

# Placebo oder Partizipation?

Stadtentwicklung kommunikativ gestalten – Anmerkungen  
zum Stand der Bürgerbeteiligung



Wer sich heute ein Bild von Bürgerbeteiligung in Prozessen der Stadtentwicklung machen will, sieht Widersprüchliches: Auf der einen Seite nimmt die Zahl ernsthafter Partizipationsprozesse zu. Hier wird ein breiter Akteurskreis differenziert in Erörterungen einbezogen, deren Ergebnisse erkennbar im weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess aufgegriffen werden. Aber auf der anderen Seite gibt es immer noch und immer wieder Beteiligungsangebote, die ihren Namen nicht verdienen. Denn da ist nichts, an dem man sich mit Aussicht auf Wirkung beteiligen könnte, nichts, das noch zu erörtern wäre. Alles Wesentliche ist intern bereits festgelegt. Was bleibt, ist bestenfalls ein Placebo, ist ein Versprechen, das nicht eingelöst wird.

Dieses widersprüchliche Bild kann hier nicht in ausreichender Detaillierung dargestellt werden. Die folgenden Anmerkungen sind daher lediglich Schlaglichter, die auf einige aktuelle Entwicklungen geworfen werden.

## VORKLÄRUNGEN

Wer über Beteiligung sprechen will, muss zunächst klären, was gemeint ist. Sonst drohen Missverständnisse. Daher stehen auch hier Vorklärungen am Anfang:

1. Die kommunikativen Bezüge zwischen den Akteuren der Stadtentwicklung lassen sich in vier Kategorien unterteilen:
  - › *Informieren:* In der Regel versteht man darunter, dass die Stadt über Pläne und Vorhaben informiert. Aber auch die Hinweise, die Bürgerinnen und Bürger – etwa über die Situation in ihrem Lebensumfeld geben – bilden ein wichtiges Informationspotenzial.
  - › *Partizipieren:* Mit diesem Wort wird in den Fachdiskussionen ein breites Spektrum von Teilhabemöglichkeiten bezeichnet, was häufig zu Verwirrungen führt. Im Vordergrund stehen zwar zumeist



verschiedene Formen der Mitwirkung an Meinungsbildungsprozessen. Aber Teilhabe wird gelegentlich auch auf Mitentscheiden und sogar auf Formen direkter Demokratie wie Bürgerentscheide bezogen. Hier sind also Unterscheidungen vonnöten.

- › *Koordinieren:* Wenn große Organisationen (wie städtische Verwaltungen) mit ihrer „Außenwelt“ kommunizieren, müssen sie sich nach innen abstimmen. Gerade dort, wo das nicht klappt, merkt man dann, wie wichtig diese interne Kommunikation ist.
- › *Kooperieren:* Bürgerinnen und Bürgern sind auf vielfache Weise selbst aktiv – ob ehrenamtlich in Vereinen – etwa im Sport, im Sozial- und Kulturbereich, als Mäzene und Förderer oder als Grundstückseigentümer (z. B. in Immobilien- und Standortgemeinschaften). Daraus ergeben sich in vielen Bereichen der Stadtentwicklung auch Kooperationen z. B. mit städtischen Dienststellen etc.

Hier kann nur ein kleiner Ausschnitt aus dieser Vielfalt von Kommunikationsbezügen näher betrachtet werden: Es geht um (wechselseitige) Information zu Fragen der Stadtentwicklung und um die Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen. Daraus ergibt sich auch eine klare Aufgabenverteilung zwischen

- › Bürgerinnen und Bürgern, deren Gesichtspunkte in die Erörterungen zu Plänen und Projekten einfließen und
- › Verwaltungen, die diese und andere Aspekte in die Abwägungsprozesse einbeziehen.

So entsteht eine breite und fundierte Grundlage für die nachfolgenden Entscheidungsprozesse der lokalen Politik, die etwa in Bebauungsplänen, in der Umgestaltung städtischer Räume etc. ihren Niederschlag finden.

