

Der Darmstädter Abwasserdiallog – ein Verständigungsprozess im kommunalen Bereich

Christoph Ewen und Ina Gotsmann

Abwasserbehandlung, Abwassergebühren, Bürgerbeteiligung, Gebührentransparenz

Die Stadt Darmstadt wurde aufgrund privater Klagen vom Verwaltungsgericht dazu verurteilt, eine neue Gebührenordnung zu erlassen und hiermit verbunden Rückzahlungen zu leisten. Zentrale Forderung des Gerichtes war die Einführung eines Gebührensplittings in Schmutz- und Regenwasser.

Die Stadt befand sich in einer kritischen Situation: das Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger in die städtische Gebührenpolitik war stark gestiegen, gleichzeitig sollte sie eine neue Satzung erarbeiten, bei der die Kooperation der Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Rolle spielt (Gebührensplitting, Erfassung der versiegelten Flächen) und schließlich sah sie sich der Situation gegenüber, mit einer enormen Welle von Widersprüchen rechnen zu müssen. In dieser Situation entschloss sich die Stadt, ein Dialogverfahren einzurichten, um im Vorfeld einer Satzungsänderung die wesentlichen Streitpunkte öffentlich zu thematisieren und das Klima in der Stadt zu verbessern. Das Institut für Organisationskommunikation (IFOK) in Bensheim wurde damit beauftragt, ein Konzept zu entwickeln und das Verfahren durchzuführen.

Zentrales Element des Dialogverfahrens war ein Stadtforum, das sich aus folgenden Akteuren zusammensetzte: Zehn Bürgerinnen und Bürgern, Repräsentanten relevanter und betroffener Verbände (Mieterverein, Industrie- und Handelskammer (IHK), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Verein Haus und Grund). Die stadtinterne „Arbeitsgemeinschaft Abwasser“ der Stadt Darmstadt hatte Beobachterstatus.

Die Aufgabe des Forums war es, als unabhängiger und kritischer Beobachter die Erarbeitung der neuen Gebührenordnung zu begleiten. Dabei musste das Dialogverfahren innerhalb von weniger als sechs Monaten durchzuführen sein, um Ergebnisse in den Entscheidungsprozess der Stadt bezüglich der neuen Gebührenordnung einfließen lassen zu können. Das „Darmstädter Dialogverfahren zur Klärung des Darmstädter Abwassergebührenstreits“ startete im April und wurde im September 2002 abgeschlossen. In kurzer Zeit wurden innerhalb des Stadtforums die wichtigen Punkte der Abwasserproblematik erörtert und Bewertungen sowie auch Lösungsvorschläge erarbeitet. Die Forderungen und Beurteilungen des Stadtforums wurden von der Stadt Darmstadt teilweise aufgenommen, öffentlich diskutiert und in Gremien verabschiedet. Das Dialogverfahren zum Abwassergebührenstreit in Darmstadt hat gezeigt, dass mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern die zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Arbeit der Verwaltung erforderliche Transparenz und Offenheit wieder erreicht werden kann und auch Laien bei komplexen Fragestellungen qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielen können.

Ein bedeutendes Ergebnis war es, dass die öffentliche Auseinandersetzung auf die wichtigen Punkte fokussiert wird und so ein zunächst drohender Streit über das Gebührensplitting vermieden werden konnte. Es wurde deutlich, dass das Splitting lediglich eine Umverteilung eines zu hohen Gesamtbetrages bedeutet, und dass das eigentliche Problem in den hohen Kosten besteht. Die zentrale Forderung des Stadtforums lautet daher: Die ungünstigen vertraglichen Vereinbarungen aufgrund der Übertragung der Abwasserreinigung an ein mehrheitlich in städtischer Hand befindliches Unternehmen aus dem Jahr 1989 müssen nachverhandelt und geändert werden. Neben diesen politischen Forderungen regte das Stadtforum an, das Dialogverfahren als beispielhaft für zukünftiges Verwaltungshandeln in konfliktträchtigen und undurchschaubaren Situationen in Darmstadt zugrunde zu legen.

As a result of legal actions brought by private citizens, the city of Darmstadt was compelled by the administrative court to issue a new schedule of charges and to make corresponding repayments. The key requirement demanded by the court was the introduction of a system of splitting the charges into charges for wastewater and charges for stormwater.

The city found itself in a critical situation: the citizens' mistrust of the city's charging policy had rocketed; at the same time, it was supposed to draw up a new set of rules giving an important role to the cooperation of the citizens (charge splitting, recording of the paved areas) and, finally, it saw itself facing the situation of having to expect a tremendous wave of formal protests.

Dr. Christoph Ewen, Institut für Organisationskommunikation GmbH (IFOK), Leiter des Bereichs Umwelt, Planung und Technik, Moderator des Stadtforums, Ina Gotsmann, Mitarbeiterin im Bereich Umwelt, Planung und Technik, Co-Moderatorin des Stadtforums, Berliner Ring 89, D-64625 Bensheim.

Confronted with this situation, the city of Darmstadt decided to set up a process of dialogue in order, in advance of changes to the rules, to give a public airing to the main contentious issues and to improve the atmosphere in the city. With the help of neutral moderators, citizens as well as representatives of interest groups were to gain an understanding of the conflict and adopt a position in public. An atmosphere of trust was regarded as essential for drawing up new rules which would enjoy broad acceptance. The Institute for Organizational Communication (Institut für Organisationskommunikation, IFOK) in Bensheim was commissioned to develop a concept and implement the process of dialogue.

The key element of the process of dialogue was a City Forum, which was composed of the following: ten citizens, representatives of relevant and affected associations (tenants' association (Mieterverein), chamber of industry and commerce (IHK), Friends of the Earth Germany (BUND), private homeowners' association (Verein Haus und Grund). The internal „Sewage Group“ of the city of Darmstadt had observer status.

The role of the Forum was, as an independent and critical observer, to support the drawing up of the new schedule of charges. The process of dialogue had to be completed within less than six months, so that the results could be incorporated into the city's decision-making process with regard to the new schedule of charges. The „Darmstadt Process of Dialogue for Resolving the Dispute over Sewage Charges in Darmstadt“ was launched in April of this year and was completed in September 2002. Within a short space of time, the City Forum discussed the chief aspects of the sewage issue and came up with assessments as well as proposals for solutions. Some of the demands and assessments of the City Forum were taken up by the city of Darmstadt, publicly discussed and adopted in committees. The process of dialogue on the dispute over sewage charges in Darmstadt has demonstrated that, with the involvement of citizens, it is possible to regain the transparency and openness which are essential for restoring confidence in the work of the city's administration, and that lay people are also capable of achieving high-quality results in the resolution of complex issues.

One of the significant results was that the public debate was focused on the important aspects, thus making it possible to avert the initial threat of a dispute over charge splitting. It became apparent that charge splitting merely means redistributing an excessively high overall charge, and that the real problem lies in the high costs. Consequently, the key demand formulated by the City Forum is: the unfavourable contractual arrangements resulting from the transfer in 1989 of sewage treatment to a company majority-owned by the city of Darmstadt must be renegotiated and modified. Alongside these political demands, the City Forum proposed that the process of dialogue should be used as a model for future administrative action in situations in which there is conflict and lack of transparency in Darmstadt.

1. Gestaltung kommunaler Gebühren – neue Herausforderungen für das Verwaltungshandeln

Vor dem aktuellen Hintergrund zahlreicher öffentlicher Auseinandersetzungen um kommunale Beiträge oder Gebühren hat sich die Aufmerksamkeit und kritische Haltung von Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungen an die Kommunen erhöht. Diese wiederum stehen nun vor der Herausforderung, ihre Gebührenpolitik nachvollziehbar, transparent und gerecht zu gestalten, auch im Hinblick auf Effizienz und Angemessenheit. Gerade wenn die Kommune ihre Aufgaben an Dritte (Verbände, Eigenbetriebe, Versorgungsunternehmen) weitergibt, steht sie als Verantwortliche in der „Schusslinie“.

So werden die Gebühren, die von Gebietskörperschaften auf kommunaler und regionaler Ebene für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (Müll, Abwasser, Wasser, Straßenschließung) erhoben werden, häufig durch politische Entscheidungen festgelegt (Wahl des Anbieters, Festlegung des Gebührenschlüssels etc.) und nicht durch marktwirtschaftliche Kriterien (Angebot und Nachfrage). Der Endkunde hat selbst keine Wahlmöglichkeit: er kann den Anbieter nicht wechseln – es sei denn, er zieht in eine andere Stadt. Es besteht aber auch die Möglichkeit, beim Verdacht auf überzogene Gebühren, Gebührenkalkulationen mit Hilfe von Gerichten überprüfen zu lassen, um auf diesem Wege ggf.

Gebührensenkungen zu erstreiten. Dies wird in der Regel von Haus- und Grundbesitzern in Anspruch genommen, während für Mieter das Zustandekommen der Gebühren zumeist undurchschaubar bleibt, da sie – nur vermittelt über den Hausbesitzer – indirekte Kunden der Stadt sind. In einer solchen Situation ergeben sich erhöhte Anforderungen an das Handeln der Verwaltungen, was Gerechtigkeit, Transparenz und Effizienz der Leistungserstellung und der entsprechenden Gebührenkalkulationen betrifft.

Neben der Frage nach der Rechtmäßigkeit der erhobenen Gebühren auf kommunaler Ebene erweist sich die Komplexität des Themas für die Beteiligten als weitere Schwierigkeit: Während im Fall von Marktpreisen die genaue Entstehung von Preisen nicht nachgewiesen werden muss, ist die Kommune nicht nur verpflichtet, den Bürgerinnen und Bürgern die Preisbildung und den dahinter stehenden technisch komplexen und inhaltlich komplizierten Hintergrund überzeugend darzulegen, sondern auch die Kosten und die Machbarkeit technischer Alternativen. Insbesondere dann, wenn in die Preisbildung nicht nur kommunale Ämter, sondern auch kommunale Unternehmen einbezogen sind, kann dies zu einem Problem werden, wobei die Konfliktherde zunächst oft im Detail verborgen sind.

Dabei besteht beim Thema kommunale Gebühren auf vielen Seiten eine große Unsicherheit: Häufig haben die Bürgerinnen und Bürger im Konfliktfall schon das Vertrauen in eine gerechte Gebührenfestsetzung verloren. Zwar muss

sich die Verwaltung an Gesetzesvorlagen und Bestimmungen von Verwaltungsabläufen halten, diese treffen jedoch meist keine ausreichenden Aussagen über eine konkrete Durchführung und werden oft in großem Umfang durch die Rechtsprechung ergänzt. Somit bestehen auch hier Unsicherheiten. Nicht nur die Verwaltungsabläufe müssen korrekt abgewickelt werden, sondern die Behörden sind auch verpflichtet, der Forderung nach Mitbestimmung und Transparenz seitens der Bürger nachzugehen. Sie müssen für mehr Verständnis bezüglich ihres Verwaltungshandelns in der Öffentlichkeit sorgen und die Transparenz der kommunalen Entscheidungen erhöhen. Verwaltungen stehen mit ihrer Gebührenpolitik daher vor zwei neuen Herausforderungen: Erhöhte Anforderungen im Hinblick auf Gerechtigkeit, Transparenz und Effizienz der Leistungserstellung und der entsprechenden Gebührekalkulation sowie Vermittlung und Umgang mit der Komplexität der Thematik.

2. Bedeutung von Dialogverfahren bei kommunalen Konflikten

Erstes Ziel der vom Institut für Organisationskommunikation (IFOK) durchgeführten Aushandlungs- und Verständigungsprozesse ist es, den Beteiligten eine Möglichkeit zu bieten, wieder miteinander ins Gespräch zu kommen. Wichtigstes Kennzeichen dieser Verfahren ist, dass sie sich von einer bipolaren Frontstellung (z. B. hier die Stadt – dort die Bürgerschaft bzw. betroffene Wasserkunden) lösen, indem die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen einbezogen werden, die von der anstehenden Entscheidung in der einen oder anderen Form betroffen sind; dass die Kommune die Gelegenheit erhält, sich aus der Rolle der Konfliktpartei zu lösen und als Anbieter eines Dialoges aufzutreten und dass der „Kuchen“ durch eine Erweiterung von einer Ja-Nein-Entscheidung zu einer Wenn-dann-Entscheidung vergrößert wird (Entwicklung von Lösungspaketen oder zumindest alternativen Fragestellungen zur Überwindung von Blockaden) und des weiteren „Gesetzesunterfütterungen“ mit Hilfe von Bürgerbeteiligungen an Stellen stattfinden, an denen Gesetze nicht genau genug sind oder die Rechtslage widersprüchlich ist (d. h. die Beteiligung unterstützt eine gerechte, breit akzeptierte Umsetzung).

Die Stärke von solchen zielgruppenorientierten Kommunikationsverfahren liegt darin, dass sie das Terrain vorstrukturieren, Machtungleichgewichte ausgleichen und kommunale Entscheidungen vorbereiten können. Dies gelingt, indem sie das betroffene Themenfeld in Konsens- und Dissensbereiche „sortieren“ und ein konstruktiver Umgang mit Konflikten ermöglicht wird. Dabei werden die herkömmlichen Entscheidungskompetenzen nicht verändert.

Derartige neue Dialogverfahren können Entscheidungen der Verwaltung und des Parlamentes nicht ersetzen, die Entscheidungskompetenzen bleiben im politisch-administrativen Bereich. Die Bedeutung von Dialogverfahren liegt jedoch nicht unbedingt nur in der Lösung eines Problems, sondern auch darin, verlorengegangenes Vertrauen wieder aufzubauen – durch Transparenz und neue/kreative Lösungen.

3. Das Darmstädter Dialogverfahren zur Klärung des Darmstädter Abwassergebührenstreits

3.1 Ausgangssituation: Der Abwassergebührenstreit in Darmstadt

Abwassergebühren – wie in vielen Kommunen musste der Streit über dieses Thema auch in Darmstadt dringend geklärt werden. Die Stadt befand sich in einer kritischen Situation: das Misstrauen der Bürger in die städtische Gebührenpolitik war stark gestiegen, gleichzeitig sollte sie eine neue Satzung erarbeiten, bei der die Kooperation der Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Rolle spielt (Gebührensplitting, Erfassung der versiegelten Flächen) und schließlich sah sie sich der Situation gegenüber, mit einer Welle von Widersprüchen rechnen zu müssen, was in starkem Maße die Kräfte der Verwaltung in Anspruch nahm. Ferner galt es, die Rückzahlungen zu organisieren – und schließlich drohten Klagen, Widersprüche und Rückzahlungsforderungen, die im schlimmsten Falle den Haushalt mit Summen in sieben- bis achtstelliger Höhe belastet hätten.

2001 eskalierte die Situation: die Stadt Darmstadt wurde aufgrund privater Klagen vom Verwaltungsgericht dazu verurteilt, eine neue Gebührenordnung zu erlassen und hiermit verbunden Rückzahlungen zu leisten. Zentrale Forderung des Gerichtes war die Einführung eines Gebührensplittings in Schmutz- und Regenwasser. Dies hatte die Stadt in der Vergangenheit zwar geplant, aufgrund einer politischen Entscheidung jedoch nicht weiter verfolgt. Ferner wirkte in Darmstadt seit 1995 die Interessengemeinschaft für reelle Abwassergebühren (IG Abwasser) zur Einführung gerechter Abwassergebühren intensiv darauf hin, die Öffentlichkeit gegen die in Darmstadt außerordentlich hohen Gebühren (8,20 DM/m³) zu mobilisieren und das Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger in die kommunalen Gebührenbescheide zu fördern – mittels Widerspruchskampagnen etc. Eine ihrer zentralen Angriffspunkte war und ist die Überdimensionierung einer Kläranlage, die für die hohen Kosten verantwortlich sei. Diese Kläranlage hatte die Stadt vor über 10 Jahren an eine städtische AG (nachstehend „Gesellschaft“) verkauft. Diese baute sie dann mit hohen Investitionen für die damals anstehenden Umweltauflagen aus.

In Verhandlungen mit der Stadt forderte sie eine Senkung der Gebühren um 1,80 DM für die letzten 5 Jahre. Auch in der lokalen Presse fand das Thema Abwassergebühren starke Resonanz und erzeugte großen Druck auf die Stadt, zu handeln – d. h. eine neue Satzung zu erlassen, die Gebühren zu senken und die erforderlichen Rückzahlungen zu leisten.

In dieser eskalierten Situation entschloss sich die Stadt, ein Dialogverfahren einzurichten, damit die Beteiligten mit Hilfe einer neutralen Moderation wieder ins Gespräch kommen könnten. Im Mittelpunkt stand dabei die Förderung des Vertrauens in die Stadt. Dies wurde als Voraussetzung für die Erarbeitung einer breit akzeptierten neuen Satzung angesehen. Das Institut für Organisationskommunikation (IFOK) wurde damit beauftragt, ein geeignetes Konzept zu entwickeln und das Verfahren durchzuführen.

4. Das Darmstädter Dialogverfahren – Struktur und Vorgehensweise

Das „Darmstädter Dialogverfahren zur Klärung des Darmstädter Abwassergebührenstreits“ startete im April 2002 und wurde im September des gleichen Jahres abgeschlossen.

Zentrales Element des Dialogverfahrens war das „Stadtforum“, das sich aus zehn Bürgerinnen und Bürgern – die nach einem speziell entwickelten Verfahren ausgewählt wurden (Kombination aus statistischem Zufallsverfahren über das Einwohnermeldeamt sowie über Veröffentlichungen in der Presse mit der Möglichkeit, sich zu bewerben) –, Repräsentanten relevanter und betroffener Verbände (Mieterverein, Industrie- und Handelskammer, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Verein Haus und Grund) und Mitgliedern der stadtinternen „Arbeitsgruppe Abwassergebühren“ der Verwaltung der Stadt Darmstadt zusammensetzte.

Die teilweise in Stadtbesitz befindliche Gesellschaft – die Südhessische Gas und Wasser AG – lehnte eine aktive Beteiligung an dem Verfahren ebenso wie die IG Abwasser ab. Letztere nahm aber nach ihrer anfänglichen Ablehnung des Verfahrens doch an einer Sitzung des Stadtforums teil, in der sie die gemeinsamen Zielsetzungen betonte.

Ziele des Stadtforums:

- **Transparenz:** Motivation, Hintergründe und Handeln der Stadt sollten für die Verbraucher durchschaubarer werden
- **Dialog:** Offener Austausch zwischen allen Beteiligten
- **Gebührengerechtigkeit:** Eine faire Verteilung der Abwassergebühren – beispielsweise durch ein Splitting bei Schmutz- und Regenwasser
- **Gebührenerkung:** Entlastung der Gebührenschildner, die Gebühren sollten niedriger werden

Die Aufgabe des Stadtforums war es, als unabhängiger kritischer Beobachter die Erarbeitung der neuen Gebührensatzungen zu begleiten, wobei das Dialogverfahren innerhalb von weniger als sechs Monaten durchzuführen war, um Ergebnisse in den Entscheidungsprozess der Stadt bezüglich der neuen Gebührensatzungen einfließen lassen zu können. Um das Stadtforum bei seiner Aufgabe zu unterstützen, wurde der Klärungsprozess von IFOK nach rollenspezifischen, prozessualen und inhaltlichen Gesichtspunkten vorstrukturiert.

Um die verschiedenen Rollen der am Darmstädter Abwasserstreit beteiligten Akteure zu klären und um sie zielgruppenspezifisch am Dialogverfahren beteiligen zu können, wurden im Rahmen der Vorbereitungsphase Interviews mit relevanten Akteuren geführt, um deren Bereitschaft, an dem Verfahren mitzuarbeiten sowie ihre möglichen Rollen zu erfragen. Gleichzeitig fanden Gespräche mit Fraktionen des Kommunalparlaments und der lokalen Presse statt, um den Kontext und die mögliche Aufnahme der Ergebnisse in Öffentlichkeit und Parlament zu klären. Durch eine Pressekonferenz wurde die neutrale Rolle von IFOK während des Dialogverfahrens kommuniziert; diese Rolle war im Vorfeld mit der Stadt Darmstadt explizit geklärt worden und Grundvoraussetzung dafür, dass die Teilnehmer des Stadtforums und die Öffentlichkeit Vertrauen in die Moderation entwi-

ckeln konnten. In Gesprächen mit den Vertretern der Stadtverwaltung wurde die Aufgabe des Stadtforums, das Rollenverständnis und die Kooperation mit der stadtinternen Arbeitsgruppe thematisiert. Rollen und Verantwortlichkeiten wurden mit den Stadtforumsmitgliedern abgestimmt. Die professionelle und neutrale Prozessbegleitung fand durch IFOK statt.

Inhaltlich war das Ziel, die komplexe Materie so handhabbar zu machen, dass sie als Grundlage für eine Bewertung dienen konnte. Dazu wurde das Thema in soziale, rechtliche, finanzielle, technische und politische Aspekte gegliedert und für die Mitglieder des Stadtforums in verständlicher Form aufbereitet. IFOK sorgte darüber hinaus für zusätzliche Informationen, d.h. Experten wurden auf Wunsch der Stadtforumsteilnehmer mit an den Tisch geholt. Ferner wurden die Inhalte der Sitzungen vorstrukturiert und visualisiert, um eine möglichst hohe Effizienz für die Beteiligten zu ermöglichen. Dabei erwies es sich als hilfreich zu fokussieren, zu priorisieren und zu selektieren, d.h. Gesichtspunkte, die für den Moment bedeutsam sein sollten, wurden innerhalb der Stadtforumssitzungen ausgewählt. Gleichzeitig galt es, besonders bedeutsame Aspekte des Themas durch weitere Unterscheidungen zu berücksichtigen und mehr Gesichtspunkte einzuführen. In anderen Fällen wurde die Komplexität strukturiert, indem Unterscheidungen weggelassen oder vereinheitlicht wurden. Vertreter der Stadt lobten diese Bemühungen, aus der komplexen Problematik wenige wichtige Kernfragen herauszuarbeiten. Es sei positiv zu bewerten, da anderenfalls die Gefahr bestanden hätte, sich bei der Arbeit zu „verzetteln“.

In prozessualer Hinsicht wurden die Methoden zur Beteiligung von Laien an komplexen Fragestellungen mit der Maßgabe ausgewählt, zu einem sinnvollen Umgang mit dem Auftragsziel – was zeitliche Dimensionen und Ressourcen betrifft – zu gelangen, da das Projekt innerhalb weniger als sechs Monaten durchgeführt sein musste (s. o.). Ferner wurde die Prozessstruktur so gestaltet, dass die Zeitressourcen der Teilnehmenden ökonomisch genutzt wurden. Das bedeutete: innerhalb von nur sieben Sitzungen mussten Ergebnisse erarbeitet werden. Daher war die oben erwähnte Vorstrukturierung der Sitzungen entscheidend, um in der vereinbarten Zeit zu sinnvollen Ergebnissen zu kommen. Weitere prozessuale Gestaltungsmerkmale des Darmstädter Dialogverfahrens waren die Abstimmung der Ziele im Sinne von Ergebnisorientierung – sowohl mit den Auftraggebern, als auch mit den Stadtforumsmitgliedern, die Verabschiedung einer Geschäftsordnung im Stadtforum, um die Spielregeln des miteinander Arbeitens zu klären und die schriftliche Sicherung der Zwischenergebnisse aus den Sitzungen des Stadtforums. Das kurzfristige Einspeisen von Expertise und Experten in Abhängigkeit von der jeweiligen Diskussionslage war ebenfalls von Bedeutung. IFOK organisierte die Einspeisung der Ergebnisse des Stadtforums in die städtischen Gremien (Haupt- und Finanzausschuss, Stadtverordnetenversammlung und für den Informationsaustausch zwischen Stadt (AG Abwasser) und Stadtforum.

Entscheidend bei dem Dialogverfahren war, dass die Ergebnisse des Stadtforums für die Öffentlichkeit zugänglich

gemacht wurden. Von zentraler Bedeutung war es hierbei, den Verdacht zu entkräften, das Stadtforum könnte von der Stadt manipuliert sein. Daher wurden die Ergebnisse der Stadtforumssitzungen verständlich aufbereitet und kontinuierlich und zeitnah an die Presse gegeben. Des Weiteren wurde für die Dauer des Dialogverfahrens eine Telefon-Hotline eingerichtet, was über die Medien kommuniziert wurde. Über die Hotline konnten sich Darmstädter Bürgerinnen und Bürger direkt über das Verfahren informieren und auch Vorschläge oder Fragen an das Stadtforum formulieren.

Eine zu Recht oft genannte Kritik an Dialogverfahren ist die Parallelität zwischen dem informellen dialogischen Prozess und den politisch-administrativen Entscheidungsprozessen. So bezeichneten zu Beginn des Abwasserdialogs die Vertreterinnen und Vertreter oppositioneller Fraktionen im Stadtparlament genau dies als Problem. Um eine Rückkopplung beider Systeme zu erreichen, wurden die ersten Ergebnisse des Stadtforums im städtischen Haupt- und Finanzausschuss präsentiert und ausführlich diskutiert; mit der Folge, dass einzelne Forderungen von den städtischen Gremien übernommen wurden. Die abschließenden Ergebnisse des Stadtforums wurden den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung vor dessen entscheidender Sitzung übermittelt.

5. Gebührensplitting – ein Beispiel für die Reduktion von Komplexität

Zu Beginn des Abwasserdialogs schien es, als ob das Thema „Gebührensplitting“ zum zentralen Gegenstand des Dialogs werden würde. Durch eine anschauliche Vermittlung der Zusammenhänge konnte jedoch sehr schnell deutlich gemacht werden, dass nach der aktuellen Rechtsprechung juristisch keine Alternative zur Einführung existiert und das Gebührensplitting zu keinerlei Entlastung in der Summe führen würde.

Allerdings bestand das Problem, dass die Stadtverwaltung an der neuen Satzung arbeitete und keinerlei konkrete Zahlen über die zu erwartende gesplittete Gebühr mitteilen konnte, solange der Magistrat darüber noch nicht entschieden hatte.

Zur Veranschaulichung des Prinzips des Gebührensplittings wurden im Vorfeld von IFOK für die Stadtforumsmitglieder hypothetische Daten (*Tabelle 1*) erstellt, mit deren Hilfe am Beispiel einer fiktiven Gemeinde die Wirkungszusammenhänge und die sogenannten „Stellschrauben“ – das heißt die Veränderungen, die große Kostenunterschiede zur Folge hätten – klar wurden. Insbesondere konnte damit deutlich gemacht werden, wie sich einzelne Entsiegelungsmaßnahmen auswirken und wie die Gemeindeverwaltung mit eigenen Flächen sowie mit den verrohrten Bächen umgeht.

Durch dieses Verfahren konnte das Stadtforum das Thema „Gebührensplitting“ schnell ad acta legen und sich mit der Frage beschäftigen, warum die Gebühren in der Summe derart hoch sind. Hierzu wurden Experten eingeladen, die deutlich machen konnten, dass es zwar technische Gründe gibt, dass aber insbesondere der Vertrag mit der

Gesellschaft zu hohen Gebühren führt und daher neu zu verhandeln ist.

6. Die Ergebnisse des Darmstädter Dialogverfahrens

Innerhalb kurzer Zeit wurden im Stadtforum die wichtigen Themenpunkte der Abwasserproblematik angesprochen und Bewertungen sowie auch Lösungsvorschläge erarbeitet, Forderungen und Einschätzungen aufgenommen und von der Stadt Darmstadt öffentlich diskutiert und schließlich in Gremien verabschiedet. Eine unmittelbare Gebührensenkung wurde durch das Stadtforum zwar nicht erreicht, aber ein Weg aufgezeigt, der nun von der Stadt weiter verfolgt wird. Es ist dem Stadtforum zuzuschreiben, dass es vor einem Anstieg der Gebühren warnte sowie auf die wichtigen gebührensenkenden Punkte aufmerksam machte, ohne sich auf eine Scheinbefriedigung einzulassen.

Im Rahmen des Dialogverfahrens ist es dem Stadtforum gelungen, in der Öffentlichkeit als neutraler kritischer Beobachter wahrgenommen zu werden und sich Vertrauen zu erarbeiten. Die anfänglich kritische Resonanz auf das Verfahren in der Presse wandelte sich im Laufe des Dialogverfahrens und schließlich wurde das Stadtforum als ernstzunehmende Stimme zum Thema Abwassergebühren wahrgenommen. Durch die kontinuierliche Veröffentlichung der Ergebnisse wurde die Kommunikation mit der Bürgerschaft Darmstadts erreicht und Einfluss auf die Stadtpolitik genommen.

Die IG Abwasser, die das Stadtforum am Anfang des Dialogverfahrens zunächst abgelehnt hat, nahm später an einer der Sitzungen des Stadtforums teil, da sie die Vorgehensweise des Stadtforums bezüglich des Themas Abwassergebühren als richtig anerkannte.

Innerhalb des Stadtforums wurde mit den verschiedenen Meinungen der Interessenvertreter wie IHK, BUND und Mieterverein konstruktiv umgegangen. Dabei erwies sich die Moderation durch IFOK und die fachliche Mitarbeit der städtischen Arbeitsgruppe „Abwassergebühren“ als sehr hilfreich. Von Seiten der Stadt wurden wesentliche Unterlagen zugänglich gemacht und so Transparenz geschaffen. Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Stadtforums sehen es nun als ihre Aufgabe, weiterhin an dem Thema zu arbeiten, z. B. im Sinne eines Monitorings kontinuierlich zu überprüfen, wie sich die Sachlage entwickelt (Kosten der Abwasserbeseitigung, Verhandlungen mit der Gesellschaft). Einige dieser Bürgerinnen und Bürger werden künftig an den Sitzungen der Magistratskommission teilnehmen.

7. Einfluss des Stadtforums auf den politischen Prozess

Nachdem zu Beginn des Jahres 2002 die Wellen der Erregung in Presse, Stadtparlament und der Öffentlichkeit sehr hoch geschlagen waren, wurde Ende August 2002 die neue Satzung im Einvernehmen mit der Opposition verabschiedet. Die Stadtverwaltung arbeitet daran, die Gebühren wei-

ter zu senken, indem mit dem Betreiber der Kläranlage ernsthaft verhandelt wird.

Diesen Erfolg allein dem Stadtforum zuzuschreiben, wäre sicherlich vermessen. Die intensive und engagierte Sacharbeit der Verwaltung und die ämterübergreifende Koordination der Arbeiten durch die politische Spitze haben dazu beigetragen, den Frieden wiederherzustellen. Die Erfassung der versiegelten Flächen in der Stadt wurde durch ein massives Informationsangebot der Stadtverwaltung begleitet, das von den Bürgern positiv angenommen wurde.

Allerdings erscheint es wichtig, dass sowohl die Presse als auch die Interessengruppen (Industrie, Mieter, Hausbesitzer, Umweltverbände) ihre Meinungsbildung frühzeitig mittels des Stadtforums voran bringen konnten. Auf diese Weise wurde unnötiger Streit über das Gebührensplitting vermieden, da allen Akteuren deutlich wurde, dass es dazu keine

rechtlich gangbaren Alternativen gibt. Der Konflikt konnte auf die Frage fokussiert werden, wie die Stadt im Gespräch mit dem Kläranlagenbetreiber die entstehenden Kosten senken kann. Nicht zuletzt angesichts der öffentlichen Kritik an den hohen Kosten scheint der Kläranlagenbetreiber gesprächsbereiter geworden zu sein.

8. Schlussfolgerung: Dialogverfahren als Chance für kommunale Lernprozesse

In Darmstadt führte der zielgruppenorientierte Kommunikationsprozess zu einer Vielzahl positiver Entwicklungen. Zu nennen wären hier beispielsweise:

- Die Erhöhung der Offenheit und Transparenz des städtischen Handelns. Wichtig hierfür war das Offenlegen relevanter Unterlagen und die Teilnahme von Vertretern der

Tabelle 1. Daten zu Abwasserverbrauch und Kosten in einer fiktiven Gemeinde.

Kosten der Abwasserentsorgung im Musterdorf pro Jahr		100 000 DM								
Einnahmen bisher:	Gebühren	82 000 DM								
	Pauschaler Eigenanteil der Gemeinde	18 000 DM								
Aufteilung der Gebühren		bisher	zukünftig							
	auf Frischwasserbezug (für Schmutzwasser)	100 %	70 %							
	auf versiegelte Flächen (für Regenwasser)	0 %	30 %							
	Kosten je m ³ Frischwasserbezug	9,65 DM	7,00 DM							
	Kosten je m ² versiegelte Fläche	0 DM	2,31 DM							
Das Dorf besteht aus	Bewohner	Frischwasser	Gebühren bisher	qm Fläche	davon versiegelt	Nettofläche	Gebühren neu Frischwasser	Gebühren neu Niederschlagswasser	Gebühren neu	Unterschied
2 Mietwohnungshäuser (20 Whg.)	36	2500 m ³	24 118 DM	1000 m ²	50 %	500 m ²	17 500 DM	1154 DM	18 654 DM	-5464 DM
10 Reihenhäuser	30	3000 m ³	28 941 DM	2500 m ²	40 %	1000 m ²	21 000 DM	2 308 DM	23 308 DM	-5633 DM
5 freistehende Häuser	16	2000 m ³	19 294 DM	2500 m ²	30 %	750 m ²	14 000 DM	1 731 DM	15 731 DM	-3563 DM
1 Einzelhandelsbetrieb		150 m ³	1 447 DM	1500 m ²	80 %	1200 m ²	1 050 DM	2 769 DM	3 819 DM	2 372 DM
1 Industriebetrieb		500 m ³	4 824 DM	2400 m ²	100 %	2400 m ²	3 500 DM	5 538 DM	9 038 DM	4 215 DM
1 Bürogebäude (2 geschossig)		250 m ³	2 112 DM	400 m ²	50 %	200 m ²	1 750 DM	462 DM	2 212 DM	-200 DM
1 Rathaus		50 m ³	482 DM	500 m ²	100 %	500 m ²	350 DM	1 154 DM	1 504 DM	1 021 DM
Straßen und Plätze		0 m ³	18 000 DM	6200 m ²	100 %	6200 m ²	0 DM	14 308 DM	14 308 DM	-3692 DM
1 Kläranlage		50 m ³	482 DM	1000 m ²	25 %	250 m ²	350 DM	577 DM	927 DM	445 DM
Bachwasser (verrohrt, gemessen)		1500 m ³	0 DM				10 500 DM	0 DM	10 500 DM	10 500 DM
Gesamt	82	8500 m ³	100 000 DM	18 000 m ²	72 %	13 000 m ²	70 000 DM	30 000 DM	100 000 DM	0 DM
neu:										
mit Bach 10 000 m ³										
Übersicht				Bisher:	Neu:	Unterschied				
Mieter (Bewohner der beiden Miethäuser)				24 118 DM	18 654 DM	-5464 DM				
Eigentümer (Bewohner der Reihen- und freistehenden Häuser)				48 235 DM	39 038 DM	-9197 DM				
Wirtschaft (Einzelhandelsbetrieb, Industriebetrieb und Bürogebäude)				8 682 DM	15 069 DM	6 387 DM				
Gemeinde (Rathaus, Straßen und Plätze, Kläranlage, Bach)				18 965 DM	27 238 DM	8 274 DM				

stadtinternen AG Abwasser an den Stadtforumsitzungen.

- Die Qualität der Entscheidungsfindung wurde verbessert. Dazu hat beigetragen, dass die Empfehlungen des Stadtforums aufgrund einer breiten Informations- und Argumentationsbasis erarbeitet wurden.
- Vertrauen und Glaubwürdigkeit in städtisches Handeln wurde wieder hergestellt, oder zumindest die ersten Schritte hierfür eingeleitet. Ursache war u.a., dass die städtischen Vertreter sich sichtbar bemühten, die Entscheidungen für die Bürgerschaft nachvollziehbar zu machen.

Im Rahmen des Dialogverfahrens in Darmstadt war auch von Bedeutung, dass die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen ernst genommen wurden und durch das Einlassen auf einen solchen Prozess von Seiten der Politik und der Verwaltung eine Signalwirkung ausging. Von der Stadt Darmstadt war es eine mutige Entscheidung, sich für das Einbeziehen von Meinungen eines unabhängigen und kritischen Gremiums zur Begleitung der neuen Gebührenordnung zu entscheiden. Damit hat sich die Stadt auf den Weg gemacht, sich der Herausforderung von Transparenz, Gerechtigkeit und Effizienz zu stellen.

Die als solche thematisierten „Lernfelder der Stadt Darmstadt“ sind: Sensibilisierung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und die Änderung der Haltung gegenüber der Bürgerschaft, indem diese als Kunden statt als Gebührenschuldner wahrgenommen werden sollen.

Aus den Erfahrungen des Darmstädter Dialogverfahrens – wie auch aus anderen Dialogverfahren, die von IFOK durchgeführt werden – sind abschließend folgende Erfolgskriterien für Dialogverfahren zu nennen:

- frühzeitige Zielerkennung und Verständigung über gemeinsame Ziele
- gemeinsam mit den unterschiedlichen Akteuren ein vielseitiges Bild der „Wirklichkeit“ zu erarbeiten
- eine ausgewogene Schwerpunktsetzung in der inhaltlichen Arbeit zu unterstützen
- mögliche Nebenwirkungen zu bedenken und Entwicklungsszenarien anzudenken
- geeignetes Maß an Führung/Steuerung des Prozesses, um schnell und effizient zu qualifizierten Lösungen zu gelangen
- innerhalb des Prozesses sowohl die weichen Faktoren wie Gefühle und Befindlichkeiten sowie auch die harten Faktoren, wie rechtliche Grundlagen und finanzielle Ressourcen, genügend zu beachten.

Das Dialogverfahren zum Abwassergebührenstreit in Darmstadt hat gezeigt, dass mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern einerseits die erforderliche Transparenz und Offenheit zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Arbeit der Verwaltung möglich wird und andererseits die Beteiligung von Laien an komplexen Fragestellungen zu qualitativ hochwertigen Ergebnissen führen kann.

(Manuskripteingang: 11.3.2003)