

Alles für die Schublade?

Richtiges Erwartungsmanagement in Beteiligungsverfahren

Hannes Hasenpatt • Yannik Roscher

Kommunen stehen vor der Herausforderung, Partizipationsverfahren so zu gestalten, dass sie effektiv, transparent und ergebnisorientiert sind. Am Beispiel der Initiative »Deutschland besser machen – mit der zukunftsfähigen Stadt« der Körber-Stiftung wollen wir zeigen, dass Bürgerbeteiligung nur dann großes Potenzial entfalten kann, wenn für alle Beteiligten die richtigen Voraussetzungen geschaffen werden. Nur wenn die Rahmenbedingungen stimmen, kann aus einem oft konfliktgeladenen Prozess ein konstruktiver Dialog entstehen, der nicht nur sichtbare Veränderungen im Stadtbild hervorbringt, sondern auch zu einem vertrauensvolleren Miteinander der beteiligten Akteur/innen führt. Im Verlauf dieses Artikels untersuchen wir am Beispiel der genannten Initiative, welche Faktoren ein erfolgreiches Erwartungsmanagement im Rahmen von Beteiligungsprozessen ausmachen und welche Rollen die unterschiedlichen Akteur/innen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und neutrale Vermittler (in unserem Fall die Körber-Stiftung) einnehmen können.

Die Initiative

»Deutschland besser machen – mit der zukunftsfähigen Stadt« richtet sich an kleine und mittelgroße Kommunen. Das Ziel der Initiative besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft zu fördern, um gemeinsam Ideen zu entwickeln und vor allem konkrete Projekte umzusetzen. Dadurch soll nicht nur eine aktive Mitgestaltung ermöglicht, sondern auch der Beteiligungsprozess von den Teilnehmenden positiv wahrgenommen werden. Sie sollen Selbstwirksamkeit erfahren. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die beteiligten Städte über ein Jahr (ab 2025 für zwei Jahre) hinweg intensiv begleitet. Ein zentraler Bestandteil des Programms ist das Dialogformat der »Tischgespräche«, bei dem spezifische Zukunftsthemen (Klimawandel, demografischer Wandel oder die Transformation von Innenstädten) im Fokus stehen. Anders als viele klassische Bürgerbeteiligungen zielt das Format nicht darauf ab, Meinungen zu bestehenden Planungen einzuholen, sondern Bürger/innen zu ermutigen, eigene Projektideen umzusetzen.

Das Konzept der Tischgespräche ist darauf ausgelegt, dass sowohl die Verwaltung als auch die Zivilgesellschaft die Umsetzung eigenständig gestalten können. Mit der Teilnahme an »Deutschland besser machen« verpflichtet sich eine Stadtverwaltung, selbst mindestens fünf Tischgespräche zum gewählten Zukunftsthema durchzuführen. Bei einem Tischgespräch treffen sich bis zu 10 Personen entweder online oder vor Ort: zum Beispiel in einer Kneipe, im Park, in der Schule oder vor dem Lieblingskiosk. Die gastgebende Person moderiert das Gespräch und ist für die Dokumentation der Ergebnisse verantwortlich. Ziel des Gesprächs ist es, ein möglichst konkretes Projekt zu entwickeln. Das Projekt kann auch über mehrere aufeinanderfolgende Tischgespräche bearbeitet werden. Neben der Verwaltung können auch zivilgesellschaftliche Organisationen und engagierte Privatpersonen Tischgespräche initiieren und durchführen. Die teilnehmende Stadtverwaltung verpflichtet sich dabei, alle Vorschläge fachlich und transparent zu bewerten.

Die Körber-Stiftung unterstützt diesen Prozess, indem sie zunächst an die mit der Initiative eng verbundenen Personen aus Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft methodische Kompetenzen vermittelt. In einem zentralen Workshop in Hamburg werden dafür zunächst bereits erprobte und niedrighschwellig umsetzbare Best- Practice-Projekte im Kontext des Zukunftsthemas vorgeführt, die den beteiligten Personen eine erste inhaltliche Orientierung bieten können. Daran anschließend finden in den teilnehmenden Städten und Gemeinden weitere Workshops statt, in denen Moderationstechniken zur Umsetzung der Tischgespräche erprobt werden können. In jeder teilnehmenden Stadt organisiert die Körber-Stiftung dann eine öffentliche Auftaktveranstaltung, die den Start der Tischgespräche markiert. In diesem Rahmen können Verwaltung und Stiftung transparent die Ziele der Initiative kommunizieren während in der Regel Bürger/innen erste Themen in den Prozess einbringen. Während des gesamten Verlaufs der Initiative sammelt und veröffentlicht die Körber-Stiftung als Prozessorganisatorin die Ergebnisse der Tischgespräche und stellt die öffentliche Kommentierung durch die Verwaltung sicher. Zum Ende des Prozesses findet eine weitere öffentliche Veranstaltung statt, bei der die Ergebnisse der Tischgespräche reflektiert werden. Unsere Erfahrung zeigt, dass die durch dieses Vorgehen erzeugte Mischung der Akteure, die im Prozess aktive, gestalterische Rollen einnehmen, in großem Maße zur Entstehung von Projekten beiträgt.

