

Bürgerbeteiligungen – mit wem, wann und wie kommunizieren?

PRAKTISCHE BEISPIELE DER BÜRGERBETEILIGUNG IN DER STADTENTWICKLUNG

Von Dr. Marc Weinstock

I Einleitung

Bürgerbeteiligung ist derzeit ein hochaktuelles Thema – auch und vor allem im Bereich der Stadtentwicklung. Bei vielen Projekten fordern Bürger mehr Information und Mitsprache als noch vor wenigen Jahren. Für Investoren wie zum Beispiel Projektentwickler, aber auch Verwaltungen oder politische Gremien bedeutet dies ein zunehmendes Maß an Unsicherheit und Mehraufwand durch Verzögerungen oder gar Ablehnungen von Projekten. Deshalb betreiben Verwaltungen, Politik und Investoren immer häufiger ein professionelles Informations- und Beteiligungs-Management der Bürger. Gleichwohl stoßen diese Bemühungen häufig auf wenig Akzeptanz. Für eine erfolgreiche Einbindung der Bürger sind deshalb drei Aspekte unbedingt zu berücksichtigen: Mit welchen Adressaten muss zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form kommuniziert werden?

II Mit welchen Adressaten wird kommuniziert?

1. TREIBER DES BÜRGERLICHEN PROTESTES

Hinter der Überlegung, welche Personengruppen heute den bürgerlichen Protest treiben, steht stets auch die Frage, welche Ziele und Motive Bürger mit ihrem Engagement verfolgen. Seit Beginn der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben sich vor allem junge Leute – häufig Studenten – für oder gegen bestimmte Themen eingesetzt, oftmals initiiert und getragen von der Friedens- und Umweltbewegung. Diese Aktivitäten setzten sich in den siebziger und achtziger Jahren fort – man denke an Themen wie Abrüstung, den NATO-Doppelbeschluss etc. Heute hingegen geht es fast gar nicht mehr um Themen von (welt-) politischer Bedeutung, die Bürger auf die Straße bringen, sondern ganz überwiegend um regional- oder lokalpolitische Themen: Die Proteste richten sich gegen den Bau von Umgehungsstraßen, Autobahnen, Stromtrassen, Start- und Landebahnen und Bahnhöfen. Aber auch städtische Entwicklungen wie beispielsweise der vielfach umstrittene Bau von Shoppingcentern oder auch die Erschließung von Freiflächen sind Themen, die die Bürger im wahrsten Sinne des Wortes auf die Barrikaden bringen. Obwohl formal richtig beschlossen, entscheiden sich

immer mehr Bürger, gegen diese Projekte mobil zu machen – anders ausgedrückt: Auch was legal ist, wird von vielen nicht mehr als legitim empfunden und führt häufig zu einer „Dagegen-Haltung“.

Das bedeutet indes kein Abrücken der Bürger von der Demokratie. Eine im Februar 2013 gemeinsam von der Herbert Quandt Stiftung, der Stiftung Zukunft Berlin sowie Infratest dimap veröffentlichte Studie kam zu dem Ergebnis, dass 90 Prozent der Deutschen die Demokratie grundsätzlich für eine gute Regierungsform halten – aber nur 56 Prozent der Befragten waren zufrieden oder sehr zufrieden mit der Ausgestaltung der Demokratie in Deutschland. 63 Prozent der Befragten sprachen sich für eine Stärkung der direkten Demokratie aus, und sogar 44 Prozent der befragten Personen forderten, künftig mehr politische Fragen durch Volksabstimmungen zu entscheiden.³⁹ Damit bringt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung sein Misstrauen zum Ausdruck – wogegen eigentlich? Die häufig verwendete These von der angeblichen Politikverdrossenheit der Bürger stellt m. E. eine unzureichende Erklärung dar. Tatsächlich kann man sogar ein gestiegenes Interesse vieler Bürger an lokalpolitischen Themen feststellen, das zu einem großen bürgerlichen Engagement bei allen Fragen der Gestaltung von Städten und Gemeinden führt, und so scheint sich aus der Politikverdrossenheit inzwischen eine Politikerverdrossenheit entwickelt zu haben, die ihren Beleg in niedrigen Wahlbeteiligungen und ihren Niederschlag im zivilen Ungehorsam findet und immer da besonders stark zum Ausdruck kommt, wo eine Vermischung der Interessen von Politik und Wirtschaft vermutet wird.

