archiv- und archivspartenübergreifende Kooperation bieten.

## **Umsetzung des Stufenmodells**

Das Stufenmodell soll am Beispiel der kommunalen Straßenausbaubeiträge erläutert werden. Straßenausbaubeiträge sind kommunale Gebühren, mit denen Grundstückseigentümer\*innen sich an der Sanierung von Straßen beteiligen müssen. Die Rechtslage ist in den Bundesländern unterschiedlich. Gegen die Erhebung richtet sich Bürgerprotest auf unterschiedlichen Ebenen. Auf den verschiedenen Stufen könnten folgende Unterlagen überliefert werden:

1. Aggregierte Basisüberlieferung: Rat und dessen Ausschüsse, Stadt- und Verkehrsplanung, Bauverwaltung, Finanzverwaltung; lokale Zeitungen
2. Passives Sammeln: Übernahme von ungefragt angebotenen Infomaterial einer Bürgerinitiative
3. Aktives Sammeln privater und aktive Übernahme amtlicher Unterlagen: Übernahme von Material bei Infoständen; gezielte Ermittlung weiterer amtlicher Unterlagen, etwa aus der Pressestelle oder dem Ordnungsamt (Ordnungswidrigkeiten)
4. Aktive Übernahme privater Unterlagen: Akquise der Unterlagen von Bürgerinitiativen gegen die Gebühren, Eigentümer- und Mietervertretungen, lokalen Verbraucherschutzeinrichtungen, lokalen Akteur\*innen, lokalen Verbandsgliederungen sowie Parteien und Politiker\*innen
5. Aktive Dokumentation: Interviews mit betroffenen Bürger\*innen, Dokumentation von Protestveranstaltungen

Da auf jeder Stufe der zu betreibende Aufwand steigt, sind jeweils Kriterien zu benennen, die den erhöhten Aufwand rechtfertigen. Stets ist abzuwägen, ob sich die Anstrengungen im Verhältnis zu den Zielen der Überlieferungsbildung des Archivs insgesamt lohnen bzw. diese in Anbetracht der Gesamtsituation des Archivs angemessen sind.

Auf der anderen Seite ist jeweils zu prüfen, inwieweit die Unterlagen einer bestimmten Bürgerinitiative, eines Vereins oder aus einem Nachlass überhaupt archivwürdig in dem Sinne sind, dass sie substantiell zum Überlieferungsfeld Bürgerpartizipation auf kommunaler Ebene beitragen.

Kriterien für die Archivwürdigkeit können sein (bezogen auf eine Bürgerinitiative oder ein Thema):

- Anliegen/Thematik/Auslöser der Partizipation
- Häufigkeit der Erwähnung in der Presse
- Unterstützung durch Prominenz (zugleich bedeutet das: häufige Erwähnung in der Presse)
- Mitgliederzahl
- Behandlung in Rat oder Ausschüssen

- Reichweite:
  - Gesellschaftlich: Wie viele Menschen und welche Personengruppen sind betroffen?
  - Thematisch: In welchem Maße ist das Anliegen kommunal?
  - Finanziell: Wie stark ist der städtische Haushalt betroffen?
- Dauer der Aktivität/des Bestehens eines Vereins

Anhand solcher Kriterien, die für jede Kommune individuell zu erarbeiten und mit Schwellenwerten zu versehen sind, lassen sich nicht nur Entscheidungen über den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen treffen. Sie ermöglichen auch eine transparente Darstellung der Ziele und Grenzen des Engagements für die Stadtgesellschaft. Diese Handreichung soll dazu beitragen, Bürgerpartizipation in der Überlieferung systematisch, transparent, wirtschaftlich, politisch neutral und kooperativ abzubilden.