

Partnerschaft zwischen Planung und Dialog – Begleitung von Veränderungsprozessen

Yvonne Knapstein

(Dipl.-Ing. Yvonne Knapstein, team ewen Ludwigshöhstraße 31 64285 Darmstadt, yk@team-ewen.de)

1 EINLEITUNG

Planung formuliert Veränderungen im Raum, die politisch gewünscht und planerisch abgewogen sind. Grundsätzlich ist die Motivation von Planungen, die Aktivitäten im Raum so zu koordinieren, dass sie sich im gesetzlichen Rahmen bewegen, den politischen Auftrag erfüllen und zu einer Verbesserung der bestehenden Situation führen. In zunehmendem Maße ist zu beobachten, dass raumrelevante Planungen von einem Teil der Akteure vor Ort abgelehnt werden und sich Protest formiert. Die „Lautstärke“ der Bürgerschaft ruft die Politik auf den Plan, die dann vor der Frage steht, wie mit dem „Wutbürger“ (Wort des Jahres 2010) umzugehen ist. Auch die Planung ist verunsichert, da sie doch rechtmäßig gearbeitet hat und den von der Politik formulierten Willen umsetzt. Vor diesem Hintergrund werden Dialogprozesse initiiert, in denen der Versuch unternommen wird, die Fakten streitfrei zu stellen, Planungen zu erklären, die Interessen hinter den Positionen offen zu legen sowie von der Mehrheit akzeptierte Lösungsoptionen zu finden. Als Konsequenz wird nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in Stuttgart frühzeitige Bürgerbeteiligung gefordert. Es geht dabei um Transparenz von Planung, Einbezug von bürgerschaftlichem Engagement oder um Überzeugungsarbeit im Hinblick auf die öffentliche Meinung. Die Erfahrungen zeigen, dass partizipative Erweiterungen von Planungsprozessen nicht einfach als Zusatz gesehen werden können. Sie haben Rückwirkungen auf den gesamten Prozess. Sie bieten Chancen für eine Verbesserung des Planungsprozesses, aber sie stellen auch höhere Anforderungen an alle (professionellen) Beteiligten.

2 HERAUSFORDERUNG FÜR ALLE BETEILIGTEN

Planungsprozesse im öffentlichen Raum bestehen aus einer komplexen Interaktion politischer, administrativer und planerischer Vorgänge und Akteure. Bei kommunalen Prozessen sind die kommunalen Parlamente und die Stadtverwaltung involviert – nicht selten auch zusätzlich private Investoren. Häufig spielen finanzielle Förderung oder übergeordnete Planwerke eine Rolle, so dass auch regionale, Landes- oder gar Bundesbehörden einbezogen sind. In der Regel folgen dann nach der Planung Umsetzungsschritte, die einem rechtlich-formalen *Procedere* folgen.

Dialogprozesse, die zu einer Planung initiiert werden, bringen neben dieser politischen, planerischen und rechtlich-formalen Planungslogik die Sichtweisen von Bürgerinnen und Bürgern mit ins Spiel. Diese sind keinesfalls als homogen zu betrachten und sprechen nicht gezwungenermaßen mit einer Stimme. In der Regel beteiligen sich konkret nur wenige und es gibt auch immer wieder Interessenkonflikte und unterschiedliche Sichtweisen zwischen den Gruppierungen der Bürgerinnen und Bürger. Mit diesen Interessenunterschieden umzugehen ist eigentlich Aufgabe der Politik, die als repräsentativ gewählte Vertreter für das Gemeinwohl zu sorgen haben. Im Rahmen von Dialogprozessen müssen Strukturen geschaffen werden, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich in den Planungsprozess einzubringen. Außerdem müssen die bestehenden Prozessstrukturen und –abläufe sich öffnen, um Anregungen und Hinweise aus der Bürgerschaft aufzunehmen. Die Integration von partizipativen Elementen in formale Planungsprozesse stellt für alle Beteiligten in vielerlei Hinsicht eine Herausforderung dar. Planungen müssen nun in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger zusätzlich verständlich, fair, sinnvoll und angemessen sein. Außerdem muss die Verwaltung Beiträge aus der Bürgerbeteiligung aufnehmen, fachlich einschätzen und eine Rückmeldung dazu geben, warum diese in der Planung berücksichtigt werden können oder nicht. Konflikte zwischen den intern Beteiligten und politischen Akteuren, die bislang unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit und meist aufgrund von Machtentscheidungen gelöst wurden, werden nun öffentlich verhandelt. Dies erfordert Strukturen, die dafür Sorge tragen, dass der Dialogprozess nicht davon beeinträchtigt wird. Die Bürgerinnen und Bürger brauchen Zugang zu allen relevanten Informationen, müssen sich in die Planungsmaterie einarbeiten und die formalen Verfahrensschritte verstehen. Sie müssen auf den gleichen Wissensstand gebracht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich in ihrer Freizeit in der Regel zusätzlich zu einer Arbeit in das Verfahren einbringen. Genauso stellt es für die Verwaltung ein Mehraufwand zu dem herkömmlichen Verfahren dar.

Um Veränderungsprozesse für alle Beteiligten gewinnbringend zu gestalten, ist eine Klärung des Ziels und des Zwecks von Dialogprozessen im Vorfeld von entscheidender Bedeutung. Es bedarf einer Klärung durch die Initiatoren – meist Politik und Verwaltung – was das Ziel der Beteiligung ist. An was möchte man die Bürgerinnen und Bürger beteiligen: an einer Entscheidung? an der Bearbeitung von Lösungsoptionen? oder an der Nennung von Defiziten und Hinweisen zu einer Planung? Damit einher geht die Frage, in welcher Art und Weise Politik und Verwaltung die Anregungen und Hinweise aus der Bürgerbeteiligung aufnehmen wollen und in welcher Form Rückmeldung nach einer fachlichen Prüfung gegeben werden kann. Für beide Seiten sind das wesentliche Aspekte, die klar formuliert werden müssen, bevor man gemeinsam in einen Dialog tritt.

3 KRITERIEN FÜR DIALOGGESTALTUNG

Aus Sicht eines Büros für Konflikt- und Prozessmanagement mit zahlreichen Erfahrungen bei der Begleitung von Veränderungsprozessen im Kontext raumrelevanter Planungen lassen sich folgende Kriterien für eine Dialoggestaltung, die eine Partnerschaft zwischen Planung und Dialog zum Ziel hat, formulieren.

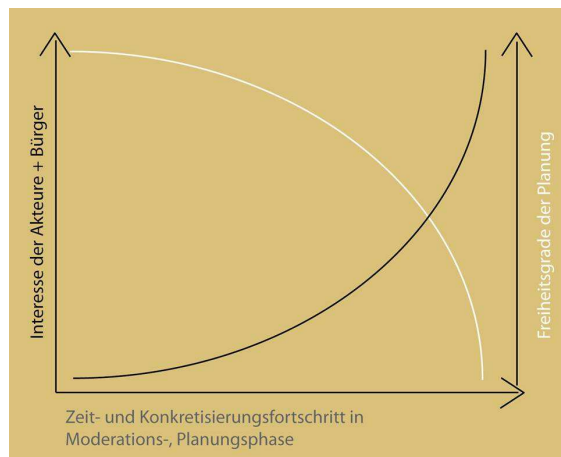


Abb.1: Dilemma der Partizipation (eigene Darstellung)

3.1 Zeitpunkt

Durch den Zeitpunkt, zu dem ein Dialogprozess initiiert wird, werden wichtige Aspekte bestimmt. Üblicherweise entscheidet sich die Politik, in einen Dialog zu treten, als Reaktion auf Konflikte, die zu raumrelevanten Planungen auftreten. Sie reagiert auf eine Situation und das „Kind ist meist schon in den Brunnen gefallen“. Die Planungen sind erfahrungsgemäß schon weit vorangeschritten und es gibt wenige Spielräume diese anzupassen. Dazu kommt, dass häufig das öffentliche Interesse erst dann geweckt wird, wenn die „Bagger rollen“ d. h. Planung umgesetzt werden soll. In diesem Kontext sprechen wir von dem „Dilemma der Partizipation“, da das Interesse der Akteure und Bürger in dem Maße steigt, in dem die Freiheitsgrade der Planungen abnehmen. Wenn man in einen Dialogprozess eintritt gibt es bereits eine Vorgeschichte, die in den Prozess hineinwirkt. Es gibt Konflikte, man hat negative Erfahrungen im Umgang miteinander gemacht und vorgefertigte Bilder des Gegenüber im Kopf. Zu Beginn eines Dialogprozesses gilt es zunächst diese Situation aufzulösen und ein Gespräch zu ermöglichen. Grundsätzlich gilt, dass eine frühzeitige Bürgerbeteiligung bessere Ausgangsbedingungen hat. Ein weiterer wichtiger Punkt sind Wahlen im Zeitraum des Dialogprozesses, die bereits Monate zuvor wahltaktisches Verhalten von beteiligten politischen Akteuren zur Folge haben. Wenn möglich sollten solche Phasen als Tabuzeiträume für Dialogprozesse gelten.

3.2 Politischer Auftrag

Jeder Dialogprozess hat einen (politischen) Auftrag zum Anlass. In diesem sollten das Ziel und der Zweck der Beteiligung klar definiert sein. Geht es darum, Transparenz zu erzeugen und Glaubwürdigkeit zu gewinnen? Oder darum, Fakten zu strukturieren und streitfrei zu stellen? Oder einen Konsens unter den Beteiligten zu erreichen? Im Mittelpunkt des angestrebten Ergebnisses können vielfältige Aspekte stehen. Diese sind klar zu benennen. Wichtig ist, dass darin auch die Leitplanken für den Prozess beschrieben werden, die die Einflussmöglichkeiten im Rahmen des Dialogs festlegen. Der Auftrag ist möglichst konkret zu formulieren. Vorgaben für Planungen, die beispielsweise an die Vergabe von Fördermitteln geknüpft sind, sind deutlich als festgelegt und nicht verhandelbar zu kommunizieren. Auch die Frage, wann der

Dialogprozess seitens der Initiatoren als Erfolg angesehen wird, kann in der internen Klärung helfen, den Auftrag klar auszuformulieren.

3.3 Anschlussfähigkeit informeller Verfahren an formale Planungsprozesse

Planungsprozesse laufen nach formalen Verfahrensschritten ab, die gesetzlich festgelegt und mit zeitlichen Fristen verbunden sind. Informelle Verfahren dagegen werden in ihrem Ablauf frei gestaltet und erzeugen Ergebnisse, die zunächst durch die Fachverwaltung geprüft und eingeordnet werden müssen, bevor sie Eingang in formale Verfahrensschritte finden können. Dies ist bei der Gestaltung informeller Beteiligungsverfahren zu berücksichtigen und in der Zeitplanung vorzusehen, um eine Anschlussfähigkeit beider Verfahrensstränge gewährleisten zu können. In den beteiligten Institutionen, in denen zur Betreuung formaler Verfahren eher Juristen das Wort haben, erfordert dies ein offenes und kommunikatives Planungsverständnis. Die Erfahrung zeigt, dass oftmals während laufender formaler Planungsverfahren Dialogprozesse initiiert werden und dadurch das informelle Verfahren immer dem formalen Verfahren zeitlich hinterher hinkt. Oder aber es wird aus Sicht der Beteiligten mehr Zeit im Dialogprozess beispielsweise für die Klärung bestimmter Sachfragen benötigt. Und schon ist die gewünschte Zeitplanung nicht mehr zu halten, was in dem einen oder anderen Fall durchaus auch Intention beteiligter Interessengruppen sein kann. Andersherum kann es für Beteiligte in informellen Prozessen schwer fallen, das Interesse am Prozess bei den teilweise langen formal definierten Planungszeiträumen zu erhalten. Die Parallelität und die unterschiedliche Verbindlichkeiten beider Verfahrensstränge sind den Beteiligten im Prozess immer wieder zu vergegenwärtigen. Es wird deutlich, dass die Anschlussfähigkeit informeller Prozesse an formalen Verfahren kein einfaches Unterfangen darstellt. Eine Integration der Ergebnisse ist anzustreben und mit den beschriebenen Unwägbarkeiten ist im Prozess umzugehen.

3.4 Offenes und kommunikatives Planungsverständnis

Wird Planung in einem Dialogprozess zur Diskussion gestellt, ist ein offenes und kommunikatives Planungsverständnis notwendig, das die Diskussion von Alternativen und die Anpassung von Planungen zulässt. Häufige Einstellungen in der Verwaltung wie etwa „wir sind doch die Fachleute“ müssen anerkannt, aber auch abgebaut werden. Denn ein Dialog ist nur dann sinnvoll, wenn grundsätzlich die Meinung herrscht, dass durch neue Hinweise und Anregungen die Planung zunächst einmal angereichert und verbessert werden kann.

3.5 Bereitstellung von Ressourcen

Die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Dialogprozessen bedeutet zusätzliche Arbeit für die professionellen Beteiligten. Die Aufbereitung der Unterlagen, Präsenz bei Veranstaltungen (die meistens am Abend stattfinden), Beantwortung von Fragen und fachliche Prüfung der Anregungen – all das sind Aufgaben, die zu den normalen Arbeitsabläufen in den Verwaltungen dazu kommen. Dafür sind Ressourcen wie Zeit und Personal zur Verfügung zu stellen. Meist wird ein externer Dienstleister zur Unterstützung und Beratung beauftragt. Auch die Bürgerinnen und Bürger, die sich an Dialogprozessen einbringen, tun dies in ihrer Freizeit und nach Feierabend. Dies ist bei der Planung von Beteiligungsangeboten zu berücksichtigen.

3.6 Transparenz und Vertraulichkeit

Um alle Beteiligten auf einen Wissenstand zu bringen und Transparenz und Vertrauen zu schaffen, müssen alle Fakten auf den Tisch. Hierbei stellt sich immer wieder die Frage, was dies konkret bedeutet. Herrscht großes Misstrauen seitens der Bürgerinnen und Bürger, besteht oftmals die Forderung nach einer umfassenden Bereitstellung von Informationen. Dies wiederum wird von Verwaltung, Politik oder Unternehmen kritisch gesehen, da man Sorge hat, ob die Informationen im richtigen Kontext betrachtet und verstanden werden. Die Beteiligten müssen sich darüber verständigen, welche Informationen für wen und in welcher Form bereit gestellt werden sollen. Dies hat viel mit der Schaffung von gegenseitigem Vertrauen zu tun. Durch die Prozessbegleitung ist zu gewährleisten, dass dabei beide Bedürfnisse zum Tragen kommen. Grundsätzlich lassen sich verschiedene Informationsgrade definieren und abstufen: Um Transparenz innerhalb des Dialogprozesses zu gewährleisten können Informationen den konkret im Prozess Beteiligten zur Verfügung gestellt werden. Thematische Details können gegebenenfalls Beteiligten im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt werden. Hierzu ist, wenn notwendig, Vertraulichkeit zum Umgang mit den Informationen zu vereinbaren. Für Transparenz nach außen sind relevante und verständlich aufbereitete

Unterlagen zu der Planung oder über den Prozess wie Dokumentationen oder Gutachten für der Öffentlichkeit beispielweise über eine eigene Internetseite bereitzustellen. Nicht zu vergessen ist dabei auch, die Presse mit Informationen zu versorgen. Denn aktiv an Dialogprozessen beteiligen sich wenige und die Öffentlichkeit orientiert sich an der Berichterstattung in den Medien. Erfahrungsgemäß ist es hilfreich, wenn die Prozessbegleitung von den Beteiligten die Aufgabe übertragen bekommt, über die Ergebnisse des Dialogprozesses zu berichten.

3.7 Repräsentativität – wer wird beteiligt?

Vor dem Hintergrund raumrelevanter Planungen hat ein begleitender Dialogprozess immer einen räumlichen Bezug. Dies kann, wenn es etwa um die Frage nach Standorten für die Nutzung der Tiefen Geothermie geht, eine ganze Region sein. Oder aber bei der Planung einer Umgehungsstraße sich auf eine Stadt beziehen oder bei der Gestaltung eines öffentlichen Platzes auf einen Stadtteil. Je größer der Bezugsraum, umso größer die Anzahl der zu beteiligten Akteure. Will man in einem großen räumlichen Maßstab über ein Thema miteinander ins Gespräch kommen, sind Strukturen zu schaffen, die auf der einen Seite den Einbezug vieler Akteure ermöglichen und auf der anderen Seite ein gemeinsames Arbeiten und Diskutieren auch in kleineren Gruppen vorsehen. Ein Einbezug aller relevanten Interessensgruppen ist dann nur über eine Stellvertreterregelung möglich d.h. Vertreter der Interessengruppen nehmen an dem Dialogprozess im engeren Sinne teil. Kombiniert mit Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit und anderen Zugängen, Anregungen und Hinweise in den Dialogprozess einbringen zu können – wie beispielsweise internetgestützte Beteiligungsformen – kann ein geeignetes Dialogangebot gestaltet werden. Auch in kleineren räumlichen Maßstäben ist darauf zu achten, die Gruppengröße so zu wählen, dass diese noch gesprächsfähig ist. Andernfalls ist die Arbeit in Kleingruppen und die Anwendung geeigneter Methoden zu empfehlen. Die Tatsache, dass nur eine Person als Vertretung für die Interessengruppen an dem konkreten Dialogprozess teilnehmen kann, stellt diese häufig vor eine schwierige Situation. Denn oftmals handelt es sich, insbesondere bei Bürgerinitiativen, um inhomogene Gruppierungen, in denen divergierende Interessenslagen herrschen. Diese müssen sich nun auf einen Vertreter einigen, dem sie vertrauen, die Anliegen der Bürgerinitiativen in ihrem Sinne zu vertreten. Für Bürgerinitiativen, aber auch für andere Institutionen, ist es wichtig, die Möglichkeit zu erhalten, mit ihren „Hintermenschafte“ Rücksprache halten zu können. Dies ist bei der Gestaltung von Dialogprozessen zu berücksichtigen und kann in den Zeiträumen zwischen den Sitzungen erfolgen oder aber indem man weitere Vertreter der Institutionen als Beobachter ohne Rederecht zulässt und es in Pausen zu Rückkopplungen kommen kann. Neben der Frage, wie man den Prozess gestaltet und strukturiert, stellt sich zu Beginn eines Dialogprozesses zudem die Frage, wer denn konkret zu beteiligen ist, damit alle Interessen und Aspekte repräsentiert sind. Betroffenheit ist dabei nicht das einzige Kriterium. Denn ob man sich betroffen fühlt, ist (auch) immer eine subjektive Wahrnehmung. Daher muss der Kreis der Betroffenen nicht mit den Akteuren, die an einem Dialogprozess zu beteiligen sind, übereinstimmen. Neben den lauten Stimmen sind auch gezielt „leise“ Akteure einzubeziehen.

4 ZUKUNFT DER PARTNERSCHAFT – EIN AUSBLICK

Beflügelt durch die Ereignisse um Stuttgart 21 und die verstärkt herrschende Meinung, Konflikte um raumrelevante Planungen seien nur im Dialog zu lösen, ist anzunehmen, dass es in Zukunft zu einer Zunahme an partizipativen Planungsverfahren kommen wird. Dabei wird sich zeigen, welche Verfahren und welche Methoden sich in den verschiedenen Zusammenhängen bewähren.

Zu hoffen ist, dass das reaktive Aufsetzen von Dialogprozessen aufgrund von auftretenden Konflikten abgelöst wird von einer proaktiven Gestaltung von Beteiligung. Dies meint, dass in einer frühen Phase des Planungsprozesses kommunikative Plattformen Raum bieten, um Bedenken und Meinungen der Bürgerinnen und Bürger einzuholen. Als eine Art „Frühwarnsystem“ können so Meinungsbilder in einer frühen Planungsphase aufgenommen und leichter Berücksichtigung finden. Internetgestützte Beteiligungsformen bieten in diesem Kontext mögliche Formate, die Dialogprozesse zu unterstützen und das Verfahren zu dokumentieren. Ein früher Einbezug von Meinungen aus der Bürgerschaft sollte innerhalb klarer Rahmenbedingungen und Strukturen erfolgen und in keinem Fall formale Verfahren ersetzen, sondern bereichern. Allerdings zeigen die Erfahrungen auch, dass Beteiligungsverfahren nicht grundsätzlich helfen. Man kann vieles falsch machen, und selbst wenn die optimalen Bedingungen herrschen, gibt es Konflikte, die nicht zu lösen sind. Wenn solche Ausgangsbedingungen vorliegen sollte Partizipationsberatung auch einmal die Empfehlung aussprechen, auf einen Dialogprozess zu verzichten.

