Reinhard Sellnow

„Beratung und Coaching von Kommunalpolitik, Verwaltung und **freien Pla**nungsbüros bei schwierigen Beteiligungsprozessen“

Aus:

„**Wie gestalten wir Veränderungen? – Herausforderungen für die Kommunen durch den demographischen Wandel**“

(Hrsg.: Stefan Kessen / Horst Zillessen)

Verlag Peter Lang Publishing Group, Berlin und Frankfurt/M, 2007, ISBN 978-3-631-56208-6

1. Zum Erfahrungshintergrund des Autors

Ich schreibe diesen Bericht als jemand, der einerseits mit 30 Jahren Zugehörigkeit zu einer Großstadtverwaltung (Nürnberg) als Stadtplaner (davon 25 Jahre in Teilzeit) die Innensicht von Verwaltung mit ihren Hierarchien, Entscheidungsfindungsprozessen, Sachzwängen und Eigendynamik gut kennt. Und andererseits als jemand, der seit 25 Jahren parallel dazu freiberuflich arbeitet, überwiegend als allparteilicher „Mittler & Makler“ zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern in der Rolle eines Moderators oder Mediators in kommunalen Planungsprozessen. Die letztgenannte Funktion geht aus Gründen der Neutralität nur in anderen Städten, nicht in der eigenen. In dieser freiberuflichen Funktion kommt es immer wieder und zunehmend zu Beratungsaufträgen von Politik, Verwaltung und freien Planungsbüros bei schwierigen Beteiligungsprozessen, über die ich hier schreiben möchte.

2. Beratungsgegenstand

Neben den formalen Beteiligungsinstrumenten (von der öffentlichen Auslegung bis zum Bürgerbegehren), deren Durchführung zwingend vorgeschrieben ist, gibt es die informellen Beteiligungsinstrumente, die man seitens der Kommune wählen kann aber nicht zwingend muss. Diese inzwischen jedoch von Art und Umfang Zielsetzung und Reichweite, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, Aufwand und Kosten, ziemlich zahlreich und damit unübersichtlich geworden sind. Die Bandbreite ist groß:
Anwaltsplanung, Arbeitsgruppen, Bürgerhaushalt, Community Organizing, Delphi-Befragung, Fokusgruppe, Forum, Gemeinwesenarbeit, internetgestützte Verfahren, Konsensuskonferenz, Laien-Workshop, Mediation, Open-Space-Technology, Perspektivenwerkstatt, Planning for real, Planungsworkshop, Planungszelle, Runder Tisch, strategischer Dialog, Szenario-Workshop, Wertschätzende Erkundung, Zielgruppenbeteiligung, Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstatt, usw. Da steht dann am Anfang schon die Frage, nach den möglichen Vorteilen eines Dialoges mit den Bürgern, die es zu klären gilt.

Es gibt einen Selbstzweck von Beteiligung - das Einüben demokratischer Verhaltensweisen -, der lokale Demokratie praktisch erlebbar macht und auf Dauer stärkt und damit die Politikverdrossenheit senkt. Darüber hinaus gibt es generelle Vorteile, wie:

- Bürgerbeteiligung schafft für Politik und Verwaltung die Möglichkeit, Wünsche, Vorschläge und Ängste der Bevölkerung zu erfahren und sie als Informationsquelle und Korrektiv einzusetzen.
- Planungsprozesse können inhaltlich verbessert und zeitlich beschleunigt werden (Effizienzsteigerung)
- Die Planungen sind bedürfnisgerechter und damit langfristig zufrieden stellender
- Laien bringenoft unerwartet einfache, gute und neue Lösungsideen
- Entwicklung von Bürgerbewußtsein, z.B. für den Stadtteil, seine Probleme und Chancen
- Konflikte können besser und schneller gelöst werden
- Einsprüche, Klagen und Gerichtsverfahren können abnehmen
- Usw.

Diese generellen Vorteile sind nicht immer präsent, an sie kann im Zuge von Beratung immer wieder erinnert werden.

Sie ermutigen generell zu Beteiligungsprozessen, sagen aber nichts darüber aus, ob es im konkreten Fall dazu kommen sollte, geschweige denn in welcher Art und in welchem Umfang oder gar mit welchen Methoden.

Zur Vorklärung von kooperativen Planungs- und Beteiligungsprozessen und damit zur Beratung gehört daher die Suche nach Antworten auf folgende Fragen, die es herauszuarbeiten gilt:

- Was sind die Ziele des kooperativen Planungsprozesses?
- Welche Qualität (Art, Umfang, Tiefe) soll das Ergebnis haben?
- Was genau sind das Thema, die Aufgabenstellung und seine Abgrenzung?
- Wie soll das Ergebnis aussehen?
- Welche Betroffenheit und Mitwirkungsbereitschaft liegt bei den Bürgern vor?
- Wer muss am Prozess beteiligt werden?
- Ist der Beteiligungsprozess innerhalb der Kommune (Rat und Verwaltung) gesichert, wollen alle den Prozeß?
- Wie soll das Beteiligungsangebot strukturiert sein (Verfahrensmodell, Ablauf)?
- Wieviel Zeit steht für den Beteiligungsprozess zur Verfügung?
- Welche Budgets müssen gesichert werden und wer beteiligt sich daran?
- Ist die Information der Öffentlichkeit gesichert?
- Welche Methoden und Verfahren sollen zum Einsatz kommen?
- Welche Rollen gibt es im Beteiligungssprozess und ist das Rollenverständnis klar?
- Wie stellt sich die Kommune zum Experten-Laien-Dilemma?
- Ist die Nachbereitung des kooperativen Planungsprozesses gesichert?
- Usw.

Je genauer diese Fragen geklärt sind, umso zielgerichteter und maßgeschneiderter lassen sich Methoden wählen oder angepasste Beteiligungsmodelle entwickeln, die die in sie gesetzten Erwartungen auch erfüllen und damit für alle Beteiligten hilfreich und erfolgreich sind.

Exkurs: Experten-Laien-Dilemma
Zentraler Aspekt der Beratung ist die Auseinandersetzung mit dem Experten-Laien-Dilemma, für das es keine allgemeingültige, sondern nur eine einzelfallbezogene, maßgeschneiderte Lösung gibt, die erarbeitet werden muß.

Man kann menschliches Wissen grob in vier Kategorien einteilen:
- Deontisches Wissen
- Faktenwissen
- Erklärendes Wissen und
- Instrumentelles Wissen

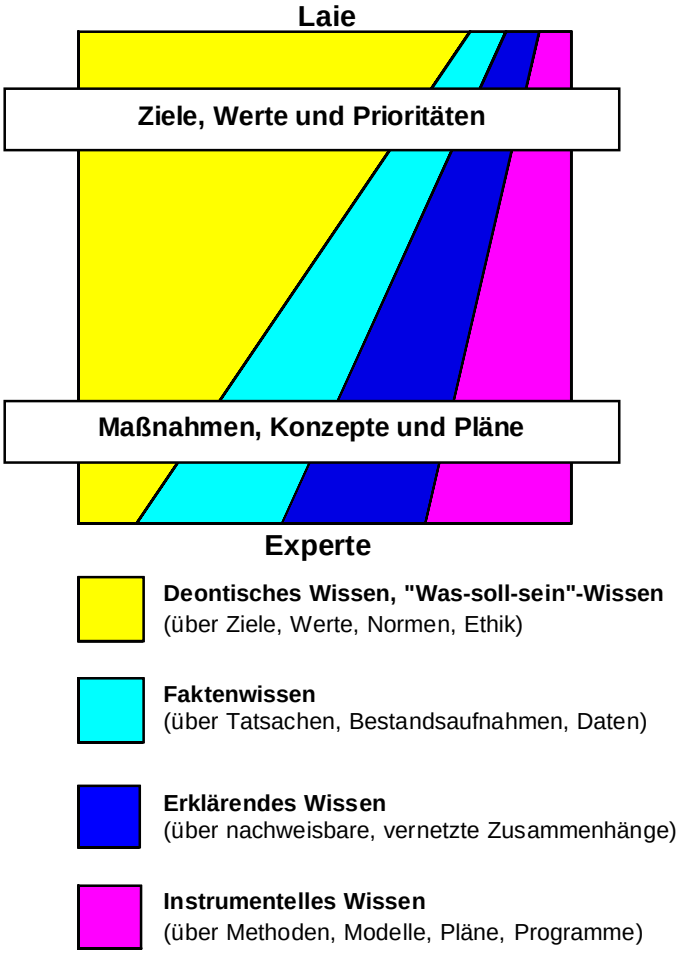
BürgerInnen verfügen über ein sogenanntes „deontisches“ oder „Was-soll-sein-Wissen“, d.h. ein Wissen über Ziele und Werte, Normen und Ethik für ihr Leben, ihre Umgebung und die Gesellschaft in der sie leben. Dieses Wissen ist kein Expertenwissen, sondern eine individuelle Vorstellung über eine wünschenswerte Gegenwart und Zukunft, die in einer Demokratie gleichberechtigt mit anderen in einen Meinungsbildungsprozeß einfließen sollte. Bei der Entscheidung über Ziele, Werte und Ethik gibt es kein „Fachwissen“, keine Experten, jedes Votum ist gleich viel „wert“, es gibt keine Hierarchie oder Rangordung. Hier sind auch Experten nur BürgerInnen mit einer Meinung bzw. Stimme, wie jeder andere auch.

Experten sind deshalb Experten, weil Sie zu bestimmten Themen über Faktenwissen (Daten, Statistiken), über erklärendes Wissen (über Zusammenhänge, Vernetzungen, Folge- und Nebenwirkungen) und über instrumentelles Wissen (Methoden, Modelle, Pläne, Verfahren) verfügen, das die Bürger als Laien (definitionsgemäß) nicht haben.

Hieraus entsteht nun ein Experten-Laien-Dilemma, da Experten manchmal glauben, mit ihrem Fachwissen in Spezialgebieten auch gleichzeitig die Kompetenz mitzubringen, aus ihrem Fachwissen heraus Festlegungen über sinnvolle Ziele und wünschenswerte Zukünfte, Leitbilder oder Prioritäten einer Gesellschaft treffen zu können. Wertekonflikte, wie z.B. die Frage, wann menschliches Leben beginnt (Stammzellenforschung, Schwangerschaftsabbruch), ob man die Risiken einer Energiegewinnung aus Atomkraft eingehen sollte, ob gentechnisch veränderte Lebensmittel erlaubt werden sollten, usw. sind gesellschaftlich und politisch zu entscheiden. Auch die Demographieentwicklung in Deutschland bzw. konkret in Städten und Gemeinden, ihre Folge- und Nebenwirkungen sowie die Lösungsvorschläge enthalten viele Wert-Fragen und –Konflikte. Darüber können aber nur Politiker als Vertreter der BürgerInnen oder die BürgerInnen selbst entscheiden, nicht die Experten. Diese können mit ihrem Wissen nur sagen, ob, wenn ja wie und mit welchem Aufwand und welchen Kosten bestimmte Ziele zu erreichen sind, was die Folgen und Nebenwirkungen von bestimmten Vorgaben sind, usw. Die Entscheidung darüber, welche Chancen eine Gesellschaft nutzen oder welche Risiken sie dabei eingehen sollte, steht ihnen nicht zu.

Umgekehrt glauben Laien häufig, schwierige Themen schnell zu erfassen und bis auf die Ebene konkreter Konzepte und Maßnahmen diskutieren oder gar entscheiden zu können. Auch dies ist eine Fehleinschätzung, denn hierfür muß das Fachwissen der Experten hinzugezogen werden, die sich durch lange Ausbildung und Berufserfahrung baulich-technische, rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle und administrative Kenntnisse angeeignet haben, mit denen sie hochkomplexe, vernetzte Zusammenhänge durchschauen und die Machbarkeit von Maßnahmen beurteilen können.

Zum Verhältnis von Laien- und Expertenwissen bei der Erarbeitung von Leitbildern / Zielen und Maßnahmekonzepten



3. Gestaltungsmöglichkeiten der Beratungsarbeit

- Das einfachste und beste für eine Beratung zu den o.g. Inhalten ist ein offizieller Beratungsauftrag durch Politiker oder Verwaltungsdienststellen, die sich vor einer Entscheidung über die Art eines Beteiligungsverfahrens fachlich und strategisch beraten lassen wollen. Abgesehen von der fachlichen Qualität des Beraters, sich in den Methoden, ihren vernetzten Zusammenhängen und in Verwaltungsstrukturen gut auszukennen, ist es für eine ergebnisoffene Beratung auch notwendig, dass der Berater in diesem Fall keinesfalls der Auftragnehmer ist, um nicht „pro domo“ zu beraten. Dies ist noch relativ selten. Ich habe es selbst positiv erlebt im Falle der Konzepte für Agenda 21-Prozesse. Nachdem ich der Stadt München beratend und intern moderierend geholfen hatte, ihr Organiationsmodell für den Agenda 21-Prozess zu entwickeln, bin ich von mehreren Städten um eine Prozessberatung gebeten worden, zur Entwicklung von eigenen, maßgeschneiderten Beteiligungsmodellen. Hierbei war klar, dass ich mit deren Durchführung nicht beauftragt würde.

- Manchmal bin ich mit der Durchführung eines Beteiligungsprozesses bereits beauftragt, und dennoch sind viele dieser inhaltlichen Fragen noch ungeklärt. Hier biete ich als erste Dienstleistung einen Klärungsworkshop mit Stadtrat und Verwaltung an, der diese Zusammenhänge beratenderweise beleuchtet und zur Festlegung von Zielen, Themenabgrenzung, Art der er-

warteten Ergebnisse, damit auch Methode, Aufwand und Kosten führt. Das Modell des Klärungsworkshops ist grundsätzlich interessant, hätte aber noch wesentlich mehr Charm, wenn es entkoppelt wäre vom durchführenden Auftragnehmer, d.h. wenn der Klärungsworkshop von jemandem durchgeführt würde, der definitiv dann nicht mit der Durchführung betraut ist. Es geht hier auch nicht darum, 1 Verfahrensvorschlag zu entwickeln, sondern die vernetzten Zusammenhänge transparent zu machen, so dass Politik und Verwaltung eine bewusste Entscheidung darüber treffen können, was sie wollen, um dies dann zum Gegenstand der Ausschreibung des Verfahrens zu machen.

- Ersatzweise zu einer offiziellen Beratung vor dem Verfahren biete ich bei Mediationen grundsätzlich eine Vorplanung an, in der in Vorgesprächen die Beteiligten informiert, ihre Einschätzung zum Konflikt und die Mitwirkungsbereitschaft an der Methode Mediation geklärt wird. Dies führt zu einer Vorlage, die inhaltlich eine Konfliktanalyse enthält und methodisch einen Vorschlag zur Vorgehensweise, in dem ich nun wesentlich genauere Angaben zu Art, Umfang, Dauer und Kosten des Verfahrens machen kann. Dies kann auch beinhalten, ggf. von einem Mediationsverfahren abzuraten und ein anderes Beteiligungsverfahren vorzuschlagen. Es ist so eine Art „Sollbruchstelle“, an der sich der Stadtrat nun noch einmal genauer überlegen und entscheiden kann, ob er das vorgeschlagene Verfahren mit diesem Aufwand zur Lösung des Problems will.

- Oft gibt es auch neben dem erteilten Moderationsauftrag für einen Beteiligungsprozeß einen (meist integrierten und nicht besondern ausgewiesenen) Beratungsauftrag für die Verwaltung, die i.d.R. die Steuerungsaufgabe des Prozesses hat. Wenn das Vertrauensverhältnis gewachsen ist, kommt es dabei durchaus auch zu Coaching-Arbeit für einen Amtsleiter, die aber nicht offengelegt werden kann und unter anderen Etiketten läuft. Dies einerseits, weil es ein Image-Problem für den Amtleiter zu sein scheint, andererseits, weil es – im Gegensatz zu Unternehmen – für Führungskräfte der Verwaltung i.d.R. keinen Topf, keinen Etat, für Coaching gibt.

4. Anforderungen an Beratung und Coaching im öffentlichen Bereich

- Beraterkompetenzen

Die Praxis der Beratung war in den letzten Jahren großen Änderungen unterworfen. Früher wurde der Berater als reiner Fachexperte angesehen, der angepasste Lösungen für die Probleme seiner Klienten entwirft, also z.B. bestimmte Verfahren der Bürgerbeteiligung empfiehlt.
Heute setzt sich immer mehr ein Konzept der Beratung durch, das den Berater als einen Teil miteinander interagierender Systeme ansieht. Es wird heute in zunehmendem Maße die Fachberatung von der Prozessberatung unterschieden. Gleichzeitig differenziert man zwischen direktiver und nicht direktiver Beratung.
Der Berater soll jedoch nicht nur methodische Lösungen für Bürgerbeteiligungsverfahren anbieten können, sondern auch das gesamte Umfeld des Klienten (Verwaltungsstruktur, kommunalpolitische Struktur, Stadtgesellschaft) in seine Lösungsstrategien einbeziehen. Er muss nicht nur das *Was?*, sondern auch das *Wie?* beantworten.
Der Prozessberater hilft, Lösungen, die der Klient selbst (oder mit seiner Hilfe) gefunden hat, an die Organisationskultur (z.B. in der Verwaltung) anzupassen. Prozessberatung bedeutet die Gestaltung von Veränderungsprozessen. Sie zielt auf den Ausgleich von widerstrebenden Kräften im System und der Suche nach einer gemeinsamen Basis.
Die Entscheidung zwischen direktiver und nicht direktiver Beratung ist ein anderer Gesichtspunkt. Viele Beratungen scheitern, weil die Lösungsstrategien die eigentlichen Beteiligten, die

Akteure nur ungenügend oder gar nicht einbeziehen. Nachhaltigkeit von Beratung entsteht, wenn diese Akteure selbst Lösungen finden und der Berater sich eher im Hintergrund hält. Der Prozessberater bringt zwar auch Fachwissen ein, viel stärker jedoch noch seine Methodik und er sorgt dafür, dass die Klienten ihre Lösung selbst finden.
Beratung in diesem Verständnis beinhaltet auf der einen Seite, dass die Aufmerksamkeit des Beraters nicht auf einen einzelnen Faktor (z.B. eine empfohlene Beteiligungsmethode) gerichtet ist, sondern auf das gesamte soziale, technologische und organisatorische System (Verwaltungsstruktur, politische Struktur, Stadtplanung, Stadtgesellschaft). Auf der anderen Seite ist Beratung zunächst einmal die Beratung einzeln handelnder Personen innerhalb eines Systems.

Zu den notwendigen Kompetenzen eines Beraters, die in einem Spannungsfeld zueinander stehen und im konkreten Fall immer eine angemessene Mischung sein müssen, gehören vier Bereiche:

Fachkompetenz
- spez. Berufsausbildung / Studium (z.B. Stadtplanung)
- ggf. Zusatzqualifikation (z.B. Beteiligungsverfahren)
- Spezialkenntnisse (z.B. Mediationsausbildung, Verwaltungsstrukturen)
- Branchenerfahrung (z.B.Öffentlicher Dienst, Kommunalverwaltung)
- Berufserfahrung
- usw.

Methodenkompetenz (für die Beratungsarbeit)
- Zielvereinbarungen treffen
- systemisches Denken
- Moderationsfähigkeit
- Szenariodenken
- Präsentationstechniken
- Fragetechniken
- Problemlösetechniken
- usw.

Sozialkompetenz
- Vertrauen schaffen und halten
- Kommunikationsfähigkeit
- Teamfähigkeit
- Konflikt- und Kritikfähigkeit
- Wahrnehmungsfähigkeit
- Einfühlungsvermögen
- Überzeugungskraft
- Motivationsfähigkeit
- usw.

Persönlichkeitskompetenz:
- Initiative
- Erfolgsorientierung
- Entscheidungsfähigkeit
- Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen
- Integrität
- Loyalität

- Kreativität
- Belastbarkeit
- usw.

Coaching
Der Coaching-Begriff stammt ursprünglich aus dem Ungarischen und ist dem Wort 'Kotscha' abgeleitet, was übersetzt 'Kutsche' heißt. Eine Kutsche hat die Aufgabe, Menschen zu einem Ziel zu befördern. 'Coaching' wurde durch den Sport geprägt: Gute Sportler - vor allem Profis - haben einen Coach. Dieser Coach weiß, wie Ziele erreicht werden. Er ist Fachexperte für Motivation, Gesundheit und Lebensbalance. Wenngleich im öffentlichen Dienst noch recht neu, so gibt es doch in Großstadtverwaltungen erste Ansätze dafür. Betriebsintern, oft auch unter der Bezeichnung „Supervision“, wird Führungskräften eine Unterstützung durch geleitete persönliche Entwicklungsprozesse angeboten. Sie ermöglichen, Wahrnehmungsfelder zu erweitern oder zu verändern und die Reflexion von Praxiserfahrungen vor dem Hintergrund der Persönlichkeitsentwicklung des Klienten. In noch seltenen aber zunehmenden Fällen auch durch externe Kräfte, wie es in der Wirtschaft und in Unternehmen inzwischen selbstverständlich ist. Ein vollständiger Coachingprozess würde dabei die acht klassischen Phasen umfassen:

1. Situation erkunden
2. Interessen erkunden
3. Ziele definieren
4. Ressourcen erschließen
5. Neue Wege entwickeln
6. Verhalten erproben
7. Zielerreichung überprüfen
8. Abschluss und Evaluation.

5. Beratungs- und Coachingbedarf bei Kolleginnen und Kollegen

- Unter den Kolleginnen und Kollegen, die Beteiligungsprozesse durchführen, kennt man sich. Es gibt einerseits die ganz normale Konkurrenzsituation (um die relativ wenigen Aufträge in diesem Feld) und andererseits aber auch Netzwerke, persönliche Beziehungen und Freundschaften, die über Jahre gewachsen sind. Dies führt einerseits dazu, dass man bei größeren Aufträgen, die die eigenen Kapazitäten, aber möglicherweise auch Bandbreiten an Erfahrung und Fähigkeiten, übersteigen, projektbezogene Arbeitsgemeinschaften bildet und damit als Gruppe Bandbreiten und Qualitäten anbieten kann, die man als Einzelner oder kleines Büro nicht schafft. Andererseits führt es aber auch zu Konstellationen, wo man gebeten wird, im Hintergrund als Coach, Berater oder Supervisor zu wirken, eine Aufgabe, bei der man gegenüber dem Auftraggeber gar nicht in Erscheinung tritt.

- Interessant ist auch ein Modell der Nachwuchsförderung, bei dem junge Büros mit wenig Erfahrung und Referenzen mit mir eine Arbeitsgemeinschaft bilden. Ich bringe Referenzen und Erfahrung ein, die ihre Bewerbungssituation stärkt und im Falle des Erfolges, der Beauftragung, ist aber klar, dass ich eher eine Berater- und Coachingrolle im Hintergrund habe und nur sehr begrenzt im Projekt vor Ort mitarbeite.

- Da, wo sich ein Netzwerk – häufig von Einzelkämpfern oder kleinen Büros – gebildet hat, gibt es auch so etwas wie einen kollegialen Erfahrungsaustausch oder eine kollegiale Fallbe-

ratung, die ich dann moderiere. Dieses Modell möchte ich in dem anschließenden Workshop „Coaching bei schwierigen Beteiligungsprozessen“ vorstellen. Ich hoffe, dass es unter den Teilnehmern jemanden gibt, der gerne für eine schwierige Situation in einem Beteiligungsverfahren eine Beratung wünscht und braucht. Ich würde dieses Modell gerne life und ohne viel Theorie mit den Anwendern zusammen ausprobieren.

6. Abschließende Gedanken

Beratung und Coaching von Kommunalpolitik, Verwaltung und freien Planungsbüros bei schwierigen Beteiligungsprozessen sind noch eine recht junge Tätigkeit, die angesichts der zunehmenden Komplexität in diesem Arbeitsfeld aber immer dringender wird. Im Gegensatz zu anderen Handlungsfeldern der Kommunalpolitik scheint es in Fragen der Prozessgestaltung von Beteiligungsverfahren und ihrer Einbettung in Verwaltungshandeln noch sehr ungewöhnlich und vom Image her wohl auch bedenklich zu sein, sich zu Beratungsbedarf und Coaching zu bekennen und die Bedingungen dafür zu schaffen.

Der Nutzen dieser Dienstleistung besteht darin,

- einen Klärungsprozeß bei den Entscheidern zu führen, welche Ziele unter welchen Rahmenbedingungen erreicht werden sollen,
- die geklärten Ziele mit der angemessenen Beteiligungsmethode dann auch zu erreichen,
- eine Methode zu wählen, die neben der Effektivität dabei auch mit geringstmöglichem Aufwand und Kosten auskommt,
- Transparenz in diesem komplexen Themenbereich herzustellen und damit für die Auftraggeber Wahlfreiheit zwischen Alternativen zu gewinnen,
- eine Rollenklärung im Beteiligungsprozess zu erreichen, die das Risiko falscher Hoffnungen und Erwartungen bei Politik, Verwaltung und Bürgern und ggf. Gutachtern senkt (Experten-Laien-Dilemma),
- fachliche und persönliche Kompetenz bei den Entscheidern in Rat und Verwaltung zu steigern.

Je mehr hier eine Professionalisierung einsetzt, sind Selbstverständnisse und Transparenz von Zielen, Rollen und Aufgaben zu entwickeln, damit Beratung und Coaching offizielle Anerkennung finden und sich durch den spürbaren Erfolg auch verbreiten. Wie in anderen Bereichen auch, können hier – trotz aller Besonderheiten - die langjährigen Erfahrungen in der Privatwirtschaft damit befruchtend wirken.

Nürnberg, im Mai 2006