

# Bürgergutachten – Ein Dialoginstrument zur Stadtentwicklung

Dialogue-oriented, communicative instruments have become increasingly important for urban planning. The background for this development comprises a changed understanding of planning, as well as attempts at administrative reform, which include a citizen-oriented approach. In this article Bürgergutachten (citizen expertise) are presented as instruments for dialogue, which, through their special approach, open up new potentials for urban planning. Bürgergutachten üstra (citizen expertise üstra) exemplifies to what extent the experience of concerned citizens can help to improve the development of the services public transportation offers. Special emphasis lies on streamlining the procedure for implementing the citizens' recommendations. As soon as these recommendations were published, their implementation was accompanied by an intensive dialogue between the citizen experts and the employees of the public transportation authority. These implementation activities, regarding the Bürgergutachten üstra (citizen expertise üstra), both optimize the instrument of citizen expertises itself and support the internal innovative management of the public transportation authority.

## 1. Bürgergutachten und seine Verfahrensmerkmale

Das Verfahrensmodell Bürgergutachten, auch als «Planungszelle» bezeichnet, geht auf den Wuppertaler Professor Peter Dienel zurück (vgl. Dienel 1993). Eine Planungszelle ist eine Gruppe von rund 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die für rund eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um Lösungsvorschläge für eine vorgegebene Fragestellung zu erarbeiten. Die Arbeit in den Planungszellen oder auch «Bürgergruppen» besteht aus einem Wechsel von fachlicher Information (z. B. durch Vorträge, Hearings und Ortsbegehungen), Diskussionen (in Gruppen oder im Plenum) und Bewer-

tungsphasen. Die Ergebnisse der Bürgergruppen werden als Bürgergutachten zusammengefasst und veröffentlicht.

Zentrale Merkmale der Methode sind (vgl. Dienel 1993; Stiftung Mitarbeit 1996):

a) Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden im Zufallsverfahren ausgewählt. Damit wird eine soziale Zusammensetzung der Teilnehmerschaft angestrebt, die der Heterogenität der jeweiligen Bevölkerungsstruktur nahekommt. Jede Person ab 16 bzw. 18 Jahren, die im festgelegten Einzugsbereich wohnt, hat die gleiche Chance, eingeladen zu werden. Dies gilt auch für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, denen bei Bedarf ein Dolmetscher zur Verfügung gestellt wird.

b) Freistellung und Vergütung der Teilnahme

Die eingeladenen Bürgerinnen und Bürger werden während der Dauer der Bürgergruppen von ihren beruflichen Verpflichtungen freigestellt und erhalten eine Aufwandsentschädigung. Eltern von Kleinkindern und Personen mit Pflegeverantwortung für andere Menschen werden durch eine Kinderbetreuung oder Vertretung entlastet. So wird auch Personengruppen, die nur schwer abkömmlich sind, eine reelle Mitwirkungschance eröffnet.

c) Gruppenprozess

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erarbeiten das Bürgergutachten in Gruppen. Zur Erleichterung des Gespräches und zur Vervielfältigung der Beratungsmöglichkeiten teilt sich die Bürgergruppe immer wieder in Kleingruppen auf. Deren Zusammensetzung wird ständig gewechselt, um die Nachteile denkbarer Meinungsführerschaften gering zu halten. Gerade für Personen, die es nicht gewohnt sind, vor einem grösseren Kreis von Menschen zu sprechen, werden durch die Kleingruppen Hemmungen beseitigt.

d) Prozessbegleitung und Unterstützung durch Fachleute

Die Bürgergutachterinnen und -gutachter werden durch eine Prozessbegleitung und durch Fachleute unterstützt. Die Fachleute geben Grundinformatio-

nen, die für die Beurteilung des Themas wichtig sind. Weder die Prozessbegleitung noch die Fachleute dürfen in den Diskussionen der Kleingruppen und bei den Bewertungsprozessen Einfluss nehmen.

e) Vorgegebene Fragestellung und Programmstruktur

Bürgergutachten arbeiten an einer vorgegebenen Aufgabenstellung. Diese muss so dimensioniert sein, dass sie in der verfügbaren Zeit bewältigt werden kann.