2. Wenn wir über Stadtentwicklung reden, ist zu Beginn eine zweite Klarstellung wichtig: Es gibt eine alte Vorstellung, die ganz viele Diskussionen über Beteiligung prägt: Da scheint „die“ Stadt „der“ Öffentlichkeit gegenüberzustehen. Dieses bilaterale Bild trifft aber die Wirklichkeit nicht: Tatsächlich besteht die Öffentlichkeit aus vielen „Teilöffentlichkeiten“ – von Verbänden und Institutionen über Vereine und Initiativen bis zu den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern mit ihren vielfach heterogenen Interessen und Meinungen. Darüber hinaus gibt es eben so wenig „die“ Politik wie „die“ Verwaltung. Beides sind wieder komplexe Welten, die je größer die Stadt ist umso vielfältiger und facettenreicher sein können. Die Kommunikationsprozesse, von denen hier die Rede ist, finden zwischen und mit diesen vielen Akteuren statt. Sie sind also „multilateral“ und entsprechend differenziert zu gestalten.

Und noch etwas ist hier von Belang. Vieles von dem, was in den Städten geschieht, ist nicht von Entscheidungen der lokalen Politik oder kommunalen Planungen abhängig, sondern geschieht sozusagen auf eigene Rechnung. Das gilt für große Teile des wirtschaftlichen Handelns aber natürlich auch für das schon erwähnte bürgerschaftliche Engagement. Stadtentwicklung ist also Resultat des Handelns vieler. Die Bürgerbeteiligung (an kommunalen Plänen etc.), von der hier die Rede ist, bezieht sich also immer nur auf Teilaspekte städtischer Entwicklung. Diese begrenzte Reichweite wird in vielen Partizipationsprozessen nicht hinreichend deutlich gemacht, was nicht selten auf allen Seiten für Irritationen sorgt.

## GRÜNDE FÜR BÜRGERBETEILIGUNG

Heute ist es eigentlich nicht mehr notwendig, auf die vielen Gründe für Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuweisen. Sie sind seit Jahrzehnten immer wieder benannt worden und haben inzwischen Eingang in Gesetze, Programme und Politikkonzepte gefunden. Erwähnt sei hier nur z. B. die Leipzig Charta von 2007, in der auf europäischer Ebene das Grundverständnis von integrierter Stadtentwicklung so beschrieben wird: „Integrierte Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar“.

„Einbeziehung aller Akteure“ wird allerdings gelegentlich stark verkürzt interpretiert. Man müsse, so heißt es da, „die Menschen mitnehmen“. Aber ist „Mitnehmen“ eigentlich „Beteiligung“? Hört man genauer hin, wird deutlich, dass das zumeist nicht gemeint ist. Hinter der Formulierung steckt vielmehr zumeist die Absicht, etwas, das ohnehin geschehen soll, so zu „kommunizieren“, dass es keine Widerstände gibt.

Kurzum: Mitnehmen ist nicht Beteiligen. Im besten Fall geht es dabei um Information. Allerdings sollte man auch diese Aufgabe nicht gering schätzen. Gäbe es eine gute, das heißt frühzeitige, umfassende und auf Transparenz zielende Information zu allen wichtigen Vorhaben der Stadtentwicklung, wäre schon viel erreicht. Die politische Kultur begänne sich zu wandeln. Und es wären gute Grundlagen für echte Beteiligung gelegt.



Insofern plädiere ich dafür, erst einmal gut zu informieren – und zwar im oben beschriebenen wechselseitigen Sinne. Und so lange auf Beteiligung zu verzichten, wie man nur „mitnehmen“ will.

Von Beteiligung hingegen sollte man nur dann sprechen, wenn der Prozess der Meinungsbildung tatsächlich noch nicht abgeschlossen ist und die Ergebnisse gemeinsamer Erörterungen sichtbar in die späteren Entscheidungen einfließen. Das ist in sehr vielen Prozessen, die „Beteiligung“ auf ihre Fahnen geschrieben haben, aber nicht der Fall.