Dafür gibt es eine Reihe von Erklärungsansätzen. Mögliche Gründe, die hierfür immer wieder angeführt werden, sind beispielsweise die Finanzkrise, hohe und als ungerecht empfundene Vergütungen von Führungskräften aus der Wirtschaft („Managergehälter“), die zunehmend als unsozial empfundene Verteilung von Einkommen und Vermögen und ganz besonders das sinkende Vertrauen in die soziale Marktwirtschaft. Und so wird von vielen engagierten Bürgern ein deutliches Misstrauen gegen das Zusammenspiel von Wirtschaft und Politik zum Ausdruck gebracht – hier besteht ganz offensichtlich der Wunsch nach mehr Transparenz und mehr Informationen.

³⁹ Infratest-dimap, Parteien und repräsentative Demokratie, Berlin 2013.

Interessante Gedanken hierzu liefert der britische Philosoph Michael J. Sandel, der die These vertritt, dass sich das gesellschaftliche Umfeld von einer Marktwirtschaft in eine Marktgesellschaft gewandelt hat. Anders als noch vor wenigen Jahren werden in deutlich mehr Bereichen als früher Knappheits- und Verteilungsprobleme über marktwirtschaftliche Mechanismen – sprich den Preis – gelöst.⁴⁰ Dadurch, so Sandels These, wird Ungleichheit in Einkommens- und Vermögensfragen bedeutsamer für den Einzelnen und löst zunehmend Zweifel aus, ob eine Orientierung an wirtschaftlichen Prinzipien zu einer Optimierung des gesellschaftlichen Nutzens führen kann. Dies könnte der Kern einer Misstrauensgesellschaft sein, die aus scheinbar nichtigen Anlässen Gegenpositionen zu wirtschaftlichen Interessen formiert.

2. ZUR KLASSIFIZIERUNG DER PROTESTANTEN

Das Göttinger Institut für Demokratieforschung hat in einer vor Kurzem veröffentlichten Studie untersucht,⁴¹ welche Personen oder Personengruppen heute den Bürgerprotest tragen – eine ausgesprochen zutreffende Beschreibung, denn die aktuellen Protestbewegungen werden von Bürgern im soziologischen Sinne getragen. Der typische Aktivist – so das Göttinger Institut für Demokratieforschung – ist männlich, im Regelfall mit einem akademischen Abschluss oder sogar einer Promotion ausgestattet, geht einer anspruchsvollen Berufstätigkeit nach und bezieht ein ordentliches Einkommen. Anders als noch in den 60er- und 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts findet man weniger jüngere Bürger unter den Aktivisten. Die Mehrheit der „Protestbürger“ ist zwischen 45 und 65 Jahre alt – die Kinder sind aus dem Haus, die berufliche Laufbahn verläuft in geordneten Bahnen, und damit verfügen diese Menschen über ein essentielles Gut, um sich in den Widerstand zu stürzen: Zeit.

Da für die Aktivitäten und Planungen einer Bürgerinitiative viel Zeit benötigt wird, finden sich unter den beteiligten Bürgern viele Vorruheständler, Rentner, Teilzeitangestellte und Freiberufler. Die Sach- und Detailkenntnisse der Aktivisten sind vielfach sehr hoch und gehen deutlich über Laienwissen hinaus. Obwohl der einzelne aktive Bürger in dieser Form doch sehr konkret beschrieben werden kann, fällt es dennoch schwer, die Gruppierungen des Widerstands als klar definierte und homogene Gruppe zu begreifen. Vielmehr variieren die Motive der Einzelnen stark, und so werden Protestbewegungen durch relativ uneinheitliche Zielvorstellungen zusammengehalten. Ein Versuch, die Motivation der aktiven Bürger zu beschreiben, führt zu einer Unterscheidung in mindestens drei Kategorien:

- Der Typus des „Idealisten/Realisten“ verkörpert Personen, die entweder eine eher technisch geprägte Fragestellung sachlich richtig lösen und beantworten wollen oder aber eine übergeordnete ideologische Position vertreten. Unabhängig von seiner Ausrichtung – eher technisch oder eher ideologisch – verfügt dieser Typus regelmäßig über eine hohe Sachkenntnis, die er in die Diskussion einbringt.
- In der zweiten Kategorie finden sich strukturkonservative Vertreter. Diese haben ein hohes Interesse und eine hohe Bindung an den Ort oder die Region ihres Engagements und versuchen, dort den jeweiligen Status Quo zu erhalten und zu bewahren.
- In der dritten Kategorie findet sich der sogenannte Nimby („not in my backyard“), dessen Motivation für sein Engagement die Vertretung eigener Interessen ist. So befürwortet ein Nimby beispielsweise die Energiewende – engagiert sich aber gegen den dafür notwendigen Netzausbau, wenn der seinen persönlichen Lebensraum beeinträchtigt.

Dabei ist aber stets zu berücksichtigen, dass die hier skizzierten „Aktivisten“ zwar den Protest initiieren und treiben, sich dann aber weitere Bürger der Bewegung als Unterstützer anschließen, die im Regelfall jedoch häufig nicht so motiviert und kenntnisreich sind.

3. KONSEQUENZEN FÜR DIE KOMMUNIKATION MIT BÜRGERBETEILIGUNGEN

Die fehlende Homogenität der Protestbewegungen erschwert eine zielgerichtete Kommunikation. So sind zwar Meinungsführer einer Bürgerbewegung oft persönlich bekannt und können direkt angesprochen werden, das Umfeld aber, das von aktiven Unterstützern über latente Sympathisanten bis hin zu einfach nur neugierigen Bürgern mehr Distanz zu den Trägern einer Protestbewegung hat, ist nur schwer zu identifizieren und somit für eine direkte Ansprache kaum erreichbar.

Dies erfordert in der heutigen Zeit eine Kommunikation über unterschiedliche Kanäle: Mit der direkten Ansprache erreicht man die Initiatoren des Protests, diese aber machen häufig zahlenmäßig nur eine kleine Gruppe aus. Die Bedeutung dieser zahlenmäßigen Minderheit wird aber oft überschätzt, denn die Aktivisten sind aufgrund ihrer eigenen „Betroffenheit“ redegewandt und vor allem laut, repräsentieren aber durchaus nicht immer die häufig schweigende Mehrheit: Denn wer sich in der aufgeheizten Stimmung einer Bürgerversammlung für ein Projekt ausspricht, ist einerseits nicht „en vogue“ und sieht sich andererseits mit einer aggressiven Rhetorik konfrontiert. Auch fehlen den weniger interessierten Bürgern oftmals objektive Informationen und Sachargumente, da sie sich mit dem Thema nicht intensiv

40 Michael J. Sandel, Was man für Geld nicht kaufen kann, 3. Aufl., Berlin 2012.

41 Franz Walter et al (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger, Reinbek 2013.

auseinander gesetzt haben. Daraus folgt: Die Kommunikation darf nicht den Projektgegnern überlassen werden, und deshalb ist eine breit gestreute Kommunikation auch unter Einbindung des Internet erforderlich – dieses Feld wird jedoch oft genug den Führern des Protests überlassen, die viele Medien geschickt, aber für einseitige Darstellungen ihrer Interessen nutzen. Deshalb ist es notwendig, auch bei persönlicher Kenntnis des „harten Kerns“ der Projektgegner intensiv gerade mit den Bürgern zu kommunizieren, die zu einem bestimmten Zeitpunkt einem Projekt noch desinteressiert oder neutral gegenüber stehen, um ein „Anschwellen“, ein nicht mehr steuerbares Anwachsen der Protestbewegung, zu verhindern.