Wichtig ist, dass wesentliche Informationen zur Bearbeitung der Aufgabenstellung eingespeist werden. Die Information muss für Laien verständlich sein und auch kontroverse Standpunkte berücksichtigen. Als Informationskanäle stehen zahlreiche Möglichkeiten offen, z. B. didaktisch aufbereitetes Informationsmaterial, audiovisuelle Hilfsmittel, Ortsbesichtigungen sowie die Anhörung von Experten, die unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Neben und nach der Information gibt es Bewertungsprozesse, in denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu den Sachverhalten, über die sie sich zuvor sachkundig gemacht haben, Stellung nehmen.

f) Dokumentation der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Bürgergruppen werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer – Laien wie Fachleute – erhalten ein Exemplar des Bürgergutachtens.

## 2. Beispiel «Bürgergutachten üstra – Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover»

Das «Bürgergutachten üstra – Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover» wendete das beschriebene Verfahren erstmalig auf das Themenfeld des ÖPNV an (vgl. Stiftung Mitarbeit 1996). Über die Erstellung des Bürgergutachtens hinaus zeichnet sich der Prozess vor allem dadurch aus, dass die üstra auch für die Umsetzung der Empfehlungen die Zusammenarbeit mit den Bürgergutachterinnen und -gutachtern suchte. Dazu wurde ein spezifisches Verfahren zur Organisation der Umsetzungsaktivitäten entwickelt (vgl. Sinning/Polzin/Wilhelm 1998).

### Phase 1: Bürgergutachten üstra

Insgesamt 297 Bürgerinnen und Bürger Hannovers nahmen an den zwölf viertägigen Bürgergruppen teil, untersuchten die Stärken und Schwächen des Nahverkehrsangebots und entwickelten Verbesserungsvorschläge. Die jüngste Teilnehmerin war 18, der älteste 81 Jahre alt. Sämtliche Geburtsjahrgänge zwischen 1914 und 1977 waren mindestens mit einer Person vertreten. Stammgäste öffentlicher Verkehrsmittel gehörten ebenso dazu wie notorische Autofahrer. Der Anteil von Männern und Frauen lag jeweils um 50%. Über die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer war erwerbstätig. Die breite soziale Streuung verdeutlichen mehr als 150 verschiedene Berufsangaben.

Das Projekt startete im April 1995. Im Zeitraum von April bis Juni wurden Ablaufprogramm, Methodik und Arbeitsmaterialien entwickelt und das Einladungsverfahren durchgeführt. Zwei Testläufe der Bürgergruppen fanden Ende Juni, die zehn Hauptläufe im Juli und August statt. Nach der Auswertung, die

von September bis November erfolgte, erhielten alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer über ein Remissverfahren die Gelegenheit, zu den vorläufigen Aussagen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Davon machten noch einmal 241 Bürgergutachterinnen und -gutachter Gebrauch. Das endgültige Bürgergutachten wurde allen Mitwirkenden und der üstra in einer gemeinsamen Veranstaltung im März 1996 überreicht.

Die Arbeitsgrundlage der Bürgergruppen war ein Programm, das in 16 thematische Arbeitseinheiten unterteilt war. Schwerpunkte waren Fragen der Mobilität und des Reiseverhaltens, der subjektiven Sicherheit, der Reisezeiten und der zukünftigen Tarifgestaltung. In Praxistests wurden unter spezifischen Gesichtspunkten Bus- und Bahnverbindungen, ober- und unterirdische Haltestationen sowie die Fahrgastinformation und Kundenfreundlichkeit untersucht.

