

Dialog zwischen Bürgern und Verwaltung Eine Frage des Vertrauens

Florian Dunkel

Häufig liegt bei der Konzeption und Durchführung von Beteiligungsverfahren der Fokus auf deren methodischer Umsetzung, auf die Herstellung von gegenseitigem Vertrauen wird dabei wenig Wert gelegt, dabei ist dies Grundlage für einen konstruktiven Dialog zwischen BürgerInnen und Verwaltung. Durch die Beachtung der bestehenden Informationshierarchien zwischen BürgerInnen und Verwaltung, transparenten Entscheidungsmechanismen, und die Beantwortung der Frage, wer an welcher Stelle eingebunden wird, kann Vertrauen auch während des Beteiligungsprozesses hergestellt werden. Zielführender ist es jedoch bereits im Vorfeld eines solchen Verfahrens gezielt am Vertrauen zwischen den beteiligten AkteurInnen zu arbeiten. Dies spart Zeit und Energie für alle Beteiligten und führt in der Konsequenz zu einem effektiveren Beteiligungsverfahren.



Einleitung

Kaum ein Projekt in der Stadtentwicklung wird in Zukunft ohne BürgerInnenbeteiligung umsetzbar sein. Der dabei geforderte Dialog zwischen BürgerInnen und Verwaltung gestaltet sich in der Praxis jedoch häufig als schwierig. Scheiternde Kommunikation führt dann schnell zu Resignation auf beiden Seiten und zu negativen Einstellungen bezüglich Beteiligungsverfahren insgesamt. So hören wir bei unseren Workshops mit Verwaltungsangestellten immer wieder Aussagen wie, ‚Die Bürger seien nicht kooperativ‘, ‚würden sich nur beschweren, statt konstruktiv mitzuarbeiten‘, ‚hätten von der Materie keinen Ahnung und engagierten sich nur punktuell aber nicht dauerhaft‘ etc. Eine ähnlich negative Stimmung lässt sich häufig auch auf Seiten der BürgerInnen feststellen. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass der grundsätzliche Wille zum Dialog in vielen Fällen durchaus vorhanden ist. Dass es trotzdem häufig nicht zu einem konstruktiven Dialog kommt, liegt aus unserer Sicht nicht in erster Linie an den mangelnden rechtlichen Rahmenbedingungen oder den Methoden, wie die Beteiligung organisiert wird, sondern an einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber der anderen Seite. Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sind aber komplexe Kommunikationsprozesse mit unterschiedlichsten Konfliktlinien, die ohne ein Mindestmaß an Vertrauen nur schwer erfolgreich durchzuführen sind.

Lehren aus dem Ausland

Dieser Befund deckt sich mit den Erfahrungen, die unser Verein CRISP in den letzten zehn Jahren in der Konfliktbearbeitung in Krisen- und Nachkriegsregionen gemacht hat. Hier hat sich für uns gezeigt, dass ein inhaltlicher Dialog zwischen verschiedenen Interessengruppen bzw. Konfliktparteien nur dann möglich ist, wenn vorher unterschiedliche Sichtweisen anerkannt werden und die Bereitschaft besteht, sich auf die Denkweise der anderen Seite einzulassen bzw. diese nachvollziehbar gemacht werden kann.

In der Konfliktforschung ist eine solche schrittweise Bearbeitung eines wie auch immer gearteten Konfliktes weitestgehend anerkannt. So beschreibt beispielsweise Norbert Ropers (vgl. Ropers 2003, S. 4) einen entsprechenden Dialogprozess in folgenden Stufen: Kontakt und Vertrauensbildung · Erzeugung von Empathie · Gemeinsame Analyse von Konfliktthemen · Erste Überlegungen zur Problemlösung · und darauf aufbauend die gemeinsame Implementierung möglicher Lösungen.

Bevor es also um die eigentliche Behandlung der strittigen Thematik geht, sind einige Voraussetzungen bezüglich der Einstellungen beider Seiten zu erfüllen.

Spannungsfelder beachten

Die Um das Vertrauen zwischen BürgerInnen und Verwaltung zu erhöhen, kann es zunächst hilfreich sein drei Spannungsfelder zu beachten, die einer erfolgreichen Kommunikation zwischen den beiden Gruppen häufig im Wege stehen:

- **Informationshierarchien:** Die Verwaltung beschäftigt sich in der Regel seit Jahren in einem professionellen Rahmen mit einer spezifischen Problematik. Dadurch hat sie einen erheblichen Informationsvorsprung, der von BürgerInnen nur schwer aufzuholen ist. Ein Gespräch auf Augenhöhe bzgl. der Sachkenntnis der Materie ist deshalb nur schwer umzusetzen. Trotzdem können BürgerInnen durch die Perspektive von NutzerInnen oder direkt Betroffenen wichtige Aspekte zu einem Planungsprozess beisteuern. Um dies zu ermöglichen, bedarf es allerdings eines bewussten Umgangs mit den Informationshierarchien.
- **Entscheidungskompetenzen:** Häufig ist in Beteiligungsverfahren unklar, wer wann über was entscheidet. Verwaltungen fällt es oft schwer die Entscheidungskompetenzen aus der Hand zu geben und einen klaren Rahmen für Entscheidungen herzustellen. Durch diese Unklarheiten wird dann Misstrauen geschürt, was die Beteiligungsverfahren negativ beeinträchtigt. Wichtig ist aus unserer Erfahrung nicht so sehr, dass die BürgerInnen bei allem mitentscheiden können, sondern vielmehr die Klarheit über was sie entscheiden dürfen und wo die Grenzen eines Verfahrens liegen.
- **AkteurInnenkonstellation:** Eine grundsätzliche Frage ist darüber hinaus oft, wer in einen Beteiligungsprozess an welcher Stelle miteinbezogen wird. Auf Seiten der BürgerInnen gibt es ein breites Spektrum von Hochengagierten bis hin zu Betroffenen, aber nur sporadisch interessierten Menschen. Organisiert man geschlossene Verfahren mit kleinen Gruppen von BürgerInnen kann dies zwar effektivere Prozesse ermöglichen, andererseits kann es auch schnell Misstrauen bei denjenigen erzeugen, die außen vor bleiben. Für alle BürgerInnen geöffnete Verfahren können hingegen schnell zerfasern und haben eine Tendenz eher allgemeine Ergebnisse zu erzeugen. Dazu kommt noch, dass auch seitens der Verwaltung häufig unklar ist, wer eigentlich mit welchen Kompetenzen ausgestattet und für welche Belange zuständig ist. Das ist für die BürgerInnen im Detail dann nur schwer nachzuvollziehen. Hier kann es hilfreich sein, externe Personen als MittlerInnen einzusetzen. Insgesamt gilt es im Vorfeld eines jeden Beteiligungsverfahrens klar zu definieren, welche AkteurInnen wann und an welcher Stelle involviert sind.

Praxisbeispiel: Beteiligungsverfahren Tempelhofer Feld

Anhand eines Praxisbeispiels möchte ich nun kurz darstellen, dass es durchaus hilft, diese drei Spannungsfelder in die Planung von Beteiligungsprozessen miteinzubeziehen, dass dies aber nicht zwangsläufig ausreicht, um genug Vertrauen herzustellen. Als Beispiel dient im Folgenden der Beteiligungsprozess zur Erstellung eines Entwicklungs- und Pflegeplans (EPP) für das Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhofer Feld in Berlin.

