

E-PAPER

Verwaltung trifft Beteiligung

Zwischen Amt und
Bürgerinnen und Bürgern:
Krisen und Chancen

**Ergebnisse einer Tagung am 1.–2. März 2018
in Zusammenarbeit mit Difu und BiwAk e.V.**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2018


Deutsches Institut
für Urbanistik



Verwaltung trifft Beteiligung

Inhaltsverzeichnis

Editorial: Verwaltung trifft Beteiligung	4
1 Einführungsreferat: Kommunale Beteiligungskulturen – Herausforderung für Verwaltungshandeln	5
2 Diskussion: Was kann und muss Politik dafür tun?	7
3 Parallele Foren	9
Forum A: Digitalisierung – Freud und Leid und die Chancen	9
Forum B: Konflikte um neuen Wohnraum: Wie gelingen Allianzen?	11
Forum C: Rollenklärungen. Wie kooperieren Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft?	12
Forum D: Warum Bürgerhaushalte der Verwaltung helfen können	14
Forum E: Wie sich Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie ergänzen	16
Forum F: Leisen Stimmen Gehör verschaffen: Beteiligung durch Zufallsauswahl	17
4 Verwaltung trifft Beteiligung: Warum Risikokompetenz wünschenswert ist	19
5 Thematische Workshops : Beteiligung – wie geht das praktisch?	21
Workshop 1: Kollegiale Beratung, Stärkung von Netzwerken der Verwaltung	21
Workshop 2a: Qualitätskriterien: Bessere Beteiligung sichern	22
Workshop 2b: Qualitätskriterien: Bessere Beteiligung sichern	23

Workshop 3: Wie gelingt Ansprache? Anwohner/innen und heikle Themen	25
Workshop 4: Umgang mit Emotionen: Kommunikation trifft Aggression	26
Workshop 5: Was kann und wie gelingt E-Partizipation?	28
Workshop 6: Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Initiativen am Beispiel von Friedrichshain-Kreuzberg	29
6 Abschlusspodium : Was muss Verwaltung lernen – und wie kommt sie dahin? Einblicke in eine aktuelle Studie und die Abschlussdebatte	31
Die Autorinnen und Autoren	34
Impressum	34

Editorial:

Verwaltung trifft Beteiligung

Wie gelingen Innovationen in Kommunalverwaltungen, Ämtern und Fachabteilungen, die auf eine Kultur der Beteiligung und Transparenz orientiert sind? Und wie stellt sich öffentliche Verwaltung dem kulturellen Wandel?

Viele Kommunen und auch einige Bundesländer haben sich auf den Weg gemacht, die Kooperation zwischen Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik zu verbessern, das Vertrauen in Verwaltungshandeln zu stärken und so bessere Lösungen zu entwickeln. Gefragt ist dafür eine politische Kultur, die sich Krisen und Konflikten stellt und sie innovativ löst. Nicht zuletzt der digitale Wandel beeinflusst hier Anforderungen und Möglichkeiten.

Verwaltung ist herausgefordert – Veränderungen sind gefragt. Der Weg dahin ist durchsetzt mit Verunsicherungen. Das war Stoff unserer Fachtagung, die in Kooperation mit dem Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und BiwAK e.V. (Bildungswerk Alternative Kommunalpolitik) stattfand. Konflikte, aber auch Lösungswege und gute Praxis wurden in dieser Fachtagung benannt und diskutiert, nicht zuletzt auch im Hinblick auf Aus- und Weiterbildung. Unser Ziel war es, Erfahrungen auszutauschen und für einen Perspektivwechsel zu werben: Statt eines «clash» der Kulturen ist innovative Kooperation gefragt. Wie kommen wir dahin?

Wir freuen uns über die gute Resonanz und die positiven Rückmeldungen unserer vielen Gäste aus Politik, Verwaltungs- und Beteiligungspraxis von Kommunen, Ländern und Bund, Studierenden der öffentlichen Verwaltung, Fachleuten für Digitalisierung, Verwaltungsmodernisierung und Personalentwicklung, Berater/innen und engagierten Bürgerinnen und Bürgern.

Herzlichen Dank allen, die durch ihre Mitwirkung die Tagung so vielseitig, lebhaft und relevant gemacht haben. Ein besonderes Dankeschön geht an Frau Eike Botta-Venhorst, deren verlässliches organisatorisches Management die Tagung getragen hat.

Im Folgenden finden Sie kurze Berichte zu den Debatten im Plenum, in Foren und Workshops. Ergänzende Artikel, Tweets, Fotos sowie die Audio-Files der Vorträge finden Sie im Online-Dossier: www.boell.de/de/verwaltung-trifft-beteiligung.

Eine erfreuliche Lektüre wünschen Ihnen

Dr. Anne Ulrich, Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Cornelius Bechtler, BiwAK e.V.

Dr. Bettina Reimann, Difu

Dr. Stephanie Bock, Difu

1 Einführungsreferat: Kommunale Beteiligungskulturen Herausforderung für Verwaltungshandeln

Prof. Jürgen Kegelmann, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, Führungsakademie Baden-Württemberg

Wenn Verwaltung auf Bürgerbeteiligung trifft, begegnen sich zwei Welten, die sich von ihrer Grundlogik entgegenstehen. Das war die Grundthese im 15-minütigen Eingangsvortrag des Verwaltungswissenschaftlers und Hochschullehrers Jürgen Kegelmann (<https://soundcloud.com/boellstiftung/kegelmann-kommunale-beteiligungskulturen>). Was ist (Organisations-)Kultur, was prägt sie? In Anlehnung an den amerikanischen Sozialwissenschaftler Edgar Schein unterscheidet Kegelmann drei Ebenen: Auf der sichtbaren, aber interpretationsbedürftigen Ebene wird Kultur durch Rituale, Mythen und Verhaltensweisen überliefert. Schon der etwas erhöhte Sitz des Bürgermeisters im Versammlungssaal verweist auf eine hierarchisch geprägte Kultur im Rathaus. Auf einer zweiten Ebene geht es um Werte und Normen, die zwar unsichtbar und meist unterbewusst vorhanden, aber artikulierbar sind. Auf einer dritten, dem unterliegenden Ebene sind die mentalen Paradigmen angesiedelt, die Kulturen prägen. Hier geht es um fundamentale Grundannahmen, die unterbewusst vorhanden und daher gern als selbstverständlich hingenommen werden. Sie prägen etwa Sprachverwendungen: Hat es die Verwaltung zu tun mit Untertanen, mit Klienten oder mit Bürger/innen? Die unterliegende geheime Agenda prägt das begriffliche Konzept.

Geprägt wird eine Kultur stets von ihrer Umwelt, die nach zeitlichem und geografischem Kontext unterschiedlich sein kann. Darin wird sie durch vier Dimensionen geprägt: Durch ihre Inhalte und Aufgaben; durch ihre Strukturen und Prozesse; durch ihre Instrumente bzw. «Tools» sowie durch die Menschen bzw. Akteure.

Untersucht man nun die Verwaltungskultur einerseits und die Beteiligungskultur andererseits vor diesem Raster auf ihre jeweiligen Verhalten, Werte und Grundannahmen hin, so zeigen sich die erheblichen Unterschiede: Auf Seiten der Amtspersonen und Mitarbeiter/innen in Verwaltungen herrscht – auch aus professionellen Effizienzgründen – eher eine Top-Down-Hierarchie, die klare Strukturen und Spezialisierungen fördert. Ihr Handeln ist formal und regelorientiert, die Kommunikationsform eher monologisch, weil ein klares Weisungsrecht existiert. Ziel dieser Verwaltungskultur ist Berechenbarkeit, Kontrollierbarkeit, Stabilität – deshalb agiert sie kontroll- und sicherheitsorientiert.

Im Gegensatz dazu ist Beteiligungskultur durch Impulse im Netzwerk gekennzeichnet, hier bietet sich eher eine Bottom-up-Struktur. Die Kommunikation ist im Idealfall ganzheitlich

und an Problemlagen orientiert, informal und flexibel sowie dialogisch, denn sie zielt darauf, möglichst offen und möglichkeitsorientiert zu agieren.

Statt nun von einem unversöhnlichen Clash zwischen beiden Kulturen zu sprechen, empfiehlt Kegelmann, die bestehende Grundspannung zwischen Verwaltungs- und Beteiligungskultur als Ressource zu begreifen, die es zu nutzen gilt. Er plädiert für einen Lösungsansatz, der «im Dazwischen» agiere und die Spannung aushalte. Es wird uns nirgendwohin führen, wenn wir die kulturellen Logiken gegeneinander ausspielen. Aber wenn beide Seiten sich das Verhalten der anderen vor dem Hintergrund ihrer kulturellen Logiken klarmachen, ermöglicht dies, Chancen und Bedingungen der anderen Seite zu verstehen. Darauf basierend können dann gemeinsam Themenfelder erarbeitet werden, in denen Kooperationen gelingen können, und geeignete Strukturen und Prozesse aufgebaut werden. Auf beiden Seiten verlange dies, betont Prof. Kegelmann, Mut zum Handeln und Spaß an Experimenten.

2 Diskussion: Was kann und muss Politik dafür tun?

Ein Gespräch mit Gisela Erler, Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft, Staatsministerium Baden-Württemberg

Dr. Susanna Kahlefeld MdA, Fraktion B90/Die Grünen Berlin, Sprecherin für Partizipation

Jochen Partsch, Oberbürgermeister, Stadt Darmstadt

Moderation: Dr. Anne Ulrich, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

Wie muss die Politik agieren, die die Verwaltung ja beauftragen muss, sich auf kooperative Innovationen einzulassen? Um Beispiele guter Praxis und einhergehende Konflikte ging es auf dem Podium mit den drei geladenen Politiker/innen. Zuerst berichtete die Staatsrätin Gisela Erler, wie es in Baden-Württemberg gelinge, Bürger/innen in ihrem Mitspracherecht – sei es beim Bau von Trassen, Gefängnissen, Autobahnen oder Hochwasserschutz – zu bestärken und Beteiligung zu gestalten. Ein Schlüsselpunkt ist es, möglichst früh rauszugehen und potenziell Betroffene und Befürworter/innen einzubeziehen, damit die Fronten sich nicht unnötig verhärten und Konflikte wie bei Stuttgart21 unlösbar werden. Ein wichtiger Lernprozess auf allen Seiten ist aber auch, den Menschen genau zu erklären, was sie entscheiden können – und was als Entscheidung bei der Verwaltung oder der Politik verbleibt; denn tatsächlich haben Bürger/innen nicht in allen anstehenden Aufgaben ein Mitspracherecht, pointierte die Politikerin.

Auch eine Erfahrung war: Den Verwaltungsbeamten musste die Angst genommen werden, bei jedem Waldweg ein Teilnahmeverfahren einrichten zu müssen. Ein Ermessensraum für fachliche Selbsteinschätzung muss bestehen bleiben. Nach einiger Zeit der Erfahrung mit Beteiligungskultur ist es heute so, dass die Fachverwaltungen bei absehbar strittigen Vorhaben nun von sich aus eine Form der beratenden Beteiligung anberaumen. Über die Verwaltung hinweg sei aber keine Bürgerbeteiligung effektiv, sagte Erler abschließend.

Der Darmstädter Oberbürgermeister Jochen Partsch nannte weitere gute Beispiele aus seiner Regierungspraxis, da auch bei ihm in der Stadt «jedes Projekt von mindestens einer Bürgerinitiative» begleitet wird. Als Bürgermeister sieht er sich als Vermittler. Seine Hauptaufgabe an der «Schnittstelle von Politik, öffentlicher Verwaltung und den Bürger/innen» sei es, früh zu kommunizieren und zu informieren und nach Interessenausgleich zu suchen. Dabei geht es ihm um möglichst gleichberechtigte Begegnungen. Hilfreich dafür ist, dass er kein Dienstauto benutzt, sondern ein E-Bike: So kommt der direkte Kontakt zu den Leuten spontaner zustande. Und, ein Schmunzeln zu Herrn Kegelmann: Der OB sitzt bei Versammlungen auch nicht auf einem erhöhten Sessel. Ein Bürgerentscheid gegen eine Umgehungsstraße, der zwar knapp scheiterte, hatte ihn bei Amtsantritt dazu veranlasst, das «Büro der Bürgerbeauftragten» einzurichten. Ferner hat sein Rathaus seitdem

Leitlinien für Bürgerbeteiligung mit einer halbjährlichen Vorhabenliste und einem jährlichen Beteiligungsbericht entwickelt. In einem dialogischen Prozedere zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaftsvertretung finden Beteiligungsverfahren statt, in die auch Vertreter/innen per Zufallsprinzip berufen werden. Ebenso wichtig sei es aber, innerhalb der Verwaltung die Zustimmung zu einem Kulturwandel für bessere Beteiligung zu gewinnen. Sie muss einsehen können, dass Bürgerbeteiligungen auch für die Stadt hilfreich und unterstützend sind. Den Bürger/innen wiederum muss klar gemacht werden, wie weit Beteiligung gehen kann und wo die Aufgabe des Rates liegt.

Die Sprecherin für Partizipation der bündnis-grünen Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, Dr. Susanna Kahlefeld, berichtete zunächst von der sehr lebendigen Bürgerschaft in Berlin und den Schwierigkeiten, die Berliner Verwaltung von Veränderungen zu überzeugen. Bisher müsse die Politik der Verwaltung alles «abringen». Am Beispiel einer verbesserten Strategie im Umgang mit Obdachlosen, die seitens der rot-rot-grünen Landespolitik gewünscht ist, verdeutlichte sie, wie die Fachverwaltungen sich gegen politische Vorgaben sperren. Eine Aufgabe in Berlin sieht sie daher darin, den Neuanfang in der Verwaltung zu initiieren. Ferner erarbeitet die neue rot-rot-grüne Landesregierung, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, nun Leitlinien für Bürgerbeteiligungen. Die Zuständigkeit ist allerdings nicht wie in Baden-Württemberg in der Landesregierung (Staatskanzlei) angesiedelt, sondern bei der Senatorin für Stadtentwicklung als Fachverwaltung.

OB Jochen Partsch, in seiner Funktion sowohl Politiker als auch oberste Verwaltungsleitung, verteidigte die Verwaltung. Wichtig findet er, sie nicht als Gegner zu begreifen. Viele Beamte sitzen tagtäglich im Wohnungsamt oder im Jobcenter «im Kreuzfeuer». Um den permanenten Stress nicht zusätzlich zu erhöhen, bedürfe es neben Motivation und teils Reorganisation durchaus auch zusätzlicher Ressourcen an Personal. Auch Gisela Erler verwies auf die Notwendigkeit, mehr Stellen einzurichten.

Zum Schluss der Debatte warf der Verwaltungsausbilder Prof. Jürgen Kegelmann noch einen weiteren Aspekt auf: Der Neutralitätsanspruch für Beamte werde weithin falsch verstanden als Aufforderung, unpolitisch zu sein. Aber jeder Verwaltungsbeamte sei per se auch Bürger/in und zum politischen Mitdenken aufgefordert. Verwaltung müsse daher bereits in der Ausbildung lernen, auch in politischen Zusammenhängen und Kontroversen zu denken. Die Verwaltung steht in einem komplexen Wandel, in dem ihre Mitarbeiter/innen die Fähigkeit lernen müssten, auch Widersprüche und die Kultur der anderen Seite mitzudenken.

3 Parallele Foren

Forum A:

Digitalisierung – Freud und Leid und die Chancen

Dr. Björn Fleischer, *Open.NRW beim Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO), Düsseldorf*

Renate Mitterhuber, *Leiterin Geschäftsstelle IT-Planungsrat beim BMI*

Astrid Köhler, *Stadtwerkstatt, E-Partizipation Stadt Hamburg*

Moderation: Wolfgang Pohl, *Heinrich-Böll-Stiftung Berlin*

Die Digitalisierung findet statt – aber was bringt sie: Entlastung oder Stress, Transparenz und Partizipation, und wo ist sie nur heiße Luft? Was braucht eGov, was braucht E-Partizipation?

Bis zu den Enthüllungen Edward Snowdens existierte eine große Heilserwartung an «das Internet», beobachtet Björn Fleischer: Es dominierte der Optimismus, mittels digitaler Kommunikation herkömmliche Hierarchieverhältnisse endgültig überwinden zu können. Heute wird die Digitalisierung weit kritischer bewertet. Nichtsdestotrotz ist es ihr insbesondere zu verdanken, dass die Verwaltung den Bürgern Informationen viel niedriger-schwelliger und direkter als je zuvor zur Verfügung stellen kann. Als Beispiel wurde das Portal «Politik bei uns» genannt, auf dem Ratsvorlagen aus dem eigenen Lebensumfeld gesucht und abgerufen werden können. Ein Fokus liegt hierbei auf der Bereitstellung von offenen Daten. Ermöglicht und unterstützt wurde die Bereitstellung dieser Daten insbesondere durch die Transparenzgesetze, welche die Verwaltung verpflichten und ihr die rechtliche Grundlage geben, bestimmte Daten zu veröffentlichen. Durch den Zugang zu diesen Informationen werden viele Möglichkeiten zur Beteiligung erst eröffnet.

Es reicht hierbei jedoch nicht aus, dem Bürger nur den Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Die Daten müssen auch ausreichend aufbereitet und nachvollziehbar sein. Dies ist die größte Herausforderung für staatliche Transparenzprojekte wie Open.NRW oder das Transparenzportal Hamburg.

Für Astrid Köhler können digitale Bürgerbeteiligungsmethoden insbesondere eine Möglichkeit sein, die gesellschaftlichen Gruppen zu erreichen, welche die Verwaltung mit herkömmlichen Präsenzveranstaltungen nicht ausreichend anspreche.

Die Online-Beteiligung stellt einen guten Service dar, um Bürger/innen zeit- und orts-abhängig einzubeziehen. Dabei muss es sich bei der Online-Beteiligung jedoch nicht immer nur um niederschwellige Fragebögen handeln, sondern es ist eine Bandbreite verschiedener

digitaler Tools möglich. Als Beispiel nannte Björn Fleischer ein Minecraft-Projekt in Berlin, in dem Bürger/innen ihren Stadtteil virtuell umbauen können.

Auch wenn digitale Beteiligungstools viele neue Möglichkeiten aufweisen, können sie Präsenzveranstaltungen nicht in jeglicher Hinsicht ersetzen. Insbesondere ist es digital schwierig, Konflikte im Beteiligungsverfahren zu schlichten. Das Potenzial liegt daher in einer Kombination von digitaler und örtlicher Beteiligung.

Renate Mitterhuber, Leiterin der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats beim BMI, betont, dass eine optimale Prozessgestaltung wichtig ist, um mit Flexibilität, Kreativität und Neugier verschiedene Beteiligungsmethoden (digital und örtlich/analog) zusammen zu denken. Eine Schwachstelle sind dabei die sogenannten Medienbrüche: Wenn beispielsweise die aufsuchende Beteiligung analog erfolgt, danach eine Online-Umfrage durchgeführt wird und anschließend ein Workshop vor Ort stattfindet, bedeutet dies, dass die Ergebnisse immer wieder ins andere Medium übertragen werden müssen. Daher werden Lösungen gesucht, wie alle Daten (aus analogen und digitalen Verfahren) in einem System zusammengefasst und genutzt werden können, beispielsweise durch die Nutzung von Multi-Touch-Tischen auf Workshops.

Um diese vielversprechenden digitalen Beteiligungsmöglichkeiten einsetzen können, ist eine innovationsfähige Verwaltung nötig. Renate Mitterhuber betont, dass es umso wichtiger ist, Fortbildungen für Führungskräfte im Bereich Change Management anzubieten, eine entsprechende Personalpolitik zu betreiben und auch klare Aufträge von der Politik zu erhalten. Dabei können Gesetze der Verwaltung helfen, einen digitalen Wandel zu vollziehen, wie das Transparenzgesetz in Hamburg gezeigt hat. Zudem müssen der Verwaltung Instrumente an die Hand gegeben werden, um mit dem Feedback aus Beteiligungsverfahren umzugehen.

Auch wenn zur Realisierung noch einige Veränderungsprozesse in der Verwaltung angestoßen werden müssen, besitzen die Expert/innen auf dem Podium klare Visionen. Fleischer erläutert, dass Virtual Reality insbesondere bei Bauprojekten sehr verständlich Alternativen und Konsequenzen aufzuzeigen kann.

Renate Mitterhuber sieht die Chancen in einer künstlichen Intelligenz, die Stellungnahmen in Online- Beteiligungsverfahren analysieren und Zusammenhänge aufzeigen kann. Dies würde die Auswertung der Beteiligungsverfahren sehr erleichtern und das Personal entlasten. Auf Grundlage der bereits vorhandenen Daten könnten Simulationen von Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, die Muster erkennen ließen und im Voraus mögliche Themen, Konfliktlinien und Ergebnisse aufzeigten.

Neben neuen Kommunikationskanälen zum Bürger und zur Bürgerin bedarf es jedoch laut Mitterhuber vor allem eines Kulturwandels in der Verwaltung: Verwaltungsmitarbeiter seien weiterhin zu zögerlich, was die Verwendung digitaler Tools angehe. Unter Zeitdruck

und Ressourcenmangel ziehe man sich allzu gern auf hergebrachte Strukturen zurück. Statt noch mehr Leitfäden zu erstellen, brauche es Instrumente für die Verwaltung, um mit den Rückmeldungen aus Beteiligungsverfahren angemessen umzugehen.

Weitere Informationen:

<https://open.nrw/startseite>

<http://transparenz.hamburg.de/open-data>

Forum B: Konflikte um neuen Wohnraum: Wie gelingen Allianzen?

Ingo Malter, Geschäftsführer Stadt und Land Wohnbauten Gesellschaft mbH, Berlin

Marietta Müller, Humboldt-Viadrina Governance Plattform gGmbH

Moderation: Dr. Bettina Reimann, Deutsches Institut für Urbanistik

Am Beispiel Wohnungswirtschaft und Nachverdichtung durch Wohnungsneubau sind Erfahrungen, wie mit verwaltungsexternen Akteuren kooperiert wird, gefragt. In den durchaus konfliktreichen Prozessen um Schaffung neuen Wohnraums wird der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern zunehmend ein hoher Stellenwert zugemessen. Derzeit fehlt jedoch eine stadtpolitische Verständigung zu Qualitätskriterien und Standards für Partizipation sowie zu Mindestanforderungen an Beteiligungsverfahren. Wie muss Verwaltung hierbei kommunizieren und handeln?

Wie können zwei Bedürfnisse – das nach schnell verfügbarem Wohnraum und jenes nach Beteiligung an den Entscheidungsprozessen – gut miteinander in Verbindung gebracht werden? Hierüber diskutierten Ingo Malter, Geschäftsführer Stadt und Land Wohnbauten-Gesellschaft, und Marietta Müller von der Humboldt-Viadrina Governance. Am Beispiel des Beteiligungsverfahrens beim Projekt «Buckower Felder» konnte Malter aufzeigen, dass durch eine frühzeitige Einladung zu intensiven Gesprächen mit Anwohner/innen «auf Augenhöhe» deren grundsätzliche Abwehrhaltung in eine Bereitschaft zur Kooperation umgewendet werden konnte. Bedingung war, dass ihre Interessen und Bedürfnisse ernst genommen wurden und eine Rolle spielten. Ein solcher Erfolg ist kein Automatismus, er stellte sich in anderen Fällen auch mal nicht ein. Dies hat u.a. damit zu tun, dass Planungsvorhaben im Vergleich zur Bauphase äußerst abstrakt sind. Ferner werden Angebote wie im Falle der Mieterratswahlen (nur 17 Prozent Beteiligung) grundsätzlich eher gering angenommen.

Marietta Müller ergänzte hier aus einer forschungspraktischen Perspektive, die sich aus Beteiligungswerkstätten im Auftrag der Berliner Wohnungsbaugesellschaften speist. Die Erfahrung zeigt, dass für Partizipation ein breiter Dialog zwischen Zivilgesellschaft,

Bauwirtschaft und Verwaltung/Politik notwendig ist. Drei Grundsätze lassen sich festhalten: Erstens ist Perspektivenvielfalt gefordert, die durch heterogene Akteursgruppen abgebildet wird und eine breite Resonanz herstellt. Zweitens sollten Positionen immer begründet werden, wobei Ablehnung als legitim angesehen werden sollte. Drittens hilft die Einigung auf einen Grundkonsens, eine gemeinsame Diskussionsbasis herzustellen sowie den Beteiligungsprozess durch gemeinsame Regelsetzung zu legitimieren.

Schnell wurden sich die Anwesenden einig, dass die frühzeitige Beteiligung Projekte eher beschleunigt und sich abstrakte Vorhaben oder auch Bedürfnisse besser konkretisieren lassen. Dazu zähle auch die pro-aktive, aufsuchende Befragung repräsentativ ausgewählter Einwohner/innen, die vor Beginn der Baumaßnahmen ihre eigenen Wünsche breit darstellen können. Die Diskutantinnen bedauerten abschließend, dass die Gesetzeslage aktuell insgesamt weder dem Bedürfnis nach Schaffung von bezahlbarem Wohnraums noch dem Bedürfnis nach aktiver Beteiligung bereits vor Ort lebender BürgerInnen gerecht werde.

Forum C: Rollenklärungen. Wie kooperieren Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft?

Hanns-Jörg Sippel, Vorsitzender des Vorstands Stiftung Mitarbeit, Bonn

Jörn Oltmann, stellv. Bezirksbürgermeister und Leiter der Abteilung Stadtentwicklung und Bauen, Berlin Tempelhof-Schöneberg

Birgit Monteiro, stellv. Bezirksbürgermeisterin und Bezirksstadträtin der Abteilung Stadtentwicklung, Soziales, Wirtschaft und Arbeit, Berlin Lichtenberg

Moderation: Cornelius Bechtler, BiwAK eV.

Das Leitbild einer partizipativen Verwaltung und Kommunalpolitik ist ein Paradigmenwechsel. Dies verlangt eine umfassende Organisationsentwicklung, weil sich Aufgaben und Kooperationen zwischen Verwaltung, Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft ändern. Werte und Einstellungen müssen sich wandeln, neue Kompetenzen müssen erworben werden. Welche guten Praxis-Erfahrungen für die Gestaltung von Schnittstellen lassen sich weiterempfehlen? Wie lässt sich dieser Modernisierungsprozess der lokalen Demokratie aktiv gestalten?

Zentrale Themen dieses Workshops zur Rollenklärung schlossen gut an den Einführungsvortrag von Prof. Kegelmann und die darauffolgende Gesprächsrunde zu kommunalen Beteiligungskulturen an. Verwaltung, Politik und Bürger/innen müssen sich ihre unterschiedlichen Rollen bewusstmachen, hatte Kegelmann einleitend betont.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung zu kennen und auszuhalten sowie die Notwendigkeit, es als Ressource zu begreifen, setzt ein partizipatives Leitbild voraus, konstatiert Moderator Cornelius Bechtler. Kooperation bedeutet, sich auf die jeweilige Handlungsebene des anderen einzulassen, die gesamte Organisation in den Blick zu nehmen und die eigenen Werte zu überdenken. Auch braucht sie die Bereitschaft, sich weiterzuentwickeln. Ausgehend von dieser Definition fragte Bechtler die Beteiligten nach ihren persönlichen Erfahrungen mit partizipativer Kooperation.

Jörn Oltmann, stellvertretender Bezirksbürgermeister in Berlin Tempelhof-Schöneberg, verdeutlichte am Beispiel der größten Herausforderung, nämlich dem Thema wachsende Stadt, wie sich die Erwartungen der Bürger/innen an ihn verändert hätten: Klare und frühe Informationsweitergabe und persönliche Ansprechbarkeit, auch bei kleinsten Projekten, würden heutzutage erwartet. Der Bezirk hat daher eine wöchentliche Bürgersprechstunde und eine Reihe neuer Veranstaltungsformate eingeführt. Oltmann zeigte sich optimistisch hinsichtlich der Lernerfolge im Bereich der Bürger/innenbeteiligung. Was die Klarheit der zu beziehenden Position angeht, haben alle Beteiligten inzwischen vieles dazugelernt. Weil manchmal nur das «Wie der Ausgestaltung», nicht aber das grundsätzliche «Ob der Entscheidung» zur Debatte steht, ist die planende Verwaltung aufgefordert, den Bürger/innen früh deutlich zu machen, welche Form von Beteiligung – «Mitentscheidung oder nur Mitwirkung» – jeweils möglich ist.

Birgit Monteiro, stellvertretende Bezirksbürgermeisterin des Berliner Bezirks Lichtenberg, zeigte sich skeptischer hinsichtlich der bisherigen Beteiligungsformate. Die Erwartungen der Bürger/innen passen nicht mehr zur Gesetzeslage, stellt sie fest, was zu Frust und letztlich auch zu Wahlerfolgen wie dem der AfD führt. Andererseits stehen dem höherem Beteiligungsinteresse der Bürger/innen eine eingeschränkte Beteiligungsbereitschaft auf Seiten von Politik und Verwaltung gegenüber. Lichtenberg sei «obrigkeitsstaatlich» orientiert, vieles werde «vom Bezirksamt gesteuert». Beteiligung, so Monteiro, bedeute auch Macht zu teilen. Das wolle nicht jeder. Auch konstatierte sie, dass es immer schwieriger wird, sich auf ein Gemeinwohlverständnis zu einigen. Sie sprach dabei auch über ihren eigenen Werdegang, sowohl als Bürgerin der DDR und später der BRD, als auch innerhalb der Politik und Verwaltung: In der DDR sei sie in dem Verständnis aufgewachsen, es werde jeder gebraucht. Dieses Verständnis hat sie in der vereinigten Bundesrepublik vermisst. Ihren Platz zu finden, sei ihr zunächst schwergefallen.

Hans-Jörg Sippel, Vorstand der Stiftung Mitarbeit, sprach als Vertreter der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Stiftung Mitarbeit ist einem Demokratieverständnis «von unten» verpflichtet und hat an der Entwicklung zahlreicher kommunaler Leitlinien für Beteiligung mitgewirkt. Kommunen können sich so einen Rahmen und Qualitätskriterien an die Hand geben, um gute Beteiligungsformate zu realisieren. Entscheidend ist etwa, klar festzuhalten, was mit den Ergebnissen von Beteiligungen passiert. Ebenso muss solch ein Regelwerk auch immer wieder evaluiert werden. Sippel unterstrich noch einen wesentlichen Punkt: Partizipation ist ressourcenintensiv und darf deswegen der Verwaltung nicht

zusätzlich aufgeholt werden. Um Strukturen in der Verwaltung zu verändern, braucht es auch die Schaffung neuer Stellen – etwa die einer/eines kommunalen Partizipationsbeauftragten.

Die Diskussion um Leitlinien für Bürgerbeteiligung verlief auch mit dem Publikum durchaus kontrovers. Während einige Verwaltungsvertreter/innen betonten, Leitlinien könnten, insbesondere in langwierigen und unübersichtlichen Prozessen, auch eine wichtige Gedankenstütze sein, um die Stadtgesellschaft in den Abläufen nicht «zu vergessen», betonten andere, dass es neben Leitlinien auch andere Wege einer kommunalen Beteiligungskultur gibt. (Etwa die sehr engagierten Kommunen Potsdam und Leipzig arbeiten nicht mit Leitlinien.)

Offensichtlich ist: Das Thema «Rollenklärung zwischen Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft» bleibt dringend weiter klärungsbedürftig. Inwiefern wird immer wieder auch hingewiesen wird zudem immer wieder auf die Bedeutung aufsuchender Beteiligungsmethoden, niedrigschwelliger Beteiligungsmöglichkeiten sowie einer klaren, verstehbaren Amtssprache. Klärungsbedürftig bleibt auch jeweils, wie bürgerinitiierte Projekte in die kommunale Politik und Verwaltung eingebracht werden.

Forum D: Warum Bürgerhaushalte der Verwaltung helfen können

Dr. Antoine Vergne, *Missions Publiques, Koordinator Civicbudget und*
Sven Siebert, *Kämmerer der Stadt Eberswalde*

Moderation: Dr. Marco Schrul, *Referent im Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz, Erfurt*

Forschungs- und Erfahrungsberichte aus Paris und Eberswalde vom Projekt Civicbudget und aus der Praxis: Der Bürgerhaushalt führt zur Herausbildung einer dynamischeren verwaltungsinternen Kommunikation und zur Professionalisierung gegenüber dem Anliegen der Bürger-Mitwirkung. Auch Brandenburger Städte arbeiten mit Bürgerbudgets: Mit gleicher Erfahrung?

Der jüngste Statusbericht «Bürgerhaushalte in Deutschland» von 2015 zeigte auf, dass sich die Anzahl der Bürgerhaushalte in Deutschland auf einem konstanten, aber überschaubaren Niveau hält. Aktuell ist eine «zweite Generation» am Start, die sich vor allem dafür interessiert, was Verwaltung von Bürgerhaushalten hat und lernt. Nicht die Legitimation qua Repräsentation steht im Vordergrund («nur so wenige nehmen teil – wir sollten das lassen»), sondern die Erfahrung der Verwaltungsmodernisierung durch das partizipative Instrument.

Antoine Vergne ist Mitbetreiber des französischen Beratungsunternehmens Missions Publiques, das auf Bürgerbeteiligung spezialisiert ist. In Frankreich haben Bürgerhaushalte ihm zufolge inzwischen Hochkonjunktur – weil Stadtverwaltungen selber viel davon haben: Weil die im Bürgerhaushalt beantragten Belange meist nicht nur eine Fachabteilung betreffen, sind die Abteilungen aufgefordert, untereinander zu kommunizieren und zu kooperieren. Bei der erfolgreichen Organisation von Bürgerhaushalten kommt es zudem darauf an, digitale als auch analoge Elemente zu integrieren. Bürgerhaushalte sollte man zudem als Prozess und nicht als zeitlich determiniertes Projekt verstehen. Durch die Bürgerhaushalte verändere sich auch die Arbeit der Verwaltung: Diese sei zu mehr horizontaler Kooperation innerhalb der Behörden gezwungen. Der Bürgerhaushalt ist damit ein Instrument, das die Fachverwaltungen dynamischer agieren lässt – was de facto für sehr viele Verwaltungsvorgänge nötig und von Nutzen ist.

Zudem belebt ein Bürgerhaushalt das staatsbürgerliche Bewusstsein der kommunalen Wohnbevölkerung. In Paris, einer Stadt mit 2,2 Millionen Einwohnern, beteiligten sich zuletzt immerhin acht Prozent der Bevölkerung an der Entscheidung über die zu fördernden Projekte.

Bereits seit 2011 verfügt die Stadt Eberswalde, rund 41.000 Einwohner, über einen Bürgerhaushalt (Bürgerbudget). Stadtkämmerer Sven Siebert erzählt eine Erfolgsgeschichte, die auf eine durchgängige Beteiligung von etwa sieben Prozent verweisen kann: Die Einwohner Eberswaldes können jährlich über eine Summe von 100.000 Euro bestimmen. Vorschläge werden online wie offline eingereicht. Der sogenannte «Tag der Entscheidung» gleicht dann einem kommunalen Fest der Demokratie: Gerahmt durch eine öffentliche Veranstaltung mit Kultur und en Projekten des vorigen Haushaltsjahrs kann hierbei jeder Wohnbürger/in, der/die das vierzehnte Lebensjahr vollendet hat, für die eingereichten Projekte mit fünf Stimmtalern abstimmen. Auch hier liegt die Beteiligung bei etwa 8 Prozent. Inzwischen haben sich verschiedene deutsche Kommunen Eberswalde als Vorbild genommen.

Weitere Informationen:

<https://eberswalde.de/Buergerbudget.2159.0.html>

<http://en.missionspubliques.org>

www.buergerhaushalt.org

www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8._Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf

Ein weiteres Beispiel für einen erfolgreichen Bürgerhaushalt findet sich im Berliner

Bezirk Lichtenberg: www.buergerhaushalt-lichtenberg.de

Forum E: Wie sich Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie ergänzen

Dr. Oliver Märker, Zebralog GmbH, Bonn;

Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e.V, Büroleiter Bundesbüro, Berlin,

Moderation: Dr. Susanna Kahlefeld MdB, Fraktion Bündnis90/Die Grünen Berlin

Beteiligungsverfahren müssen gelegentlich mit dem Vorwurf unzureichender Verbindlichkeit umgehen. Ganz anders Bürgerentscheide, die spezifischen Themen Nachdruck verleihen, aber auch Polarisierungen verschärfen. Gute Bürgerbeteiligung könnte womöglich dazu beitragen, dass ein Bürgerbegehren (Volksentscheid) nicht stattzufinden braucht. Alles eine Frage der Klarheit seitens eines aktiven Parlaments bzw. Verwaltung? Wer leistet was? Wie umgehen mit den Konflikten, die die Instrumente bergen?

Zunächst skizzierten Oliver Wiedmann und der Politikberater Oliver Märker die bestehenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Partizipation und direktdemokratischen Instrumenten. Sie waren sich einig, dass sowohl die Bürgerbeteiligung als auch der Volksentscheid einen ergänzenden Charakter zur parlamentarischen Arbeit haben. Märker verwies aber auch auf ein paar prinzipielle Unterschiede zwischen Beteiligungsverfahren und Volksentscheid: Die Beteiligung ist ein langwieriger Prozess, bei dem komplexe Sachverhalte beleuchtet würden. Ihr Ziel ist es, Entscheidungsvarianten abwägen zu können. Eine gut durchgeführte Beteiligung ist im Grunde eine Zuarbeit und auch Beratung für die Verwaltungshandelnden, wodurch sich für die Politik eine qualifiziertere Entscheidungsbasis ergibt. Bisherige städtebaulichen Planungen etwa könnten hinreichend hinterfragt und anschließend entsprechend den Bedürfnissen modifiziert werden.

Volksentscheide sieht Oliver Wiedmann demgegenüber als ein Instrument der Zivilgesellschaft, um eigene Anliegen in den politischen Diskurs einzubringen. Mit Blick auf die politische Landschaft in Berlin ist es zu positiven Veränderungen gekommen, da der Senat mittlerweile von sich aus auf Initiativen zugeht statt Entscheide zu erschweren. Positiv findet er zudem, dass der Erfolg von Volksentscheiden hänge zunächst davon ab, ob möglichst breite gesellschaftliche Bündnisse geschaffen werden können. Dadurch entstünden Diskussionen mit hoher Resonanz, die die politischen Akteur/innen zum Handeln antreiben. In diesem Raum bilde sich zudem eine Öffentlichkeit, die auch Alternativen zu politischem Handeln formuliert, so Wiedmann.

Insgesamt, so betonen Märker und Wiedmann, hat die kollaborative Arbeit mit Bürgerbeteiligungen und Volksentscheiden durchaus das Potential, zu einer Stärkung der parlamentarischen Souveränität beizutragen – wo sie von Parlamentsseite nicht nur als Konkurrenz um Machtansprüche gewertet werden. Denn im Gegensatz zur rechtspopulistischen Fiktion, direktdemokratische Entscheidungen seien als Träger eines einheitlichen Volkswillens

zu sehen, gehen beide Instrumente von einer pluralistischen Interessenvielfalt aus und können der gesellschaftlich vorhandenen Palette von Themen und Anliegen Gehör verschaffen. Zum Schluss wagten beide Diskutanten einen Ausblick auf mögliche Weiterentwicklungen: Sie schlugen eine Kombination beider Verfahren vor, etwa ein Bürgergutachten mit Beteiligungswerkstätten als Vorstufe für ein Volksbegehren.

Forum F: Leisen Stimmen Gehör verschaffen: Beteiligung durch Zufallsauswahl

Timo Peters, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung des Staatsministeriums Baden-Württemberg

Kay-Uwe Kärsten, WerkStadt für Beteiligung, mitmachen e.V., Potsdam

Moderation: Dr. Bettina Reimann, Deutsches Institut für Urbanistik

Immer die Gleichen, Reduzierung auf den Beteiligungsadel, Mitwirkung akademischer älterer Herren – mit solchen Vorwürfen muss sich Beteiligung in der Praxis auseinandersetzen. Zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger werden in einer wachsenden Zahl von Projekten als Wegbereiter zu mehr Vielfalt und Mischung einbezogen. Welche Erwartungen sind mit der Zufallsauswahl verknüpft? Wie erweisen sie sich in der Praxis? Welche weiteren Formen bieten sich an, um die Vielfalt der Betroffenen zu erreichen?

Die Zufallsauswahl ist noch eine relativ neue Rekrutierungsmethode, die in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen hat und viele Potenziale birgt. Timo Peters, Mitarbeiter der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung (Staatsrätin Gisela Erler) im Staatsministerium Baden-Württemberg, verdeutlichte an verschiedenen Beispielen, wie die Hinzunahme von zufällig ausgewählten Bürger/innen neue Impulse setzen, Fronten aufbrechen und zu gemeinwohlorientierten Lösungen führen konnte. Je grundsätzlicher das Thema, umso geeigneter sei das Zufallsprinzip, so Peters.

Kay-Uwe Kärsten berichtete von seinen Erfahrungen im Potsdamer Beteiligungsrat, der die WerkStadt für Beteiligung berät und bei der konzeptionellen Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung unterstützt. Der Beteiligungsrat ist ein beratendes Gremium der Landeshauptstadt, das sich aus dreizehn Bürgerinnen und Bürgern, zwei Stadtverordneten, zwei Mitarbeitenden der Stadtverwaltung und externen Fachleuten zusammensetzt. Durch die Zufallsauswahl per Losbewerbung wurde die soziale Selektivität abgeschwächt, und es gelang, heterogenere Gruppen in Bezug auf Geschlecht, Alter und Wohnbezirk in Beteiligungsverfahren einzubinden. Das Mandat, das die Zufallsauswahl den ausgewählten Bürger/innen verleiht, wird zusätzlich durch ein offizielles Schreiben des Oberbürgermeisters unterstützt. Potsdam hat zusätzlich den «Beteiligungspool» initiiert.

Hier wurden völlig themenunabhängig rund 7500 Leute angeschrieben, ob sie sich eine Mitwirkung zu gegebenem Zeitpunkt in einem Beteiligungsverfahren vorstellen könnten. Die Rücklaufquote lag bei über 1000 positiven Rückmeldungen.

Wie werden BürgerInnen zufällig ausgewählt? In Baden-Württemberg können Adressen in Zusammenarbeit mit den Einwohnermeldeämtern per Telefon und Postsendungen angesprochen werden. Eine weitere, allerdings sehr aufwändige Methode, die direkt bestimmte Milieus ansprechen kann, ist die Haustür-zu-Haustür-Ansprache. Gute Erfahrungen mit dieser Methode machte das Citizens Assembling in Irland.

Kritikpunkte in der Diskussion bezogen sich nicht auf die Anwendung der Zufallsauswahl selbst, die gute Resultate in Bezug auf eine breitere Beteiligung zeigten, sondern auf ihre bisher kaum vorhandene wissenschaftliche Evaluation. Auch bei einer zufälligen Rekrutierung von Bürger/innen findet eine gewisse Selbstselektion statt. Nicht beeinflussbar ist, wer die Einladung zu den Beteiligungsformaten letztlich annimmt. Um bewerten zu können, welche Personengruppen etwa in Bezug auf Bildungsstandard und Alter durch die Zufallsauswahl angesprochen werden und welche Zielgruppen weiterhin schwierig zu erreichen sind, ist eine systematische Evaluation der Methode über einzelne Verfahren hinweg notwendig.

Festgehalten wurde auch: Die Zufallsauswahl ist eine Rekrutierungsmethode, nicht aber eine Entscheidung für die Wahl des passenden Beteiligungsformates.

Kay-Uwe Kärsten wies darauf hin, dass durch die heterogene Gruppe an zufällig ausgewählten Bürger/innen sehr unterschiedliche Gesprächs- und Arbeitskulturen aufeinandertreffen. Um alle Bürger/innen zur Mitsprache zu befähigen, ist auf eine klare, verstehbare Sprache zu achten. Als hilfreich erweist sich, einen inhaltlichen Input im Voraus zu verschicken und die Relevanz von Alltagserfahrungen für die Diskussion zu betonen, so Timo Peters. Leisen Stimmen Gehör zu verschaffen kann wiederum nicht bedeuten, laute Stimmen ausblenden zu wollen. Die Zufallsauswahl bildet eine Ergänzung zu anderen Beteiligungsverfahren. Der Dialog mit sehr engagierten Bürger/innen und organisierten Initiativen ist daneben aufrechter zu halten.

Zum Schluss wurde seitens der Diskutanten auch auf die Wichtigkeit der «Rückkopplung» verwiesen: Ergebnisse aus einer Beteiligung durch Zufallsauswahl müssen mittel- bzw. langfristig weitergetragen werden. Timo Peters stellte drei Verfahrensmöglichkeiten vor: Ein Delegiertensystem kann für Kontinuität sorgen, in das einige der Bürger/innen aus dem Bürgerdialog in ein weiterführendes Verfahren einsteigen. Als zweite Möglichkeit könnte die Politik die Ergebnisse des Bürgerdialoges weitertragen. Schließlich ist auch eine Verzahnung verschiedener Verfahren möglich, so dass sich ein Wechselspiel ergibt: In einer Rückkoppelung können Expert/innen verdeutlichen, welche Ideen aufgenommen werden, was dann wiederum in die Bürgerdialoge einfließen kann.

4 Verwaltung trifft Beteiligung: Warum Risikokompetenz wünschenswert ist

Prof. Gerd Gigerenzer, *Max-Planck-Institut, Risikokompetenzforschung, Autor der VAK-Studie «Defensives Entscheiden»*

Wolfgang Schyrocki, *Direktor, Verwaltungsakademie, Berlin*

Moderation: Dr. Anne Ulrich, *Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin*

Den Einstieg in den zweiten Tag der Fachtagung gab ein Gespräch zwischen Prof. Gerd Gigerenzer und Wolfgang Schyrocki, dem Direktor der Berliner Verwaltungsakademie. Dieser hatte 2016 den Risikoforscher Gerd Gigerenzer beauftragt, eine Studie zum Entscheidungsverhalten von Führungskräften der Berliner Verwaltung durchzuführen.

Was hat Risikokompetenz mit öffentlicher Verwaltung zu tun? Jede Organisation ist geprägt durch die in ihr vorherrschende Fehlerkultur – die eine positive oder eine negative sein kann, so Gigerenzer. Eine positive Fehlerkultur geht davon aus, dass Fehler passieren dürfen und gelegentlich auch passieren. Wichtig ist, die gemachten Fehler als Information darüber zu begreifen, was besser laufen könnte. In einer positiven Fehlerkultur geht es nicht darum, Schuldige zu benennen, sondern die Fehlerquote zu reduzieren. Nicht so in einer negativen Fehlerkultur. Hier werden eigene Fehler kaschiert, um sich zu schützen oder andere Schuldige gesucht. Konsequenz ist, dass die Fehlerquelle nicht behoben wird, so dass Fehler sich wiederholen können.

Ausgehend von Beispielen aus der Wirtschaft und dem Gesundheitswesen für eine jeweils positive (etwa internationale Fluggesellschaften) und negative Fehlerkultur (etwa Krankenhäuser; Dax-Unternehmen und Verwaltung) zeigte Gigerenzer die Konsequenzen aus einer negativen Fehlerkultur auf: Führungskräfte wählten aus Angst vor Fehlern oft die schlechtere, dafür risikoärmere Option bei anstehenden Entscheidungen. Diese «defensiven Entscheidungen» gehören für Gigerenzer zu den Kernproblemen unserer Gesellschaft, und hiergegen muss der Mut zur Veränderung mobilisiert werden.

Hinsichtlich der Ergebnisse, wie nun die Berliner Verwaltung im Gegensatz zur freien Wirtschaft in ihrem Entscheidungsverhalten tickte, konnte Prof. Gigerenzer mit einigen unerwarteten Ergebnissen aufwarten. Anonyme Selbstangaben bei der Befragung von etwa 950 Führungskräften der Verwaltung ergaben, dass nur etwa jede vierte Entscheidung defensiv getroffen werde. Bei Dax-Unternehmen ist es jede zweite bis dritte Entscheidung. Allerdings klagt insbesondere die Gruppe jener Verwaltungsbeamten, die unter direktem politischem Einfluss steht – etwa Amtsleiter/innen in Bezirken – deutlich über hohen politischen Druck auf fachliche Entscheidungen. Die fachliche und die politische Zeitkalkulation und Interessenlage tritt hier offenbar – auch zunehmend – in Konflikt. Für

den Auftraggeber, VAK-Direktor Schyrocki, war der Fundus an Rückmeldungen dazu aufschlussreich, woran es aus Sicht der Verwaltungsspitzen liegt, warum nicht immer die besten Entscheidungen getroffen werden.

Fünf Faktoren lassen sich identifizieren, die sich maßgeblich für defensives oder fehlerkompetentes Entscheiden auswirken: Fehlerkultur; Zufriedenheit mit Arbeitsplatz und Aufgaben; Zugang zu anderen Hierarchiestufen (flachere oder schroffere Hierarchie); Kommunikation; und Übereinstimmung von persönlichen Zielen mit Zielen der Behörde.

Für Berlin überraschend: Relativ gute Noten bekam die Verwaltung, was etwa die Zufriedenheitswerte der Mitarbeiter nach ihrer Selbsteinschätzung angeht. Ein Großteil des befragten Personals sei motiviert, fühle sich gut eingesetzt und sei mit der eigenen Arbeit zufrieden. Dies seien gute Voraussetzungen, um das Personal bei Veränderungen mitzunehmen, hebt Prof. Gigerenzer hervor.

Schyrocki betonte wiederum, wie wichtig es sei, schon möglichst früh in der Verwaltungsbildung neue Wege zu gehen. Der Wandel von einer Absicherungs- in eine Leistungsgesellschaft, wie Gigerenzer dies beschrieben hatte, bedarf bereits einer «Revolution in der Schule». In der künftigen Beamenschaft müssten Neugierde und Offenheit etabliert sowie vernetztes Denken gefördert werden. Zudem muss auch eine positive Fehlerkultur von den Leitungsetagen her vorgelebt werden und lebenslanges Lernen sowie die Bereitschaft zu Fehlerfreundlichkeit und Risikokompetenz generell gesellschaftlich verankert werden.

Diese Hinweise auf Innovationen in Aus- und Weiterbildung ziehen sich durch Beiträge der ganzen Tagung: Offensichtlich ein weites Feld an Handlungsbedarf.

Zum Nachhören:

AudioFiles von Vortrag und Gespräch unter:

<https://soundcloud.com/boellstiftung/gigerenzer-risikokompetenz-verwaltung>

<https://soundcloud.com/boellstiftung/risikokompetenz-verwaltung-diskussion>

5 Thematische Workshops: Beteiligung – wie geht das praktisch?

Workshop 1: Kollegiale Beratung, Stärkung von Netzwerken der Verwaltung

Silvia Haas, *Leipzig weiterdenken, Stadt Leipzig*

Petra Patz-Drüke, *Bezirksamt Berlin-Mitte, Sozialraumorientierte Planungscoordination, Leitlinienprozess*

Das beratende Gespräch zwischen Kolleg/innen, der regelmäßige Austausch zwischen Abteilungsleitungen und Fachverantwortlichen – ein verlässlicher fachlicher Austausch erweist sich in vielen Kommunen und Verwaltungen als gute Basis für Problembearbeitung und Innovation. Auch Moderieren lässt sich lernen. Wie entsteht das, wie gelingt dies?

Petra Patz-Drüke ist im Bezirksamt Berlin-Mitte mit der «Sozialraumorientierte(n) Planungscoordination» betraut, die als Stabsstelle bei dem Bürgermeister angesiedelt ist. Es handelt sich dabei um ein Forum, in dem sich die Führungskräfte aller Fachämter austauschen und Entscheidungsvorlagen für das Bezirksamt erarbeiten. Die SPK arbeitet Probleme verwaltungstechnische auf, das Bezirksamt entscheidet politisch. Es werden größere Problemstellungen bearbeitet, wie zum Beispiel die Flächenkonkurrenz und die Koordination von sozialer Infrastruktur. Außerdem besprechen die Ämter in der SPK mit welchen Mitteln sie Maßnahmen umsetzen (wofür die vorhandenen Mittel verwendet werden). Schließlich fungiert die «Sozialraumorientierte Planungscoordination» als Schnittstelle zwischen der Bezirksverwaltung und den Stadtteilen und die ist Ansprechpartnerin für Bürgerbeteiligung.

Silvia Haas von der Koordinationsstelle für Bürgerbeteiligung «Leipzig weiter denken», die bei dem Amt für Stadtentwicklung angesiedelt ist, organisiert und koordiniert Beteiligungsprozesse für alle Ämter der Stadt Leipzig. Die Bürgerbeteiligungsstelle ist im Amt für Stadtentwicklung angesiedelt, weil in diesem Amt die meisten Beteiligungsprozesse laufen. Zudem habe Leipzig ein Stadtbüro eingerichtet, das sich als eine Kommunikations- und Anlaufstelle für Bürger/innen versteht und auch als Veranstaltungsort genutzt wird.

Nach den kurzen Inputs der beiden Referentinnen entspann sich eine Diskussion in der Runde, von der folgende Ergebnisse festgehalten werden können: Die Entscheidung und der Umgang, was mit den durch Bürgerbeteiligung erarbeiteten Ergebnissen geschieht,

obliegt am Ende immer noch der Politik. Ein Weg, mehr Einflussmöglichkeiten zu sichern, könnte in einer möglichst frühen Beteiligung liegen. Ferner könnte es für die Verwaltung sinnvoll sein, Bürger/innen sowie externe Fachleute zur Beratung heranzuziehen.

Generell waren sich die Diskutanten einig, dass ein ämterübergreifender Austausch und Zusammenarbeit wichtig und zentral sind. Allerdings stellen dabei Rollenkonflikte zwischen den verschiedenen Säulen der Verwaltung ein Hindernis dar. Wichtig ist es daher, sich die unterschiedlichen Perspektiven bewusst zu machen und eine Zusammenarbeit zwischen Jungen, Etablierten und Querdenkern zu fördern.

Workshop 2a: Qualitätskriterien: Bessere Beteiligung sichern

Dr. Antoine Vergne, *missions publiques*

Was kennzeichnet qualitätsvolle Bürgerbeteiligungsprozesse? Kriterien, Haltungen, Verständnisse und Kulturen im Gespräch. Was ist überhaupt eine Bürgerbeteiligung? Was ist keine bzw. was lässt man besser sein? Was sind Grenzen von Bürgerbeteiligung?

Bürgerbeteiligung schafft demokratische Räume, so Antoine Vergne von *missions publiques*, einer Organisation, die Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und private Unternehmen bei der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Bürgerbeteiligung unterstützt. Bürgerbeteiligung dürfe nicht nur als Projekt, sondern müsse vielmehr als Prozess verstanden werden. Wichtig seien dafür eine klare Zielsetzung und ein Erwartungsmanagement. Erst müsse ein Bewusstsein geschaffen werden, was mit der Beteiligung erreicht werden soll.

Antoine Vergne stellt vier Qualitätskriterien für eine gute Bürgerpartizipation vor.

Erstens Einbeziehung: Dabei ist zwischen einer quantitativen oder qualitativen Einbeziehung zu unterscheiden. Um Unmut zu vermeiden, sollten sich die Bürger/innen über ihre Rolle im Klaren sein und wissen, ob es sich um eine reine Informationsveranstaltung handelt, ob ihre Meinungen abgefragt werden oder ob sie konkrete Einflussmöglichkeiten haben.

Verhandlung im Gespräch (Deliberation): Informationen können auf vielfältige Weise in die Beteiligung eingebracht werden. So kann eine Diskussion zum Beispiel auch online stattfinden, während sich für einen Dialog eher eine Präsenzveranstaltung anbietet. Eine Beteiligung kann mit einer Zusammenfassung abgeschlossen werden, bei der eine kollektive Meinung abgefragt wird. Dabei muss das Ergebnis für alle Beteiligten ersichtlich sein.

Drittens Fairness: Eine externe Begleitung und ein Online-Angebot können mehr Transparenz schaffen. Die Beteiligung sollte zudem nachhaltig gestaltet sein, um Bürger/innen über den Prozess hinaus zu befähigen. Zudem müssen die eigenen Methoden im Prozess hinterfragt werden.

Viertens Relevanz: Die Wirkung und Effizienz einer Bürgerpartizipation zeigt sich an der gelingenden Kommunikation nach innen in die Verwaltung und nach außen über Medien.

In der Diskussion sahen alle die Einbeziehung verschiedener Bevölkerungsgruppen als entscheidende Herausforderung an. Vorgeschlagen wird, neue Formen der Beteiligung wie nicht-sprachliche, spielerische Formate für eine gelingende Inklusion zu erproben. Nur eine frühzeitige Einbeziehung und eine umfassende informative Begleitung des gesamten Prozesses ermöglichen Kompromissbereitschaft und Einigungswillen.

Workshop 2b: Qualitätskriterien: Bessere Beteiligung sichern

Monika Nickles, Stadt Erlangen; AK Qualität Allianz Vielfältige Demokratie der Bertelsmann-Stiftung

Wegen des großen Interesses wurde der Workshop 2 # geteilt, die zweite Gruppe wurde von Monika Nickles (Stadt Erlangen) moderiert. Qualitätskriterien für Beteiligung sind in verschiedenen Kommunen ein erprobtes Instrument zur Sicherung gut gemachter Beteiligung. Im Workshop werden Impulse für gute Beteiligung und die dafür erforderlichen Entwicklungsschritte gesammelt und Verantwortlichkeiten benannt werden («Wer macht das/setzt das um?»). Hierbei sollte – nicht nur mit Blick auf's Tagungsthema «Verwaltung trifft Beteiligung» – berücksichtigt werden, dass Beteiligung nicht an der Verwaltung vorbei vollzogen wird. Als Anhaltspunkte für eine «bessere» Beteiligung definiert Monika Nickles zwei Ziele: (a) mehr Menschen zu erreichen und (b) eine qualitativ gute Arbeit zu erbringen. Die Herausforderung besteht darin, dies sicherzustellen.

Zusammenfassend stellen sich die Ergebnisse der Diskussionen wie folgt dar:

Impulse für eine bessere Beteiligung können durch direkte beziehungsweise persönliche Ansprache – auch von schwer erreichbaren Gruppen – erzielt werden. Gute Erfahrungen sind mit persönlichen Einladungen per Brief gemacht worden. Die Zufallsauswahl kann zudem dazu beitragen, ein breiteres Spektrum an Akteuren zu gewinnen.

Kritisch ist es, wenn der Rahmen für Beteiligung nicht richtig oder zu eng gefasst wird. Dafür verantwortlich sein können etwa rahmensetzende (Projekt-)Ausschreibungen, die wenig Raum für «echte Beteiligung» lassen. Ausschreibungen müssen zudem ausdrücklich

auf die Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Beteiligungsformaten und Medien eingehen.

Hervorzuheben ist, dass nicht verallgemeinernd und pauschal von «der» Verwaltung die Rede sein sollte. Es gibt in der Verwaltung immer engagierte Leute, und eine jüngere Generation ist am Start, die – durchaus infolge innovativer Ausbildungsthemen – für den Aufbau und die Weiterentwicklung einer kommunalen Beteiligungskultur offen ist. «Wir ticken anders», so eine jüngere Verwaltungsangestellte.

Schwierig für die erfolgreiche Umsetzung von Beteiligung sind häufig mangelhafte Kapazitäten und Ressourcen innerhalb der Fachverwaltungen. Es fehlen Strukturen und Ansprechpartner/innen, häufig mangelt es an Zeit für innovative Wege gegenüber dem Druck, schnell umzusetzen und «zu liefern». Spielraum und Verständnis für Beteiligungskulturen sind oft entsprechend eng definiert.

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass es der Bürgerbeteiligung nicht an guten Methoden mangelt. Ein Problem stellt allerdings die Gesetzgebung dar. «Das, was wir machen wollen, gibt die Gesetzgebung nicht her.» Informelle Bürgerbeteiligung werde durch Verfahrensregeln noch nicht ausreichend wertgeschätzt und nicht mit formellen Verfahren verknüpft.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, den Gesamtprozess und nicht nur einzelne Bausteine in den Blick zu nehmen. Eine Kultur der Bürgerbeteiligung muss aufgebaut, in ihrem Bezug auf das Vorhaben/Projekt im gesamten Ansatz gewürdigt und in aufeinander aufbauenden Schritten umgesetzt werden. Bevor eine solche Architektur des Beteiligungsprozesses aufgebaut werden kann, sind die Ziele und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung klar herauszuarbeiten und zu kommunizieren. Es darf nicht nur über Methoden diskutiert werden, das Gesamtsetting ist wichtig. In der Praxis werden leider häufig Beteiligungsmethoden unabhängig vom Beteiligungsziel diskutiert.

Um Fehlern vorzubeugen, hat die Stadt Erlangen eine Checkliste für Bürgerbeteiligung sowie einen Evaluationsbogen für Beteiligungsprozesse erarbeitet. Die Dokumente sind über die Homepage der Stadt Erlangen zu erhalten.

Einig sind sich alle, dass eine Veränderung im Verwaltungshandeln und -denken erforderlich ist und initiiert werden muss. Verwaltungserfahrung ist durchaus, dass die Türen in Richtung Bürger/innen geöffnet werden. Ein Problem ist, auch für Verwaltungsmitarbeiter/innen, dass sie die geweckten Erwartungen oft genug nicht erfüllen können. Im Ergebnis scheitert Partizipation gern an Frustration, auch innerhalb der Verwaltung.

Vorbeugen kann hier die von Politik und Verwaltungsspitzen zu befördernde Entwicklung einer Beteiligungskultur, die den Bürger/innen Regeln gibt – und auch klar kommuniziert,

dass nicht alles möglich ist. Hierfür muss die Verwaltung ihre Feedback- und Kommunikationskultur verbessern.

Weitergehend ist die Perspektive, dass womöglich Abschied zu nehmen ist vom Begriff der «Beteiligung» und die Entwicklung stattdessen hin zu einer «Ko-Kooperativen Kommune» gehen sollte, der kooperative Gestaltungsprozesse institutionell eingebaut sind. Einen guten Ansatz hierfür gibt die «kooperative Planungsmethode», die in Erlangen erfolgreich praktiziert wird. (Auch im Workshop 6: Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Initiativen wird hierüber gesprochen.)

weitere Informationen:

www.gut-beteiligt.de

«Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung» im Netzwerk Bürgerbeteiligung:

www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung

Die «Zehn Grundsätze für die Qualität von Bürgerbeteiligung» der Allianz Vielfältige Demokratie:

www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/10-grund-saetze-fuer-eine-gute-buerger-beteiligung-1

Workshop 3:

Wie gelingt Ansprache? Anwohner/innen und heikle Themen

Katarina Niewiedzial, Integrationsbeauftragte Bezirk Pankow von Berlin

Christian Luchmann, Geschäftsführer L.I.S.T. GmbH, Berlin

Nutzer/Bewohner/innen von Flüchtlingsheimen, Wohngruppen im Maßregelvollzug o.ä. – Anwohner/innen und Nutzer/innen wollen gefragt werden. Wie muss die Ansprache sein, wie müssen die Inhalte aufbereitet sein – transparent, visualisiert, gut adressiert und frühzeitig?

Der Workshop begann mit einem überraschenden Einstieg: Alle Teilnehmer/innen stellten sich nach Jahren der Berufserfahrung geordnet in einer Reihe auf. Die Bandbreite der im Raum versammelten Berufserfahrung spannte sich von 50 Jahren bis hin zu zwei Wochen. Dies führte dazu, dass alle Mitwirkenden sich rege über ihre persönlichen Erfahrungen in der Beteiligungsarbeit austauschten. Das intensive Gespräch in kleinen, fünfköpfigen Gruppen war auch Ziel im weiteren Verlauf. Als Beispiele für heikle Themen innerhalb einer Stadtgemeinschaft wurden Wohnungsbau, Unterbringung von Flüchtlingen und anderer besonderer Gruppen, aber auch der Wegfall von Parkplätzen genannt. Einige Bedingungen, wie angesichts solch konfliktreicher Vorhaben eine gute Ansprache gelingen kann, wurden auf dem Flipchart festgehalten: Geeignete Auswahl der Themen; richtig gewählter Zeitpunkt, an die Öffentlichkeit zu gehen; Analyse der zu erreichenden

Zielgruppe; Rollenklarheit der Beteiligten aus Verwaltung und Politik; richtige Auswahl von Ressourcen, Methoden und Sprache bei der konkreten Umsetzung; genaue Kennzeichnung der Beteiligungsspielräume. Ergänzt wurde von einer Teilnehmerin noch die Verständigung untereinander, ob es ein gemeinsames Zielbild gibt, und die Bewusstmachung des eigenen Rollenverständnisses. Anschließend ging es in die Gruppenarbeit, wobei vor allem Best-practice-Erfahrungen zu den beiden Punkten «richtig gewählter Zeitpunkt an die Öffentlichkeit zu gehen» und «genaue Kennzeichnung der Beteiligungsspielräume» untereinander ausgetauscht werden sollten.

Die Gesprächsrunde, bei der Teilnehmer/innen ihre Erfahrungen in Stichpunkten auf Karteikarten festhielten, ergab eine Palette von Ergebnissen. Es wurde betont, dass wichtig ist, genau zwischen allgemeinen Gemeinwohl-Interessen und persönlichen Interessen zu unterscheiden. Bei Beteiligungen und in Versammlungen sollten daher auch Partikularinteressen als diese gekennzeichnet und den Leuten gespiegelt werden. Ferner bedarf es einer Klarstellung, dass Beteiligungen dazu dient, Verantwortung zu übernehmen und Entscheidungen zu beeinflussen, nicht jedoch diese zu treffen. Eine andere Gruppe hielt diesen Punkt auf ihrer Karteikarte unter dem Stichwort «Erwartungsmanagement betreiben von Anfang an» fest. Notiert wurde auch, dass das Thema Ressourcenknappheit in der Debatte um Beteiligungsfragen bei heiklen Themen oft unterbelichtet bleibt. Ein gelungener Beteiligungsprozess kostet auch Geld, oft z.B. für eine externe Moderation. Wie plant man ihn bei knappen Ressourcen? Einig waren sich die Teilnehmer bei folgendem Punkt: Lieber keine Beteiligung als eine Alibi-Veranstaltung. Diese führt nur zu Frust und Abwendung.

Abschließend beschäftigte sich der Workshop mit der Frage, wie mit «ewigen Nörglern» in Versammlungen umzugehen sei. Tipps aus der Praxis waren hier, ein klares Bild vom Gemeinwohl zu entwerfen, Nörgler zwar anzuhören, aber nicht versuchen, sie umzustimmen. Als kommunikative Tools eignen sich Fragebögen zu Beginn einer Versammlung, auf denen Bürger/innen festhalten können, welche Schritte auf keinen Fall passieren dürfen, welche dazu führten, dass sie mind. zu 30, 50 oder gar 90 Prozent zufrieden sind.

Workshop 4:

Umgang mit Emotionen: Kommunikation trifft Aggression

Christine Gerlach, Leiterin Konfliktkommission Polizei, Berlin

Markus Birzer, Politik- und Unternehmensberatung, Hamburg

Wie gelingt Kommunikation, die Vertrauen schafft? Wie umgehen mit Emotionen, Konflikten und Aggressionen? Beteiligungsbegehren gehen oft auch mit heftigen Emotionen einher. Verwaltungshandeln wird misstraut und widersprochen. Zwischen Baumfällung und Wohngebietsplanung – Was verlangt der Umgang mit Vertrauensverlust, teils umfangreichen Ansprüchen und offensiv eingeforderter Kommunikation?

Für die Deeskalation verfahrenere und zerstrittener Situationen haben sich Techniken bewährt, die die Kontrahenten ansprechen und für die Lösung in die Verantwortung nehmen, berichtet Markus Birzer. In Dialoggesprächen lerne der Moderator die Kontrahenten bzw. «Stakeholder» zuerst persönlich kennen sowie ihre Argumente und Befindlichkeiten. Die Stakeholder/Streitparteien bereiteten dann das Treffen aller Seiten vor und stellten diese zu Beginn des Treffens vor, berichtete der Berater Markus Birzer.

Die Situation bei der Polizei beschrieben die Leiterin der dortigen Konfliktkommission Christine Gerlach, und ihr Kollege Stephen Minowitz. Gerade bei der Polizei gehöre es zum Alltag, dass Standardsituationen eskalieren können – etwa bei der Knöllchen-Vergabe wegen Radfahren auf dem Fußgängerweg. Kommunikationstrainings erweitern hier das Handlungsrepertoire.

Emotionalität und Aggression können legitime Ursachen haben, wissen die Polizisten. So war beim Anti-Gewalt-Training im Knast zu erfahren, dass Gewalt eine attraktive Option sein kann, weil es etwas bewirkt, und sei es nur das Gefühl: Ich werde wahrgenommen, ich spüre mich. Zugleich ist jedoch klar: Innerer Druck, Stress sowie Trauer und Frust führen zu einer schlechteren Handlungskompetenz. Kränkungen ziehen Revanche bei nächster Gelegenheit nach sich. Ihre Philosophie skizzieren die Konflikttrainer folgendermaßen: Solange Leute sich streiten, ist noch etwas da, für das sich Emotionen lohnen und an dem deshalb gearbeitet werden kann. Daher sollten Perspektivwechsel bei der Gut-Böse-Brille erprobt werden. Wenn Gewalt schlicht als verabscheuungswürdig verurteilt wird, wird über ihre emotionalen Gründe, etwa dem Bedürfnis, anerkannt zu werden, hinweggesehen.

Im Berufsbild der Polizei, dem Exekutivorgan des staatlichen Gewaltmonopols, ist Gewaltanwendung eine der erlernten Handlungsoptionen, mit der freilich sehr achtsam und nicht affektiv umzugehen ist. Dieses Wissen und die Erfahrung in der Anwendung von Gewalt ermöglichen dem Trainer kommunikative Zugänge. Denn die Brücke zur Kompensation ist die Kommunikation.

Anschließend sammelten die Teilnehmer/innen des Workshops in Übungen Erfahrungen mit Anti-Aggressionsstrategien und Methoden von Ermutigung und Anerkennung. Wichtig sei keine «schließende», sondern eine «öffnende» Kommunikation, die Ruhe zu bewahren und die Leute in die Verantwortung zu nehmen.

Am Ende beschäftigten sich die Teilnehmer/innen noch mit einer Grundsatz-Debatte: «Wie umgehen mit Rechten – Pegidas, Reichsbürgern?» Oft geht es hier nicht um eine «ruhige Kommunikation», vielmehr wird die Kommunikation gezielt manipulativ eingesetzt. Kontrovers debattiert wurde die Handlungsempfehlung des Verfassungsschutzes Brandenburg, Reichsbürger zu ignorieren: Ist die Situation analog zu Stalking-Erfahrungen zu beurteilen, wo Ignorieren sowohl zum Beenden der Provokation führen kann (es ist langweilig, es nutzt nichts) wie auch zur Eskalation (sich noch mehr anstrengen, um Aufmerksamkeit zu erhalten)? Offenbar ist es schwierig, pauschal mit einer Strategie auf

Rechte, Verschwörer oder Reichsbürger zu antworten. Die Leute provozieren Resonanz, und auch «Ignorieren» ist eine Form der Kommunikation. («Man kann nicht nicht-kommunizieren.») Der Umgang mit politischer und populistischer Aggression braucht nochmal die besondere Auseinandersetzung mit den kommunikationspsychologischen Grundsätzen der deeskalierenden Kommunikation, weil es hier gegebenenfalls um mehr geht als um Aggression aus legitimen individuellen Motiven.

Workshop 5: Was kann und wie gelingt E-Partizipation?

Daniel Kämpfe-Fehrle, Referent für E-Partizipation in der Senatskanzlei Berlin

Astrid Köhler, Stadtwerkstatt, E-Partizipation Stadt Hamburg

Kommunen und Länder gehen an den Start mit E-Portalen (wie etwa meinberlin.de oder Beteiligungsportal.Baden-Wuerttemberg.de). Was leisten sie, und was kann und wie funktioniert E-Partizipation, wie entlastet sie (oder auch nicht)?

Zwei Stadtstaaten, zwei Online-Beteiligungsplattformen, aber große Unterschiede – im Workshop präsentierten sich «meinBerlin» und die Hamburgische «Stadtwerkstatt».

Das Portal «meinBerlin» ist bei der Senatsspitze angesiedelt und hat den Auftrag, möglichst alle in Berlin laufenden Beteiligungsverfahren zugänglich zu machen. Da diese oft in Verantwortung der Bezirke stehen, ist dies keine einfache Aufgabe, berichtet Daniel Kämpfe-Fehrle. Die auf der freien Software «Adhocracy» basierende Plattform bietet nicht nur Informationen, sondern ermöglicht auch Diskussionen und das gemeinsame Finden von Lösungen. Die Funktionsweise der Plattform ist recht einfach. Grundsätzlich erstellt die Verwaltung ein Modul mit den Informationen zu dem jeweiligen Projekt, das in der Regel eine öffentliche Frage ist. Anschließend kann die Benutzerin online die Umfrage ausfüllen, indem sie eine bestimmte Option markiert oder Kommentare dazu schreibt – die anschließend von der Verwaltung und die dem Projekt angeschlossenen Expert/innen ausgewertet werden, um eine Entscheidung zu treffen. Auch der Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien für Bürger/innenbeteiligung an der Stadtentwicklung findet auf dieser Plattform statt.

Astrid Köhler ist bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen in Hamburg für die E-Partizipation unterm Dach der «Stadtwerkstatt» verantwortlich. Diese bietet nicht nur allen beteiligungswilligen Verwaltungseinheiten und Bezirken die Nutzung der Plattform an, sie sammelt auch Wissen und Erfahrungen und berät verwaltungsintern zu Beteiligungsfragen. Durch die Einbindung von Geodaten ist eine Visualisierung von Planungsvorhaben möglich: Auf einer interaktiven Karte können verschiedene Ebenen der Planung

ein- oder ausgeblendet werden. Zudem werden (mit Hilfe der Hochschule) Tools entwickelt, um geplante Vorhaben auf dem Bildschirm darzustellen und in Echtzeit zu variieren.

Für Daniel Kämpfe-Fehrle eignen sich digitale Methoden vor allem zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens, wenn dieses noch offen ist und Informationsbedarfe im Vordergrund stehen. In späteren Phasen und speziell in Präsenzveranstaltungen tritt das dialogische Prinzip in den Vordergrund.

Aus Sicht von Astrid Köhler wünschen gerade jüngere Interessierte oft vor allem Informationen und die Möglichkeit, einmalig ihr Votum abzugeben. Einig waren sich beide, dass digitale Tools nur selten an die Stelle von offline-Methoden treten werden, sondern meist ergänzend fungieren. Ferner betonten beide, dass es ohne ausreichende Ressourcen nicht geht. Wichtig sei, dass die Tools intuitiv verstehbar sind und dass noch bestehende «Medienbrüche» (im Wechsel zwischen digitaler und analoger Beratung) aufgehoben werden müssen.

Weitere Informationen:

meinBerlin: <https://mein.berlin.de>

Stadtwerkstatt Hamburg: www.hamburg.de/stadtwerkstatt

Interaktive Karte der Stadtwerkstatt: www.hamburg.de/planportal

Workshop 6: Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Initiativen am Beispiel von Friedrichshain-Kreuzberg

Florian Schmidt, Baustadtrat Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin

Magnus Hengge, Bizim Kiez, Berlin

Cornelius Bechtler, BiwAK e.V., Berlin

In diesem Workshop konnten unter der Anleitung von Florian Schmidt, Baustadtrat Friedrichshain-Kreuzberg, und Magnus Hengge, Initiative Bizim Kiez, die Teilnehmenden praktische Fragen der Wohnungspolitik in Zusammenarbeit mit zivilen Initiativen durchgehen. Die beiden kennen sich aus der alltäglichen Bezirksarbeit, wo Bizim Kiez vor allem die bisher unorganisierten Kleingewerbetreibenden sowie Bürger/innen im Stadtteil vernetzt und Öffentlichkeit für von Verdrängung bedrohte Mieter/innen schaffen und Politik und Verwaltung zum Handeln antreiben konnte. Stadtrat Florian Schmidt bringt Erfahrungen aus der Initiative «Stadt neu denken» mit in sein politisches Amt.

In Kleingruppen arbeiteten die Teilnehmer/innen zu den fünf Leitfragen, die aktuellen Projektgutachten im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg zugrunde liegen: Wie Akteur/innen

erfassen und vernetzen? Wie funktioniert Zusammenarbeit? Wie Agenda-Setting stützen? Wie Häusern sichern? Wie neu bauen?

Erfrischend erwies sich die Diskussion in der Gruppe, die die erste Frage bearbeitete, da sie den Aspekt der Gegen-Akteur/innen in der Kollaboration hervorhob. Deren Beweggründe der Ablehnung eines Beteiligungsverfahrens sollten wahr- und ernstgenommen werden, da sie u.a. still bleiben, aber gleichzeitig zu einer Definition des Gemeinwohls beitragen könnten. Die Anerkennung der unterschiedlichen Konfliktlinien, etwa durch externe Moderation, aktivierende Befragung oder realistische Einschätzung der Zeitressourcen von Akteur/innen, begründeten einen konstruktiven Dialog. Hieran anschließend verwies die «Zusammenarbeit»-Gruppe von Frage zwei auf die positiven Effekte einer Stadtteilinitiative als eine Art Fehlerreport für die Verwaltung, die aber darüber hinaus auch über Beiräte und Runde Tische gesellschaftlich benachteiligten Gruppen Zugang zum Dialog geben könne. Schmidt betonte dazu auch die Wirkung der Stadtteilzentren, wo Initiativen mit eigenen Förderbudgets durch Projektarbeit ihr Viertel aktiver ausgestalten können.

Auch die anderen Gruppen sahen es als notwendig an, dass Verwaltung und Politik durch Initiativen auf Bedürfnisse aufmerksam werden und deren Agenda erweitern können. Im Falle der Bestandssicherung kann dies die Schaffung von solidarischen Mieter/innennetzwerken beziehungsweise weiterer die Schaffung von Instrumente wie des Milieuschutzes sein. Im Bereich des Neubaus sollten Nachbarschaften als politische Subjekte betrachtet werden, die ihre Bedürfnisse einbringen. So kann in letzter Konsequenz der Neubau auch als der Ort für Verdrängte ausgestaltet werden, damit sie im Viertel verbleiben können. Das Beispiel Friedrichshain-Kreuzberg wurde als guter Impuls aufgenommen für die weitere praktische Arbeit.

6 Abschlusspodium

Was muss Verwaltung lernen – und wie kommt sie dahin? Einblicke in eine aktuelle Studie und die Abschlussdebatte

Prof. Birgit Menzel, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Eva Jähnigen, Bürgermeisterin für Umwelt und Kommunalwirtschaft, Dresden

Stefan Tidow, Staatssekretär für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Berlin

Moderation: Dr. Bettina Reimann, Deutsches Institut für Urbanistik

Welchen Herausforderungen steht die Verwaltung heute gegenüber? Wie gut greifen Ausbildung und Berufswelten in der öffentlichen Verwaltung in diesen Zeiten ineinander? Eine Studie an der HAW Hamburg wirft etwas Licht auf diese Fragen. Prof. Birgit Menzel und ihr Team befragten Nachwuchskräfte und Personalverantwortliche im mittleren und gehobenen Dienst der Verwaltung.

Zunächst skizzierte Prof. Menzel die verschiedenen Organisationsbegriffe von rationalen, sozialen und offenen Systemen. Rationale System gehen davon aus, dass Prozesse plan- und steuerbar sind, Soziale Systeme gehen davon aus, dass Menschen nur begrenzt rational handeln. Grundannahme von offenen Systemen sei schließlich, dass alle Prozesse eingebettet und abhängig von ihrer Umwelt sind. Verwaltung, so ihre These, ist aufgrund ihrer historischen Genese und Funktion eher rational verortet und hierarchisch geprägt, mit klaren Regeln und Strukturen sowie einer betriebswirtschaftlichen In- und Output-Orientierung für Prozesse. Zugleich braucht sie aber doch Merkmale eines offenen Systems, da sie stark mit ihrer Umwelt korrespondiert. (Hier trafen sich ihre Überlegungen mit denen von Prof. Kegelmann im Eingangsvortrag.)

Innovationsbereitschaft, so die Vermutung von Prof. Menzel, hat tendenziell andere Voraussetzungen als ein Organisationsbegriff, der dem «rationalen» Modell von Verwaltung verpflichtet ist. Sie wird begünstigt durch eine eher geringe Formalisierung, flache Hierarchien und dezentrale Entscheidungsbefugnisse sowie eine hohe personelle Motivation und Veränderungsbereitschaft.

Die Untersuchung, inwieweit diese Motivation und Veränderungsbereitschaft bei Nachwuchskräften (NWK) des mittleren und gehobenen Dienstes vorhanden ist, zeigte sehr unterschiedliche Bilder: Die Nachwuchskräfte wollen nach eigenen Aussagen anspruchsvolle und vielfältige Aufgaben, wünschen öfter einen Tätigkeitswechsel, wollen selbstständig entscheiden. Karriere machen ist für sie erstrebenswert, aber nicht unbedingt gleichbedeutend mit einem Aufstieg. Vielmehr steht hinter dem Karrierewunsch das Bedürfnis, gern auch neue und anspruchsvolle Tätigkeiten auszuüben. Die Befragung

der Personalverantwortlichen (also innerhalb der bestehenden Verwaltung, in die die Nachwuchskräfte aufgenommen werden) über die Motivationen der Nachwuchskräfte zeigte jedoch, dass deren positiver Veränderungswille eher negativ interpretiert wird. Für ihr Empfinden wechseln die Nachwuchskräfte zu schnell ihre Stellen und haben Probleme mit Routinen – die Verwaltungsabläufe typischerweise oft eigen sind. Karriereorientiertheit wird wahrgenommen als Wunsch, in der Hierarchie möglichst schnell aufzusteigen. Für die Studie wurden auch die Erwartungen der Nachwuchskräfte abgefragt, wie sich ihrer Meinung nach Verwaltungsarbeit in Zukunft ändern sollte. Interessant, so Menzel, ist vor allem das, was nicht erwartet wird: Obwohl sich Nachwuchskräfte darauf einstellen, sich fortlaufen in durchaus auch komplexe Sachverhalte einzuarbeiten, eine höhere IT-Affinität und Fremdsprachenkenntnisse mitbringen und sich auf interkulturelle sowie eine zunehmend virtuelle Zusammenarbeit einstellen, erwarteten sie nicht, dass Aufgaben wegfallen und sich die Struktur der Verwaltung tatsächlich ändere.

Drei wesentliche Schlussfolgerungen für Veränderungen zieht Prof. Menzel: Erstens müssten sich interne Verwaltungsstrukturen strukturell und organisatorisch ändern, da die NWK dies alleine nicht durchsetzen könnten. Zweitens müsse bereits in Ausbildung und Studium eine neue Kompetenzorientierung verankert werden, die weniger auf Lerninhalte zielt, sondern vernetztes Denken und interdisziplinäre, problemlösende Lernformen fördere. Menzel sprach auch von einem neuen professionellen Selbstverständnis der Beamten, die die Ziele des Gemeinwohls stets neu reflektieren und diskutieren müssten. Als letzten und wichtigen Punkt bei der Ausbildung nannte sie die Aufweichung der starren Vorgaben der Innenministerkonferenz und der laufbahnrechtlichen Bestimmungen. Diese dritte Schlussfolgerung zielte auf die Rolle der Politik, die endlich zeitgemäße Rahmenbedingungen von und für Verwaltung schaffen müsse.

Alles nicht so einfach. Unter den Mitarbeiter/innen der öffentlichen Verwaltung kursiert durchaus die leidgeprüfte Befürchtung, dass in der Praxis etwa ein nicht in Amtsdeutsch formuliertes Anschreiben rechtlich angreifbar ist, da sind sich die politischen Kommentator/innen einig. Was ist die Aufgabe der politischen Verwaltungsspitze? Der These «Kommunikation ist die wichtigste Voraussetzung für eine gelungene Beteiligung» kann das Podium weitestgehend zustimmen, die Umweltbürgermeisterin von Dresden Eva Jähnigen betont aber auch, dass Verwaltung eine hohe innere Klarheit beim Handeln benötige. Verwaltung braucht Beteiligung von außen – ja, allerdings muss sich Verwaltung dabei stets auch auf die eigene, keinesfalls bloß auf externe Kompetenz verlassen.

Stehen Verwaltungsstrukturen im Widerspruch zu Innovationen? Der Berliner Staatssekretär für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Stefan Tidow, betont, dass Innovationsbereitschaft stark personenabhängig funktioniere. Er teilt nicht das Bild, dass eine neue Generation in der Verwaltung am Start sei, die «anders tickt und denkt», da in «jeder Generation solche und solche zu finden» seien. Eva Jähnigen dagegen erlebt einen «neuen Geist» bei der jungen Mitarbeitergeneration. Etwa wird Elternzeit nicht nur von Müttern, sondern auch von Vätern beansprucht, auch ist vernetzteres Denken deutlich spürbar.

Um weitere Veränderungen in Dresden durchzusetzen, praktiziert sie eine neue Fehlerkultur, die lautet: Jeder macht Fehler und darf auch kritisiert werden, einschließlich ihrer Person. Ebenso hat sie für Wirbel gesorgt, weil sie Gespräche mit Mitarbeitern auf allen Verwaltungsebenen geführt hat – um Hierarchien durchlässiger zu machen. Ein weiteres Rezept, Mitarbeiter/innen für Veränderungen zu gewinnen, sieht sie darin, ihnen Erfolgserlebnisse zu ermöglichen. So hat sie sie etwa dazu ermutigt, bei dem von Bürger/innen initiierten Projekt «Gemeinschaftsgärten» einfach mal loszulegen, auch bevor die Bewilligung zum Konzept vorliegt.

Die Situation in Berlin, einer Millionenstadt mit einer Riesenverwaltung, beschreibt Tidow dagegen als deutlich rückschrittlicher. Hier stehe vieles noch am Anfang. Seine zwei wichtigsten Impulse für Veränderungen sind daher grundsätzlicher Natur: Zum einen müsste sich die gesellschaftliche Kultur ändern und eine starke Projektorientierung fördern. Zum anderen sei die politische Führung gefragt, Veränderungen von oben bei der Verwaltung zu implementieren, sie in dem Prozess aber auch nicht alleine lassen. Aufgabe der Politik muss es sein, bei der «unglaublichen Kommunikationsstörung zwischen Bürgern und Verwaltung eine Übersetzungshilfe» zu leisten.

Dass Verwaltung entgegen ihrer Verortung im Rationalen bei den Bürger/innen oft als irrational wahrgenommen wird – dieses Thema brachte ein Tagungsteilnehmer aufs Podium ein, auf dem zwei Plätze für Publikumskommentare bereitstanden. Birgit Menzel verwies auf die Binnenrationalität einer Organisation, die oft «nichts mit dem Alltagsverständnis von Vernunft gemein» habe. Stefan Tidow dagegen argumentierte, dass Verwaltungsmitarbeiter/innen aufgrund ihrer Überlastung und der permanenten Mangelsituation durchaus rational und ressourcenschonend handelten: Ihr Kriterium sei auch, welches Ergebnis am wenigsten Mehrarbeit bedeute.

Wichtig bleibt ein systematisch betriebener Austausch zwischen den «Welten und ihren verschiedenen Logiken» von Verwaltung und Bürger/innen, um das gegenseitige Verständnis zu fördern. Ebenso bedarf es einer konstanten Begleitung der Beteiligungsprozesse durch die Politik. Denn Partizipation, da waren sich die Podiumsgäste einig, hat neben vielen anderen Vorteilen einen stark legitimatorischen Charakter. Der moderne Staat wird ohne überzeugende Beteiligungsinnovationen nicht mehr auskommen.

Zum Nachhören:

AudioFile Prof. Menzel unter:

<https://soundcloud.com/boellstiftung/menzel-was-muss-verwaltung-lernen>

Die Autorinnen und Autoren

Tina Hüttl, mit Beiträgen von Jonas Botta, Nathalie Himbert, Florian Schwabe, Cordelia Koch, Verena Griesinger, Bettina Reimann, Anne Ulrich und Wolfgang Pohl

Danksagung

Danke an die Kooperationspartner/innen Dr. Bettina Reimann (Difu) und Dr. Stephanie Bock (Difu) sowie an Cornelius Bechtler (BiWAK e.V.) für die konstruktive Zusammenarbeit! Und ganz herzlichen Dank an Tina Hüttl, die den Gesamtbericht erstellt hat, und an die Beiträger/innen aus den Foren und Workshops, die Teilberichte zugearbeitet haben.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Dr. Anne Ulrich, Referentin Demokratie **E** ulrich@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2018

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter

www.boell.de/publikationen