In fünf der sechzehn Arbeitseinheiten wurden für die Informationseingaben Sachverständige hinzugezogen. Indem die üstra als Auftraggeberin weniger als

die Hälfte der Sachverständigen stellte, wurde sichergestellt, dass unterschiedliche und auch kritische Informationen einfließen konnten.

Die Bewertungen erfolgten teils als Einzel- und teils als Gruppenstellungen. Insgesamt gab jede bzw. jeder Teilnehmende auf diese Weise mehr als 130 Bewertungen ab. Bei den Befragungsformen wurde zwischen standardisierten, teilstandardisierten und offenen Fragestellungen gewechselt.

Das Ergebnis war ein 200 Seiten umfassendes Bürgergutachten mit rund 180 praktischen Empfehlungen zur Verbesserung des ÖPNV in Hannover. Die Empfehlungen konzentrieren sich auf folgende Bereiche:

- ÖPNV für alle,
- Reisezeit, Verbindungen und Anschlüsse,
- Persönliches Wohlbefinden und Ausstattung,
- Umweltfreundlicher ÖPNV,
- Subjektive Sicherheit im ÖPNV,
- Finanzierung, Tarifsystem und Fahrtkartenerwerb,

Abb. 1: Ablaufprogramm der Bürgergruppen (aus: Stiftung Mitarbeit 1996, S. 53)

AE Dienstag	AE Mittwoch	AE Donnerstag	AE Freitag
Anreise nach Springe	Anreise nach Springe	9. Praxistest	Anreise nach Springe
1 Einführung und Begrüßung	5 Attraktiver öffentlicher Personennahverkehr		13 Kunde/Kundin und ÜSTRA
Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause
2 Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Hannover	6 Reisedauer und Geschwindigkeit	10 Praxistest Anreise nach Springe	14 Bürgerbeteiligung im ÖPNV
Mittagspause	Mittagspause	Mittagspause	Mittagspause
3 Rahmenbedingungen und Ziele des ÖPNV	7 Subjektive Sicherheit im ÖPNV	11 Tarife und Tarifbedingungen I	15 ÖPNV der Zukunft
Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause
4 Verkehrsmittelwahl	8 Verbesserung der Sicherheit	12 Tarife und Tarifbedingungen II	16 Auswertung und Abschlussrunde
Rückfahrt	Rückfahrt	Rückfahrt	Rückfahrt

Abb. 2: Die AG Streckenbetreuung auf Tour

Abb. 3: Präsentation der Umsetzungsgruppen im Umsetzungsforum

- Fahrgastinformation,
- Anforderungen an ein bürgernahes Unternehmen.

### Phase 2: Umsetzungsaktivitäten zum Bürgergutachten üstra

Das Verfahren endet normalerweise, wenn das Bürgergutachten dem Auftraggeber vorgelegt wird. Die Umsetzung liegt dann in dessen Händen. Im Falle des Bürgergutachtens üstra bestand aber die besondere Chance, die Methodik weiterzuentwickeln, da die üstra die Zusammenarbeit mit den Bürgergutachterinnen und -gutachtern fortführen wollte.

Die üstra sagte verbindlich zu, die Empfehlungen des Bürgergutachtens bei ihren künftigen Planungen weitestgehend zu berücksichtigen und in solchen Fällen, wo sie diese nicht umsetzen möchte, detailliert die Gründe darzulegen.

Im September 1996 fand das Gründungstreffen statt, das den Startpunkt für die neue Arbeitsphase bildete. Rund 100 Bürgergutachterinnen und -gutachter signalisierten ihre aktive Mitmachbereitschaft. Dabei wurden vier Umsetzungsgruppen (UG) gegründet:

- UG Subjektive Sicherheit der Fahrgäste,
- UG Neue Omnibusse,
- UG Schnittstelle Kunde – Fahrdienst (inkl. AG Streckenbetreuung),
- UG Neue Bushaltestellen.

Die Teilnehmenden dieser Umsetzungsgruppen trafen sich von Herbst 1996 bis Ende des Jahres 1998 über 170 Mal in Umsetzungs- und Arbeitsgruppen, zu Begehungen und Vor-Ort-Terminen. Im Turnus von ca. sechs Wochen fanden Sitzungen der jeweiligen Umsetzungsgruppe statt. Die Ergebnisse wurden in Protokollen festgehalten und den Teilnehmenden zugänglich gemacht, um die Transparenz des Prozesses zu gewährleisten. Mehr als die Hälfte der Bürgergutachterinnen und -gutachter nahmen an mehr als einer Umsetzungsgruppe teil.

Halbjährlich fand ein Umsetzungsforum statt, zu dem alle Beteiligten der üstra und sämtliche Bürgergutachterin-



nen und -gutachter eingeladen wurden. Die Umsetzungsforen dienten dazu, Bilanz zu ziehen und neue Aufgaben für die Umsetzungsgruppen abzustecken.

Einem externen Projektbüro oblag das Prozessmanagement, d.h. die Vorbereitung, Durchführung, Moderation und Nachbereitung der Veranstaltungen, es vermittelte zwischen üstra und Bürgergutachterinnen und -gutachtern und dokumentierte die Umsetzungsaktivitäten (vgl. Sinning/Polzin/Wilhelm 1998). Methodisch wurde bei den Umsetzungsaktivitäten auf Elemente des Bürgergutachtens zurückgegriffen: Kleingruppenarbeit, Begehungen, Information durch Fachvorträge etc.

### 3. Resümee und Perspektiven

#### Mit Blick auf das Anwendungsgebiet des ÖPNV

Der Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Nahverkehrsunternehmen ermöglicht verschiedene Vorteile:

a) Nachfrageorientierte Optimierung des ÖPNV-Angebots

Wie auch in den anderen bisherigen Anwendungsfällen des Verfahrens hat das Bürgergutachten üstra gezeigt, dass

die beteiligten Bürgerinnen und Bürger motiviert und in der Lage sind, sich in kurzer Zeit auch in komplizierte Fragen einzuarbeiten und dazu qualifiziert Stellung zu nehmen. Sie erarbeiteten vielfältige Empfehlungen, wie das ÖPNV-Angebot optimiert werden kann.

Der Dialog zwischen dem Alltagswissen der Bürgergutachterinnen und -gutachter und dem Fachwissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trägt dazu bei, die für Nahverkehrsunternehmen übliche «betrieblich-technische Orientierung» (Vom Walde 1997, S. 63) aufzubrechen und auf diesem Weg das ÖPNV-Angebot kundengerechter zu gestalten.

b) Entscheidungssicherheit bei der Angebotsgestaltung

Wenn die Kundenorientierung als Maxime der Unternehmensentwicklung gilt (vgl. Schrameyer 1996), können Bürgergutachten anstehende Entscheidungen über die Angebotsgestaltung erleichtern. Die Empfehlungen des Bürgergutachtens können als Kundenmeinung in die Entscheidungsabwägung einfließen.

c) Betriebliches Innovationsmanagement Die Einbindung der Bürgergutachterinnen und -gutachter über die Phase der

Gutachtenerstellung hinaus stellt eine neue Qualität für Bürgergutachten dar und kann darüber hinaus zum betrieblichen Innovationsmanagement beitragen.

### Weitere Anwendungsgebiete von Bürgergutachten in der Stadtentwicklung

Bürgergutachten bieten sich als dialogorientiertes Beteiligungsinstrument für zahlreiche Aufgabenstellungen der Stadtentwicklung an. Sie wurden in der Vergangenheit sowohl zu konkreten stadtplanerischen Themen und umfassend zur Stadtentwicklung erarbeitet als auch zu fachplanerischen Fragestellungen, wie Energieversorgung oder im beschriebenen Beispiel ÖPNV (siehe Übersicht).

Das Bürgergutachten üstra und die sich anschließenden Umsetzungsaktivitäten zeigen, wie hoch das ehrenamtliche Engagement und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme ist. Dieses Potential sollte im Rahmen der Stadtentwicklung gezielter genutzt werden. Es erscheint dafür zweckmässig, neben den fachlichen auch die sozialen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schulen (vgl. Sinning 1996), so dass ein gleichbe-

Übersicht durchgeführter Bürgergutachten zur Stadtentwicklung  
(verändert nach Dienel 1993)

rechtiger Umgang mit den «Kundinnen und Kunden» möglich wird, und so überhaupt erst die Voraussetzungen geschaffen werden, dieses kostengünstige «Beratungspotential» zu nutzen.

### Anforderungen an die beteiligten Akteure

Der letztgenannte Aspekt weist auf die jeweiligen Rollen der Akteure und die an sie gestellten Anforderungen hin, damit das Verfahren Bürgergutachten gelingen kann:

- Der Auftraggeber muss dem Verfahren von der Leitungsspitze her innerhalb des Unternehmens bzw. der Verwaltung die nötige Rückendeckung geben, damit die jeweiligen Fachstellen die Empfehlungen als Handlungsaufforderungen akzeptieren.
- Die jeweils zuständigen Fachstellen müssen als Dialogpartner in das Verfahren eingebunden sein, dürfen aber mit ihrem Erfahrungswissen die Kreativität und Motivation nicht behindern.
- Die Bürgergutachterinnen und -gutachter müssen sich als kritische Analytiker verstehen. Sie müssen bemüht sein, das Angebot zu optimieren, und dürfen sich nicht durch die Sachzwänge des Unternehmens einschränken lassen.
- Die externe Moderation muss zwischen den Akteuren vermitteln, so dass der Dialog mit gegenseitiger Bereit-

schaft und Aufgeschlossenheit geführt werden kann. Dies beinhaltet auch, bei den Bürgergutachterinnen und -gutachtern um Verständnis für die Sachzwänge des Nahverkehrsunternehmens zu werben, aber auch das Unternehmen dazu zu drängen, die Empfehlungen ernst zu nehmen und deren Umsetzung voranzutreiben.

### Umsetzungsorientierung als besondere Qualität für die Stadtentwicklung

Üblicherweise enden Bürgergutachten mit der Übergabe der schriftlichen Auswertung an den Auftraggeber. Beim Bürgergutachten üstra waren die Bürgergutachterinnen und -gutachter dagegen in den weiteren Prozess eingebunden. So war es zum einen möglich, die Empfehlungen zu konkretisieren und damit ihre Aussagekraft zu erhöhen. Zum anderen kam es zu einem intensiven Dialog zwischen den Bürgergutachterinnen und -gutachtern und den jeweils zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der üstra.

Dieser Transfer wurde in seiner Effizienz noch durch ein Reportingsystem verbessert, das die Verantwortlichen immer wieder dazu veranlasste, gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern Bericht zu erstatten, wie weit die Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Massnahmenvorschläge vorangeschrit-

Bürgergutachten zur Stadtentwicklung		
Jahr	Aufgabenstellung	Auftraggeber
1975	Innenstadtsanierung Hagen-Haspe	Innenministerium NW
	Naherholungsanlage Solingen-Bärenloch	Innenministerium NW/Stadt Solingen
1980	Rathausplatz Köln-Gürzenich	Stadt Köln/Städtebauministerium NW
1983	Energieversorgung eines neuen Stadtteils	Gemeinde Jüchen
1987	Stadtentwicklung 2010	Stadt Solingen
1994	Zusammenleben von Ausländern und Deutschen	Stadt Buxtehude
1996	Attraktiver öffentlicher Personennahverkehr in Hannover	üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG
1997	Vorbereitung des städtebaulichen Ideenwettbewerbs «Lengerich 2047»	Stadt Lengerich
1999	Bürgeramt Hannover-Südost	Landeshauptstadt Hannover

ten war. Das Reportingsystem bezog sich sowohl auf die konkrete Arbeit in den Umsetzungsgruppen als auch auf die ursprünglichen Empfehlungen des Bürgergutachtens.

Dieser Umsetzungsdialog kann für verschiedene Aufgabenstellungen der Stadtentwicklung von Nutzen sein: Zum einen trägt er dazu bei, dass innovative Vorschläge aus einem Bürgergutachten in die Aufgabenerledigung der Verwaltung einfließen. Zum anderen schärft der Dialog das Bewusstsein der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Belange der Kundinnen und Kunden ihrer Dienstleistungen. Dieser Prozess wird sich insgesamt positiv auf eine nachfrageorientierte Aufgabenerfüllung auswirken.

Neben diesem aufgabenbezogenen Ausblick soll abschliessend nicht unerwähnt bleiben, dass Bürgergutachten auch einen nicht zu unterschätzenden gesellschaftliche Zusatznutzen bieten. Sie eröffnen den Bürgergutachterinnen und -gutachtern die Möglichkeit, sich aktiv am öffentlichen Leben zu beteiligen und vermitteln ihnen, dass ihre Meinung als Bürger-Fachleute von Bedeutung ist. Bürgergutachten übernehmen damit eine Integrationsfunktion und fügen sich hervorragend in aktuelle Verfahreninnovationen der Stadtentwicklung ein, welche die Bürgernähe und die intensivere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bevölkerung in den Vordergrund rücken (vgl. Sinning 1995).

### Anmerkung

Die Autorin war während der Erarbeitung des Bürgergutachtens Mitarbeiterin des Projektteams, das den Prozess organisierte, moderierte und auswertete (vgl. Stiftung Mitarbeit 1996). Anschliessend war sie im Auftrag der üstra für die Umsetzungsaktivitäten zum Bürgergutachten zuständig (vgl. Sinning/Polzin/Wilhelm 1998). Die konzeptionellen Ausführungen beruhen zum einen auf diesen Praxiskenntnissen. Zum anderen fassen sie auf den planungstheoretischen Forschungsarbeiten der Autorin, die sie in den letzten Jahren insbesondere im Bereich der kommunikativen Stadt- und Regionalentwicklung durchgeführt hat.

### Literaturhinweise

- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. 1995: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund.
- Dienel, P.C. 1993: Die Planungszelle, 3. Auflage, Opladen.
- Schrameyer, E. 1996: Vorbereitung auf den Wettbewerbsmarkt Verkehr aus der Sicht von öffentlichen Verkehrsunternehmen, Nahverkehrspraxis, H. 2, S. 2–3.
- Selle, K. (Hg.) 1996: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden und Berlin.
- Sinning, H. 1995: Verfahreninnovationen kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung, Raumordnung und Raumforschung, H. 3, S. 169–176.
- Sinning, H. 1996: Moderation in der Raum- und Umweltplanung – eine Weiterbildungskonzeption, in: Claussen, B.; Fürst, D.; Selle, K.; Sinning H., Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderung für die Raum- und Umweltplanung, Dokumentationen zur wissenschaftlichen Weiterbildung, Bd. 28, VAS-Verlag, S. 71–142, Frankfurt (Main).
- Sinning, H.; Polzin, S.; Wilhelm, B. 1998: Umsetzungsaktivitäten zum Bürgergutachten, üstra-Dokumentation, üstra (Hg.), Hannover.
- Stiftung Mitarbeit (Hg.) 1996: Bürgergutachten üstra. Bearb.: Sinning, H.; Schesny, M.; Reinert, A.; Kanther, S., Bonn.
- Vom Walde, R. 1997: Wie zufrieden sind die Fahrgäste? Qualitätsbarometer-Kundenorientierung als Schlüsselaufgabe für mehr Wettbewerbsfähigkeit, DER NAHVERKEHR, H. 5, S. 63–65.