



Dr. Thomas Kuder

# Dialog und Kommunikation für alle



Bürgerbeteiligung gehört in den deutschen Städten und Gemeinden bereits seit vielen Jahrzehnten zum „guten Ton“. Alle Betroffenen werden eingeladen und man freut sich bei Politik und Verwaltung, wenn neben Experten auch viele Bürger anwesend sind. Die Teilnehmenden werden über die Pläne der Kommunen informiert, wodurch man, so die oft geäußerte und gerne auch sarkastisch zitierte Erwartung, den Bürger „mitzunehmen“ hofft. Anregungen und Bedenken werden von der Verwaltung in eine ggf. formelle Abwägung und Entscheidungsvorbereitung einbezogen, bevor das Ergebnis den Gemeinde- oder Stadträten zur verbindlichen Entscheidung übermittelt wird.

## So weit, so gut?

Man kann sich heute als kritischer Beobachter des Eindrucks nicht erwehren, es gebe keine Innovation mehr zu vermelden und „der gute Ton“ habe sich im Lauf der Zeit abgeschliffen. Der mitunter erkennbaren Selbstzufriedenheit der Kommunen über quantitative Erfolge bei der Beteiligung und den demokratischen Qualitäten steht heute eine wissenschaftliche Kritik gegenüber, die sich zwar nicht gegen Bürgerbeteiligung an sich, gleichwohl aber gegen eine unzureichende Durchführung und kommunikative Qualitätsdefizite richtet. Heute sind es vor allem informelle Beteiligungsprozesse, die im politischen Alltag gegenüber klassischen Formen der Willensbildung und Mitwirkung an Bedeutung gewinnen. Allerdings leiden sie häufig unter einer von den Behörden vorgegebenen und deshalb einseitig sektoralen Themensetzung, mit der die ganzheitliche Lebenswelt der Menschen weitgehend ausgeblendet wird. Sie leiden unter einem Beteiligungsverständnis, das sich auf „Informieren“ und „Mitnehmen“ der Bürger beschränken möchte und unter einer intransparenten, öffentlich kaum begründeten Entscheidungsfindung in der „Blackbox“ kommunaler Selbstverwaltung.

Zudem weisen diese Beteiligungsprozesse häufig erhebliche demokratische Asymmetrien auf (Jörke 2011): Bestens ausgebildete, argumentationsstarke und sozial gut gestellte Angehörige der gehobenen Mittelschichten dominieren demnach vor allem kommunikativ die Prozesse der Beteiligung. Diejenigen Gruppen der Bevölkerung, die unter schwierigen, teils prekären sozialen Verhältnissen leben, nehmen dagegen kaum noch daran teil. Und wenn doch, dann fühlen sie sich nicht ernstgenommen oder unfair behandelt. Damit bergen die von einem evidenten Mittelschichtenbias bestimmten, intellektuell geprägten Verfahren aber das Risiko, den sozialen Zusammenhalt bzw. die Kohäsion zu schwächen und die Polarisierung zu stärken, statt sie einzudämmen. Die Folge sei, so meinen viele Kritiker, soziale Ausgrenzung und zunehmende politische Re-

signation (z.B. Öztürk 2011). Diese Asymmetrien zeigen sich häufig bei demokratischen Beteiligungsprozessen, so auch bei mehreren Verfahren, die vom vhw anhand mikrogeografischer Milieuraum- und anonymisierter Teilnehmerdaten in verschiedenen Städten analysiert wurden (s. Abb. 1). Sie zeigen einen klaren Trend: Besser gestellte und über höhere Einkommen verfügende Milieus sind sehr stark vertreten, während Milieus mit erschwerten Lebensbedingungen und geringem Einkommen deutlich unterrepräsentiert sind.

Versteht man neben Repräsentation und Partizipation auch die Inklusion und Mitwirkung aller Teile der Gesellschaft als ein zentrales Kriterium demokratischer Legitimation, so drohen herkömmliche Formate der Beteiligung mit den beschriebenen Verwerfungen zu einem bedenklichen Verlust an Legitimation beizutragen. Dies vor allem, wenn der Output aus den Verfahren von Akteuren getroffen werden, die weder durch Wahlen legitimiert sind, noch eine gesellschaftliche Vielfalt oder Öffentlichkeit repräsentieren, deren Anerkennung sie sich gewiss sein können. Streng genommen lässt sich selbst bei Wahlen, deren Legitimität aufgrund sinkender Wahlbeteiligung ebenfalls immer öfter kritisch hinterfragt wird, ein höheres Maß an Inklusion und Akzeptanz politischer Herrschaft erreichen, als mit manchem asymmetrischen Beteiligungsverfahren (s.a. Jörke 2010). Auf diese Weise werden vielmehr nur die Legitimationsdefizite von den staatlichen Entscheidungsprozessen, die nur durch geringe Wahlbeteiligung gestützt werden, hin zu asymmetrischen Beteiligungsverfahren verlagert, die sich durch eine faktische Exklusion weiter Teile der Bevölkerung auszeichnen.

Verstärkt wird dieser Sachverhalt durch die naheliegende Annahme, es gebe regelmäßig dabei auch noch kommunikative Defizite. Öffentliche Kommunikation setzt i.d.R. bestimmte Fertigkeiten voraus (z.B. Ausdrucksfähigkeit), die in der Bevölkerung jedoch ungleich verteilt sind und eine soziostrukturell begründete und sozialstrukturell vermittelte Ungleichheit



in Kommunikationsprozessen bewirken (Gerhards/Neidhardt 1990). Eine vorgegebene, oft rein fachlich zugeschnittene und die Lebenswirklichkeit ausblendende Themensetzung aus Sicht von Politik und Verwaltung, Beteiligungsformate, die nur einem Teil der Menschen entgegenkommen sowie eine für Laien unverständliche Expertensprache dürfte eine signifikante Exklusion, auch im Sinne von Nicht-Teilhabe trotz Anwesenheit sowie eine Repräsentativitätsverzerrung und asymmetrische Ergebniskonfiguration zusätzlich befördern (vhw 2013). Dies gilt für die Gestaltung von Ansprache- und Informationsmaterialien genauso wie für konkrete, fachspezifisch moderierte Sprechsituationen im Dialog.

Wenn es künftig nicht gelingt, so das Zwischenfazit, Bürgerbeteiligung mit strukturell und kommunikativ verfestigter Nicht-Einbeziehung weiter Bevölkerungskreise inklusiv zu gestalten, können ursprünglich intendierte demokratische Gemeinwohl- und Legitimitätsgewinne, die einer repräsentativen Öffentlichkeit bedürfen, definitiv nicht erzielt werden.

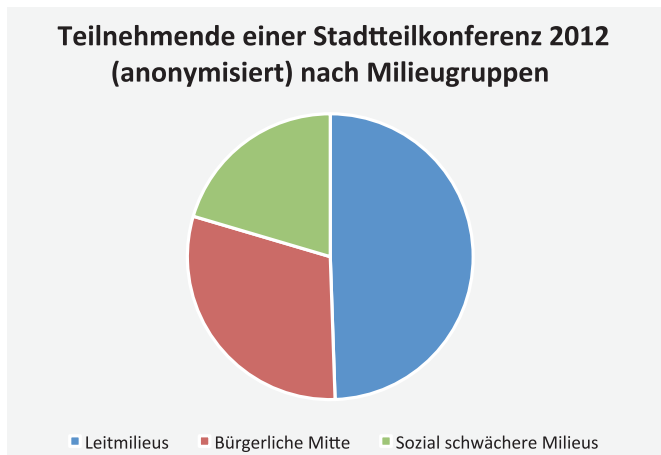


Abb. 1: Asymmetrische Bürgerbeteiligung: Sozial bessergestellte Milieus sind dominant (vhw 2012)

## Der Sprung über die Elbe und den eigenen Schatten

Nachdem heute die innovative Energie partizipatorischer Demokratieansätze deutliche Erschöpfungsmerkmale aufweist, worauf Kritiker gerne verweisen, gilt es nun, über den eigenen Schatten (der Hierarchie) zu springen und ggf. auch riskante neue Wege der Partizipation einzuschlagen. Einen solchen Weg hat, nachdem Kritik an der Qualität und Einbeziehung der Einwohnerschaft laut wurde, die Freie und Hansestadt Hamburg mit einer „Bottom up“-Beteiligung von Bürgern am Dialogprozess zur Stadtentwicklung der Elbinseln im Bezirk Hamburg-Mitte beschritten. Dort waren Wilhelmsburg, Veddel und andere, teils recht beschauliche Stadtteile mit großen, naturbelassenen Freiräumen in den letzten Jahren zum Gegenstand verschiedener Großprojekte geworden: so zum Beispiel die Internationale Bauausstellung oder die Internationale Gartenschau im Jahr 2013.