## FEHLENTWICKLUNGEN

Es ist schon deutlich geworden: Beteiligung, die ihren Namen verdient, ist eher Ausnahme als Regel. Der inhaltliche Gehalt vieler Verfahren scheint umgekehrt proportional zu ihrer Zahl zu sein. Tatsächlich wird ja „seit Stuttgart“ immer mehr um die Öffentlichkeit geworben. Zu allem und jedem soll sie einbezogen, gehört oder – siehe oben – mitgenommen werden. Die Zahl der mit viel Aufwand verkündeten und durchgeführten Foren, Arenen, Werkstätten etc. ist geradezu explosionsartig angewachsen. Und auch der mediale Aufwand, der dabei betrieben wird.

Bei alledem fühlt man sich an Neil Postman erinnert, der sich in den 80er Jahren kritisch mit dem Verhältnis von Medien und Politik auseinandersetzte und zu dem Ergebnis kam, die Darstellung der Politik gleiche sich den Gesetzen des Showbusiness an. Eine mögliche Folge: Wir Medienkonsumenten werden trotz der Bilderflut schlechter informiert als zuvor.

Man könnte mit Blick auf die heutige Beteiligungslandschaft, Postman variierend, etwas überspitzt formulieren: Statt substanzieller Diskurse zur Stadtentwicklung im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie



werden vielfach „Events“ veranstaltet, mit denen Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen inszeniert wird. So wird Infotainment zum „Particainment“.

Aber selbst dort, wo man sich um substanzhaltige Erörterungen und den transparenten Umgang mit ihren Ergebnissen bemüht, kann immer noch manches negativ verlaufen. Vier Beispiele:

- › Die Verfahren, Inhalte und Darstellungsweisen der räumlichen Planung sind für die meisten Menschen schwer verständlich. Das machen wir Fachleute uns nur selten klar. Oft bearbeiten wir Probleme, die diejenigen, mit denen wir reden wollen, gar nicht haben. Und das, was wir an Schemata, Symbolen und Plänen zeigen, macht das nicht klarer. Die Planungsdezernentin einer deutschen Großstadt hat das selbstkritisch einmal so ausgedrückt: „Wer das Interesse der Menschen an Musik fördern will, wird sie nicht erst lehren, eine Partitur zu lesen“.
- › Ein Beteiligungsprozess wird mit viel gutem Willen gestartet und unter Einbeziehung externer Fachleute kundig betrieben. Dann liegt das Ergebnis vor. Die Beauftragung der Externen endet. Und vorbei ist es mit der Kommunikation. Die bislang Beteiligten haben auf einmal keine Ansprechpartner mehr. Die vorher intensiv geführten Dialoge mit der Stadtgesellschaft wurden abrupt beendet. Die aufgebauten Netzwerke, etwa zu den verschiedenen Fachöffentlichkeiten, verdorren. Das alles ist für die, die sich zuvor engagierten, schwer zu verstehen. Und wird sie skeptisch werden lassen gegenüber neuerlichen Einladungen zu anderen Dialogen.
- › Das Ergebnis der gemeinsamen Erörterungen liegt vor. Vieles davon fand auch Eingang in den Plan oder das Projekt. Aber dann wird ein neuer Oberbürgermeister gewählt, die Dezernentin verlässt die Stadt oder die politischen Mehrheiten ändern sich – und der Plan landet in den Schubladen. Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist das nicht nachzuvollziehen. Schließlich sehen sie ihre Äußerungen weiterhin als gültig an. Und haben jetzt den Eindruck, dass man daran aber nun nicht mehr interessiert ist.

- › Noch häufiger ist zu beobachten, dass die Ergebnisse der Erörterungen mit der Öffentlichkeit irgendwo „versickern“. Es ist nicht mehr nachzuvollziehen, was mit ihnen geschieht. Das frustriert viele und erzürnt manche. Keinesfalls aber motiviert so etwas dazu, noch einmal an Prozessen ähnlicher Art mitzuwirken.