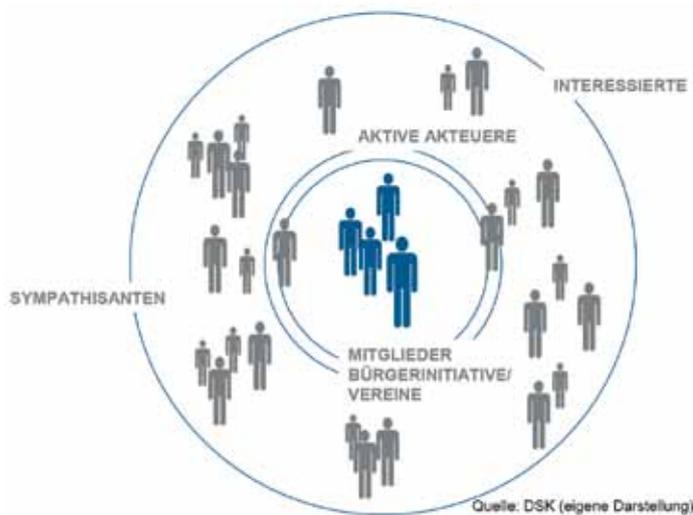


Abb. 1: Bezugsgruppen in der Bürgerbeteiligung

III Zu welchem Zeitpunkt wird kommuniziert?

1. DAS PARTIZIPATIONSPARADOXON ALS SCHEINBARER ERKLÄRUNGSANSATZ

Als eine mögliche Begründung für die Eskalation des bürgerlichen Widerstands gegen einzelne Projekte wurde in den vergangenen Jahren häufig die zu späte Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse angeführt. Dem könne man dadurch entgegenwirken, dass die Öffentlichkeit bereits vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren informiert und in die Planungen involviert werde, da nur in frühen Pasen eines Projekts die Vorstellungen der Bürger durch Planänderungen berücksichtigt werden können.⁴² Sind hingegen die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen oder gar Investitionen getätigt, nimmt faktisch die Möglichkeit der Einflussnahme im Zeitablauf ab.

42 Entwurf des BMI: Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG).

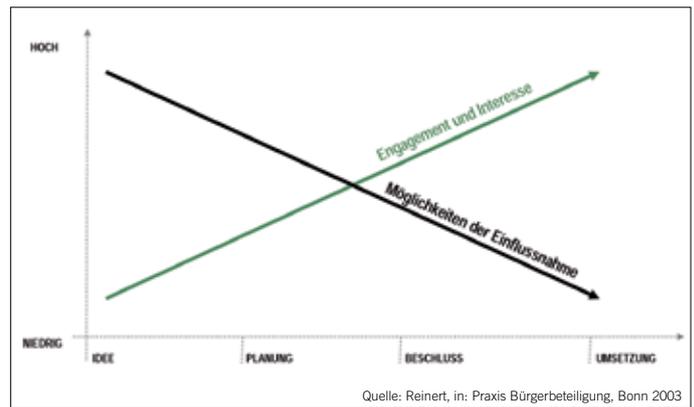


Abb. 2: Klassisches Partizipationsparadoxon

2. ARGUMENTE GEGEN DAS PARTIZIPATIONSPARADOXON

Zur Überwindung des „Partizipationsparadoxon“⁴³ soll also das Interesse der Bürger an Projekten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt geweckt werden. Ob damit indes die Probleme des bürgerlichen Widerstands gelöst werden können, bleibt aus mindestens zwei Gründen fraglich: Zum einen kann es nicht nur das Ziel sein, das Partizipationsinteresse zu Beginn eines Projektes zu steigern und dann auf einem hohen Niveau zu halten, wie in der Literatur und in der untenstehenden Grafik dargestellt.⁴⁴

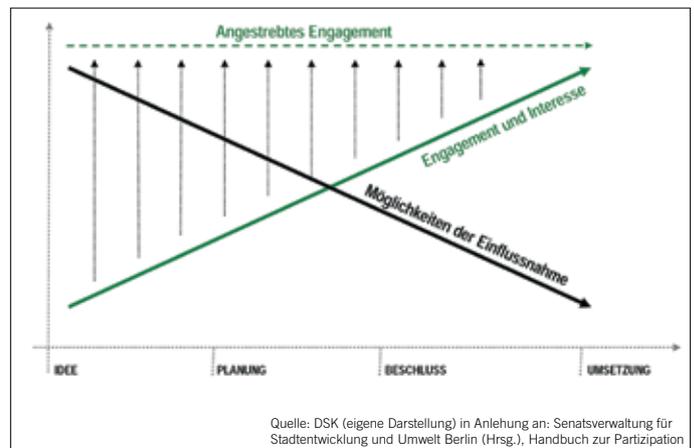


Abb. 3: Lösung des Partizipationsparadoxons?

Vielmehr muss es gelingen, das Engagement und den Gestaltungswillen der interessierten Öffentlichkeit an die Möglichkeiten der tatsächlichen Einflussnahme anzupassen und Akzeptanz dafür zu finden, dass nach einer – wie auch immer gearteten – Phase der Öffentlichkeitseinbindung die demokratisch legitimierten Gremien Entscheidungen treffen und diese dann auch umsetzen. Dann wird aber auch deutlich, dass die Phasen der (Mit-)Entscheidung und Mitwirkung der

43 Reinert, in: Praxis Bürgerbeteiligung, Bonn 2003.

44 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, Berlin 2011.

Öffentlichkeit spätestens mit Beschlussfassung enden und die Beteiligung der Öffentlichkeit sich dann auf eine transparente Informationsvermittlung beschränkt.

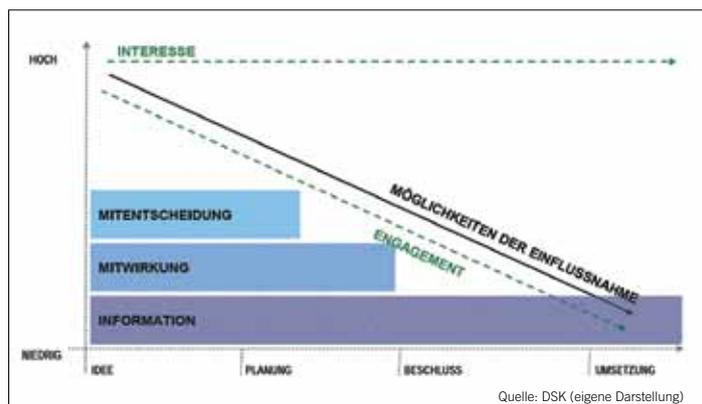


Abb. 4: Idealtypischer Verlauf der Beteiligung

Zum anderen verkennt diese Argumentation aber auch, dass schon heute die Einbindung der Öffentlichkeit nicht zu spät, sondern ganz im Gegenteil häufig zu früh stattfindet – und zum Zeitpunkt der Projektrealisation dann bereits wieder in Vergessenheit geraten ist. So sieht man in der Praxis häufig, dass vom Aufstellungsbeschluss bis zur Umsetzung eines Vorhabens mehrere Jahre vergehen können. Das hat zur Folge, dass sich die Zusammensetzung der betroffenen Bürger in der Zwischenzeit deutlich verändern kann. Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass eine frühe Einbindung der Öffentlichkeit zwar wünschenswert und richtig ist, diese Maßnahme allein aber kaum dazu führen wird, die Probleme mit den Bürgeraktivisten zu lösen.

IV In welcher Form wird kommuniziert?

1. REGELN GUTER BETEILIGUNG

Die Regeln guter Beteiligung sind inzwischen in vielen Veröffentlichungen so ausführlich dargestellt,⁴⁵ dass hier auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden kann. Stattdessen sollen hier nur die wesentlichen zentralen Grundsätze genannt werden:

- Bürgerbeteiligung im hier verstandenen Sinne ersetzt nicht die Entscheidungshoheit der gewählten Gremien, sondern ergänzt diese. Bei jeder Form der Bürgerbeteiligung ist dies deutlich zu machen, um falsche Erwartungen der Beteiligten zu vermeiden.

⁴⁵ BMVBS (Hrsg.), Handbuch für eine gute Beteiligung, Berlin 2012; Deutscher Verband; Bürgerbeteiligung 2.0 – Anforderungen an gute und zeitgemäße Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungs- und Infrastrukturplanung, Berlin 201.

- Bürgerbeteiligung kann in drei Stufen stattfinden, die sich insbesondere im Einfluss der Beteiligten unterscheiden: Information, Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung.⁴⁶ Vor Beginn des Beteiligungsprozesses muss geklärt werden, welche Stufen der Beteiligung angeboten werden und welche nicht.
- Werden Möglichkeiten der Mitwirkung und Mitentscheidung angeboten, so muss die Beteiligung so frühzeitig erfolgen, dass eine tatsächliche Einflussnahme auch möglich ist.
- Für eine ernsthafte Diskussion auf Augenhöhe sind alle relevanten Informationen in verständlicher Form zur Verfügung zu stellen. Jede Form der Diskussion läuft offen, transparent und respektvoll ab und nimmt die Meinung aller Beteiligten ernst.

2. PRAXISBEISPIELE GUTER BETEILIGUNG IM NETZ

In den vergangenen Jahren hat sich immer mehr gezeigt, dass die klassischen Beteiligungsverfahren von vielen Bürgern nicht mehr angenommen werden. Im gleichen Zeitraum haben Verfahren der Online-Beteiligung an Bedeutung gewonnen. Die Auflösung zeitlich-räumlicher Vorgaben, die verständliche und ansprechende mediale Aufbereitung der Beteiligungsinhalte und die Möglichkeit zur gesteuerten Interaktion sind die wichtigsten, aber noch lange nicht alle Vorteile der Online-Beteiligung als zeitgemäße Ergänzung zu den klassischen Beteiligungsformen. Diese sollen anhand der nachstehenden Beispiele kurz erläutert werden.⁴⁷

- Beteiligung kann – wie unter Ziff. 4.1 dargestellt – in den Formen Information, Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung ablaufen. Eine gut gemachte und abwechslungsreiche Informationskomponente kann dazu beitragen, das Interesse der Öffentlichkeit an einem Projekt frühzeitig zu wecken, kontinuierlich hochzuhalten und so dessen positive Begleitung über die gesamte Laufzeit sicherzustellen.

Die Phasen der Mitwirkung und vor allem der (Mit-)Entscheidung sind in einem Projekt ohnehin zeitlich begrenzt, man sollte aber auch die Bereitschaft der Öffentlichkeit zum „Mitmachen“ nicht überschätzen: Die Mehrheit der Bürger schätzt die Möglichkeit, sich auf einer gut und verständlich aufbereiteten Internetseite zu informieren und nimmt dieses Medium auch an – aber in der Regel melden sich nur rund zehn Prozent der interessierten Leser dann auch tatsächlich zu Wort. Wenn also Interaktion und (qualifizierte) Rückmel-

⁴⁶ Das BMVBS spricht anstelle von Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung von Konsultation und Kooperation.

⁴⁷ Weitere Beispiele können unter www.viu.dskviu.de eingesehen werden.



Abb. 5: Interesse am Projekt wecken

dungen gewünscht werden, muss die Intensität der Kommunikation innerhalb der Projektlaufzeit variieren und Rückmeldungen der Bürger sollten insbesondere anlassbezogen aktiv eingefordert werden. Der idealtypische Verlauf eines Beteiligungsverfahrens ist im nachfolgenden Screenshot dargestellt.

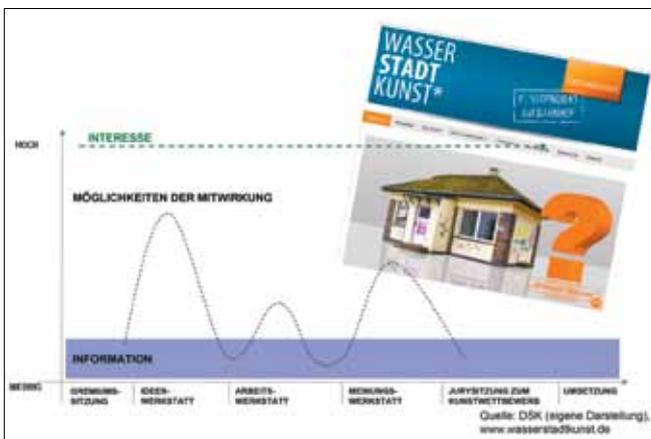


Abb. 6: Phasen der Mitwirkung

- Städtebauliche Prozesse umfassen in aller Regel komplexe Themen, die ohne besondere Vorkenntnisse für den Laien kaum zu verstehen sind. Dennoch wird kaum ein interessierter Bürger zunächst zum Lehrbuch greifen, bevor er sich zu Wort meldet. Eine gut gemachte und interessant aufbereitete Seite mit einem Portalcharakter kann aber Grundkenntnisse vermitteln und das Verständnis für Themen und Entscheidungen wecken.

Eine besondere Stärke von Online-Lösungen ist die Archivfunktion. Häufig kommen bestimmte Projekte für Bürger deshalb „überraschend“, weil ihnen die – zum Teil jahre-



Abb. 7: Seite mit Portalcharakter

lange – vorausgehende Planung nicht (mehr) bekannt ist. Die theoretische Möglichkeit, Einsicht auf Ämtern oder in Stadtarchiven zu nehmen, wird so gut wie nie in Anspruch genommen. Deshalb empfiehlt es sich, den zeitlichen Ablauf von Beratungen und Beschlüssen zum Beispiel anhand eines Zeitstrahls im Netz darzustellen und die entsprechenden Dokumente zum Herunterladen anzubieten, um zu dokumentieren, in welchem Zeitablauf und bei welcher Öffentlichkeitsbeteiligung Beschlüsse gefasst wurden.

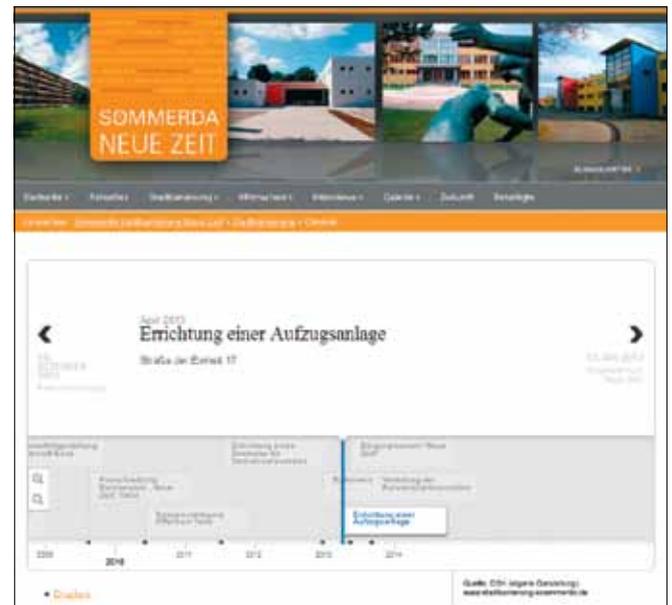


Abb. 8: Chronologie eines Projekts

- Online-Lösungen bieten die Möglichkeit, mit Hilfe virtueller Darstellungen die Anschaulichkeit von Planungsvorhaben zu erhöhen. So führt die Visualisierung von Bebauungsplänen in aller Regel zu einer Versachlichung von Diskussionen, weil – anders als bei der Auslegung von traditionellen Planungsunterlagen – eine konkrete Anschaulichkeit entsteht, die Ängste und Befürchtungen nimmt. Dies wirkt dann ganz besonders, wenn man mit einfachen „Vorher-Nachher-Anmutungen“ arbeitet.



