

Partizipation als Gewinn für alle

Wer von einer Entscheidung betroffen ist, muss in die Entscheidungsfindung einbezogen werden

■ Paul Krummenacher

Mit klaren Strukturen, bewährten Methoden und professioneller Moderation können in Beteiligungsverfahren tragfähige Antworten für kommunale Fragen gefunden werden.

1500 Jahre Erfahrung für eine komplexe Fragestellung! Welches Planungsbüro kann Ihnen das bieten? Auf diese Zahl kommen Sie, wenn Sie achtzig bis hundertzwanzig betroffene Personen, welche im Durchschnitt über zehn bis fünfzehn Jahre »Felderfahrung« mit der Kernfrage einer Veranstaltung verfügen, in einen gemeinsamen Workshop einladen.

Natürlich geht es dabei nicht nur um konkretes Planungswissen. Die Anwohner kennen die baurechtlichen Voraussetzungen nicht und wissen nicht, welche Rahmenbedingungen aus der Freihalteverordnung es einzuhalten gilt. Aber die anwesenden Juristen vom Baudepartement wissen das. Die Anwohner wissen dafür, welche Umwege man machen muss, wenn man die düstere Unterführung vermeiden will und welche Nutzungen quartierverträglich gestaltet werden können. Das Amt für Umwelt kann gleichzeitig den Rahmen aufzeigen, innerhalb dessen eine Neunutzung denkbar ist.

Kommt dieses unterschiedliche Wissen in einen direkten Austausch, entsteht ein gemeinsames Wissen im Raum, welches weit über sonst übliche Befragungen, Anhörungen und Analysen hinausgeht. Dieses Wissen zu verflüssigen, verfügbar zu machen und via Priorisierungen im gemeinsamen Prozess zu einer für alle tragfähige Basis zu verdichten: Darin besteht heute die große Chance von Partizipationsprozessen. Die Verwaltungsstellen und die beauftragten Planungsbüros machen so akzeptiertere, schlauere, umsetzungsorientiertere und damit effizientere Planung.

Die Effizienz der Verfahren wird zunehmend zum Hauptargument für partizipative Prozesse und ergänzt damit das basisdemokratische Argument, welches in den siebziger und achtziger Jahren des

vorigen Jahrhunderts wichtig war. Vor allem in den emanzipatorisch geprägten siebziger Jahren sollten partizipative Prozesse und Beteiligungsmodelle zu einer basisdemokratischen Erneuerung der Planungsprozesse verhelfen.

Effizienz und Beteiligung sind kein Widerspruch

Mit der Lust auf Beteiligung kam aber schnell der Frust. Seitens der betroffenen Bevölkerung kam die Ernüchterung, dass viele Ideen in den Mühlen des politischen und des Verwaltungsprozesses zunichtegemacht wurden. Seitens der Planer kam der Frust, dass sie sich einer überbordenden Erwartungswelle gegenübersehen, die sie mit ihrem Instrumentarium nicht mehr zu bewältigen vermochten. »Pseudobeteiligung«, »Alibiübung«, »Deckmäntelchen für bereits gefällt Entscheidungen« – der Frust von gestern, ist die deutlich vorgebrachte Skepsis beim Auftakt von Beteiligungsverfahren heute. Die Beteiligungsverfahren müssen heute aufzeigen, wie sie sicherstellen können, dass die Empfehlungen der Beteiligten in die effektive Umsetzung eingebunden werden.

Im Zeichen von Verwaltungsreformen, von New Public Management, steht heute das politische System zusätzlich unter dem Druck, trotz immer komplexerer Rahmenbedingungen, die Planungsprozesse effizienter zu gestalten. Das heißt, Aufwand und Mittel müssen dem daraus gewonnen Nutzen entsprechen.

Was oft als ungebührlicher Übergriff von ökonomischen Kriterien auf das politische System kritisiert worden ist, war der Entwicklung der Beteiligungsverfahren aber nicht abträglich. Im Gegenteil: Die Auftraggeber müssen sich heute deutlicher als früher klar darüber werden, zu welchem Zeitpunkt, welche Beteiligung in welchem Rahmen angebracht ist. Sie müssen sich auch vermehrt schon zu Be-

Paul Krummenacher ist Mitbegründer und Geschäftsleiter der Schweizer Firma *frischer wind* AG. Das Beratungsbüro konzipiert und moderiert partizipative Beteiligungsprozesse in Wirtschaft, Verwaltung und im öffentlichen Bereich. Der Artikel ist eine aktualisierte Ausgabe eines erstmals in »Collage, Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau« (6/2003, S. 6-8) erschienen Artikels. Internet <http://www.frischerwind.com>

ginn des Prozesses im Klaren darüber sein, in welcher Form die Ergebnisse in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Drei Punkte haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass Effizienz und Beteiligung nicht mehr als Widerspruch gesehen werden:

- Der Begriff Partizipation hat eine Klärung erfahren. War er früher zu stark mit Je-ka-mi (Jeder-kann-mitmachen) und Basisdemokratie verknüpft, setzt sich heute – sowohl in Unternehmen als auch im öffentlichen Bereich – folgende Definition durch: Wer von einem Entscheid betroffen ist, wird in die Entscheidungsfindung mit einbezogen. Entschieden wird von dafür eingesetzten (gewählten, zuständigen) Instanzen. Was hier vielleicht lapidar klingt, kann in den Prozessen bei allen Beteiligten nicht genug betont werden.
- Vom Konsens zum »common ground«. Marvin Weisbord, einer der Erfinder der »Future Search Conference« hat diesen Begriff geprägt. Am besten lässt sich »common ground« mit »gemeinsame Basis« übersetzen. Genauso wie ein überzogener Begriff von Partizipation, strapazierte eine überzogene Vorstellung von einem zu erreichenden Konsens, die Beteiligungsverfahren. Die Erfahrung zeigt, dass eine tragfähige, gemeinsame Basis in der Regel schneller als erwartet gefunden werden kann. Diese Basis, für alle transparent gemacht, hilft allen Beteiligten in Detailfragen abweichende Vorstellungen zuzulassen.
- Die Beteiligungsverfahren sind in den letzten 30 Jahren intensiv weiterentwickelt worden. Geschulte Moderatoren verfügen heute über ein Instrumentarium, welches es ihnen ermöglicht, auch sehr große Gruppen (bis zu 250 und mehr) in einen echten interaktiven Prozess einzubinden. Das heißt, dass es auch bei sehr großen und höchst heterogenen Gruppen möglich ist, in einem relativ kurzen Verfahren zu einer tragfähigen Basis zu kommen.

Drei erfolgskritische Elemente

Die neuen Beteiligungsverfahren müssen also sowohl einem aufgeklärten Partizipationsbegriff genügen und zugleich effizienter sein. Drei erfolgskritische Elemente gilt es zu beachten:

- Vom ersten Kontakt an (Telefonat, Einladungsschreiben) und in jedem einzelnen Prozessschritt müssen Zweck und Handlungsspielraum des Verfahrens deutlich genannt werden. Der Handlungsspielraum muss groß genug sein, damit die unterschiedlichen Interessen kreative Entfaltung finden. Er muss gleichzeitig begrenzt sein, so dass eine realistische Chance besteht, dass die krea-

- Auch bei allen anderen klassischen Interessengruppen müssen deren Rollen überprüft werden. Fachexperten werden beispielsweise nur ganz gezielt für einen Kurzinput einbezogen (max dreimal 20 Minuten) oder aber sie sind Teilnehmende mit ihrem spezifischen Wissen wie alle anderen auch. Im Weiteren ist der Begriff Bevölkerung in den älteren Beteiligungsverfahren zu allgemein

»Die Verwaltung muss sich heute früh klar darüber werden, zu welchem Zeitpunkt, welche Beteiligung in welchem Rahmen angebracht ist«

tive Entfaltung in einer für alle wahrnehmbare und nachvollziehbare Weise umgesetzt werden kann. Allen Beteiligten muss zudem klar sein, wo innerhalb des Entscheidungsfindungsprozesses die welchen Beitrag leisten können. Dazu gehört die Frage des Zeitpunkts des Einbezugs. Geht es um den Kick-off einer Planung, sind die Parameter noch offen. Geht es um die Überprüfung einer bereits weit gediehenen Planung, sind es vor allem Umsetzungsfragen, die noch zur Disposition stehen. In der Regel wird in einem zusätzlichen Anlass (Ergebniskonferenz) dargelegt, wie die zuvor von Arbeitsgruppen weiterentwickelten Empfehlungen in die Entscheidungspapiere Eingang finden sollen, und dies als Entwurf noch einmal zur kritischen Überprüfung freizugeben.

- Der Auftraggeber und insbesondere die betroffenen Verwaltungseinheiten sind Teil des Beteiligungsverfahrens und nicht einfach Empfänger derer Resultate. Der Auftraggeber nimmt idealerweise am ganzen Verfahren teil. Er bürgt zum Auftakt und zum Schluss der Veranstaltung für den Willen, die im Prozess entstehenden Resultate in die Entscheidungsfindung aufzunehmen. Die betroffenen Verwaltungseinheiten (oft sind mehrere Departemente beteiligt) sind genauso wie »die Bevölkerung« Teil des Systems und nehmen gleichberechtigt im Prozess teil. In der späteren Umsetzung sind agiert die Verwaltung so viel stärker Träger der gemeinsam entwickelten Basis.

gehalten worden, mit dem Resultat, dass die Verfahren unter dem Deckmantel »Bevölkerung« oft von aktiven Gruppen instrumentalisiert worden sind. Es zeichnet sich ab, dass die meisten aktuellen Beteiligungsverfahren dazu übergehen, ganz gezielt Interessengruppen anzusprechen (Wirtschaftsvertreter, direkt Anwohnende, Quartierbewohner, Vereine, Kinder und Jugendliche, Kirche, Kulturschaffende usw.).

Mit Beteiligungskonzepten den Konsens suchen

Die in den siebziger und achtziger Jahren verbreiteten Konzepte Planungszelle und Zukunftswerkstatt sind weiterentwickelt worden. Neue Konzepte haben vor allem aus dem anglo-amerikanischen Raum bei uns Einzug gefunden. Unter dem Sammelbegriff »Großgruppenkonferenz« und »Future Search Conference« von Marvin Weisbord und Sandra Janoff, »Realtime Strategic Change« von Kathleen Dannemiller und »Open Space« von Harrison Owen die drei bedeutendsten, während in den letzten Jahren das »World Café« von Juanita Brown zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die Unterscheidungen zwischen allen Verfahren sind fließend. Die Präferenzen haben oft eher mit der Ausbildung und der Erfahrung der beigezogenen Moderatoren zu tun, als mit der im Zentrum stehenden Fragestellung.

Allen Verfahren ist gemeinsam, dass sie davon ausgehen, dass es für praktisch alle Planungsfragen ein lokales und alltagspraktisches Wissen gibt, welches, auf sinnvolle Weise mit Fachexpertenwissen verknüpft, zu schlauerer und akzeptierten Lösungen führt. Während ältere Methoden wie die Planungszelle dieses Wissen stärker über ein ausgeklügeltes Verfahren in verschiedenen Gefäßen gewinnen und wechselseitig prüfen lassen, setzen die Großgruppenkonferenzen auf die Gleichzeitigkeit aller Anwesenden in einem Raum. Dabei treffen sich zehn bis 300 Menschen in einem Raum, in der Regel in Achter-Stuhlkreisen. Bei jedem Stuhlkreis steht ein Flipchart. Anhand von im Voraus definierten Prozessschritten mit offenen Inhalten führt die Moderation durch die zweieinhalb-, zwei- oder in Ausnahmefällen auch eintägige Großgruppenkonferenz. Je nach Arbeitsschritt werden die Erkenntnisse der einzelnen Gruppen nicht nur präsentiert, sondern auf zentralen Listen erfasst und mit Punkten durch die Teilnehmenden priorisiert. Wichtig ist, dass jeder Großgruppenprozess detailliert geplant und auf die gestellten Prozess- und Entwicklungsziele hin neu »erfunden« wird.

Die Einbettung der Verfahren in einen bestehenden Entscheidungsprozess wird vor allem in den Großgruppenkonferenzen ein stärkeres Gewicht beigemessen. Es sind deshalb Verfahren, welche in der Privatwirtschaft genauso Einzug gefunden haben, im Falle von »Realtime Strategic Change« dort sogar die größere Verbreitung haben. In aller Regel werden die Ergebnisse der Hauptkonferenz von den Teilnehmenden in Arbeitsgruppen weiterentwickelt und sechs Monate später in einer sogenannten Ergebniskonferenz der Großgruppe noch einmal zur kritischen Beurteilung vorgelegt, bevor sie in den formalen politischen Prozess münden.

Ein weiteres wichtiges Element aller Beteiligungsverfahren ist die Einsicht, dass es nicht um Wahrheit, sondern um Umsetzungsfähigkeit geht. Hier finden sich die bereits angesprochenen Verfahren mit der Mediation, von der sie viel gelernt haben. Die Mediation sucht nach den gemeinsamen Interessen hinter konträren Positionen und hat Einsicht in diese Wirkmechanismen gebracht, welche die Beteiligungsverfahren in der bereits erwähnten Fokussierung auf »common ground« statt auf Konsens übernommen haben.

Resümee

Die emanzipatorische Hochblüte der 1970er Jahre hat Experimente zugelassen, von denen wir heute profitieren. Stärker in bestehende Entscheidungsprozesse eingebunden und effizienter in der Wissensgewinnung und Verarbeitung, können die neuen Beteiligungsverfahren heute auch zu komplexen Planungsfragen schlaue und breit abgestützte Lösungen hervorbringen.

Der Effizienz-Gewinn ist auch für die Beteiligten von Bedeutung. Dies lässt sich in der Reaktion der Teilnehmenden ablesen. Der Autor dieses Artikels hat in den letzten zehn Jahren zusammen mit seinen Partnerinnen und Partnern mehrere Hundert solcher Verfahren durchgeführt. Ein wichtiges, nicht zu unterschätzendes Echo, das praktisch immer kommt, lautet: »Ich konnte mir zu Beginn nicht vorstellen, dass es möglich ist, mit 150 Personen gemeinsam etwas zu entwickeln und dass das ganze sogar äußerst fair und spannenden sein kann.« Dass die Beteiligten dabei auch noch Spaß haben, ist der politischen Bildung bestimmt nicht abträglich. •

Beispiel Bürgerhaushalt

Fachlexikon der sozialen Arbeit

7. Auflage

Herausgegeben vom
Deutschen Verein
für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Nomos



Der Bürgerhaushalt ist ein Beteiligungsverfahren zur Stärkung einer eigenständigen Bürgerschaft. Dafür werden konkret öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt, deren Verwendung dem Wohl des unmittelbaren Wohnumfeldes zugutekommen soll. Aufgabe von Bürgerhaushalten ist es dabei nicht, die formalen Zuständigkeiten der Vertreter der repräsentativen Demokratie zu ersetzen. Vielmehr erfolgt in einem kooperativen Prozess mit den Kompetenzen von Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen

und Bürgern eine transparente Auseinandersetzung über Bedürfnisse und öffentliche Ressourcen. Bürgerhaushalte können anhand von fünf Kriterien charakterisiert werden:

- (1) Gegenstand eines Bürgerhaushalts ist die Diskussion um die Verwendung finanzieller oder budgetärer Ressourcen.
- (2) Beteiligung findet hierbei auf zentraler Ebene einer Gesamtstadt oder dezentral auf der Ebene eines Bezirks mit einer gewählten Vertretung und einer Selbstverwaltungskompetenz statt.

- (3) Bei einem Bürgerhaushalt handelt es sich um einen wiederholt stattfindenden Prozess.
- (4) Bürgerhaushalte bilden einen eigenen Diskussionsprozess ab, welcher außerhalb von öffentlichen Mitwirkungsmöglichkeiten, etwa in bestehenden Verwaltungsgremien, stattfindet.
- (5) Politiker und Verwaltung sind verpflichtet, Rechenschaft darüber abzulegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt wurden.

Aufbauend auf diesen Merkmalen lassen sich sechs idealtypische Methoden von Bürgerhaushalten unterscheiden: »Konsultation über öffentliche Finanzen«, »Bürgernahe Partizipation«, »Porto Alegre in Europa«, »Partizipation organisierter Interessen«, »Gemeinwesenfonds auf Quartiers- und Stadtebene« und »Privat-öffentlicher Verhandlungstisch«.

Christian Tracht

Christian Tracht ist wissenschaftlicher Referent im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.

Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): *Fachlexikon der sozialen Arbeit*. 7. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Ca. 1.200 Seiten. 44,- Euro. ISBN 978-3-8329-5153-5.