

Innehalten in bewegten Zeiten

Drei Schritte zur Reflexion der gelebten Bürgerbeteiligung

Dimitrij Umansky

Die Covid-19-Pandemie, Anforderungen des Klimaschutzes und andere gesellschaftliche Umbrüche stellen unsere Bürgerbeteiligung vor Herausforderungen: Treffen mit Bürger/innen vor Ort sind während hoher Infektionsraten nicht wie gewohnt möglich. Konflikte um den Klimaschutz und andere gesellschaftliche Fragen führen zu aggressiven Auseinandersetzungen. Gesellschaftliche Veränderungen verunsichern und rufen eine Abwehrhaltung hervor. Angesichts dieser und weiterer Herausforderungen stellt sich die Frage, wie sich die Bürgerbeteiligung in Zukunft weiterentwickeln soll. Um Antworten hierauf zu erhalten, wird in diesem Beitrag empfohlen, die aktuell gelebte Bürgerbeteiligung zu reflektieren. Hierfür werden drei Schritte vorgeschlagen und ihre Relevanz anhand von Beispielen verdeutlicht. Damit bietet dieser Beitrag eine Richtschnur zur Ermittlung zentraler Faktoren, die die Beteiligungspraxis beeinflussen. Anhand dieser Faktoren lassen sich neue Beteiligungsformate entwickeln, die genau zur beteiligenden Organisation und ihrem Umfeld passen, und dadurch gute Erfolgsaussichten genießen.

Warum Reflexion für Bürgerbeteiligung wichtig ist

Im Arbeitsalltag der Bürgerbeteiligung bleibt für gewöhnlich wenig Zeit zur Reflexion. Vor neue Herausforderungen gestellt wird zügig nach Lösungen gesucht. Sind beispielsweise Vor-Ort-Treffen mit Bürger/innen aus Gründen des Infektionsschutzes nicht möglich, dann werden in kurzer Zeit digitale Lösungen gefunden. Bei ihrer Umsetzung treten jedoch möglicherweise Probleme auf: Einige Bürger/innen lehnen digitale Treffen ab, da sie diese als »unauthentisch« erachten; die Technik und Computerprogramme funktionieren nicht reibungslos; Kolleg/innen zeigen sich frustriert, da sie mit der neuen Technik nicht zurechtkommen.

Selbstverständlich lassen sich diese und andere Probleme bei der Einführung neuer Formate auf den Charakter von Innovationen zurückführen, die stets mit anfänglichen Akzeptanzproblemen und technologischen »Kinderkrankheiten« behaftet sind. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Bürgerbeteiligung häufig aus einem anderen Grund scheitert: Sie passt oftmals nicht zur beteiligenden Organisation (1) und ihrem Umfeld. Um die Diskrepanz zu verringern und eine passgenaue Bürgerbeteiligung zu konzipieren, sollten die folgenden **drei Reflexionsschritte** befolgt werden:

1. Welche organisationalen und individuellen Ziele stehen hinter der Bürgerbeteiligung?
2. Welche äußeren Erwartungen wirken sich auf die Beteiligung aus?
3. Welche »harten Faktoren« beeinflussen die Beteiligung?

Reflexionsschritt Nr. 1:

Welche organisationalen und individuellen Ziele stehen hinter der Bürgerbeteiligung?

Hinter der Bürgerbeteiligung stehen oft organisationale Ziele. Bei der Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung gilt es, neue Beteiligungsformate in Einklang mit diesen Zielen zu bringen.

Ein organisationales Ziel kann beispielsweise darin bestehen, das Bürgerwohl zu erhöhen, durch das Erfragen der Perspektiven von Bürger/innen und ihren Einbezug in die organisationalen Entscheidungen. Nun gilt es die Beteiligung anhand dieses Zieles weiterzuentwickeln: Wenn z. B. persönliche Treffen mit Bürger/innen vor Ort in digitale Treffen umgewandelt werden, dann sollte gemäß dem Ziel »Bürgerwohl erhöhen« genügend Raum für persönlichen Austausch zwischen der Organisation und den Bürger/innen geschaffen werden. Dies kann sowohl im digitalen Raum als auch telefonisch erfolgen. Dadurch kann die Organisation die Perspektiven der Bürger/innen besser nachvollziehen und in ihre Entscheidungen einbinden. Sollten jedoch neue digitale Formate zu keinem Austausch führen und stattdessen nur kurze Wortmeldungen von Seiten der Bürger/innen hervorbringen, dann könnte die Organisation die Perspektive der Bürger/innen nicht genügend nachempfinden. Das Ziel »Bürgerwohl erhöhen« wäre verfehlt.

Zur Reflexion organisationaler Ziele ist es sinnvoll, ein bis zwei konkrete Projekte in den Blick zu nehmen, bei denen Bürger/innen beteiligt wurden. Hierbei kann man sich folgende Fragen stellen: In welcher Form fand die eigene Beteiligung statt? Wurde beispielsweise eine Informationsveranstaltung realisiert, Bürger/innen zu einem runden Tisch eingeladen, oder Stellungnahmen und Hinweise angenommen? Welche konkreten Absichten hat die eigene Organisation mit diesen Maßnahmen verfolgt?

Folgende organisationale Ziele können u.a. hinter der Bürgerbeteiligung stehen:

- **Verständnis steigern:** Bürger/innen sollen Projekte (2) verstehen.
- **Projekte optimieren:** Projekte sollen durch das Wissen der Bürger/innen verbessert werden.
- **Bürger/innenwohl erhöhen:** Projekte sollen an die individuellen Interessen und Bedürfnisse der Bürger/innen angepasst und damit in deren Sinne gestaltet werden.
- **Ressourcen gewinnen:** Projekte sollen mit Hilfe des Wissens und der Ressourcen von Bürger/innen konzipiert, realisiert und evaluiert werden.
- **Effizienz steigern:** Projekte sollen effizient realisiert werden, indem sie frühzeitig an die Interessen und Bedürfnisse von Bürger/innen angepasst werden und nicht kurz vor der Realisierung erneut überarbeitet werden müssen.
- **Akzeptanz fördern:** Projekte sollen von Bürger/innen angenommen werden.
- **Legitimität gewinnen:** Die beteiligende Organisation soll von ihrem Umfeld als legitim wahrgenommen werden.

Neben organisationalen lassen sich auch individuelle Ziele und Bedürfnisse von Organisationsmitgliedern reflektieren. Individuelle Ziele können organisationale Ziele ergänzen, aber auch im Widerspruch zu ihnen stehen. Beispielsweise können einzelne Organisationsmitglieder auf die Aufnahme von Informationsvideos für Bürger/innen verzichten wollen, da sie sich bei der Aufnahme ihres Äußeren und ihrer Stimme unsicher

fühlen. Gleichzeitig können für die Organisation Videoaufnahmen vorteilhaft sein, weil sie Informationen auf persönliche und verständliche Weise vermitteln. Unabhängig davon, ob sich am Ende organisationale oder individuelle Ziele durchsetzen, sollten beide reflektiert und bei der Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden.

Für die Mitglieder einer Organisation können u.a. folgende **individuelle Ziele** eine wichtige Rolle spielen:

- **Persönliche Ressourcen schonen:** Bürgerbeteiligung soll so weit reduziert werden, dass sie den Arbeitsalltag nicht überlastet.
- **Persönliche Sicherheit gewähren:** Konflikte mit Bürger/innen sollen umgangen werden, um das eigene Wohlbefinden nicht zu gefährden.
- **Harmonie bringen:** Bürgerbeteiligung soll sicherstellen, dass die Projekte der eigenen Organisation im Einklang mit den Interessen und Bedürfnissen der Bürger/innen stehen.
- **Verbundenheit schaffen:** Eine Verbindung zwischen Organisationsmitgliedern, Projekten und Bürger/innen soll geschaffen werden.
- **Kreativität ausleben:** Neue Formen und Tools in der Zusammenarbeit mit Bürger/innen sollen ausprobiert werden.
- **Empowerment:** Bürger/innen sollen mit Hilfe von Bürgerbeteiligung ermächtigt werden.

Reflexionsschritt Nr. 2: Welche äußeren Erwartungen wirken sich auf die Beteiligung aus?

Über die internen Ziele hinaus wirken sich ebenso äußere Erwartungen auf die Bürgerbeteiligung aus. Wenn diese Erwartungen enttäuscht werden, besteht das Risiko, dass Beteiligung und Projekte abgelehnt werden. Einige Bürger/innen erwarten beispielsweise, dass die von ihnen ausgewählten, externen Informationen zur Einschätzung der Ausgangslage und der Handlungsmöglichkeiten einbezogen werden. Wird dieser Wunsch verwehrt, sehen einige Bürger/innen den Beteiligungsprozess als voreingenommen an und lehnen ihn ab. Um dies zu verhindern, sollten bei der Weiterentwicklung der Beteiligungsformate Bürger/innen in die Situationsanalyse involviert und genug Raum für die Diskussion der objektiven Lage eingeplant werden.

Äußere Erwartungen kommen in erster Linie von Bürger/innen, aber je nach Situation auch von Trägern öffentlicher Belange wie Bürgerinitiativen, politischen Vertretenden, Vereinen und Verbänden. Selbstverständlich haben Medienvertretende ebenfalls Erwartungen an die Bürgerbeteiligung. Im Folgenden werden diese als »Anspruchsgruppen« bezeichnet.

Zur Reflexion äußerer Erwartungen können folgende Fragen gestellt werden: Welcher Teil der Bürgerbeteiligung ist nicht bedingt durch interne Ziele, sondern ausschließlich durch äußere Erwartungen? Gibt es Konflikte mit Anspruchsgruppen, die sich auf die Bürgerbeteiligung ausgewirkt haben? Haben Anspruchsgruppen Erwartungen an die Bürgerbeteiligung gerichtet? Haben sie die Bürgerbeteiligung gelobt oder kritisiert?

Folgende **äußere Erwartungen** können sich u.a. auf die Bürgerbeteiligung auswirken:

- **Verständlichkeit:** Anspruchsgruppen erwarten verständliche Informationen, unabhängig von der Komplexität der Sachverhalte und deren technischer, juristischer, wirtschaftlicher oder politischer Details.
- **Offenheit:** Anspruchsgruppen erwarten, dass zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt alle relevanten Informationen mit ihnen geteilt werden, selbst wenn sich Organisationen dadurch angreifbar machen.
- **Responsivität:** Anspruchsgruppen erwarten schnelle Antworten und einen kontinuierlichen Austausch.
- **Persönlicher Austausch:** Anspruchsgruppen erwarten Begegnungen mit den Organisationen sowie mit weiteren Anspruchsgruppen vor Ort, wo sie in das direkte Gespräch kommen können.
- **Unabhängigkeit:** Anspruchsgruppen erwarten eine seriöse Begutachtung und Einbindung externer Informationen und Quellen, die sie als unabhängig und glaubwürdig erachten.
- **Teilnahme:** Anspruchsgruppen möchten mit beteiligenden Organisationen auf Augenhöhe diskutieren und zum Teil auch mitentscheiden.
- **Ergebnisse:** Anspruchsgruppen erwarten für sie vorteilhafte Entscheidungen und Ergebnisse.

Reflexionsschritt Nr. 3: Welche »harten« Faktoren beeinflussen die Bürgerbeteiligung?

Hinter der Bürgerbeteiligung stehen nicht nur interne Ziele und äußere Erwartungen einzelner Menschen oder Gruppen. Es wirken sich ebenfalls »harte« Faktoren auf die Beteiligung aus, die unabhängig von Perspektiven einzelner Personen und Organisationen stehen. Harte Faktoren können u.a. Gesetze, Ressourcen oder auch Verhaltensweisen sein. Ein Beispiel für einen einflussreichen Faktor ist die Gruppendynamik. Sie wirkt sich auf Bürgerbeteiligung u.a. dadurch aus, dass sie negative Einstellungen gegenüber beteiligenden Organisationen und deren Projekten verstärken kann. So können Bürgerversammlungen in Zusammenhang mit kritisch wahrgenommenen Projekten aufgrund von Gruppendynamik eskalieren und einen gegenseitigen Austausch zwischen Organisation und Anspruchsgruppen verwehren. Gruppendynamik kann Bürgerbeteiligung aber ebenso positiv unterstützen, indem sie individuelle Einstellungen innerhalb heterogener Kleingruppen moderiert. Wenn z. B. eine Person ein Projekt auf eine andere Straßenseite verlegen würde, dort jedoch eine zweite Person wohnt, die ebenfalls in der Kleingruppe mitdiskutiert, kann der ersten Person durch die Begegnung mit der zweiten die Problematik der Verlegung des Projektes auf die andere Straßenseite bewusst werden. Bei der Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung sollten einflussreiche harte Faktoren beachtet werden. Bei der Entwicklung digitaler Beteiligungsformate sollte z. B. eine negative Gruppendynamik bei Veranstaltungen im Chat moderiert und begleitet werden. Gleichzeitig sollte eine positive Gruppendynamik durch einen Austausch heterogener Bürger/innengruppen gefördert werden.

Folgende **harte Faktoren** können sich u.a. auf die Bürgerbeteiligung auswirken:

- **Gesetze:** Gesetzliche Regelungen, Normen und Verordnungen geben den Rahmen für alle Handlungen beteiligender Organisationen, für den Beteiligungsprozess sowie für die Entscheidungen bei Projekten.
- **Finanzielle Ressourcen:** Die finanziellen Mittel der beteiligenden Organisation und der Anspruchsgruppen zur Durchführung bzw. Teilnahme am Beteiligungsprozess und für die spätere Realisierung von Projekten sind begrenzt.
- **Zeitliche Ressourcen:** Sowohl die Organisationsmitglieder als auch die Anspruchsgruppen haben begrenzte zeitliche Ressourcen, um sich mit den Projekten und der Beteiligung zu beschäftigen.
- **Ausrüstung:** Die technischen Voraussetzungen der Organisationsmitglieder und Anspruchsgruppen, wie z. B. deren Internetverbindung und der Zugang zu Mobilität oder zu Räumlichkeiten, erlauben nur bestimmte Formen der Beteiligung.
- **Wissen, Kenntnisse, Fähigkeiten:** Sowohl Organisationsmitglieder als auch Anspruchsgruppen haben bestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten im Bereich der Bürgerbeteiligung (z. B. Kommunikationsfähigkeiten) wie auch im Hinblick auf Projekte (z. B. Kenntnisse regionaler Gegebenheiten).
- **Verhaltensweisen / psychologische Effekte:** Organisationsmitglieder und Anspruchsgruppen reagieren auf bestimmte Probleme, Sachverhalte oder Situationen mit Emotionen wie Angst, Wut oder Hoffnung und beeinflussen damit die Beteiligung. Der Grund für diese Emotionen können erfüllte oder unerfüllte Bedürfnisse u.a. nach Sicherheit, Autonomie oder Selbstverwirklichung sein. Ebenso können bestimmte Gegebenheiten bei gemeinsamen Treffen zu Verhaltensweisen führen, die sich ebenfalls auf die Beteiligung auswirken.
- **Organisationsstrukturen / -prinzipien:** Organisationsformen und -prozesse der beteiligenden Organisationen, der Anspruchsgruppen sowie Dritter prägen die Bürgerbeteiligung. Beispielsweise kann sich die Arbeitsweise von Medien auf einen offenen Austausch auswirken. Bei einem Austausch zwischen Organisationen und BürgerInnen wissen beide Seiten, dass sensible Informationen einseitig an die Presse weitergegeben werden können und von dieser mit Verweis auf anonyme Quellen veröffentlicht werden könnten.

Reflexion als Basis der Bürgerbeteiligung

Auf Basis der drei Reflexionsschritte können zentrale Faktoren identifiziert werden, die die Bürgerbeteiligung beeinflussen. Entscheidend dabei ist, dass nur Faktoren ausgearbeitet werden, die eine nachvollziehbare Auswirkung auf die Beteiligung haben. Es reicht also nicht, zu mutmaßen, dass bestimmte Faktoren grundsätzlich eine wichtige Rolle spielen.

Beispielsweise sollte nachvollziehbar sein, wie sich (a) ganz konkrete technische Fähigkeiten (b) bestimmter Anspruchsgruppen (c) auf besondere Art und Weise auf eine (d) konkrete Beteiligung ausgewirkt und diese verändert haben. Dies wäre z. B. der Fall, wenn sich (a) die fehlende Kenntnis Inhalte auf Zoom zu teilen (b) eines Vertreters einer Organisation (c) die Diskussion eines runden Tisches zum Thema Fahrverbote (d) in die Länge gezogen und eine gemeinsame Einigung erschwert hätte.

Die Identifikation zentraler Faktoren kann von einer Person durchgeführt werden. Es wäre jedoch ratsam, die Reflexion zusammen mit Kolleg/innen vorzunehmen, die in die Entscheidungen, die Konzeption und die Durchführung der Bürgerbeteiligung involviert sind. Im gemeinsamen Gespräch können zusätzliche Faktoren identifiziert oder Faktoren gestrichen werden, die weniger relevant erscheinen. Außerdem empfiehlt sich die Reflexion unter Mitwirkung einer externen Moderation, damit sich die Gruppe ganz auf die inhaltliche Arbeit konzentrieren kann. Eine externe Begleitung ist ebenfalls ratsam, da der Blick »von außen« weniger voreingenommen ist und eine neutralere und umfänglichere Analyse ermöglicht.

Anmerkungen

(1) »Organisationen« umfassen in diesem Beitrag u.a. Unternehmen, Behörden, Verbände, Vereine und alle weiteren Formen organisierten Handelns, die Bürger/innen beteiligen.

(2) Projekte schließen in diesem Beitrag Vorhaben, Maßnahmen und weitere vergangene, gegenwärtige und zukünftige Handlungen der beteiligenden Organisation ein.

Autor

Dimitrij Umansky berät Unternehmen im Energie-Infrastruktur-Sektor bei ihrer Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit. Er hat zuvor als wissenschaftlicher Mitarbeiter Beteiligungs- und Kommunikationsprozesse in der Kommunalpolitik, bei Behörden und bei Unternehmen untersucht. Dimitrij Umansky besitzt einen Masterabschluss in Politischer Kommunikation von der University of Cape Town, Südafrika.

Kontakt

dimitrij.umansky@gmail.com

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de