

Helene Hüttinger, Britta Rösener, Marion Stock

Wenn alle das Beste wollen... und Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird

Eindrücke aus einem offenen Gespräch über alltägliche Schwierigkeiten

Die Praxis der Bürgerbeteiligung und -orientierung ist kein einfaches Geschäft. Auch wenn alle Beteiligten sich ernsthaft darum bemühen, ist die alltägliche Praxis bürgerschaftlicher Teilhabe mit vielfältigen Schwierigkeiten behaftet. Will man Bürgerorientierung weiterentwickeln und stärken, dann ist eine offene Auseinandersetzung mit diesen Schwierigkeiten vonnöten. Eben das war das Ziel einer Veranstaltung, zu der sich am 16. November 2007 in den Räumlichkeiten des Deutschen Architekturzentrums in Berlin Experten aus Theorie und Praxis zu einer vhw-Arbeitstagung trafen. Unter dem Titel „Wenn alle das Beste wollen ... und Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird“ sollte ein Schritt auf dem Weg zur Klärung der Möglichkeiten und Voraussetzungen wirkungsvoller Teilhabe an Stadtentwicklung und Wohnungspolitik gemacht werden. Ziel des vhw ist es, im Rahmen eines Arbeitsschwerpunktes den Schlüsselbegriff „Partizipation“ für die Verbandsarbeit weiter zu operationalisieren und praktische Konsequenzen für die Arbeit in Wohnungsunternehmen und Kommunen zu ziehen.

Die Tagung war ein Experiment. Nur selten geht es in Veranstaltungen darum, Probleme und Stolpersteine in der täglichen Arbeit zu beschreiben, um sie genauer verstehen und nach Ursachen fragen zu können. Umso erfreuter – ja erleichtert – waren die Teilnehmer, einmal hierüber sprechen zu können und festzustellen, dass andere mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Natürlich konnten auf der Tagung nicht alle Probleme unter allen Aspekten behandelt werden. In drei Gruppen wurde daher parallel zu drei Themenschwerpunkten gearbeitet:

- Die Mühen der Ebenen, oder von den alltäglichen Problemen alltäglicher Bürgerbeteiligung.
- Bürgerinnen und Bürger als Partner? Von den Schwierigkeiten mit dem Engagement vor Ort.
- Bürgerorientierte Kommune? Von Fallstricken und Stolpersteinen auf einem langen Weg.

Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen wurden schließlich in einer gemeinsamen Schlussrunde vorgestellt und diskutiert.

Im Folgenden soll versucht werden, die Vielfalt der Argumente etwas zu entzerren und einige zentrale Erkenntnisse aus den in-

tensiven Diskussionen herauszuarbeiten. Die Problemstellungen sind dabei sehr unterschiedlich und beeinflussen sich vielfach gegenseitig. Vor diesem Hintergrund können wir berichten...

... von den Problemen der Zielgruppenansprache

Eine wesentliche und immer wieder diskutierte Erkenntnis der Tagung ist so einleuchtend wie schwierig im Umgang: Die im Rahmen von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement beteiligten Akteure unterscheiden sich in erheblichem Maße hinsichtlich ihrer Lebens- und Denkwelten, ihrer Zielvorstellungen und Werteverständnisse, ihrer Erfahrungen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Möglichkeiten. Das Partizipationsverhalten ist von Bürger zu Bürger somit sehr unterschiedlich: Nicht alle Bürger ‚springen auf alle Themen an‘; unterschiedliche Zielgruppen benötigen unterschiedliche Formen der Ansprache, nicht jede Methode ist für jede Bürgergruppe geeignet etc. Dies kann – angesichts eingeschränkter Rahmenbedingungen – zu Folgeproblemen führen:

- Verfahren werden teilweise finanziell nicht hinreichend ausgestattet, um Beteiligungsangebote zielgruppenspezifisch differenzieren zu können.
- Beteiligung wird nicht in allen Fällen kompetent gestaltet, und Angebote verfehlen die Adressaten – zum Beispiel, weil zur falschen Zeit zum falschen Ort mit den falschen Mitteln zu einem dem Anschein nach unpassendem Thema eingeladen wurde.

Die Konsequenz ist, dass relevante Bevölkerungsgruppen kaum Mitwirkungsmöglichkeiten an Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft haben.

... von unterschiedlichen Sichtweisen, persönlichen Befindlichkeiten und enttäuschten Erwartungen

Bereits ohne die Beteiligung von Bürgern sind in Stadtentwicklungsprojekten viele Sichtweisen zusammenzuführen. Mitarbeiter verschiedener Ämter haben unterschiedliche fachliche Verständnisse von der Entwicklung städtischer Räume: Sozialarbeiter nehmen Räume anders wahr als Stadtentwickler, Wirt-

schaftsförderer anders als Architekten usw. Kommen nun Bürger mit ihren Alltagserfahrungen und funktionalen Anforderungen an „ihren“ Stadtraum hinzu, so erhöht dies die Komplexität erheblich – zumal ja auch die Bürgersichten unterschiedlich sind. Die diversen Sichtweisen in Beteiligungsprojekten zusammenzuführen und zu einem von allen akzeptierten Ergebnis zu bringen ist schwierig.



Abb. 1: Plenum zur vhw-Herbsttagung im Deutschen Architekturzentrum Berlin

Eine Arbeitsgruppe kam bei der Benennung von Schwierigkeiten mit der Bürgerorientierung immer wieder auf den „Faktor Mensch“ zu sprechen: Beteiligungs- und Kooperationsverfahren sind stark von Gruppendynamischen Prozessen sowie den Eigenarten und Gefühlslagen ihrer Teilnehmer geprägt. Empfindlichkeiten, Profilierungsabsichten, Antipathien, Ängste etc. spielen in allen Prozessen bei allen Akteursgruppen eine wichtige Rolle und sind nicht leicht auf eine gemeinsame Sache hin zu fokussieren. In den gemeinsamen Diskussionen wurde zudem immer wieder deutlich, dass viele Schwierigkeiten entstehen, weil eine Akteursgruppe an die andere Erwartungen stellt, die diese nicht erfüllen kann oder will. So wurde beispielsweise davor gewarnt, von Laien zu verlangen, dass sie die Ausdrucksformen der planenden Fachleute verstehen. Genauso wie für viele Menschen Partituren nicht oder nur schwer lesbar sind, seien auch die städtebaulichen Pläne nur für wenige zu entziffern. Bürger haben zudem ein Recht darauf, sich in ihrer freien Zeit nicht zu beteiligen und nicht zu kooperieren; hierfür müssen sie sich nicht rechtfertigen. Ebenso kann man nicht von den politischen Akteuren verlangen, dass sie ihr Recht auf Letztentscheidung bedingungslos abgeben – zumal sie im Weiteren die Verantwortung zu tragen haben.

Genau an diesen Punkten kommt es aber immer wieder zu Problemen, weil unrealistische Erwartungen gehegt und die realen Bedingungen nicht rechtzeitig kommuniziert werden. Dies führt in einen Teufelskreis: Enttäuschte Erwartungen demotivieren. Die sich mit den Erwartungen konfrontiert sehen, weichen zurück oder kontern – ein Mechanismus, der nicht gerade dazu beiträgt, dass Staat und Zivilgesellschaft näher aneinander heranrücken. Wenn Kommunen allerdings ausdrücklich damit

werben, bürgerfreundlich zu sein – und es dann nicht sind –, ist dies ein Problem, da ihre Glaubwürdigkeit leidet. Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind letztlich Voraussetzungen für jegliche Art der Zusammenarbeit.

... von unterschiedlichen System- und Handlungslogiken

Wenn sich Bürger in ihrer Freizeit ihrer Stadt annehmen, tun sie dies auf ehrenamtlicher Basis. Ehrenamtliche Strukturen funktionieren in einem hohen Maße anders als Verwaltungen: Sie basieren auf Freiwilligkeit, sind vielfach leicht chaotisch und sehr pragmatisch. Ehrenamtliche werden zumeist auch erst zu Tageszeiten aktiv, wenn die hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeiter ihren Arbeitstag bereits beendet haben. Kommunales Handeln hingegen ist geprägt von formalisierten Abstimmungsvorgängen, der Berücksichtigung von Hierarchien etc. Beide Akteursgruppen unterscheiden sich also hinsichtlich ihrer System- und Handlungslogiken erheblich. Diese Systemdifferenzen werden vielfach sowohl von Bürgern als auch von Verwaltungsmitarbeitern als hinderlich und demotivierend empfunden.

Ein Beispiel: Bürger, die sich an Prozessen der Stadtentwicklung beteiligen, erwarten in der Regel, dass Ergebnisse zeitnah umgesetzt werden. Diese Erwartung kollidiert jedoch häufig mit den Handlungsrahmen in den Kommunen: So kann die Realisierung von Projekten mit finanziellen Folgen oft nur vorbehaltlich von Haushaltsberatungen zugesagt werden, die einmal im Jahr durchgeführt werden. Zudem wechseln politische Interessen häufig von Wahlperiode zu Wahlperiode.

... vom Mangel an (nachhaltigen) Kommunikationsstrukturen

In den Diskussionen wurde mehrfach darauf verwiesen, dass Verwaltungen bürgerorientierte Strukturen brauchen, wenn denn Bürgerorientierung gewollt ist. Vielerorts aber wird dies versäumt. Selbst wenn in Kommunen einmal die Kommunikati-



Abb. 2: Arbeitsgruppe 1 - Die Mühen der Ebenen, oder von den alltäglichen Problemen alltäglicher Bürgerbeteiligung

on mit den Bürgern in guten Fahrwassern läuft, ist das noch kein Garant dafür, dass dies auch so bleibt. Auf der Tagung wurden hierzu verschiedene Beobachtungen geschildert:

- ❑ Aus einer Kommune wurde berichtet, dass bürgerfreundliche Kommunikationsstrukturen geschaffen wurden, als dies die Voraussetzung zur Bewilligung von Fördergeldern war. Während des Förderzeitraums haben Bürger mit ihrer Verwaltung gute Kooperationserfahrungen gesammelt. Nach dem Wegfall der Förderung allerdings brachen diese Strukturen weg – mit der Folge, dass Verwaltungshandeln wieder alte hoheitliche und wenig partnerschaftliche Formen angenommen hat.
- ❑ In mehreren anderen Kommunen wurden externe Büros mit der Gestaltung der Bürger-Kommunikation betraut – mit der Folge, dass mit dem Ende ihres Auftrags auch die Kontakte, das aufgebaute Vertrauen, die Erfahrungen wegbrachen.

So kommt es vor, dass in manchen Kommunen trotz langjähriger, erprobter Kooperationen keine nachhaltigen Strukturen zur partnerschaftlichen Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung entwickelt wurden.

... von Mängeln in der Prozessgestaltung

Auch die Struktur der bürgerorientierten Verfahren selbst wurde vielfach kritisiert. Eine der Teilnehmenden hat das Problem so beschrieben: „Oft gibt es keine Richtlinien und Spielregeln, so dass die Beteiligung wie ein Ei ist, das im Raum zerschlagen wurde und nun zerläuft.“ – Ein Indiz dafür, dass Beteiligungsverfahren und Kooperationen nicht immer mit dem nötigen Know-how durchgeführt werden. Auf dieses Manko wurde im Verlauf der Tagung mit vielen Beispielen hingewiesen.

Dies mag auch damit zusammenhängen, dass es in Kommunen nur geringe Kenntnisse darüber gibt, wie Bürgerorientierung im Alltag konkret umgesetzt werden kann. Fragen, die in diesem Zusammenhang von kommunalen Vertretern eingebracht wurden, aber nicht näher behandelt werden konnten, waren: Was können Verwaltungen und ihre einzelnen Mitarbeiter zur Bürgerorientierung beitragen? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligungsverfahren? In welchen Fällen ist die Beteiligung von Bürgern sinnvoll? Woran können Kommunen erkennen, dass eine Bürgerbeteiligung sinnvoll ist? Profis aus dem intermediären Bereich, die als „Mittler zwischen den Welten“ agieren, stellten daher fest, dass Qualifizierungsprozesse für Politik und Verwaltung notwendig sind, denn „Beteiligung ist nicht etwas, was man in die Wiege gelegt bekommt, sondern etwas, was man lernen muss“, so eine Teilnehmerin.

... von traditionellen Rollen- und Selbstverständnissen

Bürgerorientierung hängt eng mit dem Demokratieverständnis und der lokalen politischen Kultur zusammen – dies wurde

im Verlauf der Tagung immer wieder unterstrichen. Christiane Thalgot, ehemalige Stadtbaurätin aus München, beschrieb in ihrem Eingangsstatement, wie die Demokratie ursprünglich gedacht war und was daraus gemacht wird: „In der Theorie beauftragen Bürger die Politik mit einer Aufgabe, welche wiederum damit die Verwaltung beauftragt.“ In der Praxis aber sei es üblich, dass Verwaltungsmitarbeiter ein Thema finden, sich den passenden Politiker für einen Beschluss suchen und im letzten Schritt die Bürger mit dem Thema konfrontieren. Es ist ein Widerspruch, Bürgerorientierung einführen zu wollen, wenn zugleich diese gewohnten Praktiken nicht hinterfragt werden. Und es ist ein ebenfalls nicht selten anzutreffender Widerspruch, dass Politik und Verwaltung zwar Bürgerorientierung „verkünden“, aber gleichzeitig Bedürfnisse und Notwendigkeiten, die hierzu nötig sind, nicht wahrnehmen oder erfragen.



Abb. 3: Arbeitsgruppe 2 – Bürgerinnen und Bürger als Partner? Von den Schwierigkeiten mit dem Engagement vor Ort

Tagungsteilnehmende berichteten, dass manche Verwaltungen den Anspruch haben, Kooperationen einen klaren Start und ein klares Ende zu geben: In Projektphasen wird intensiv gemeinsam gearbeitet; danach gehen alle Akteure getrennte Wege. Dieses Arbeitsverständnis erklärt die Beobachtung, dass in manchen Kommunen trotz erprobter Kooperationen keine nachhaltigen Kommunikationsstrukturen geschaffen wurden. Für Bürger, die außerhalb von Projekten Anliegen mit der Verwaltung klären wollen, ist dies ein Problem.

Auf der Veranstaltung wurde auch darauf verwiesen, dass es viel mit dem geschichtlich tradierten Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und ihren Bürgern auf der anderen Seite zu tun hat, ob eine Kommune früher oder später zu einer bürgerorientierten Kommune werden kann. Diese Beziehung zwischen den Hauptakteuren ist von Ort zu Ort unterschiedlich, so dass manche Kommunen unter schwierigeren Bedingungen als andere handeln.

... von unterschiedlichen Machtpotenzialen und (Macht-)Ansprüchen

Als einer der zentralen Stolpersteine bei den Beteiligungsprozessen wurde der „Faktor Macht“ identifiziert. Zur Sprache kam unter anderem die Frage nach der Verteilung von Macht im Kräfteviereck zwischen den Sphären Politik, Verwaltung, Bürger und Markt. Es wurde deutlich, dass die Akteure in jeder dieser Sphären über spezifische Machtpotenziale verfügen, sich damit gegenseitig beeinflussen und erheblich unter Druck setzen können. Zwar hat die Politik die Macht der letzten Entscheidung, ihr Machtpotenzial wird aber deutlich beeinflusst von der finanziellen Macht der Märkte, der Umsetzungsmacht der Verwaltung und nicht zuletzt von der „Bürgermacht“ des Bürgerbegehrens. Bei der Gestaltung der Beteiligungsprozesse ist es daher sinnvoll, genau hinzusehen, wer welche Art von Macht wie (intensiv) ausübt, um die Probleme zu erkennen, die sich daraus ergeben.



Abb. 4: Arbeitsgruppe 3 – Bürgerorientierte Kommune? Von Fallstricken und Stolpersteinen auf einem langen Weg.

Ein weiteres grundsätzliches Problem besteht in der Tatsache, dass in bürgerorientierten Verfahren einerseits spezifische Machtpotenziale zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden, andererseits Akteure aber auch Macht abgeben müssen, um Projekte zur Umsetzung zu bringen. Dies ist oftmals nicht einfach und führt nicht selten zu erheblichen Konflikten im Prozess, denn vielfach bestehen Ängste und Vorbehalte – primär von Seiten der Politik – die eigenen Machtpotenziale zu verlieren.

... von den widersprüchlichen Erwartungen an die „Mittler zwischen den Welten“

Im direkten Zusammenhang mit der Diskussion über Machtverteilungen rückte das Verhältnis zwischen den Kommunen als Auftraggeber und intermediären Organisationen als Auftragnehmer zur Durchführung von bürgerorientierten Prozessen in den Fokus. Intermediäre Akteure sehen sich als „Mittler zwischen den Welten“ stets mit sehr unterschiedlichen Anfor-

derungen und Erwartungshaltungen konfrontiert. Auf der einen Seite steht die Kommune, die das Geld gibt und die von ihnen erwartet, dass sie Bürgerorientierung in ihrem Sinne betreiben. In manchen Fällen sollen die Intermediären gar kommunale Interessen vertreten und dies auch dann, wenn die Kommune intern nicht unbedingt bürgerfreundlich agiert. Auf der anderen Seite stehen die Bürger, die in den Intermediären Akteuren ihre Fürsprecher sehen und von ihnen Hilfe bei der Durchsetzung ihrer Anliegen erwarten.

Vor diesem Hintergrund müssen sich Intermediäre gerade im Hinblick auf die Qualität der Verfahren und ihr eigenes Ansehen immer wieder fragen, wie weit sie es sich erlauben können und müssen, kritisch mit dem Auftraggeber zu sein. Ein Teilnehmer formuliert dies folgendermaßen: „Man stellt sich immer wieder die Frage, mache ich es unter diesen Rahmenbedingungen, oder lasse ich es?“

Am Ende der Arbeitstagung liegen Problembenennungen und keine Problemlösungen vor. Dies war so gewollt, denn die Veranstaltung ist als ein Schritt in einem übergreifenden Arbeitsprozess zu verstehen, der insgesamt die Voraussetzungen für mehr Bürgerorientierung verbessern soll – und eine der wesentlichen Voraussetzungen besteht eben in der offenen Auseinandersetzung mit den Stolpersteinen. So unterstrich die Abschlussdiskussion, wie wichtig es allen Beteiligten war, die Natur der Probleme, mit denen man sich alltäglich herumzuschlagen hat, zu verstehen. Dabei zeigte sich, wie hilfreich für dieses Verständnis die Betrachtung der Schwierigkeiten von allen Seiten ist: Freie Büros, intermediäre Institutionen, Stadtverwaltungen und Stadtforschung haben unterschiedliche Sichtweisen. Gelingt es, sie zusammenzuführen, entstehen komplexe Bilder der Wirklichkeit – die wohl am ehesten geeignet sind, der Wirklichkeit gerecht zu werden und auf der Suche nach Möglichkeiten des Umgangs mit den Problemen zu tragfähigen Lösungen zu kommen. Vielleicht gelingt es so, wie ein Gesprächspartner sich ausdrückte, den richtigen Hebelpunkt zum Beseitigen der „Stolpersteine“ zu finden, oder gar: „aus Stolpersteinen Stufen“ auf dem Weg zu mehr Bürgerorientierung zu machen.

Britta Rösener, Helene Hüttinger, Marion Stock

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen

Hinweis

Zum Projekt „Bürgerorientierung und Bürgerengagement“, in dessen Zusammenhang die Arbeitstagung statt fand, sind weitere Informationen unter <http://www.pt.rwth-aachen.de/content/view/35/44/lang,de/> sowie unter <http://www.vhw-online.de/aktuell/index.php> zu finden.

Folgerungen aus der Tagung und die Ergebnisse weiterer Aktivitäten im Projekt Bürgerengagement und Bürgerorientierung werden demnächst im Rahmen einer Zwischenbilanz im vhw Forum Wohneigentum vorgestellt.