



forum b

Benno Trütken
Diplom Geograph
Büro für Beteiligungsverfahren
Dorf Müllerstr. 27
49584 Fürstenau
tel/fax: 05901-9618-88/77
www.forumb.de
eMail: BTBeteiligungsverfahren
@t-online.de

Ilse Burgass
Soziologin M.A.
Prof. Heribert Birnbach
Diplom Designer
Jürgen Czerner
Diplom Ingenieur
Prof. Harald Gatermann
Diplom Ingenieur

Wir entwickeln Leitbilder
und Logos

Wir visualisieren Entwürfe,
Vorstellungen und Ideen

Als Leistungen eines Einzelbüros
oder im Netzwerk

Wir moderieren Ihre
Veranstaltungen und
erstellen Programme

Wir planen und realisieren Zukunfts-
werkstätten, Runde Tische, Workshops,
Bürgerforen und Planungszellen

Leitfaden zur Bürgerbeteiligung

Die Verantwortung für Konzeption und Durchführung der vorliegenden Dokumentation trägt

Diplom Geograph Benno Trütken
Büro für Beteiligungsverfahren
Dorf Müllerstraße 27
49584 Fürstenau
fon. (49)-5901-961888
fax. (49)-5901-961877
www.forumb.de
eMail: BTBeteiligungsverfahren@t-online.de

Die weiteren Mitglieder des Netzwerkes forum b waren an Durchführung und Dokumentation nicht beteiligt.

Aus Gründen der vereinfachten Lesbarkeit wurde auf die ausdrückliche Verwendung der weiblichen Schriftform verzichtet. Bezeichnungen von Personen oder der von ihnen wahrgenommenen Funktionen sind daher in der Regel als geschlechtsneutral zu verstehen.

Bürgerbeteiligung und Kommunikation

Die Ausführungen auf den folgenden Seiten basieren auf der Studie „Bürgerbeteiligung Urban_GrazWest - Ein Leitfaden“, die im Auftrag der Stadtentwicklung für die Stadt Graz im Jahre 2002 erstellt wurde. Diese Studie wurde im Jahre 2003 im Auftrag des BürgerInnenbüros überarbeitet und ergänzt. Es geht hier um die Stufen der Kommunikation und zentral um den Bereich Bürgerbeteiligung mit informellen Verfahren. Für weitere Verfahren und Techniken wird auf das Standardwerk von Bischof/Selle/Sinning verwiesen¹, das in Bezug auf Verfahren und Methoden eine der theoretischen Grundlagen dieser Studie darstellt. Ausführlicher und am Beispiel des Bürgergutachtens „Graz - Neutorgasse“ werden die Verfahren Zukunftswerkstatt und Planungszelle dargestellt, sowie weitere Informationen zum Verfahren Planungszirkel gegeben.

Von der Meinungserkundung zur dialogischen Planung

Die Bandbreite der Kommunikation reicht von der Erkundung von Interessen und Meinungen (Fragebogen etc.) über das Informieren und Meinungen bilden zum Mitwirken und Kooperieren. Ergänzend hinzu kommt Öffentlichkeitsarbeit (Anzeigen, Infotainment etc.), die als Katalysator für die Weitergabe von Informationen dient, sowie Beratung, in der bestimmte Informationen für Einzelinteressen gesondert erläutert werden. Dieses Aufgabenspektrum verdient die Aufmerksamkeit gesonderter Experten. Der in der o.g. Studie vorgenommene 10-stufige Einteilung in Planungskommunikation und dialogische Planung folgend werden hier nur die Stufen 6-10 also die dialogische Planung vorgestellt.

Exemplarisch werden für jede Stufe einige Verfahren genannt und kurz erläutert. Im „Werkzeugkoffer“ eines guten Moderators finden sich darüber hinaus noch viele Instrumente die zum Einsatz kommen können.

Neue Ergebnisse durch neue Kommunikationsmuster

Diese Verfahren haben in der Regel eines gemeinsam, sie durchbrechen bestehende Kommunikations- und Konfliktmuster durch:

- die Unterstützung von Perspektivwechseln.
- die Erschließung kreativer Potentiale.

¹ Arianne Bischoff/Klaus Selle/Heidi Sinning: Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken.; Dortmund 1995

Effekte der Beteiligung

- die gemeinsame Entwicklung von Visionen.
- (die Bildung einer Gruppenidentität.)
-

Daraus resultieren Ergebnisse, die:

- auf der Sachebene angereichert sind mit dem Wissen der Betroffenen/Nutzer/Ortskundigen.
- auf der Akzeptanzebene bei einem entsprechend transparent abgelaufenen Prozess bessere Voraussetzungen haben.
- auf der Umsetzungsebene durch höhere Identifikation mehr Unterstützer finden können.
-

Darüber hinaus bieten ernsthafte Kommunikation und Bürgerbeteiligung Nebeneffekte wie:

- politische Bildung.
- Beseitigung von Vorurteilen (zwischenmenschlicher Kontakt).
- Abbau von Aggression durch sinnstiftende Aktivitäten.
-

I. Rahmenbedingungen der Kommunikation

Vor dem Eintritt in einen Kommunikationsprozess müssen einige Rahmenbedingungen geklärt werden:

1. Mit wem möchte ich kommunizieren?
2. Welches Ziel soll die Kommunikation haben?
3. Wie offen ist der Kommunikationsprozess (Rahmenbedingungen)?
4. Welche Mittel stehen zur Verfügung?
5. Welcher Zeitraum steht zur Verfügung?
6. Welche Verfahren sind für den Kommunikationsprozess geeignet?

Jede dieser Fragen ist durch eine Vielzahl von Fragen ergänzbar. Die Frage nach dem richtigen Verfahren kann erst dann beantwortet werden, wenn die vorherigen Fragen geklärt sind. Bei ausreichender Erfahrung mit Kommunikation und Bürgerbeteiligung kann die Matrix auf Seite 11 bei der Beantwortung helfen.

Kommunikationspartner

Sind die Betroffenen bekannt, so kann geprüft werden, ob alle eingebunden werden sollen / müssen oder ob es reicht mit Schlüsselpersonen bzw. einer Stichprobe zu kommunizieren. Für diese Frage sind unter anderem die sozialen Merkmale der Beteiligten und die i.d.R. damit verbundenen Artikulationsmöglichkeiten von zentraler Bedeutung.

Ergänzende Fragen:

Betroffene:

- Wer ist von der Planung betroffen (Anzahl und soziale Merkmale) ?
- Sind die Betroffenen bereits selbstorganisiert?
- Gibt es Schlüsselpersonen (Multiplikatoren, Meinungsführer, Akteure)?
- Müssen / sollen alle beteiligt werden?
-

Informationsstand:

- Ist den Beteiligten ihre Betroffenheit bereits bewusst?
- Müssen sie über ihre Betroffenheit weiter informiert werden?
- Welchen Informationsstand haben die Betroffenen?
- Welches ist der richtige Zeitpunkt für weitere Informationen?
- Welche Informationen können zugänglich gemacht / müssen diskret behandelt werden?
-

Interessen:

- Welche Interessen haben die Betroffenen?
- Welches Interesse könnten sie zur Mitarbeit haben (sind sie dazu bereit)?
- Haben die Betroffenen bereits Erwartungen zur Beteiligung geäußert?
-

Entscheider:

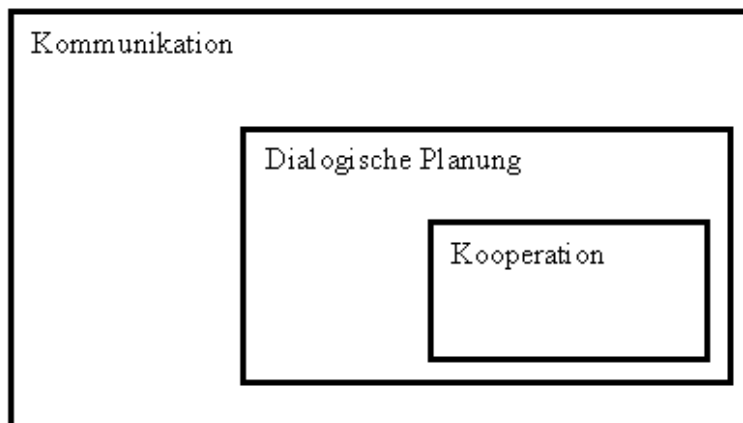
- An welchen Stellen kann / muss Politik mit eingebunden werden?
- An welchen Stellen können / müssen Verwaltungsspitzen mit eingebunden werden?
- Welche sonstigen Entscheidungsträger sollen mit eingebunden werden?
-

Kommunikations- ziele

Jeder Kommunikationsprozess sollte auf ein Ziel ausgerichtet sein. Die erste Stufe der Kommunikation ist die Erkundung der Positionen und Interessen des Kommunikationspartners, um diese Kenntnisse für die eigenen Überlegungen zu nutzen. Ein weiteres Ziel der Kommunikation kann es sein, den Kommunikationspartner über eine aktuelle Planung zu informieren:

- a) um ihn bei seiner Meinungsbildung zu helfen oder
- b) um ihn vom eigenen Standpunkt zu überzeugen.

Findet die Information nicht nur aus Werbezwecken statt, so funktioniert sie nicht mehr als Einbahnstraße, sondern führt wieder zurück zur erneuten Erkundung der Interessen des Kommunikationspartners, sie mündet im Dialog. Geht die Kommunikation in eine dialogische Planung über, so kommt es häufig zum Einsatz informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung. Die größte Intensität erreicht sie, sobald es sich um eine kooperative Planung handelt, bei der die Kooperationspartner nicht nur an der Planung sondern auch an der Umsetzung beteiligt sind.



Von der Kommunikation zur Kooperation (Trütken 2002 aufbauend auf Selle)

Ergänzende Fragen:

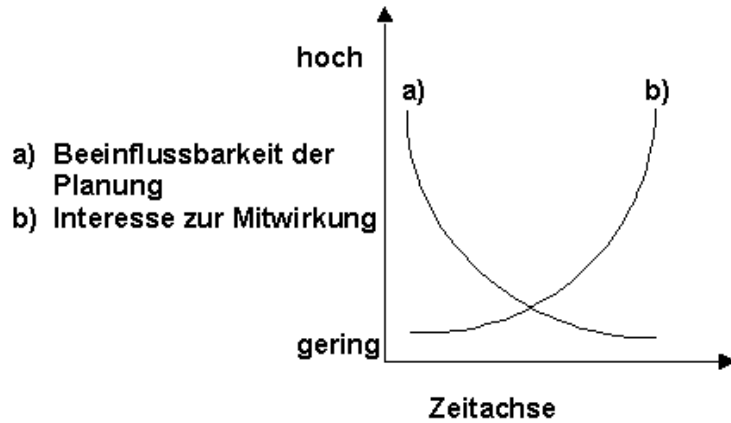
- Möchte ich Meinungen erfragen / informieren / aktivieren / diskutieren / Ideen entwickeln / Alternativen bewerten / dialogisch planen / gemeinsam planen und umsetzen?
- Möchte ich die Chancen bestimmter Gruppen (z.B. Kinder, Frauen, Migranten) in der Kommunikation verbessern, bzw. diese generell mehr in die Kommunikation einbeziehen?

- Möchte ich zunächst eine Stufe beschreiten oder den Gesamtprozess kommunizieren?
- Verfügen einzelne Gruppen über für die Planung besonders relevantes (Alltags-) Wissen?
- Welche Informationen liegen bereits aus vorherigen Kommunikationsprozessen vor?
- In welchen Punkten kann Umsetzung fest zugesagt werden?
- Kann die Kommunikation frei von parteipolitischen Auseinandersetzungen geführt werden?
- In welchen Bereichen können die Beteiligten selber zur Umsetzung beitragen?

Kommunikations- offenheit

In der dialogischen Planung muss sehr deutlich sein, was zur Disposition und was als unumstößliche Prämisse im Raum steht. Ist dies nicht geklärt, so treten Defizite auf a) durch falschen Einsatz der für die Kommunikation zur Verfügung stehenden Zeit und b) durch enttäuschte Erwartungen der Kommunikationspartner (die eine Seite erhält überflüssige Ergebnisse und die andere Seite findet ihre Arbeit nicht entsprechend berücksichtigt). In der Regel ist die Kommunikation umso offener je früher im Verfahren sie einsetzt. Das Kommunikationsinteresse der Betroffenen ist am Anfang eines Projektes aber zumeist eher gering und nimmt erst mit zunehmender Konkretisierung zu. Leider sind mit zunehmender Konkretisierung der Planung auch höhere Kosten mit der Entwicklung neuer Planungsalternativen verbunden, weshalb häufig nur kleine Korrekturen zugelassen werden. Daher erscheint es sinnvoll, mit der Kommunikation möglichst früh zu beginnen. Dies führt zwar Anfangs evtl. zu höheren Kommunikationskosten, vermeidet aber teure spätere Änderungen.

Informationsparadox



Trütken 1998 in Anlehnung an Reinert

Ergänzende Fragen:

- Ist die Kommunikation für alle Ergebnisse offen?
- Wie weit ist die Planung bereits fortgeschritten?
- Welche Konfliktsituationen hat es bereits gegeben?
- Welche Punkte stehen nicht zur Disposition?
- Welche Rahmenbedingungen müssen bekannt sein?
- Für welche Ergebnisebene liegt eigene Entscheidungsbefugnis vor?

Kommunikationsmittel

Mit den Kommunikationsmitteln sind sowohl a) die zur Verfügung stehenden Medien (Presse, Ausstellung, Anhörung, Beteiligungsverfahren etc.) gemeint, als auch b) die finanziellen Mittel. Dabei sind nicht nur die finanziellen Mittel für den eigentlichen Kommunikationsprozess von Relevanz, sondern auch die Mittel für die anschließende Umsetzung der Planung. Wird durch die Kommunikation die Umsetzungserwartung für Projektergebnisse geweckt, die zur Zeit nicht finanzierbar sind, so erzeugt das ebenso Frustrationen wie Fehleinschätzungen in der Ergebnisoffenheit.

Ergänzende Fragen:

- Welche finanziellen Mittel stehen für die Kommunikation zur Verfügung?
- Welche finanziellen Mittel stehen für die Umsetzung zur Verfügung?
- Welche Medien stehen für die Kommunikation zur Verfügung?

- Welche (internen/externen) Experten stehen für Informationen zur Verfügung?
- Welche Kommunikationsexperten stehen zur Verfügung?
- Welche Räumlichkeiten stehen für mögliche Beteiligungsverfahren zur Verfügung?
- Welche Infrastruktur steht für mögliche Beteiligungsverfahren zur Verfügung?

Kommunikationszeit

In einer Zeit rasanten Wandels finden die meisten Entscheidungen und Planungen unter Zeitdruck statt. Entstehende Kosten (z.B. Finanzierungskosten), entgangene Gewinne und beschleunigte Produktzyklen sind einige der Ursachen hierfür. Dem stehen langwierige Planungsprozesse mit hohem Konfliktpotential sowie gesellschaftlichen und juristischen Auseinandersetzungen gegenüber. Vor diesem Hintergrund werden z. T. sogar Beschleunigungsgesetze erlassen, um Planungen schneller voranzutreiben. Bleibt da überhaupt noch Zeit für zusätzliche Kommunikation? Entstehen durch die unzureichende Beteiligung von Nutzern oder Planungsbetroffenen Planungsfehler, so steht der finanzielle und zeitliche Aufwand für Nachbesserungen und/oder juristische Auseinandersetzungen häufig in keiner Relation zur eigentlich für die Kommunikation benötigten Zeit.

Ergänzende Fragen:

- Wie viel Zeit steht für die Planung insgesamt zur Verfügung?
- An welchen Stellen soll/muss beteiligt werden?
- Welche Planungsschritte/Kommunikationsschritte können parallel laufen / zusammengefasst werden?
- In welchen Zeithorizonten planen die unterschiedlichen Beteiligten?
- Wie viel Zeit vergeht von der Kommunikation bis zur Umsetzung?
- Wie viel Zeit können/wollen die unterschiedlichen Beteiligten für die Kommunikation einsetzen?
- Wie fehlerfreundlich / korrekturfähig ist die Planung?
-

Kommunikations- verfahren

Sind die anderen Rahmenbedingungen geklärt so kann eine Entscheidung über die einzusetzenden Verfahren, Methoden und Techniken erfolgen. Abhängig vom Stand der Planungen kann die Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen beginnen und dann mehrere Stufen durchlaufen. Vor Beginn des Kommunikationsprozesses sollten aber die oben aufgeführten Fragen ungefähr geklärt sein.

Ergänzende Fragen:

- Mit welchen Kommunikationsverfahren wurden bereits positive/negative Erfahrungen gemacht?
- Wie war die Beteiligungsbereitschaft bei bisherigen Verfahren?
- Welches waren die wichtigsten Gründe für Teilnahme / Fernbleiben (sofern bekannt)?
- Ist externe Kommunikationsbegleitung sinnvoll / notwendig?
- Welche Punkte eignen sich besser für Einzel- / Gruppengespräche?
- Wird bereits über ähnliche Dinge kommuniziert?
- Können / sollen Vernetzungen mit anderen Kommunikationsprozessen stattfinden?
-

Kosten / Nutzen - Abwägung

Für die letztliche Auswahl des Verfahrens sind die möglichen Verfahrenskosten in Relation zu bringen mit den Planungs- und Projektkosten, sowie mit den Risiken einer Fehlplanung, die z. B. durch nicht berücksichtigte Nutzerinteressen entstehen kann. Zu diesem Zweck gilt es, zunächst den Mitteleinsatz zu betrachten, um Aufschluss über den zu erwartenden Aufwand zu erhalten und zu überprüfen, ob die zur Verfügung stehenden Kommunikationsmittel (s. Frage 4) für das gewählte Verfahren ausreichend sind, oder ob umdisponiert werden muss (s. f. Abb.).

Einsatz Finanzmittel	Anteil Eigenpersonal	
	Gering	Groß
Gering	Günstig	Personalaufwendig
Groß	Finanzaufwendig	Sehr aufwendig

Der Aufwand allein ist aber nicht entscheidend, sondern muss in Relation zum Gesamtprojekt sowie den zu erwartenden Nutzen bzw. vermiedenen Kosten gesehen werden (s. f. Abb.).

%Anteil der Projektkosten	Mögliche Fehlplanungskosten	
	Gering	Groß
Gering	Nützlich	Notwendig
Groß	Minimieren	Prüfen

Entscheidend für den Verfahrenseinsatz sind nicht nur Aufwand und Nutzen, sondern auch die politische Bewertung.

Bürgerbeteiligungsverfahren



Trütken 1998

Politische Bewertung

Bei der politischen Bewertung ist zunächst die Problemebene zu klären. Handelt es sich um politisches Tagesgeschäft, so wird i.d. R. eine standardisierte Beteiligung durchgeführt, bei der unterschiedliche Kommunikationsverfahren eingesetzt werden, aber kaum Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung. Bei Projekten von zentraler Bedeutung gelangt man zurück zur Eingangsfrage (s. Kommunikationspartner) nach den Planungsbetroffenen. Ergänzt um die Fragen nach Intention der Beteiligung und Art der Ergebnisentstehung entsteht ein Bewertungsbaum, mit dessen Hilfe Problemstellungen einem qualifizierten Beteiligungsverfahren zugeordnet werden können. Eine Ergänzung der Entscheidungsgrundlage bietet die Einordnung verschiedener Verfahren in eine Matrix, bei der die Fragen nach den Kommunikationspartnern und den Kommunikationszielen im Vordergrund stehen.

Ziel	Partner	Viele Quantitativ	Stellvertretend Qualitativ	Gezielt Einzelne
1 = Meinungen erkunden		Standardisierte Befragungen	Halbstandardisierte Befragung	Narrative Interviews
2 = Erfragen und aktivieren		XXX	Aktivierende Befragung	
3 = Informieren		Wurfsendungen, Aushänge, Medienarbeit, Ausstellungen	Vortragsreihen	
4 = Information + Rückkopplung		Auslegung Anhörung	Vortrag mit Diskussion Exkursion/ Begehung	Zielgruppen-seminare
5 = Information mit Dialog		Internetplattform		
Fließender Übergang zwischen Planungskommunikation und dialogischer Planung				
6 = Betroffene entwickeln Ideen		(Preisausschreiben) Planning for real	Zukunftswerkstatt Zukunftskonferenz	
7 = Betroffene u. Experten entwickeln gemeinsam Ideen		Perspektivenwerkstatt		Planungswerkstatt
8 = Bewertung von Alternativen		Bürgerbefragung Internetabfrage Volksabstimmung	Planungszelle	Delphi-Methode
9 = Ideen entwickeln und Bewerten		(Open Space)	Planungszirkel Runder Tisch (Forum) Anwaltsplanung	
10 = Kooperative Planung und Umsetzung			Mediation Kooperativer Workshop Projektgruppe	Public-Private-Partnership Lokale Partnerschaften

Die ersten fünf Stufen der abgebildeten Matrix zeigen Kommunikationsmethoden, die mit unterschiedlichem Anteil bereits Bestandteil der formellen Bürgerbeteiligung sind. Ein wirklicher Dialog findet mit dieser Methodik aber eher selten statt, sondern setzt erst bei den nächsten fünf Stufen mit den Methoden der (informellen) Beteiligung ein.

In der Praxis gibt es zwischen den einzelnen Stufen und Verfahren keine so starke Abgrenzung wie es vielleicht durch die Matrix suggeriert wird, so muss die (informelle) Beteiligung immer durch die klassische Kommunikation ergänzt werden und praktische Probleme können den pragmatischen Einsatz von kombinierten Verfahren erfordern.

II. Kommunikations- methoden

Meinungen erkunden

Durch standardisierte und halbstandardisierte Befragungen sowie narrative Interviews lassen sich Meinungen und Interessen der Bevölkerung oder einer bestimmten Zielgruppe erfragen. Die Qualität der Ergebnisse ist sehr stark abhängig von der Qualität der Fragen bzw. des Interviewleitfadens.

Erfragen und aktivieren

Durch aufsuchende Arbeit versucht die aktivierende Befragung, Bürger/innen zum Engagement anzuregen. Befragt werden Schlüsselpersonen, die weitere Bürger/innen aktivieren sollen. Wünsche und Bedürfnisse werden ermittelt und mit gezielten Fragestellungen eigenes Engagement angeregt bzw. verstärkt.

Informieren

Die klassische Medienarbeit dient der Information einer breiten Masse. Vortragsreihen können diese Arbeit ergänzen und qualitativ erweitern, sind aber i.d.R. bezüglich ihres Teilnehmerkreises selektiv.

Information mit Rückkoppelung

Die formelle Bürgerbeteiligung besteht i. d. R. aus einer Information mit Rückkopplung. Auslegung und Anhörung dienen dazu die Bürger/innen zu informieren, sowie deren Anregungen und Bedenken aufzunehmen. Ein wirklicher Dialog ist eher selten vorhanden.

Information mit Dialog

Intensiviert man die klassische Beteiligung durch eine Diskussion von Alternativen, eine Begehung oder durch Einzelveranstaltungen für unterschiedliche Zielgruppen, so wird aus der Rückkopplung ein Dialog. Dieser Dialog kann auch im neuen Medium Internet stattfinden bzw. durch abrufbare Informationen oder eine Diskussionsplattform ergänzt werden.

III. Methoden der Beteiligung

Anwaltsplanung

Bei der Anwaltsplanung werden benachteiligte Gruppen durch Bürgeranwälte vertreten, die ihre Interessen in den Planungsprozessen einbringen. Dies geschieht in enger Rücksprache mit den Betroffenen. Ebenso können Beauftragte (z.B. zukünftiger Generationen, Kinderbeauftragte) für schwer organisierbare Interessen eingesetzt werden, die diese in Entscheidungsgremien vertreten.

Aufwand: Relativ hoch; Interessenerkundung, Stadtteilbüro, externes Personal

Hinweis: Als dauerhafte Begleitung langfristiger Projekte einsetzbar; vermittelnde Beteiligung; in Deutschland gilt Hannover als Hauptstadt der Anwaltsplanung (Teilfunktionen können durch Stadtteilbüros wahrgenommen werden).

Bürgerbefragung / Internetabfrage / Volksabstimmung

Für die Bewertung unterschiedlicher Alternativen bedarf es einer Vielzahl von Informationen, die für eine große Anzahl von Personen nur mit hohem Aufwand vermittelt werden können. Dies grenzt den dafür in Frage kommenden Themenbereich und die Häufigkeit des Einsatzes von Befragung/Abfrage/Abstimmung ein.

Aufwand: Relativ aufwendig; alle notwendigen Informationen müssen zugänglich sein, Interesse zur Einsicht und Teilnahme muss geweckt werden

Hinweis: Geeignet für zentrale Fragestellungen mit begrenzten Lösungsalternativen.

Delphi - Methode

Eine Planungsgrundlage durchläuft mehrere Kommentierungsrunden gezielt ausgewählter Schlüsselpersonen (Experten, Multiplikatoren). So findet sich entweder ein gemeinsamer Konsens oder es wird eine abschließende Entscheidung durch ein entsprechendes Gremium gefällt bzw. es schließt sich eine weitere Beteiligung an.

Aufwand: Relativ gering; Auswahl der Schlüsselpersonen, Auswertung der Kommentierungen

Hinweis: Besonders geeignet für Aufgaben mit viel Fachwissen und hohem Formulierungsanspruch.

Kooperativer Workshop

Im Workshop soll ein möglichst breites Spektrum der an der **Planung und Umsetzung** beteiligten Akteure gemeinsam eine Lösung erarbeiten, um Reibungsverluste bei der späteren Einbeziehung und Abstimmung zwischen unterschiedlichen Beteiligten zu vermeiden. Für die Beteiligten existiert eine stärkere Ergebnisbindung als bei der Planungswerkstatt.

Aufwand: Relativ gering; Terminkoordination, Infrastruktur

Hinweis: Nur geringe Teilnehmerzahl möglich; begrenzt auf „Akteure“; kann „Träger öffentlicher Belange personalisieren“.

Mediation

Die Mediation ist primär ein Konfliktlösungsverfahren. Sie arbeitet ähnlich wie der Runde Tisch, wird aber immer extern moderiert. Die beteiligten Interessenvertreter sind genau festgelegt, müssen gesprächsbereit sein und den Mediator akzeptieren. Der Mediator fällt keinen Urteilsspruch oder führt keinen Kompromiss herbei, sondern schafft Voraussetzungen für einen Klärungsprozess, der für alle Seiten eine „win-win-Situation“ ergeben soll. Dies kann aber nur gelingen, wenn auch wirklich alle Seiten gleichberechtigt mitreden können.

Aufwand: Relativ aufwendig; Externe Moderation mit intensivem Vorbereitungsprozess, gemeinsame Mediationstermine; Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Alle Beteiligten müssen Verfahren und Mediator /in akzeptieren. Sind die Beteiligten Gruppen mit Umsetzungskompetenzen versehen, so kann die Mediation auch der verbindlichen kooperativen Planung dienen.

Open Space

Das Beste an Konferenzen sind häufig die Pausengespräche. Diese Erfahrung institutionalisierte Harrison Owen im Verfahren Open Space. 10 bis 1.000 Menschen gestalten einen offenen Prozess. Das Leitthema ist vorgegeben und die Teilnehmenden benennen Themen der Arbeitsgruppen, deren Sitzungszeiten frei ausgehandelt werden. Nach dem „Gesetz der Füße“ können die Teilnehmenden frei zwischen den Arbeitsgruppen wechseln. So verläuft die Veranstaltung hauptsächlich selbstorganisiert. Die Ergebnisse werden in den Gruppen sofort protokolliert und selbstverantwortlich umgesetzt.

Aufwand: Relativ gering; Einladungsprozess, Tagungsinfrastruktur, Dokumentation

Hinweis: Besonders geeignet um Strukturfragen zu klären und soziales Miteinander zu diskutieren.

Perspektivenwerkstatt

Die Perspektivenwerkstatt ist eine Weiterentwicklung der Zukunftswerkstatt. Kritik- und Phantasiephase werden in der Perspektivenwerkstatt komprimiert, um für die Realisationsphase an Planungstischen Zeit zu gewinnen. Die von Bürgern, internen und externen Experten, Politik, Verwaltung sowie "Planungstouristen" zusammengetragenen Ideen werden von einer Lenkungsgruppe auf eine realistische Vision reduziert.

Aufwand: Relativ aufwendig; intensiver Vorbereitungsprozess, hoher Infrastrukturbedarf, viele Experten beteiligt, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Kombination von externem Einblick und interner Kenntnis können durch den Filter der Lenkungsgruppe eine stark lösungsorientierte Vision entstehen lassen, die u.U. aber nur wenig mit den Ideen der beteiligten Bürger gemeinsam hat.

Planning for Real

Planning for real ist ein in Großbritannien entwickeltes Beteiligungsverfahren, das in Berlin-Wedding erfolgreich erprobt wurde. Es wird ein transportables (Papp-) Modell des Stadtteiles hergestellt und an öffentlichen Orten (Kneipen, Straßenbahnen, U-Bahnen usw.) gezeigt, um Bürger/innen miteinander ins Gespräch zu bringen. Daraus entwickeln sich Veränderungsvorschläge und neue Formen nachbarschaftlicher Aktivität.

Aufwand: Relativ gering; Modellerstellung (einfaches Pappmodell), Medienarbeit rund um die „Vor-Ort-Termine“

Hinweis: Planning for real ist besonders als Einstieg für weitere Beteiligung geeignet, um allgemeine Aufmerksamkeit im Gebiet zu erzeugen und um Ansatzpunkte für eine moderierte Diskussion zu erhalten.

Planungswerkstatt

In der Planungswerkstatt erarbeiten ausgewählte Betroffene (Multiplikatoren) gemeinsam mit Experten ein Leitbild oder konkrete Planungsalternativen für ein Projekt. Die Intensität der Ergebnisse ist abhängig von der Zielsetzung und kann bis zur kooperativen Planung (mit gemeinsamer Umsetzung) reichen.

Aufwand: Relativ gering; Terminkoordination Planungswerkstatt, Infrastruktur

Hinweis: Nur geringe Teilnehmerzahl möglich.

Projektgruppe - Bürgerprojekt- gruppe (BPG)

Die hier vorgestellte Projektgruppenstruktur bezieht sich auf das Meckenheimer Konzept. Bürgerprojektgruppen werden bei erkennbarem Bedarf von der Kommune initiiert. BPG organisieren sich selbst und setzen jeweils eine/n Projektmoderator/in aus ihren Reihen ein. An der Erstellung der Projektergebnisse wirken weder Politik noch Verwaltung mit. Die Arbeitsberichte sind selbständige Ausarbeitungen der Bürgerinnen und Bürger. Das betrifft auch die Öffentlichkeitsarbeit der Gruppen, die eigenständig organisiert wird

Zu den Bürgerprojektgruppen können sich alle Bürgerinnen und Bürger melden, die an einem oder verschiedenen Themen interessiert sind. Zur Teilnahme wird durch die Kommune aufgerufen. Bürgerprojektgruppen bekommen unentgeltlich Tagungsräume und notwendige Informationen zu einzelnen Sachfragen zur Verfügung gestellt und es werden ihnen Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung genannt. Darüber hinaus gibt es ein Mentoring der einzelnen Gruppen durch die Verwaltungsspitze.

Die BPG erhalten nach Fertigstellung ihrer Arbeiten Gelegenheit, ihre Ergebnisse im entsprechenden Ratsausschuß vorzustellen und darüber mit den Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen zu diskutieren. Die Dauer ihrer Arbeit wird bei der ersten Projektgruppensitzung vereinbart, um eine Zielperspektive zu vermitteln

- Aufwand: Gering bis mittel; verwaltungsinterne Zuständigkeiten und Begleitung müssen geklärt sein; Tagungsräume zur Verfügung gestellt werden
- Hinweis: Die Ergebnisse der Projektgruppen sind in der Regel überwiegend an Politik und Verwaltung gerichtet, werden aber teilweise auch direkt durch oder in Kooperation mit der beteiligten Bürgerschaft umgesetzt. Klarheit in der Zielorientierung und in der zeitlichen Befristung erhöhen die Teilnahmebereitschaft.

PPP / Lokale Partnerschaften

Als Public-Private-Partnership werden Kooperationen öffentlicher und privater Maßnahmenträger bezeichnet. Diese sollten idealtypisch alle Phasen der Planung gemeinsam durchlaufen, hierzu können Elemente unterschiedlicher Kommunikationsverfahren genutzt werden. Lokale Partnerschaften können als Netzwerke auch ohne öffentliche Partner entstehen.

Aufwand: Projektbedingt unterschiedlich; Klärung der Zuständigkeiten und Synergieeffekte

Hinweis: Die Effizienz ist von einer klaren Aufgabenverteilung abhängig; es kommen unterschiedliche Kommunikationsmethoden zum Einsatz.

Runder Tisch

Runde Tische sind entweder a) problembezogen (dann meist extern moderiert) oder b) als eine Art Beirat dauerhaft tätig.

Zu a) am Runden Tisch erhalten Vertreter aller betroffenen Gruppen eine gleichberechtigte Stimme. Neben den festgelegten Interessenvertretern besteht ggf. für interessierte Bürger/ Politiker die Gelegenheit sich in einem Außenkreis zu beteiligen.

Zu b) ein Kreis engagierter Bürgerinnen und Bürger arbeitet der Politik neben dem politischen Alltagsgeschäft zu.

Aufwand: Relativ aufwendig; Moderation mit intensivem Vorbereitungsprozess, gemeinsame Plenumstermine werden evtl. von Arbeitsgruppen ergänzt, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Im Verfahren können Konsensbereiche sehr gut von Dissenspunkten getrennt werden; durch die personelle Ergänzung im Außenkreis geht die Beteiligung über die „Funktionärsbeteiligung“ der Mediation hinaus.

Zukunftskonferenz

Ihr Ausgangspunkt liegt nicht bei den Problemen (s. Zukunftswerkstatt), sondern bei den Gemeinsamkeiten. Ausgehend von gemeinsamen Prioritäten soll ein Leitbild für die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft entwickelt werden. Kerngedanke ist die gemeinsame Entwicklung einer umsetzbaren Vision.

30 bis 72 Teilnehmer (Multiplikatoren) arbeiten stellvertretend für alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an längerfristigen Leitlinien für die gemeinsame Zukunft.

Aufwand: Relativ aufwendig; Externe Moderation mit intensivem Vorbereitungsprozess, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Im Vorfeld muss geklärt sein, dass alle relevanten Gruppen vertreten sind

Planungszelle / Bürgergutachten

Das Modell Planungszelle wurde von dem Wuppertaler Soziologieprofessor Peter C. Dienel entwickelt. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürger(inne)n, die für ca. eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in ständig wechselnden Kleingruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem zu erarbeiten. Sie werden bei ihrer Arbeit von einem Moderationsteam unterstützt und bekommen von Expert(inn)en und Betroffenen die notwendigen (kontroversen) Informationen. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst

Aufwand: Relativ aufwendig; Externe Moderation mit intensivem Vorbereitungsprozess, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Sehr effizient in der Konsensfindung und der Bewertung unterschiedlicher Alternativen, durch Zufallsauswahl hohe Ergebnisakzeptanz.

Planungszirkel

Der Planungszirkel ist eine Kombination von Elementen der Verfahren Zukunftswerkstatt und Planungszelle. Die Methodik der Zukunftswerkstatt wird genutzt, um Ideen und Kreativität zu einer bestimmten Problemlage zu aktivieren. Elemente der Planungszelle stimmen Ergebnisse stärker mit den Bedürfnissen und Ressourcen für die Umsetzung ab.

Aufwand: Je nach Umfang; Externe Moderation mit intensivem Begleitprozess, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Verbindet Stärken der Zukunftswerkstatt und der Planungszelle miteinander.

Zukunftswerkstatt

Die Zukunftswerkstatt ist eine maßgeblich von Robert Jungk entwickelte Arbeitsform, um in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten. In der (1) Kritikphase erfolgt die Bestandsaufnahme von Problemen und Mängeln eines Themenbereiches. Diese werden anschließend nach Bedeutung gewichtet. Die (2) Ideen- und Phantasiephase dient der Entwicklung von Vorschlägen, wie es anders sein könnte. In der (3) Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase geht es schließlich darum, Wege und Möglichkeiten zu finden, wie diese Ideen am besten realisiert werden können.

Aufwand: Relativ gering; Räumlichkeiten mit der entsprechenden Infrastruktur u. Gelegenheit für Kleingruppenarbeit, meist externe Moderation, Aufarbeitung der Ergebnisse

Hinweis: Sehr effizient in der Ideenfindung; auch nach der 3. Phase lesen sich die Ergebnisse z.T. noch wie eine „Weihnachtswunschliste“; daher ist eine Rückmeldung bzgl. der Umsetzung dringend notwendig.

IV. Beispiel Bürgergutachten „Graz-Neutorgasse“

Bei der Diskussion um eine mögliche Erweiterung der Grazer Fußgängerzone hat der Gemeinderat der derzeitigen *Europäischen Kulturhauptstadt* einstimmig beschlossen durch eine erweiterte Bürgerbeteiligung einen Beitrag zur politischen Kultur zu leisten. Hierzu wurde für einen relativ kurzen Straßenabschnitt eine aufwendige Verfahrenskombination gewählt, da der Verkehr der *Neutorgasse* unmittelbar auf die historische *Hauptbrücke* über die Mur geleitet wird und daher von zentraler Bedeutung für das innerstädtische Verkehrsgefüge ist.

Im Vorfeld des Kommunikationsprozesses liessen sich die fünf Eingangsfragen von Seite drei wie folgt beantworten.

Zentrale Fragen zur Bürgerbeteiligung Neutorgasse	
Ziel	Inhaltlich: Festlegung Fußgängerzone JA/NEIN; Empfehlungen und Anregungen zur zukünftigen Gestaltung Politisch: Erkenntnisse über die Einsetzbarkeit neuer Verfahren der Bürgerbeteiligung
Beteiligte	Die Anrainer als direkt Betroffene, Experten und Interessenvertreter, Bürger aus der Gesamtstadt wegen der Bedeutung des Bereiches
Rahmenbedingungen	Eine mögliche Straßenbahntrasse darf nicht verbaut werden
Mittel	Begrenzte Mittel für die Bürgerbeteiligung, Experten aus der Verwaltung für die Informationseingabe und Mittel für die Umsetzung abhängig von der Ergebnisqualität
Zeit	6 Monate für die Bürgerbeteiligung, erste Umsetzungen möglichst noch in 2003

Bei der anschließenden Frage nach dem richtigen Verfahren zur Kommunikation gab es zwei Antworten und daraus resultierend eine zweistufige Beteiligung.

Erste Phase: Beteiligung von Zielgruppen und Interessenvertretern

In der ersten Phase wurde durch eine Informationsveranstaltung über die geplante Bürgerbeteiligung informiert. Daran schloss sich eine *Zukunftswerkstatt* mit den Anrainern der *Neutorgasse* und ein *Runder Tisch* mit Interessenvertretern an. Zentrales Element war hier die *Zukunftswerkstatt* mit den Anrainern, bei der sie Ideen für die zukünftige Entwicklung ihrer Wohn- und z.T. Arbeitswelt erarbeiteten mit dem Ziel als unmittelbar von allen Veränderungen Betroffene wesentlichen Einfluss auf die Planung zu haben. Die Ideen der Anrainer bildeten so eine wesentliche Grundlage der weiteren Überlegungen in den *Planungszellen*.

Zweite Phase: Planungszellen

In der zweiten Phase arbeiteten 65 per Zufall über das Einwohnermeldeverzeichnis ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zweieinhalb Tage, um Empfehlungen für ein *Bürgergutachten* zu erstellen. In dieser Zeit wurden die bei den vorherigen Veranstaltungen gesammelten Informationen mit Expertenwissen, Eindrücken einer Begehung und den eigenen Lebenserfahrungen verglichen.

Kern ihrer Arbeit war das Gespräch in ständig wechselnden 5er Gruppen, da es vor allem um den Vergleich der Informationen mit ihren Lebenserfahrungen ging. Die Ergebnisse der Planungszellen wurden dann im *Bürgergutachten* zusammengefasst und dem Gemeinderat als Entscheidungshilfe zur Verfügung gestellt. Am ersten Abend wurde in das Verfahren eingeführt. Die Teilnehmenden erhielten Gelegenheit vor der Eingabe neuer Informationen ihre Gedanken zur *Neutorgasse* in einer ersten Kleingruppenphase mit vier weiteren Bürgergutachtern zu diskutieren. Am Freitag ging es zunächst darum einige Grundlageninformationen zu erhalten und in neuen Kleingruppen zu diskutieren. Im Rahmen einer Begehung wurde die *Neutorgasse* von unterschiedlichen Standpunkten betrachtet und bewertet. Als eine wesentliche Grundlage der weiteren Arbeit wurde das von den Anrainern entwickelte Ideenkonzept präsentiert. Weitere Interessengruppen äußerten sich zur Zukunft der *Neutorgasse* - auch deren Informationen wurden in Kleingruppen mit den Lebenserfahrungen der Teilnehmenden verglichen. Samstag Mittag und Nachmittag setzten die Bürgergutachter in Kleingruppen die neuen Informationen in ein eigenes Ideenkonzept um.

Ergebnisse

Diese Ergebnisse wurden dann vom Durchführungsträger im Bürgergutachten zusammengefasst. Einige Teilnehmende der Planungszellen kontrollierten diese Zusammenfassung, bevor sie an den Rat und alle am Prozess Beteiligten ausgehändigt wurde.

Durch das mehrstufige dialogische Verfahren wurde von den Anrainern eine Vision für die Zukunft der *Neutorgasse* entwickelt, die sich durch drei Dinge auszeichnet.

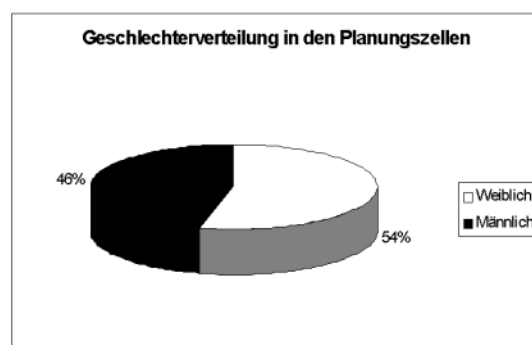
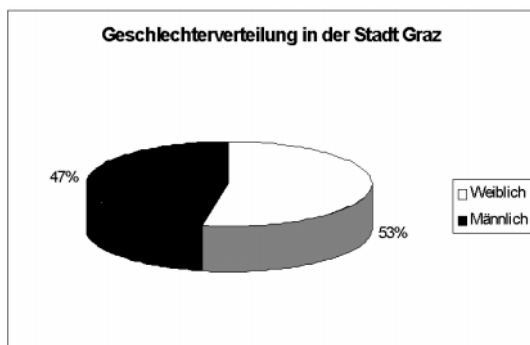
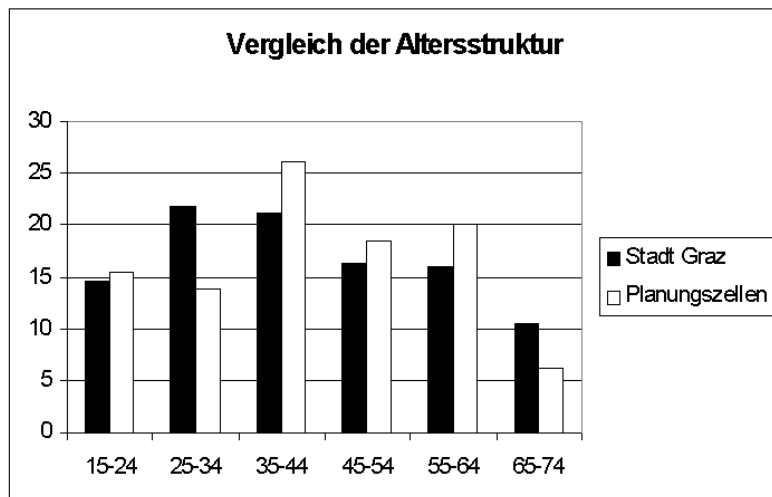
1. Die *Zielgruppenwerkstatt* der Anrainer kam im Konsens zu einem Ergebnis, das
2. in fast allen Punkten die Zustimmung der Zufallsjuroren in den *Planungszellen* fand und das
3. innovative Ideen beinhaltet.

Die Ergänzungen und Änderungen durch die *Planungszellen* sind so begründet und nachvollziehbar, dass sie für alle Beteiligten tragbar sein dürften. Die Hauptdifferenz lag in der unterschiedlichen Einstufung der Straße, die Anrainer stufen den Faktor Autoverkehr incl. Parken höher ein als die Bürgergutachter. Diese gestehen den Anrainern zwar nach wie vor Parkplätze zu, definieren aber für das nördliche Plangebiet einen Platzbereich, den sie erweitern wollen und dessen historische Bausubstanz (incl. Arkaden) nicht durch parkende PKW versteckt werden soll. Somit wurde ein Ausgleich zwischen den vitalen Interessen der Anrainer und den Ansprüchen der Gesamtbevölkerung an ein Stück Innenstadt im Weltkulturerbe geschaffen.

Die Abfolge der Beteiligungsverfahren *Zukunftswerkstatt* und *Planungszelle* entspricht der Definition eines *Planungszirkels* im weiteren Sinne, da Ideen nach der Realisationsphase der *Zukunftswerkstatt* Experten und Interessenvertretern zur Stellungnahme an die Hand gegeben und von den Planungszellenteilnehmern auf den Prüfstand gestellt wurden. Da die Ideen aber nicht von ihren geistigen Eltern überarbeitet wurden, handelt es sich nicht um einen *Planungszirkel* im engeren Sinne, hierzu hätten die Anrainer und nicht Zufallsjuroren über den neuen Informationsstand beraten müssen. In Ergänzung zur *Zukunftswerkstatt* ging es aber in den *Planungszellen* nicht darum das technisch Machbare aus der Realisationsphase zu optimieren, sondern das gesamtgesellschaftlich Sinnvolle herauszufiltern.

Während die Anrainer in der Zielgruppenwerkstatt als direkt von der Planung Betroffene eine selbstverständliche Legitimation zur Beteiligung haben, steht diese für Bürgergutachter in den Planungszellen immer wieder zur Diskussion. In der Diskussion geht es dann vor allem um die Repräsentativität. Es ist zwar üblich, dass Politik und Verwaltung bezahlte Stellungnahmen von Experten einholen, um Planungen eine fundierte Grundlage zu schaffen, Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger bedürfen aber eines besonderen Befähigungsnachweises: der Repräsentativität.

Wie sehr die Planungszellen ein Abbild ihrer Herkunftsgesellschaft sind lässt sich an Vergleichen der Altersstruktur und der Geschlechterverteilung ersehen. Weitere Angaben zur Teilnehmerstruktur, zum Ablauf und zu den Ergebnissen der Verfahren finden sich in den jeweiligen Bürgergutachten, die durch ihre öffentliche Zugänglichkeit den Ergebnissen eine legitimierende Transparenz verschaffen.



V. Fazit

Die Ursprungsstudie hält als Schlussfolgerung fest, dass eine Zuordnung von Massnahmen, zu Verfahren der Kommunikation und Bürgerbeteiligung, nur erfolgen kann, wenn über die fünf Eingangsfragen (s. S.7) im Kern Klarheit besteht. Ist dies nicht der Fall, so bietet der Leitfaden keine ausreichende Basis für eine entsprechende Auswahl. Von den verantwortlichen Projektpartnern müssen also die Teile des Puzzles ausgewählt werden (z.B. im Rahmen eines Workshops), die den zukünftigen Rahmen der Kommunikation füllen sollen, erst dann kann ein externer Partner beim Zusammensetzen helfen. Darüber hinaus bietet dieser „Leitfaden“ eine Orientierung für Personen mit Grundsatterfahrungen in Kommunikation und Beteiligung. Die genaue Auswahl des Verfahrens bzw. der Verfahrenskombinationen unterliegt, nach der Klärung dieser Fragen, dem Fingerspitzengefühl des Durchführungsträgers. Da die Kommunikation selber kein starres Gebilde ist, sondern ein Prozess mit vielen Variablen, sollte ihre Planung immer Optionen für eine Änderung des Verfahrensablaufes beinhalten.

Das Beispiel Bürgergutachten Graz - Neutorgasse zeigt, wie eine angepasste Kombination von Verfahren zu einem optimierten Kommunikationsprozeß führen kann, der eine sachlich fundierte und durch seine Vorgehensweise legitimierte Basis für die weitere Planung schafft.

Weitere Informationen erhalten Sie beim Autor:

Diplom Geograph Benno Trütken
forum b
Büro für Beteiligungsverfahren
Dorf Müllerstraße 27
D-49584 Fürstenu
fon. (49)-5901-961888
fax. (49)-5901-961877
www.forumb.de
eMail: BTBeteiligungsverfahren@t-online.de