Nach dem erfolgreichen Volksentscheid 2014, der eine durch den Senat gewollte Bebauung des Geländes verhindert hat, sollten die BürgerInnen in alle zukünftigen Entwicklungen und Planungen für die Zukunft des

360 ha großen Arealen miteingebunden werden. Nach der Abstimmung standen sich die BebauungsbefürworterInnen in der Senatsverwaltung und die GegnerInnen in den Bürgerinitiativen relativ unversöhnlich gegenüber. Am Ende des Prozesses wurde jedoch ein von allen Seiten mitgetragenes Ergebnis erzielt. Unsere Organisation war hierbei für die prozessbegleitende Konfliktbearbeitung verantwortlich. Außerdem, wurde durch die zuständige Senatsverwaltung eine externe Verfahrenskoordination eingesetzt, die ein umfassendes Beteiligungsverfahren entwickelt hat, welches auf die oben genannten Spannungsfelder wie folgt eingegangen ist:

- Informationsungleichheiten: Zur Entwicklung des EPP, wurden über mehrere Monate wöchentlich thematische Werkstätten durchgeführt. Hier waren neben einer Kerngruppe von etwa 30 engagierten BürgerInnen immer auch die relevanten Senatsverwaltungen präsent, um Anfragen zu beantworten. Informationen konnten eingefordert werden und wurden dann in der Regel sofort oder auf einem der Folgetreffen bereitgestellt. Auf diese Weise konnte ein relativ flüssiger Informationsfluss gewährleistet werden. Jedoch blieb trotz der Bemühungen der Senatsverwaltung bei vielen BürgerInnen das Gefühl, die Verwaltung würde nicht alle relevanten Informationen bereitstellen, bestehen. Dieses grundsätzliche Misstrauen konnte im Prozessverlauf nicht mehr abgebaut werden und führte zu langwierigen Diskussionen.
- Entscheidungskompetenzen: Der Verfahrenskoordination war verantwortlich, den Prozess so zu strukturieren, dass möglichst viele Bedürfnisse unterschiedlicher Akteure in den EPP einfließen. Hierfür wurden im Rahmen der thematischen Werkstätten zwischen BürgerInnen und Verwaltung die einzelnen Aspekte des EPP ausgiebig diskutiert. Jedoch war im Prozessverlauf nicht immer klar, wie aus der Vielzahl der Diskussionsbeiträge ein gemeinsames Endprodukt entstehen sollte. Schließlich wurde der EPP in redaktionellen Kleingruppen zur weitestgehenden Zufriedenheit der meisten Beteiligten zusammengestellt. Die Unklarheit über die Entscheidungsbefugnisse der unterschiedlichen Gruppen während des Prozesses hat aber an vielen Stellen zu Frustration geführt und den Prozess so aus unserer Sicht erheblich gebremst.
- AkteurInnenkonstellation: Von Seiten der Senatsverwaltungen wurden die wöchentlichen Treffen von festen AnsprechpartnerInnen besucht, was in einem starken Maße zur Vertrauensbildung beigetragen hat, aber auch einen entsprechenden Ressourceneinsatz der Verwaltung erforderte. Bezüglich der Frage, wie offen oder geschlossen der Prozess für die BürgerInnen gehalten werden sollte, hat die Verfahrenskoordination versucht einen Mittelweg zu finden. So fanden neben den wöchentlichen Treffen für Hochengagierte zu verschiedenen Themen, direkte Ansprachen der NutzerInnen auf dem Feld durch einen ‚Beteiligungssommer‘ statt. Schwierig war hierbei zu klären, welche Meinungen bei konkurrierenden Ergebnissen der verschiedenen Beteiligungsformate Vorrang haben sollten. Letztlich wurden die Ergebnisse des ‚Beteiligungssommers‘ als Inspirationsquelle für den weiteren Prozess mit den Hochengagierten verstanden, und entsprechend im Rahmen der thematischen Werkstätten in die Textarbeit zum EPP eingebunden.

Da versucht wurde, auf die verschiedenen Spannungsfelder bewusst einzugehen, konnte trotz der schwierigen Ausgangslage ein Ergebnis erzielt werden, das sowohl von der Verwaltung als auch von den BürgerInnen mitgetragen wurde. Allerdings war der Prozess von immer wieder auftretenden Misstrauen geprägt, bei dem es auch zu kleineren Eskalationen kam. Dadurch musste sehr viel Zeit und Energie während des Prozesses darauf verwendet werden, beide Seiten am Tisch zu behalten. So mussten während des Prozesses immer wieder kleinere Brandherde gelöscht werden. Die rein sachliche Auseinandersetzung hat darunter entsprechend gelitten.

Handlungslogiken verstehen – Vertrauen bilden

Dass es trotz aller Versuche um einen konstruktiven Dialog trotzdem immer wieder zu vermeidbaren Konflikten kam, liegt aus unserer Sicht daran, dass versäumt wurde, im Vorfeld des Verfahrens gezielt Vertrauen zwischen den beteiligten AkteurInnen aufzubauen.

Vor allem mangelte es am Verständnis der jeweils anderen Position. Ein Beteiligungsverfahren kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn eine grundsätzliche Einsicht in die Handlungslogiken der anderen Seite besteht. Dies mag auf den ersten Blick banal klingen, stellt aber eine komplexe Herausforderung dar. Denn die jeweils eigenen Betrachtungen der Interessensgruppen sind in der Regel in sich schlüssig und kohärent. Gerade jenen AkteurInnen, die sich intensiv mit einem Stadtentwicklungsprojekt beschäftigen, wie beispielsweise die Verwaltung oder auch BürgerInneninitiativen, fällt ein Blick über den Tellerand der eigenen Argumentationslogik häufig schwer. Sie übersehen dann, dass ihre Sicht in den seltensten Fällen umfassend ist und auch die Sicht der anderen Seiten eine Berechtigung hat. Mit dem Verständnis für die anderen Perspektiven lösen sich die Interessensgegensätze zwar nicht auf, jedoch ist das die Grundvoraussetzung, mit diesen im Prozess konstruktiv umzugehen. Nur wenn man sich das Handeln der anderen Seite in seine Denkweise übersetzen kann, kann man adäquate Kompromisse anbieten. Dies ist umso nötiger, da die Herausforderungen einer modernen und integrierten Stadtentwicklung ein erhöhtes Maß an Kooperation zwischen unterschiedlichsten Akteuren erfordern.

Vor allem ist dies aber die Basis für die weitere Zusammenarbeit. Jeder gefundene Kompromiss wird letztlich nur dann wirksam und tragfähig sein, wenn sich die beteiligten Akteure gegenseitig vertrauen, dass die Einigungen von der anderen Seite umgesetzt werden. Ansonsten kommt es zu Verzögerungstaktiken und Versuchen, über den Umweg der Umsetzung erneut die eigenen Interessen durchzusetzen.

Vertrauensbildende Maßnahmen sollten deshalb bei Bedarf einem Beteiligungsprozess stets vorangestellt werden. Diese können sowohl im direkten Austausch zwischen den Interessensgruppen, wie auch durch Sensibilisierungsmaßnahme für einzelne AkteurInnen durchgeführt werden. Planspiele und andere Methoden, die einen Perspektivwechsel ermöglichen, können hierfür sinnvoll sein.

Zum Autor:

Florian Dunkel ist Diplompolitologe, Gründungsmitglied und seit 2008 geschäftsführender Vorstand des gemeinnützigen Vereins CRISP. Der Verein ist im Bereich der Konfliktbearbeitung und der politischen Bildung im In- und Ausland tätig und führt hierzu Planspiele durch. In dieser Funktion hat Florian Dunkel zahlreiche Projekte zur Konfliktbearbeitung vor allem im Südlichen Kaukasus, in Marokko, auf dem Westlichen Balkan und in der Ukraine geleitet. In den letzten Jahren hat er sich zunehmend mit Beteiligungskonflikten im Bereich der Stadtentwicklung beschäftigt.

Kontakt: dunkel@crisp-berlin.org

Literatur und weiterführende Links

Ropers, N., From Resolution to Transformation: The Role of Dialogue Projects. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, 2003

Informationen zum Beteiligungsprozess rund um das Tempelhofer Feld sowie der fertige EPP können unter diesem Link eingesehen werden: <https://tempelhofer-feld.berlin.de/>

Weitere Informationen zu CRISP unter: www.crisp-berlin.org

© Europäische Akademie Berlin e.V., Mai 2017
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu