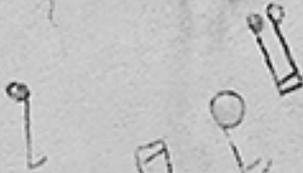


Ausgabe 2\_3 | 2013

# QUARTIER VAUBAN



"...WIR MACHEN  
UNS DIE WELT,  
WIDDI WIE SIE  
UNS GEFÄLLT..."



pnd | online  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



# Inhaltsverzeichnis

## Editorial 2\_3|2013: Schwerpunkt »Wirkungen der Mitwirkung«

### Schwerpunkt: Wirkungen der Mitwirkung

Klaus Selle: Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt.

Thomas Kuder, Claudia Ritzi: Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest

Edgar Göll: Effekte von Bürgerbeteiligung in Kommunen. Ein Bericht aus zwei empirischen Studien

Kerstin Arbter: Praxisbeispiel: die SUPs zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen

Carsten Sperling: Keine Wirkung ohne Risiko. Ein Bericht aus Vauban/Freiburg

Almut Wolff: Was bewirkt Beteiligung? – Neues Hulsbergviertel in Bremen

Jan-Hendrik Kamlage: Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen. Wirkungen des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd

Gesa Witthöft: »Am Anfang waren wir noch alle ganz euphorisch...« Über einen Versuch der Implementierung multilateraler Kommunikations- und Partizipationsstrukturen in der nachhaltigen Siedlungserneuerung

Moritz Maikämper: Zwölf Jahre danach – Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹

Meike Weber: Online-Tools zur Generierung handlungsrelevanten Wissens in der Stadtentwicklung – partizipatorische Verfahren und Verwaltungsalltag

Herbert Kubicek, Ralf Cimander: Wie kann man den Impact von Bürgerbeteiligung valide bestimmen? Erfahrungen aus einem international vergleichenden Projekt im Bereich des Klimaschutzes

Carolin Schröder: Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe

Oliver Kuklinski: Pladoyer für kooperative Evaluation

Sarah Ginski, Klaus Selle, Ulrike Sommer: Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen

### Umschau

Jana Werring: Qualitäten neuer Stadtquartiere. Akteursperspektiven und -beiträge

Fabian Thiel: Re-thinking the planning in developing countries – Job opportunities and future strategies for planners and land managers

### Rezensionen

Rezension von Christian Holl: Ein Kommentar. Volker Gerhardt: Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins

Rezension von Gisela Schmitt: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik Europa – Historische Analyse. Stuttgart Zürich



## Editorial 2\_3|2013

### Was bringt's?

Diese Ausgabe unseres Magazins hat ein wenig auf sich warten lassen. Dafür ist sie so voluminös geworden, dass wir sie als »Doppelnummer« herausgeben. Beides hat Gründe: Als wir zu Beginn des Jahres zu Beiträgen aufriefen, die sich mit dem Thema »Wirkungen der Mitwirkung« auseinandersetzen, war nicht abzusehen, wie die Resonanz ausfallen würde. Umso erfreuter waren wir, als reges Interesse sichtbar wurde. Allerdings scheiterte unser Versuch, die in Aussicht gestellten Beiträge auf zwei Redaktionstermine hin zu bündeln – mit der Absicht, zwei Ausgaben hintereinander dem Thema zu widmen. Der Eingang der Texte war eher kontinuierlich, so dass sich immer wieder neu die Frage stellte, »nehmen wir den noch mit in diese Ausgabe...?«.

Und so fielen irgendwann beide Redaktionstermine überein und es entstand die vorliegende Doppelausgabe. Nahezu zeitgleich mit der Herausgabe unseres Magazins wird auch das Heft 170 der Zeitschrift RaumPlanung erscheinen: Auch dort sind die Wirkungen der Mitwirkung ein Schwerpunkt. Das ist kein Zufall, sondern Ergebnis eines erstmals praktizierten »joint ventures«: Einige der folgenden Texte werden in der RaumPlanung – in zumeist stark gekürzter Form – abgedruckt, so dass sich Print- und Online-Medium ergänzen.

#### **Themenschwerpunkt »Wirkungen der Mitwirkung«**

»Das bringt doch nichts...« Diese Feststellung, mal zornig, mal resigniert vorgetragen, schien noch vor wenigen Jahren unstrittig. Gemeint war: »die Bürgerbeteiligung« – genauer: das, was die jeweiligen Gesprächspartner mit diesem Wort verbanden. Die einen fanden, dass es nichts bringt, mit den Bürgerinnen und Bürgern fachliche Fragen zu behandeln, da sie ja doch »von der Sache nichts

verstehen« und »nur ihre eigenen Interessen im Auge haben«. Außerdem kämen zu den Versammlungen ohnehin »immer die gleichen Querulanten« – und alles in allem sei eine solche Bürgerbeteiligung nur schwer zu ertragen und halte einen von der eigentlichen Arbeit ab.

Die anderen machten die Erfahrung, dass man zwar »viel geredet« habe, aber herausgekommen sei dabei nichts. »Die machen ja doch, was sie wollen« war ein in diesem Zusammenhang oft zu hörender Satz.

Diese Stimmen aus dem Alltag standen und stehen in einem bemerkenswerten Gegensatz zu den aufwändig publizierten Dokumentationen von hervorgehobenen Beteiligungsprozessen: Da ist zumeist von »großem Engagement, vielen Ideen«, »wichtigen Ergebnissen« und »großer Zufriedenheit mit dem Verfahren« die Rede.

Was denn nun? Wer in dieser Gemengelage von Einschätzungen, Planungsliturgie und sich selbst bestätigenden Vorurteilen nach klaren Antworten suchte und sich zu dem Zweck an die Wissenschaft wandte, wurde enttäuscht: Dort fanden sich zwar zahlreiche Abhandlungen zu den möglichen Funktionen partizipativer Prozesse oder zu den Kriterien, mit denen die Qualität der Verfahren zu beurteilen ist, aber verlässliche Hinweise zu deren tatsächlichen Wirkungen waren nicht zu finden.

Und nun? Ist »nach Stuttgart« alles anders? Auf den ersten Blick scheint es so. Die Konflikte um S'21 haben quer durch die Republik den Ruf nach »mehr Bürgerbeteiligung« laut werden lassen. Kritische Stimmen sind kaum noch zu hören. Alle scheinen sich einig: Bürgerbeteiligung ist unverzichtbar. Fragt man nach den Gründen, stößt man – mehr oder minder deutlich ausgesprochen – sehr oft auf den dringenden Wunsch, »so etwas wie in Stuttgart« möge einem in der eigenen Gemeinde tunlichst erspart bleiben. Man müsse »die Menschen mitnehmen«, könne nur so »Akzeptanz bewirken« und zu einer »reibungslosen Umsetzung« kommen. Neben solchen pragmatischen Erwartungen an Beteiligungsprozesse werden zahlreiche andere genannt. Da geht es um weiter gesteckte Ziele: Um Inklusion, Stärkung des Vertrauens in Verfahren und Institutionen, die Weiterentwicklung der Demokratie, aber auch um »Schwarmintelligenz«, die »Weisheit der Vielen« und manches mehr.

Das alles soll Bürgerbeteiligung bewirken. Aber kann sie es?

Wieder der Blick auf die Wissenschaft. Und wieder Fehlanzeige. Zwar ist die Zahl der Forschungen zu partizipativen oder deliberativen Prozessen – auch international – erheblich angewachsen. Aber echte Wirkungsstudien sind noch Mangelware. Und so bleiben die alten, einfachen Fragen vielfach noch unbeantwortet: Was bewirken die Kommunikationsprozesse mit den lokalen Öffentlichkeiten? Verändern sie die Inhalte von Plänen oder Projekten? Beeinflussen sie die Qualität der Prozesse, den Umgang der

Akteure untereinander? Und falls ja: In positiver oder negativer Hinsicht? Unter welchen Umständen? Und: Wie nachhaltig sind diese Wirkungen in den oft langjährigen Prozessen räumlicher Entwicklung?

Abschließende Antworten auf diese Fragen sind auch in dieser Doppelausgabe von pnd|online (noch) nicht zu finden. Aber doch erste Befunde – und immer wieder Hinweise darauf, wie wichtig es ist, die Wirkungen der Mitwirkung weiterhin und intensiver in den Blick zu nehmen:

Dieser Frage-Bedarf ist insbesondere Gegenstand des ersten Beitrags »Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt« von **Klaus Selle, Thomas Kuder & Claudia Ritzi** unterziehen danach die Dialoge zu Aufgaben der Stadtentwicklung einem »Stresstest« und fragen zugleich, wie die Qualität solcher Verfahren überhaupt untersucht und bewertet werden kann.

Empirische Befunde zu den »Effekten von Bürgerbeteiligung in Kommunen« steuert **Edgar Göll** am Beispiel von Lokalen-Agenda-21-Prozessen bei.

Darauf folgen einige Berichte »aus der Praxis«: Was »Runde Tische« bewirken und wie sie die »Wiener Abfallwirtschaft voran bringen« können, wird im Beitrag von **Kerstin Arbter** deutlich. **Carsten Sperling** berichtet von seinen eigenen langjährigen Erfahrungen in Vauban/Freiburg und kommt zu dem Schluss, dass es »Keine Wirkung ohne Risiko« gibt. Anschließend fragt auch **Almut Wolff**: »Was bewirkt Beteiligung?« und geht dem anhand eines bereits in den Frühphasen des Planungsprozesses einsetzenden Beteiligungsverfahrens für das Neue Hulsbergviertel in Bremen nach. Wie sich die Sicht der Beteiligten auf ein umstrittenes Infrastrukturprojekt verändern kann, zeichnet **Jan-Hendrik Kamlage** in seinem Beitrag »Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen« für ein Tunnelprojekt in Schwäbisch Gmünd nach. Die Chancen und Grenzen multilateraler Kommunikations- und Partizipationsstrukturen untersucht **Gesa Withöft** für den Erneuerungsprozess einer Großwohnsiedlung in Frankfurt am Main. Weit zurück blickt **Moritz Maikämper**, indem er nach den Wirkungen der vor zwölf Jahren durchgeführten der Perspektivenwerkstatt »Berliner Platz« in Essen fragt.

Insbesondere das Handlungsfeld der Klimapolitik erfordert Kenntnisse über die Wir-

kung von Beteiligung. **Meike Weber** stellt die Frage, welchen Einfluss neue Techniken und das Web 2.0 auf den Alltag städtischer Verwaltungen in diesem Handlungsfeld haben. In ihren Fallstudien München und Frankfurt am Main geht sie der Erzeugung handlungsrelevanten Wissens in der Stadtentwicklung durch Online-Tools nach. **Herbert Kubicek & Ralf Cimander** berichten von ihren (zum Teil ernüchternden) Erfahrungen mit dem »Impact der Bürgerbeteiligung« im Bereich des Klimaschutzes, insbesondere der CO<sub>2</sub>-Einsparungen.

**Carolin Schröder** begreift »Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe« und gibt hierfür einen Überblick über Analyse-kriterien und die Herausforderungen für Evaluationen. Dass es sehr sinnvoll ist Kommunikations-Prozesse zu reflektieren – selbst wenn die Ergebnisse nicht immer erwünscht sind – unterstreicht **Oliver Kuklinski** in seinem »Plädoyer für kooperative Evaluationen«. Was bei einer solchen Reflexion herauskommen kann, verdeutlicht die abschließende »Bestandsaufnahme in Tübingen«, in der **Sarah Ginski, Klaus Selle & Ulrike Sommer** »vom Wachsen der Beteiligungskultur« – als einer Wirkung nachhaltigen Bemühens um Mitwirkung – berichten.

### Umschau

Neben dem Themenschwerpunkt enthält diese Ausgabe auch wieder Aktuelles aus anderen Feldern der Stadtentwicklung. Anhand der Entwicklung des Germaniacampus in Münster beschreibt **Jana Werringer** Akteur-

perspektiven und -beiträge auf und für die »Qualitäten neuer Stadtquartiere«.

Auf Perspektiven anderer Art macht **Fabian Thiel** aufmerksam, der für Planer ganz besondere Aufgabenfelder in den asiatischen und afrikanischen Entwicklungsländern sieht.

### Rezensionen

Passend zum Themen-Schwerpunkt der »Wirkung von Mitwirkung« kommentiert **Christian Holl** den philosophischen Ansatz von Volker Gerhard, der über »Öffentlichkeit« als »Die politische Form des Bewusstseins« schrieb.

»Ein umfangreiches und gewichtiges Buch« kommentiert **Gisela Schmitt** – es geht um das immer wieder aktuelle Thema der »sozialen Mischung in der Stadt«.

### Titelbild

Eine Nachbemerkung zur Titelseite dieser Ausgabe: Pippi Langstrumpfs fröhlich-eigen-sinniges Motto fand und findet sich (in restaurierter Form) am Eingang des Quartiers Vauban in Freiburg. Wir haben es nicht nur ausgewählt, weil es gut zum Beitrag von Carsten Sperling passt, sondern weil es auch zur Diskussion über Mitwirkung, ihre wünschbaren Wirkungen und das Verhältnis von Eigen-Sinn zu Gemein-Sinn anstiften kann...

*Sarah Ginski & Klaus Selle*



## Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt.



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Was eigentlich bewirkt planungsbezogene Kommunikation? Was resultiert aus der Einbindung lokaler Öffentlichkeiten in die Meinungsbildung zu Plänen und Projekten? Welche Wirkungen haben Fachforen, Stadtteilwerkstätten, Zukunftskonferenzen oder kooperative Workshops – über die Zettelwände und Schlussdokumentationen hinaus? Zu diesen Fragen gibt es viele Meinungen: wohlklingende Mitteilungen in den Presseerklärungen und wenig schmeichelhafte Äußerungen hinter vorgehaltener Hand. Die Stadtforschung hat bislang nur wenige Antworten beitragen können. Anlass genug, auf diese »blinden Flecken« hinzuweisen und nach Forschungsstrategien zu fragen – denn Antworten auf die Frage nach den Ergebnissen (und damit dem Nutzen) der immer aufwändiger werdenden Kommunikationsbemühungen sind nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Praxis von großer Bedeutung.<sup>1</sup>

»A common thread weaving through the current public participation debate is the need for new approaches to public involvement...«<sup>2</sup> Diese Feststellung – formuliert in Kanada vor mehr als zehn Jahren – ist immer noch aktuell und für die hiesige Fachdiskussion kennzeichnend. Auch hier und heute wird nach »neuen Verfahren« gerufen. Da liegt die Vermutung nahe, die bisherigen hätten nicht die Wirkung gehabt, die man von ihnen erwartete. Aber ist das so? Diese Frage wird kaum überzeugend zu beantworten zu sein, zumindest nicht gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse. Denn einzelne Kommunikationsbausteine wurden und werden zwar vielfach dokumentiert und gelegentlich auch

evaluiert, aber der gesamte Planungs- und Kommunikationskontext, in dem sie stehen, vor allem aber ihre Wirkungen auf mittlere und lange Frist blieben bislang weitgehend unerforscht. So wird vielfach mit zielgerichteten Verlautbarungen einerseits oder gefühltem Wissen andererseits operiert, was einer sachlichen Auseinandersetzung über die (Weiter-)Entwicklung von kommunikativen Prozessen der Stadtentwicklung nicht eben zuträglich ist. Insbesondere hinsichtlich der Ergebnisse partizipativer Verfahren gibt es große Erkenntnislücken, die – in einer Forschungsagenda für ein breites Spektrum von Politikfeldern – von Gene Rowe und Lynn J. Frewer so zusammengefasst wurden: »...

Perhaps most important is the question of how can we be sure that ›participation‹ results in any improvement over previous ways of doing things, or indeed, of any effective or useful consequences at all.«<sup>3</sup>

Um welche Art von »Resultaten« und »nützlichen Konsequenzen« es sich bei der Kommunikation zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung handeln könnte, sei zunächst anhand der vielen positiven Funktionen, die man Beteiligung beimisst, umrissen (1). Dem steht schroff eine nur sehr kurze Zusammenfassung negativer Äußerungen über die von Beteiligten erlebten (Nicht-)Wirkungen gegenüber (2).