Eben das ist der problematische Effekt, wenn wir zu viel Beteiligung ohne Wirkung erzeugen. Je mehr auf diese Weise beteiligt wird umso schlechter steht es um die Chancen einer neuen Beteiligungskultur.

#### FÜNF FRAGEN

Einige einfache Fragen, die ihren Ursprung in der Sesamstraße haben, können helfen, kritisch an die Gestaltung partizipativer Prozesse heranzugehen. Dabei ist es besonders wichtig, nicht gleich mit der Frage nach den Verfahren und Methoden zu beginnen. Am Anfang muss vielmehr die Frage nach der Substanz, nach dem *Was* stehen:

Um was geht es eigentlich? Über was kann noch mit Aussicht auf Wirkung gesprochen werden? Wer eigentlich setzt die Themen? Nur diejenigen, die planen? Oder fragt man auch mal, was diejenigen, die man da beteiligen will, für Aufgaben sehen? Einem Bericht über eine Bürgerversammlung wurde einmal die folgende Überschrift gegeben: „Planer suchen Bürger, Bürger suchen Beteiligung.“ Das bringt das Problem exakt auf den Punkt.

In diesem Zusammenhang kann es auch hilfreich sein, sich einmal zu fragen: Bin ich denn wirklich neugierig auf die Sichtweisen und Überlegungen der Beteiligten? Erwarte ich tatsächlich substanzielle inhaltliche Impulse aus den Dialogen? Und, noch weitreichender: Was müsste sich ändern, damit das der Fall sein könnte?



Von großer Bedeutung für jede Form der Mitwirkung ist natürlich auch die Frage nach dem *Wer*, nach denen, die sich da beteiligen. Da fällt die Antwort zumeist ernüchternd aus: Bei gesamtstädtischen



Plänen ist es in Großstädten selten mehr als ein Prozent der Bevölkerung, eher weniger. Der Anteil steigt etwas bei ganz konkreten Veränderungen im Lebensumfeld – oder dort, wo es „Aufregerthemen“ gibt. Aber eines bleibt gewiss: In den klassischen Formen der Angebotsbeteiligung wird man nie auch nur näherungsweise das Spektrum der Stadtgesellschaft selbst abbilden.

Die so entstehenden Meinungsbilder müssen also immer korrigiert werden: sei es durch aufsuchende Beteiligung, durch den Einsatz von repräsentativeren Dialogformen, durch das Hinzufügen anderer Belange in den Abwägungsprozessen und/oder durch einen entsprechend sensibilisierten politischen Entscheidungsprozess.

Lange Zeit führte die Frage nach dem *Wann* zu scharfen Debatten. So früh wie möglich, sagten die einen. Aber man muss doch schon etwas in der Hand haben, erwiderten die anderen. Inzwischen scheint sich aber die Auffassung durchzusetzen, dass die klassische DAD-Vorgehensweise (Decide, Announce, Defend) ein „Auslaufmodell“ ist, weil es immer wieder dazu führt, dass die Planenden, die erst intern beschließen und das dann nach außen verkünden, in die Defensive geraten. Und seitdem die Stadtgesellschaft das Mittel der Bürgerentscheide entdeckt hat, können auch Vorhaben sang- und klanglos ganz verschwinden. Mehr Umsetzungssicherheit hat man hingegen in einem Prozess, der dem EDD-Prinzip (Engage, Deliberate, Decide) verpflichtet ist. Das heißt, man beginnt bereits mit der Frage, was eigentlich das Problem und die Aufgabe ist, versucht dann gemeinsam Lösungswege zu identifizieren, entscheidet dann möglichst im Konsens, welchen Weg man einschlägt, und nutzt bei der Umsetzung möglichst kooperative Handlungsoptionen.

Für manche mag das noch utopisch klingen. Aber insbesondere dort, wo man auf die Mitwirkungsbereitschaft vieler angewiesen ist, lassen sich inzwischen zahlreiche Praxisbeispiele benennen: von der Umgestaltung öffentlicher Räume, über die Einbettung großer Bauvorhaben in den städtebaulichen und planerischen Kontext bis hin zu großen Stadtentwicklungsprojekten.