Projektbegleitend wurde mit dem Rahmenkonzept „Sprung über die Elbe“ bzw. mit der aus mehreren Planungswerkstätten resultierenden Fortschreibung „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“ ein weitreichender Rahmen für die Stadtentwicklung gesetzt. Die Werkstätten wurden durch Bausteine der Information und Mitwirkung begleitet, die im Auftrag der Stadt von lokalen Dienstleistern erbracht wurden und in einem rein städtebaulichen Zukunftsbild mündeten. Welche gewaltige Dimension und Reichweite diesem Zukunftsbild für die Elbinseln zukommt, zeigt das Neubauziel von mehreren tausend Wohnungen allein in Wilhelmsburg.

Im Zuge der öffentlichen Kritik an der bisherigen Beteiligungspraxis, insbesondere an den Planungswerkstätten, haben sich lokale Initiativen und Bürger dafür ausgesprochen, die rein städtebaulich formulierten Entwicklungsüberlegungen durch ein selbstgesteuertes, die Interessen der Bürger in den Mittelpunkt rückendes Beteiligungsverfahren „mit allen Akteuren“ zu ergänzen. Dabei sollten, nicht nur „die üblichen Verdächtigen“, sondern im Sinne der Inklusion alle Gruppierungen der Stadtgesellschaft insbesondere die große, meist schweigende Mehrheit in innovative, kommunikative Dialoge einbezogen werden.

Diesem selbstbewussten bürgerschaftlichen Anliegen hat der Bezirk Hamburg-Mitte und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Rechnung getragen, indem sie in gemeinsamer Finanzierung das Bürgerhaus Wilhelmsburg und damit eine zivilgesellschaftliche Einrichtung mit der Trägerschaft und Durchführung dieses komplexen Verfahrens beauftragt haben. Als Kooperationspartner der Stadt Hamburg und des Bürgerhauses Wilhelmsburg hat der vhw den Dialogprozess auf den Elbinseln im Rahmen seines Städtenetzwerks „Stärkung der lokalen Demokratie durch bürgerorientierte, integrierte Stadtentwicklung“ mit seinen milieu- und politikanalytischen sowie beratenden Leistungen in Sachen Inklusion, Dialoggestaltung, Kommunikation und Stärkung der lokalen Demokratie unterstützt.

## Perspektiven!

### Miteinander planen für die Elbinseln

Das Verfahren mit dem Titel „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ zielte auf die Erarbeitung eines integrierten Leitbildes „mit allen Akteuren“ und eines neuen Modells für eine kontinuierliche Mitwirkung der Zivilgesellschaft und Bürger. Dabei galt es im Sinne der Inklusion, die Einwohnerschaft in ihrer ganzen Vielfalt und die lokalen Interessengruppen, z.B. aus der Wirtschaft, einzubinden. Möglichst alle Akteure sollten als gleichberechtigte „Partner auf Augenhöhe“ gewonnen werden, wodurch das Gemeinwesen und die lokale Demokratie eine nachhaltige Stärkung erfahren sollten.

Das strukturell von kooperierenden lokalen Initiativen konzipierte Verfahren war keine Neuerfindung der Bürgerbeteili-



gung, wies aber mit seinen Innovationen verloren geglaubte, alte, aber auch neu entwickelte Qualitäten auf. Wesentliche Elemente des Verfahrens waren ein aktivierender Verfahrensvorlauf, der einer offenen, bürgerorientierten Themensetzung sowie der Vorbereitung einer verbesserten Inklusion diene. Des Weiteren wurden mehrere Gremien mit Vertretern von Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürgern gebildet, die das Verfahren kritisch begleitet haben, so die Steuerungsgruppe aus Vertretern der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Projektgruppe Sprung über die Elbe und Stadtwerkstatt), des Bezirks Mitte (Dezernat für Wirtschaft, Bauen u. Umwelt, Sozialraummanagement), des Regionalausschusses Wilhelmsburg/Veddel, der Bezirksversammlung Mitte, des Bürgerhauses Wilhelmsburg und des vhw. Diese Gruppe wurde im Prozessverlauf in einen offenen Verfahrensrat überführt, an dem sich weitere lokale Akteure beteiligen konnten.

Das Beteiligungsverfahren selbst bestand in der Folge aus Themengruppen, die sich im Prozess gebildet haben und für alle Akteure offen waren. Diese Gruppen befassten sich über Wochen hinweg ganzheitlich mit der gewählten Thematik. Die Ergebnisse erfuhren in einem Rat aus Mitgliedern aller Themengruppen in einem komplexen Verfahren der Verknüpfung und Rückkopplung eine möglichst widerspruchsfreie, integrative Zusammenführung und eine niedrigschwellige Rückkopplung in der Öffentlichkeit. Mittelfristig geplant ist zudem die vertiefende Diskussion der Ergebnisse mit den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern.

### Die Inklusionsbeiträge von Bürgerhaus Wilhelmsburg und vhw

Ein wichtiger Prozessbeitrag des vhw war – neben der Begleitung der Steuerungsgruppe und des Verfahrensrats – eine auf zahlreichen Schlüsselinterviews basierende Netzwerkanalyse zu intermediären Einrichtungen der Beteiligungs- und Kommunikationslandschaft auf den Elbinseln. Diese basierte auf der These, dass Politik selten von Einzelakteuren und meist von kollektiven (z.B. Initiativen) oder korporativen (z.B. Vereine) Akteuren im Spannungsfeld zwischen Staat/Kommune und Bürgern betrieben wird (s.a. Mayntz/Scharpf 1995). Die Analyse erlaubte einen Einblick in vernetzte Zentren, Peripherien und weitgehend isolierte Einrichtungen der Beteiligungs- und Kommunikationslandschaft in Stadtentwicklungsfragen und konnte somit über diese Initiativen, Verbände und Vereine reale und mögliche Zugänge zu den Menschen aufzeigen. Milieuanalysen des vhw zur Struktur der Einwohner und der Teilnehmenden früherer Beteiligungsprozesse vervollständigten diese Untersuchungen.

Anhand repräsentativer Studien konnte gezeigt werden, welche Milieus eine Distanz zur Bürgerbeteiligung aufweisen, grundsätzlich aber politisch interessiert sind (vhw 2010). Mit Hilfe der Milieuanalysen konnte zudem verdeutlicht werden, dass beteiligungsferne Milieus die Mehrheit der örtlichen Einwohner stellen. Im Zuge der Prozessgestaltung konnte somit

kommunikationsstrategisch gezielt auf bislang nicht hinreichend beteiligte Sozialgruppen zugegangen, deren Bedarfe und Einstellungen erfragt, einbezogen und die angesprochenen Bürger für eine verstetigte Beteiligung aktiviert werden.

Darauf Bezug nehmend führte das Bürgerhaus Wilhelmsburg eine aufwendig vorbereitete Auftaktveranstaltung durch. Ohne Vorgabe konnten dort Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden, die aus der Perspektive der Einwohner für nachfolgende Dialoge präferiert wurden. Rund 130 Bürger, darunter keineswegs nur „die üblichen Verdächtigen“, nahmen die Möglichkeit wahr, in kleinen, moderierten Arbeitsgruppen ihre Themen auf die Agenda zu setzen. Als Ergebnis wurden die Anregungen zu tragfähigen, zugleich integrierten Themen verdichtet und den Themengruppen zur Bearbeitung übertragen. Befürchtungen, ohne strenge Rahmensetzung würden sich die Themen ins Ungewisse und Utopische verlieren oder im Widerspruch zu wichtigen Vorgaben der Stadt Hamburg stehen, haben sich dabei kaum bewahrheitet, wenngleich zu einigen Themen, z.B. Wohnungsbau, die verschiedenen Positionen nicht im Konsens ausgeräumt werden konnten.

Beworben wurde die Veranstaltung, neben der Akquise durch lokale Schlüsselpersonen, durch öffentliche Ankündigungen des Bürgerhauses (Postkarten, Flyer, Plakate), die anhand einer auf dem vhw-Kommunikationshandbuch basierenden Kommunikationsstrategie erarbeitet wurden. Zudem wurde durch zahlreiche Presseartikel in lokalen Tages- und Wochenzeitungen geworben. Als erfolgreich erwiesen sich auch Einladungsschreiben, die vom Bezirk Hamburg-Mitte an eine vom vhw bereitgestellte milieugewichtete Zufallsauswahl von 1.000 Einwohnern gesendet wurden.

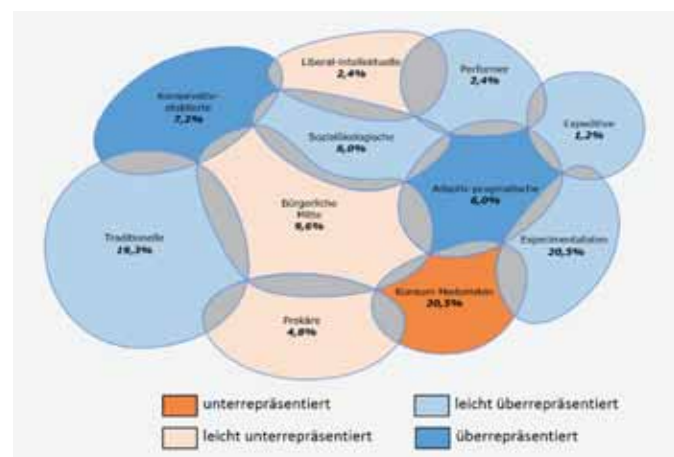


Abb. 2: Teilnehmende an der Auftaktveranstaltung nach Milieus (vhw 2013)

Mittels einer mikrogeografischen Milieuraumanalyse anonymisierter Adressdaten konnte später gezeigt werden, dass die Zusammensetzung der Teilnehmenden der Milieuverteilung auf den Elbinseln bereits recht nahe kam und damit eine größere stadtesellschaftliche Vielfalt repräsentierte, als von Skeptikern und Tagespresse zuvor erwartet worden war.





gleichberechtigt, „auf Augenhöhe“ und informiert mitreden, mit ihren Anliegen Gehör und Anerkennung bei den kommunalen Entscheidern finden (Efficacy; Empowerment) und einvernehmlich zu einem gemeinwohlorientierten Ergebnis vordringen.

Während den Fragen nach *Quality, Efficacy* und *Empowerment* im Verfahren im Zuge einer derzeit durchgeführten Evaluation durch die Helmut-Schmidt-Universität Hamburg anhand von Kontextrecherchen und Akteurs-Befragungen nachgespürt wird (die Ergebnisse werden in Kürze vorliegen), um die tatsächlichen Qualitäten des Dialoges – vor allem für die Akteure – zu ermitteln, lassen sich zur Frage der Inklusionserfolge bereits jetzt handfeste, die Einbeziehung weiterer Teile der Einwohnerschaft unterstreichende Ergebnisse aufzeigen:

Die heterogene Zusammensetzung der Teilnehmenden am „Perspektiven!“-Prozess nach Milieuzugehörigkeit spiegelt sich demnach erfreulich genau in der Einwohnerverteilung der Elbinseln wider. Signifikante Abweichungen gibt es nur bei der größten Einwohnergruppe, die aber trotzdem in angemessener Größe im Prozess vertreten war. Auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund entsprach zwar nicht dem Durchschnitt, gibt aber Anlass zur Hoffnung, dass weiterhin anwachsende Inklusionserfolge möglich sind.

### Neue Dialog- und Kommunikationsformate

Die inhaltlich-analytische Arbeit zu den Lebensstilen der Einwohner auf den Elbinseln hat verdeutlicht, dass klassische Formate der Kommunikation und Beteiligung, insbesondere herkömmliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen, für viele Milieus keine Option darstellen, weshalb sie darin kaum angemessen repräsentiert sind. Bewährt hat sich im „Perspektiven!“-Prozess dagegen eine Vielzahl kleinteiliger Gespräche mit niederschweligen Kommunikationsangeboten, die zur Aktivierung und Bedürfnisanalyse von Teilgruppen durchgeführt wurden. Jedoch haben die dafür geeigneten Formate unter demokratischen Gesichtspunkten den Nachteil der „Blackbox“, d.h., sie sind wenig transparent und können die öffentliche Willensbildung daher zwar ergänzen, aber kaum ersetzen.

In der Regel dürfte nämlich aufgrund vieler erforderlicher Gesprächsereignisse kaum die nötige Transparenz über die Meinungs- und Willensbildung zu garantieren sein. Auch dürfte nur eine begrenzte Zahl von Gesprächen und Rückkopplungen möglich sein und die Frage offen bleiben, ob alle relevanten Kleingruppen – und dafür kommen viele, auch unliebsame in Frage – angemessen beteiligt wurden. Zudem stellt sich die Frage, ob es keine Transparenz- und Legitimationspflicht gegenüber der nicht direkt beteiligten Öffentlichkeit gibt. Äußerungen wie „Nur wer mitarbeitet, soll auch mitsprechen können“ sind dabei kaum zu akzeptieren. Aus Gründen der Legitimierung der Ergebnisse durch eine gegenüber der Vergangenheit deutlich verbesserte Inklusion der Stadtge-

sellschaft scheint grundsätzlich ein offenes, alle Interessen einbeziehendes Forum im Sinne einer öffentlichen Großveranstaltung nach wie vor unverzichtbar zu sein. Es gilt dabei, die Stärken offener Beteiligungsformate immer besser mit den Stärken kleinteiliger, auch lebensstilbezogener Arbeitsgruppen zu kombinieren, um deren Kommunikationsbedarfen entgegenzukommen.

### Politik-Bürger-Dialog und öffentliche Entscheidungsbegründung

Eine Erfolgsbedingung des Dialoges und der Ergebnisakzeptanz ist auch die im Alltag oft vernachlässigte politische Selbstverpflichtung, sich ausführlich mit den Dialogprozessen zu befassen und die politischen Entscheidungen und ihre Umsetzung ausführlich öffentlich zu begründen. In Hamburg haben die Verwaltungen auf Landes- und Bezirksebene und die Lokalpolitik dazu jedoch verbindliche Zusagen erteilt. Die Ergebnisse sollen im Grundsatz respektiert und in die Senats- und Bezirksplanungen eingearbeitet werden, die Abstimmung ist derzeit in vollem Gange. Zudem werden die Ergebnisse von der Bezirksversammlung öffentlich erörtert. Angedacht ist zudem ein Dialog für Bürger, Politik und Verwaltung, der im Herbst unter Mitwirkung des vhw stattfinden wird. Alle diese Maßnahmen zielen letztlich auf die Verstärkung der Beteiligungsstrukturen, eine Kultur der Mitwirkung und Teilhabe sowie darauf, das Gemeinwesen und die lokale Demokratie nachhaltig zu stärken.

Bürgerbeteiligung ist – abschließend unter dem Strich betrachtet – nichts, was sich einfach über Jahrzehnte unverändert reproduzieren lässt. Gibt man ihr aber eine faire Chance zur innovativen Neujustierung, wird sie auch künftig den „guten Ton“ der Kommunalpolitik bereichern.

Dr. Thomas Kuder

Wiss. Referent, vhw e.V., Berlin

### Quellen:

- Gerhards, J./Neidhardt, F. (1990): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit – Fragestellungen und Ansätze. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.
- Jörke, D. (2010): Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. Zeitschrift für Politikwissenschaft. Heft 3-4, 2010.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.
- Öztürk, A. (2011): Editorial. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.
- vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2011): Dialog: Zur Stärkung der lokalen Demokratie. Band 3 der vhw-Schriftenreihe.
- vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2013): Kommunikationshandbuch. Band 4 der vhw-Schriftenreihe.
- vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2010): vhw-Trendstudie. Berlin.