

## Stolpersteine, Störungen, Probleme: Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung als Herausforderung für das Prozessmanagement

*Marion Stock*

Viele Städte stehen angesichts zunehmender sozialer und wirtschaftlicher Probleme vor der Herausforderung, ihre Zentren und Stadtteile weiterzuentwickeln und fit zu machen für die Zukunft. Eine Mammutaufgabe vor dem Hintergrund leerer Kassen und sinkender Bevölkerungszahlen. Immer mehr Kommunen sind deshalb darum bemüht, im Rahmen von Partizipationsverfahren gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Vereinen und Verbänden vor Ort Lösungen zu entwickeln und notwendige Schritte umzusetzen. Anreiz für diese Verfahrensweise bieten viele Fördermittelgeber, die als Grundlage für die Vergabe von Geldern ein kooperatives Vorgehen verlangen. Hierzu zählen unter anderem das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« sowie das Programm »Ab in die Mitte! Die Cityoffensive NRW«. Darüber hinaus zeigen eine Vielzahl von unterschiedlich finanzierten und motivierten (Modell-)Vorhaben in ganz Deutschland, dass Beteiligungsorientierung auch im Rahmen von Stadtentwicklungsmaßnahmen mit geringerem Problemdruck sinnvoll und erfolgreich sein kann (z.B. Osnabrück: Urbanes Wohnen Jahnplatz; Freiburg: Stadtteilentwicklung Vauban).

Die Realisierung eben dieser Beteiligungsprozesse stellt hohe Anforderung an die Gestaltung des Prozess- und Kommunikationsmanagements. Häufig kommt es – wie bei der Umsetzung von Gruppenprozessen allgemein – zu Schwierigkeiten und Störungen. Dies ist nichts Ungewöhnliches: Immer dann, wenn Menschen zusammenkommen, um gemeinsam Entscheidungen zu fällen oder zusammen Maßnahmen umzusetzen, treffen unterschiedliche Einstellungen, Sichtweisen, Kompetenzen und Potenziale aufeinander. Letztlich »leben« diese Prozesse von genau diesen Unterschiedlichkeiten, denn sie bieten die Grundlage für eine kompetente Meinungsfindung und eröffnen kreative Potenziale. Die gegebenen Differenzen zwischen den Akteuren bergen also vielfältige Chance, sie können aber auch – zusammen mit weiteren Faktoren – zu (teils gravierenden) Problemen im Prozess führen. Spannungen, Konflikte und Verzögerungen im Prozess müssen dabei als Symptome gesehen werden, denen sehr unterschiedliche Auslöser zugrunde liegen können. Eine genaue Ursachenforschung ist notwendig, wenn man die im Prozess auftretenden Schwierigkeiten verstehen und bewältigen will.

Im Folgenden werden nun einige der möglichen Stolpersteine bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung vorgestellt und danach gefragt, wie dem im Rahmen eines professionellen Projektmanagements begegnet werden kann.

## Schwierigkeiten bei der Akteurseinbindung und Zielgruppenansprache

Ein nicht unerhebliches Problem von Partizipationsprozessen (in der Stadtentwicklung) zeigt sich in der Tatsache, dass eine Vielzahl von Akteuren aus der Bürgerschaft und der lokalen Wirtschaft nicht für ein Engagement gewonnen bzw. in den Prozess integriert werden kann. Als Folge gehen oftmals wertvolle Informationen verloren und bestimmte Probleme bzw. Problemlösungsmöglichkeiten werden erst im Nachhinein erkannt. Zudem erhöht sich durch das Fehlen von Akteuren im Prozess die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte, die bereits früher hätten erkannt werden können, erst bei oder nach der Realisierung von Projekten – umso heftiger – in Erscheinung treten.

Die Ursachen für eine geringe Beteiligung im Prozess sind dabei vielfältig. Ein Teil der Bürger/innen (z.B. Alleinerziehende oder Familien mit Kindern) hat aufgrund ihrer Lebenssituation schlicht nicht ausreichend Zeit sich zu engagieren. Zudem sind nicht alle Themen für alle Akteure gleichermaßen interessant. Dies ist aber nur eine Seite der Medaille: Ein wesentlicher Aspekt auf der Suche nach den Ursachen von »Nichtbeteiligung« ist die Tatsache, dass sich unsere Gesellschaft in einem steten Wandel befindet. Die Bürger/innen leben in unterschiedlichen sozialen Milieus. Ihre Lebenswirklichkeiten, Ziele, Werthaltungen, Positionen und Lebensstile divergieren stark. Gekoppelt daran unterscheidet sich ihre Bereitschaft sich in der Gesellschaft bzw. im Rahmen von Beteiligungsprozessen freiwillig zu engagieren. Doch das ist nicht das eigentliche Problem, denn Studien belegen, dass auch unter diesen Voraussetzungen noch ein erhebliches Engagementpotenzial besteht, das bislang nicht aktiviert werden konnte. Vielmehr haben auch die Institutionen und Initiativen, die gesellschaftliches Engagement initiieren wollen, ihre Angebote bislang (noch) nicht in ausreichendem Maße diesen neuen Erfordernissen angepasst. Sie agieren oftmals nach den alten Mustern und erreichen damit nur einen Bruchteil der zum Engagement bereiten Menschen. Wertvolles Engagementpotenzial wird damit nicht ausgeschöpft.

Die Ursachen für das Fehlen von Vertreter/innen aus der lokalen Wirtschaft liegen ebenfalls auf sehr verschiedenen Ebenen und reichen von der fehlenden Bereitschaft, sich auf eine Zusammenarbeit einzulassen, über einen Mangel an Zeit bis hin zu einer (mehr oder minder offen gezeigten) Angst vor den sich aus der Beteiligung ergebenden Veränderungen.

Um möglichst viele der relevanten Akteure an den Tisch zu holen, muss im Rahmen des Prozess- und Kommunikationsmanagements bereits zu Beginn eine eingehende Akteursanalyse durchgeführt werden, die auch die potenziell auftretenden Beteiligungsbarrieren erfasst. Darauf basierend ist es wichtig, bei der ersten Ansprache der Akteure und bei der Gestaltung des Kommunikationsprozesses, die jeweils unterschiedlichen Situationen, Rahmenbedingungen, Einstellungen und Bedürfnisse der Beteiligten zu berücksichtigen.

## Unterschiedliche Machtpotenziale der Akteure

Sitzen die Akteure »gemeinsam am Tisch«, kommt es darüber hinaus nicht selten zu »Machtasymmetrien«, die zu erheblichen Ungleichgewichten, zu Unzufriedenheiten und letztlich zu massiven Störungen im Beteiligungsprozess führen können. Laut Brockhaus versteht man unter Macht das »Vermögen, seinen Willen auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen«. Macht kann in Beteiligungsprozessen vielfältige Ursprünge haben und in sehr unterschiedlichen Ausprägungen auftreten.

Am offensichtlichsten ist das Machtpotenzial der Kommunalpolitik. Sie hat die Entscheidungsgewalt inne und kann die Ergebnisse aus Partizipationsprozessen letztlich »kippen«. Aber auch andere Akteure – quer durch die Sphären Bürgerschaft, öffentliche Hand und Wirtschaft – besitzen Möglichkeiten zur Ausübung von Macht. Es sind diejenigen, die über Personal- und Finanzressourcen verfügen oder sich im Prozess gut artikulieren und ihre Ideen platzieren können. Gleiches gilt für Akteure, die über »strategisch wichtiges« (Hintergrund-)Wissen verfügen. Sie haben vielfach die Möglichkeit sich im Prozess besser zu positionieren und damit ihre Interessen durchzusetzen. Nicht zu unterschätzen ist auch das Mobilisierungspotenzial, das bestimmten Akteuren eigen ist. Hierzu gehört die Möglichkeit zur Gründung einer Bürgerinitiative ebenso wie der Start einer Unterschriftenaktion, die Initiierung eines Bürgerbegehrens oder der Zusammenschluss verschiedener Verbände zu einer Aktionsgruppe etc.

Akteure, die über spezifische Machtpotenziale verfügen, haben im Prozess also erhebliche Vorteile, die ihnen – geschickt eingesetzt – die Möglichkeit bieten, ihren Willen bzw. ihre Interessen durchzusetzen. Bei der Konzeption des Kommunikationsprozesses ist es daher wichtig, genau zu ergründen, wer welche Art von Macht in welcher Form ausübt oder ausüben kann, um daraus resultierende Probleme frühzeitig zu erkennen und wenn nötig gegenzusteuern.

## Ungeklärte Interessenlagen

Wichtig ist es aber auch von vorne herein die spezifischen Interessen, Ziele, Bedürfnisse und Ängste der Akteure im Prozess zu berücksichtigen. Werden diese »inneren Beweggründe« nicht ausreichend thematisiert und gewürdigt, kommt es häufig zu Reibungen, Unsicherheiten und Konflikten: Wer nicht weiß, was der andere Akteur letztlich anstrebt, interpretiert Äußerungen bzw. Verhalten falsch und reagiert zum Teil unangebracht oder überzogen.

