

# Bürgerorientierung in Not? Probleme und ihre Ursachen

## Zweiter Teil des Zwischenberichts zum vhw-Kooperationsprojekt „Bürgerengagement und Bürgerorientierung (B2)“

**Über Bürgerorientierung, bürgerschaftliche Teilhabe, Partizipation etc. wird zumeist in hoch gestimmtem, positivem Ton gesprochen. Solchen programmatischen Bekundungen steht aber eine Praxis gegenüber, die voller Schwierigkeiten steckt. Wem daran gelegen ist, dass Bürgerorientierung zu einer Grundhaltung wird, die das Handeln von Politik und Verwaltung in den Kommunen prägt (auch als Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenwirken mit dem Engagement der Menschen in der Stadt), der wird sich mit den Problemen und Restriktionen auseinandersetzen müssen, die verhindern, dass dieser Zustand bereits erreicht ist. „Wir müssen“, so drückte das ein Teilnehmer unserer Tagung in Berlin aus, „statt immer nur Best Practices zu betrachten, auch einmal die ‚Best Problems‘ zusammenstellen.“ Erst bei einer offenen Auseinandersetzung mit diesen Schwierigkeiten werden Ursachen erkennbar und damit die Wege frei für eine Suche nach Lösungen. Aus diesen Gründen wurde das Thema „Probleme und Schwierigkeiten“ zu einem Schwerpunkt der Arbeit in der ersten Phase des B2-Projektes: Es wurde und wird in den „Ortsterminen“ thematisiert, ihm war eine eigene Tagung in Berlin gewidmet und es steht daher auch im Mittelpunkt dieser Zwischenbilanz.**

### Wenn Teilhabe und Engagement unerwünscht sind – und Bürgerorientierung nur eine Floskel bleibt

Schon auf dem vhw-Verbandstag 2006 wurde über das eklatante Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit in Sachen Bürgerorientierung berichtet (vgl. den Beitrag von Klaus Selle in vhw Forum Wohneigentum 4/06). Damals stand die Beobachtung im Vordergrund, dass Teilhabe und Engagement der Bürger vielfach – trotz anders lautender öffentlicher Bekenntnisse – nicht gewollt sind und nach Möglichkeit gemieden werden. Planungs- und Entscheidungsprozesse werden gegenüber Einblicken von außen häufig abgeschottet und die vermeintlich ohnehin nur störenden Bürger erfahren erst von den Absichten, wenn das Wesentliche entschieden ist. Alle Bekenntnisse zur Bürgerorientierung sind vergessen, wenn es um die „wirklich wichtigen Dinge geht“ oder doch die, die dafür gehalten werden.

Sätze wie die folgenden sind daher nicht selten in der Praxis zu hören: „Das ist zu sensibel“, „Das soll man nicht in die Öffentlichkeit zerren“, „Das lasse ich mir nicht zerreden!“. Alle, die in Politik und Verwaltung tätig sind und auch viele, denen als Bürger die Geschicke ihrer Kommunen am Herzen liegen, werden dem manches hinzufügen können. Eine Kollegin aus der Praxis ergänzte dieses Spektrum von Äußerungen kürzlich mit dem Kommentar: „Bei uns sind 90% aller Planungen im Wesentlichen entschieden, bevor wir damit an die Öffentlichkeit gehen.“ Das alles bedeutet nicht, dass in solchen Fällen keine Kommunikation stattfindet. Aber sie bleibt im „engstem Kreise“ und bezieht nur die Beteiligten ein, auf die es angeblich oder tatsächlich „ankommt“. Von einer „umfassenden Einbeziehung“ oder gar „Teilhabe“ der Bürger an Entscheidungsprozessen kann jedenfalls nicht die Rede sein. Und Engagement ist hier erst recht unerwünscht. Denn nach Lage der Dinge kann es sich ja nur mehr gegen die ohnehin beschlossenen Absichten richten: Unzureichend und zu spät informiert, gelegentlich sogar gezielt hinter das Licht geführt bleibt denen, die Planungen ablehnen, nur der klassische Weg des Protests – was dann alle Beteiligten in der Auffassung bestärkt, dass die Bürger tatsächlich Störfaktoren sind.

Dieser Teufelskreis der wechselseitigen Verfestigung von Rollen, diese Diskreditierung von Engagement und Bürgerorientierung gleichermaßen hat Ursachen, die auch für andere Probleme verantwortlich sind. Probleme, die auch dann auftreten, wenn sich Politik und Verwaltung tatsächlich für eine Kommunikation mit den Bürgern einsetzen, wenn also „alle das Beste wollen – aber Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird“. So lautete der Titel der Herbsttagung, die im Rahmen des B2-Projektes durchgeführt wurde. Auf Schwierigkeiten dieser Art sei im Folgenden näher eingegangen.

### Stimmen aus der Praxis: Nichts als Ärger mit der Bürgerorientierung?

Auch dort, wo man sich redlich um intensive Beteiligung bemüht, gibt es Probleme, Ärger, Frustrationen. Wenn man sich zum Beispiel mit Mitarbeitern aus den Verwaltungen unterhält, dann wird unter anderem Folgendes berichtet:

- ❑ „Wir haben so für die Veranstaltung geworben. Aber gekommen sind wieder nur die ‚üblichen Verdächtigen‘.“ „Querulanten, immer die gleichen Querulanten.“
- ❑ „Die Bürger blockieren alle wichtigen Projekte.“ „Das läuft hier alles nach dem St. Florians-Prinzip.“
- ❑ „Die tun so, als wären sie die Bürger, aber sie haben nur ihre eigenen Interessen im Kopf.“
- ❑ „Was heißt denn hier Bürgerorientierung, woran soll ich mich denn orientieren, die haben doch alle ganz verschiedene Interessen.“
- ❑ „Bürgerengagement? In dem Viertel gibt es kein Bürgerengagement. Wir haben schon alles versucht.“
- ❑ „An bestimmte Gruppen kommen wir einfach nicht ran. Die wollen mit uns nichts zu tun haben.“
- ❑ „Höchstens 10% der Migranten engagieren sich.“
- ❑ „In dem Quartier engagieren sich die Bürger nur dafür, dass es mehr Parkplätze gibt und weniger Ausländer.“
- ❑ „Die verstehen doch von der Sache nichts. Und das, was für die Stadt notwendig ist, interessiert sie auch nicht.“

Diese Liste ließe sich um ein Vielfaches verlängern. Aber es gibt nicht nur Probleme mit Bürgern. Auch im Arbeitsumfeld der Fachleute, die sich in ihrer Arbeit für Bürgerorientierung engagieren, entstehen immer wieder Probleme, die eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit Bürgern erschweren. Hier ebenfalls nur wenige Zitate:

- ❑ „Wie kann ich mit den Bürgern etwas vereinbaren, wenn ich nachher hausintern wieder ‚zurückgepfiffen‘ werde?“
- ❑ „Ich werde da rausgeschickt und muss mich beschimpfen lassen, es sei ja doch schon alles entschieden. Und das Schlimme ist: Die Menschen haben ja Recht.“
- ❑ „Man lässt uns viel zu wenig Zeit. Die Politik will immer Ergebnisse sehen. Und bald läuft schon die Förderung aus. Aber vieles, was hier notwendig ist, braucht einen viel längeren Atem und ist nicht so schnell sichtbar.“

In besondere Probleme können die intermediären Organisationen (z.B. ortsnahe Beratungsstellen, Quartiersmanagement etc.) kommen, deren Auftrag darin besteht, zwischen den Welten zu vermitteln. Hier auch wiederum nur wenige Beispiele:

- ❑ „Wir werden hier zerrissen zwischen den Anforderungen der Menschen im Quartier und dem, was Politik und Verwaltung wollen oder zulassen.“
- ❑ „Um Antworten auf die Fragen der Menschen im Quartier geben zu können, müssten in der Verwaltung viele Ressorts zusammenarbeiten. Aber es gelingt nicht einmal, wirklich alle an einen Tisch zu bekommen.“
- ❑ „Fast jede Beteiligung endet unglücklich... Das, was wir hier mit den Bürgern erarbeiten, wird allzu oft nachher von der Verwaltung und besonders der Politik wieder ‚kassiert‘.“
- ❑ „Wir haben jetzt über sechs Jahre lang viele Netzwerke geknüpft und Vertrauen aufgebaut. Aber Ende nächsten Jahres läuft die Förderung aus, dann können wir hier einpacken – und was dann?“



Abb. 1: Arbeitsgruppe 3 auf der Herbsttagung 2007 in Berlin „Wenn alle das Beste wollen...“

Auf der Berliner Tagung und bei den „Ortsterminen“ waren und sind überwiegend „Beteiligter“ vertreten, also Fachleute aus Büros, Verwaltung und Hochschulen, die sich für Bürgerorientierung einsetzen und Teilhabeprozesse gestalten. Insofern kam die Perspektive der Bürgerschaft nicht direkt zum Ausdruck – indirekt jedoch schon, denn auch diese Fachleute sammeln selbst Erfahrungen in ihrer „Bürger-Rolle“, vor allem aber erfahren sie in der Praxis der Beteiligungsprozesse immer wieder, was die „andere Seite“ denkt. Ergänzend hatte sich das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover bereit erklärt, unter anderem einmal die Punkte zusammenzustellen, die Bürger im Umgang mit den Kommunen „ärgert“. Aus diesem Spektrum also auch wiederum nur wenige Stichworte:

- ❑ „Man weiß grundsätzlich nicht, an wen man sich mit seinen Anliegen wenden soll.“ „Das ganze Verfahren ist völlig undurchsichtig.“ „Wo soll man da einen kompetenten Ansprechpartner finden?“
- ❑ „Wir werden doch von denen nicht ernst genommen“; „Die verstehen unsere Anliegen gar nicht.“ „Die sind doch zu abgehoben.“
- ❑ „Dabei kommt doch nichts heraus“; „Die beteiligen uns doch nur zum Schein.“ „Die Ergebnisse der ganzen Werkstätten und des langen Beteiligungsverfahrens sind doch irgendwo versickert.“

Diese Liste der Alltagsprobleme ist keineswegs vollständig. Sie weist in dieser Form noch deutliche Schwerpunkte bei der klassischen Planungsbeteiligung auf. Die Probleme, die sich bei Eigenaktivitäten von Bürgergruppen stellen, die zum Teil nur geringe Berührungspunkte mit kommunalem Handeln haben, kommen hier noch nicht angemessen zum Ausdruck. Das wird sich nach der Erörterung der Fallstudien zu den „Realitäten und Potenzialen“ des Engagements ändern.

Aber es gibt zweifellos schon ausreichend Anlass, nach Ursachen für die bereits genannten Probleme zu forschen. Im Folgenden dazu erste Stichworte – den Anregungen aus der bisherigen Diskussion im Projekt folgend und ohne Anspruch auf Systematik und Vollständigkeit.

## Eine zentrale Ursache: Angst vor Machtverlust?

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 zwischen den Beteiligten in den Sphären von Politik, Verwaltung, Bürger und Markt. Die Akteure in jeder dieser Sphären verfügen über bestimmte Rollen und spezifische Machtpotenziale, mit denen sie sich gegenseitig beeinflussen und erheblich unter Druck setzen – oder, um es mit der Macht-Definition der Wikipedia auszudrücken – „das Verhalten und Denken von anderen Individuen oder Gruppen in ihrem Sinne bestimmen“ können.

Häufig genannt wird die Befürchtung der Politik, etwas von der eigenen Macht abgeben zu müssen. Wenn allerdings von der „Enteignung des Mandats“ durch Bürgerbeteiligung die Rede ist, dann handelt es sich dabei um ein (gern wiederholtes) Missverständnis, denn Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen ist immer nur eine Ergänzung, kein Ersatz für die vorgeschriebenen Entscheidungsgänge in Angelegenheiten der Kommunen. Möglicherweise sind zwei andere Erklärungen in diesem Zusammenhang zutreffender:

- Für viele wichtige Angelegenheiten in der Kommunalpolitik gibt es erprobte informelle Kommunikationswege. Man weiß, wer mit wem wann was besprechen sollte, damit Dinge in Bewegung kommen etc. Es liegt also nahe, dass Beteiligte, die über Einfluss und Gewicht verfügen, ihre gewohnten Formen der Kommunikation für Meinungsbildung und Einflussnahme gerne weiterhin nutzen und „offene Prozesse“ eher scheuen.
- Politiker haben, so ein Gesprächspartner, ein „Rollenverständnis, das man etwa so zusammenfassen kann: ‚Sag mir, was Du für ein Problem hast und ich löse das für Dich.‘“ Wenn nun – zum Beispiel – Bürgern eine eigene Problemlösungskompetenz zugesprochen wird, sie also Aufgaben in eigener Verantwortung übernehmen, die dann nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich der Kommune fallen, so würde sich tatsächlich das überkommene Rollenbild der Politik ändern müssen.

„Machtprobleme“ können aber auch Verwaltungen oder einzelne Dienststellen sehen: Im traditionellen Rollenbild gab es ein klares Hierarchiegefälle zwischen Verwaltung und Bürgern. Wenn von Bürgerorientierung die Rede ist, dann wird demgegenüber aber ein partnerschaftliches Verhältnis, unter Umständen gar eine Dienstleister-Rolle, als angemessen angesehen. Das empfindet vor allem das leitende Personal gelegentlich als Entmachtung und folglich als Zumutung. Zudem entstehen mit der Forderung, sich an der Lebenswelt der Bürger und nicht an den Ressortzuteilungen der Verwaltung zu orientieren Querschnittsaufgaben, die es den Kollegen aus anderen Dienststellen ermöglichen, sich in Dinge einzumischen, die sie bislang „nichts angingen“. Auch derlei Konkurrenzen könnten als Machtverlust verstanden werden. Und selbst auf Bürgerseite gibt es solche

Machtkonflikte, wenn es bei konkurrierenden Interessen darum geht, wer die seinen am ehesten zu Gehör bringen oder das Recht für sich beanspruchen kann, für andere zu sprechen. Entscheidend bleibt aber doch die Frage nach den tatsächlichen Machtverhältnissen in der Quartiers- und Stadtentwicklung. Und die werden durchaus in vielen Fällen nicht von den bislang genannten Gruppen dominiert. Vielmehr, das machten auch Beispiele deutlich, die im Rahmen der Berliner Tagung genannt wurden, sind es ökonomische Entwicklungen sowie die Entscheidungen von Bauherren und Investoren, die den Ausschlag darüber geben, ob und wenn ja was gebaut wird.

Eine solche Problemsicht lässt die Forderung „Macht abgeben“ als etwas zu kurz gegriffen erscheinen. Vorläufig ist wohl nur zu folgern, dass eine differenzierte Sicht auf einzelne Fälle notwendig ist – dabei kann in der Forschung das Instrumentarium der „Governance-Forschung“ hilfreich sein. Für die Praxis ergibt sich die naheliegende Folgerung, dass zumindest Rollen und Entscheidungsgänge transparent gemacht werden und auch in schwierigen Fällen versucht wird, die Kommunikation nicht nur bilateral (Verwaltung/Investor), sondern multilateral (unter Einbeziehung der Bürger) zu gestalten.

## Irrelevanz, oder: von den ganz großen und den kleinen Problemen

Beteiligungsangebote können für Bürger uninteressant sein. Darauf ist schon oft verwiesen worden – unter anderem als Ursache dafür, dass selbst gut vorbereitete Verfahren an Desinteresse scheitern. Die Angesprochenen gehen dann zum Beispiel nicht zu Bürgerversammlungen, weil aus den ihnen zugesandten Informationen nicht ersichtlich war, was eigentlich genau verhandelt wird, welchen Bezug das zur eigenen Lebenssituation hat und/oder welchen Einfluss man auf den weiteren Gang der Dinge haben könnte. Möglich ist aber auch, dass die Art der Problemlösung, die auf der Versammlung besprochen werden soll, die Problemlagen der Menschen nicht treffen. So hieß es auf der Berliner Tagung: „Stadtplanung kann eben nicht die Probleme mancher Gebiete lösen... Arbeitslosigkeit, Marginalisierung und all die Alltagsfragen, die die Menschen in den Gebieten umtreiben, werden durch eine Platzumgestaltung nicht gelöst.“ Wer die Menschen (in benachteiligten Stadtquartieren) erreichen will und ihre Hauptprobleme schon nicht lösen kann, muss sich zumindest ihrer Alltagsprobleme annehmen – aber auch da ist oft wenig zu bewegen: „Städtebaulich gesehen ist in manchen Gebieten Hopfen und Malz verloren. Dort geht es dann eher darum, dass die Poststelle fehlt oder der Geldautomat ... aber den bekommt man selbst dann nicht ins Gebiet, wenn man alle Akteure am Tisch hat – ‚zu wenig Kaufkraft heißt es dann.‘“ Äußerungen wie diese erzeugten bei einigen Teilnehmern der Tagung Erstaunen, wohl auch weil nicht klar war, dass sich Quartiersmanagement zum Beispiel um Fragen dieser Art kümmern muss, wenn Bezüge zu den Bedürfnissen der Menschen im Quartier hergestellt werden sollen. Dass sich die eigentlich mit



anderen Aufgaben betrauten und in anderen Feldern qualifizierter Fachleute damit zum Teil weit außerhalb ihrer Kompetenzen (im mehrfachen Sinne des Wortes) bewegen, ist ein Nebenaspekt, der jedoch auch der Beachtung bedarf.

Zahlreiche weitere Beispiele für das Auseinanderklaffen von Beteiligungsangeboten und Alltagsproblemen wurden benannt. Eines sei noch erwähnt: Eine Zukunftswerkstatt zur Umgestaltung eines Platzes kann den Anrainern im Quartier leicht als deplatziert oder irrelevant erscheinen, wenn einige der aktuell besonders störenden Probleme vor Ort nicht mitbedacht und angesprochen werden. „Da geht es dann“, so ein Anwaltsplaner, „zunächst einmal um die DIXI-Toiletten für die ‚Bierfreunde‘ auf dem Platz.“

## Getrennte Welten: Verständigungsprobleme und Vorurteile

Bereits ohne Bürgerbeteiligung sind – zum Beispiel bei städtebaulichen Projekten – viele Sichtweisen zusammenzuführen. Mitarbeiter verschiedener Ämter haben unterschiedliche fachliche Verständnisse von der Entwicklung städtischer Räume: Stadtentwickler gehen die Aufgabe anders an als Verkehrsplaner, Wirtschaftsförderer betrachten das Projekt mit anderen Augen als Architekten, Sozialarbeiter nehmen Stadträume anders wahr als Städtebauer usw. Auch die unmittelbar z.B. mit der Entwicklung eines Wohnquartiers befassten privaten Akteure – etwa Grundeigentümer und potenzielle Investoren – haben ihre eigene Sicht der Dinge. 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. Dabei spielt zunächst der „Faktor Mensch“ eine wesentliche Rolle, wie eine der Arbeitsgruppen in Berlin deutlich machte: Beteiligungs- und Kooperationsverfahren sind stark von gruppenspezifischen Prozessen sowie den Eigenarten und Gefühlslagen der Teilnehmenden 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. Hier ist eine kundige Moderation gefragt – aber auch die kann ihre Grenzen erreichen.

Wesentlich aber ist auch, dass man einander vielfach nicht versteht. Jede der Fachwelten hat ihre eigene Sprache und Mitteilungsform und die unterscheiden sich noch einmal ganz erheblich von denen der Laien. Christiane Thalgott machte dies in ihrem Berliner Vortrag an einem Beispiel deutlich: Viele, die eine Partitur betrachten, sehen dort nur „schwarze Punkte mit Fliegenbeinchen“. Und ebenso erginge es vielen, die städtebauliche Pläne betrachten und gleichfalls nicht zu entziffern vermögen. Umgekehrt, so kann man hier ergänzen, verstehen viele Fachleute die Alltagssichtweisen und Mitteilungsformen der

Menschen in den Quartieren nicht. Das kann insbesondere dann auch zu Problemen selektiver Wahrnehmung führen, wenn die sozialen Milieus, in denen die Fachleute zu Hause sind, und die der Menschen in den Quartieren sehr weit auseinanderliegen.

Auch hier ist wechselseitige „Übersetzungsarbeit“ vonnöten und die Einsicht, dass es nicht eine „richtige“ oder „höherwertige“ Sicht der Dinge gibt, sondern dass Kommunikation nur „auf Augenhöhe“ gelingen kann. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig zur Kenntnis zu nehmen, dass alle Akteursgruppen unterschiedlichen Wertsetzungen und Handlungslogiken folgen: Wenn sich Bürger – um ein Beispiel zu nennen – in ihrer Freizeit einiger Aufgaben im Quartier annehmen, geschieht dies auf ehrenamtlicher Basis. Ehrenamtliche Strukturen funktionieren in einem hohen Maß anders als (zum Beispiel) die der öffentlichen Verwaltungen: Sie basieren auf Freiwilligkeit, sind pragmatisch orientiert, kennen – außerhalb der Vereine – oft weder festgelegte Verfahren noch klare „Zuständigkeiten“ und so fort... Ehrenamtliche werden zumeist auch erst an Tageszeiten aktiv, zu denen die hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeiter ihren Arbeitstag in der Regel bereits beendet haben. In vielen Zusammenhängen, etwa bei der bewohnergetragenen Stadterneuerung der achtziger Jahre oder bei der Förderung von Baugemeinschaften, hat sich gezeigt, dass solche unterschiedlichen „Systemlogiken“ nur durch ein „loose coupling“, eine Vermittlung nach beiden Seiten, wie sie etwa von intermediären Organisationen geleistet wird, zu überbrücken sind.

Eine weitere Ursache für misslingende Verständigung ist in unangemessenen Erwartungen an andere zu sehen: Etwa zu erwarten, dass alle die eigene Mitteilungsweise verstehen müssen, wäre ein solcher Fall. Ein weiteres 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. Gravierender ist jedoch etwa die Vorstellung, die eigenen Ideen sollten nun von anderen umgesetzt werden.

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 wechselseitiges Vertrauen entsteht. Und damit fehlt es dann an den notwendigen Voraussetzungen zum Entstehen einer „Kultur der Teilhabe“.

Aus den hier beschriebenen Missverständnissen und wechselseitigen Enttäuschungen können dann Vorurteile entstehen – über „die“ Politik, „die“ Verwaltung, „die“ Investoren oder „die“ Bürger“. Solche Vorurteile, die auf vielfältige Weise auch in den Erörterungen der Alltagsprobleme sichtbar wurden, haben die

Tendenz zur Verfestigung. Und damit wird eine „Abwärtsspirale“ in Gang gesetzt, die nachhaltig eine Verständigung zwischen den Welten blockiert.

## Bürgerorientierung als Überforderung? Berufsbilder und Arbeitsumfelder

Manche Abneigung gegenüber Beteiligung oder Bürgerorientierung scheint wesentlich mit beruflichem Selbstverständnis zusammenzuhängen. Hier lassen sich verschiedene „Typen“ bilden. Zwei Beispiele:

Für manche „Gestalter“ und „Entwerfer“ ist vor allem ihre Auseinandersetzung mit dem Raum, mit der Gestalt, der Geschichte des Ortes, dem Material etc. von Bedeutung. Mitreden (anderer) heißt für sie „Zerreden“. Nicht nur die Entstehung ihrer Arbeit bedarf keines „Geredes“, auch ihre Ergebnisse, ihre Entwürfe sollen – wie es oft heißt – für sich selbst sprechen.

Nicht unähnlich die Haltung der „Techniker“ bzw. „Naturwissenschaftler“: Für die einen gibt es „nun einmal“ nur dieses oder jenes geeignete Verfahren zur Beseitigung einer bestimmten Altlast. Bewältigung von Verkehrsmengen ist in dieser Perspektive eine Rechenaufgabe, für die man gute Software und nicht etwa Verkehrsforen benötigt, und „über den Querschnitt von Abwasserrohren kann man nun einmal nicht diskutieren“. Die anderen haben die Schutzwürdigkeit eines Landschaftsauschnitts aufs Penibelste – und unter Produktion großer Datenmengen und umfangreicher Kartenbände – erfasst: Was also soll da noch kommuniziert werden? Die „Fakten sind doch evident“ und folglich auch die daraus abzuleitenden Maßnahmen...

Arbeitsteilungen in Verwaltungen können diese Effekte noch verstärken: Es gibt nicht wenige Bereiche in öffentlichen Verwaltungen, deren Mitarbeiter ihre Tätigkeit allein auf die Innenwelt der Bürokratie bezogen sehen. Und hier erkennen sie keinen kommunikativen Handlungsbedarf. Das gilt selbst dort, wo sie in Querschnittsaufgaben oder in konkrete Projektentwicklungen eingebunden sind. In solchen Fällen sehen sie ihre Kollegen aus jenen Ämtern in der Pflicht, die traditionell deutlichere Schnittstellen zur Außenwelt aufweisen.

Um solche Rollen und Berufsbilder in Richtung Bürgerorientierung zu ändern, bedürfte es konkreter Anstöße und Anreize. Aber daran fehlt es in den Kommunen zumeist. Eher ist das Gegenteil der Fall: Bürgerorientierung bedeutet für die Mitarbeiter nicht selten Zusatzbelastung und Risiken:

- ❑ Bürgerorientierung bedeutet generell, dass zu den Unwägbarkeiten der verwaltungsinternen Prozesse noch weitere „Störgrößen“ von außen hinzukommen: Man muss immer mit Unvorhergesehenem rechnen und die daraus resultierenden Belastungen im ohnehin schon strapazierten Zeitbudget unterbringen.
- ❑ Neue Kommunikationsanforderungen werden nicht selten den ohnehin schon zugeteilten Aufgabenpaketen hinzuge-



Abb. 2: Dr. Christine Grüger und Gilles Duhem auf dem Podium am 16. November 2007 in Berlin

fügt, ohne dass an anderer Stelle Entlastungen angeboten würden. Und so müssen dann die Verwaltungsangestellten auch noch manchen Abend oder Samstag für Bürgerversammlungen und Werkstätten opfern.

- ❑ Sind die Veranstaltungen zudem nicht sinnvoll vorbereitet oder werden die Verwaltungsmitarbeiter gar mit heiklen Vorhaben „ins Feuer geschickt“, um Vorentschiedenes nur noch „zu verkaufen“, dann kommt zur zeitlichen Mehrbelastung auch noch eine erhebliche psychische Herausforderung hinzu – denn wer setzt sich schon gern dem geballten Zorn aufgebrachter Bürger aus?
- ❑ Ob man nun auf Bürgerversammlungen agiert oder in langfristigen Kooperationen mit engagierten Bürgern Kontakt hält: Es kann immer wieder zu Situationen kommen, wo die Mitarbeiter über ihre engeren Kompetenzen hinaus Entscheidungen oder Vereinbarungen treffen müssen. Fehlt es dazu an Rückendeckung aus der „Heimatinstitution“, kann dies zu unerfreulichen Risiken für die weitere berufliche Entwicklung führen.

Dies alles mag die oft erheblichen Vorbehalte der Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen gegenüber den Anforderungen der Bürgerorientierung erklären – und Hinweise darauf geben, warum sich Verhaltens- und Einstellungsänderungen nicht oder nur zögerlich durchsetzen.

## Eher Ausnahme als Regel: Probleme der Verstetigung

Es ist seit langem bekannt und wurde auch in den Diskussionen des Projekts immer wieder unterstrichen: Bürgerorientierung muss „nachhaltig“ sein, sie benötigt verlässliche Strukturen und langen Atem. Genau daran mangelt es jedoch häufig. Selbst wenn in den Kommunen die Kommunikation mit den Bürgern einmal in guten Fahrwassern läuft, gibt es keine Gewähr dafür, dass das so bleibt. Dazu einige Beispiele:

- 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 aus Bürgerperspektive wieder alte hoheitliche und wenig partnerschaftliche Formen angenommen hat.
- Vielfach werden projekt- oder gebietsbezogen externe Büros mit der Gestaltung der Bürger-Kommunikation betraut. Dies hat in den meisten Fällen zur Folge, dass mit dem Ende ihres Auftrags auch die Kontakte, das aufgebaute Vertrauen, die Erfahrungen „wegbrechen“.

Beschränkung auf einzelne Projekte, Wegfall der Förderung etc. sind jedoch nicht die einzigen Faktoren, die einer Verstetigung von Bürgerorientierung im Wege stehen: Brüche in der Kommunikation ergeben sich auch durch „unstete Akteure“: So hat der Strukturwandel in der Wohnungswirtschaft vielerorts dazu geführt, dass erprobte Gesprächspartner durch neue, vor Ort weniger eingebundene ersetzt wurden. Auch personelle Veränderungen innerhalb beteiligter Unternehmen oder der Verwaltung können zu Diskontinuitäten führen. Und nicht zuletzt gibt es auch auf Seiten der Bürger keine dauerhaften Strukturen und ständig aktiven Personen. Das entspricht der Natur des Engagements und man muss, wie es in einer der Diskussionsrunden hieß, „akzeptieren, dass sich die Bürger auch wieder zurückziehen. Auch sie haben ein ‚Recht auf Privatleben‘ und wollen oder können sich nicht ständig und überall engagieren“.

Da also personelle Konstellationen im Wandel sind und bleiben, müssen Bemühungen um Verstetigung eher auf eine Kontinuität der Rahmenbedingungen und das Schaffen eines „partnerschaftlichen“ Klimas (dieses Wort wurde oft gebraucht) ausgerichtet sein. Eben dies ist aber vielfach nicht gegeben: „Bürgerorientierung“ ist nur in wenigen Kommunen tatsächlich ein Leitbild, an dem sich das Handeln von Verwaltung und Politik messen ließe. Vielmehr werden viele Ansätze zur Bürgerorientierung, wie es ein Gesprächspartner ausdrückte, „subversiv“, also ohne ausdrückliche Anweisung ‚von oben‘ entwickelt. Kurzum: Es gibt weiterhin erheblichen Erklärungsbedarf, warum Bürgerorientierung zwar immer wieder beschworen wird, aber bislang in aller Regel noch eine Ausnahme bleibt.

## Wie weiter? Die Arbeit im zweiten Jahr

### Hinweise der Projektgruppe „Bürgerengagement und Bürgerorientierung“

Die Arbeit im Projekt B2 wird 2008 in beiden Arbeitssträngen fortgesetzt:

- Im Frühjahr liegen die Ergebnisse der Sondierungen zu den „Realitäten und Potenzialen des Engagements vor Ort“ aus drei Stadtquartieren vor. In einem zweiten Werkstattgespräch

werden sie vorgestellt und mit Blick auf weitere empirische Untersuchungen, vor allem aber auch im Hinblick auf erste Folgerungen für die Praxis ausgewertet;

- In Sachen kommunale Bürgerorientierung wird es zwei weitere „Ortstermine“ geben, in denen lokale Aktivitäten vorgestellt, aber auch Probleme der Arbeit im Alltag an praktischen Fällen erörtert werden.

Der Arbeitsverlauf im zweiten Halbjahr 2008 ist teilweise noch offen und wird sich auch an den Erfordernissen des vhw-Verbandstages orientieren. Fest steht jedoch, dass im Zuge der Auswertung des B2-Projektes neben Hinweisen auf weiterhin wünschbare forschende und reflektierende Arbeit auch praktische Handreichungen formuliert werden sollen. Hier sieht die Projektgruppe eine ihrer Hauptaufgaben im folgenden Jahr.

Vom derzeitigen Arbeitsstand ausgehend sollen an dieser Stelle einige Anregungen für die weitere Arbeit formuliert werden, die ggf. auch noch in Konkretisierungen des Arbeitsprogramms Eingang finden können:

### Engagement: Was folgt aus den Erkundungen vor Ort?

In der ersten Werkstatt zum Thema „Realitäten und Potenziale des Engagements vor Ort“ wurde deutlich, dass das B2-Projekt hier zum Teil in Neuland vordringt. Das gilt sowohl für die notwendige Schärfung der Begriffe wie für das Erzeugen konkreten Wissens über die Aktivitäten vor Ort. Wenn das Projekt in seiner weiteren Arbeit neben Hinweisen auf weiteren Forschungs- und Diskussionsbedarf auch bereits praxisverwertbare Anregungen in diesem Feld erzeugen will, wird man im Gefolge der zweiten Werkstatt über eine Eingrenzung des Themas nachdenken müssen. Denkbar wäre die Fokussierung auf die – aus Sicht ausgewählter Bürgeraktivitäten – wünschbaren Unterstützungs- und Förderstrukturen, also die „Schnittstellengestaltung“ zwischen Engagement und kommunalem Handeln.

### Anforderungen an die Bürgerorientierung der Kommunen aus der Bürgerperspektive?

Am Beginn der Arbeit am Projekt B2 stand die Einsicht, dass die Teilhabediskussion nicht nur aus der Sicht von „Beteiligten“, also aus der Perspektive von kommunalen Verwaltungen, Politik, Wohnungsunternehmen und Partizipationsfachleuten in Büros und ortsnahen Beratungsstellen, Freiwilligenagenturen und so fort geführt werden kann. Vielmehr erschien es gleichermaßen wichtig, auch mehr über die Engagierten selbst und die Interessen der Bürger in Erfahrung zu bringen. Im Rahmen des Projektes geschieht dies derzeit mit den Sondierungen in drei Stadtquartieren. Es liegt die Frage nahe, ob darüber hinaus mehr Wissen erzeugt werden soll und kann – etwa indem analog zur Herbsttagung in Berlin, die sich vor allem an „Beteiligter“ richtete,



auch bei Bürgern nach alltäglichen Problemen und Schwierigkeiten mit der „Bürgerorientierung“ gefragt wird.

## Voraussetzungen: Was muss in den Kommunen geschehen, damit Bürgerorientierung „breitenwirksam“ wird?

„Von der Spitze in die Breite“ – so lautete bereits ein Motto im CIVITAS-Netzwerk Bürgerorientierter Kommunen. Dieser Anspruch, Bürgerorientierung von der Ausnahme zur Regel werden zu lassen, nicht nur „Spitzenleistungen“ herauszustellen (und in Best-Practice-Sammlungen zu präsentieren), sondern auch nach den Bedingungen zu fragen, wie das Alltagshandeln „in der Breite“ verändert werden kann, bleibt weiterhin aktuell. Mit der ausdrücklichen Thematisierung von Schwierigkeiten und Problemen hat sich das B2-Projekt diesen Herausforderung gestellt. Aber selbstverständlich kann es nicht mit der Problembenennung sein Bewenden haben. Es wird also in der weiteren Arbeit auch darauf ankommen, Lösungswege sichtbar zu machen. Dazu eine ergänzende Überlegung:

## Qualifizierung: Wie das Wissen um die praktische Umsetzung der Bürgerorientierung verbessern?

Im Rahmen des Essener „Ortstermins“ wurde deutlich, wie wichtig dort die Schulung des zukünftigen Führungspersonals in Sachen Bürgerorientierung ist. Von der grundsätzlichen Sensibilisierung für dieses Anliegen bis zur Vermittlung konkreter methodischer Hinweise ist hier ein breites Themenspektrum für Weiterbildung denk- und wünschbar und es stellt sich die Frage, ob aus dem B2-Projekt heraus nicht auch Anregungen für ein entsprechendes Angebot des vhw im Rahmen seiner Fortbildungsangebote gegeben werden kann.

## Erwartungen: Müssen die Anforderungen an Engagement und Bürgerorientierung korrigiert werden?

„Sind unsere Ansprüche vielleicht falsch, müssen wir neu über sie nachdenken?“ Diese Frage wurde in einem der Einführungsvorträge in Berlin gestellt. So provokant sie klingt, so berechtigt ist sie: Es besteht Grund zu der Annahme, dass sich viele Ansprüche und Erwartungen an den „Sonntagsreden“ und an Best-Practice-Berichterstattungen orientieren, dann aber schmerzhaft mit der Wirklichkeit kollidieren.

Die Beobachtung, dass Anspruch und Wirklichkeiten bei der Rede von Bürgergesellschaft und Bürgerorientierung vielfach auseinanderklaffen, stand am Anfang der Arbeit im Projekt. In der ersten Phase wurden die Wirklichkeiten und die Alltagsprobleme thematisiert. Möglicherweise ist es in der zweiten Phase angebracht, auch einmal die Ansprüche und Erwartungen unter die Lupe zu nehmen. Vielleicht besteht auch hier der Bedarf,

neu zu denken – und auch auf diesem Wege dazu beizutragen, dass Anspruch und Wirklichkeiten der Bürgerorientierung näher zueinanderrücken.

Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen

Helene Hüttinger,

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen



Raban Daniel Fuhrmann und Michael Isselmann auf der vhw-Herbsttagung 2007 in Berlin „Wenn alle das Beste wollen...“

### Weitere Informationen zum Projekt

Diese Zwischenbilanz gibt nur Ausschnitte des bisherigen Arbeitsprozesses wieder.

Zur ausführlicheren Information sei verwiesen auf:

- die laufende Berichterstattung im vhw Forum Wohneigentum (z.B. in den Ausgaben 6/2005, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 5/2007, 6/2007), s. dazu auch [www.vhw-online.de/forum/index.php](http://www.vhw-online.de/forum/index.php)
- die Dokumentation des Projektes auf den Seiten des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung ([www.pt.rwth-aachen.de/content/view/35/44/](http://www.pt.rwth-aachen.de/content/view/35/44/)) Hier sind auch PDFs der Dokumentation zu Einzelveranstaltungen zu finden.

Ergänzend wird zudem noch eine Loseblattsammlung aufgebaut, in die Beiträge zur Diskussion um Bürgerengagement, Bürgergesellschaften und Bürgerorientierung aufgenommen werden. Die Sammlung steht allen im Projekt B2 Aktiven zur Verfügung und ist auch im Internet zugänglich ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)).