Die Frage, was die Wissenschaft zur Klärung dieser konträren Erwartungen und Einschätzungen beizutragen hat, führt uns zunächst in die Theorie und damit zu den Wurzeln des »communicative turn« (3). Dessen anfängliche »Wirkungsblindheit« findet sich auch in Teilen der heutigen Forschungslandschaft wieder (4). Dabei erweist sich, dass insbesondere kommunikativ gestaltete Prozesse der Quartiers- und Stadtentwicklung bislang im Hinblick auf die von ihnen ausgelösten (nachhaltigen) inhaltlichen wie prozessualen Effekte praktisch nicht untersucht wurden. Das mündet unmittelbar in die Frage, wie dem abzuhelpen sei. Daher abschließend (5) einige Stichworte zu den ersten Schritten einer pragmatischen, an der Realität planungs- und projektbezogener Kommunikation orientierten Forschungsstrategie.

### 1. Erwartungen. Potentielle

Funktionen, erwünschte Wirkungen  
– tatsächliche Ergebnisse...?

Die fachlichen Positionen zur Kommunikation im Planungskontext, vor allem zur Bürgerbeteiligung, sind oft mit weitreichenden Erwartungen verbunden: Demokratie soll gestärkt, Identifikation gefördert, Vertrauen gebildet werden und so fort... Hinsichtlich der Wirkungen, die von der Einbeziehung der Stadtbürgerschaft in öffentliche Angelegenheiten erwartet werden, wurden und werden solche weitreichenden Hoffnungen auch mit ganz pragmatischen Wirkungs-Erwartungen verbunden. Schon aus Zeiten, die man heute gemeinhin nicht mit diesem Thema in Verbindung bringt, war weitsichtigen Staatsmännern sehr an der Aktivierung der Bürgerschaft gelegen. Dem Freiherrn vom Stein ging es, so berichtet Hans Josef Vogel<sup>4</sup>,

im Zuge der Einführung der Kommunalen Selbstverwaltung durch die preußische Städteordnung von 1808 zum Beispiel auch um »Stärkung des Verantwortungsbewusstseins und der Verantwortung der Bürgerschaft; Schnellere, bessere und ökonomische Erledigung der öffentlichen Aufgaben durch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie größere Sachnähe und Sachkunde auch um die, wie es sinngemäß bei Stein heißt »im Aktenstaub versunkene staatliche Bürokratie aufzurütteln«; Bindung der gesellschaftlichen Kräfte an den Staat und höhere Identifikation mit dem Staat«.

Hans J. Lietzmann<sup>5</sup> ergänzt: »Daraus ist durchaus auch zu lernen, dass es bei der Bürgerbeteiligung nicht nur um demokratisch-politische Correctness und um demokratische Legitimation geht – anfänglich im 18. und 19. Jahrhundert sogar eher zuletzt um diese. Zunächst einmal stand nämlich lange Zeit die gouvernementale Erfahrung Pate, dass die Verwaltungen der preußischen Städte erst über Beteiligung und Dialog mit der Bürgerschaft zu einer ausdifferenzierten und angemessenen Beurteilung der Problemsituation kamen; das galt als Lehre aus einer Zeit galoppierender Modernisierung und ihrer hohen Komplexität, die ständig neue, ungewohnte und riskante Problemlagen schuf«.

Zwei Jahrhunderte später wird die Kommunikation zwischen allen Akteuren und ihre Mitwirkung an Raumentwicklungsprozessen ebenfalls als Ausdruck und Mittel moderner Politikgestaltung verstanden. So stellen etwa Danielczyk u.a. fest: »Öffentlichkeitsbeteiligung ... kann als Schritt zur Modernisierung des Planungsverständnisses verstanden werden, wie es gegenwärtig unter dem Schlagwort ›Governance‹ ... diskutiert wird«<sup>6</sup>.

Seit der Intensivierung der Beteiligungsdiskussion in den 1970er Jahren wurden in der Fachdiskussion zahlreiche weitere mögliche oder wünschbare Funktionen von Beteiligung genannt. Man kann diese verschiedenen Aspekten auch als Auflistung von Hypothesen über mögliche Wirkungen lesen, die von der Kommunikation in raumbezogenen Planungs- und Politikprozesse ausgehen (können). Versucht man, sie zu ordnen, lassen sich vier Felder bilden (vgl. Abb. 1, S. 3), die sich aus jeweils unterschiedlichen Argumentations- und Verwendungszusammenhängen bilden lassen.<sup>7</sup>

Will man die Erwartungen an den »Ertrag« planungsbezogener Kommunikation noch

weiter zusammenfassen, so kann zwischen »prozessualen« (Rechtssicherheit, Vertrauen, Identifikation, Stärkung der Demokratie, Konfliktvermeidung etc.) und inhaltlichen (Informationen und Anregungen, die ihren Niederschlag in Plan, Projekt oder Entscheidung finden, Entwicklung neuer Lösungen) Wirkungsdimensionen unterschieden werden.

Im Laufe der Zeit wechseln die Akzente. Heute stehen wieder Ziele wie »Stärkung der lokalen Demokratie« oder »Inklusion« im Vordergrund, während sich vor wenigen Jahren noch die Hoffnungen auf die »Potenziale der Zivilgesellschaft«<sup>8</sup> richteten.

Wie schon am Beispiel des Freiherrn vom Stein gezeigt sind hinter oder neben solchen weitreichenden und zumeist vagen Funktions- bzw. Wirkungsvermutungen auch ganz handfeste Erwartungen zu finden. So geht es heute vielen Planenden und politisch Verantwortlichen, »nach Stuttgart« zumal, in besonderer Weise um Konfliktvermeidung, um das Herstellen von Planungssicherheit und Akzeptanz. Aber auch die Erwartung, dass man in gut gestalteten und auf wechselseitigem Vertrauen basierenden Kommunikationsprozessen sehr viel wichtige Informationen gewinnen, Sachverstand zusammenführen und so Planungen verbessern kann, die ihrerseits politische Entscheidungen fundierter werden lassen, ist in der Praxis vorzufinden. Insbesondere dort, wo man bereits entsprechende Erfahrungen hat machen können. Womit bereits hier auf den wichtigen Zusammenhang von Erfahrung und Wirkungserwartung aufmerksam gemacht wird.

Es liegt nahe, dass die Erwartungen der verschiedenen Beteiligten an den Ertrag von Dialogen zur Stadtentwicklung verschieden sind. Ist den einen daran gelegen Reibungen zu mindern, mögen andere die Erwartung haben, überhaupt gehört zu werden – und ihre Meinungen oder die Ergebnisse gemeinsamer Erörterungen in späteren Ergebnissen wieder zu finden. Wollen die einen ein »schlankes« Verfahren und zügige Umsetzung, können andere einer ausführlichen Erörterung von Alternativen besonderen Wert beimessen und so fort. Entsprechend differenziert wird man bei der Erfassung von Erwartungen und der Einschätzung von Wirkungen vorgehen müssen.<sup>9</sup>

Als Zwischenresümee ist festzuhalten: Der Kommunikation zu Plänen und Projekten

werden viele Funktionen zugeschrieben. Sie soll viel leisten, Wirkungen unterschiedlicher Art erzeugen. Aber ist das der Fall? Steht den Erwartungen entsprechender Ertrag gegenüber? Was wissen wir darüber, was aus den Verfahren resultiert? Welche gesicherten Erkenntnisse liegen dazu vor?

Bevor diesen Fragen nachgegangen werden kann, muss aber zuvor auf eine bemerkenswerte Tatsache aufmerksam gemacht werden: Alle Wirkungserwartungen, die bislang genannt wurden, waren positiv. Planungsbezogene Kommunikation im allgemeinen und Bürgerbeteiligung im Besonderen scheinen also nur Gutes zu bewirken – das legt jedenfalls die Literatur nahe.



Jedem Medikament ist ein Zettel beige-fügt, der auf Risiken und Nebenwirkungen hinweist. Der Kommunikation in Planungsprozessen anscheinend nicht. Hier fehlt – zumindest in der einschlägigen Literatur – dieser Beipackzettel. Bestenfalls finden sich Hinweise darauf, dass man in diesem oder jenen Fall hinter den Erwartungen zurück blieb.

Diese positive Grundhaltung steht allerdings in einem befremdlich erscheinenden Kontrast zu vielen Praxiserfahrungen – die zwar nicht in Büchern und Artikeln behandelt

Abb. 1. Potentielle Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung (bei Aufgaben der Stadtplanung und -entwicklung) – Stichworte aus der Fachdiskussion der letzten Jahrzehnte

werden, umso nachdrücklicher aber in internen Gesprächen zum Ausdruck kommen:

## 2. Ernüchterungen. Stimmen und Eindrücke aus der Praxis zu Nicht- und Nebenwirkungen der Kommunikation

»Das bringt doch nichts!«. Dieser in unterschiedlichsten Betonungen zu hörende Satz bringt die Summe vieler Erfahrungen mit Beteiligung zum Ausdruck – und zwar von Seiten aller Beteiligten: Die, die ihre Pläne und Projekte zur Diskussion stellen, erfahren die entsprechenden Veranstaltungen oft als frustrierendes »Zerreden« aller guten Absichten, als fachlich irrelevante Auseinandersetzung mit Menschen, die »von der Sache doch nichts verstehen« und als Zusatzbelastung oder »Zeitverschwendung« ohnehin. Letztlich, so erfährt man im vertraulichen Gespräch, seien alle wesentlichen Entscheidungen doch ohnehin gefallen oder aber so starke »Sachzwänge« wirksam, dass »einem die Hände gebunden« sind und Alternativen nicht mehr zur Verfügung stünden. Letztlich müsse man dann alle Einwände, selbst wenn sie einmal berechtigt sein sollten, in der Abwägung entkräften – was wiederum Mehrarbeit und Zeitverzug bedeute. Also könne man auf das ganze »Kommunizieren« gern verzichten und würde sich lieber der »eigentlichen Arbeit« widmen.

Und die, die als Bürgerinnen und Bürger an solchen oder anderen Verfahren beteiligt sind, müssen die Erfahrung machen, dass nichts von dem, was sie einbrachten, in späteren Entscheidungen und Plänen wiederzufinden ist. Sie sind sich nicht einmal sicher, ob ihre Kritik und Anregungen überhaupt »von den Verantwortlichen gehört« wurden, bewirkt haben sie aber – so wie es aussieht – nichts.

Nun gibt es auch andere Prozesse: Da werden »alle Akteure der Stadtentwicklung« freundlich zur Meinungsäußerung eingeladen. In arbeitsintensiven Foren, Konferenzen, Werkstätten erörtert man Zukunftsentwürfe, Projekte, Leitlinien. Das alles geschieht in zunehmend konstruktiv werdender, angenehmer Atmosphäre. Und hernach werden alle Ergebnisse sorgfältig erfasst und in ansprechender Form dokumentiert.

Entsprechend positiv sind die Einschätzungen in den abschließenden (Selbst-) Evaluationen: Prozessual (Klima etc.) und inhaltlich (einvernehmlich formulierte Leitlinien etc.) wurde viel bewirkt. Und dann? Geschieht

nichts. Ein allgemein gehaltener Beschluss des Stadtrates mag folgen. Oder eine aufwändige Dokumentation. Für die Stadtöffentlichkeit ist nicht ersichtlich, was nach allen diesen Erörterungen geschieht. Und auch wenn das seinerzeit federführende Amt versichern lässt, man habe noch lange die Leitlinien für die eigene Arbeit genutzt – so ist in anderen Dienststellen nichts davon bekannt und außerhalb von Politik und Verwaltung nahm es ohnehin niemand wahr.

Wirkungslosigkeiten dieser und anderer Art prägen vielfach die Erfahrungen vor Ort.<sup>10</sup> Aber damit nicht genug. Aus Kommunikationsprozessen können auch Konflikte entstehen, Verschleppungen von Verfahren, Verunsicherungen bei allen Beteiligten, Störfeuer oder populistische Aktionen von Teilen der politischen Akteure, Kompromissbildungen auf niedrigstem Niveau, einseitige Interessendurchsetzung lautstarker Gruppen, »Deals« und Befriedungsversuche der unterschiedlichen Art... Etc. pp.

Und es gibt Nebenwirkungen, die ebenfalls selten in der Literatur thematisiert werden: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung müssen immer mehr Abendtermine wahrnehmen, fühlen sich nicht nur überlastet, sondern sind es auch und werden nicht selten für Entscheidungen, die nicht sie zu verantworten haben »ins Feuer geschickt«. Von Überlastung sprechen auch selbst aufgeschlossene Ratsmitglieder: Die Zunahme der Partizipationsprozesse sei unter Bedingungen des politischen Ehrenamtes schlicht nicht mehr zu bewältigen...

Damit keine Missverständnisse entstehen: Selbstverständlich gibt es auch gut verlaufende und wirkungsvoll endende Dialoge und Erörterungen. Einige willkürlich ausgewählte Beispiele: Städtische Plätze, die immer nur für »stehendes Blech« genutzt wurden, lassen sich nach intensiver und kooperativer Werkstattarbeit dann doch zu einem Aufenthaltsort umgestalten, langjährige Blockaden werden an einem Runden Tisch aufgelöst, ganze Stadtteile entstehen in einem über mehr als zehn Jahre verlaufenden dialogischen Prozess und selbst eine scheinbar rein verkehrstechnische Aufgabe wie das Kreuzungsbauwerk zweier Bundesstraßen wird nach Intervention der Stadtteilbevölkerung und einer Reihe intensiver Sitzungen auf andere – und aus der Sicht aller Beteiligten: bessere – Weise gelöst. Alles das gibt es. Auch das ist Praxis. Aber: Während über solche Fälle in vielen Best-

Practice-Sammlungen berichtet wird, bleiben die Schattenseiten lokaler Kommunikationen vielfach ausgeblendet, werden nicht zum Gegenstand der Forschung. Womit bereits auf eine erste wichtige Lücke im Wissensstand der *scientific community* hingewiesen wird.

Wesentlich an diesen – hier zugespitzten – Darstellungen ist aber noch etwas anderes: Sie zeigen, dass es in der Praxis sehr viele Meinungen zur Frage nach den Wirkungen gibt. Und diese Meinungen basieren auf unterschiedlichen, aber doch erheblichen Wissens- und Erfahrungsschätzen. So kann es geschehen, dass Fachleute (vor allem solche, die viele Erfahrungen in der Praxis gesammelt haben) Wissenschaftlern, die insbesondere bei der Frage nach den Effekten der Kommunikation großen Forschungsbedarf sehen, entgegenhalten: Aber das wisse man doch. Was es denn da noch zu forschen gäbe? Fragt man sie dann nach Antworten, so erhält man in der Tat klare Auskunft. Fragt man dann einen zweiten, ist es ähnlich – nur die Antworten sind andere. Und fragt man weiter, wird das Spektrum der Auskünfte immer breiter und in sich widersprüchlicher. Kurzum: Die Wahrnehmungen und Bewertungen der in der Praxis Agierenden sind sehr unterschiedlich, was geradezu danach ruft, dass diese verschiedenen Sichtweisen einmal fallübergreifend von neutraler, forschender Seite erfasst und untersucht werden. Dabei ist die Forschung gut beraten, wenn sie das im kommunalen Planungs- und Politikalltag gewonnene Wissen umfassend nutzt (vgl. dazu 5).

### 3. Kommunikation ohne Kontext?

Alles Wissen geht vom Diskurs aus, aber wo geht es hin?

Mit dem »communicative turn« in der Planungstheorie trat an die Stelle des Paradigmas der »instrumentellen Rationalität« die Vorstellung, dass Kommunikation zur Bewältigung von Planungsaufgaben unerlässlich sei: Jeder Schritt der Planungsprozesse bedürfe der Verständigung unter den Beteiligten – von der Situationsanalyse über die Beantwortung der Frage, was das Problem sei und wie die Aufgabe zu definieren ist, bis hin zur Bestimmung der Ziele und der zu ihrer Erreichung sinnvollen Wege.

Die Begründer dieses Paradigmawechsels in der Planungstheorie gingen davon aus, dass das bis dato vorherrschende, so genannte rationale Planungsmodell keine angemessene

ne Beschreibung der Planungsrealität liefert: »The linear, stepwise process, assumed by the model of instrumental rationality, where policymakers set goals and ask questions, and experts and planners answer them, simply did not apply«<sup>11</sup>. Zentraler aber war, dass sie – in Anlehnung an Jürgen Habermas – einen anderen Rationalitätsbegriff in die Planungsdiskussion einführen: »Habermas argues that ... we should shift perspective from an individualised, subject-object conception of reason, to reasoning formed within intersubjective communication«<sup>12</sup>. Wissen werde, so das zentrale Argument, sozial erzeugt und erst als solches für Planen und Handeln relevant. Dabei sei auch das Wissen der Laien von Bedeutung: »The study of practice shows that what ordinary people know is at least as relevant as what is found through systematic professional inquiry ...«. In jüngerer Zeit ist diese Feststellung noch einmal im Rahmen von Evaluationen partizipativer Verfahren bekräftigt worden: »... we should be rather optimistic about the quality of stakeholder-based decisions.«<sup>13</sup>

Das alles sind bekannte und oft nachzulesende Argumentationen auf dem Weg des »communicative turn«. Und es ist an dieser Stelle auch nicht möglich und notwendig, die vielen Weggabelungen bei der Entwicklung dieses theoretischen Konzeptes (die u.a. auch zu einer Relativierung der Habermas'schen Ausgangspunkte und zu einer stärkeren Berücksichtigung von Kontextkomponenten führten) nachzuzeichnen. Festzuhalten ist hier lediglich, dass mit dieser theoretischen Neuorientierung nachhaltig Abschied von der Vorstellung genommen wurde, Planungsprozesse seien als allein sachrationale Vorgänge zu verstehen und von wenigen Fachleuten zu gestalten. An die Stelle dieses alten Bildes trat das von der sozialen (intersubjektiven) Erzeugung des Wissens, von der Notwendigkeit des Dialogs.

Diese Erkenntnis blieb nicht auf die angelsächsische Diskussion beschränkt. In Europa kam man zur gleichen Zeit zu vergleichbaren Erkenntnissen. So formulierte etwa Donald Keller: »Es ist nicht unsere Aufgabe als Planerinnen und Planer, die sachlich oder politisch »richtige« Lösung zu erfinden, sondern wir müssen uns für eine politische Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen einsetzen«<sup>14</sup>.

Kellers Argumentation verweist zurück auf Horst Rittel. Der hatte schon in den 70er Jahren darauf hingewiesen, dass die Probleme raumbezogener Planung der Verständigung

gung darüber bedürfen, was das Problem ist, welcher Art die Lösungswege sind und was gute oder schlechte Lösungen sein könnten. Daher bezeichnete man Rittels Überlegungen auch als »argumentatives Modell«: Der Prozess lebt vom Austausch der Informationen bzw. Argumente. Und: Die Organisation dieses Prozesses, das Ermitteln, Vermitteln, Austauschen und Verständigen ist ein wesentlicher Teil planerischer Arbeit.<sup>15</sup>

Ob nun Rittel oder Habermas als Urväter der kommunikativen Wende anzusehen sind, ist hier unerheblich. Wesentlich bleibt die zentrale Folgerung, die in der planungstheoretischen Diskussion aus deren Werken gezogen wurde: Aufgaben und Lösungswege der Stadtplanung und -politik bedürfen der Kommunikation, des Austausches, der Verständigung.

In der praktischen Umsetzung solcher Überlegungen in die Sphären der Stadtentwicklung und Stadtplanung ist anfänglich ein bipolares Bild der notwendigen Kommunikation gezeichnet worden: Hier die planenden Fachleute (in der Verwaltung, ggf. die lokale Politik einbeziehend), dort die Öffentlichkeit. Es zeigte sich aber, dass ein weitaus größeres Maß an Differenzierung notwendig ist, um zu einer sinnvollen Abbildung und Einbindung der verschiedenen Akteure zu kommen. So wurde mit Blick auf Rolle und Durchsetzungsmacht der »Bürger« in Sanierungsverfahren vorgeschlagen, zumindest zwischen »Betroffenen« und »Interessierten« zu unterscheiden. Immer wieder macht(e) zudem die Stadtsoziologie auf die sehr selektive Mitwirkung verschiedener Gruppen an Beteiligungsprozessen aufmerksam.<sup>16</sup> Und mit Blick auf den im Baugesetzbuch verwendeten Begriff der »Öffentlichkeitsbeteiligung« wurde ebenfalls mehrfach darauf verwiesen, dass man zutreffender den Plural verwenden und von (multiplen) Öffentlichkeiten sprechen sollte.<sup>17</sup> Kurzum: Das Handeln vieler Akteure prägt die Stadtentwicklung, Diskurse in diesem Kontext sind daher »multi-lateral«, finden zwischen einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedliche Weise in verschiedenen Kontexten statt. Traditionelle Bürgerbeteiligung ist ein Element in dieser Kommunikationsvielfalt.

Eine derart differenzierte Sichtweise entspricht auch der »Governance-Perspektive«, also den heutigen politikwissenschaftlichen Zugängen zur Vielfalt der Wege, auf denen Individuen, Gruppen und Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Für

die Analyse und Gestaltung von Kommunikationsprozessen folgt aus alledem: Es gilt, akteursspezifisch wahrzunehmen und zu handeln. Gefordert ist, wie bereits eingangs angedeutet, ein »stakeholder based approach«.<sup>18</sup>

Diese wenigen Stichworte zu einer komplexen Theorieentwicklung mögen immerhin zeigen: Notwendigkeit und Potentiale des Diskurses sind in der Theorie gut begründet. Auch für die Ausgestaltung der Verständigungsprozesse gibt es aus den Theoriebausteinen ableitbare Hinweise. Aber: Was sagt die Theorie über die Verwendung des sozial erzeugten Wissens? Wohin führen die Diskurse? Was wird aus ihren Ergebnissen? Welche Wirkungen gehen von ihnen aus?

Auf den ersten Blick scheinen die »argumentativen« oder »kommunikativen Modelle« der Planungstheorie mit ihren Vorgängern aus dem Lager der »instrumentellen Rationalität« eines gemeinsam zu haben: Beide handeln nur vom Planen, von der Erzeugung planungsrelevanten Wissens. Was aber damit geschieht, ob und wie das so erarbeitete Wissen Eingang in den Plan findet und was dieser im Raum bewirkt – das scheint jenseits des Modell-Horizonts zu liegen.

Das lässt an Bertolt Brecht denken, der einmal das Postulat<sup>19</sup> »Alle Macht geht vom Volke aus« durch die lakonische Frage ergänzte: »...aber wo geht sie hin?«. Die Schlaglichter zu Entstehung und Bedeutung des argumentativen Modells legen eine analoge Formulierung nahe: Wenn das Wissen von den Diskursen ausgeht – wo geht es hin? Was wird aus ihm im weiteren Prozess des Planens, Entscheidens, Entwickelns?

Die kommunikative Wende war sozusagen »wirkungsblind«. Es wurde lediglich impliziert, dass sich mit der Veränderung der Wissensherzeugung auch die Verwendung dieses Wissens ändere.

Eine solche Sichtweise war möglich, weil anfänglich der gesellschaftliche Kontext, in dem die kommunikativen Prozesse ablaufen, weitgehend ausgeblendet wurde. Diese Begrenzung hat dann allerdings verschiedene Autoren zur Kritik veranlasst. Sie wiesen unter anderem darauf hin, dass in Stadtpolitik und -planung nicht nur die sanfte Kraft diskursiver Rationalität wirkt, sondern viele andere, oft sehr viel »härtere« Einflussfaktoren zum Ausdruck kommen. John Friedmann hat diese Faktoren »city-forming processes« genannt<sup>20</sup> – und meinte damit politische, ge-

sellschaftliche und vor allem ökonomische Rahmenbedingungen, die im engen Wechselspiel Stadtentwicklungen prägen. Lokal wird das sowohl in so genannten »Sachzwängen« sichtbar wie auch in der mehr oder minder verdeckten Durchsetzungskraft machtvoller Einzelinteressen oder Interessenkoalitionen.

<sup>21</sup>

Wie aber verändert sich Kommunikation in diesen Kräftefeldern? Und wie wirken sie auf die Ergebnisse der Verständigungsprozesse und ihre Verwendung in den Prozessen der Stadtplanung und -entwicklung ein? Gibt es dazu Erkenntnisse der empirisch orientierten Stadtforschung?

#### 4. Wissensstand. Viele

Forschungsbemühungen, aber noch wenige Ergebnisse – insbesondere im Handlungsfeld Stadtentwicklung

Wer im internationalen Forschungsumfeld nach Studien zu den Wirkungen von Kommunikationsprozessen im Stadtentwicklungskontext fragt, wird nicht fündig. Man muss die Thematik schon deutlich auf deliberative Verfahren zuspitzen und zugleich die Politikfelder erweitern, um zu Ergebnissen zu kommen. Aber auch die sind nicht reichlich. Das stellte auch ein kanadisches Autorenteam, das sehr umfassend englisch- und französischsprachige Forschungsarbeiten in einem weiten thematischen Spektrum (das von der Kriminalprävention über die Gesundheitspolitik bis zur Umweltpolitik reicht) sichtet, bereits vor mehr als zehn Jahren fest: »Despite a multy-disciplinary literature that has been established from numerous policy sectors, the evaluative component of the empirical literature is sparse, with only a few studies undertaking any systematic or rigorous evaluation of deliberative methods using explicit criteria.«<sup>22</sup>

Wirkungsstudien deliberativer bzw. allgemeiner: partizipativer Prozesse an sich sind schon rar, solche zu den inhaltlichen Wirkungen aber praktisch nicht vorhanden. Fast immer ist der Blick auf die Verfahren selbst gerichtet, welchen inhaltlichen Ertrag sie bringen, bleibt bislang, unseres Wissens nach, weitgehend ungefragt und unerforscht.

Entsprechend fordern Abelson u.a. die verstärkte Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Wirkungen und deren Rückmeldung an die Beteiligten (auf dass sie vom Nutzen ihrer Beteiligung erfahren): »...the extent to which public input was incorporated into the final decisions; the extent to which consensus was

achieved; how well final decisions were communicated to the public; and how well the decision-making authority responded to the input provided«. Letztlich, so die Autorin, gehe es bei der Untersuchung inhaltlicher Wirkungen darum, ob Beteiligung ertragreich sei, ob man von »Meaningful public involvement«<sup>23</sup> sprechen könne.

»Despite its breadth, the empirical study of deliberation is not very rich or deep«. <sup>24</sup> Feststellungen wie diese sind in internationalen Überblicksstudien zum Stand der Forschung oft zu lesen – und wurden in ähnlicher Form und vor anderen Hintergründen auch für den deutschen Sprachraum getroffen. <sup>25</sup> Insbesondere in den Politikwissenschaften, in denen die »deliberative Demokratietheorie« in den letzten zwei Jahrzehnten eine Schlüsselstellung eingenommen hat, ist eine erhebliche Intensivierung empirischer Arbeit zu beobachten: Öffentliche Erörterungen im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse werden – mal unter Laborbedingungen, mal als »real world deliberation« – beobachtet und analysiert. Bemerkenswert und für unsre Überlegungen bedeutsam ist hier, dass nicht nur die Verfahren selbst, sondern ausdrücklich auch ihre Ergebnisse (etwa: eine »bessere« politische Entscheidung) von Interesse sein sollen.

Allerdings scheint sich an der Ausgangsfeststellung noch nichts wesentliches geändert zu haben. Der Forschungsstand ist immer noch »kleinteilig und der Erkenntnisgewinn aufgrund sehr heterogener Forschungsdesigns selten kumulativ« stellen etwa Gary S. Schaal und Claudia Ritzi fest. <sup>26</sup> Zugleich ist das Versprechen, stärker die »Output-Seite« der Prozesse in den Blick zu nehmen, offensichtlich noch nicht eingelöst: Die große Mehrheit der empirischen Deliberationsstudien bleibt (wie schon die der partizipativen Demokratieforschung) der Analyse von Verfahren verpflichtet – und untersucht etwa, ob dort den Regeln der Deliberation folgend auch tatsächlich »argumentiert« wird oder ob, wie und warum einzelne Gruppen inkludiert oder exkludiert werden. Dabei ist es schon erstaunlich, dass z.T. Erkenntnisse erzeugt werden, die bereits seit den frühen Tagen der kritischen Partizipationsdiskussion bekannt sind. Etwa, dass gängige Beteiligungsformen gesellschaftlich ohnehin benachteiligte Gruppen, die nicht über die Sprachgewandtheit und das intellektuelle Niveau der Mittelschichten verfügen, ein weiteres mal benachteiligen. <sup>27</sup>

Es ist aber nicht nur der Forschungsstand, der die empirischen Studien zur Delibera-

tionsforschung derzeit noch nicht für die Kommunikationsprozesse im Stadtentwicklungskontext fruchtbar werden lässt. Es sind auch die normativen Implikationen dieser Theorie, die nicht so recht zum komplexen Interessen- und Handlungsgemenge städtischer Prozesse passen. Letztlich lassen sich mit dieser Theorie die Wirklichkeiten einer Stadtentwicklung, die nur in Teilbereichen überhaupt demokratischer Kontrolle unterliegt und ganz wesentlich von den Aktivitäten vieler unterschiedlicher Akteure geprägt wird, nicht angemessen abbilden.

Diesseits solcher großen Theoriegebäude (und ihrer empirisch für den Planungszusammenhang noch nicht ergiebigen Ansätze) gibt es jedoch verschiedene kleinere Zugänge, die im weiteren Umfeld der Stadtforschung entstanden, etwa:

Nähert man sich der Bestimmung des Forschungsstandes von einer anderen Seite und fragt nach der Evaluierung von Prozessen der Stadtentwicklung (mit besonderem Augenmerk auf deren kommunikative Komponenten) stößt man zunächst auf die frühen Untersuchungen von Heidede Becker u.a.<sup>28</sup> zu den Folgen von Sanierungseingriffen in Berliner Stadtquartiere und die grundlegenden methodischen Arbeiten von Hellstern & Wollmann.<sup>29</sup> Besonders das Programm Soziale Stadt aber auch Handlungsansätze wie die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung und spezielle Themen der Landschafts- und Umweltentwicklung waren und sind, wie z.B. der Sammelband von Rolfes & Weith<sup>30</sup> zeigt, Gegenstand der Diskussion. Auch Kommunen gehen dazu über, eigene Planungsbemühungen rückblickend auszuwerten und weiter zu entwickeln – wie etwa München mit dem langfristig angelegten Stadtentwicklungsprozess »Perspektive München«, der evaluiert und reformuliert wurde.<sup>31</sup>

Die Gestaltung der Verfahren, insbesondere das Zusammenwirken der Akteure und die Mitwirkung unterschiedlicher Beteiligter an den Prozessen der Meinungsbildung blieben dabei aber weitgehend unberücksichtigt. Und so kommen Überblicksartikel zu ähnlichen Folgerungen, wie sie zuvor schon bezogen auf die thematisch weiter gefasste internationale Diskussion zu lesen waren: »Obwohl die diskursiven dialogischen Instrumente verstärkt implementiert werden, wurde die Evaluation dieser Beteiligungsinstrumente vernachlässigt.«<sup>32</sup> Das führt im Ergebnis dazu, dass sehr viel über Beteiligung publiziert wurde und wird, Erfahrungen und Erkenntnisse aus der

Praxis, wie sie durch Wirkungsforschung zu gewinnen wären, aber nicht in diese konzeptionelle oder theoretische Literatur Eingang finden.<sup>33</sup>

Das heißt aber nicht, dass es überhaupt keine Auseinandersetzung mit partizipativen Verfahren gäbe. Zu erwähnen sind hier zunächst:

1. Systematische Auswertungen von Erfahrungen: Einige der Methoden- und Beispielsammlungen, die seit etwa 1995 erschienen sind, beinhalten sowohl Einschätzungen zur Anwendung der einzelnen vorgestellten Verfahren wie auch (zum Teil) Querschnittsauswertungen mit Folgerungen.<sup>34</sup> In jüngster Zeit gehen auch größere Kommunen dazu über, ihre eigenen Erfahrungen zusammenzustellen, auszuwerten und Folgerungen für die weitere Praxis zu ziehen.<sup>35</sup> Eher unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten findet sich eine Methodendiskussion bei Kersting, deren empirische Bezüge aber punktuell bleiben.<sup>36</sup> Keine dieser Untersuchungen erhebt aber den Anspruch, eine systematische, empirisch fundierte Wirkungsanalyse solcher Verfahren im Planungskontext darzustellen.

2. Die Gesamtheit bürgerorientierten Handelns der Kommunen wurde in einem – bislang leider rudimentär gebliebenen – Forschungsfeld in den Blick genommen, um »Demokratiebilanzen« zu erarbeiten. Dieses Konzept einer Wirkungsanalyse wurde insbesondere durch Beiträge von Adrian Reinert von Schweden nach Deutschland eingeführt und in der Folge im Kontext des »CIVITAS Netzwerkes bürgerorientierter Kommunen in Deutschland« von Gemeinden wie Weyarn, Viernheim, Leipzig u.a. erprobt.<sup>37</sup>

3. Mobilisierungs- und Partizipationsbemühungen im Kontext der Quartiersentwicklung wurden in den vergangenen Jahren sporadisch evaluiert. Ein Beispiel: Die Auswertung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersentwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Bürgerinnen und Bürgern mit migrantischer Herkunft.<sup>38</sup> Hier werden Wirkungen nicht direkt abgebildet, aber die Ergebnisse verweisen auf einige Erfolgs- und Misserfolgskriterien (Klärung der Ziele, Beteiligungsbereitschaft steigt bei konkreten, zeitlich überschaubaren Angeboten, hoher Personalaufwand für Mobilisierung);

4. Eine inhaltlich vergleichbar angelegte Studie, die allerdings ausdrücklich Wirkungen

zum Gegenstand hatte, wurde in Hannover vom Bürgerbüro Stadtentwicklung (2008)<sup>39</sup> durchgeführt. Hier stand die nachhaltige Aktivierung von lokalen Netzwerken durch integrierte Stadtteilarbeit im Vordergrund. Gefragt wurde u.a., welche Gruppen von dem Aktivierungsprozess erreicht wurden, wie dauerhaft die ausgelösten Arbeitsprozesse waren und in welchem Verhältnis das Ergebnis zum Mitteleinsatz stand.

5. Zurück nach Berlin: In drei Fallgebieten untersuchte dort Carolin Schröder (2010)<sup>40</sup> die »Perspektiven verschiedener Akteure auf Beteiligung«. Über Wirkungen der Verfahren erfährt man hier noch wenig, deutlich aber wird die unterschiedliche Sicht und Erwartungshaltung der Beteiligten, womit insbesondere die oben angesprochene Notwendigkeit zur multiperspektivischen Untersuchung unterstrichen wird.

6. Explizit inhaltliche Wirkungen der Teilhabe im Kontext räumlicher Planungen hat die Analyse von Maren Regener (2009)<sup>41</sup> zum Gegenstand. Sie untersuchte den Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung im Rahmen von Bebauungsplanverfahren und konnte deutlich machen, dass durchaus inhaltliche Wirkungen in nennenswertem Umfang sowohl durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch durch die Mitwirkung von Umweltverbänden festzustellen sind. Bezüge zur Art der Verfahren oder dem Kontexten der jeweiligen Fälle werden jedoch nicht hergestellt.

7. Die Gesamtheit des Beteiligungshandelns eines Bau- und Planungsreferates wurde in einer Studie in Regensburg untersucht, um gemeinsam mit Beteiligten Stärken und Schwächen der Verfahren zu ermitteln.<sup>42</sup> Neben einer grundsätzlichen Wertschätzung des Engagements und Bemühens um Beteiligung zeigten sich – von einigen Verfahrens-Defiziten abgesehen – vor allem zwei Schwächen: Die Einbindung der Politik/Verwaltung und die fehlende Umsetzung des Erarbeiteten. Aus der Sicht der Beteiligten waren zu wenig Ergebnisse erkennbar.

8. Erste Sondierungen im benachbarten Ausland (Niederlande) machten deutlich, dass es dort (wenn auch überwiegend unveröffentlichte) Studien gibt, die etwa wie die Regensburg-Untersuchung die Gesamtheit der Beteiligungsaktivitäten – zum Beispiel in Alpen aan den Rijn<sup>43</sup> – oder die Suche nach Wirkun-

gen einzelner Prozesse – zum Beispiel der Strukturplanung Bedum/Onderdendam,<sup>44</sup> – zum Gegenstand haben. Dabei werden prozessuale (Verlängerung des Verfahrens) und inhaltliche Effekte erkennbar, aber in beiden Fällen aus Sicht der Beteiligten beklagt, dass Ergebnisse der Kommunikation in zu geringem Umfang sichtbar wurden. Auch lassen sich Hinweise auf Kontextbedingungen (inhaltlicher Gestaltungsspielraum, Beteiligtenkreis zu eng etc.) ablesen. Beides führt zu Folgerungen, die allerdings nicht neu sind: etwa Offenheit über die mögliche inhaltliche Reichweite der Kommunikation (was kann noch entschieden werden?) und Transparenz im Umgang mit Anregungen.

9. Eingangs wurde festgestellt, dass in der Fachliteratur viele Positivvermutungen über Wirkungen insbesondere von Beteiligungsverfahren geäußert wurden. Von Untersuchungen zur Überprüfung dieser Vermutungen ist nur wenig bekannt. Immerhin gibt es erste Hinweise auf mögliche negative Effekte (oder Nebenwirkungen). So wurde in einer Untersuchung zu direktdemokratischen Verfahren deutlich, dass diese nicht zwangsläufig dazu führen, dass das Vertrauen in die Demokratie bei den Beteiligten gesteigert wird: »Direct democracy restores citizens' faith in themselves but not in their elected officials; indeed, it may well promote citizens' sense that they have successfully circumvented their elected representatives«.<sup>45</sup>

Das weist auch Bezüge zu planungspraktischen Erfahrungen auf: Gelingende Verständigungsprozesse können von den Beteiligten als »Ausnahme von der Regel« (eines ansonsten intransparenten Entscheidungsapparates) verstanden werden.

10. Erst mit neuesten Untersuchungen werden die Aussagen dichter. Das gilt für positive Befunde ebenso wie für kritische Hinweise. Die Beiträge in dieser Ausgabe von pnd|online vermitteln einen Eindruck von Breite und Vielfalt dieses Spektrums.<sup>46</sup>

Der neue Schub zur Auseinandersetzung mit partizipativen Prozessen geht insbesondere von der Transformationsforschung im Kontext von Energiewende und Klimapolitik aus – befördert unter anderem durch einen eigenen Schwerpunkt im Bundesforschungsministerium.<sup>47</sup> Auch hier werden wieder hoch gesteckte Erwartungen an die (potentiellen) Wirkungen partizipativer Prozesse formuliert und viele Ratschläge zur Gestaltung von Prozessen gegeben. Aber auch hier sind Analysen

der tatsächlichen Wirkungen noch rar. Aber es gibt erste Schlaglichter. Neben den Beiträgen von Kamlage, Kubitschek und Cimander u.a. in dieser Ausgabe ist etwa ein Aufsatz von Cordula Kropp zu nennen. Sie stellt nach dem Besuch einer Bürgerbeteiligung zum Klimawandel (in der, wie es scheint, elementare Anforderungen an sinnvolle Kommunikation missachtet wurden, fest: »Es ist eine Veranstaltung der Belehrung, nicht der Beteiligung, wie ich sie in den letzten Jahren vielfach beobachtet habe. ... Diese Bürgerwerkstatt hängt wie viele vollmundig als Bürgerdialog, Bürgerwerkstatt oder Konsensus-Konferenz angekündigte Verfahren offensichtlich in der Luft: Die Beteiligung hat keinen Bezugsraum – und bleibt damit von vornherein gegenstandsleer«<sup>48</sup>.

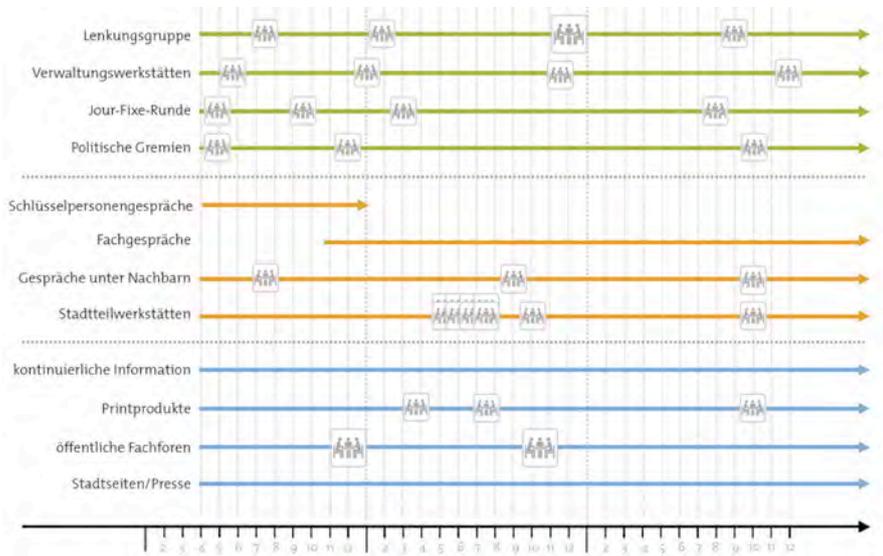


Abb. 2. Multilaterale Kommunikation in der Praxis: hier Masterplan Aachen\*2030 (BKR/netzwerk@pt)

Über diese Momentaufnahme hinaus gibt es, so Kropp, weitere Untersuchungen, die nahelegen, »dass die erhofften Resultate partizipativer Planungsprozesse in vielen Fällen ausbleiben. Es lassen sich Studien finden, denen zufolge die Informationsgewinne und Lernprozesse, die mit Beteiligungsverfahren angestrebt werden, eher selten eintreten (Geißel 2008) und die ›Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sogar zu einer Abschwächung von Umweltschutzziele‹ (Böhm 2011, S. 615) führen kann.«<sup>49</sup>

Das alles sind nur Splitter, die noch keinerlei Gesamtbild ergeben. Immerhin wird deutlich: Die Frage nach der Substanz der Kommunikation (Gegenstand, Reichweite und Relevanz), nach nachhaltig wirksamen Veränderungen, die die Erörterungen bewirken (seien sie inhaltlich oder prozessual), und nach den Voraussetzungen, unter denen dies

geschieht, ist wesentlich – aber im Wesentlichen noch unbeantwortet.

Bezogen auf das Handlungsfeld Stadt- und Quartiersentwicklung fallen darüber hinaus drei große Forschungslücken auf:

- In der Forschung herrscht noch das Bild eines Gegenübers von »Stadt« und »Bürgern« vor: Dialoge werden zumeist in diesem bilateralen Schema beschrieben. Das aber entspricht nicht mehr dem Stand der Praxis: Ob es um Handlungsansätze in benachteiligten Quartieren, um Stadtteilentwicklungskonzepte oder um großmaßstäbliche Masterpläne geht – in allen diesen Prozessen ist man heute (vielerorts, nicht überall) bemüht, ein breites Spektrum von Akteuren einzubinden, ihr Wissen zu nutzen, ihre Interessen sichtbar zu machen, ihre eigenen Handlungspotenziale zu aktivieren. Planungsbezogene Kommunikation ist also multilateral geworden und versucht auch innerhalb der verschiedenen Akteursgruppen zu differenzieren.<sup>50</sup> Dies geschieht in z.T. aufwändigen und ausdifferenzierten, zielgruppenorientierten Verfahren (ein Beispiel wird in Abb. 3, S. 11 dargestellt). Was sie tatsächlich bewirken, bleibt eine (noch) offene Frage.

- Die Inhalte der Prozesse werden nur in Ausnahmefällen zum Teil der Untersuchung. So bleibt zumeist unklar, was genau in Rede stand, welche Handlungsspielräume von der Sache her gegeben waren und was mithin die Mitwirkung überhaupt hätte bewirken können. Gerade hier aber läge eine Domäne der raumwissenschaftlich orientierten Stadtforschung. Gerade hier könnte doch sehr konkret werden, welche Einflüsse zu welchen Veränderungen im Raum geführt haben. Es ließe sich etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, anhand neuerer Siedlungsprojekte, die unter intensiver Mitwirkung der späteren Nutzer entstanden, deren Einfluss auf Siedlungs- und Baustruktur, auf Gestaltung und Nutzung etc. durchaus nachzeichnen. Entsprechende Versuche stehen noch aus.

- Dass die Theorie kommunikativer Prozesse anfänglich »kontextblind« war, wurde schon betont. Das hat nachhaltige Wirkung auch auf die empirische Forschung gehabt. Denn auch dort wurden und werden die Rahmenbedingungen und von Außen auf die Prozesse einwirkenden Faktoren nur sehr selten thematisiert. Die Wirkungen der oben angesprochenen »Kräftefelder«, in den sich Stadtentwicklung (und die Diskurse über sie) vollzieht, blieben bislang weitgehend unbeachtet. Für die Stadtforschung eröffnet sich hier ein weites Feld: von den rechtlichen und

finanziellen Rahmenbedingungen bis hin zu den akteursspezifischen Einflüssen.

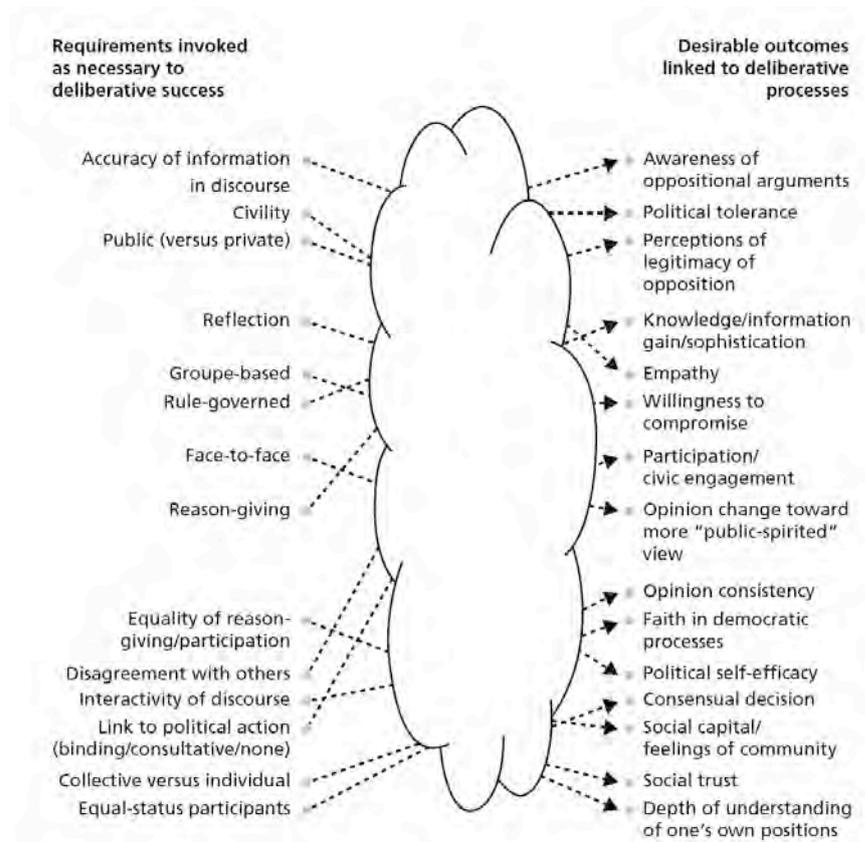
Damit wurde erneut der Blick auch auf die Theorie gelenkt: Zwar wurde hier vor allem nach empirischen Befunden gefragt. Aber die speisen sich ja auch aus einer theoriegeleiteten Hypothesenentwicklung. Daher seien hier abschließend zwei Beispiele für theoretische Überlegungen benannt, die interessante Anregungen für empirische Überprüfungen beinhalten:

■ Nicole Saam<sup>51</sup> fragt explizit nach Wirkungen von partizipativen Verfahren und stellt fest, dass diese aus systemtheoretischer Sicht in der Unterhöhlung ihrer Grundlagen bestehen. Sie gehört damit zu den wenigen Autorinnen und Autoren, die zumindest in Thesenform mögliche negative Wirkungen von Teilhabeprozessen thematisieren. Zur Begründung stützt sie sich auf »Luhmanns Unmöglichkeitstheorem«, das wie folgt lautet: »Jede Partizipation von Bürgern im politischen System ..., die nachhaltig sein will, untergräbt ... mittelfristig entweder die Motivation der Politiker in der repräsentativen Demokratie – und damit die Grundlage der repräsentativen Demokratie – oder aber die Motivation von Bürgern an partizipativen Verfahren dauerhaft bzw. wiederholt teilzunehmen.«<sup>52</sup> Mit Blick auf die Praxis, in der ja nun durchaus auch positive nachhaltige Effekte zu beobachten sind, schwächt sie diese These ab in: »Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass transformative Verfahren politischer Partizipation nachhaltig sind, ist gering« und fordert zur empirischen Überprüfung auf. Dabei weist sie, wie viele bereits zitierte Autoren auch, darauf hin, dass »wir ... mehr über die spezifischen politischen Kontexte wissen (müssen), in denen diese Verfahren tatsächlich erfolgreich sind« und dass dazu »nicht nur das partizipative Verfahren selbst, sondern auch der daran anschließende politische Entscheidungsprozess zu untersuchen« ist.

■ Dirk Baecker, thematisiert den »Kontext der Kommunikation« und stellt unter anderem fest: »Das wesentliche Motiv, das die Selbstreferenz der Kommunikation zu unterbrechen, anzureichern und dadurch zu bestätigen vermag, ist der Verweis jeder Kommunikation auf einen Kontext, in dem sie sich abspielt und ohne den sie weder zu generieren noch zu verstehen ist.«<sup>53</sup> Dieser Kontext ist nun, und das erscheint auf den ersten Blick verwirrend, zu Teilen auch die Kommunikation selbst. Um wieder Baecker zu zitieren: »Kommunikation... kommt nur

zustande, wenn sie auf sich selbst zurückgreifen kann.«<sup>54</sup>

Ähnliches meint Carola Scholz, wenn sie eine »Vertrauensbasis zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung« als Voraussetzung für mehr Bürgerengagement ansieht und unter Bezug auf Putnams Überlegungen zum »Sozialen Kapital« feststellt, dass Bürgergesellschaft am ehesten dort entsteht, wo »soziale Beziehungen ... und ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren gewachsen sind.«<sup>55</sup>



Beide Überlegungen unterstreichen auch die Notwendigkeit, dem Kontext als erklärende Variable für die Wirkung von Mitwirkungsprozessen große Bedeutung beizumessen und regen zugleich zur Bildung interessanter Hypothesen an.

### 5. Gründe und Hintergründe. Methodische Probleme und andere Ursachen für den lückenhaften Wissensstand

Auf die Frage, warum der Zustand der Forschung zu nachhaltigen Effekten der Dialoge und Diskurse so gering ist, gibt die Literatur eine deutliche Antwort: Die methodischen Herausforderungen sind enorm. Dies wird

Abb. 3 Abhängige und unabhängige Variablen in der empirischen Deliberationsforschung (Diana Carole Mutz (2008): Is Deliberative Theory a Falsifiable Theory? In: Annual Review of Political Sciences 11. Jg., S. 530) Zu beachten ist, dass hier noch keine Kontextvariablen berücksichtigt sind.

häufig mit den besonderen Schwierigkeiten der Erfassung von Wirkungen und ihren Ursachen erklärt:<sup>56</sup> Welche Wirkungen sind gemeint – solche die sich in den Inhalten der Programme, die beraten wurden, niederschlagen, solche, die in politische Entscheidungen umgemünzt werden, solche die im Raum oder im Verhalten der Akteure sichtbar werden? Anhand welcher Informationen werden die Wirkungen festgestellt, wie oder woran lassen sie sich messen? Wie weit reicht der zu betrachtende Wirkungszeitraum? Vor allem aber: Welchen Ursachen sind die Wirkungen zuzuordnen? Sind spezifische Merkmale des Kommunikationsprozesses ursächlich? Lassen sich einzelne Akteursgruppen als Auslöser identifizieren? Waren eventuell nicht die beobachteten Kommunikationen entscheidend, sondern Impulse aus dem Umfeld? Ist der Kontext möglicherweise entscheidender als der Prozess selbst? Und, um die Verwirrung vollständig zu machen: Hat die Kommunikation in Bereichen Veränderungen ausgelöst, um die es gar nicht ging, gab es Nebenwirkungen etc.?

Eine solche Auflistung macht sehr deutlich, wie schwierig es ist, Ursachen-Wirkungsrelationen zumal in den Kommunikationsprozessen der Stadtentwicklung aufzuspüren – von Augenfälligkeiten einmal abgesehen.<sup>57</sup> Das gilt umso mehr, je weniger greifbar die Effekte sind. Vertrauen, politisches Klima etc. sind nicht nur schwer zu fassen, sondern noch schwieriger einzelnen Ursachen zuzurechnen. Daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen (s.u.)

In jedem Fall aber bedürfen solche Analysen eines komplexen Methodenmixes – Abelson & Gauvin erwähnen »interviews, surveys, documentation and observation«<sup>58</sup> –, der auch einen ausreichend langen Zeitraum nach Abschluss der eigentlichen Kommunikationsprozesse umfassen muss.

Aber es sind nicht allein diese methodischen Probleme, die die blinden Flecken der Forschung in Sachen »Wirkung der Kommunikation« erzeugt haben. Wieder einmal ist an dieser Stelle eine Hypothese Gunnar Myrdals bedeutsam. Sie lautet. »Wir stoßen fast niemals zufällig auf eine Lücke in unserem Wissen. Nichtwissen ist, wie Wissen, immer zielgerichtet.«<sup>59</sup>

Auch im hier untersuchten Forschungsfeld gibt es gute Gründe dafür, dass Myrdals Vermutung zutrifft. Denn: Wer hätte ein Interesse an einer wissenschaftlichen fundierten Aussage, die da lauten könnte »Viel Lärm um nichts«, es wurde viel kommuniziert, aber

das blieb Selbstzweck. Welche Bundeskanzlerin ließe sich gern Gleiches von ihrem groß angelegten Dialog mit dem Volk sagen? Welcher Dezernent möchte sich gern nachweisen lassen, dass die hohe fünfstellige Summe für einen umfassenden Beteiligungsprozess zu keinem vorzeigbaren Ertrag führte. Solche Ergebnisse können immerhin nicht ausgeschlossen werden (vgl 2). Und sie sind sicher nicht erwünscht.

Ähnliche Überlegungen wurden und werden auch im Zusammenhang mit Evaluierungen angestellt (vgl. den Beitrag von Oliver Kuklinski in dieser Ausgabe). Auch dort gibt es oft kein »intrinsisches Interesse« der Programm- bzw. Planverantwortlichen Erfolg oder Nicht-Erfolg des eigenen Handelns nachzuweisen, weil das Risiko, eine eventuelle Unterschreitung der gesetzten Ziele könnte dabei sichtbar werden, nicht auszuschließen ist.

Und so bleibt es im Kommunikationskontext gern bei kurzen Selbstevaluierungen am Schluss von Veranstaltungen (die oft euphorisch sind) und – so die Medienvertreter es wollen – positiven Presseberichten. Alles andere ist nicht wirklich erwünscht.

Zudem bedarf ein ernsthafter Nachweis von Resultaten eines tiefen Einstiegs ins Material – und kaum jemand in der Praxis hat Interesse, sich derart in die Karten schauen zu lassen. Das Gleiche gilt für Interviews in einem möglicherweise sensiblen Akteursfeld. Auch das verbittet man sich gern. Es müssen also schon besondere Voraussetzungen geschaffen werden, wenn die Prozesse »von Innen« untersucht und beschrieben werden sollen. Dazu gehört insbesondere die »Mitwirkung der Forscher im Feld«. Das allerdings impliziert methodische Herausforderungen, die für die Stadtforschung noch recht ungewohnt zu sein scheinen, in anderen Wissenschaftsdisziplinen (etwa der Ethnologie) aber mit Konzepten der offenen oder verdeckten teilnehmenden Beobachtung aber durchaus seit langem erprobt sind – und inzwischen auch in die Evaluationsforschung Eingang gefunden haben.<sup>60</sup>

Und nicht zuletzt gilt es bis heute in der Fachwelt nicht als »politically correct«, Kommunikation allgemein und Partizipation insbesondere in Publikationen kritisch zu betrachten. Derzeit gelten auch im politischen Raum »Dialog«, »Diskurs«, »Beteiligung« als durchweg positiv besetzte Schlüsselbegriffe hinter die man kein Fragezeichen setzen möchte.

Kurzum: Erst wenn diese Vorbehalte und Widerstände abgebaut würden, wären substantielle Fortschritte zu erwarten.

## 6. Herausforderungen für die Forschung. Anforderungen an nächste Untersuchungsschritte

Wenn aber Vorbehalte und Widerstände abgebaut und die Bereitschaft, sich mit den Effekten eigenen kommunikativen Handelns auseinanderzusetzen, auch in der Praxis gewachsen ist – dann sind aber immer noch große, vor allem methodische Probleme zu bewältigen. Die Beschreibung komplexer kommunikativer Prozesse, die Suche nach dem, was sie an Veränderungen erzeugt haben – oder in umgekehrter Folge: Die Beobachtung von Veränderungen im Prozess und die Suche nach Ursachen – sowie die Einschätzung dieser Veränderungen aus der Perspektive verschiedener Beteiligten stellt große Anforderungen an das Design und die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen.

Das gilt insbesondere dann, wenn man nicht gleichsam unter Laborbedingungen einzelne, kleine Verfahrenselemente für sich betrachtet, sondern den kommunikativen Wirklichkeiten und den zahlreichen Einflussfaktoren in realen Prozessen der Stadt- und Projektentwicklung gerecht werden will.

Verschärft werden diese Herausforderungen noch dadurch, dass raumwissenschaftliche Forschungsansätze in der Regel kein eigenes Methoden-Repertoire entwickeln, sondern dazu auf das Instrumentarium (und dessen theoretische Einbettung) der Nachbardisziplinen, insbesondere der Politik- und Sozialwissenschaften zurückgreifen. Das aber erweist sich in sehr vielen Fällen als wenig geeignet, um den Realitäten räumlicher Entwicklung gerecht zu werden. Wer diesen Anspruch jedoch verfolgt, muss daher die methodischen Standards den besonderen Anforderungen des Gegenstandes anpassen.

Wie ein solches pragmatisches Konzept planungsbezogener Stadtforschung, das zur Beschreibung komplexer kommunikativer Prozesse, zur Suche nach dem, was sie an Veränderungen erzeugt haben und zur Einschätzung dieser Veränderungen aus der Perspektive verschiedener Beteiligten geeignet ist, gestaltet sein könnte, sei hier mit sechs Stichworten skizziert.

1. »Veränderung« statt »Wirkung«: In einem Papier des Centrums für Evaluation wird ein »Konzept für alltagstaugliche

Wirkungsevaluierungen« dargestellt.<sup>61</sup> Darin wird »Wirkung« zunächst mit »Veränderung« übersetzt: »Nach wissenschaftlichem Verständnis sind Wirkungen alle Veränderungen die nach einer Intervention (Maßnahme) auftreten. Hierzu gehören auch nicht erwartete und unerwünschte Wirkungen....«. Wirkungen sind hier zunächst lediglich »Veränderungen eines Zustandes«. Eine solche offenere Formulierung entlastet die hier gemeinten Forschungsbemühungen von dem Anspruch der »klassischen Wirkungsforschung« vorab definierte, klar umgrenzte Ursachen-Wirkungsrelationen zu untersuchen. Dieser Anspruch ist für die Stadtentwicklung unrealistisch und muss, versucht man ihn einzulösen, zu »unterkomplexen« Forschungskonzepten führen, die den Wirklichkeiten multifaktorieller Verursachungen in den realen Prozessen nicht gerecht werden. Wenn hingegen Veränderungen beschrieben werden, dann ist deren Verursachung zunächst noch Gegenstand eines offenen Suchprozesses, bei dem (in diesem Zusammenhang) das besondere Augenmerk auf einzelne kommunikative Elemente des Prozesses gerichtet ist. Im Regelfall wird man dann feststellen, dass diese nicht allein, sondern nur im Zusammenhang mit anderen (im Zeitablauf kumulierenden) Faktoren zu den Veränderungen geführt, genauer: dazu beigetragen haben.

2. Zurück zu den Inhalten...: Die bisherigen Forschungen hatten vorrangig die kommunikativen (partizipativen, deliberativen) Verfahren selbst zum Gegenstand. Das fiel Julia Abelson und ihrer kanadischen Forschergruppe schon 2001 auf und sie forderten eine verstärkte Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Wirkungen und deren Rückmeldung an die Beteiligten (auf dass sie vom Nutzen ihrer Beteiligung erfahren): »...the extent to which public input was incorporated into the final decisions; the extent to which consensus was achieved; how well final decisions were communicated to the public; and how well the decision-making authority responded to the input provided«. <sup>62</sup> Letztlich, so die Autorin, gehe es bei der Untersuchung inhaltlicher Wirkungen darum, ob Beteiligung ertragreich sei, ob man von »Meaningful public involvement« sprechen könne. <sup>63</sup>

3.... und damit zu Plänen, Konzepten, Projekten der Stadt- und Quartiersentwicklung: Die Hinwendung zu den Inhalten liegt insbesondere bei der raumwissenschaftlich fundierten Stadtforschung nahe. Das entspricht ihren Kompetenzen und Erkenntnisinteressen und hat zudem den Vorteil einer deutlicheren Abbildbarkeit sowohl der Gegenstände, auf die sich die Kommunikation richtete, wie der Veränderungen, die sich im Prozess einstellten.<sup>64</sup>

Die Hinwendung zu den Inhalten setzt bei der jeweiligen (Planungs-)Aufgabe an, um die es geht – beginnend mit der Problemdefinition (die sich im Zuge der Kommunikation bereits verändern kann) bis hin zu Plänen, Beschlüssen und tatsächlichen räumlichen Umsetzungen. Ausgehend von den hier zu beobachtenden Veränderungen kann dann – auf der Basis einer möglichst genauen Prozessrekonstruktionen – nach den Impulsen, Akteuren, Kommunikationselementen gefragt werden, von denen die Veränderungen ausgingen.

4. Multiperspektivische Betrachtung...: »The stakeholder concept represents an appreciation that each program affects many groups, which have divergent and even incompatible concerns«. Dies schrieb Carol H. Weiss schon 1983<sup>65</sup> und unterstrich damit, dass die an Dialog-Verfahren Beteiligten unterschiedliche Interessen bzw. Erwartungen haben und aus verschiedenen Perspektiven die Wirkungen ihrer Mitwirkung beurteilen. Hier sind also Differenzierungen notwendig, mit denen Wirkungen nicht aus vermeintlich allgemein gültigen, sondern aus gruppenspezifischen Perspektiven erfasst und analysiert werden.

Dies aufgreifend hat zum Beispiel Webler vier (und in einer anderen Publikation: fünf) unterschiedliche Perspektiven allein aus Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger benannt.<sup>66</sup> Seither ist die Notwendigkeit multiperspektivischer Betrachtung immer wieder unterstrichen worden....