Dies gilt es mit Hilfe eines durchdachten Prozess- und Kommunikationsmanagements aufzufangen bzw. zu vermeiden. Ein wesentliches Stichwort in diesem Zusammenhang ist Transparenz. Schon zu Beginn des Prozesses muss klar gestellt werden, wer welche Ziele und Interessen verfolgt, um frühzeitig Interessenskonflikte und -übereinstimmungen zu erkennen und sie im Prozess zu bearbeiten.

## Unbewältigte Konflikte

Ein nicht unerheblicher Teil der Bürgerbeteiligungsverfahren ist zudem »vorbelastet«, d.h. es bestehen bereits aus vorhergehenden Planungsschritten oder Projekten Konflikte, die nicht ausgeräumt wurden und weiterhin unter der Oberfläche existieren. Diese können in einem neu konzipierten Verfahren wieder aufbrechen und zu erheblichen Problemen führen. Auch länger währende (persönliche) Konflikte zwischen verschiedenen im Prozess beteiligten Personen und gemeinsame (negative) »Vorgeschichten« können eine ähnliche Auswirkung haben.

Zudem können Verfahrensbeteiligte bzw. -aussteiger, die mit einzelnen Verhandlungsergebnissen bzw. Kompromissen nicht einverstanden sind, an die Öffentlichkeit gehen und Projektgegner mobilisieren. Insbesondere anstehende Neuwahlen bzw. die Androhung eines Bürgerbegehrens kann die Politik – als letztlich entscheidende Instanz – dazu veranlassen, das Beteiligungsverfahren einzustellen und/oder dessen Ergebnisse zu verwerfen. Diese Gefahr kann gemindert werden, in dem (wie bereits oben angeführt) Zwischenstände und Abwägungsentscheidungen klar benannt und schriftlich festgehalten werden. Eine absolute Sicherheit kann aber auch hierdurch nicht gewährleistet werden. Da die im Rahmen von Partizipationsverfahren getroffenen Entscheidungen (in der Regel) keine rechtliche Basis haben, ist das Festhalten an abweichenden Positionen im Konfliktfall auch legitim.

## Verschiedene Arbeitsabläufe und -zyklen der beteiligten Organisationen

Probleme können auch dann auftreten, wenn die Umsetzung von Prozessergebnissen und Projekten zu lange auf sich warten lässt. Die Erwartungen der beteiligten Akteure an Verwaltung und Politik sind hoch. Häufig haben sie einen erheblichen Teil ihrer (Frei-)Zeit geopfert und nicht selten kommt es zu Enttäuschungen und Unmut, wenn die Beteiligungsergebnisse nicht zeitnah umgesetzt werden. Den wenigsten Beteiligten ist dabei allerdings klar, dass zwischen den verschiedenen involvierten Institutionen entscheidende Unterschiede hinsichtlich der Struktur und der Arbeitsabläufe bestehen. Ob Einzelhändler, Investor, Bürgergruppe, Verein, Politik oder Verwaltung: Sie alle benötigen gewisse Zeiten, in denen sie im Rahmen ihrer Institutionen Sachverhalte kommunizieren, Entscheidungen vorbereiten und Projekte umsetzen.

Vor diesem Hintergrund ist es für das Prozessmanagement von großer Bedeutung, die Akteure stets auf dem Laufenden zu halten und über mögliche Verzögerungen zu informieren. Ein regelmäßig erscheinender Rundbrief oder immer wiederkehrende Treffen der beteiligten Personen bieten hierzu die Möglichkeit. Darüber hinaus sollte schon zu Beginn einige (zumindest kleinere, einfach zu realisierende) Projekte rasch umgesetzt werden, um die Motivation der Beteiligten zu erhalten.

## Kommunalpolitik und -verwaltung in ambivalenten Positionen

Ein weiterer möglicher Stolperstein bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen verbirgt sich hinter der Frage, wie die Kommunalpolitik in den Prozess eingebunden werden soll. Vor allem dann, wenn VertreterInnen der Politik als »normale« Teilnehmer/innen agieren, besteht die Gefahr, dass parteipolitische Interessen verfolgt und politische Debatten in den Prozess getragen werden. Dies kann die angestrebte Lösungsfindung im vorpolitischen Raum verhindern und sowohl die Arbeit im Rahmen der Zusammenarbeit als auch die Vertrauensbildung im Gesamtprozess beeinträchtigen. Andererseits ist es für den Prozess aber auch wichtig, dass Informationen und Verhandlungsstände bereits im Vorfeld in die politischen Gremien getragen werden, um das Feld für eine spätere Entscheidungsfindung zu bereiten.

Auch die Verwaltungsmitarbeiter/innen, die häufig als fachliche Berater im Prozess vertreten sind, können das Verfahren – oft unbeabsichtigt – behindern. Nicht selten stoppen sie Initiativen und neue Ideen bereits zu Beginn, weil aus ihrer Sicht (und vor ihrem Erfahrungshintergrund) zu viele Hindernisse im Wege stehen. Hinzu kommen häufig auch inhaltliche Konflikte zwischen den Vertreter/innen verschiedener Fachplanungen. Hier-

durch wird die Suche nach alternativen Vorgehensweisen im Beteiligungsprozess gehemmt und Verwaltungssicht zu sehr in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Allerdings ist es auch wichtig, die Verwaltungsvertreter/innen einzubinden, denn sie besitzen die notwendige fachliche Kompetenz und können wesentliche Unterstützung im Prozess leisten.

Die Einbindung von politischen Entscheidungsträgern und Vertreter/innen der Verwaltung in Beteiligungsprozessen ist damit stets eine Gratwanderung zwischen notwendiger Nähe und erforderlicher Distanz. Für beide Gruppen ist es deshalb sinnvoll, bereits zu Beginn des Prozesses die jeweilige Rolle zu überdenken und in der Diskussion in den eigenen Reihen sowie mit dem Prozessmanagement eine geeignete Lösung dieser Problematik – vor dem Hintergrund der jeweiligen politischen und planerischen Kultur – zu finden.

### **Akzeptanz der Ergebnisse im politischen Prozess**

Werden die Beteiligungsergebnisse von der Politik letztlich (doch) nicht anerkannt, führt dies häufig zu Enttäuschungen, Frustration und Konflikten. Von den Akteuren wird nicht selten die Frage aufgeworfen, ob es sich bei dem Prozess nur um »Sandkastenspiele« gehandelt hat.

Der Übergang von den informell gefundenen Kompromissen hin zum (formellen) politischen Beschluss ist in der Tat oftmals ein Problem. In den meisten Fällen ist nicht geregelt, wie mit den Beteiligungsergebnissen in letzter Konsequenz umgegangen werden muss und soll, so dass es letztlich vom politischen Willen und den Rahmenbedingungen vor Ort abhängt, ob sie zur Umsetzung kommen.

Neben fachlichen und gemeinwohlorientierten Erwägungen spielt hierbei oftmals ein weiterer Aspekt eine wichtige Rolle: Die Kommunalpolitik tut sich vielfach immer noch schwer, Macht mit Bürger/innen zu teilen und deren Votum entsprechend anzuerkennen. Es besteht häufig die Angst, Entscheidungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten zu verlieren und durch neue, unbekannte Machtkonstellationen zu ersetzen.

Um Verwerfungen in diesem Zusammenhang zu vermeiden, müssen die Vertreter/innen der Politik – wie oben bereits benannt – schon zu Beginn in den Prozess einbezogen bzw. über das Geschehen auf dem Laufenden gehalten werden. Zudem ist es wichtig, alle Beteiligten frühzeitig über die Möglichkeiten und Grenzen bei der Umsetzung des Partizipationsprozesses zu informieren und ggf. in einen Diskussionsprozess darüber einzutreten.

## Überraschende Wendungen im Prozess

Es gehört außerdem zu den besonderen Eigenschaften von Beteiligungsprozessen, dass stets die Möglichkeit besteht, dass unvorhersehbare Entwicklungen und Änderungen der Rahmenbedingungen auftreten. Dies kann ggf. positive Effekte haben, es kann aber auch Konflikte, Verzögerungen und vielfältige weitere Störungen im Prozess nach sich ziehen.

Die Ursachen für diese plötzlichen Wendungen im Prozess können vielfältig sein: Im Zuge von Kommunalwahlen können sich beispielsweise politische Konstellationen verändern, neue Informationen können zu einer Neubewertung von Rahmenbedingungen führen oder es können sich Gruppenkonstellationen – durch das Hinzu kommen neuer oder den Ausstieg bisheriger Akteure – wandeln.

Doch wie kann diesen Unwägbarkeiten begegnet werden? Zunächst ist es wichtig, dass sich die Verantwortlichen im Prozessmanagement der Tatsache bewusst sind, dass sich Rahmenbedingungen rasch ändern können und sie ggf. im Prozess schnell reagieren bzw. gegensteuern müssen. Zudem bedarf es einer gewissen Weitsicht sowie eines kontinuierlichen Blickes auf die verschiedenen Akteure und Gruppen, deren Befinden bzw. Befindlichkeiten sowie die gegebenen Rahmenbedingungen, um mögliche Veränderungen frühzeitig wahrzunehmen und entsprechend darauf zu reagieren.

## Die Konsequenz: Professionelles Prozessmanagement

Bürgerbeteiligungsprozesse (in der Stadtentwicklung) sind fragil und müssen sorgfältig vorbereitet, begleitet, umgesetzt und nachbereitet werden. Dabei gibt es keinen Königsweg oder ein Schema, nach dem diese Prozesse »abgearbeitet« werden könnten. Vielmehr muss die Konzeption stets an die Bedingungen des jeweiligen Einzelfalls angepasst werden. Der Erfolg hängt dabei (auch) wesentlich davon ab, ob es gelingt, die genannten Störungen abzufedern oder deren Entstehen zu vermeiden.

Wesentliche Grundlagen hierfür ist unter anderem eine genaue Untersuchung der räumlichen und sozialen Situation im Vorfeld sowie eine gezielte Einbindung aller relevanten Akteure, wobei gerade auch »kritische Geister« einbezogen werden müssen. Bereits zu Beginn des Prozesses sollten zudem Rahmenbedingungen und Spielregeln festgehalten werden – zum Beispiel in Bezug auf die Veröffentlichung von Zwischenständen und Ergebnissen, die Einbindung der Politik oder den Stellenwert der gefundenen Ergebnisse im Entscheidungsprozess. Daneben ist es wichtig, dass Zwischenergebnisse, die auf Basis von Aushandlungsprozessen gewonnen

wurden, verbindlich gemacht und schriftlich festgehalten werden. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist Transparenz und damit verbunden eine gezielte Informationspolitik in allen Phasen des Beteiligung.

Bürgerbeteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung verlangen also ein kontinuierliches, professionelles Prozessmanagement über die gesamte Prozessdauer hinweg bis hinein in die Umsetzungsphase. Dies umfasst im Wesentlichen eine intensive Vorbereitung des Prozesses, ein auf die Situation abgestimmtes Kommunikationsmanagement, eine systematische Beobachtung des Gesamtprozesses sowie eine flexible Prozessbegleitung und Moderation.

Wenn diese Aspekte gewährleistet sind, kann sich trotz aller Stolpersteine, Störungen und Probleme ein lebendiger Prozess der Bürgerbeteiligung entwickeln, der in der Konsequenz zu nachhaltig belastbaren Ergebnissen führt.

## Literatur

---

**Hüttinger, Helene; Rösener, Britta; Stock, Marion (2007):** Wenn alle nur das Beste wollen... und Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird. Eindrücke aus einem offenen Gespräch über alltägliche Schwierigkeiten. In: vhw Forum Wohneigentum H. 6/2007. S. 331-334

**Isselmann, Michael, Stock, Marion (2005):** Bericht aus Bonn. Verstetigte Partizipation = verstetigende Partizipation In: Britta Rösener, Klaus Selle (Hg.): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess. Bd. 3. Dortmund. S. 88–91

**Jost, Frank (2007):** Mein Haus – mein Quartier – meine Stadt. Sinus-Milieus und bürgerschaftliches Engagement. (Reihe Bürgergesellschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung; Nr. 04. Berlin

**Klages, Helmut (2002):** Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie. In: Klages, Helmut; Gensicke, Thomas: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. (Speyerer Forschungsberichte 193). 2. unveränd. Aufl. Speyer. S. 1-20

**Mayntz, Renate (2004):** Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 63-76

---

Stock, Marion: Stolpersteine, Störungen, Probleme: Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung als Herausforderung für das Prozessmanagement

Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 12/2008 vom 20.06.2008

**Stein, Ursula; Stock, Marion** (2006): Multilaterale Kooperation: Erweiterung der Arena und der Instrumente. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken. Bd. 2). Dortmund. S. 514-527

**Stock, Marion** (2006): Kooperationen für die (Innen-)Stadt. In: UMWELT kommunale ökologische Briefe (05/06). Berlin. S. 14

### Autorin

---

**Marion Stock** ist Dipl.-Umweltwissenschaftlerin und Mediatorin. Sie arbeitet derzeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen. Ihre Schwerpunkte liegen in den Bereichen Kommunikations- und Projektmanagement in der Stadtentwicklung, (Umwelt-)Mediation und Moderation in Planungsprozessen.

### Adresse

Am Mergenbaum 2  
D-45529 Hattingen  
Telefon+Fax : 02324/501606,  
E-Mail: marion.stock@t-online.de

### Redaktion Newsletter

---

#### Stiftung MITARBEIT

#### Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)

---

Stock, Marion: Stolpersteine, Störungen, Probleme: Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung als Herausforderung für das Prozessmanagement

Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 12/2008 vom 20.06.2008