In den Jahren 2023 und 2024 fanden so in 10 teilnehmenden Städten durchschnittlich 12 Tischgespräche statt. Dabei wurden durchschnittlich je Stadt sieben Projekte initiiert, von denen viele bereits umgesetzt sind. Umgesetzte Projekte reichen von einmaligen Straßenfesten über Urban Gardening bis zu einer Bürgerenergiegenossenschaft.

Erwartungshaltungen in Beteiligungsverfahren

Unserer Erfahrung nach gibt es zu viele Beteiligungsverfahren, deren Ergebnisse sich nur quantitativ messen lassen: Eine bestimmte Anzahl an Personen hat über einen gegebenen Zeitraum hinweg ein bestimmtes Ergebnis erzielt. Ob die Verfahren von den beteiligten Akteur/innen oder sogar der Stadtgesellschaft als Erfolg gewertet werden, hängt aber oftmals von der subjektiven Einschätzung der Beteiligten ab. Fühle ich mich selbst gut mit eingebunden? Oder gibt es Personen, mit denen ich mich identifiziere, die in meinem Namen partizipiert haben? Sind das Verfahren und die Ergebnisse für mich verständlich? Werden die Ergebnisse von Entscheidungsträgern ernst genommen?

Diese exemplarischen Fragen geben Hinweise auf einen entscheidenden Aspekt, der in Beteiligungsverfahren berücksichtigt werden sollte: das Erwartungsmanagement.

Erwartungen sind in diesem Sinne Annahmen, Wünsche oder Anforderungen an den Prozess und das Resultat der Beteiligung. Sie beeinflussen nicht nur die Wahrnehmung zu Beginn von Beteiligungsprozessen, sondern sind Ausgangspunkt für die Bewertung von Erfolg oder Misserfolg, während und nach Abschluss des Verfahrens. Gehen die beteiligten Bürger/innen etwa mit der Erwartung in einen Prozess, dass ihre dort erbrachten Beiträge unmittelbar in Verwaltungshandeln übersetzt werden, erfahren sie in der Regel eine Enttäuschung. Diese führt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu einer negativen Bewertung des gesamten Verfahrens. Auch wenn ein Prozess von Anfang an gänzlich auf ein konkretes Erfolgsversprechen verzichtet, kann dies Einfluss auf die Partizipation und das Mitwirken der Beteiligten ausüben. Diese Erfahrungen haben wir in den vergangenen Jahren mit unseren eigenen Verfahren gemacht.

Um einen erfolgreichen Prozess durchzuführen, kommt es aus unserer Sicht darauf an, allen Beteiligten gegenüber realistische Ziele zu formulieren und das Verfahren so auszurichten, dass alle am Projekt beteiligten sich

für das Erreichen dieser Ziele mit Ihren jeweiligen Kompetenzen einbringen. Zu jedem Zeitpunkt sollten diese Faktoren so transparent wie möglich sowohl an die Prozesspartner/innen als auch an die Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Zum Umgang mit Rollen und Erwartungshaltungen

Im Rahmen der Initiative unterscheiden wir zwischen den Akteursgruppen: Politik und Zivilgesellschaft. Diese lassen sich im Folgenden noch weiter differenzieren. Zuvor ist es jedoch wichtig, die Rollen der jeweiligen Akteur/innen in Beteiligungsverfahren zu benennen. Typischerweise lassen sich in solchen Prozessen Initiator/innen, Organisator/innen, Umsetzer/innen und Teilnehmende identifizieren. Diese (Selbst)Zuschreibungen haben Einfluss auf die wechselseitigen Erwartungshaltungen.

Erwartungshaltungen der Interessengruppen

Wenn Bürger/innen sich beteiligen und ihre Freizeit »opfern«, dann erwarten sie auch, dass ihre Beiträge eine konkrete Wirkung erzeugen. Die Bürger/innen stellen als Teilnehmende die Kerngruppe jedes Beteiligungsprozesses dar. Unabhängig davon, auf welche Weise die Auswahl der Teilnehmenden erfolgt – sei es durch ein Losverfahren, eine allgemeine Ansprache oder aufgrund einer direkten Betroffenheit – ist die aktive Teilnahme der Bürger/innen die grundlegende Voraussetzung für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens. Sie erwarten dann in der Regel, dass die eigenen Beiträge Einfluss auf politische Entscheidungen haben und dass die Ergebnisse des Prozesses von der Verwaltung zeitnah umgesetzt werden.

Dies kann in Beteiligungsformaten zu einem Konflikt mit der Politik führen. Wir machen die Erfahrung, dass in der Wahrnehmung von Bürger/innen unter dem Begriff Politik oft sowohl politische Entscheidungsträger/innen, als auch die lokale Verwaltung subsumiert werden. Wenngleich beide Gruppen unterschiedliche Rollen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens wahrnehmen. Die Konfliktursachen liegen wiederum im Rollenverständnis und den damit verbundenen Erwartungen der weiteren Akteur/innen: Politische Entscheidungsträger/innen fungieren im Rahmen von »Deutschland besser machen« als Mitinitiator/innen. Sie sind es, die offiziell eine Kooperation im Namen ihrer Stadt mit der Körber-Stiftung eingehen und sich damit auf den Prozess einlassen. Die Erwartung der politischen Entscheidungsträger/innen kann zum Beispiel sein, die Akzeptanz bestehender politischer Entscheidungen zu erhöhen.

Die Verwaltung ist in Beteiligungsverfahren häufig Umsetzerin, Teilnehmerin und Ermöglicherin zugleich. Sie erwartet im Rahmen der Verfahren meistens einen deutlichen Mehraufwand, die Sicherstellung, dass Bürger/innen nicht nur Forderungen stellen, sondern sich auch aktiv in die Umsetzung einbringen sowie ein erhöhtes Konfliktpotenzial, insbesondere bei umstrittenen Themen wie baulichen Veränderungen oder Infrastrukturprojekten.

Verpflichtungen als Handlungsstrategie

Die unterschiedlichen Erwartungshaltungen führen in der Praxis häufig zu Konflikten und unbefriedigenden Ergebnissen. Um dennoch einen konstruktiven und im Ergebnis erfolgreichen Prozess durchzuführen, schlagen wir zwei zentrale Elemente vor: Eine Verschriftlichung der Rollenverteilung und der damit verbundenen Erwartungshaltungen, zu denen sich die Beteiligten im Vorfeld des Prozesses verpflichten sowie den Einsatz eines neutralen Intermediators.

In den aktuellen Bewerbungsunterlagen für die Ausschreibung zu »Deutschland besser machen« für die Jahre 2025/2026 werden die Ziele der Initiative und die Unterstützungsleistungen durch die Körber-Stiftung

detailliert dargestellt. Es wird auch beschrieben, worauf sich bewerbende Städte und Verwaltungen einlassen und welche Zusagen sie leisten müssen, damit sie Teil der Initiative werden können. Dazu gehört:

- eine feste Ansprechperson aus der Stadtverwaltung
- die Teilnahme von mindestens zwei Personen aus der Verwaltung an einem zweitägigen Workshop in Hamburg
- die Organisation von fünf Tischgesprächen durch die Verwaltung und die Teilnahme der Verwaltung an weiteren Tischgesprächen, die aus der Zivilgesellschaft heraus organisiert werden
- die Begutachtung und Einschätzung der Projektideen der Teilnehmenden durch die Verwaltung bis zu einem vorgegebenen Zeitpunkt

Diese Punkte verdeutlichen die Rollen der Verwaltung als Umsetzerin, Teilnehmerin und Ermöglicherin. Mit ihrer Zustimmung akzeptiert die Verwaltung auch den damit verbundenen Mehraufwand. Die nötigen personellen Ressourcen müssen durch die Verwaltungsspitze zur Verfügung gestellt werden. Das Versprechen, sich mit den eingebrachten Ideen der Teilnehmenden zu befassen, führt gleichzeitig zu einer realistischeren Erwartungshaltung auf Seiten der Zivilgesellschaft bzw. der Teilnehmenden.

Eine neutrale Kraft als Mittlerin

Neben diesen Selbstverpflichtungen kann es sehr hilfreich sein, wenn ein/e im lokalen Kontext der Stadt neutrale/r Akteur/in zwischen den Interessengruppen Politik und Zivilgesellschaft vermittelt und die verschiedenen Erwartungen kontinuierlich an alle Beteiligten kommuniziert. Dieser so genannte Intermediator kann ein beauftragtes Beteiligungsunternehmen sein oder wie im Falle von »Deutschland besser machen« eine unabhängige Stiftung. Ihre überparteiliche Position erlaubt es ihnen, Konflikte zu entschärfen, realistische Ziele zu formulieren und die Interessen der Beteiligten aufeinander abzustimmen. Kurz: Erwartungsmanagement transparent zu gestalten und zu kommunizieren.

Hierzu eignen sich öffentliche Veranstaltungen, wie Auftaktveranstaltungen und Infoveranstaltungen zum Beteiligungsvorhaben. Insbesondere bei längeren Beteiligungsprozessen gibt es oftmals eine fixe Gruppe von Involvierten, deren Erwartungen sich durch neue Erkenntnisse oder veränderte Rahmenbedingungen ändern können, wodurch es zu Konflikten kommen kann. Stiftungen und andere unabhängige Organisationen, die Beteiligungsverfahren nicht im Auftrag sondern als Eigenprojekte durchführen, können hier einen Ausgleich zwischen den Interessengruppen schaffen, indem sie regelmäßig die Erwartungen der Beteiligten evaluieren, diese transparent kommunizieren und als Moderator/innen flexibel auf Veränderungen reagieren. Zum Beispiel durch Planungsworkshops mit allen Beteiligten und regelmäßige Jours fixes. Durch das Schaffen eines wiederkehrenden und geschützten Raumes, können sich die Engagierten aus Zivilgesellschaft wie Verwaltung explizit, wie implizit, über Erwartungshaltungen austauschen. Der/die Intermediator/in initiiert, organisiert und moderiert diese Workshops und vermittelt. Für den regelmäßigen Austausch können monatliche Online-Termine, die gleichzeitig einen geringen Mehraufwand für die Beteiligten bedeuten, schon einen großen Unterschied ausmachen.

Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sollten außerdem regelmäßig in der lokalen Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Die Präsentation kleiner, niedrigschwelliger Projekte als greifbare Ergebnisse und die Kommunikation ihrer Wirkung können zeigen, dass Bürgerbeteiligung tatsächlich zu sichtbaren Veränderungen in der

Stadt führen kann. Dies motiviert Bürger/innen und Verwaltungsmitarbeitende gleichermaßen, sich auch in zukünftigen Verfahren zu beteiligen, und stärkt die Akzeptanz solcher Prozesse in der breiten Öffentlichkeit.

Durch diese Unterstützung schaffen Stiftungen und Intermediäre wichtige Rahmenbedingungen für ein konstruktives Miteinander. Der Erfolg des Verfahrens ist jedoch maßgeblich von der aktiven Zusammenarbeit und dem Engagement von Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung abhängig.

Fazit

Die Verstetigung von Bürgerbeteiligung beziehungsweise ihre positive Bewertung durch die Beteiligten verlangt ein gut gedachtes und gut gemachtes Erwartungsmanagement. Zu Beginn des Prozesses sollten die Rollen innerhalb des Verfahrens sowie die damit einhergehenden Erwartungshaltungen transparent kommuniziert werden. Dies kann zum Beispiel durch die öffentliche Bekundung konkreter Zusagen (etwa im Rahmen einer Auftaktveranstaltung) geschehen. Ergänzend können die durch divergierende Erwartungshaltungen entstehende Konfliktlinien durch neutrale Mittler/innen abgemildert werden. Unabhängige Stiftungen oder ähnliche Akteur/innen können zwischen den Interessengruppen vermitteln und zugleich konkrete Aufgabenpakete vorgeben. Dies über die gesamte Prozesslaufzeit hinweg immer wieder zu kommunizieren ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Hinweis

Dieser Beitrag ist zuerst erschienen im eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung (Ausgabe 4/2024).

https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter/beitraege/4_2024/nbb_beitrag_hasenpatt_roscher_241212.pdf

Autoren

Hannes Hasenpatt ist Programmleiter des Teams Demokratie im Bereich Demokratie und Zusammenhalt der Körber-Stiftung.

Kontakt:

E-Mail: hasenpatt@koerber-stiftung.de

Yannik Roscher ist Programm-Manager Demokratie der Körber-Stiftung.

Kontakt:

E-Mail: roscher@koerber-stiftung.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de