Bleibt zuletzt die Frage nach dem *Wie*? Es gibt unendlich viele Methoden und in vielen Kommunen bedient man sich auch dieses Repertoires auf kundige Weise. Allerdings zäumt man dabei gelegentlich das Pferd von hinten auf – statt zunächst nach Substanz und Akteurskreis zu fragen, um dann das passende Vorgehen festzulegen, beginnt man nicht selten mit dem Griff in den Methodenkoffer. Das führt nicht immer zu sinnvollen Lösungen. Aber eines lässt sich sagen: Es fehlt uns, entgegen anderslautenden Meldungen, nicht an Methoden, Formaten, Techniken.

Letztlich sind auch nicht sie es, die über den Erfolg der Kommunikation zu Fragen der Stadtentwicklung entscheiden. Von ungleich größerer Bedeutung ist der Stand der Beteiligungskultur vor Ort.

**AUF DEM WEG ZU EINER ANDEREN BETEILIGUNGSKULTUR**  
Eingangs wurde es schon erwähnt: Die guten Beteiligungsbeispiele sind oft Ausnahmen von der Regel. Manche bezeichnen sie gelegentlich auch als Sahnehäubchen auf dem ansonsten – zumindest in partizipativer Hinsicht – trockenen Schwarzbrot des Alltags. Aus der Sicht der Stadtgesellschaft ist das aber schwer zu verstehen: Hier umworben, dort düpiert. Hier intensiver Dialog, dort „Basta-Politik“. Dieses Neben- und Gegeneinander verträgt Beteiligungskultur nicht. Man kann das

Engagement der Menschen für ihre Stadt nicht nach Belieben an- oder abschalten. Und wichtiger noch: Schlechte Erfahrungen entwerfen positive Ansätze und setzen eine Negativspirale wechselseitiger Vorurteile in Gang.

Gefragt ist also nachhaltiger Kulturwandel. Es gilt, Standards guter Kommunikation in der Breite und für den Alltag der Stadtentwicklung durchzusetzen und verlässlich einzuhalten.

„Bürgerbeteiligung fängt im Kopf der Entscheider an“, hat der Politikwissenschaftler Roland Roth einmal gesagt. Damit traf er einen wunden Punkt, denn die notwendigen Veränderungen in den Köpfen öffentlicher wie privater Entscheider sind bislang vielfach nicht weitreichend genug.

Aber Beispiele, wie die im **STADT BÜRGER DIALOG** vorgestellten, lassen hoffen. Hier werden Wandlungen erkennbar. Und in manchen der Städte, die mitgewirkt haben, scheint der Wandel in der Beteiligungskultur schon deutlich fortgeschritten. Manches ist natürlich noch tastend und zögernd. Aber ein Anfang ist auch da gemacht. Bleibt zu wünschen, dass sich das verstetigt. Denn mit der Herausbildung einer Beteiligungskultur, die ihren Namen verdient, sind zahlreiche Veränderungen verbunden. Arbeitsweisen, Rollenbilder und Kommunikationsformen lassen sich nicht über Nacht umkrempeln. Das benötigt viel Zeit, langen Atem, Verlässlichkeit und Kontinuität.

#### Hinweise

- › Vieles, was hier nur angedeutet oder ganz ausgelassen wurde, findet sich in: Klaus Selle (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus... Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? edition stadt | entwicklung. Detmold [Rohn Verlag]
- › Der Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen setzt sich in den Jahre 2015–2017 intensiv mit planungs- und projektbezogenen Kommunikationsprozessen auseinander, in die ein breites Spektrum von Akteuren gezielt und differenziert einbezogen wird. Für Hinweise auf interessante Fälle sind wir dankbar: multikom@pt.rwth-aachen.de



#### **KLAUS SELLE**

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen und befasst sich seit vielen Jahren u.a. mit der kommunikativen Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen.