

Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur

Ursula Stein

Der Beitrag spiegelt die Sicht einer Beraterin und Moderatorin wider, die selbst keine Verwaltungsspezialistin ist, aber seit fast 30 Jahren im stetigen Kontakt mit Verwaltungen auf Orts-, Regional-, Landes- und Bundesebene arbeitet.

1. „Etwas ganz Wichtiges vorneweg:
Wir arbeiten wirklich auf Augenhöhe!“

Dieses Zitat stammt von *Christine Baumann*, die sich im Seniorenbüro der Stadt Landau engagiert und Mitglied des Arbeitskreises war, der 2015 die Leitlinien für den „Landauer Weg der Bürgerbeteiligung“ erarbeitet hat. Sie stellte es ihren Ausführungen bei der Vorstellung des Zwischenstands im Stadtrat Landau voraus. Damit hat sie einen Grundsatz auf den Punkt gebracht, der heute für alle Formen der Partizipation gelten kann: Arbeiten auf Augenhöhe, mit gleichberechtigten Partnern, die ihre jeweiligen Kompetenzen einbringen, um die bestmögliche Lösung für eine Aufgabe oder ein Problem zu finden. Dem können Konflikte ebenso gut wie Herausforderungen an Kreativität, Ressourcen und Netzwerkbildung zugrunde liegen.



Abb. 1: Augenhöhe
Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

II. Partizipation in der Bürgerkommune

Schaut man sich das Tagungs- und das Vortragsthema aus der Perspektive der beiden genannten Akteursgruppen – Verwaltung und Bürger – an, deutet sich im Begriff „Bürgerkommune“ eine deutliche Veränderung der zugrunde liegenden Leitbilder an. Wenn sich Verwaltung v. a. als Behörde und Vertreterin der Obrigkeit versteht, kommt dem Bürger die Rolle des Untertans zu. Für die Kommune als Dienstleisterin (oder auch als Unternehmerin, wie in den 80er Jahren durch den damaligen Bundesbauminister *Oskar Schneider* persönlich propagiert) ist der Bürger ein Kunde, der sich anderen Dienstleistern – sprich Wohnorten – zuwendet, wenn die Kommune nicht gut genug „liefert“. Wenn heute von Bürgerkommune die Rede ist, so unterstreicht dies, dass der Bürger als Partner gesehen wird.

Leitbild Bürgerkommune

Obrigkeitskommune/Behörde: Bürger als Untertan

Dienstleistungskommune: Bürger als Kunde

Bürgerkommune: Bürger als Partner

Abb. 2: Leitbild Bürgerkommune

Dies ist nicht Philanthropie, sondern Notwendigkeit: Globaler Wettbewerb um niedrige Steuern und schlanken Staat, strukturelle Defizite der kommunalen Haushalte, Personalabbau: Kommunen sind angewiesen auf die Ressourcen der Akteure, die aber auch ihre eigenen Agenden einbringen, nicht (mehr) auf Control and Command reagieren und obrigkeitliches Verhalten ignorieren, wenn nicht bekämpfen. Governance-Konzepte beschreiben diesen Umstand.¹

Mit den Leitbildern von Kommunen hat sich auch der Charakter von Bürgerbeteiligung verändert. Anfangs wurde ein Mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung² quasi „gewährt“ und damit ein hierarchisches Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern beibehalten. Heute erwarten Bürger und andere Akteure z. B. aus der Wirtschaft neben dem Gespräch auf Augenhöhe auch, dass die Ergebnisse beachtet und umgesetzt werden. Dies bedeutet für die Verwaltung mehr Verbindlichkeit in einem zugleich weniger „steuerbaren“ Umfeld. Partizipation im Sinne von Beteiligung wandelt sich zu kooperativen Planungsprozessen.

1 Vgl. dazu *Stein*, Lernende Stadtregion, Verständigungsprozesse über Zwischenstadt, 2006, S. 59f.

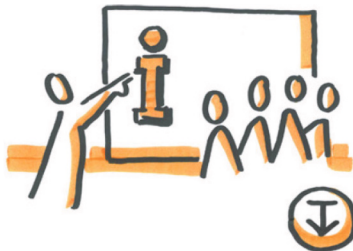
2 Vgl. Beitrag von *Lübking*, Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung, in diesem Band.

III. Methoden und Instrumente der Partizipationsprozesse

Für die Ausgestaltung von Partizipationsprozessen steht eine Vielzahl von Methoden und Instrumenten zur Verfügung, die man zu unterschiedlichen Intensitäten von Einbeziehung nutzen kann.

1. Informieren

Bürgerinnen und Bürger möchten wissen, was geschieht und warum. Als Anlieger haben sie besondere Einspruchsrechte im Bauleitplanverfahren, als Geschäftsinhaber oder Mieter müssen sie sich auf Veränderungen einstellen. Zu spät oder in unzureichender Breite zur Verfügung



gestellte Information fördert Missmut und Misstrauen. Andererseits ist da, wo z. B. eine Mitwirkung aus gesetzlichen Gründen nicht möglich ist oder nicht in der Hand der lokalen Verwaltung liegt, auch für Bürger nachvollziehbar, dass Mitwirkung oder Kooperation nicht versprochen werden kann.

Abb. 3: Informieren

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

2. Mitwirken

Mitwirken bedeutet, dass den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich gestaltend in Planungsprozesse einzubringen. Ihre Ideen und Präferenzen sind gefragt und werden im Planungsprozess sowie im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt. Das bedeutet, dass die engagierten Bürger Gelegenheit zum Austausch untereinander haben müssen, um ihre eigene Perspektive in einen größeren Kontext setzen zu können und mit anderen Argumenten weiter entwickeln zu können. Planer/-



Abb. 4: Mitwirken

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

innen und Politiker/innen müssen Kenntnisse und Argumente einbringen, und es muss Gelegenheit für gemeinsame Lernprozesse geben. Mitwirkung bedeutet nicht immer eine 1:1 Umsetzung, weil es ja gerade Aufgabe eines Gemeinderats ist, gesamtstädtische Aspekte im Blick zu behalten und die Entscheidung zu verantworten.

3. Kooperieren

Kooperationen zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen, die zur Realisierung eines Vorhabens gebraucht werden, setzt bei den unterschiedlichen Beteiligten genau dieses Bewusstsein des Die-Ande-



ren-Brauchens voraus. Werden z. B. von den Bürgern nicht „nur“ Ideen und Kommentare gebraucht, sondern auch deren Arbeitskraft, Grundstücke, Genehmigungen, Geld oder ähnliches, so ist es sinnvoll, die Entscheidungsgrundlagen gemeinsam zu erarbeiten und verbindlich den Planungs- und Entscheidungsprozessen zugrunde zu legen.

Abb. 5: Kooperieren

Quelle: Original-Illustration Roland Strunk

Alle Intensitäten haben ihr Recht! Nicht in jedem Fall ist Kooperieren das angemessene Ziel eines Beteiligungsprozesses. Und in allen Formen der Beteiligung kann das Prinzip „auf Augenhöhe“ umgesetzt werden: Durch Ernstnehmen und Sorgfalt beim Umgang mit Informationsbedürfnissen, durch offene Verständigungsversuche in den richtigen Momenten eines transparent durchgeführten Planungsprozesses oder durch Anerkennen der unterschiedlichen Beiträge in der Kooperation.

Partizipation muss also weit über das freundlich gewährte „Vermitteln“ von Planungsinhalten und „Akzeptanz schaffen“ für Entscheidungen und Projekte hinausgehen. Sie führt zur Ko-Kreation von Stadt und Region, in die sich Bürger gestaltend einbringen wollen. Ko-kreative Prozesse stiften Bekanntschaften sowie Mit-Eigentümerschaften an den Ergebnissen von Planungsprozessen. Sie wecken und stärken das Potenzial einer Kommune oder Region, weil sie passgenaue Lösungen erleichtern (Bürger sind Experten für ihre Orte), weil sie zu einem

günstigen Zeitpunkt auf Probleme aufmerksam machen und für eine Anreicherung der Perspektiven sorgen, und weil sie zu mehr Zufriedenheit, Engagement und Identifikation der Bürger beitragen können.



Abb. 6: Masterplan Pforzheim 2030, Mitwirkende der Zukunftswerkstatt „Wirtschaft, Arbeit und Finanzen“ aus Bürgerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung im Jahr 2011

Quelle: Michael Strohmayer, Stadt Pforzheim

Aus Sicht der Verwaltung (und der Politik!) verlangt dies u. a. ein Anerkennen von Kompetenzen, die passende Zeitplanung von Planungsprozessen und die Bereitstellung von Ressourcen. Dazu sei aber darauf hingewiesen, dass die Ressourcen sonst später beim Umgang mit Klagen, Widerständen und Verzögerungen eingesetzt werden müssen.

IV. Ein neues Kommunikationsmodell

Dass Partizipation Inhalte vermitteln oder Akzeptanz schaffen soll, baut auf ein bestimmtes Verständnis von Kommunikation auf, das Mitte des 20. Jahrhunderts von *Shannon* und *Weaver*³ formuliert wurde. Vereinfacht sieht es so aus:

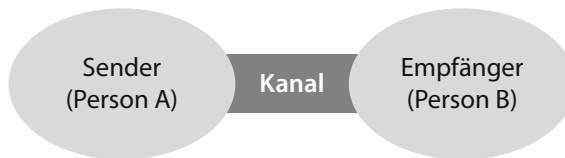


Abb. 7: Sender-Empfänger: Das klassische Modell der Kommunikation

Quelle: Ursula Stein, eigene Darstellung nach Schmid 2006

Zu diesem Modell sagt *Schmid*, der hier den Sender als Person A und den Empfänger als Person B bezeichnet: „Das klassische Sender-Kanal-Empfänger-Modell der Kommunikation geht von einem prinzipiell berechenbaren Austausch von Botschaften aus. Wenn die Botschaft

³ *Shannon/Weaver*, The mathematical theory of communication, 1949.

richtig gesendet und der Kanal in Ordnung ist, muss sie identisch beim Empfänger ankommen. Dies erwartet man als Normalfall. Tritt dieser nicht ein, geht man von zu beseitigenden Kommunikationsstörungen aus. Implizit erwartet A meist auch, durch richtige Instruktion B zu dem beabsichtigten Verständnis und oft auch zum gewünschten Verhalten veranlassen zu können.“⁴

Dass Kommunikation heute so nicht mehr funktioniert, wie es das Sender-Empfänger-Modell beschreibt, und auch im kommunalen Kontext aufgrund der Vielzahl von Sendern, Empfängern, Botschaften und Interessen nicht funktionieren kann, ist längst klar geworden.

Ein systemisches Modell der Kommunikation⁵ kommt der Realität näher.

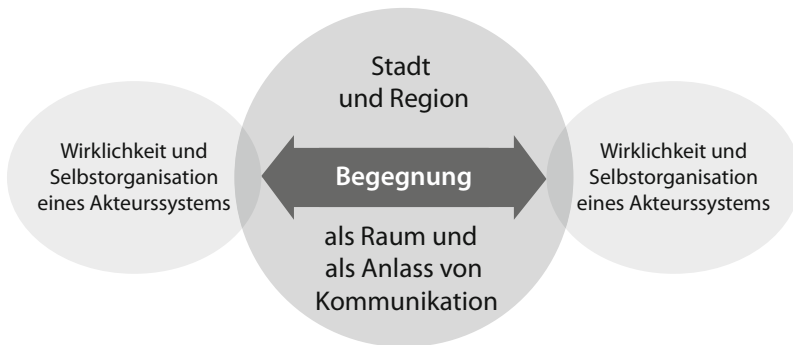


Abb. 8: Stadt und Region im systemischen Kommunikationsmodell für die räumliche Planung
Quelle: Stein (Fn. 5), in Anlehnung an das Modell der „Kulturbegennung“ von Schmid, Tuning (Fn. 4).

Es geht davon aus, dass Kommunikation eine Begegnung zwischen Akteurssystemen ist, die sich zunächst einmal selbst organisieren und eine eigene Wahrnehmung von Wirklichkeit haben. Wenn sie sich aber gemeinsam mit der Stadt oder ihrer Region auseinandersetzen, dann kann die Stadt sowohl der Anlass als auch der Ort der Kommunikation sein. Hier kann man Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Wahrnehmung entdecken und Anlässe für Begegnung, Koordination oder Kooperation finden.

4 Schmid, Tuning into background levels of communication – Communication Models at ISB, Papers of the Institute of Systemic Consultancy (ISB), S. 71.

5 Stein, Ein systemisches Kommunikationsmodell für die räumliche Planung, pnd | online Nr. 1/2014, im Internet abrufbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2014/stein_ursula.pdf (31.8.2015).

Dies zu ermöglichen und zu fördern, ist die Aufgabe kommunikativer Planungsprozesse, die einen wesentlichen Teil der Partizipation ausmachen: Eine einzigartige Chance, zur Entstehung und Erneuerung stadtesellschaftlicher Netzwerke beizutragen.

Änderung der Verwaltungskultur heißt hier, hierarchische Vorstellungen von Kommunikation aufzugeben. Einbeziehen von Stadt und Region als Ort und Anlass der Kommunikation bedeutet, sich aus dem Rathaus oder dem städtischen Veranstaltungszentrum heraus zu begeben und vor Ort zu arbeiten, damit der Ort die Kommunikation inspirierend unterstützen kann. Und im Kulturhaus des Stadtteilvereins ist die Verwaltung ebenso zu Gast wie die Bürger – das Gefühl, „auf Augenhöhe“ zu sein, wird gestärkt.

V. Herausforderungen durch Partizipation und Kommunikation

Verwaltungen stehen dadurch, dass Partizipation und Kommunikation intensiver werden, vor einer Reihe unterschiedlicher Herausforderungen.

1. Mangelnde Kalkulierbarkeit

Partizipation ist nicht gut kalkulierbar. Sie wird breit eingefordert, aber von der Bürgerseite sehr unterschiedlich wahrgenommen – mal mit überraschend starker Resonanz, die sofortigen Extra-Einsatz erfordert, mal mit erstaunlich geringer Resonanz. Das bedeutet teilweise schwer vorhersehbaren Geld- und Personaleinsatz und das Umgehen mit Engpässen und Enttäuschungen.

2. Keine Garantie für Anerkennung

Es gibt dabei keine Garantie für Anerkennung für die Bemühungen. Soziale Medien und Internet erlauben schnelle Kritik, aber auch mal ein Dankeschön, das früher per Brief oder Telefonanruf nicht auf den Weg gekommen wäre. Auch die Verwaltung kann besser darstellen, was sie alles tut – und das über den aktuellen Artikel in der Tageszeitung hinaus auf den Internet-Angeboten der Stadt oder der Behörde.

3. Umgang mit Vorwürfen

Oft wird in den Partizipationsprozessen Frust über frühere Entscheidungen oder aus ganz anderen Politikbereichen mit „bearbeitet“. Hier gilt es, die Nerven zu bewahren, sich aber bei ungerechtfertigten oder fehlplatzierten Beschimpfungen auch mal mit klaren und höflichen Worten zur Wehr zu setzen.

4. Ehrliche Darstellungen

Partizipation und Kommunikation verlangen, komplexe Sachverhalte gut strukturiert und ohne zu viel Fachvokabular erläutern zu können. Grafische Darstellungen sollen das unterstützen und nichts beschönigen – Bürgerinnen und Bürger reagieren allergisch auf Verschleierversuche verbaler und grafischer Art.

5. Vielfalt der Informationsquellen

Die Kommunikation wird v. a. durch die neuen Medien insgesamt erheblich schneller. Dabei sind Verwaltungen derzeit meist deutlich im Hintertreffen, weil sie technisch nicht up to date sind, nicht über die nötigen Personalressourcen verfügen oder in ihren internen Abstimmungsprozessen zu langsam sind. Das Amtsblatt ist weiterhin Vorschrift und wird meistens elektronisch, nur noch im Ausnahmefall gedruckt angeboten. Bürger erwarten immer noch Gedrucktes, aber v. a. eine gut strukturierte Internetseite, auf der sie aktuelle Informationen und vertiefende Angebote leicht finden (diese Transparenz stützt das Arbeiten auf Augenhöhe!). Manche Zielgruppen erreicht man nur noch über soziale Medien wie Facebook und Twitter, die dialogisch angelegt sind. Dort muss der Dialog auch betreut werden. Mit der Einhaltung von fünf Abstimmungsebenen bei jeder Äußerung gelingt das nicht, und eine zentrale Pressestelle wird nicht sämtliche laufenden Diskussionen fachlich souverän und im jeweiligen Fall gut orientiert begleiten können. Die Verantwortung für Kommunikation wird dezentralisiert und verstärkt auf kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt werden müssen. In Arnshausen beispielsweise twittert ein Mitarbeiter des Fachbereichs Planen|Bauen|Umwelt völlig selbständig zum Thema „Baukultur in Arnshausen“.⁶

6 Siehe dazu die Internetseite https://twitter.com/klaus_froehlich.

6. Eigene Medienarbeit

Das Internet macht Informationen für jeden verfügbar – damit haben Verwaltungen und Fachleute kein Informationsmonopol in Partizipationsprozessen mehr. Diskussionspartner verfügen über eigene Kommunikationskanäle wie Blogs, Netzwerke usw. Für Verwaltung und Fachleute gilt es also, sich mit der eigenen Medienarbeit in einer vielfältigen Welt von Informationen und Meinungen zu bewegen, selber sichtbar zu werden und Informationen transparent und attraktiv anzubieten.

7. Organisation der Verwaltung

Nicht zuletzt entsteht aus Partizipation und Kommunikation eine Herausforderung an die Organisation der Verwaltung. Sie muss Zuständigkeiten erkennbar und Gesprächspartner für die Kooperationspartner erreichbar machen, und sie muss zugleich der Falle der permanenten Erreichbarkeit entgehen, damit Gespräche ungestört geführt werden können und Sacharbeit erledigt werden kann.

VI. Strukturierte und vereinbarte Beteiligung

Die gemeinschaftliche Arbeit an der Stadt⁷ auf Augenhöhe braucht

- *Information:* Um was geht es? Was können die Wirkungen sein? Wann und wie kann ich Interessen und Meinungen einbringen?
- *Transparenz:* Wer entscheidet wann? Welche Gründe sprachen für diese Entscheidung?
- *Rückmeldung:* Wie gehen wir mit Ihrer Anregung/Ihrem Argument um?

Viele Städte arbeiten deshalb mit bzw. an Leitlinien für die Bürgerbeteiligung. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung umfasst derzeit 32 Beispiele aus der Bundesrepublik.⁸ Leitlinien sollen dabei helfen, geklärte und

7 Zum Thema „Stadt als Gemeinschaftsaufgabe“ siehe das Buch von Selle, Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, 2013.

8 Netzwerk Bürgerbeteiligung, im Internet abrufbar unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/ (31.8.2015).

vereinbarte Wege in der Partizipation zu gehen, so dass Bürgerinnen und Bürger nicht mehr von der „gewährten“ Beteiligung der Alleinhaber von Information abhängig sind. Sie können auch selbst Anregungen zur Durchführung und Gestaltung von Beteiligungsverfahren geben.

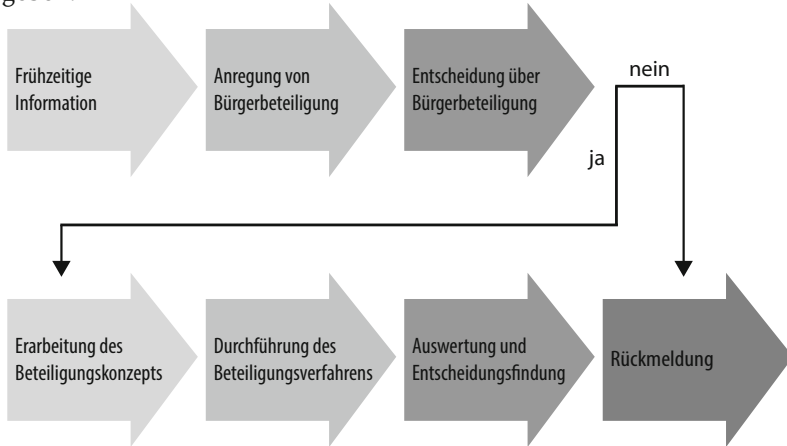


Abb. 9: Ablaufschema aus dem Leitfaden Bürgerbeteiligung der Stadt Pforzheim

Quelle: Stadt Pforzheim, Leitfaden Bürgerbeteiligung, im Internet abrufbar unter https://di0pda1wg490s.cloudfront.net/fileadmin/user_upload/hauptamt/masterplan/dokumentationen/leitfaden_buergerbeteiligung.pdf, S. 9 (31.8.2015)

Zentrale Elemente dieser Leitlinien sind meist:

- Eine Vorhabenliste über die absehbar anstehenden Projekte und Themen – dies erleichtert den frühzeitigen Informationszugang und stellt Transparenz her.
- Eine Koordinationsstelle, die für alle Involvierten Zugänge öffnet und Beratung anbietet sowie den Beirat in seiner Arbeit unterstützt.
- Ein Beteiligungsbeirat mit Personen aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – auch hier wieder: „Augenhöhe“ herstellen, modellhaft zusammenarbeiten, transparent Entscheidungen finden, Rahmen für konkrete Verfahren setzen!

Aus Sicht der Verwaltung entsteht durch die Pflege der Vorhabenliste, die Beteiligung am Beirat und die Verpflichtung zu Rückmeldungen ein Mehraufwand, dem jedoch auch einige Chancen gegenüberstehen:

- Der Aufwand wird transparent, ein Mehrbedarf an Personal/Geld begründbar,
- die Bürger tragen Mit-Verantwortung,
- die vereinbarte Partizipation wird weniger angreifbar als „gewährte“ und
- Interessen kommen auf den Tisch.

Ein Problem von Partizipation können auch Leitlinien nicht ändern: Beteiligung ist sozial selektiv. Eingefordert und gelebt wird sie am ehesten von denen, die ohnehin sprachfähig sind und im politischen Diskurs gehört werden. Das Ansprechen und Aufsuchen beteiligungsferner Gruppen wie z. B. Arme, Migranten, Jugendliche oder auch temporärer Bürger einer Stadt aus gehobenen Milieus bleibt eine besondere Aufgabe gerade der Verwaltung. Beteiligungsgerechtigkeit ist notwendige Detailarbeit.

VII. Fazit

Partizipation in der Bürgerkommune braucht v. a. eine veränderte Haltung. Sie beinhaltet, dass „auf Augenhöhe“ zu kommunizieren nicht nur Aufwand bedeutet, sondern auch bessere Lösungen hervorbringen kann und einem veränderten Rollenspiel zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern Rechnung trägt. Partizipation als Mitsprache und Mitentscheidung steht heute an einem Punkt der Neu-Definition der Balance zwischen den Aufgaben von Politik, Bürgern und Verwaltung im Rahmen der Verständigung über eine Planungskultur, die allseitigen Respekt aufbauen hilft.

Kooperatives Handeln einschließlich Partizipation verlangt von allen Akteursgruppen Bewusstsein und Engagement. Es wird also weniger *durch* eine Änderung der Verwaltungskultur als vielmehr nur *mit* einer Änderung der Verwaltungskultur zu einem lebendigen Bestandteil zukunftsfähiger Kommunen!

Prof. Dr.-Ing. Ursula Stein ist Honorarprofessorin für Kommunikation in der Planung an der Universität Kassel, Fachbereich Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung und Inhaberin des Büros Stein+Schultz Stadt-, Regional- und Freiraumplaner in Frankfurt am Main.