

# **Bürgerbeteiligung an Kulturplanungen am Beispiel der Kulturagenda Westfalen**

Reinhart Richter

## **1. Warum Bürgerbeteiligung?**

Die Kulturplanungen der siebziger und achtziger Jahre waren in der Regel Fachplanungen, die ohne Bürgerbeteiligung von Kulturverwaltungen oder Beratungsunternehmen erarbeitet und dann im Kulturausschuss beraten und im Rat beschlossen wurden. Heutige Kulturplanungen hingegen werden fast immer mit unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung entwickelt. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

- Der Stellenwert und der Umfang der Kultur, die nicht in öffentlicher Trägerschaft angeboten wird, haben stark zugenommen. Kulturschaffende, privatwirtschaftliche Kulturbetriebe und in gemeinnützigen Rechtsformen organisierte Kulturen prägen zunehmend das Kulturleben. Sie fordern selbstbewusst ein, dass ihre Probleme, Sichtweisen und Anforderungen bei einer Kulturplanung berücksichtigt werden.
- Das Kulturleben - Themen, Orte, Internationalisierung und Kommunikations- und Kooperationsformen - verändert sich zunehmend schneller. Diese Veränderungen sind häufig nicht ausreichend im Blick der Kulturverantwortlichen in Politik und Verwaltung. Die Einbeziehung neuer Erfahrungen, Blickwinkel und Anforderungen kann nur durch Bürgerbeteiligung gelingen.
- Durch die Krise der Kulturhaushalte ist das inhaltliche, zeitliche und finanzielle Engagement der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft für die Erhaltung und Entwicklung des Kulturlebens zunehmend wichtiger.
- Dieses Engagement ist aber nicht nur aufgrund mangelnder Finanzen notwendig. Bürgerinnen und Bürger bringen Kompetenzen und Erfahrungen in die Kulturarbeit ein, die in den Kulturverwaltungen nicht in dieser Vielfalt vorhanden sind. Manche Kulturangebote und Kultureinrichtungen in bürgerschaftlicher Verantwortung erreichen Qualitäten, die im öffentlichen Kulturbetrieb nicht entstehen.
- In ländlichen Regionen und in Städten, die nicht die Attraktivität großer Städte im Kultur- und Freizeitangebot haben, wird in Zukunft ein Überlebenskampf im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen. Da die Kommunen meist nicht mehr in der Lage sind, eine attraktive Bildungsinfrastruktur und ein attraktives Kultur- und Freizeitangebot alleine zu finanzieren – für Arbeitnehmer und ihre Familien wichtige Qualitäten für die Wahl eines Lebens- und Arbeitsstandortes – werden Kommunen und Arbeitgeber, nicht nur die Unternehmen, gemeinsam finanzielle und inhaltliche Verantwortung für die Erhaltung und Entwicklung der Bildungsinfrastruktur und des Kulturlebens übernehmen müssen.

- Die Erfahrungen in den Pilotplanungsprozessen der Kulturagenda Westfalen (s. Richter/Rüschhoff-Thale 2012) und bei anderen Planungen zeigen, dass durch die Zusammenarbeit der Bürgerinnen und Bürger im Planungsprozess auch interessante Projekte und Problemlösungen entstehen, die ohne Zutun der Kommunalverwaltung realisiert werden können.

### **Pilotplanungsprozesse im Rahmen der Kulturagenda Westfalen**

Im Rahmen der Kulturagenda Westfalen – einem Planungsprozess für die Kulturentwicklung der Region Westfalen-Lippe (8 Mio. EW), der von 2011 – 2013 durchgeführt wird – sollen in vielen Kommunen und Kulturorganisationen strategische Kulturplanungen initiiert werden. Um dies zu unterstützen, werden neun Pilotplanungsprozesse für unterschiedliche Planungsformen und kommunale Situationen durchgeführt. An den Planungsprozessen nehmen Beobachterinnen und Beobachter von zwanzig weiteren an einer Kulturplanung interessierten Kommunen teil, um auf der Basis ihrer gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen eigene Planungen durchführen zu können. Für diese offenen Planungsprozesse, bei denen eine große Bürgerbeteiligung angestrebt wird, hat der Autor eine Planungsmethode entwickelt, bei der auch Teilnehmende, die nicht hauptamtlich mit der Planung zu tun haben, mit einem Zeiteinsatz von vier Tagewerken innerhalb eines halben Jahres an der Planung teilnehmen können (s. Richter/Rüschhoff-Thale 2012). Die Kulturausschüsse der Pilotplanungskommunen mussten sich verpflichten, regelmäßig am Planungsprozess teilzunehmen und einmal im Jahr eine Kulturausschusssitzung nur mit dem Schwerpunkt *Evaluation der Kulturentwicklung* durchzuführen. Die an der Planung Teilnehmenden erarbeiten eine Kulturplanung als einen Planungsvorschlag an die Politik. Auf dieser Basis können dann anschließend auch Teilplanungen für Kultureinrichtungen erarbeitet werden.

Die Umsetzungsvorschläge werden von der Verwaltung vertiefend bearbeitet und gemeinsam mit dem Planungsvorschlag in die politische Beratung und Entscheidung gebracht

## **2. Formen der Bürgerbeteiligung**

Im Folgenden werden die Formen der Bürgerbeteiligung in der Reihenfolge ihrer Beteiligungsintensität beschrieben. Bürgerbeteiligung wird dabei sehr weit verstanden – von der reinen Information bis zur bürgerschaftlichen Aktion / Verantwortungsübernahme.

### *Bürger werden befragt*

#### *Kultur-Monitoring*

Das Kulturmonitoring wird zunehmend in den Bundesländern, in Großstädten und von großen Kultureinrichtungen eingesetzt, um durch Befragung einer repräsentativen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme und Nichtteilnahme am Kulturleben zu erfassen. Das Verfahren ist kostenaufwändig, ergibt aber aussagefähige Informationen für die Kulturpolitik.

Staaten (Österreich 2007, Studienbericht des IFES, 2000 Personen ab 15 Jahre, Face to Face)

Bundesländer (Niedersachsen im Rahmen der Erarbeitung des Kulturentwicklungskonzeptes 2013)

Kultureinrichtungen (z.B. die Berliner Bühnen) befragen ihre Bürgerinnen und Bürger oder ihre Besucherinnen und Besucher nach ihren Präferenzen und Mitwirkungs- und Nutzungsgewohnheiten.

#### *Fokusgruppen*

Eine einfachere und kostengünstigere Form ist die Arbeit mit Fokusgruppen, die eine größere Eindringtiefe in der Beantwortung von Fragen und Stellungnahmen ermöglicht. Dabei werden in einer überschaubaren Gruppe (entweder repräsentativ ( soziale Herkunft, Alter, Stadtteile ) oder nach Zielgruppen zusammengesetzt) mehrere Stunden die Fragen der Kulturinteressen und Teilhabewünsche und -gewohnheiten diskutiert.

#### *Öffentliche Vorstellung und Diskussion von Planungsentwürfen*

Diese Form der Beteiligung gehört heute zu den Mindeststandards der Bürgerbeteiligung. Sie sollte nicht nur der Information dienen, sondern es sollte auch die Möglichkeit bestehen, dass Kritik und Anregungen bei einer Überarbeitung der Planung berücksichtigt werden. Diese Beteiligungsform ist unaufwändig aber in ihrer Wirkung sehr begrenzt.

#### *Information über das Internet*

Für die Information über Kulturplanungen wird zunehmend auch das Internet im Rahmen der kommunalen Homepage oder auf einer Homepage genutzt, die extra für die Kulturplanung eingerichtet wurde. Teilweise ermöglichen diese Homepages auch die Interaktion mit Beiträgen oder auch Blogs. Dies wird

zunehmend zu den Mindeststandards gehören. Es bietet die Möglichkeit besonders auch junge Zielgruppen zu erreichen.

### *Bürgerwerkstätten*

Die Nutzung von Bürgerwerkstätten als Elemente einer Kulturplanung erreicht eine große Eindringtiefe in die Analyse und Konzeptentwicklung der Sparten oder spartenübergreifender Themenbereiche. Planungsprozesse, die dieses Instrument nutzen (Stuttgart, Freiburg), entwickeln sich über einen Zeitraum mehrerer Jahre. Das Verfahren ist zeitaufwändig sowohl für die hauptamtlich mit der Planung Beschäftigten wie auch für die Bürgerinnen und Bürger.

### *Offene Planungsprozesse mit intensiver Bürgerbeteiligung*

Bei diesen Planungsverfahren arbeiten Kulturverantwortliche aus Politik und Verwaltung, Kulturschaffende, Kulturförderer und weitere Kulturinteressierte während aller Phasen der Kulturplanung zusammen. Die kulturinteressierte Öffentlichkeit wird zur Teilnahme eingeladen. Die Nutzung des Internet ist ein wichtiger Bestandteil der Information und Beteiligung. Beispiele dafür sind die Pilotplanungsprozesse Kultur im Rahmen der Kulturagenda Westfalen s. [www.kulturkontakt-westfalen.de](http://www.kulturkontakt-westfalen.de) und die Kulturkonzeption für den regionalen Wachstumskern Perleberg-Wittenberge-Karstädt (s. BBSR-Online-Publikation 05/2010). Diese Planungsverfahren müssen die zeitlichen Möglichkeiten der nicht hauptamtlich Teilnehmenden berücksichtigen. Daher darf der Zeitaufwand für die Planungsbeteiligung nicht zu hoch sein. Bei den Planungsprozessen der Kulturagenda Westfalen entsteht ein Zeitbedarf von vier Tagewerken innerhalb eines halben Jahres. Die Planungsmethode besteht aus fünf Planungsschritten:

- Auftaktveranstaltung, Einschätzung gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, die in Zukunft Rahmenbedingungen für Kulturpolitik beeinflussen können, 3 Stunden
- Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des Kulturlebens, 4 Stunden
- Visionskonferenz, ganztägig
- Zielkonferenz, 4 Stunden
- Offene Werkstatt zur Erarbeitung der Umsetzungsvorschläge, ganztägig

**Die Planungen sollten nicht länger als 12 Monate dauern, weil sonst die Gefahr besteht, dass Teilnehmende „auf dem Wege“ verloren gehen.**

### **3. Zielgruppen der Bürgerbeteiligung**

Grundsätzlich richtet sich das Angebot einer Bürgerbeteiligung an alle Menschen, die in der planenden Kommune/Region leben. Für alle Beteiligungsformen gilt, dass Menschen, die nicht als Konsumenten oder aktiv am Kulturleben teilnehmen, nicht erreicht werden. Ihre Interessen müssen von den Kulturverantwortlichen in Politik und Verwaltung eingebracht werden.

Schwierig zu erreichen sind junge Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund. Auch der Versuch, diese Gruppen über Organisationen zu erreichen, in denen sie mitwirken, (Migrantenvereine, Stadtschülerrat, Jugendzentrum, Schulen) ist meist wenig erfolgreich. Bei den Planungsprozessen der Kulturagenda Westfalen wurden diese Zielgruppen mit einem gewissen Erfolg durch folgende Maßnahmen gewonnen:

- „Huckepackverfahren“, Menschen, die sich für die Teilnahme angemeldet haben, wurden gebeten, in ihrem persönlichen Umfeld Personen aus diesen Zielgruppen für die Planungsmitwirkung zu gewinnen.
- Junge Kulturschaffende wurden sowohl durch Auftrittsmöglichkeiten während der Planungsveranstaltungen wie auch als Teilnehmende gewonnen.
- Wenn Lehrkräfte das Thema Kulturentwicklung als ein Unterrichtsprojekt bearbeitet haben, hat dies zur regelmäßigen Teilnahme mehrerer Schülerinnen und Schüler geführt.

Künstlerinnen und Künstler und andere Kulturschaffende sind gut für eine Teilnahme zu gewinnen, wenn sie persönlich angeschrieben oder angesprochen werden. In manchen Kommunen ist aber nicht vollständig bekannt, welche Kulturschaffenden in der Kommune leben. Der Planungsprozess ist dann häufig Auslöser für ein Verzeichnis der Kulturschaffenden.

In der Kulturarbeit aktive Vereine und Organisationen und die Kulturwirtschaft haben aus der Kontinuität ihrer Arbeit und den Bedingungen der Kulturförderung ein reges Interesse, sich an einer Kulturplanung zu beteiligen.

Kulturförderer – Unternehmen und Mäzene - sind in ihrer Förderaktivität meist auf Einzelprojekte konzentriert. Wenn es gelingt, den Zusammenhang ihrer Fördertätigkeit mit der Kulturentwicklung ihrer Kommune zu vermitteln, sind sie für eine Teilnahme am Planungsprozess zu gewinnen. Dies ist besonders bei Sparkassen und Volksbanken erfolgreich, weil sie eine enge Verbindung zur Entwicklung der Kommune haben.

Eine gute Information über den Planungsprozess in den Medien und auf den Homepages der Kommunen gewinnen auch Kulturinteressierte, die nicht in die oben beschriebenen Zusammenhänge eingebunden sind.

Bei den Pilotplanungen der Kulturagenda nehmen die Kulturausschussmitglieder in ihrer politischen Funktion am Planungsprozess teil. Ihre Mitwirkung ist jedoch anders, als sie es in ihrer politischen Arbeit gewohnt sind. Sie haben im Planungsprozess die Möglichkeit, mit besonderer Intensität und in ständiger Kommunikation mit anderen Teilnehmenden in ihrem Politikfeld zu analysieren, zu diskutieren und gemeinsam mit anderen Zukunftsvorstellungen zu entwickeln. Dabei bringen sie nicht nur ihre politische Sicht, sondern auch ihre persönlichen Wünsche und Erfahrungen ein. Durch diese Form der Mitwirkung kann auch eine bessere kulturpolitische Streitkultur entstehen.

#### **4. Anforderungen an die Zeitplanung**

Der Zeitrahmen der Planung sollte so bemessen sein, dass der notwendige Zeitbedarf verträglich eingeplant werden kann. Ein halbes Jahr hat sich als Zeitrahmen für kleinere Planungsprozesse, für die Entwicklung von Leitbildern, Masterplänen und Kulturkonzepten bewährt. Kulturentwicklungsplanungen von Großstädten werden je nach Vorgehensweise 12-18 Monate erfordern.

Bei Planungsprozessen mit intensiver Bürgerbeteiligung sollte der Planungszeitraum nicht zu lang sein. Wenn es zu lange dauert, bis politische Entscheidungen fallen und Vorschläge umgesetzt werden, schwindet die Mitwirkungsbereitschaft. Umsetzungserfolge bereits während des Planungsprozesses beleben den Prozess und fördern die Mitwirkungsbereitschaft.

Für Ganztagsveranstaltungen in Planungsprozessen mit intensiver Bürgerbeteiligung ist nur der Sonnabend geeignet, um allen Interessierten und der Politik die Teilnahme zu ermöglichen. Halbtägige Veranstaltungen können erst am späten Nachmittag beginnen. Schulferienzeiten sollten möglichst von Veranstaltungen freigehalten werden.

#### **5. Bürgerbeteiligung bei den Pilotplanungen der Kulturagenda Westfalen**

- Versuch einer Beteiligungsoptimierung

Bei den Pilotplanungsprozessen der Kulturagenda Westfalen wurde versucht, die Bürgerbeteiligung zu optimieren. Dafür wurden folgende Anforderungskriterien definiert:

- Beteiligungsmöglichkeit für alle interessierten Bürgerinnen und Bürger
- Einladung zur aktiven Beteiligung

- Geeigneter Zeitrahmen und notwendiger Zeiteinsatz
- Transparente Information und Dokumentation
- Kenntnisnahme möglichst aller Erfahrungen, Kompetenzen, Probleme, Kritik, Wünsche der an der Planung Teilnehmenden
- Schaffung einer bürgerschaftlichen Plattform (Kulturrat, Kulturbeirat) zur Begleitung der kulturpolitischen Entscheidungen durch Beratung, Vorschläge und Kritik
- Öffentliche politische Diskussion des Planentwurfes
- Begründung bei Abweichungen von den Planungsvorschlägen
- Jährliche Evaluation der Kulturentwicklung ( Zielerreichung, ggfs. Zielkorrekturen, Beurteilung des Erfolges der Maßnahmen ) in einer öffentlichen Kulturausschusssitzung

Zu den Pilotplanungsprozessen wurde öffentlich über die Medien, über Internet und durch gezielte persönliche Einladung eingeladen. Hilfreich war, wenn es durch Vorgespräche mit Journalistinnen und Journalisten gelungen ist, diese persönlich zu interessieren und für die kontinuierliche Begleitung des Planungsprozesses zu gewinnen. Bei der Auswahl der Personen und Organisationen, die direkt angeschrieben werden sollten, war es sinnvoll, den Kulturbegriff sehr weit zu verstehen, um auch Zielgruppen zu erreichen, die sich selber nicht als Kulturvereine oder Kulturorganisationen bezeichnen, z.B. Religionsgemeinschaften, Sportvereine, die aber in der Kultur aktiv sind. Der Abgleich dieser Einladungsliste mit der Liste der Teilnehmenden führte häufig zu dem Ergebnis, dass wichtige Kulturakteure in ihrer Kommune nicht bekannt sind. Das oben beschriebene „Huckepackverfahren“ war bei der Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund und bei jungen Menschen begrenzt erfolgreich. Aufgrund zu geringer zeitlicher Vorlaufzeiten zwischen Einladung und erster Planungsveranstaltung war die Einbindung von Schulen nur in Einzelfällen erfolgreich.

Die Beteiligung der Kulturausschussmitglieder war nicht so gut wie geplant und zugesagt. Zwar haben die meisten Kulturpolitikerinnen und Kulturpolitiker am Planungsprozess teilgenommen, kontinuierlich war aber nur etwa die Hälfte dabei.

Die Teilnahme an den Planungsprozessen bewegte sich zwischen 50 und 120 Teilnehmenden. Die Beteiligungsintensität und -kontinuität war bei den Planungen, die sich nur auf eine Stadt bezogen, besser als bei Planungsprozessen, an denen zwei oder mehr Kommunen beteiligt waren. Das Interesse und die Motivation für die Kulturentwicklung nur auf die eigene Kommune bezogen ist größer als in einem größeren regionalen Zusammenhang.

Ungefähr die Hälfte der an der Planung Teilnehmenden hat kontinuierlich an der Planung mitgewirkt. Einige sind nach der ersten oder zweiten Veranstaltung nicht

mehr wieder gekommen, weil sie sich auf der Abstraktionsebene der strategischen Planung überfordert fühlten. Andere sind erst im Verlauf der Planung hinzugekommen, weil sie durch Planungsteilnehmende motiviert wurden. Dies war auch gut möglich, weil die Ergebnisse der Planungsschritte zeitnah dokumentiert und veröffentlicht wurden, sodass inhaltlich der spätere Einstieg möglich war.

Durch die vielfältige Zusammensetzung der Planungsteilnehmenden ist es gelungen viele Erfahrungen, Blickwinkel, Kritik und Vorschläge in die Planungsarbeit einzubeziehen. Das wurde von allen Beteiligten als Gewinn erfahren.

Ergebnis der meisten Pilotplanungen war der Vorschlag, auf der Ebene der Kommune/der Kommunen einen kommunalen Kulturrat, Kulturbeirat, ein Kulturforum als bürgerschaftliche Kulturplattform zur Begleitung der kulturpolitischen Entscheidungen durch Beratung, Vorschläge und Kritik zu gründen. Die positive Erfahrung der Zusammenarbeit im Planungsprozess und der Wunsch, Einfluss auf die Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Vorschläge zu nehmen, waren dafür die Begründung.

Als dieser Artikel geschrieben wurde, hatte erst eine Kulturausschusssitzung zur Kulturentwicklungsplanung mit deutlichem Interesse der Öffentlichkeit stattgefunden. Daher liegen noch keine Erfahrungen darüber vor, wie Verwaltung und Politik mit den Ergebnissen der Planung umgehen.

Absehbar ist jedoch, dass es in den Pilotplanungskommunen jedes Jahr eine öffentliche Kulturausschusssitzung geben wird, die nur den Schwerpunkt der Evaluation der Kulturentwicklung haben wird. Dazu mussten sich die Kommunen, die sich für eine Pilotplanung beworben haben, verpflichten. Das wird helfen, dass die Kulturplanung regelmäßig immer wieder in das politische und öffentliche Bewusstsein kommt und als Entscheidungsgrundlage für kulturpolitische Entscheidungen genutzt wird. Dabei werden die Teilnehmenden der Planungsprozesse konstruktiv/kritische Begleiter sein.

## **Fazit**

Die Erfahrungen mit einer intensiven Bürgerbeteiligung in den Pilotplanungsprozessen der Kulturagenda Westfalen sind in allen Planungsprozessen positiv. Durch die breite Beteiligung, die Zusammenarbeit von Kulturverantwortlichen in Politik und Verwaltung, Kulturschaffenden, Kulturförderern und weiteren Kulturinteressierten ist der gesellschaftliche Stellenwert der Kultur in den Kommunen größer geworden. Die Zusammenarbeit Vieler, die sich teilweise erst im Planungsprozess kennen gelernt haben, hat viele Kooperationsprojekte entstehen lassen, die auch ohne Mitwirkung der Kulturverwaltung und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Haushaltsmittel realisiert werden können. Bürgerinnen und Bürger haben deutlich eingefordert, geregelt in die künftige kulturpolitische Diskussion und Evaluation der Kulturentwicklung einbezogen zu werden. Damit wird die Gefahr, dass die Ergebnisse der Kulturplanung nicht systematisch als Grundlage kulturpolitischer Entscheidungen genutzt werden sondern in Vergessenheit geraten deutlich reduziert.



## **Literatur:**

Richter, Reinhart/Rüschhoff-Thale, Barbara (2012), Regionale Kulturentwicklungsplanung und strategische Kulturplanungen von Kommunen - „Kulturagenda Westfalen“, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.), Jahrbuch Kulturpolitik 2012, Thema: Neue Kulturpolitik der Länder, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft/Klartext-Verlag, S. 141-149

Kulturkonzeption für den regionalen Wachstumskern Perleberg-Wittenberge-Karstädt  
BBSR-Online-Publikation 05/2010

Bertelsmann-Stiftung ( 2010-2 ): Politik beleben, Bürger beteiligen – Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2010

Ralph Hiltrop, Masterthesis Universität Leipzig, Local Public Governance – Bürgerpartizipation in der Stadtentwicklung in Zeiten der Krise, 08/2010