

Mit Partizipation zu einer neuen Kommunikationsstrategie

von MONIKA ARZBERGER und GERHARD SEIDL: **Egal ob ein Wasserrückhaltebecken gebaut wird, eine neue Schweinemastanlage geplant ist oder ein Windrad im Wald entstehen soll – immer gibt es Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Vereine oder Initiativen, Kommunalvertreter und andere Fachverwaltungen, die ihre Interessen in das Projekt einbringen wollen. Wie gelingt der Spagat zwischen dem Umgang mit den Anliegen der Interessierten und dem fachlichen Auftrag, der als Ressortverwaltung zu erfüllen ist? Wie lassen sich tragfähige Lösungen finden? In einer zweitägigen Fortbildung der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) werden Grundlagen entwickelt, um in Verwaltungsprojekten Kommunikations- und Beteiligungsstrategien richtig einzusetzen.**

Lautstarker – nicht immer gewaltfreier – Protest begleitete 2011 den Start der Bauarbeiten am Stuttgarter Hauptbahnhof. Der Begriff des „Wutbürgers“, der seine Beteiligungsrechte an Entscheidungen im öffentlichen Raum einfordert, hat in unseren Sprachgebrauch Einzug gehalten. Dabei ist die Idee der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht neu. In vielen Verwaltungsverfahren gehört die Auslegung der Planungsunterlagen und Anhörung der betroffenen Bevölkerung seit langem zum gängigen Procedere. Und doch hat sich der Anspruch, der mit der Forderung nach „Partizipation“ und „Bürgerbeteiligung“ verbunden wird, in den vergangenen Jahren verändert. Ein deutliches Indiz hierfür ist auch die aktuelle Erweiterung des § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Bundes-Drucksache 17/12525). Die nun enthaltenen Vorschriften zur „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“, verpflichten die Behörden bereits im Vorfeld von z. B. Planfeststellungsverfahren auf eine Beteiligung der Betroffenen hinzuwirken. Für die Flächenverwaltung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) ergibt sich daraus eine zusätzliche Aufgabe bei einer Vielzahl von Fachthemen.

In den vergangenen Jahren wurden in sechs Ämtern für

Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Erfahrungen im Bereich Beteiligung und Interessenausgleich im Berg- und Schutzwaldmanagement gesammelt. Darauf aufbauend hat die FüAk in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TU München eine zweitägige Fortbildung entwickelt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erarbeiten im Rahmen des Seminars ein Konzept, wie sie in unterschiedlichen Situationen ihres Arbeitsalltags mit Beteiligungsanlässen umgehen können und welche Kommunikations- und Partizipationsstrategien in welcher Projekt- oder Planungssituation hilfreich sein können. Während der beiden Lehrgangstage ist nicht nur Raum, die Herausforderungen, die sich aus den veränderten Ansprüchen der Öffentlichkeit ergeben, theoretisch zu reflektieren. Es wird besonderer Wert darauf gelegt, Moderationsmethoden für größere Gruppen auszuprobieren und zu erleben und im kollegialen Austausch eigene Erfahrungen zu hinterfragen und Ideen für ganz konkrete Situationen oder Projekte zu entwickeln.

Der Fortbildung liegt ein pädagogisches Konzept des Miteinander-Voneinander-Lernens (*siehe Infobox*) zugrunde, das sich stark an den Erfahrungen und Kompetenzen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer orientiert.

Die von dem Trainer-Team präsentierten Lerninhalte werden direkt mit dem vorhandenen Erfahrungswissen verknüpft. Zunächst geht es darum die Grundlagen und die notwendigen Rahmenbedingungen für gelingende Partizipation zu klären. Die Identifikation und Charakterisierung von Personen, Gruppen, Organisationen und Institutionen, die in einem Beteiligungsverfahren

Infobox: Voneinander-, Miteinander- und Übereinander-Lernen

Voneinander-Lernen	Einzelne/ Einzelner bringt spezifisches Wissen mit, die anderen werden darüber informiert und bei der Anwendung des Wissens von den jeweiligen Experten unterstützt
Miteinander-Lernen	Alle arbeiten an einem gemeinsamen neuen Thema, das Wissen wird in einem gemeinsamen Prozess erarbeitet; niemand hat einen Expertenstatus
Übereinander-Lernen	Erfahrungen und Handlungsoptionen aus den unterschiedlichen Organisationssystemen werden erzählt und weitergegeben, wechselseitige Lernanstöße und Reflexion werden ermöglicht

eine Rolle spielen (können), ist ein weiterer wichtiger Teil in der Vorbereitung und Begleitung eines Beteiligungsprozesses. Und letztendlich kommt es für das Gelingen eines Verfahrens auf die geeignete Methodenauswahl an.

Intensität der Beteiligung muss klar sein

Die Projekte im Ressort des StMELF sind vielfältig; die gesetzlichen und verwaltungspolitischen Vorgaben mitunter sehr unterschiedlich. In einem ersten Schritt muss daher geprüft werden, wie intensiv die Beteiligung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten ausfallen kann. Das Modell der „Partizipations-Leiter“ (2) hilft bei der Einordnung. Vereinfacht dargestellt lässt sich diese in drei Bereiche unterschiedlicher Beteiligungsintensität gliedern: Die Basis bildet die Ebene der „Information“. Die Kommunikation verläuft in der Regel nur in eine Richtung, der Austausch von Inhalten steht im Vordergrund, es kann eine sehr große Anzahl von Personen angesprochen werden. Den mittleren Bereich bilden Kommunikationsverfahren, die auf konsultativen Prinzipien beruhen. Informationen werden in beide Richtungen ausgetauscht, die Beteiligung des Gegenübers am eigentlichen Entscheidungsprozess ist nicht vorgesehen. Erst im oberen Bereich der Leiter, wenn es darum geht sich mit „allen“ auf einen Dialog über das gemeinsame Ergebnis einzulassen und für dieses im gegenseitigen Einvernehmen Verantwortung zu übernehmen, kann von eigentlicher Beteiligung gesprochen werden.

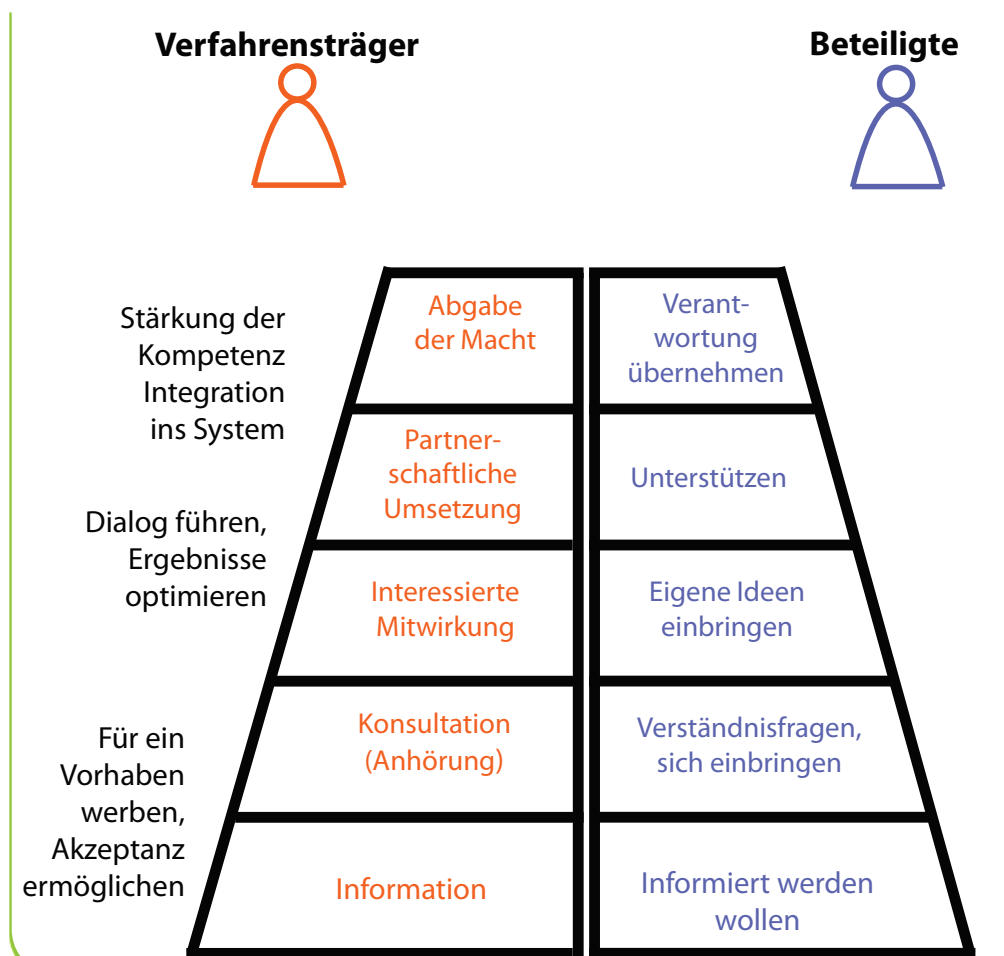
Partizipative Verfahren sind aber mehr als reine Kommunikationsprozesse, sie beruhen auf einem gegenseitigen „Arbeitsverhältnis“ – der Initiator oder Träger des Verfahrens ist auf die Beteiligten angewiesen und umgekehrt (siehe Abbildung). Die Leiter verdeutlicht die Zunahme an Mitbestimmungsrechten mit jeder Sprosse, zeigt aber auch, dass parallel dazu die Pflicht zur Verantwortungsübernahme bei den Beteiligten zunimmt. Für die Verfahrensträger bedeutet dies zugleich, dass mit der Breitenschaft Mitbestimmung zuzulassen auch die Bereit-

schaft eigene Macht abzugeben verbunden sein muss.

Das vorgestellte erweiterte Modell der Partizipationsleiter hilft nicht nur, wenn es darum geht selbst ein Beteiligungsverfahren zu initiieren und die mögliche Beteiligungsintensität zu ermitteln. Es kann insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Ressortverwaltungen bei der Rollenklärung unterstützen, wenn sie, über die klassische Funktion als „Träger öffentlicher Belange“ hinaus, in frühen Phasen von partizipativen Verfahren zu Beteiligten werden. Erfahrungen – z. B. mit der Errichtung von Windkraftanlagen im Wald – zeigen, dass bereits in frühen Phasen kommunaler Beteiligungsverfahren von den AELF-Mitarbeitern Statements erwartet werden, die von der bekannten behördlichen Stellungnahme abweichen.

Am Anfang steht die „Akteursanalyse“

Geht es darum selbst ein Beteiligungsverfahren zu initiieren, dann hilft eine sogenannte „Akteursanalyse“. Nur wer weiß, welche Interessen betroffen sind, welche Beteiligte es gibt, wie diese zur jeweiligen Thematik stehen und welchen Einfluss sie ausüben können, kann mit der Planung des eigentlichen Beteiligungsverfahrens starten. Wer sich auf ein



□ Beteiligungsstufen aus der Perspektive der Verfahrensträger und der Beteiligten – eigene Darstellung in Anlehnung an Arnstein (1969)

wichtiges Telefonat vorbereitet oder Verhandlungen mit dem Chef führt, bereitet sich in der Regel intensiv auf dieses Gespräch vor. Mögliche Argumente und Interessen des Gegenübers werden „vorab gedacht“ und mögliche Antworten formuliert. Ganz ähnlich funktioniert das Werkzeug der Akteursanalyse: Systematisch werden die Ansprüche, Forderungen und Konfliktpunkte aller an einem Projekt Beteiligten durchleuchtet und dokumentiert. Damit möglichst wenig vergessen wird, empfiehlt es sich dies gemeinsam mit Kollegen durchzuführen. Nicht nur zu Beginn, sondern auch im laufenden Prozess gelingt es so auch Verbündete und Gegner zu identifizieren und damit das gesamte System rund um eine Planung abzubilden.

Beteiligung braucht Moderation

Mit dem Ergebnis der Akteursanalyse, aus der sich auch die Größe des zu beteiligenden Personenkreises ergibt, der Beteiligungsintensität, der zur Verfügung stehenden Zeit und den personellen und finanziellen Ressourcen, lässt sich nun der eigentliche Beteiligungsprozess planen. In vielen Fällen wird es darum gehen, größere Gruppen (d. h. mehr als 16 Personen) einzubinden und entsprechende Veranstaltungen zu moderieren. Hier stehen eine Vielzahl von Großgruppenmethoden und standardisierten Beteiligungsverfahren wie z. B. eine „Planungszelle“ oder ein „Open Space“ zur Verfügung. Diese werden im Rahmen der Fortbildung nur kurz vorgestellt. Aktiv erprobt werden Moderationsmethoden wie „World Café“ oder eine „Fish bowl“-Diskussion, die von Seminarteilnehmern in unterschiedlichen Beteiligungskontexten im eigenen Arbeitsalltag selbst angeleitet werden können.

So handelt es sich bei der Methode „World Café“ um eine Methode, bei der größere Gruppen eine Problemstellung gemeinsam intensiv beraten können und niemand von der Diskussion ausgeschlossen wird. Dazu werden von den Moderatoren in der Regel drei geeignete Fragen vorbereitet und den Teilnehmern vorgestellt. Anschließend wird die Gruppe aufgefordert sich in Vierergruppen aufzuteilen und sich zu vorbereiteten Tischen zu begeben. Auf den Tischen finden die Teilnehmer Tischdecken aus Moderationspapier und Stifte. Die Tischdecken sind in drei Segmente unterteilt. Nun werden die Gruppen aufgefordert die erste Frage gemeinsam zu diskutieren und ihre Ergebnisse im ersten Segment der Tischdecke zu dokumentieren. Nach einem Zeitsignal lösen sich die Gruppen auf und finden sich neu an den Tischen zusammen, die zweite Frage wird diskutiert und dokumentiert. Nach einem weiteren Signal wird, wieder in neuer Zusammensetzung die dritte Frage beraten. Mit diesem Verfahren ist gewährleistet, dass die Teilnehmer mit möglichst vielen Teilnehmern ins Gespräch kommen und die unterschiedlichen Perspektiven kennenlernen. Am Ende werden die Ergebnisse aus den drei Runden in der Großgruppe zusammengetragen.

Eine andere Methode, in einer großen Gruppe eine intensive Diskussion zu ermöglichen, ist die sogenannte „Fish-Bowl“.

Hier ist die Vorbereitung des Raums entscheidend. Zwei Stuhlkreise sind typisch: ein kleiner, innerer aus in der Regel fünf Stühlen und ein größerer äußerer Kreis, je nach Größe der Gruppe. Im inneren Kreis sitzen die vier Diskutanten, ein Stuhl bleibt leer. Im äußeren Kreis sitzen die Zuhörerinnen und Zuhörer. Wer sich an der Diskussion beteiligen will, nimmt auf dem leeren fünften Stuhl im Inneren Platz und signalisiert damit die Diskussionsbereitschaft. Eine andere Person muss dafür ihren Platz im inneren Stuhlkreis frei machen. Dieses Verfahren ermöglicht eine sehr dynamische und gleichzeitig konzentrierte Diskussion.

Eine gemeinsam entwickelte Entscheidungsmatrix hilft bei der Entscheidung, in welchen Situationen die Moderation von komplexen Beteiligungsanlässen externen Prozessbegleitern überlassen wird, um die eigene Expertenrolle klar ausfüllen zu können.

Das aktive Erleben einzelner Methoden im Rahmen der Fortbildung, der Austausch über die Einsatzmöglichkeiten anderer Beteiligungsformate und die Reflexion der eigenen Rolle von erlebten oder zukünftigen Partizipationsprojekten zeigt auf, dass ein gewisses Maß an Erfahrung und Wissen notwendig ist, um Beteiligungsverfahren zu gestalten und erfolgreich durchzuführen. In schwierigen Situationen ist eine klare Rollentrennung zwischen Fachexperte und Moderator sinnvoll, um als Verwaltung glaubhaft agieren zu können. Diese Einsicht hilft den Seminarteilnehmern, gezielter an die Planung von partizipativen Verfahren heranzugehen und sich als Beteiligte in öffentlichen Planungsprozessen besser einzubringen.

Die Fortbildung ist das Ergebnis einer gelungenen Zusammenarbeit der Staatlichen Führungsakademie und dem Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik der TU München. Die Synergie von wissenschaftlichen Erkenntnissen, erprobten Verfahren und Fortbildungskompetenz kommt sowohl der Verwaltung als auch der weiterführenden Forschung am Lehrstuhl zugute.

Literatur

- (1) ARZBERGER, M.: Miteinander voneinander Lernen. In: mail - Magazin des Tiroler Bildungsinstituts 3/2013. Innsbruck: S. 14, 2013.
- (2) ARNSTEIN, S. R.: A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of planners, Vol. 35, No. 4, July 1969: S.216 – 224, 1969.

MONIKA ARZBERGER

LEHRSTUHL FÜR WALD- UND UMWELTPOLITIK
TU MÜNCHEN

GERHARD SEIDL

Staatliche Führungsakademie für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten
monika.b.arzberger@tum.de
gerhard.seidl@fueak.bayern.de