Abb. 9: Planung in Vorher-Nachher-Darstellung

- An nahezu alle politischen Entscheidungen werden heute höhere Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit gestellt – dies gilt insbesondere dann, wenn auch ökonomische Interessen damit verbunden sind. Ein in der Praxis besonders heikles Thema ist die Vergabe von begehrten Baugrundstücken, die fast immer zu Enttäuschungen und der spontanen Vermutung führt, „da sei etwas nicht mit rechten Dingen“ zugegangen. Auch solche Vergaben können durch Online-Lösungen unterstützt werden, und die dadurch hergestellte Öffentlichkeit führt im Regelfall dazu, dass die Vergaben als fair und nachvollziehbar empfunden werden.

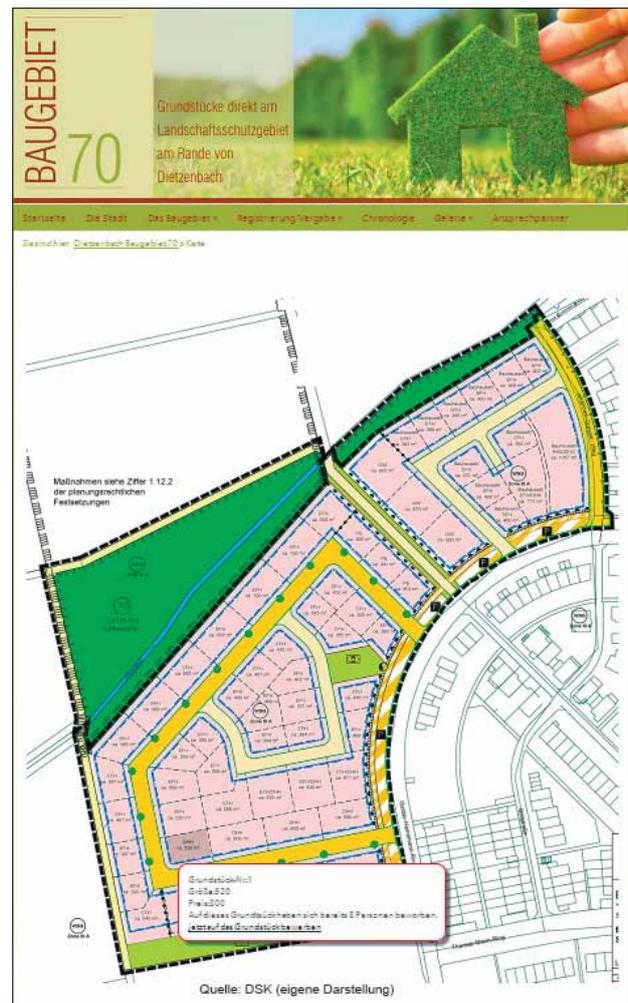


Abb. 10: Nachvollziehbare Grundstücksvergabe

V Ergebnis

Der Wunsch nach mehr Beteiligung der Bürger ist unüberhörbar und erfordert eine andere Form der Beteiligungskultur. Dabei sind die Spielräume der Beteiligung klar abzustecken.

Nicht jede Meinung kann am Ende einer Diskussion Berücksichtigung finden und so wird nicht jeder Einzelne mit dem inhaltlichen Ergebnis zufrieden sein – aber der Weg der Ergebnisfindung sollte als offen, fair und transparent wahrgenommen und geschätzt werden.

Gerade in Fragen der Stadtentwicklung beginnt der gute Bürgerdialog mit einer verständlichen und objektiven Darstellung von Projektinformationen. Wer die darstellenden Möglichkeiten des Internets kompetent nutzt, kann auch komplexe Themen spannend aufbereiten, seine Bürger für die Stadtentwicklung begeistern und bei kontroversen Themen die Kommunikationshoheit behalten. So können sich alle Interessierten umfassend und unabhängig von Kenntnisstand, Zeit und Raum informieren und gerade die leisen Befürworter eines Projektes können im geschützten Raum auch mal ein „gefällt mir“ verteilen.