



## Vom Wachsen der Beteiligungskultur – Eine Bestandsaufnahme in Tübingen<sup>1</sup>

*Sarah Ginski, Klaus Selle, Ulrike Sommer*

Wer von »Evaluierung der Bürgerbeteiligung« spricht, hat dabei meistens einzelne Verfahren im Auge: Diese Zukunftskonferenz, jene kooperativen Workshops oder den Beteiligungsprozess zum Masterplan etc. Das aber sind oft nur einzelne – zumeist besonders hervorgehobene – Prozesse unter vielen, in denen Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik einander begegnen. Was aber geschieht nebenan oder beim nächsten alltäglicheren Verfahren, wie gestalten die anderen Ressorts ihren Kontakt zur Bürgerschaft – und wie nehmen die Bürgerinnen und Bürgern das ganze Spektrum der Beteiligungsangebote wahr, wie kommt es bei Ihnen an? Diese Fragen wurden in Tübingen gestellt – und in einem Zwischenresümee lassen sich erste Antworten geben.

Es gibt bislang (noch) wenige Städte in Deutschland, die systematisch ihre Beteiligungsaktivitäten in einzelnen Aufgabenbereichen oder Ressorts betrachten, um aus Erfahrungen zu lernen. Noch seltener ist der Versuch, Ressortgrenzen zu überschreiten und möglichst die Gesamtheit der Beteiligungsbemühungen von Politik und Verwaltung auf diese Weise in den Blick zu nehmen.

Tübingen hat 2013 ein solches Vorhaben in Gang gesetzt. Der Auftrag (2) lautete: »Systematische Bestandsaufnahme der kommunalen Beteiligungsaktivitäten ..., um auf dieser Grundlage Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung abschätzen, Impulse zur Weiterentwicklung geben und nächste Schritte einleiten zu können«.

Von diesem Experiment in Tübingen, dessen erste Phase soeben beendet wurde, wird hier – in Form eines knappen Überblicks – berichtet. Zunächst umreißen wir Vorgehensweise und Fragestellung, stellen dann einige Ergebnisse der Bestandsaufnahme – aus der Perspektive der daran Beteiligten – dar und erörtern dann aus unserer Sicht wiederum nur einige der zentralen Befunde.

### Die Bestandsaufnahme. Vorgehensweise und Fragen

Die Untersuchung wurde in vier Schritten durchgeführt:

1. Erfassung von Aktivitäten und Erfahrungen in verschiedenen Handlungsfeldern der Stadtverwaltung auf der Basis einer umfassenden Materialsammlung und einer vor-strukturierten Präsentation, in der die Beteiligten aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen der Tübinger Verwaltung ihre Aktivitäten vorstellten und die dabei gewonnenen Erfahrungen mit dem Bestandsaufnahme-Team erörterten. Auf diese Weise erfasst wurden Beteiligungsaktivitäten aus den Bereichen

- Familie, Schule, Sport und Soziales,



- Planen, Entwickeln, Liegenschaften,
- Kultur,
- Büro des Oberbürgermeisters,
- Stabsstelle Umwelt- und Klimaschutz,
- Stabsstelle Gleichstellung und Integration,
- Familienbeauftragte.

Die Gesichtspunkte, unter denen die Aktivitäten befragt und beschrieben wurden, sind in Abb. 1 dargestellt:

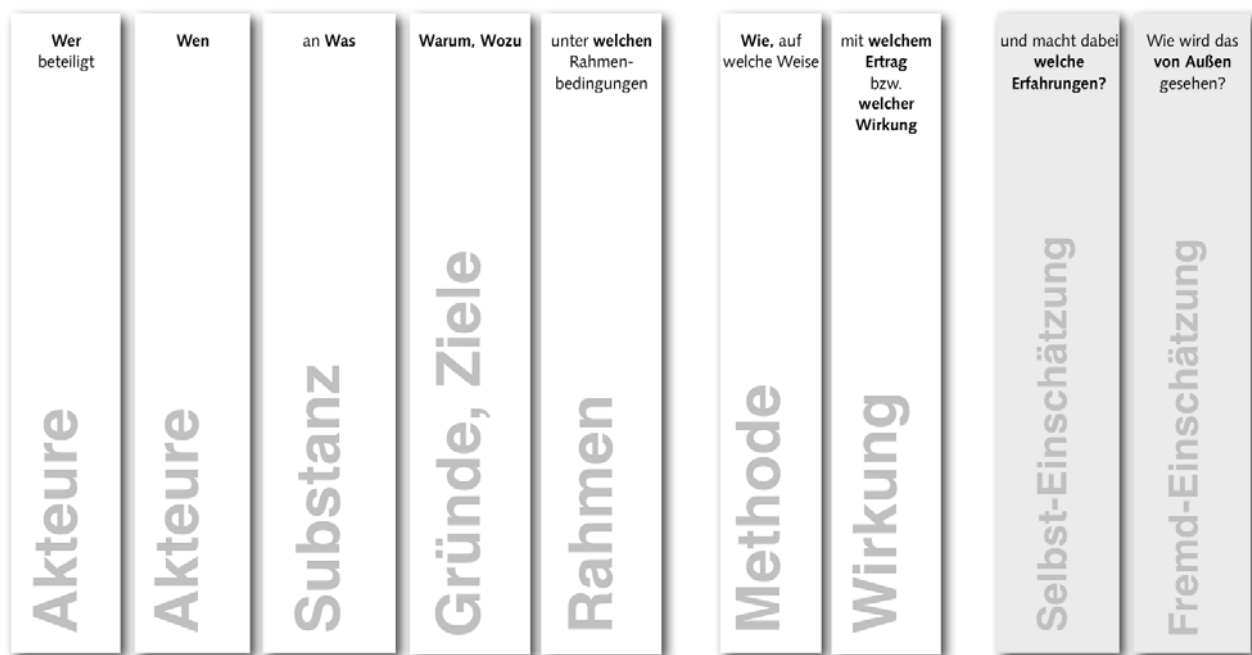


Abb. 1: Fragen zur Bestandsaufnahme der Beteiligungsaktivitäten

2. Startworkshop mit Teilnehmenden aus Politik und Verwaltung mit dem Ziel, Gegenstand, Ziele, Kriterien, Erfolgsfaktoren und besonderes Erkenntnisinteresse zu klären bzw. gemeinsam zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem festgelegt, dass der Schwerpunkt der Bestandsaufnahme auf »klassische Bürgerbeteiligung« – also die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Meinungsbildung zu kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen – gelegt werden sollte. Politische Teilhabe, bürgerschaftliches En-



agement und die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als Marktakteure (3) sollten zwar möglichst mit erfasst, aber (vorerst) nicht vertieft behandelt werden.

3. Durchführung von Schlüsselpersoneninterviews mit insgesamt 22 Personen aus unterschiedlichsten Bereichen der Stadtgesellschaft (4) und der lokalen Politik (5). In den 45-60-minütigen Interviews wurde jeweils gefragt (Hauptpunkte des Leitfadens):

- Über welche »Beteiligung« reden wir (Gegenstandsverständnis)?
- Warum und wozu Bürgerbeteiligung?
- Welcher Ertrag, welche Wirkung wird erwartet?
- Wer wird bei der Beteiligung (nicht) angesprochen/einbezogen/erreicht?
- In welchem Entscheidungsstadium sollte über welche Fragen gesprochen werden? Wie kann bzw. soll das geschehen? Was ist eine »gute Beteiligung«?
- Welche Erfolgs- und Misserfolgskriterien/welche Rahmenbedingungen sind wesentlich?
- Was sind die Stärken und Schwächen der Tübinger Beteiligungspraxis?
- Welche Folgerungen ergeben sich daraus? Wie soll/wie kann es weiter gehen mit der Beteiligung in Tübingen?

4. Auswertung und Rückkopplung in einem abendlichen Werkstattgespräch, zu dem alle bis dahin am Prozess der Bestandsaufnahme Beteiligten geladen waren. Dort wurden die Ergebnisse vorgestellt – zunächst als Spiegelung der verschiedenen erfassten Perspektiven, dann mit dem »Blick von Außen« –, und mögliche Impulse für die zukünftige Beteiligungspraxis gemeinsam erörtert.

Nach Abschluss dieses Prozesses soll im Herbst entschieden werden, wie genau eine nächste Arbeitsphase, die dann der Weiterentwicklung gewidmet ist, gestaltet werden soll.

## **Welche Beteiligung? Vielfalt und erste Einschätzungen**

Im ersten Arbeitsschritt (Materialauswertung, Befragung der »Beteiligter«) wurde eine große Vielzahl von Prozessen der Bürgerbeteiligung zu einem breiten Spektrum von Aufgaben erfasst. Dabei fielen vier Aspekte besonders auf:

1. Beteiligungsangebote sind in allen untersuchten Handlungsfeldern selbstverständliche Bestandteile des Verwaltungshandelns.
2. Es gibt einige Ressorts (insbesondere Planen, Bauen, Projektentwicklung), in denen diese selbstverständliche Beteiligungspraxis schon deutlich über ein Jahrzehnt hinaus andauert. Gerade hier wurden auch sehr weitrei-

chende Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet – etwa bei der Entwicklung innerstädtischer Wohnquartiere wie dem Französischen Viertel oder dem Loretto-Areal. Das hat sich seither zu einer Art Standard etabliert, der auch bei neueren Projekten Anwendung findet.

3. Bürgerinnen und Bürger werden in allen ihren Rollen angesprochen, etwa als

- Marktakteure (z.B. Förderung und Einbindung von Baugruppen/Baugemeinschaften in die Entwicklung neuer Quartiere),
- politische Akteure (z.B. Jugendparlament, Ortsbeiräte),
- bürgerschaftlich Engagierte (z.B. Bündnis für Familien, Patenschaften, Kooperationen mit Initiativen im Kultur- und Sozialbereich) und – im Schwerpunkt unserer Untersuchung:
- Beteiligte an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen: z.B. Runde Tische, Befragung, Bürgerversammlungen, Stadtspaziergänge).

4. Entsprechend vielfältig und ausdifferenziert sind die Methoden und »Formate«, die zum Einsatz kommen. In der Zusammenschau stellt sich das wie eine Art »Tübinger Kommunikations-Baukasten« dar (vgl. Abb. 2). In diesem Baukasten spielt der »Runde Tisch« eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich aber nicht um ein schulbuchmäßig und eindeutig definiertes Format, sondern um einen Sammelbegriff für alle möglichen Formen der gemeinsamen Beratung, denen vor allem gemein ist, dass Schlüsselakteure identifiziert werden und mit diesen (in mehr oder minder öffentlicher Form) anstehende Aufgaben erörtert werden. Diese Variationsbreite hat einerseits den Vorteil der Flexibilität, kann andererseits aber auch zu Unschärfen führen (dazu unten mehr). Aber es kommen auch andere Formen und Verfahren in unterschiedlicher Häufigkeit zur Anwendung.

Runde Tische
Viefältige Praxis – unter einer Bezeichnung
Stadtteilforen
Planungswerkstätten
Themenbezogene Besprechungen
Öffentliche Informationsveranstaltungen
Laufende Printinformationen und Pressearbeit
Trägertreffen, Netzwerke, Bündnisse
Beiräte
Befragungen
und: Gemeinderat, Ortschaftsräte

Abb. 2: Der »Tübinger Kommunikationsbaukasten«

Was aber heißt »Beteiligung«? Eine einfache Frage, die immer wieder zu Verwirrungen führen kann. Heißt das: Informieren oder Konsultieren oder Mitentscheiden oder Kooperieren...?

In Tübingen wurde diese Frage – bezogen auf die Mitwirkung an kommunalen Planungsprozessen – zunächst recht eindeutig beantwortet: Es gehe, so wurde grundsätzlich festgestellt, um Konsultation. Entscheidungen lägen beim Gemeinderat: »Der Bürger wird gehört. Aber ob er erhört wird, muss die Politik, die das Ganze im Blick hat, entscheiden«. »Bürgerbeteiligung ist kein Ersatz für die repräsentative Demokratie. Initiativen und Vereine sind kein Ersatz für die Verwaltung.«



Diese klare Grenzziehung scheint aber in der Praxis durchaus nicht immer deutlich zu bleiben: Einerseits wurden aus der Politik Stimmen laut, die die eigene Rolle gefährdet sahen, wenn ein Runder Tisch schon »abgestimmt« habe. Andererseits waren einzelne Bürgerinnen und Bürger irritiert, wenn ihre Meinung nicht vom Gemeinderat oder vom Oberbürgermeister übernommen wurde. Womit bereits erste Hinweise auf bestehende (Er-)Klärungsbedarfe sichtbar wurden.

### **Bürgerbeteiligung: Warum, wozu, wann und wie?**

Auf die Frage warum und wozu Bürgerbeteiligung gut sei, erhielten wir aus Verwaltung und Politik (sowohl im ersten Workshop wie in den Einzelgesprächen) ein erstaunlich einhelliges Bild: Beteiligung ist ein wichtiges Mittel der Information und der Entwicklung guter Lösungen. Das äußerte sich in Sätzen wie: »Das brauchen wir für Bedarfsermittlung und Feinabstimmung«, »Lokale Kenntnisse sind unverzichtbar«, »Da sitzen doch die Experten vor Ort«, ...

Und ein zweites Hauptargument wurde in vielen Varianten benannt: »Das ist ein Muss«, »Ohne das geht es nicht« und – besonders interessant –: »Das fordern die Bürger ein...«, »Wenn wir nicht wollten, würde die Politik es verlangen«.

Bemerkenswert, dass auch aus der Stadtgesellschaft sehr ähnliche Antworten kamen: »Wissen nutzen, Wissen gewinnen...«, »Beiderseitige Aufklärung«, »Horizontenerweiterung« hieß es da. Und, besonders schön formuliert: »Damit der Rat und die Verwaltung nicht alleine vor sich hin arbeiten«. Einige Ratsvertreter sehen das übrigens ähnlich: Sie betonten, dass es grundsätzlich sehr zu begrüßen ist, wenn im Vorfeld von Entscheidungen viel Sachverstand (etwa der an Runden Tischen Beteiligten) eingebracht wird.

Eine Antwort möchten wir besonders hervorheben, da sie uns in der bisherigen Beteiligungsdiskussion noch nicht begegnet ist, aber einen wichtigen Hinweis gibt: »Bürgerbeteiligung trägt dazu bei, dass die Städte ihre Identität behalten und nicht eine wie die andere wird«.

Ebenfalls Einigkeit schien bei der Frage zu herrschen, wann man denn mit der Beteiligung beginnen sollte, was der richtige Zeitpunkt im Entscheidungsprozess sei. Generell war das klar: Es muss noch echte Entscheidungsspielräume geben, sonst könne nicht von Beteiligung gesprochen werden. Jenseits dieser Einigkeit schien es aber dann doch deutliche Widersprüche zu geben. Forderten die einen: »Man kann nicht früh genug auf die Menschen zugehen«, es müsse also noch möglichst viel offen sein..., stellten die anderen fest: »Eigentlich wissen wir vorher im Grundsatz schon, wo es hingehen soll« oder forderten zumindest: »Es muss schon einen Plan geben, bevor man beteiligt...« und andere modifizierten: »vielleicht eher eine Skizze«.

Diesen divergierenden Meinungen nachgehend gewann man allerdings schnell den Eindruck, dass es sich hier um einen Scheinkonflikt handeln könnte, denn offensichtlich ging man jeweils von unterschiedlichen Aufgaben bzw. »Reifegraden« eines Prozesses aus. So stellte denn auch eine Gesprächspartnerin nüchtern fest: »Das hängt ganz von der Aufgabe ab«. In einem anderen Interview wurde gleich ein Dreistufenkonzept entwickelt:



Klärung der »Ob«-Frage: Verständigung über das Problem und die Aufgabe. Dies müsse möglichst offen geschehen. Lediglich bereits bekannte Rahmenbedingungen sollten mitgeteilt werden.

Erörterung der »Wie-Frage«: Suche nach alternativen Lösungswegen – ggf. auf der Basis von Eckdaten und ersten Lösungsvorschlägen; wenn dies geklärt und wo nötig politisch entschieden ist:

Verständigung über das »Wie genau«: Hier müssten schon weit ausgearbeitete Vorgaben alternativ gegeneinander abgewogen werden.

In dieser Vorgehensweise taucht zweimal der Begriff »alternativ« auf. Hier sahen einige Gesprächspartner den eigentlichen entscheidenden Punkt: Es müsse bei jedem Schritt echte Alternativen geben. Und, so die kritische Ergänzung, daran mangle es gelegentlich.

Die Erörterung der Anforderungen an einen »guten« Beteiligungsprozess wurde in den Interviews jeweils mit einer ersten, spontan assoziativ zu beantwortenden Frage eingeleitet. Die Ergebnisse habe wir in einer Art »Tag-Cloud«, einer »Wolke« von Stichworten, zusammengefasst, bei der die (inhaltlich ähnlichen) Meistgenannten optisch hervorgehoben wurden (vgl. Abb. 3). Dabei werden zwei Schwerpunkte deutlich: Die Klarheit (von Prozessen und Inhalten) und die Frage danach, wer an den Beteiligungsprozessen (nicht) teilnimmt.

Abb. 3: Worauf soll man bei der Bürgerbeteiligung besonders achten? Erste Antworten – dargestellt als »tag-cloud«

... **klare Rahmenbedingungen**, z.B. Inhalte, Finanzierung, Reichweite ... **Ehrlichkeit** und Wahrhaftigkeit; **Respekt** ... **Transparenz** und **breite Information**, gute Öffentlichkeitsarbeit ... vorherige und klare **Rollen- und Zielklärung** ... genaue und transparente **Prozessplanung** mit Kommunikationseinheiten und Folgeschritten; **abgestimmtes Handeln** von Verwaltung, Politik und Beteiligungsprozess ... **Offenheit für Ergebnis; Alternativen** ... **klare Regeln**, warum wer beteiligt wird ... **Ansprache** der weniger Engagierten; **Repräsentativität** der Beteiligten; Zielgruppenspezifisch; Einbindung von Bürgern (nicht immer nur von Interessensvertretern) ... dass man einen **vernünftigen Querschnitt** beteiligt ... **offen für möglichst viele** ... dass man die eingeholten Meinungen bewerten und **filtern** muss ... **Balance** zw. Gemeinwohl- und Partikularinteressen; Einflussnahme der Verwaltung oder aber auch dominanten Verbände/ Interessensgruppen ... **Kompetenz und Wissensstand** auf allen Seiten – ggf. Qualifizierung .... **klare Spielregeln**; aber nicht zu stark formalisieren

Damit werden bereits zentrale Punkte der Stärken-Schwächen-Analyse angesprochen, auf die im Folgenden näher einzugehen ist.



## Stärken, Schwächen – und Diskussionen

Bereits die ersten Schilderungen der Bestandsaufnahme-Ergebnisse mögen deutlich gemacht haben, dass zu den wesentlichen Stärken der Tübinger Beteiligungspraxis – aus der Sicht der Befragten – der breite Konsens über Notwendigkeit und Sinn gemeinsamer Erörterungen gehört. Betont werden durchgängig zudem »erprobte Verfahren«, »positive Vorerfahrungen«, »Frühzeitigkeit«, »Ergebnisoffenheit« sowie Kontinuität und Verlässlichkeit der Beteiligung. Und nicht ganz ohne Stolz werden auch »die Tübinger selbst«, ihr »Interesse«, ihre »Wachheit«, ihre »Bereitschaft, sich zu engagieren«, »das Niveau auf dem diskutiert wird« genannt. Auch die »Streitbarkeit« der Bürgerschaft fand Erwähnung, wobei aber auch auf deren mögliche Schattenseiten verwiesen wurde: die »hohe Erregbarkeit, wenn etwas nicht funktioniert«.

Damit wird schon deutlich: Es wurde selbstverständlich nicht nur gelobt. Es gab auch Kritik. Dabei stand das Stichwort »Unklare Spielregeln« an der Spitze der Nennungen. Das bezog sich sowohl auf die Frage, welche Bedeutung die Beteiligungsangebote im gesamten Entscheidungsprozess haben, wer etwa an Runden Tischen teilnehmen dürfe, nach welchen Gesichtspunkten die Teilnehmenden ausgewählt würden, welche Rolle die Verwaltung in den Beteiligungsverfahren habe (»Dominanz der kommunalen Akteure«) (6), wie mit den Ergebnissen im weiteren Prozess umgegangen wird etc. Solche Unklarheiten wurden nicht von allen genannt, aber auch diejenigen, die sich gut informiert fühlten und für die etwa die Frage, wer, warum, wo mitwirken könne, klar zu sein schien, äußerten die Vermutung, dass vorhandene Kriterien möglicherweise nicht hinreichend bekannt seien.

Diese Sicht der Bürgerinnen und Bürger findet auch eine gewisse Entsprechung in selbstkritischen Äußerungen von Verwaltungsmitgliedern. Sie wünschten sich Checklisten, einen »Baukasten« mit klar umrissenen Verfahren und explizite Kommunikationsstrategien.

Als Beispiel für Unklarheiten wurde – auch von verschiedenen Seiten – die Rolle der Abstimmungen in den »Runden Tischen« erwähnt. Dort werden in der Regel Meinungsbilder zum Abschluss hergestellt, die dem Stadtrat vorgelegt werden. Das wurde sowohl von einigen Vertretern der Politik – es verunklare die Rolle der Politik, die letztlich zu entscheiden habe und mache es schwer »gegen das Votum eines Runden Tisches zu stimmen« – als auch von Bürgerinnen und Bürgern kritisiert, die feststellten: »Es gibt keine Bürger, die ohne spezifische Interessen zu Runden Tischen kommen. Mehrheitsbilder besagen unter diesen Umständen nichts« oder »Die Abstimmung an den Runden Tischen sagt nichts aus – sie sind weder legitimiert noch repräsentativ«. Andere vertraten hingegen die Meinung, dass es gar nicht um Repräsentativität gehe, sondern darum, so »auch die Stimmen derjenigen, die sich nicht durch große Redebeiträge bemerkbar gemacht haben, zum Ausdruck kommen« zu lassen.

Bei zwei Themen kam es auf andere Weise zu konträren Einschätzungen:

»Verfahren führen zu (guten) Ergebnissen« stand gegen: »manches wird zerredet«, »Erkenntnisse werden nicht umgesetzt«.



»Hier passiert nichts hinter verschlossenen Türen« vs. »Wir haben ein massives Transparenzproblem«.

Auf den zweiten Blick liegt allerdings die Vermutung nahe (ohne dass dem in der Untersuchung detailliert nachgegangen worden wäre), dass man hier zwischen Einzelfällen und der Mehrheit der Verfahren unterscheiden muss: Es gab, das ist nach unserer Kenntnis der Verfahren deutlich, zahlreiche Prozesse, die in Beschlüssen und Umsetzungen mündeten, die wesentlich auch auf den Resultaten der Bürgerbeteiligung basierten. Aber es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass einzelne Erörterungen in Blockaden oder schlechten Lösungen mündeten (z.T. auch zum Missfallen der Stadt – etwa in einem Fall, in dem Kommune, Land und Universität nicht überein kamen) – und dass in anderen Fällen Ergebnisse erzielt oder politisch beschlossen wurden, die einem Teil der Beteiligten nicht recht waren. Und ebenfalls steht außer Zweifel, dass es manchen Zuschauern oder Beteiligten langwieriger Erörterungen lieber wäre, wenn man zügig(er) zu Resultaten käme – während andere eine Straffung der Diskussionen kritisieren würden. Hier handelt es sich dann also um eine der typisch widersprüchlichen Anforderungen an Beteiligungsverfahren.

Im Falle der Transparenz-Einschätzungen war offensichtlich Verschiedenes gemeint: Die Positiveinschätzung bezieht sich auf die prinzipielle Bereitschaft, alle Themen aufzugreifen und öffentlich zu diskutieren. Die negative Beurteilung bezog sich, wenn wir die Gesprächspartnerin richtig verstanden, auf die Phase der Weiterarbeit in der Verwaltung, während der für Außenstehende nicht ersichtlich ist, was geschieht. Diese oft langen Bearbeitungsphasen sind in der Tat, nicht nur in Tübingen, ein Problem für manche Beteiligungsprozesse: Nach intensiven Erörterungen geschieht mit einem Mal über längere Zeit (aus der Perspektive der vormals Beteiligten) nichts Erkennbares. Wenn dann womöglich noch abweichende Entscheidungsvorlagen entstehen, liegt das Verdikt »intransparent« nahe.

Ein gewichtiger, aber in seiner Bewertung ebenfalls umstrittener Kritikpunkt wurde von allen Seiten eingebracht. Er lässt sich zunächst auf die Formel bringen: »Dohoggeddiadiaemmerdohogged«. Dieser Schwäbische Wortlindwurm, den wir an einer Wirtshausbank fanden, scheint recht gut das Gemeinte zu treffen: In den Verfahren sind sehr oft die gleichen aktiv. Und andere fehlen.

Womit schon gesagt wird, dass diese »Schwäche« zweierlei meinen kann: Einerseits die Dominanz bestimmter (Interessens-)Gruppen. Diese – von der lokalen Presse einmal so genannten – »Beteiligungs-Aristokraten« hätten ein zu großes Gewicht, hieß es zum Beispiel in den Interviews. Das sahen andere aber durchaus nicht so und betonten: »Es ist normal, dass sich die Leute, die sich für Stadtentwicklung interessieren, beteiligen. Das ist kein Problem, aber es wird zu einem gemacht.« Und: »Wir müssen uns klar machen, dass viele unserer Themen viele Menschen schlicht nicht interessieren oder ihnen wichtig genug sind, um dafür eigene Zeit zu opfern.« Und man müsse daher froh sein, wenn sich Menschen vielfach engagieren. Selbstverständlich könne man deren Meinung dann nicht mit der der Tübinger Gesamtbevölkerung gleich setzen.

Andererseits wurde mit einer sehr treffenden Formulierung festgestellt: »Tübingen ist kopflastig«. Prägnant ist dieser Satz deswegen, weil die Tübinger Bevölkerung einen sehr hohen Akademikeranteil aufweist (7) und sich





dies auch in den Beteiligungsrunden niederschlägt: »Es beteiligten sich eher die gebildeten Bürger«, »Leute mit wenig Ressourcen haben auch weniger Ressourcen für Beteiligung«.

Als in vielen Beteiligungsverfahren fehlend wurden verschiedene Gruppen angesprochen – insbesondere »Jugendliche«, »Studierende«, »Migrantinnen und Migranten«. Dabei blieb die Frage, was aus der »Selektivität« der Beteiligung folge, ohne klare Antwort. Generell wurde z.B. festgestellt: »Wir sind doch hier unter erwachsenen Menschen, man kann niemanden zur Beteiligung zwingen«. Speziell auf einzelne Gruppen bezogen wurde zudem die Vermutung geäußert, sie seien an solchen Angelegenheiten und Verfahren nicht interessiert – Studierende zum Beispiel, die sich »mehr für Ihresgleichen« interessieren. Und für migrantische Milieus seien die z.T. abstrakten Diskussionen wenig anregend – ihnen müsse man (etwa in Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen) Gestaltungsmöglichkeiten im eigenen Wohnbereich einräumen.

Unklar blieb, wie es um die Jugendlichen steht. Hier gibt es – etwa mit dem Jugendparlament – intensive Bemühungen zur Einbindung. Dennoch wurde, von jüngeren Menschen zumal, Kritik geübt und die Frage aufgeworfen: »Wer hält Kontakt zu den Jugendlichen?«

Kritik und Hinweise nahmen in den Interviews nicht den Raum ein, der ihnen jetzt hier in der kurzen schriftlichen Ergebnisdarstellung eingeräumt wird. Aber da die Bestandsaufnahme in Hinweisen zur Weiterentwicklung münden sollen, mag es sinnvoll sein, besonders an den Punkten anzuknüpfen, die verbesserungswürdig erschienen. Wesentlich ist, dass selbst Interviewpartner, die sich an manchen Punkten sehr kritisch zeigten, an der positiven Grundeinstellung zur Bürgerbeteiligung festhielten. Ihr Sinn wurde nicht bezweifelt und auch die grundsätzliche Ausrichtung der Tübinger Praxis begrüßt. Das zeigte sich auch bei den Folgerungen, die unsere Gesprächspartner aus ihrer Sicht vorschlugen (s.u.).

Generell muss zudem bei jeder kritischen Befragung von Beteiligungsaktivitäten berücksichtigt werden, dass sie zumeist

- auf einem sehr schmalen Grat stattfinden, dem Grat zwischen zu wenig und zu viel (Beteiligung), zwischen zu schnell und zu langsam, zwischen zu früh und zu spät, zwischen Unterforderung und Überforderung, zwischen geregelt und verregelt, zwischen reicher Erfahrung und uninspirierter Routine...
- und aus unterschiedlichen Perspektiven sehr verschieden wahrgenommen werden können: Ein engagierter Einsatz der Verwaltung in und für Beteiligungsverfahren kann auch als Dominanzstreben verstanden werden; intensives Bemühen um Konsens erscheint manchen als Entscheidungsschwäche, zügiges Vorgehen als Zeichen für nicht ernst gemeinte Beteiligungsabsicht und so fort.

Kurzum: Es dürfte unmöglich sein, es bei der Beteiligung allen recht machen zu wollen.



## Folgerungen: Die Richtung stimmt, aber ...

»Man müsste irgendwann einmal einen Strich machen und selbst reflektieren: Wir haben schon Vieles gemacht. Wir waren wirklich erfolgreich. Wenn man das gemacht hat, kann man schauen wie es weitergehen kann...« Mit diesen Sätzen wurde in einem Interview recht genau der Auftrag der Bestandsaufnahme umschrieben und zugleich eine Art Zwischenresümee gezogen. Denn tatsächlich lauteten die Antworten auf die Frage, welche Folgerungen denn aus der bisherigen Situationsbeschreibung zu ziehen seien, etwa:

»Tübingen sollte genau den Weg der Öffnung und Bürgerbeteiligung weitergehen...«, »der Standard der letzten Jahre ist hervorragend und kann so weiter verfolgt werden... Die Richtung also stimmt. Da waren sich (fast) alle völlig einig. Aber kleinere Korrekturen des Kurses sind durchaus erwünscht: »Keine Revolution aber Optimierung!«.

In der Stärken-Schwächen-Analyse wurde schon deutlich, in welche Richtung diese »Optimierungen« zielen sollten. Aber es gab auch einige darüber hinaus gehende Vorschläge für wünschbare Weiterentwicklungen.

Einige wesentliche Stichworte:

- Klarere (Spiel-)Regeln: Es sei eine »klare Richtschnur für Beteiligung« wünschenswert, hieß es. Die Runden Tische und anderen Beteiligungsformen müssten in ihrer Rolle und Arbeitsweise »transparent für alle Bürger und auch für die Politik sein.«
- Größere Transparenz der Prozesse, der Informationsgrundlagen, der Ergebnisse (Rückmeldung): »Eine kontinuierliche Information und Transparenz innerhalb der Beteiligungsprozesse und ein Rückkoppeln der Ergebnisse würde in Tübingen das Niveau der Bürgerbeteiligung enorm verbessern.«
- Mehr Unabhängigkeit: »Mehr Formate und Veranstaltungen« wurden gefordert, »die durch neutrale Instanzen (nicht durch die Stadt) initiiert/begleitet werden«;
- Über einzelne Verfahren hinaus: Nicht nur dann, wenn ein Projekt anstehe oder ein Problem zu lösen sei, sondern auch davon losgelöst solle über Stadtpolitik und Stadtentwicklung geredet werden können. Möglicherweise könnten Stadtforen u.ä. hier geeignete Mittel sein.
- Andere Formen: Von politisch sehr verschiedenen Seiten wurde der Ruf nach mehr Bürgerentscheiden laut. Das helfe im Einzelfall, Situationen zu klären. Auch Befragungen und andere Mittel zur repräsentativen Abbildung der Bürgermeinung (etwa Bürgerpanel) wurden vorgeschlagen Und nicht zuletzt solle man auch andere Kommunikations-Formen stärker nutzen – etwa Internet und social media.
- weniger Selektivität: Es gelte, verstärkt auf »beteiligungsferne Gruppen« zuzugehen. Es schien weitgehend unstrittig, dass dies nur begrenzt im bisherigen Formenkanon möglich ist. Daher müsste aufgabenbezogen nach anderen Wegen gesucht werden: »aufsuchende Beteiligung«, sei ein Mittel, das Einschalten von



»Türöffnern«, »mehr Präsenz in den Quartieren«, vor allem aber das Schaffen von Mitgestaltungsräumen in den Bereichen/zu den Themen, die den anzusprechenden Gruppen wichtig seien.

- aktiv auf Jugendliche und Studierende zugehen: Man solle nach weiteren Wegen suchen, um den Kontakt zu Jugendlichen und Studierenden in der Stadt zu intensivieren – sei es, dass man sie »in Netzwerke einbindet«, sei es, dass man die »Beteiligung von Jugendlichen stärker mit Events« verknüpft.

Diese und andere Anregungen wurden im abschließenden Auswertungsworkshop mit allen Beteiligten erörtert. Dabei wurde den Stichworten »Spielregeln«, »Transparenz«, »Beteiligungsformen«, »beteiligungsferne Gruppen« und »Unabhängigkeit« vorerst besonderes Gewicht gegeben. Aber der Prozess zur Bestimmung nächster Schritte ist noch nicht abgeschlossen.

### **Einschätzungen. Der Blick von Außen**

Während bislang Tübinger Innensichten – Erfahrungen, Einschätzungen, Meinungen – wiedergegeben wurden, reizt es natürlich auch, Tübingen von außen zu betrachten. Denn was wir hier vorfinden ist – zumindest innerhalb der deutschen »Beteiligungslandschaft« – schon besonders bemerkenswert. Will man es in einem Satz zusammenfassen: Tübingen ist vielen Städten weit voraus – hinsichtlich

- der Tradition, der Breite und der Selbstverständlichkeit der Bürgerbeteiligung, die sich auf einen umfassenden politischen und stadtgemeinschaftlichen Konsens stützen kann;
- der methodischen Sicherheit und des unstrittigen Kanons der Beteiligungsformen in vielen Bereichen,
- der Absicht, die eigene Praxis systematisch zu betrachten und weiter lernen zu wollen.

Was andernorts vielfach noch fernes Ziel ist, hier ist sie entstanden: Eine Beteiligungskultur, die diesen Namen verdient. (8) Diese besondere Stellung Tübingens reizt zu vielen weiteren Fragen und Überlegungen. Um nur erste Stichworte zu nennen:

Was sind die Bedingungen, unter denen eine solche Beteiligungskultur »wachsen« kann? Erste Vermutungen drängen sich hier auf. Sie lauten: Kontinuität, Verlässlichkeit, Vertrauen. (9) Wenn nach den Wirkungen von Mitwirkung gefragt wird, dann denkt man dabei in der Regel nur an einzelne Verfahren. Hier geht es um deren Summe: In ihrer Gesamtheit und über lange Zeiträume müssen sie kontinuierlich zur Anwendung kommen und verlässlich in der notwendigen Qualität durchgeführt werden. Nur so kann das (wechselseitige) Vertrauen entstehen, das – bei allen Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätzen in der Sache – Voraussetzung gelingender Kommunikation ist.

Was ist notwendig ist, um sie zu erhalten und weiter zu entwickeln? Jede »Kultur« ist gefährdet. Einige wenige Brüche und Negativerfahrungen reichen auch bei der Partizipation, um wieder in alte Rollenschemata zurück zu fallen. Ein anderer Feind ist die Routine, das leb- und lieblose »Abspulen« von Verfahren. Kurzum: Beteiligungskultur bedarf ständigen Engagements und verlässlicher Unterstützung.



Was verändert sich im Rollengefüge von Stadtgesellschaft, Verwaltung und Rat? Eines ist sicher: »Beteiligungskultur« ist nichts Statisches, sondern ein Prozess ständiger Veränderung. (10) Manches muss sich da neu »sortieren«. Das kann auch zu Missverständnissen, überschießenden Erwartungen oder vorschnellen Umbauten führen. Manche Rolle muss neu interpretiert, manche aber auch geschärft und deutlicher akzentuiert werden. Nur zwei Beispiele: Mit dem Bedeutungszuwachs öffentlicher Erörterungen scheinen gelegentlich Kernaufgaben der Verwaltung (z.B. Abwägung, Entwickeln von Alternativen, Entscheidungsvorbereitung) oder des Rates (z.B. Entscheidungen im Interesse des Allgemeinwohls zu treffen) »irgendwie« in den Mitwirkungsverfahren auf- oder gar unterzugehen. Das kann missliche Konsequenzen haben. Ein zweites Beispiel: Der stadtgesellschaftliche Widerstand »gegen die da oben« verliert dann eine seiner Grundlagen, wenn jede wichtige Angelegenheit frühzeitig das Licht der öffentlichen Debatte erblickt. Wozu das führen kann mag eine besorgte Frage Tübinger Bürgerinitiativen deutlich machen: »Eigentlich sollten gewählte Gremien oder neuerlich städtisch initiierte ... »Runde Tische« und »Planungswerkstätten« Volkes Stimme hören. Wozu brauchen wir dann noch Bürgerinitiativen...?«

Ohne auf alles das hier näher eingehen zu können, bleibt festzuhalten: Das Wachsen der Beteiligungskultur ist ein stets gefährdeter Prozess, der viel Energie und lange Zeiträume benötigt, um Früchte zu tragen. Und: Es lohnt sich, Tübingen im Blick zu behalten. Man darf gespannt sein, wie es weiter geht.

### Anmerkungen

---

(1) Der Beitrag erschien auch in der RaumPlanung (Heft 170) zum Themenschwerpunkt Wirkungen der Mitwirkung und dem Online-Magazin pnd|online (Ausgabe II\_III|2013, online unter: <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/271/41>).

(2) Die Bestandsaufnahme wurde von einem Team am Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH in Kooperation mit netzwerkstadt (Ginski, Selle, Sommer) und in enger Zusammenarbeit mit der Universität Tübingen vertreten durch Gertrud van Ackern und Ulrich Narr (bei denen wir uns auch auf diesem Weg für die sehr anregende Zusammenarbeit bedanken möchten) im ersten Halbjahr 2013 durchgeführt.

(3) Zu diesen Rollen und Begriffen vgl. Klaus Selle (2013): Wir sind die Stadt. Vom notwendigen Wandel der Perspektiven und Begriffe. In: Derselbe: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt|entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 45-74

(4) Es handelte sich überwiegend um Personen, die bereits Erfahrungen mit Beteiligungsmöglichkeiten in Tübingen gewonnen hatten; damit fehlt die Perspektive derer, die nicht teilhaben – sei es, dass sie sich für die behandelten Themen oder die Verfahren nicht interessieren oder ihnen bewusst fernbleiben. Um diese Sichtweisen auf die Stadt, ihre Entwicklung und Politik zu erfassen bedürfte es wohl breiter angelegter Befragungen.



(5) Lediglich die Vertreter einer Ratsfraktion verweigerten sich, weil sie – wie zu hören war – Beteiligungsmaßnahmen als besonders fortgeschrittene Form der Manipulation betrachten, an deren Weiterentwicklung sie nicht mitwirken woll(t)en.

(6) »Die Stadt hat immer alles in der Hand: Die Einladungen zum Runden Tisch, das Protokoll und auch die Absage von Sitzungen, wenn es aus ihrer Sicht nichts zu besprechen gibt. Dadurch agieren die Teilnehmer nicht auf Augenhöhe«. »Die Bezeichnung Runder Tisch ist unpassend. Es gibt dort eher einen sehr langen Tisch mit oben und unten, Präsidenten und Residenten«.

(7) Nach den Ergebnissen des zensus 2011 weicht der höchste Schul-/Bildungsabschluss der Tübinger Bevölkerung signifikant vom deutschen Durchschnitt ab: 34% der Bevölkerung haben einen Hochschulabschluss (gegenüber 15,1 im Bundesdurchschnitt); 66% das Abitur (gegenüber 26,3%). Damit sind natürlich besondere Voraussetzungen für und Anforderungen an Bürgerbeteiligung gegeben.

(8) Einer unserer Gesprächspartner aus der städtischen Gesellschaft sah das ähnlich und stellte das eigene Licht nicht unter den Scheffel: »Tübingen ist damit so etwas wie eine Modellstadt für die frühe Auseinandersetzung mit Themen, die in Rest-Deutschland erst wesentlich später präsent werden.«

(9) Dazu ausführlicher: Klaus Selle (2013): Wie weiter ... auf dem Weg zur Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? In: Derselbe: Über Bürgerbeteiligung hinaus... edition stadt|entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 413 ff.

(10) Konrad Hummel spricht daher zutreffend von »Transitdemokratie«, vgl. Konrad Hummel (2013) Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung. In pnd|online ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)) Ausgabe 1/2013

## **Autor/innen**

---

**Sarah Ginski**, Dipl.-Ing. Architektur und Stadtplanung, studierte Architektur und Stadtplanung an der RWTH Aachen und ist seit 2010 Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung, wo sie in verschiedenen Praxis- und Forschungsprojekten mitwirkt. Der Arbeitsschwerpunkt ihrer Praxisprojekte liegt in der Gestaltung und Begleitung kommunikativer Planungsprozesse. In ihrer Forschungstätigkeit beschäftigt sie sich mit den inhaltlichen und prozessualen Wirkungen von Beteiligungsprozessen sowie Governance-Strukturen.

## **Kontakt**

Dipl.-Ing. Sarah Ginski  
RWTH Aachen | Fakultät für Architektur  
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung



Wüllnerstraße 5b  
52056 Aachen  
Tel.: (02 41) 80 98 30 7  
E-Mail: [ginski@pt.rwth-aachen.de](mailto:ginski@pt.rwth-aachen.de)

**Klaus Selle**, Univ.-Prof. Dr.-Ing., studierte Städtebau und war an den Universitäten Dortmund und Hannover tätig. Seit 2001 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen. Im Laufe der Zeit veröffentlichte er zahlreiche Publikationen zu Stadtentwicklung und Kommunikation. In der Praxis unterstützt Klaus Selle seit 35 Jahren Kommunen, Initiativen, Verbände etc. bei der kommunikativen Gestaltung von Planungsprozessen und Projektentwicklungen; derzeit u. a. in Aachen, Bamberg, Bonn, Bremen, Leipzig, München.

#### **Kontakt**

Prof. Dr. Klaus Selle  
RWTH Aachen | Fakultät für Architektur  
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung  
Wüllnerstraße 5b  
52056 Aachen  
Tel.: (02 41) 80 98 30 0  
E-Mail: [selle@pt.rwth-aachen.de](mailto:selle@pt.rwth-aachen.de)

**Ulrike Sommer**, M.Sc. Stadtplanung, Studierte Stadt- und Regionalentwicklung an der FH Aachen sowie Stadtplanung an der RWTH Aachen. Während einer mehrjährigen Tätigkeit in privaten Planungsbüros in Deutschland und den Niederlanden lagen ihre Aufgabenschwerpunkte sowohl in der Erstellung von Leitbildern, Strukturplänen, Machbarkeitsstudien, Städtebaulichen Entwürfen und Gestaltungsfibeln als auch in der inhaltlichen Beratung und prozessualen Begleitung von Städten und Gemeinden. Seit 2013 arbeitet sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung.

#### **Kontakt**

Ulrike Sommer, M. Sc.  
RWTH Aachen | Fakultät für Architektur  
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung  
Wüllnerstraße 5b  
52056 Aachen



Tel.: (02 41) 80 98 30 3

E-Mail: [sommer@pt.rwth-aachen.de](mailto:sommer@pt.rwth-aachen.de)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)