



Mehr als Bürgerbeteiligung

VERFAHRENSÜBERGREIFENDE, VERLÄSSLICHE KOMMUNIKATION ZWISCHEN VERWALTUNG, POLITIK UND LOKALEN ÖFFENTLICHKEITEN IN DER STADT-ENTWICKLUNG. EINE FORSCHUNGSSKIZZE.

MICHAEL LOBECK
KLAUS SELLE
CLAUS-C. WIEGANDT

Wie kommuniziert eine Kommune – die Verwaltung, die Politik – mit der Vielfalt städtischer Öffentlichkeiten? Wohin wenden sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Initiativen, Fragen und Anliegen? Wie erfahren die einen von den Absichten und Überlegungen der anderen? Wie informieren sich die anderen über Meinungen, Interessen und Stimmungslagen der einen? Wo, wann und wie redet man miteinander, tauscht Argumente aus, verständigt sich über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse?

Solche Fragen richten den Blick auf Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Stadtgesellschaft, Administration und Politik – und zwar solche, die über punktuelle Verfahrenserfordernisse hinausgehen. Gemeint sind Kommunikationsmöglichkeiten, die es ermöglichen in Kontakt zu treten – zu Information, Austausch und Kooperation.

Solche Mittel und Wege gibt es durchaus schon – von Anliegenplattformen über Vorhabenlisten bis zum Quartiersmanagement und vieles mehr. Aber noch ist nicht ausgelotet, welche Möglichkeiten insgesamt existieren, wie sie miteinander in Verbindung stehen (können) und auf welche Weise sie in der Praxis tatsächlich genutzt werden.

Darauf wollen wir mit dieser Skizze aufmerksam machen und zugleich die weitere, vor allem empirische Auseinandersetzung mit dem Thema anregen. Dies geschieht in vier Schritten: Zunächst werden Anlässe und Gründe für die Auseinandersetzung mit diesem Thema umrissen (1), um dann das Spektrum verfahrensübergreifender Kommunikation aufzufächern (2). Vor diesem Hintergrund werden erste Befunde vorgestellt, die sich zunächst auf zwei in letzter Zeit häufig genannte Mittel anlass- und verfahrensübergreifender Beteiligung beziehen (3). Dies bildet zugleich den Ausgangspunkt für Anregungen und Fragen zu weiterer wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit diesem Thema (4).

Bei alledem knüpfen wir unmittelbar an eigene Voruntersuchungen an (Lobeck/Wiegandt 2019 und 2020, sowie Selle 2019a und b), auf die mehrfach zurückverwiesen wird, um die Darstellungen an dieser Stelle möglichst knapp zu belassen.

1. Eine andere Perspektive auf Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung

Öffentlichkeitsbeteiligung wird in der Praxis der Stadtentwicklung gemeinhin als zeitlich begrenztes Verfahrenselement in (zumeist) komplexen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung verstanden, deren Themen sich aus Agenden von Politik und Verwaltung ergeben. Inhalt, Intensität und Dauer der Kommunikation sind vorgegeben. Hier wird beteiligt.

Was aber ist, wenn Bewohnerinnen und Bewohner sich beteiligen wollen – zu anderen Themen, mit anderen Anliegen, zu anderen Zeitpunkten, auf andere Weise? Welche Wege der Kommunikation eröffnen sich dann? Es besteht Grund zu der Annahme, dass anlass- und verfahrensbezogene, zeitlich und sachlich umgrenzte Kommunikationsangebote aus Sicht der Stadtgesellschaft nicht ausreichen, um dem Wunsch, gehört zu werden und dem Verlangen nach Information, Austausch und Mitgestaltung zu genügen.

Das ist einer der Gründe, die es nahelegen, über einzelne partizipative Verfahren hinaus den Blick auf weitere Optionen der Kommunikation zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik zu richten. Das gilt vor allem dann, wenn es heißt, Vertrauen in Verfahren und Institutionen lokaler Demokratie wieder zu gewinnen. Die oft beklagte »Kluft« zwischen den Bürgern und den öffentlichen Entscheidern« (Klages/Vetter 2013, S. 42; vgl. zur Vertrauensfrage auch Lobeck/Wiegandt 2019; Selle 2019b) lässt sich wohl dann am ehesten verringern, wenn man nicht nur gelegentlich miteinander kommuniziert, sondern häufiger Gelegenheit findet, einander zuzuhören und so im Kontakt zu bleiben. Wenn in der Überschrift unseres Beitrages die Rede ist von »Mehr als Bürgerbeteiligung«, dann meint das also in erster Linie die Suche nach solchen Möglichkeiten, in Kontakt zu kommen und zu bleiben.

Praxiserfahrungen

Oft kann man in der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Projekten und Plänen der Stadtentwicklung die Erfahrung machen, dass von den Teilnehmenden Anliegen angesprochen werden, die gar nicht im unmittel-

telbaren Zusammenhang mit dem engeren Thema stehen: Da wird in der Bürgerversammlung zu einem Flächennutzungsplan die Vermüllung im Park angesprochen oder die Änderung der Taktzeiten im ÖPNV – beides keine Fragen, die im Rahmen einer solchen Planung beantwortet werden könnten. Da ergibt sich in der Debatte um ein konkretes Bauvorhaben ein großer Diskussionsbedarf über das nächtliche Feiern Jugendlicher in nahe gelegenen Straßen – ebenfalls kein Thema, das mit dem in Rede stehenden Plan zu »bearbeiten« wäre.

Solche Erfahrungen zeigen: Es gibt im Alltag der Stadtbewohnerinnen und -bewohner Anliegen, für die sie keine Ansprechpartner finden. Und so dienen die Beteiligungsangebote zu ganz anderen Themen als Ventil, um auf diese Fragen aufmerksam zu machen.

Ebenfalls ist sehr häufig festzustellen, dass vormalige Mitwirkende an Beteiligungsveranstaltungen nach mehreren Jahren kritisch auf das zurückblicken, was seither geschah. Eine häufige Antwort lautet: Nichts. Oder: zu wenig. Man habe der Presse entnehmen können, dass Beschlüsse gefasst wurden (die womöglich vom vormalig vermeintlich Besprochenen abwichen) und sichtbar umgesetzt sei zudem bislang nichts.

Eine dritte Art von Erfahrungen bedarf noch der Erwähnung: Da wird in einem Fall mit großem Aufwand beteiligt, aber bei vielen anderen Plänen oder Projekten bleibt es bei Routineverfahren, die gerade eben den gesetzlichen Minima entsprechen. Das »Ob«, »Wann« und »Wie« der kommunikativen Angebote und Möglichkeiten wird so als willkürlich erlebt.

Das zeigt in der Summe: Es scheint vor, in, neben und nach einzelnen Beteiligungsangeboten aus Sicht der Stadtbevölkerung vielfach erhebliche kommunikative Defizite zu geben. Insbesondere um die Verlässlichkeit der Kommunikation steht es – aus dieser Perspektive – also nicht gut. Das gilt sowohl für Informationsfluss und Beteiligungsangebote seitens Politik und Verwaltung wie für die Möglichkeiten, sich selbst – fragend, hinweisend, anregend – an Politik oder Verwaltung wenden zu können.

Solche Beobachtungen sind keine Einzelfälle. Sie stehen zudem in einem Kontext, der in den letzten

Jahren aus unterschiedlichen Perspektiven thematisiert wurde. Dazu einige Stichworte:

Entrückte Politik und getrennte Umlaufbahnen

Der Grad des Vertrauens der Stadtgesellschaft in ihre politischen Vertretungen sinkt mit der Gemeindegröße. Das zeigen viele Untersuchungen (z. B. forsa 2017). In Halbmillionenstädten haben fast 60 Prozent nur noch sehr eingeschränkt Vertrauen, in Kleinstädten unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind es lediglich (aber immerhin immer noch) 36 Prozent. Das dürfte leicht zu erklären sein: In der überschaubaren Einheit ist die Nähe der politischen Vertreterinnen und Vertreter zur Bevölkerung sehr viel unmittelbarer als in Großstädten. Das unterstreicht eine These, die Harris C. Tiddens (2014) seit einigen Jahren vehement vorträgt: In großen Städten sei die Politik zu weit von der Basis entfernt. Es komme darauf an, sie durch Bildung kleinerer Einheiten wieder näher heranzurücken. Jürgen Wiebicke (2018; vgl. auch: Schnur 2018, S.7) sieht das ähnlich. Sein Rat lautet: »Mache dir die Welt zum Dorf«. Er plädiert für eine »Politik des Nahbereichs« und ein »kluges Miteinander zwischen repräsentativer Politik und Bürgerengagement.«

Aus Nähe resultieren aber nur bedingt verbesserte Kommunikationsbeziehungen zwischen Bürgerschaft und Politik. Es scheint weitere Hemmnisse zu geben. Darauf weist Thomas Kuder (2019, S.9) hin, der unter Bezugnahme auf eine Studie im Auftrag des vhw feststellt: »Die Verantwortlichen der Untersuchung kamen letztlich zu dem Schluss, Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung, das sei wie zwei Planeten, die beide um die lokale Demokratie kreisten, deren Umlaufbahnen jedoch kaum noch Berührungspunkte aufwiesen.«

Resonanz, oder: »The art of democratic listening«

»What's interesting, however, is that the art of democratic listening has been almost completely ignored in political science« stellt Matthew Flinders (2015, S. 194) in einem Aufsatz zu Problemen der Demokratie fest und trifft damit nicht nur einen wunden Punkt der Forschung, sondern auch ein Defizit der kommunikativen Praxis: das Gefühl, kein Gehör zu finden.

Zwar könne man, so wird in einer anderen Untersu-

chung (Ercan u. a. 2019, S. 1) die Einschätzung der Bürgerschaft beschrieben, seine Meinung zu diesem und jenem abgeben, »but there is no guarantee and little likelihood that these views will be listened to, reflected upon, or taken up by decision-making bodies«.

Will man Beobachtungen wie diese in einen größeren theoretischen Rahmen einordnen, liegt z. B. Hartmut Rosas »Resonanz«-Begriff (2018) nahe. Zu dessen elementaren Bestandteilen gehört die Vorstellung, andere erreichen zu können und sie zum Antworten zu bringen.

In Entwicklungspsychologie, Pädagogik und Kommunikationstheorien ist in ähnlicher Weise vom »Antwortverhalten« die Rede, das dadurch gekennzeichnet ist, dass man nicht nur einander zuhört und antwortet, sondern auch sein Verhalten aufeinander bezieht (z. B. Remsperger 2011, Röhner/Schütz 2013). Eine so verstandene »Responsivität« verbindet also die Vorstellung von gelingender Kommunikation mit dem Erleben von Selbstwirksamkeit (»ein anderer hat mir zugehört und geantwortet«).

Ganz gleich welchen der Begriffe man präferiert: In Prozessen der Stadtentwicklung scheinen diese wechselseitigen kommunikativen Bezüge defizitär. Bei Rosa ist sogar von einer Blockierung die Rede – und zwar wechselseitig, also nicht nur aus Sicht der Bürgerschaft, sondern auch aus der Perspektive der Politik (vgl. Kuder 2019).

Solche Erkenntnisse und die daraus abzuleitenden Konsequenzen sind nicht ganz neu. Schon in der Regierungserklärung von 1969 mit dem berühmten, oft zitierten Leitmotiv »Wir wollen mehr Demokratie wegen« war bereits von der »Fühlungnahme« zwischen Regierung und Volk die Rede. Schon damals wurde offensichtlich die Bedeutung der »Resonanz« erkannt – allerdings zunächst ohne sichtbare Wirkung. Jahrzehnte später aber taucht ein ähnlicher Anspruch in anderem sprachlichen Gewand wieder auf. So war z. B. im Koalitionsvertrag der 2011 neu gebildeten Landesregierung in Baden-Württemberg die Rede von einer »Politik des Gehörtwerdens«. Damit war explizit eine »responsive Art der Entscheidungsfindung« gemeint. »Politik sollte also nicht mehr an Bürgern vorbei, sondern gemeinsam mit ihnen auf Augenhöhe gemacht werden« (Fatke 2017, S.2).

Die Bedeutung von Resonanz und »democratic listening« ist also schon längst erkannt. Wie das in Prozessen zu Fragen der Stadtentwicklung umgesetzt wird, bleibt zu fragen. Dabei sind auch einige Entwicklungen in der Gesellschaft und ihren Kommunikationsweisen von Bedeutung:

»Granularisierte« Kommunikation

Der lokalen Politik und Verwaltung steht heute eine »granularisierte Gesellschaft« (Nassehi 2016) gegenüber, die sich durch vielfältigere Milieus und Lebensformen auszeichnet. Auch das Kommunikationsverhalten dieser Gesellschaft kann als »granularisiert« oder fragmentiert bezeichnet werden (vgl. u. a. Sunstein 2017, Klemme u. a. 2017). In Verbindung mit der weiten Verbreitung und vielfältigen Nutzung der neuen Medien führt dies zu erheblichen Konsequenzen für die kommunikative Rolle der Kommunen:

Es gibt kaum mehr Räume oder Gelegenheiten für gemeinsame Erörterungen, für den Austausch von Gedanken und Gesichtspunkten. Oder, um es mit den Worten des Oberbürgermeisters einer deutschen Großstadt zu sagen: »Wo findet Kommune denn heute noch statt?«

Die permanente Kommentierung des kommunalpolitischen Geschehens aus unterschiedlichen Blickwinkeln und in verschiedenen Kontexten erschwert es, eine einheitliche und einigende »Erzählung« gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung entstehen zu lassen.

Die hinsichtlich der Kommunikationsmöglichkeiten asymmetrische Rollenverteilung zwischen den Akteuren hat sich geändert: Viele Bürgerinnen und Bürger wirken – häufig gut informiert – unmittelbar an der öffentlichen Meinungsbildung mit und verfügen über ein erhebliches Mobilisierungspotenzial, das ihnen eine früher nicht gekannte »bargaining power« verschafft.

Das führt in Summe dazu, dass die Kommunen Strategien entwickeln müssen, um in dieser vielfältigen Kommunikationslandschaft bestehen zu können. Das Öffnen einzelner Zeitfenster für Beteiligungsangebote zu vorgegebenen Themen oder Vorhaben reicht sicher nicht mehr aus. Stadtpolitik muss, wie Schuppert (2015, S.132) das ausdrückte, als »gover-

nance by and as communication« verstanden werden.

Besondere kommunikative Herausforderungen in Prozessen der Stadtentwicklung

Die Frage, ob und wie Kommunikation ermöglicht und gestaltet werden kann, lässt sich am ehesten beantworten, wenn klar ist, um was es geht (Inhalte/Aufgaben etc.) und wer mitwirkt (Akteure, Beteiligte etc.). Hier steht die Kommunikation in Handlungsfeldern der Stadtentwicklung im Mittelpunkt der Betrachtung. Diese weist in der Tat einige Spezifika auf, die für die Kommunikation von erheblicher Bedeutung sind:

(a) Nahezu alle Aufgaben der Stadtentwicklung bedürfen des Zusammenwirkens verschiedener Akteure. Das ergibt sich schon aus gesetzlichen Vorgaben (etwa zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung). Darüber hinaus hat es sich – z. B. für die städtebauliche Entwicklung – vielfach als sinnvoll erwiesen, auch Grundstückseigentümer und potentiell Bauwillige (Investoren, Entwickler, Wohnungsunternehmen) frühzeitig einzubeziehen: Da die Gemeinde in der Regel nicht selbst baut, ist sie auf die Mitwirkungsbereitschaft derer angewiesen, die die Planinhalte umsetzen sollen. Das gilt in ähnlicher Weise für eine Vielzahl von Aufgabefeldern, in denen die Kommunen lediglich über rahmensetzende Kompetenz, nicht aber über die Ressourcen zur Umsetzung verfügen.

Je komplexer die Aufgabe ist, umso größer und differenzierter werden der Akteurskreis und damit auch die Verteilung von Verantwortlichkeiten. Die Untersuchungen von Fugmann u. a. (2018) illustrieren dies für verschiedene Aufgaben der Stadtentwicklung anschaulich. In allen diesen Fällen sind an der Kommunikation nicht nur zwei »Parteien« beteiligt, sondern es interagieren Viele mit Vielen. Die Kommunikation ist also nicht bi- sondern multilateral. Wenn aus dieser Vielfalt ein Ausschnitt herausgegriffen wird – zum Beispiel die Bezüge zwischen städtischen Öffentlichkeiten, Verwaltung und Politik – stellt sich also immer auch die Frage, auf welchen Wegen die parallel verlaufenden Verständigungsprozesse in dieses kommunikative Dreieck hinein vermittelt werden können.

(b) Neben Akteursvielfalt und Multilateralität der

Kommunikation muss noch auf die lange Dauer vieler Entwicklungsprozesse hingewiesen werden. Um noch einmal im städtebaulichen Handlungsfeld zu verbleiben: Die Entwicklung eines neuen Quartiers kann leicht zwei Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Die üblicherweise durchgeführten Dialogprozesse mit der Öffentlichkeit hingegen erstrecken sich nur über kurze Phasen von zumeist wenigen Monaten. Das heißt auch: Die »dialogische Optimierung« vergleichsweise kurzer Sequenzen sagt wenig über die kommunikative Qualität des gesamten Prozesses aus – wie das auch in den eingangs beschriebenen Praxiserfahrungen zum Ausdruck kommt. In solchen Zusammenhängen stellt sich dann also zum Beispiel die Frage nach den kommunikativen Optionen außerhalb der explizit partizipativen Phasen.

(c) Kommunikationsbedarf resultiert allerdings nicht nur aus der Aneinanderreihung einzelner Planungs- und Umsetzungsprozesse (mit jeweils definiertem Beginn und Ende), sondern wesentlich auch aus dem alltäglichen Leben in der Stadt: Die Nutzung der öffentlichen Räume, die soziale Entwicklung in der Nachbarschaft, die Veränderung der Umweltsituation und vieles mehr können zu Informations- und Erörterungsbedarf seitens der Stadtbevölkerung ebenso führen wie – zum Beispiel – das Bemühen der Stadtpolitik, auf das Mobilitätsverhalten der Bewohnerinnen und Bewohner einzuwirken. Auch hier stellt sich dann die Frage, welche kommunikativen Optionen zur Verfügung stehen, um sich wechselseitig zu erreichen.

2. Infrastruktur lokaler Kommunikation: Auf vielen Wegen zu einem »verlässlichen Zusammenwirken«

Aus der Vielfalt der oben genannten Aspekte ergibt sich bereits unmittelbar die Frage, auf welchen Wegen ein – wie es im Titel einer Publikation der Allianz Vielfältige Demokratie (2017) heißt – »verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft« in den Kommunen bewirkt werden kann. Kommunikation spielt dabei zweifellos eine wesentliche Rolle – und zwar eine, die über einzelne Verfahren und punktuelle Anlässe hinaus gewährleistet ist und »Fühlungnahme« ebenso wie wechselseitige Responsivität möglich macht.

Vor allem auf diese Weise kann, so ist zu vermu-

ten, ein wichtiger Beitrag zur Wiedergewinnung von (wechselseitigem) Vertrauen geleistet werden. Daher lautet die für Forschung und praktisches Handeln gleichermaßen wichtige Frage: Was folgt daraus? Was kann das heißen? Welche Optionen gibt es – und wie werden sie genutzt?

Auf die Frage nach den Optionen und Möglichkeiten gibt es bereits zahlreiche Antworten. Einige Beispiele:

In deutschen Kommunen wurden in den letzten Jahren vielfach Leitlinien oder Satzungen zur Bürgerbeteiligung (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie 2017, Krüger 2018) erarbeitet (s. auch Kapitel 3). Sie dienen vor allem der verfahrensübergreifenden Qualitätssicherung von Partizipationsangeboten.

Häufig werden in diesem Zusammenhang ergänzende organisatorische und institutionelle Maßnahmen ergriffen (verwaltungsinterne Koordination und Weiterbildung, Evaluierungsverfahren, Bereitstellung von Personal und Budgets, Beiräte), um die Umsetzung der Leitlinien sicherzustellen.

Auch sog. Vorhabenlisten, die die interessierte Öffentlichkeit über demnächst von der Kommune beabsichtigte Planungen und Projekte informieren und so auch auf frühzeitig Beteiligungsanlässe aufmerksam machen, finden (nicht nur) in diesem Zusammenhang Anwendung.

Viele dieser Angebote kommunaler Informationsarbeit nutzen bereits intensiv die Möglichkeiten digitaler Kommunikation (vgl. hierzu auch: Klemme u. a. 2017, zu den möglichen Wirkungen der Coronakrise in diesem Kontext: Becker 2020). Das gilt auch für das Eröffnen von Kommunikationskanälen, die sich aus der Stadtgesellschaft vor allem an die Administration richten:

Zunächst hatten diese Angebote vorrangig Funktion und Form von »Mängelmeldern« (ggf. als Teil des Beschwerdemanagements). Inzwischen bieten sie aber – als »Anliegenmelder« – auch Möglichkeiten, Anregungen und Hinweise anderer Art unabhängig von einzelnen Beteiligungsangeboten zu äußern.

Nächste Schritte auf diesem Wege bestehen in interaktiven Stadtportalen, die nicht nur Tourismus- und

Bürgerinformationen bieten, sondern auch bidirektionale Kommunikation zulassen (etwa mein.berlin.de u.v.a.m.) und z. B. auch Vorhabeninformationen mit Feedbacks und Anliegenfunktionen integrieren.

Besondere Aufmerksamkeit genießt derzeit – auch in der Forschung – die Frage nach der Rolle sozialer Medien in der lokalen Kommunikation (vgl. u. a. Becker/Schnur 2020, Cassini Consulting u. a. 2016, Cetin u. a. 2020, Fehring/Solmecke 2018, Schuppert 2019). Deren (wachsende) Bedeutung ist unbestritten, sollte jedoch nicht dazu führen, dass man andere Aspekte lokaler Kommunikation außer Acht lässt.

Für die Interaktion der Stadtgesellschaft mit der Verwaltung sind aber auch weiterhin nicht-digitale, personengebundene Mittel und Wege von Bedeutung.

Das gilt z. B. für die in zahlreichen Kommunen vorhandenen Beauftragten für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Sie firmieren unter verschiedenen Bezeichnungen (Stabsstellen, Ombudsleute etc.), sind sehr unterschiedlich mit Personal und Ressourcen ausgestattet und haben unterschiedliche Befugnisse in Bezug auf andere Verwaltungseinheiten (dazu mehr in Kap. 3).

Darüber hinaus gibt es in zahlreichen Kommunen dauerhafte Ausschüsse oder/und Beiräte für Beteiligung, die z. T. dem Rat zugeordnet sind. Auch hier sind sowohl die Bezeichnungen, als auch die Zuständigkeiten und Rechte unterschiedlich.

Von großer Bedeutung sind Akteure, die zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik angesiedelt sind. Zu nennen sind hier auf der gesamt-städtischen Ebene Bürgerbüros wie in Hannover, Potsdam oder Köln (z. B. Hoffmann/Schöffmann 2019), die z. T. auch explizit mit thematischen Schwerpunkten in der Stadtentwicklung agieren. Zahlenmäßig aber von deutlich größerer Bedeutung sind stadtteilbezogene Akteure – etwa Einrichtungen des Quartiersmanagements, Stadtteilkümmerner, Stakeholder-Manager und viele andere.

Kommunikationsmöglichkeiten an der Schnittstelle von Stadtgesellschaft und Kommunalpolitik werden wissenschaftlich in jüngerer Zeit selten thematisiert, obwohl sie doch von großer Bedeutung für das Wie-

dergewinnen von Vertrauen sein könnten. Das gilt z. B. für

- die Rolle von Stadtteil- oder Bezirksvertretungen. Mit Blick auf die oben angesprochene »Basisferne« der Politik können sie insbesondere in Großstädten wegen ihres Lokalbezugs von großer Bedeutung sein. Sie sind u. a. auch die erste Anlaufstelle für Bürgeranträge, soweit diese nur teilräumlichen Belange betreffen.
- die Frage nach der Nutzung vieler in den Gemeindeordnungen enthaltener Regelungen zu Ortsbeiräten, Fragestunden, Bürgersprechstunden, Gemeindeversammlungen, Einwohnerantrag etc. (vgl. dazu eine länderspezifische Übersicht in Allianz Vielfältige Demokratie 2017, sowie Tischer 2017)
- die Rolle von Politikerinnen und Politikern auf allen Ebenen kommunaler Politik. Wie nehmen sie Anliegen der Stadtgesellschaft wahr, wie reagieren sie etc.? Die Ratsmitglieder und der/die Oberbürgermeister/in halten z. B. regelmäßig Sprechstunden für Bürgerinnen und Bürger ab, nutzen darüber hinaus aber auch andere Kommunikationswege (z. B. soziale Medien etc.).

Diese Aufzählung ist keineswegs vollständig. So beinhaltet sie z. B. noch nicht die vielen informellen und/oder ortsspezifischen Kommunikationsmöglichkeiten, etwa regelmäßig durchgeführte »Dämmerschoppen-Dialoge« »Bürgertreffs«, »Zukunftsspaziergänge«, »Nachbarschaftsgespräche« etc. Ebenfalls fehlen noch die zivilgesellschaftlichen (Selbst-)Organisationen, die gleichfalls für die Kommunikation mit Politik und Verwaltung genutzt werden können (z. B. Runde Tische des Handwerks, Interessengemeinschaft von Einzelhändlern, Bürgerforen etc.). Und selbst Formen nachbarschaftlicher digitaler Kommunikation (vgl. Becker/Schnur 2020) können, wie die Praxis zeigt, als Quelle von Informationen über Befindlichkeiten in lokalen Gemeinwesen genutzt werden.

Zudem wird man eine solche Übersicht auf vielfache Weise anders gliedern oder differenzierter strukturieren können.

Aber auch schon in dieser Form wird deutlich: Das

Spektrum der Möglichkeiten, die Bezüge zwischen Stadtgesellschaft, Verwaltungen und Stadtpolitik kommunikativ zu gestalten – und so in Kontakt zu kommen oder auch zu bleiben – ist breit und vielfältig.

Alle diese Möglichkeit eint vor allem folgende Merkmale: Sie

- werden nicht nur für einzelne Anlässe – also zeitlich und sachlich begrenzt – geschaffen,
- werden verlässlich, das heißt: permanent oder regelmäßig wiederkehrend »vorgehalten«,
- sind also anlassunabhängig und/oder verfahrensübergreifend nutzbar.

Das legt den Gedanken nahe, hier von einer Art kommunikativer »Infrastruktur« zu sprechen (so etwa das Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015b, Hoffmann/Schöffmann 2019). In der Tat lässt die Etymologie des Wortes dies zu: »Infra« bedeutet unterhalb und »Structura« Zusammenfügung – und das kann, folgt man der Wikipedia, auf »Anlagen, Institutionen, Systeme und nicht-materielle Gegebenheiten« bezogen werden. Besonders die beiden ursprünglichen (lateinischen) Wortelemente sind in unserem Zusammenhang aufschlussreich:

»*Infra*« verweist auf etwas »Darunterliegendes«, in diesem Fall also auf eine Art kommunikativen Unterbau, eine Grundausstattung, die für verschiedenste kommunikative Zwecke nutzbar ist – und etwa auch einzelnen Verfahren, wie dies z. B. bei den Leitlinien der Fall ist, eine Grundlage gibt.

»*Structura*« macht deutlich: Es geht vor allem um das Zusammenwirken verschiedener Elemente. Erst als »Zusammenfügung« erfüllen sie den ihnen zugedachten Zweck. Ganz wie bei technischen Infrastrukturen (z. B. im Bereich der Energieversorgung Elemente der Erzeugung, Speicherung, Verteilung, Einsparung, Steuerung etc.) sind auch die hier betrachteten kommunikativen Elemente jeweils für sich genommen wenig hilfreich. Erst in verschiedenen Konstellationen können sie ihren Zweck erfüllen: Sicherstellen, dass man im »Dreieck« von Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik gewiss sein kann, einander zu erreichen, kurzum: im Kontakt zu treten oder auch zu bleiben.

Der Begriff der Infrastruktur wird hier weiter als gewöhnlich gefasst. Es geht bei den Optionen und Möglichkeiten der Kommunikation nicht nur um einen materiellen Begriff, der Schienen oder Straßen, Röhren oder andere Leitungen umfasst, durch die etwas fließt (van Laak 2018, S. 13), sondern Infrastruktur wird in dieser Forschungsskizze verstanden »als alles Stabile, das notwendig ist, um Mobilität und einen Austausch von Menschen, Gütern und Ideen zu ermöglichen« (ebd.). Womit die Frage aufgeworfen ist, wie es in der Praxis um die Zusammenhänge von kommunikativem Unterbau und dem Zusammenwirken verschiedener Elemente steht – und wie sie für konkrete Aufgaben nutzbar wären und tatsächlich genutzt werden...

3. Zum Beispiel: Vorhabenlisten und Beauftragte für Bürgerbeteiligung in den Kommunen

Seit Beginn der 2010er-Jahre sind kommunale »Leitlinien« für kommunale Bürgerbeteiligung in das Zentrum der Fachdiskussion gerückt. Darin spiegelt sich die Bedeutung wider, die solche »Regelwerke« inzwischen in der Praxis haben: In der laufenden Sammlung »kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen der Bürgerbeteiligung« (s. Link im Anhang) werden Anfang 2021 knapp 100 Kommunen genannt, »in denen Regelungen und Handlungsempfehlungen zur kommunalen Bürgerbeteiligung existieren oder geplant sind« (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015a, vgl. zu einer Zusammenstellung auch Krüger 2018).

Ein wesentlicher Bestandteil der meisten Leitlinien sind so genannte »Vorhabenlisten«, mit denen über aktuelle Pläne und Projekte der Kommunen informiert wird.

Ebenfalls im Zusammenhang mit Leitlinien stehen diverse Koordinations- und Bündelungsbemühungen – etwa in Form von Beauftragten (oder Stabsstellen etc.) für Bürgerbeteiligung.

Beide, Vorhabenlisten wie Beauftragte, können als verfahrensübergreifende Elemente einer verlässlichen Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten verstanden werden. Daher werden sie hier als Beispiele einer solchen »Infrastruktur« kurz beschrieben und kommentiert,

um exemplarisch Ausgangspunkte für die weitere Auseinandersetzung mit verfahrensübergreifenden Kommunikationsmöglichkeiten und ihrer Anwendung in Handlungsfeldern der Stadtentwicklung zu verdeutlichen.

Die empirischen Grundlagen hierfür wurden im Rahmen einer Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn nicht nur für die Stadt Bonn selbst, sondern auch für die fünf Referenzstädte Darmstadt, Dortmund Heidelberg, Mannheim und Wiesbaden in den Blick genommen (Lobeck/Wiegandt 2020). In Interviews mit Verantwortlichen aus den jeweiligen Verwaltungen wurden Eindrücke zur Umsetzung der beiden Elemente gesammelt.

Fallstudien: Sechs Kommunen im Schnelldurchlauf

Zunächst stellen wir die entsprechenden Aktivitäten in den sechs untersuchten Städten stichwortartig vor (jeweilige Links im Anhang) und fassen dann im Querschnitt erste Beobachtungen zusammen.

Bonn

Als Kernelement der »Leitlinien Bürgerbeteiligung« wird eine Vorhabenliste u. a. in Form einer interaktiven Karte auf einer eigens eingerichteten Webseite »Bonn macht mit!« geführt. Unterschieden werden Vorhaben, in denen eine »standardisierte«, also gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung durchgeführt wird, von Vorhaben, in denen eine „komplexe“ Beteiligung notwendig erscheint. Diese komplexe Beteiligung ist in der Regel umfangreicher und wird in Bonn vom Beirat Bürgerbeteiligung sowie vom Bürgerausschuss begleitet. Allgemeine Kriterien für die Aufnahme in die Vorhabenliste sind in den »Leitlinien Bürgerbeteiligung« formuliert.

Zudem wurde eine »Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung« eingerichtet, die direkt der Oberbürgermeisterin unterstellt ist und als zentraler Ansprechpartner für Verwaltung und Politik dient. Die Koordinierungsstelle soll sie zu Fragen der Initiierung, Umsetzung und Auswertung von Beteiligungsprozessen beraten. Zugleich ist die Koordinierungsstelle Anlaufstelle für interessierte Einwohnerinnen und Einwohner sowie Geschäftsstelle für die Beratung und Unterstützung des Beirats Bürgerbeteiligung.

Darmstadt

Geplante Projekte der Stadt werden in einer Vorhabenliste in Steckbriefen beschrieben. Auf die Liste kommen Vorhaben, bei denen ein Gestaltungsspielraum existiert. Sofern nicht bereits Bürgerbeteiligung geplant ist, kann sie nach der Einstellung neuer Projekte von Bürgerinnen und Bürgern innerhalb einer bestimmten Frist angeregt werden.

In Darmstadt ist das »Büro der Bürgerbeauftragten« wie in Bonn direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt. Die Mitarbeiterinnen verstehen ihr Büro als eine »kleine, schnittige und wendige« Institution in der Verwaltung. In ihrer Zuständigkeit liegen zudem das Beschwerdemanagement mit Bürgertelefon und Lokale Agenda 21.

Dortmund

Die Vorgehensweise in Dortmund unterscheidet sich von den anderen untersuchten Städten dadurch, dass hier weder Vorhabenlisten noch Leitlinien existieren – man aber dennoch in der Stadtverwaltung von einem hohen Stand der Beteiligungskultur ausgeht. Diese findet u. a. dadurch ihren Ausdruck, dass so genannte Masterpläne zu fast allen gesellschaftlich relevanten Themen (u. a. Mobilität, Wissenschaft, Einzelhandel, Energiewende, Klimaschutz) wie auch integrierte Entwicklungskonzepte für alle 12 Stadtbezirke in intensiven dialogorientierten Prozessen erarbeitet wurden.

Zudem ist im Amt des Oberbürgermeisters der Geschäftsbereich »Bürgerinteressen und Zivilgesellschaft« angesiedelt. Hier werden Anregungen und Beschwerden aufgenommen, Beteiligungsprozesse mitgestaltet und Bürgerinitiativen bei der Teilhabe am Willensbildungsprozess von Politik und Verwaltung unterstützt.

Heidelberg

Als eine der ersten Städte in Deutschland wurde in Heidelberg schon 2012 eine Vorhabenliste (zusammen mit Leitlinien »für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung«) eingeführt. Aktuell umfasst die Liste mehr als 110 städtische Projekte und hat den Anspruch, den Dialog zwischen Stadt und Bürgerschaft zu fördern und die Mitgestaltung bei Projekten und

Vorhaben zu erleichtern.

Eine Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung im Amt für Stadtentwicklung und Statistik berät und unterstützt Bürgerschaft, Stadtverwaltung und -politik bei der Mitwirkung an Beteiligungsprozessen.

Mannheim

Die Vorhabenliste Mannheims wird zweimal im Jahr aktualisiert und umfasste im November 2020 etwas mehr als 100 Vorhaben. Sie zeichnet sich durch eine übersichtliche graphische Gestaltung aus, die den Bürgerinnen und Bürgern – gesamtstädtisch und teilträumlich – den Zugang zu Informationen über die Vorhaben erleichtert.

Ein »Team Bürgerschaft und Beteiligung« in einem neu geschaffenen Fachbereich »Demokratie und Strategie« hat die Aufgabe, »die Qualität der Bürgerbeteiligungsprozesse zu sichern«.

Wiesbaden

Wie bei den meisten der hier dargestellten Kommunen gibt es in Wiesbaden (seit August 2017) auch ein zentrales Beteiligungs-Portal. In dessen Kontext wird auch eine Vorhabenliste geführt.

Auch in Wiesbaden gibt es eine beim Oberbürgermeister angesiedelte Verwaltungseinheit (»Stabsstelle Wiesbadener Identität. Engagement. Bürgerbeteiligung«), deren Aufgaben es ist, »die Themen Identität und bürgerschaftliches Engagement sowie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Prozessen der Stadt Wiesbaden zu verbinden und aktiv in die Bürgerschaft Wiesbadens und in die Verwaltung hinein zu tragen«.

Im Querschnitt: Erste Befunde zu zwei Bausteinen kommunikativer Infrastruktur

Vorhabenlisten, Beteiligungsbeauftragte und Leitlinien, die vielfach einen Rahmen um Beides bilden, sind zweifellos Bausteine örtlicher Kommunikation, die im oben beschriebenen Sinne infrastrukturelle Funktionen haben: Sie bilden die Grundlage für verschiedenste Beteiligungsprozesse (»infra«). Und sie hängen eng mit anderen kommunikativen Elementen zusammen (»structura«).

Einige Befunde und offene Aspekte, die sich im Rahmen der Interviews zur Handhabung dieser Instrumente ergaben, fassen wir im Folgenden kurz zusammen.

Vorhabenlisten

Öffentliche Listen, auf denen verzeichnet wird, was die städtischen Entscheidungsträger an Vorhaben mit Beteiligungsprozessen planen – so könnte man Vorhabenlisten alltagssprachlich definieren. Viele Kommunen nutzen dieses Instrument der Information der Öffentlichkeit, das allen Interessierten ermöglicht, frühzeitig zu erkennen, dass der Akteur Stadt einen bestimmten städtischen Raum, ein bestimmtes Thema zu bearbeiten gedenkt.

Wer kommuniziert mit wem? Hier kommunizieren die kommunalen Entscheidungsträger in Richtung Bürgerschaft – one way. Die Listen werden von der Kommune initiiert und mit Informationen versehen. In der Praxis scheint das nicht immer reibungslos zu funktionieren: Ob ein/e Beauftragte/r für Beteiligung bei jeder Maßnahme wieder mühsam Informationen zusammensammeln muss oder ob sich die Liste automatisiert aus datenbankähnlichen Verzeichnissen, die dezentral gepflegt werden, erstellt, macht für die eingesetzten Ressourcen und gegebenenfalls aufgrund der Vollständigkeit von Informationen auch für die Nutzbarkeit einen Unterschied.

In der Regel sehen die im Internet präsentierten Vorhabenlisten innerhalb des Instruments keine Reaktionsmöglichkeiten (Kommentar/Frage etc.) vor. Es gibt jedoch Ausnahmen (etwa Wiesbaden – u. a. per Blog).

Was wird kommuniziert? Beim Blick in die Listen und Karten der erfassten Städte scheint es sich ganz überwiegend um Vorhaben aus den Bereichen Bauen, Planen und Stadtentwicklung zu handeln: Baupläne und ihre Änderung bilden z. B. einen Schwerpunkt, daneben Baumaßnahmen der Kommune (Brücken, Schulen, Freiflächen etc.), Maßnahmen im Verkehrsbereich und strategische Pläne und Konzepte. Vereinzelt finden sich aber auch Themen wie Müllvermeidung, Inklusion/soziale Lage, Gleichstellung, Bürgerhaushalt etc.

Das wirft zunächst die Frage auf, warum dies so ist.

Ist diese Schwerpunktsetzung z. B. auf gesetzliche Verfahrensvorschriften (z. B. zur Bauleitplanung) oder auf unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft verschiedener Ressorts zurückzuführen? Oder sind andere Gründe maßgeblich? Zudem ist auch nach der Schwelle zu fragen, die eine Aufnahme in die Vorhabenliste vom laufenden Geschäft der Verwaltung trennt. Spielt etwa der Umfang von Maßnahmen eine Rolle (überspitzt formuliert: Soll in Zeiten des Klimawandels jede Baumpflanzung oder -fällung verzeichnet werden?). Was ist so relevant oder so umfangreich, dass es sich um eine politisch zu bewertende Entscheidung handelt? (Beispielsweise können Baugenehmigungen nach §34 BauGB erheblichen Protest auslösen, auch wenn sie häufig von der Verwaltung ohne Beteiligung der Politik entschieden werden).

Wann wird kommuniziert? Im Rahmen von Beteiligungsverfahren wird von Seiten der Bürgerinnen und Bürger immer wieder bemängelt, erst zu spät von einem Vorhaben erfahren zu haben. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt, ein Vorhaben auf die Vorhabenliste zu stellen: Wann ist es einerseits so konkret, dass Bürgerinnen und Bürger eine Vorstellung entwickeln können von einer möglichen direkten persönlichen Betroffenheit oder indirekten Betroffenheit über Wertvorstellungen und Einschätzungen zum Gemeinwohl? Wann ist es andererseits noch so offen, dass auch wesentliche Richtungsentscheidungen noch beeinflusst werden können?

Wie wird kommuniziert? Welche Informationen sind in welcher Sprache mit welcher Aktualität in welcher Aufbereitung in welchen Medien verfügbar? Die Notwendigkeit einer verständlichen Sprache für unterschiedliche Zielgruppen ist hier grundsätzlich unbestritten, in der Praxis aber nur selten anzutreffen. Die Konsistenz und Verständlichkeit von Informationen, die mit anderen Quellen (Beteiligungsplattformen, Plänen, Entscheidungen, ...) vernetzt sind, sowie ihre Aktualität sind darüber hinaus von entscheidender Bedeutung für den Nutzen. Wenn Bürgerinnen und Bürger bei Interesse an einem Vorhaben erst eigene Recherchen starten müssen, um die notwendigen Informationen zusammen zu suchen, ist die Wirksamkeit dieses Elements überschaubar. Auch die Art der Strukturierung von Informationen hat einen Einfluss auf ihren Nutzen. Eine Aufbereitung nach Kriterien

wie etwa Themenfeld, Raumbezug, Volumen oder Zeithorizont ist allerdings nicht überall verfügbar. Und nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob über die Bereitstellung der Informationen im Internet (die zum Standard zu gehören scheint) auch z. B. Printprodukte erstellt und mit ihnen tatsächlich digital nicht-affine Bevölkerungsgruppen erreicht werden.

Beteiligungsbeauftragte

»Beauftragte«, »Koordinationsstellen«, »Ombudsleute« oder noch ganz anders können diese institutionellen Akteure benannt sein. Sie bilden eine Art Scharnier zwischen der Innen- und Außenwelt städtischer Verwaltungen – und sind zumindest potentiell ein wichtiges Element im kommunikativen Dreieck von Administration, Politik und Stadtgesellschaft.

Wer kommuniziert mit wem? Beteiligungsbeauftragte sind in den von uns untersuchten Fällen durchweg Teile der Stadtverwaltung – entweder direkt bei den Oberbürgermeisterinnen bzw. Oberbürgermeistern angesiedelt oder einem Fachamt zugeordnet. Außerhalb der erfassten Beispiele gibt es allerdings Ausnahmen: So existieren in Potsdam (Werkstadt für Beteiligung), Köln (Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung) und Hannover (Bürgerbüro Stadtentwicklung) Einrichtungen, die ganz oder teilweise zivilgesellschaftlich getragen werden.

Aus dieser Zwischenposition heraus ergeben sich doppelte kommunikative Bezüge – einerseits zur Binnenwelt der Verwaltung und andererseits zum gesellschaftlichen Umfeld. Die Gewichtsverteilung scheint hier durchaus unterschiedlich zu sein. Wenn nicht alles täuscht, bildet der Kontakt in die Verwaltung hinein häufig einen Schwerpunkt.

Die Beauftragten sind jeweils Sender und Empfänger, dienen also als Ansprechpartner, wirken jedoch auch aktiv in die jeweiligen Felder hinein. Durch die Position an einer Schnittstelle ist grundsätzlich auch die Initiierung von unmittelbarer Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltungsstellen möglich. Im Regelfall scheinen die Beauftragten aber eher (Ver-)Mittler zu sein, also eine kommunikative Brückenfunktion wahrzunehmen.

Häufiger geraten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter solcher Einrichtungen jedoch »zwischen die

Fronten«, indem sie bürgerschaftliche Anliegen und Aktivitäten unterstützen, die sich womöglich gegen Vorhaben aus der eigenen Verwaltung richten.

Was wird kommuniziert? Inhaltlich sind die Aufgaben einer Koordinierungsstelle die Information über Beteiligungsmöglichkeiten und -regeln sowie über die Unterstützung, die von Seiten der Koordinierungsstelle dabei geleistet werden kann. Diese Unterstützung kann nach innen wie nach außen angeboten werden. Sowohl Fachämter als auch Bürgerinnen und Bürger sollen von einer Koordinierungsstelle bei der Gestaltung und Organisation von Beteiligung unterstützt werden. Auch Evaluierung, Lernen von Erfahrungen und Schulung können zu den Aufgaben gehören. Allerdings wird die Unterstützung nach innen nicht immer von allen Fachverwaltungen gewünscht. Insbesondere Planungsverwaltungen scheinen ein solches Angebot oft als Einmischung zu verstehen, da sie schon seit längerem selbst Beteiligungsprozesse (z. B. nach BauGB) durchführen.

Wann wird kommuniziert? In ihrer Rolle als »Empfänger« gegenüber der Stadtgesellschaft reagieren die Beauftragten auf Anliegen und Konflikte, bestimmen also den Zeitpunkt ihres Einsatzes nicht selbst. Das ist dann anders, wenn sie verantwortlich an der Gestaltung von Beteiligungsprozessen mitwirken und so zum Beispiel auf die Einhaltung des Gebots der »Frühzeitigkeit«, das in allen Leitlinien eine wichtige Rolle spielt, achten können.

Wie wird kommuniziert? Ombudsleute, Beauftragte, Stabstellen für Beteiligung etc. bedienen sich in der Kommunikation aller Medien. Dabei spielt das Gespräch, der persönliche Kontakt eine zentrale Rolle. Dazu kommt die Aufgabe, das Beteiligungsanliegen – die Gründe, Formen, Optionen und Leitlinien – selbst zu kommunizieren. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, dass eine Sprache genutzt wird, die von möglichst vielen verstanden wird.

Nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen einer Stabsstelle ist es in der eigenen Verwaltung schwieriger als bei den Bürgerinnen und Bürgern, den Nutzen der Bürgerbeteiligung zu vermitteln. Es wurden deshalb mit den einzelnen Dezernaten in der Verwaltung Gespräche geführt, um zu verdeutlichen, dass Bürgerbeteiligung die Verwaltungsarbeit verbessern kann. Es wird aber argumentiert, dass in

einzelnen Dezernaten das Personal für Beteiligungsprozesse zu knapp sei und die Mehrarbeit kaum geleistet werden könne. Die Stabsstelle motiviere die Verwaltungsmitarbeiter, indem sie deutlich mache, dass mit Beteiligung gute Verwaltungsarbeit auch dokumentiert werden könne. Beteiligung solle als Chance verstanden werden, mit Stolz auf die eigene Arbeit aufmerksam zu machen. Beteiligung werde von der Stabsstelle offensiv und nicht defensiv vertreten.

Umfassend eingesetzt, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und alle oben genannten Aspekte erfüllend scheint eine Einrichtung eines/einer Beauftragten die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft deutlich verbessern zu können. Klare Verantwortlichkeiten und Ansprechpartner/innen erleichtern die Kommunikation erheblich. Wenn darüber hinaus Unterstützungen für Fachämter und die Bürgerschaft bereitgestellt werden, kann sich die Wahrscheinlichkeit einer gelingenden Kommunikation erhöhen. Nicht zu unterschätzen ist scheinbar, dass allein die Einrichtung einer solchen Verwaltungseinheit den Stellenwert des Themas betont und damit den politischen Diskurs über Beteiligung beeinflusst.

Ob die reibungsreiche Zwischenstellung solcher Einrichtungen durch eine Konstruktion mit größerer Distanz zur Fachverwaltung oder eine Doppelbesetzung dieser Rolle (wie in Köln und Potsdam) die Arbeit erleichtern und Glaubwürdigkeit von Seiten der Bürgerschaft steigern könnte, wäre zu diskutieren.

Erste Folgerungen

Will man auf der Grundlage der Beobachtungen in sechs Städten erste übergreifende Erkenntnisse festhalten und vorläufige Folgerungen ziehen, so lässt sich thesenhaft festhalten: Kommunikative Elemente wie die hier exemplarisch betrachtete Vorhabenliste oder die Einrichtung von Stabsstellen bzw. Stellen für Ombudsleute, Beteiligungsbeauftragte etc.

- stehen nicht allein: In diesem Fall wird das z. B. dadurch sichtbar, dass bis auf eine Ausnahme Vorhabenliste wie Beauftragte im Kontext von Leitlinien etc. entstanden und hier auch ihren konzeptionellen Rahmen finden. Zudem sind sie vielfach eingebettet in

Mitmach- oder Beteiligungsplattformen im Internet, die weitere Kommunikationsmöglichkeiten anbieten.

- bewirken jeweils aus sich heraus wenig: Beide Instrumente sind z. B. zentral abhängig von der Mitwirkungsbereitschaft großer Teile der kommunalen Administration und von darauf aufbauenden Organisationsabläufen z. B. für Informationsbeschaffung, Ansprechmöglichkeiten, Evaluation etc.
- beziehen sich vorrangig oder ausschließlich auf die Kommunikation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Die Fühlungnahme zwischen Bürgerschaft und lokaler Politik kann auf diesem Wege kaum erreicht werden.
- sind wenig »responsiv« und in ihrer Handhabung eher »top-down« angelegt: Die Themen sind politisch bzw. administrativ vorgegeben und zu ihnen werden Informationen angeboten oder Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet.

Das verweist auf einen grundsätzlichen Sachverhalt: Offensichtlich ist, dass eine möglicherweise verbesserte Kommunikation ebenso wenig grundlegende Interessenkonflikte auflösen wie regelmäßig Akzeptanz für Entscheidungen schaffen kann. Wesentlicher aber noch ist die Erkenntnis, dass gelingende Kommunikation auf allen Seiten einer Haltung bedarf, die auf ein Zuhören und ein Verstehen der jeweils anderen Akteure ausgerichtet ist.

Das hat eine doppelte Konsequenz: Es zeigt einerseits, dass man nicht nur das Vorhandensein einzelner Kommunikationsangebote konstatieren kann, sondern auch deren Handhabung beachten muss. Und andererseits kann die erforderliche Haltung in vorgängigen positiven Kommunikationserfahrungen entstehen. Das jedenfalls legen Theorien nahe, wonach gelingende Kommunikation Kommunikation voraussetzt (vgl. etwa Baecker 2005). Praktisch gewendet: Es könnte die Breite und Verlässlichkeit responsiver Kommunikationsmöglichkeiten sein, die Vertrauen schafft und so zur Herausbildung jener Haltung beiträgt, die für gelingende Kommunikation (im Einzelfall) erforderlich ist. Auch aus diesem Grunde liegt es nahe, an allen kommunikativen Schnittstellen zu fragen, wie es dort um die Möglichkeit steht, einander verlässlich zu erreichen und in Kontakt zu bleiben.

4. Mehr in Erfahrung bringen, weiter forschen

Geht man von der Annahme aus, dass die eingangs angesprochene Kluft zwischen Stadtgesellschaft und politischen bzw. administrativen Entscheidern nicht allein durch punktuelle Beteiligungsangebote verkleinert werden kann, sondern vielfältigerer und verlässlicher Interaktionsmöglichkeiten bedarf, dann gilt es also, das gesamte Spektrum der kommunikativen Optionen und ihrer Nutzung in der Praxis in den Blick zu nehmen.

Allerdings ist der bisherige Wissensstand zur kommunikativen Gestaltung der Schnittstellen zwischen lokalen Öffentlichkeiten auf der einen und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite – bezogen auf Prozesse der Stadtentwicklung – in doppeltem Sinne unvollständig:

Potenzial: Was als »Infrastruktur der Beteiligung«, also als verfahrens-übergreifende und anlassunabhängige Möglichkeit der Kommunikation zwischen Öffentlichkeiten und Politik/Verwaltung genutzt werden kann, ist bislang weder vollständig ermittelt noch systematisiert worden.

Nutzung: Der Wissensstand zur Nutzung dieses Potenzials ist entsprechend unvollständig: Wie werden die vorhandenen kommunikativen Möglichkeiten tatsächlich genutzt? Von wem? Auf welche Weise? Unter welchen Voraussetzungen? Und welche Erfahrungen macht man dabei?

Während der erste Fragenkomplex noch überwiegend im Wege von »Desk-top-Research« beantwortet werden kann und sich im Wesentlichen Probleme der Systematisierung und Abgrenzung stellen, bedarf die Suche nach Antworten auf die Nutzungs-Frage einer Arbeit vor Ort, die sich zweier besonderer methodischer Elemente bedient: Sie muss einerseits multiperspektivisch angelegt sein, um die kommunikativen Schnittstellen aus Sicht der wesentlichen »Sender« und »Empfänger« betrachten zu können. Andererseits dürfte eine thematische Fokussierung hilfreich sein, um den spezifischen Akteurskonstellationen und Kommunikationsbedarfen in unterschiedlichen Handlungsfeldern gerecht zu werden und plastisch sichtbar zu machen, welche Themen auf welchem Wege mit wem angesprochen werden.

Aus diesem Grunde schlagen wir eine Konzentration auf Handlungsfelder der Stadtentwicklung vor, deren Besonderheiten oben angesprochen wurden. Szenarien für ihren jeweiligen Einsatz in ausgewählten Fallstudien könnten hier einen interessanten Untersuchungsansatz bieten. So ließe sich – zum Beispiel – fragen, auf welchen Wegen

- alltägliche Anliegen, die sich etwa aus der Nutzung öffentlicher Räume ergeben, ihre Adressaten und Antworten finden,
- eine zivilgesellschaftliche Initiative, die ein Wohnprojekt realisieren möchte, ihr Anliegen an Politik und Verwaltung herantragen und im Dialog weiter entwickeln könnte,
- nach einer typischen, punktuellen Bürgerbeteiligung der weitere Prozess transparent gestaltet und die Beteiligten in Kontakt bleiben könnten,
- die für viele Stadtentwicklungsprozesse typische multilaterale Kommunikation verläuft, vor allem ob und wie deren Parallelität z. B. zur Öffentlichkeit hin vermittelt werden kann.

Ein solches szenariogestütztes Untersuchungselement würde nicht nur zu einer Vergleichbarkeit der oft unterschiedlichen lokalen Situationen beitragen, sondern auch die praktische Bedeutung unterstreichen, die eine Auseinandersetzung mit verfahrensübergreifender, verlässlicher Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten hat.

Literatur

Allianz Vielfältige Demokratie (Hg.) (2017): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_in_Kommunen_verankern.pdf (abgerufen am: 15.02.2021)

Baecker, D. (2005): Form und Formen der Kommunikation, Frankfurt

Becker, A. (2020): Da geht was! Aber bleibt es auch? Eine Diskussion digitaler Kriseninnovationen in Verwaltung, lokaler Demokratie und Zivilgesellschaft, in: vhw werkSTADT 42, Berlin

Becker, A. u. O. Schnur (2020): Die Digitalisierung des Zusammenlebens: Über die Wirkungen digitaler Medien in Quartier und Nachbarschaft, in: Güntner, S. u. C. Hannemann (Hg.): Jahrbuch StadtRegion 2019/2020 – Digitale Transformation, Wiesbaden

Cassini Consulting, KGSt u. Universität Kassel (Hg.) (2016): Wie nutzen Kommunen Social Media?, Kassel, https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IBWL/Veit/Publications/Social-Media-Studie2016_cassini-KGSt-UniKassel.pdf (abgerufen am: 15.02.2021)

Cetin, F., Nell, R. u. A. Schofer (2020): Positiv: Bürger*innen als Freunde? Potenziale von sozialen Medien in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/06_forschung/Digitalisierung/PDF/POSITIV_BuergerInnen_als_Freunde_Steckbriefe.pdf (abgerufen am: 15.02.2021)

Ercan, S. A., Hendricks, C. M. u. J. S. Dryzek (2019): Coping With Communicative Plenty, <https://medium.com/@participediaproject/coping-with-communicative-plenty-8bddd509a262> (abgerufen am: 15.02.2021)

Fatke, M. (2017): Die Politik des Gehörtwerdens: Zurück zum direktdemokratischen Musterlände?, in: Hörisch, F. u. S. Wurster (Hg.): Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011-2016, Wiesbaden, S. 305-332

Fehringer, D. u. C. Solmecke (2018): Der Social-Media-Leitfaden für Kommunen, Stuttgart/München

Flinders, M. (2015): The Problem with Democracy, in: Parliamentary Affairs 69/2015, S. 181-203

forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (Hg.) (2017): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung (im Auftrag der Stiftung Lebendige Stadt), Berlin, <https://lebendige-stadt.de/pdf/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf> (abgerufen am: 15.02.2021)

Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. u. F. Thissen (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50-Praxisbeispielen, PT_Materialien 40/1, Aachen

Hoffmann, D. u. D. Schöffmann (2019): Infrastruktur für eine gute Beteiligungskultur: das Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 2/2019, S. 1-7

Klages, H. u. A. Vetter (2013): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors 43, Berlin

Klemme, M., Wiegandt, C.-C. u. L. Wiesemann (2017): Online-Partizipation in der Stadtentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung 6/2017, Bonn

Krüger, K. (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. in: vhw werkSTADT 19, Berlin

Kuder, T. (2019): Kommunalpolitik im Wandel. Versuch einer konstruktiven Einordnung im Lichte der Resonanztheorie, in: vhw werkSTADT 30, Berlin

Lobeck, M. u. C.-C. Wiegandt (2019): »Can't buy me trust« – zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2019, S. 289-294

Lobeck, M. u. C.-C. Wiegandt (2020): Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn. Ergebnisbericht

MWEIMH NRW, Ministerium für Wirtschaft, Energie,

Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW (Hg.) (2014): Bürger-Leitfaden. Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren, Düsseldorf, <https://www.bezreg-muenster.de/de/index.html> [abgerufen: 15.02.2021]

Nassehi, A. (2016): Die Wiedergewinnung des Politischen. Eine Auseinandersetzung mit Wahlverweigerung und kompromisslosem Protest. Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hg.) (2015a): Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> [abgerufen am: 15.02.2021]

Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hg.) (2015b): Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame Beteiligungspolitik, Bonn, https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_empfehlungen_kom_beteiligungspolitik_juni2015.pdf [abgerufen am: 15.02.2021]

Remsperger, R. (2011): Sensitive Responsivität, Wiesbaden

Rosa, H. (2018): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung, Frankfurt a. M.

Röhner, J. u. A. Schütz (2013): Ein integratives Kommunikationsmodell nach Hargie und Kollegen, in: Röhner, J. u. A. Schütz (Hg.): Psychologie der Kommunikation, Wiesbaden, S. 39-64

Schnur, O. (2018): Renaissance des Lokalen – Quartiere im Fokus von Wissenschaft und Politik, in: vhw werkSTADT 25, Berlin

Schuppert, G. F. (2015): Governance by Communication, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2015, S. 132-135

Schuppert, G. F. (2019): Konturen einer kommunalen Kommunikationspolitik im Zeichen der Digitalisierung, Berlin (unveröff. Ms.)

Selle, K. (2019a): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Revision, vhw-Schriftenreihe 15, Berlin

Selle, K. (2019b): Wem kann man denn heute noch trauen? Überlegungen zum kommunikativen Kontext von Bürgerbeteiligung in Prozessen der Stadtentwicklung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2019, S. 282-288

Sunstein, C. (2017): #republic. Divided Democracy in the Age of Social Media, Princeton/Oxford

Tiddens, H. C. M. (2014): Wurzeln für die lebende Stadt – Wie wir die Eigenverantwortung von Stadtteilen stärken können und warum diese mehr Wertschätzung verdienen, München

Tischer, J. (2017): Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation. Erscheinungsformen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und ihr Aufwertungspotenzial aus legitimatorischer Sicht, Baden-Baden

van Laak, D. (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft, Frankfurt

Wiebicke, J (2018): Zehn Regeln für Demokratie-Retter. 5. Auflage, Köln

Links (letzter Abruf 14.1. 2021)

Bonn: Bonn macht mit. <https://www.bonn-macht-mit.de>

Vorhabenliste (gesamtstädtisch): https://www.bonn-macht-mit.de/node/1222?keys=&field_map_city_district_value=gesamtstädtisch&field_tags_tid=#dz-content-list

Leitlinien: <https://www.bonn-macht-mit.de/leitlinien-buergerbeteiligung>

Darmstadt

Vorhabenliste: <https://da-bei.darmstadt.de/topic/vorhabenliste#pageid=undefined&sort=created&status=show&number=&title=&attribute3=&attribute4=>

Leitlinien: https://da-bei.darmstadt.de/static/domain/2/Leitlinien_final.pdf

Qualitätskriterien Beteiligung: https://da-bei.darmstadt.de/static/domain/2/711-108_Qualitaetskriterien_der_Leitlinien_zur_Buergerbeteiligung.pdf

Dortmund

Ombudsstelle/Bürgerservice: https://www.dortmund.de/de/rathaus_und_buerger-service/buergerinteressen/ombudsstelle/beteiligungs_informationsrechte/index.html

Präsentation zu Informations- und Beteiligungsrechten: https://www.dortmund.de/media/p/ombudsstelle/Praesentation_Buergerbeteiligung.pdf

Heidelberg

Vorhabenliste: <https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Vorhabenliste.html>

Leitlinien mitgestaltende Bürgerbeteiligung: <https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>

Koordinierungsstelle: <https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/koordinierungsstelle.html>

Mannheim

Vorhabenliste: <https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/vorhaben>

Regelwerk Bürgerbeteiligung: <https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de/inhalte-des-regelwerks-buergerbeteiligung-und-angebote>

Wiesbaden

Vorhabenliste: <https://dein.wiesbaden.de/wiesbaden/de/flexPrjList/51485>

Leitlinien Bürgerbeteiligung: <https://www.wiesbaden.de/rathaus/stadtpolitik/identitaet-und-beteiligung/leitlinien-buergerbeteiligung.php>

Stabsstelle Wiesbadener Identität. Engagement. Bürgerbeteiligung: <https://www.wiesbaden.de/vv/>

[oe/01/141010100000264568.php](https://www.wiesbaden.de/vv/oe/01/141010100000264568.php)

Netzwerk Bürgerbeteiligung: Sammlung »kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen der Bürgerbeteiligung«: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>

11 Empfehlungen zum Weiterlesen

BBSR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2017): Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft, erarbeitet von: C.-C. Wiegandt, M. Lobeck, O. Märker, K. Wolf, J. Häußler u. S. Christ, BBSR-Online-Publikation 28/2017, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-28-2017.html?nn=415910> [abgerufen: 15.02.2021]

Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. u. F. Thissen (2018): Praxis im Blick. Planungs- und Entscheidungsprozesse im »feinen Korn« abbilden. Methodische Überlegungen und inhaltliche Folgerungen, in: RaumPlanung 198 (2-3), S. 8-13

Fuhrmann, R. D. u. M. J. Brunn (2016): »Wetterfeste« Bürgerbeteiligung. Erfolgsfaktoren für die Verstärkung von Beteiligung durch Institutionalisierung auf kommunaler Ebene, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 25 (2), S. 72-79

Gebhardt, L., Klemme, M. u. C.-C. Wiegandt (2014): Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in Zeiten der Digitalmoderne – drei Thesen, in: disP 198, S. 111-120

Hettich, F. u. B. Faller (2019): Umkämpfter Wohnungsbau. Argumentationsstrategien des Widerstands gegen Wohnungsbauvorhaben, in: vdw-Magazin (vdw-online) 1/2019, S. 35-37

Paust, A. (2020): Stay home and participate? Was wir von der Bürgerbeteiligung unter der Kontaktsperre für die Zeit danach lernen können, <https://partizipendium.de/stay-home-and-participate-was-uns-die-buergerbeteiligung-unter-der-kontaktsperre-fuer-die-zeit-danach-lehrt/> [abgerufen: 15.02.2021]

Roth, R. (2019): Breite Beteiligung wagen!, https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumen-te/newsletter_bei-traege/2_2019/nbb_beitrag_roth_190508.pdf (abgerufen: 15.02.2021)

Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, Lemgo

Selle, K. (2017): Partizipation 8.0. Bürgerinnen und Bürger in Prozessen der Stadtentwicklung – ein Blick zurück nach vorn, in: Informationen zur Raumentwicklung 6/2017, S. 12-23

Impressum

vhw-werkSTADT
ISSN 2367-0819

Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Bereichsleiter Forschung: PD Dr. Olaf Schnur

Redaktion

Laura Marie Garb

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
T +49 30 390 473-175
F +49 30 390 473-190
E werkstadt@vhw.de
www.vhw.de

Autoren

Michael Lobeck
Prof. Dr. Klaus Selle
Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der vhw-WerkSTADT sind unter
<http://www.vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/>
kostenfrei herunterzuladen

Titelbildquelle

© Titelillustration unter Verwendung eines Motivs
des Münchner Plan Treffs