Rowe & Frewer<sup>67</sup> etwa sprechen von »various publics (or stakeholder groups)«, die es zu berücksichtigen gelte. Dabei reicht es aber keinesfalls aus, um noch einmal auf Julia Abelson und Francois-Pierre Gauvin zurück zu kommen, allein deren »Zufriedenheit« mit dem Verfahren abzufragen. Das würde unter Bedingungen freiwilliger Mitwirkung zu einem spezifischen »Bias« zu einer typischen Verzerrung führen, wie man sie auch aus anderen »Zufriedenheits«-Zusammenhängen kennt.<sup>68</sup>

Der Beteiligtenkreis bei Studien zu den Effekten planungsbezogener Kommunikationsprozesse ist also weit zu fassen und zugleich differenziert zu analysieren. Auf diese Weise sollen unterschiedliche Perspektiven auf das Verfahren und seine Ergebnisse sichtbar werden.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass »Partizipation« auf vielen Ebenen in sehr verschiedenen Formen zu unterschiedlichen Themen stattfinden kann. Womit bereits das nächste Stichwort angesprochen ist:

5. ...multilateraler Kommunikation: Wer »nur« die Zukunftswerkstatt untersucht oder die Abfolge von drei Workshops zur Platzumgestaltung u.ä. wird der Wirklichkeit der Kommunikation zur jeweiligen Aufgabe nicht gerecht. Die ist vielfältiger, hat mehr Anlässe und Formen und bezieht unterschiedliche Akteure auf verschiedene Weise ein (z.B. Verwaltungswerkstatt, Schlüsselpersoneninterviews, aufsuchende Beteiligung einzelner Zielgruppen). Das muss als Zusammenhang gesehen und – über einen ausreichend langen Zeitraum – abgebildet werden.

Um inhaltliche Impulse einzelner Beteiligengruppen und ggf. der von ihnen ausgehenden Veränderung in Plan, Konzept und Raum im weiteren Verlauf der Planung und Beschlussfassung zu identifizieren, bedarf es mithin neutral, detailliert und über ausreichend lange Zeiträume dokumentierter Prozesse und ihrer multiperspektivischen Einschätzung – womit einmal mehr die methodischen Anforderungen an diese Forschungen unterstrichen wird.

6. Wissensproduktion im Mode 2: Bei alledem kann und soll es aber nicht um Forschungsprozesse gehen, aus deren Perspektive »die Praxis« lediglich Untersuchungsgegenstand ist. Wie oben (vgl. 2) schon angesprochen gibt es in Bezug auf Effekte und Wirkungsweisen planungsbezogener Kommunikation sehr viel Wissen vor Ort, das sich auf Erfahrungen gründet, die für die Forschung von großer Bedeutung sind. Zudem haben sich die lokalen Kommunikationsprozesse vielfach über das in der Forschung noch gepflegte bilaterale Bild hinaus weiter entwickelt, so dass wissenschaftliche Ansätze hier einiges an Kenntnis der realen Welt nachzuholen haben. Daraus ist zu folgern: Ein stabiler Brückenschlag zwischen Praxis und wissenschaftlichen Bemühungen wäre für beide Seiten von Vorteil. Allerdings nur dann, wenn lokale Erfahrungen nicht lediglich »abgefragt« werden, sondern

wenn ein Dialog »auf Augenhöhe« (um ein Modewort der Kommunikation zu nutzen) entsteht, bei dem beide Seiten zu lernen bereit sind.

Das aber ist für die Stadtforschung nicht neu: Schon bevor der Begriff »Mode 2«<sup>6</sup> geprägt wurde, entstand viel Wissen im Austausch von Forschung und Praxis. Es bietet sich also für die Auseinandersetzung mit kommunikativen Prozessen und den durch sie ausgelösten Veränderungen von Plänen, Konzepten und Projekten an, diese Erfahrungen mit dialogischer Forschung für einen lebendigen Wissenschafts-Praxis-Dialog zu nutzen.

Wenn es ein echter Dialog ist, dann wird nicht nur die Wissenschaft von ihm profitieren. Dann könnten auch für die Praxis wichtige Impulse entstehen. Denn Antworten auf die Frage nach den – positiven wie negativen – Veränderungen, die von kommunikativen Prozessen ausgehen (können) sind für alle, die sich in der Praxis der Stadt- und Quartiersentwicklung engagieren, wichtig: Die Gestaltung von und die Mitwirkung an umfassenden Verständigungsprozessen zu komplexen Aufgaben bedeuten Aufwand, Arbeit,

Engagement. Dem muss erkennbar Nutzen gegenüber stehen, wenn das Engagement nachhaltig sein soll. Bleibt die Mitwirkung ohne positive Folgen oder erzeugt sie gar kontraproduktive Effekte, ist es wichtig, die dafür verantwortlichen Faktoren benennen und praktisches Handeln entsprechend modifizieren zu können.

Wer das nicht in Aussicht stellen kann, wird kaum jemanden motivieren können, mitzuwirken. Und wer das nicht erreicht, produziert Frustrationen. Und wer nicht weiß, auf welche Wirkungen hin Prozesse auszurichten sind, was sie »bringen« sollen, kann auch schlecht die Mittel auswählen, um dorthin zu kommen.

Es ist also an der Zeit, dass die Forschung den Vorsprung der Praxis aufholt, um für die Herausbildung einer kommunikativen lokalen Kultur relevante Impulse geben zu können. Insofern ist eine kritische und konstruktiv gemeinte Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit kommunikativer Prozesse – für Praxis und Wissenschaft – von großer Bedeutung.

## Anmerkungen

1 Der vorliegende Text sollte ursprünglich in zwei Folgen erscheinen. Nach der Entscheidung, eine Doppel-Ausgabe herauszugeben, wird er nun hier in ganzer Länge – den üblichen Rahmen sprengend – präsentiert. Wer es gern kürzer mag, sei auf die deutlich knappere und anders akzentuierte Fassung verwiesen, die unter dem Titel »Über den Zettelkasten hinaus...« in der Raumplanung H. 170 erscheint.

2 Julia Abelson u.a. (2001): *Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes*, McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper, S. 5

3 Gene Rowe, Lynn J. Frewer (2004): *Evaluating public participation exercises: A research agenda*. *Science, Technology, and Human Values* 4/2004, S. 512-556 ; hier S. 513)

4 Hans-Josef Vogel (2005): *Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?* Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung des BBE und der Senatskanzlei des Landes Berlin, Ms. Berlin (Rotes Rathaus) 8.9.

2005 (<http://www.arnsberg.de/buergermeister/veroeffentlichungen/2005/engagementfoerderung-pflichtaufgabe.pdf>); auch: [http://www.akademie-ehrenamt.de/ae\\_folien\\_bischoff.pdf](http://www.akademie-ehrenamt.de/ae_folien_bischoff.pdf)

5 Hans J. Lietzmann (2011): *Dialog konkret! – Kriterien dialogischer Politik im Städtenetzwerk*. Vortrag auf dem 2. Kongress Städtenetzwerk am 7. Oktober 2011 in Berlin. In: vhw FWS 5/Okttober – November 2011, S. 238

6 Danielzyk, Rainer; Hanebeck, Kerstin; Knieling, Jörg; Reitzig Frank (2005): *Raumordnung und Öffentlichkeitsbeteiligung*. Praxis, Anforderungen und Empfehlungen bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. In: Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hg.) (2005): *Kommunikation gestalten*. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. S. 310-317

7 Vgl. ausführlicher: Klaus Selle (2013): *Gute und andere Gründe*. Warum Kommunikation und Bürgerbeteiligung für die Auseinandersetzung mit Aufgaben der Stadtentwicklung wesentlich sind. In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Ge-*

- meinschaftsaufgabe? Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 173-201
- 8 Vgl. zu Beispielen aus den USA: Uwe Altrock; Heike Hoffmann; Barbara Schönig (Hg.) (2007): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA, Berlin.
- 9 Zu den akteursspezifischen Erwartungen u.a.: Carolin Schröder (2010): Akteure der Stadtentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München [Oekom Verlag, Franz Steiner Verlag] sowie: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld »Stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung«. Bonn; Åsa Bohol (2008): The Public Meeting as a Theatre of Dissent: Risk and Hazard in Land Use and Environmental Planning. In: *Journal of Risk Research* 11. Jg. H. 1-2  
Zur spezifischen inhaltlichen Orientierung vgl. für viele David M. Ryfe (2005): Does Deliberative Democracy Work? In: *Annual Review of Political Science* 8: 49-71  
Zum akteursspezifischen Unersuchungsansatz schon früh: Carol H. Weiss (1983): The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promis. In Anthony S. Bryk (Hg.): *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco u.a. (Jossey-Bass) S. 3 ff.
- 10 Vgl. Klaus Selle (2013): Particitainment, oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?* Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 303 f. sowie: Ders (2013): *Hört auf zu beteiligen*. In: Ebd. S. 337 ff.
- 11 Judith Innes (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practise. In: *Journal of Planning Education and Research* 14. Jg., H. 3, S. 185
- 12 Patsy Healey (1992): Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. In: *Town Planning Review* Vol. 63, No. 2, S. 150
- 13 Thomas C. Beierle, J. Cayford (2002): Democracy in practice: public participation in environmental decisions. Washington D.C.: Resources for the Future, S. 27
- 14 Donald A. Keller (1996): Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In: Selle, Klaus (Hg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden/Berlin [Bauverlag], S. 133-142
- 15 Horst W.L. Rittel (1992): Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, herausgegeben von Wolf D. Reuter (Reihe Facility Management Nr.5) Stuttgart/Berlin/Köln [Kohlhammer] hier insbes. S. 45  
Vgl. auch zur Aktualität des Rittel'schen Konzepts: Wolf D. Reuter (2006)  
Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Klaus Selle (Hg) *Planung neu denken*, Bd. 1 S. 210 ff
- 16 vgl. z.B. Detlev Ipsen (1987): Partizipation und Klassenlage. In: *Planen mit Bürgern für Bürger*. (Berichte und Protokolle des Münchener Forums Heft Nr. 85) München/Kassel; Paul von Kodolitsch, (1988): Blütenträume und Realität. Bilanz der Entwicklung. In: Uwe-Jens Walther, Astrid Zellmer (Hg.): *Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe*. Arbeitspapier Nr. 30 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 9-14; Brigitte Geißel (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hg.) (2008): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften], S. 29-48; jüngst anhand einer Milieuanalyse: Sebastian Beck, Stefanie Gutknecht (2011): Talkshow statt Teilhabe? Ein lebensweltlicher Blick auf die Kommunikationskultur in der Stadtgesellschaft. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (2011) Nr. 6, S. 327ff.
- 17 Stephan Willinger, (2011): Partizipation. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten, in: *RaumPlanung* 2011, Nr. 156/157; Zuvor: Klaus Selle (1994): Im Archipel der Öffentlichkeiten. Von der Beteiligung zur Kooperation und zurück. In: *Werk und Zeit* Perspektiven Bd. 2, Frankfurt [Verlag Jochen Rahe] S. 45-53
- 18 vgl. Klaus Selle (2013): Pluralität a priori. Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive – früher und heute. In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?* Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 75 ff. sowie: Minu Hemmati, u.a. (2002). *Multistakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London [Earthscan]; Arnold Klotz u.a. (Hg.) (2006): *Stadtplanung und Stakeholder. Managing the Flow*. Wien/New York (Springer); Renate Mayntz (2006): Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S.11-20; Renate Mayntz (2009): *Über Governance*, Frankfurt/M.: Campus
- 19 Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland lautet das so (Art 20, Absatz 2):  
(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.  
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.  
(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.  
(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.
- 20 John Friedmann (2006): *Planning Theory re-visited*. In: Klaus Selle (Hg.) *Planung neu denken*. Bd 1. Dortmund S. 275
- 21 Eine wichtige und oft zitierte frühe Arbeit zu diesem Thema, die lange vor dem »communicative turn«

- verfasst wurde, ist hier vor allem zu erwähnen: Claus Offe (1972): *Demokratische Planung der Planung*. In: ders.: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt [Suhrkamp] S. 123ff.; *Der Zusammenhang von Macht, Interessen und Stadtentwicklung* wurden ebenfalls früh thematisiert: Um nur zwei Publikationen beispielhaft zu nennen: Manuel Castells (1977): *Die kapitalistische Stadt. Ökonomie und Politik der Stadtentwicklung*. Hamburg (VSA) und – mit zahlreichen Fällen aus Deutschland – Hans G. Helms (1992): *Die Stadt als Gabentisch*. Leipzig (Reclam); Zu den jüngeren Hinweisen auf das Verhältnis von Macht und Diskurs vgl.: Bent Flyvberg & Tim Richardson (1996): *Foucauldian Discourse: Power and Truth in Urban and Regional Policy Making*. In: *European Planning Studies*, Vol. 4/3: 279-29; Bent Flyvberg (1998): *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago [University of Chicago Press], ders. (2002): *Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory*. In: Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones (Hg) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London and New York [Routledge,] S. 44ff
- oder: Wolf D. Reuter (2004): *Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung*. In: Uwe Altröck u.a. (Hg): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin
- 22 Abelson u.a. (2001) a.a.O. S. 13; ; vgl. auch mit weiteren Zitaten und auf breiterer Basis: Julia Abelson; Francois-Pierre Gauvin (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- 23 Julia Abelson u.a. (2004): *Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision-making* In: *Journal of Health Services Research & Policy* 9.Jg. (2004) No. 4 S. 205-212
- 24 Ryfe 2005, a.a.O.
- 25 vgl. auch Nicole J. Saam (2008): *Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeiten und Konsequenzen für die Evaluierung*. In: Kersting, Norbert (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden [VS Verlag] S. 268
- 26 Claudia Ritz, Gary S. Schaal (2009): *Empirische Deliberationsforschung*. MPIfG Working Paper 09/9, S. 6
- 27 vgl. Iris Marion Young (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford [Oxford University Press]
- 28 Heidede Becker u.a. (1982): *Sanierungsfolgen: eine Wirkungsanalyse von Sanierungsmaßnahmen in Berlin*. Stuttgart
- 29 Michael Hellstern & Helmut Wollmann (1984): *Handbuch der Evaluierungsforschung*. Opladen
- 30 Manfred Rolfes und Jan Lerenz Wilhelm (2005): *Evaluierung integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg. Entwicklung von Evaluationsstandards bzw. Evaluationsmodulen zur verbesserten Umsetzung von Förder- und Entwicklungsmaßnahmen auf der Quartiers-/ Stadtteilebene*. Potsdam
- 31 Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2007): *Evaluierung der Perspektive München. Evaluierungsbericht Stadtentwicklungskonzept*. München
- 32 siehe: OECD (2005): *Evaluating Public Participation in Policy Making*. OECD Publications 2005 ; vgl. auch Kersting (2008) a.a.O.
- 33 so auch: Schröder (2010) a.a.O. S. 12
- 34 vgl. Klaus Selle (1996): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden/Berlin
- Astrid Ley; Ludwig Weitz (Hg.) (2003): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30)* Bonn [Verlag Stiftung MITARBEIT Agenda Transfer] bzw. in der 3. Auflage 2009;
- Ariane Bischoff, Klaus Selle, Heidi Sinning (2005): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren*. 4. vollständig neu bearbeitete Auflage. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Britta Rösener, Klaus Selle (Hg.) (2005): *Kommunikation gestalten. Aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3*. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- 35 vgl. etwa *Stadtentwicklung Zürich* (2006): *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse*. 22 Fallbeispiele. Zürich
- 36 Norbert Kersting (Hg.) (2008): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden [VS Verlag]
- sowie Angelika Vetter (Hg.) (2008): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- 37 Adrian Reinert (2002): *Lokale Demokratie-Berichterstattung als Instrument der Selbstevaluation*. In: Marga Pröhl u.a. (Hg.) *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland*. Bd. 3 Gütersloh S. 158-170
- Bertelsmann Stiftung, Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2002): *Lokale Demokratiebilanz. Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten*. Civitas Netzwerk bürgerorientierter Kommunen. Gütersloh
- Stadt Leipzig (2005): *Statusreport zur Lokalen Demokratiebilanz*. Leipzig
- Stadt Viernheim (2002): *Lokale Demokratiebilanz der Stadt Viernheim. Statusreport. Ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt mit der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit*. Bonn/Gütersloh/Viernheim
- 38 Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2007): *Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren*. Gutachten unter besonderer Be-

- rücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft (Bearbeitung: Heike Hahnhörster und Bettina Reimann). Berlin [Difu Eigenverlag]
- 39 Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.) (2008): Eine Studie über die Wirksamkeit von Bürgeraktivierung. Hannover [Selbstverlag]
- 40 Carolin Schröder (2010) a.a.O.
- 41 Maren Regener (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltpfprüfung von Bebauungsplänen. Online Ressource. Kaiserslautern
- 42 Ursula Ammermann, Brigitte Gans, Sonja Epple (2007) Bürgerbeteiligung in Regensburg. Dokumentation des Beteiligungsprozesses. Empfehlungen zur Beteiligungskultur. München/Regensburg (unveröff.) Ein Studie mit ähnlicher Zielrichtung, allerdings auf anderer methodischer Basis, wurde soeben (Sommer 2013) in Tübingen abgeschlossen; vgl. Sarah Ginski, Klaus Selle, Ulrike Sommer (2013): Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen. erscheint in Ausgabe Nr. 170 der Zeitschrift RaumPlanung
- 43 Partners Pröpper (2008): Heldere verwachtingen waarmaken. Participatie in Alphen aan den Rijn. Eindrapport.
- 44 I&O Research BV (2007): Bedum verdient goede inspraak. (Eine Evaluation des Beteiligungsprozesses innerhalb des Strukturplanes Bedum und Onderdendam).
- 45 Gilens u.a. (2001) a.a.O. S. 15
- 46 www.planung-neu-denken.de Ausgabe II\_III/2013; vgl. auch Raumplanung H. 170 (2013)
- 47 Unter vielen anderen: Johannes Krause, Timo Philip Burmeister (2012) : Energiewende als Herausforderung für die Demokratie. Am Beispiel von Beteiligungsprozessen in den Kommunen Baruth und Kyritz. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2012 vom 05.10.2012 (verfügbar unter: [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/beitrag\\_burmeister\\_krause\\_121005.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_burmeister_krause_121005.pdf)); Johannes Krause, Dominique Pannke, David Wagner (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten. Berlin ([http://www.impuls.net/files/b\\_rgerbeteiligung\\_38\\_mitlinks\\_web.pdf](http://www.impuls.net/files/b_rgerbeteiligung_38_mitlinks_web.pdf))  
zum BMBF-Schwerpunkt »Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems« vgl. etwa: <http://www.bmbf.de/foerderungen/17319.php> bzw. <http://www.fona.de/de/15980>
- 48 Demokratische Planung der Klimaanpassung? Über die Fallstricke partizipativer Verfahren im expertokratischen Staat. Ms S. 9f zur Veröffentlichung vorgesehen in: Andrea Knierim, Stefanie Baasch, Manuel Gottschick (Hrsg.) (2013): Partizipation und Klimawandel – Ansprüche, Umsetzung und Stand der Forschung. München [Oekom];
- 49 Cordula Kropp (2013) a.a.O. S. 2; zitiert werden hier : Brigitte Geißel (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In: Hubert Heinelt, Adrian Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag. S. 227-248 sowie Monika Böhm (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und –perspektiven. In: Natur und Recht 33. Jg. S. 614 ff.
- 50 Denn auch »die Bürger« sind, wie schon erwähnt, keine homogene Gruppe. Sie nehmen vielmehr mit sehr unterschiedlichen Anliegen bzw. Interessen an den Erörterungen teil (von den Anrainern, die ihre Besitzstände gefährdet sehen über die Interessenten, die z.B. als Baugemeinschaft mitwirken wollen bis zu denen, die sich als Sachwalter bestimmter Belange (Natur, Umwelt, soziale Fragen) verstehen. Auch auf diese unterschiedlichen Rollen muss differenziert eingegangen werden.
- 51 Nicole J. Saam (2008) a.a.O. S. 256 ff. Bemerkenswert ist auch ihre Begründung für die Wahl dieses theoretischen Ansatzes: Da sich alle auf Habermas bezögen, so Saam, bestünde die Gefahr blinder Flecken. Daher wähle sie den systemtheoretischen Weg.
- 52 Für diese abstrakt klingende Formulierung finden sich in der Praxis durchaus Belege, die man allerdings anders bewerten kann: Vgl. etwa zum nachlassenden Beteiligungsinteresse als Ausdruck zurück kehrenden Vertrauens in Institutionen und Prozesse: Klaus Selle (2013): Particitainment a.a.O.
- 53 Dirk Baecker (2005) Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt [Suhrkamp], 56 ff
- 54 Dirk Baecker (2005) Kommunikation. Grundwissen Philosophie. Leipzig [Reclam], 25 ff
- 55 Carola Scholz (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich Böll Stiftung (Hg.) (2006) Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin [Heinrich Böll Stiftung] S. 137 ff., hier S. 138
- 56 Vgl. Rowe & Frewer (2004) a.a.O.; Ritz & Schaal (2009) sowie Julia Abelson & Francois-Pierre Gauvin (2006): Assessing the Impacts of Publik Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- 57 Klassisches Beispiel: Die relevanten Entscheider (aus dem öffentlichen oder privaten Sektor) wurden nicht eingebunden, womit die Diskursergebnisse irrelevant blieben.
- 58 Julia Abelson & Francois-Pierre Gauvin (2006): Assessing the Impacts of Publik Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks] S. 14 und 23;
- 59 Gunnar Myrdal (1971): Objektivität in der Sozialforschung. Frankfurt [Suhrkamp] S. 33

- 60 Vgl. Nicolà Reade (2008): Konzept für alltags-taugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Erprobung der Durchführung im Rahmen von GTZ Unabhängigen Evaluierungen. Arbeitspapier 14 des Centrums für Evaluation der Universität des Saarlandes (auch: [http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user\\_upload/PDFs/workpaper14\\_01.pdf](http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper14_01.pdf))
- 61 Nicolà Reade (2008) a.a.O.
- 62 Abelson u.a. (2001) a.a.O. S.23
- 63 Julia Abelson u.a. (2004): Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision-making In: *Journal of Health Services Research & Policy* 9.Jg. (2004) No. 4 S. 205-212
- 64 Das soll, um Missverständnissen vorzubeugen, keinesfalls die Bedeutung verfahrensbezogener Forschungen in Frage stellen, sondern ist eher ein Plädoyer für eine gewisse wissenschaftliche Arbeitsteilung zu verstehen, bei der die größere Kompetenz zur Analyse der Verfahrenswirkungen im sozial- und politikwissenschaftlichen Bereich vermutet wird.
- 65 Carol H. Weiss (1983): *The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise*. In Anthony S. Bryk (Hg.): *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco u.a. (Jossey-Bass)
- 66 Thomas Webler, Seth Tuler (2006): *Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision-making: Combined results from ten case studies*. *Policy Studies Journal* 34(4): 699-722; zuvor: Thomas Webler, Seth Tuler, Rob Krueger (2001): *What is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public*. *Environmental Management*, 27(3): 435-450.  
In beiden Fällen werden eigene Vorarbeiten (Renn u.a. (1995)), die noch von einer einheitlichen Perspektive ausgingen, weiter differenziert.
- 67 Gene Rowe, Lynn J. Frewer, (2004) a.a.O. S. 519); Ableson & Gauvin (2006) a.a.O. Kersting (2008) a.a.O.
- 68 Abelson & Gauvin (2006) a.a.O. S. 14 und 23;  
In Deutschland wurde z.B. intensiv über die Tauglichkeit der Studien zur Wohnzufriedenheit gestritten und in diesem Zusammenhang auf den Mechanismus des Ausgleichs »kognitiver Dissonanzen« hingewiesen, der auch dann zu hohen Zufriedenheitswerten führt, wenn es eigentlich eine Diskrepanz zwischen dem, was man (erlebt) hat und dem was man (erlebt haben) möchte, gibt. Ähnliche Mechanismen gelten auch unter Bedingungen von Wahlfreiheit: Wer Zeit und Engagement in ein Verfahren gesteckt hat, wird dem im Nachhinein auch Sinn abgewinnen wollen.
- 69 Entschieden geprägt wurde dieser Begriff von: Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott and Martin Trow (1994) : *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London [Sage]. Neun Jahre später gingen ein Teil der Autorinnen/Autoren auf die zwischenzeitlich geäußerten Kommentare und Kritiken ein: Helga Nowotny, Peter Scott, Michael Gibbons (2003): »Mode 2« Revisited: *The New Production of Knowledge*. In: *Minerva*, 41 Jg. (2003) S. 179–194; Hier findet sich auch eine sehr kurze Beschreibung des von ihnen thematisierten Paradigmenwechsels in der Forschung: »The old paradigm of scientific discovery (»Mode 1«) – characterized by the hegemony of theoretical or, at any rate, experimental science; by an internally-driven taxonomy of disciplines; and by the autonomy of scientists and their host institutions, the universities – was being super- seded by a new paradigm of knowledge production (»Mode 2«), which was socially distributed, application-oriented, trans-disciplinary, and subject to multiple accountabilities.«



## Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest

Dass dialogische Verfahren im kommunalpolitischen Prozess eine zunehmend wichtige Rolle spielen, ist in Forschung und Praxis heute weitgehend unumstritten. Welche konkreten Effekte sie erzielen, insbesondere, welchen Beitrag sie tatsächlich zur Steigerung der Inklusivität und Legitimation politischer Prozesse leisten, ist jedoch noch umstritten. Bislang liegen nur wenige Studien und Erfahrungsberichte vor, die systematisch und anhand von wissenschaftlichen Kriterien die Wirkungen dialogischer Beteiligungsverfahren unter die Lupe nehmen. Im folgenden Beitrag werden vor diesem Hintergrund die Leitlinien und Methoden der Evaluation des so genannten »Städtenetzwerks« vorgestellt, im Rahmen dessen der vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung zusammen mit 17 deutschen Städten dialogische Beteiligungsverfahren durchführt und ihre Erfolge bewertet. In einem ersten Schritt werden das Städtenetzwerk und seine grundlegenden Ziele vorgestellt. Im zweiten Schritt wird dann der Frage nachgegangen, wie man sich dem Thema der Wirkung von Dialogen konzeptionell annähern kann, d. h. wie man die Qualität von Dialogverfahren konkret untersuchen und bewerten kann.

### I. Leitideen und Hintergrund des vhw-Städtenetzwerks

Im Rahmen der »Leipzig Charta« (2007) und der darauf Bezug nehmenden Initiative zur »Nationalen Stadtentwicklungspolitik« in Deutschland wird der Integrierten Stadtentwicklungspolitik eine zentrale Rolle bei der Zukunftsgestaltung zugesprochen. Darin eingebettet wird dem Thema Governance, dem politischen (Zusammen-) Wirken von Akteuren und Institutionen in Steuerungsprozessen, von der Bürgerbeteiligung bis hin zur gesellschaftlichen Selbstregulierung (MAYNTZ

2004), eine große Bedeutung beigemessen. Die daran geknüpften Erwartungen sind immens, geht es doch letztlich um die Gestaltung der »nachhaltigen europäischen Stadt«, eine Aufgabe, die komplexer kaum sein könnte.

Unser Gemeinwesen steht ohne Zweifel vor großen Herausforderungen: Zu leisten sind die Sicherung generationsübergreifender Chancengleichheit, die Anpassung unserer Lebenswelt an den soziodemographischen Wandel, die Bewältigung des ökonomischen und neuerdings auch finanztechnischen Strukturwandels, die Entwicklung zukunfts-



Dr. Thomas Kuder ist Wissenschaftlicher Referent beim vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. in Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Integrierte Stadtentwicklung; stadtplanerische Orientierung und Steuerung im Kontext aktueller Transformationsprozesse.



Dr. Claudia Ritz ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Helmut-Schmidt-Universität/ UniBW in Hamburg. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Theorien der Postdemokratie, deliberative Demokratietheorie, Legitimationsforschung und Bürgerbeteiligung.

Eine Kurzfassung des Beitrags erscheint auch in der RaumPlanung (Heft 170) zum Themenschwerpunkt Wirkungen der Mitwirkung.

fähiger Bildungssysteme, die Identifizierung tragfähiger Integrationskonzepte und die Umsetzung einer klimagerechten, nachhaltigen Entwicklung in Städten und Gemeinden. Brauchbare Antworten werden sich aber nur durch partnerschaftliches und dialogorientiertes Zusammenwirken aller Beteiligten aus Bürgerschaft, Politik und Wirtschaft ergeben. Gerade »vor Ort«, in den Städten und Gemeinden finden sich die erforderlichen gesellschaftlichen Potenziale, um die Herausforderungen erfolgreich und im Sinne des Gemeinwohls zu bewältigen (vgl. bspw. RUCHT 2010).

Die europäischen Staaten werden entsprechend in der Charta von Leipzig aufgefordert, die Governance-Strukturen für die Umsetzung des Instrumentes der Integrierten Stadtentwicklung zu schaffen. »Integrierte Stadtentwicklung« so die Charta, »ist ein Prozess. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar« (LEIPZIG CHARTA 2007).

Mit den Themen »Integrierte Stadtentwicklung« und »Governance« befasst sich gemäß seines Selbstverständnisses auch der vhw-Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen in seiner wissenschaftlichen und praxisbezogenen Arbeit. Dem Leitbild der Bürgergesellschaft verpflichtet, hat der vhw in den letzten Jahren die Beförderung dieses Leitbildes für das Handlungsfeld Stadtentwicklung in Angriff genommen und mit dem Städtenetzwerk »Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung« eine konkrete praxisorientierte Plattform ins Leben gerufen. In diesem Städtenetzwerk haben sich inzwischen 17 deutsche Städte zusammengeschlossen, um gemeinsam lebensweltlich und deliberativ fundierte Dialoge zur Integrierten Stadtentwicklung zu erarbeiten und zu erproben. Dabei gilt es insbesondere, das Zusammenwirken aller Kräfte in den Kommunen in transparenten, fairen und ergebnisoffenen Dialogen zu organisieren, deren Kompetenzen einzubinden und zu neuen Formen des Miteinanders, partnerschaftlichen Lösungen und einer neuen Verantwortungsteilung zu gelangen.

In diesem Kontext heißt »stadtentwicklungspolitischen Nutzen stiften« für den vhw, die Stadtgesellschaft in den Mittelpunkt zu stellen. Der Emanzipation der Bürger und der

Entwicklung eigener Gestaltungskompetenzen auf der einen Seite, muss auf der anderen Seite eine Stadtentwicklungspolitik gegenüberstehen, die diesem Umstand Rechnung trägt und ihr Anliegen nicht nur für, sondern auch von und mit den Bürgern gemeinsam verfolgt. Die Bürger müssen aktiv als »Koproduzenten« an den stadtentwicklungspolitischen Aufgaben mitwirken können. Eine solche Politik, die den Bürger auf Augenhöhe mit den professionellen Akteuren der Stadtentwicklung bringen will, fordert alle Akteure, ihre Handlungslogik neu auszurichten. Hierdurch, so die normative Erwartung, wird die lokale Demokratie eine grundlegende Stärkung erfahren und die Bürgerschaft sich wieder intensiver dem Gemeinwesen zuwenden (ROHLAND / KUDER, 2011).

#### Das theoretische Fundament: Deliberative Demokratietheorie

Nachdem sich – nicht zuletzt angesichts einer zunehmenden Zahl von Bürgern, die auf die Nutzung ihrer partizipativen Einflussmöglichkeiten verzichten – die zukunftsweisende Energie der klassischen partizipatorischen Demokratietheorien des ausgehenden 20. Jahrhunderts für die politische Praxis weitgehend erschöpft hat, hat die so genannte »deliberative Demokratietheorie« an Einfluss gewonnen und dient auch dem vhw als Fundierung seines stadtentwicklungspolitischen Wirkens.

Diese Theorieströmung rekurriert maßgeblich auf Arbeiten von Jürgen HABERMAS (1992) zu einer normativen Theorie des kommunikativen Handelns und wird heute oft als *das* Paradigma in der zeitgenössischen politischen Theorie bezeichnet. In Zeiten sinkender Wahlbeteiligung, zunehmender Politikverdrossenheit und bürgerschaftlicher Proteste verspricht die deliberative Demokratietheorie eine Steigerung der Qualität und der Legitimität politischer Prozesse und Entscheidungen sowie eine Stärkung des bürgerschaftlichen Selbstverständnisses durch intensivierte Formen der Beteiligung.

Im Mittelpunkt des deliberativen Verständnisses stehen Dialog und Kommunikation. Ausgehend von einer idealen, vor allem machtfreien, Sprechsituation sind in diesem Dialog alle Akteure gleichberechtigt. Ziel ist es, mit der Kraft des »besseren Argumentes« eine »vernünftige«, auf das Gemeinwohl ausgerichtete und Einzelinteressen überwindende Problemlösung in einer politischen Frage zu finden und damit einen Mehrwert für die

Gesellschaft zu erzielen. Diese Problemlösung wird idealerweise im Einvernehmen von allen Beteiligten identifiziert und beschlossen.

In der politischen Praxis in repräsentativen Demokratien können, in Anerkennung verfassungsrechtlich garantierter Befugnisse, deliberative Gruppen auf vielfältige Art und Weise in die klassischen, z. B. kommunalen Entscheidungsverfahren integriert werden, zum Beispiel indem man sie den Gemeinderäten beratend zur Seite stellt.

»Die Teilnehmer an deliberativen Verfahren sollen [...] nicht ihre eigenen Interessen durchsetzen, sondern sich auf die Suche nach einer möglichst guten und im gleichmäßigen Interesse aller befindlichen Lösung für ein gegebenes politisches Problem begeben. Um solche Kommunikation zu ermöglichen, müssen alle Mitglieder einer deliberativen Gruppe einander in der Diskussion formal gleich gestellt sein, sie müssen also alle dieselben Rede- und Stimmrechte haben. Zweitens müssen sich die Gruppenmitglieder unabhängig von ihrer Herkunft und von ihrem sozio-ökonomischen Status als gleichberechtigte Deliberationsteilnehmer anerkennen und als Gesprächspartner ernst nehmen. Drittens besitzen in der Deliberation nur solche Argumente Geltung, die von allen Teilnehmern als rational und gemeinwohlorientiert erachtet werden können. Deliberative Gruppen sind also keine Verhandlungsgremien, in dem die Mitglieder versuchen, ihre Eigeninteressen möglichst weitgehend durchzusetzen. Das theoretische Ziel der Deliberation ist nicht der Kompromiss, sondern der auf überzeugenden Argumenten basierende Konsens« (RITZI /SCHAAL 2011).

Von einem solchen Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft verspricht sich der vhw, dass er nicht nur qualitativ bessere und besser legitimierte Entscheidungen sowie geringere Implementationskosten hervorbringt, sondern auch einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie im Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklung leisten kann. Allerdings gilt es für deliberative Dialoge noch weitere Bedingungen zu erfüllen, die sich teils aus aktuellen politischen Diskursen und teils aus der deliberativen Demokratietheorie selbst ergeben. Diese Bedingungen gilt es zu erfüllen, um zu einem erfolgreichen Politikprozess zu gelangen. Dies wiederum hat den vhw im Rahmen seiner Arbeiten zum Dialog zu verschiedenen Innovationen veranlasst, die im Rahmen des Städtetzwerkes eingeführt wurden.

Innovationen und neue dialogische Qualitäten

Deliberative Dialogverfahren bedürfen zunächst wie alle Beteiligungsverfahren der *Transparenz* und *Informiertheit* unter den Akteuren. Wie die empirische Deliberationsforschung betont, sind deliberative Verfahren außerdem nur dann erfolgreich, wenn das Verfahren zwischen unterschiedlich mächtigen und artikulationsstarken Akteuren vermittelnd moderiert wird und die Akteure differierende, einen Diskurs ermöglichende Einstellungsmuster aufweisen (MENDELBERG 2002, FISHKIN 2011). Diese Probleme stellen sich auch bei kommunalen Dialogen, in denen oft nur ein geringer, gleichwohl artikulationsstarker Teil der Bürgerschaft vertreten ist. Eine Überwindung der Beteiligungsschwelle, der zu Folge nur wenige Sozialgruppen an politischen Prozessen teilhaben und sich immer weniger durch das parlamentarische Gefüge repräsentiert fühlen, muss demnach ein vorrangiges Ziel sein.

Informelle Dialogprozesse, die im politischen Alltag gegenüber klassischen Formen der Willensbildung und Beteiligung (Wahlen, Parteiengagement usw.) an Bedeutung gewinnen, weisen allerdings, wie Kritiker betonen, ebenfalls demokratische Asymmetrien auf (JÖRKE 2011): Bevölkerungsteile, die unter schwierigen, teils prekären sozialen Verhältnissen leben, nehmen kaum an herkömmlichen Dialogprozessen teil. Sie fühlen sich in diesen oft nicht ernstgenommen und fair behandelt. Damit bergen solche herkömmlichen Prozesse das Risiko, von der Mittelschicht dominiert zu werden und die gesellschaftliche Polarisierung zu verstärken, anstatt sie wie gewünscht einzudämmen. Die Folge seien, so die Kritiker, soziale Ausgrenzung und politische Resignation (ÖZTÜRK 2011, YOUNG 2001, MENDELBERG 2002, 2007).

Diese Asymmetrien haben sich auch bei Beteiligungsprozessen gezeigt, die der vhw in der Vergangenheit mit Hilfe mikrogeographischer Milieu- und anonymisierter Teilnehmerdaten analysiert hat. Die Fallbeispiele können keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben, zeigen aber ein Muster, das dennoch eine klare Sprache spricht: die gesellschaftlich besser gestellten Milieus sind überproportional stark vertreten, während Milieus mit erschwerenden (prekären) Lebensbedingungen deutlich unterrepräsentiert sind.

Nimmt man Inklusion als zentrales Kriterium demokratischer Legitimation an, so drohen herkömmliche Formen der Beteiligung also zu einem (weiteren) Verlust an Legitima-

tion beizutragen: Selbst durch Wahlergebnisse, deren Legitimität aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligungen immer öfter kritisch hinterfragt wird, lässt sich ein höheres Maß an Inklusion und Akzeptanz politischer Herrschaft erreichen, als mit manchem klassischen Dialogverfahren (vgl. bspw. SCHÄFER 2010). Es kommt somit nur zur Verlagerung der Legitimationsdefizite von den staatlichen Entscheidungsprozessen zu den informellen Dialogverfahren, die sich dadurch generell auf den Prüfstand der Legitimitätsfrage gestellt sehen.

Verstärkt wird dieser Sachverhalt durch die Annahme, es gebe bei dialogischen Prozessen häufig auch kommunikative Defizite. Eine für Laien unverständliche Expertensprache dürfte eine Exklusion im Sinne von Nicht-Teilhabe trotz Anwesenheit sowie eine asymmetrische Ergebniskonfiguration befördern (vgl. bspw. BOURDIEU 1990; MENDELBERG 2002, 2007). Dies gilt für die Themenstellung und Informationsmaterialien genauso wie für Sprechsituationen.

Aus diesen Erkenntnissen kann man folgende Schlussfolgerung ziehen: Wenn es nicht gelingt, sie inklusiv zu gestalten, drohen auch Beteiligungs- und Dialogprozesse aufgrund der einseitigen Zusammensetzung der Akteure bzw. der strukturell verfestigten Nicht-Einbeziehung (Exklusion) weiter Kreise der Bevölkerung in die Kritik zu geraten. Ihre Ergebnisse werden dann möglicherweise von den Interessen der Mittelschicht dominiert und können nicht zu den intendierten Gemeinwohl- und Legitimitätsgewinnen führen (ÖZTÜRK 2011, MOUFFE 2011, RITZI 2013).

Vor diesem Hintergrund erscheint es bedeutsam, die Milieuorientierung in den Mittelpunkt des Interesses und auch der Evaluation von Beteiligungsverfahren zu rücken. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Zusammensetzung der Gruppe der beteiligten Akteure als auch für die Kommunikation während der deliberativen Dialoge, die stets für Vertreter aller Milieus verständlich sein muss. Wichtig erscheint außerdem ein analytisch fundiertes, offenes Agenda-Setting, bei dem von allen Akteuren vorschlagbare Themen dialogische Filterprozesse durchlaufen, die zu einer einvernehmlichen Tagesordnung führen. Weiterhin wird eine repräsentative Einbeziehung von häufig in Dialogen unterrepräsentierten oder nicht partizipierenden Sozialgruppen für wichtig erachtet (Inklusion), die zudem eine zielgruppengerechte Kommunikation in den Dialogen erfahren sollen. Damit verbunden ist zwangsläufig ein Dialogprozess, wel-

cher den formulierten Ansprüchen gerecht zu werden vermag.

#### Bausteine deliberativer Dialogverfahren im Städtenetzwerk

Die Dialogverfahren im Städtenetzwerk weisen ein hohes Maß an Flexibilität in der Ausgestaltung auf, um die thematischen, prozessualen, kulturellen und politischen Erfordernisse und Besonderheiten »vor Ort« bei der lokalen Umsetzung angemessen berücksichtigen zu können – entsprechend muss auch die Bewertung ihres Erfolges jeweils fall-spezifisch erfolgen. Sie sehen allerdings, um die hervorragenden und von allen beteiligten Kommunen verfolgten Ziele der Inklusion und Deliberation zu erreichen, im Einzelnen die folgenden, möglichst verbindlichen und im Verfahren zu konkretisierenden Bausteine vor (VHW 2011, KUDER 2011):

Für alle Verfahren obligatorisch ist eine sogenannte »Screening-Gruppe«, die aus Vertretern von Politik und Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft trisektoral zusammengesetzt wird. Diese Gruppe ist im Auftrag der parlamentarischen Gremien für die technische und inhaltliche Ausgestaltung, Begleitung und Auswertung des Dialoges sowie, sofern nicht bereits politisch festgelegt, für eine offene, transparente und von allen Akteuren einvernehmlich anerkannte Themensetzung zuständig. Der Screening-Gruppe kommt vor allem deshalb zentrale Bedeutung für die Gestaltung des Dialogs zu, weil in der Vorbereitungsphase zentrale Weichenstellungen für den nachfolgenden Prozess vorgenommen werden. Das betrifft z. B. die inhaltliche Ausrichtung und Prozessesstrategie, die Bereitstellung milieuspezifischer aufbereiteter Informationsmaterialien oder die themenbezogene Bestimmung einzubeziehender Akteure und für relevant erachteter, gezielt aufzubereitender Interessen.

Nach Analyse und Festlegung der einzu-beziehenden Interessen und Akteure durch die Screening-Gruppe, kann es sich ggf. als sinnvoll erweisen, (Telefon-) Interviews mit zufällig ausgewählten Bürgern oder institutionellen Anspruchstellern vor Ort zu beauftragen, die einen tieferen Einblick in die Einstellungen, Befindlichkeiten und Bedarfe zentraler Akteure geben. Die Gesprächsintention ist dabei eine andere als bei Gesprächen, in denen abstrakte Planungsthemen verhandelt werden. Hier stehen die Menschen im Zentrum, ihre Einstellungen und Bedürfnisse, ihre persönliche Sicht auf Probleme und

Aufgaben, ggf. auch unabhängig von der vorgegebenen, vielleicht aber kritisch zu hinterfragenden städtischen Agenda. Dabei ist die anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen, die Kommunikationsweise des Interviewers in angemessener, milieuorientierter Form auf den Gesprächsrahmen und Kommunikationsstil des Gegenübers bzw. des Befragten einzustellen und so zu einer gelingenden Kommunikation beizutragen. Die Ergebnisse der Interviews werden ggf. als schriftlicher, leicht nachvollziehbarer Bericht niedergelegt, in die Screening-Gruppe rückgespiegelt, ggf. bei der Konkretisierung der Themensetzung einbezogen und den Informationsmaterialien zum Dialog hinzugefügt.

Auch können auf Empfehlung der Screening-Gruppe vertiefende Milieugruppen- bzw. Satellitengespräche mit zentralen, wenngleich vielleicht wenig artikulationsstarken Akteuren und Gruppen durchgeführt und im Hinblick auf einen Dialoggegenstand ausgewertet werden. Hierbei können z.B. die Instrumente der Milieukommunikation angewandt werden, indem auszuwählende Formate und Kommunikationsweisen für solche Gespräche den spezifischen Einstellungen und Bedarfen der Teilnehmer und Akteure angepasst werden (vgl. VHW-KOMMUNIKATIONSHANDBUCH, erscheint im Juni 2013). Damit sollen politisch nur schwer erreichbare Akteure aktiviert und z.B. über die Satellitengespräche einbezogen werden, mit dem Ziel, Legitimationsdefizite abzubauen, die durch fehlende Repräsentativität und Inklusion begründet sind.

Für den Dialog selbst kommen grundsätzlich nur frühzeitige und ergebnisoffene Verfahren in Betracht, die nach Möglichkeit nicht ideologisch, d.h. durch zentrale Wertfragen vorbelastet sind. Dabei kann es z.B. um die gemeinsame Entwicklung von Perspektiven, Ideen und Lösungen gehen. Auch sind Dialogverfahren möglich, bei denen bereits mehrere tragfähige Alternativen zur Diskussion und Abstimmung gestellt werden oder Dialoge, mit denen schwelende Konflikte zwischen verschiedenen Positionen gelöst werden sollen. Nicht in Frage kommen dagegen Verfahren, bei denen die Bürger nur einer vorgegebenen, fertig ausformulierten Lösung zustimmen sollen. Verfahren, bei denen allein die Information im Mittelpunkt steht, sind aufgrund fehlender Mitwirkungsspielräume im deliberativen Kontext grundsätzlich ausgeschlossen.

Zum Dialog, der in vielfältigen offenen Formaten durchgeführt werden kann, werden

alle Interessierten der Stadtgesellschaft eingeladen. Für die Verbesserung der Inklusion wird ein besonderer Wert auf eine differenzierte, die Vielfalt an Lebensstilen und Kommunikationsformen widerspiegelnde, ggf. auch persönliche Ansprache gelegt. Dies betrifft insbesondere die differenzierte Formulierung von Anschreiben und Einladungen, die auf unterschiedliche Einstellungsmuster, Interessenslagen und Kommunikationsgewohnheiten zielen können. Auch eine für bestimmte Milieus geeignete aufsuchende Ansprache gehört dazu, die zum Beispiel beim Besuch von Vereinen oder sozialen Einrichtungen im Vorfeld zum Einsatz kommen kann. Und es betrifft die frühzeitige Bereitstellung von Flyern, Informationsmaterialien, Plakaten, Broschüren oder Postern, die ansprechend aufbereitet werden können. Damit soll eine mit verständlichen Materialien gut informierte, für alle Akteure aufgeschlossene Teilnahme an den Dialogen gewährleistet werden. Ziel ist ein für alle Interessenten offener, möglichst deliberativ und milieuorientiert gestalteter Dialog.

Im Dialog selbst besteht die Möglichkeit zur ausführlichen Diskussion der Teilnehmer untereinander, bei welcher, den Regeln der Deliberation entsprechend, allein das »bessere« Argument zählt. Einen informativen Auftakt setzen dazu die sprachlich überarbeiteten Beiträge der städtischen Vertreter und Experten. Der neutralen Moderation kommt die anspruchsvolle Aufgabe zu, die Gespräche nicht nur fair und qualitativ hochwertig im Sinne der Deliberation zu gestalten, sondern auch spezifische Kommunikationsweisen der Milieus einzusetzen, um sicherzustellen, dass alle Beiträge verständlich sind und eine gleichberechtigte Diskussion »auf Augenhöhe« gewährleistet ist. Nach Bedarf können Experten, Anspruchsteller sowie Vertreter aus Politik und Verwaltung zu auftretenden Fachfragen in das ansonsten möglichst ungestörte Gespräch einbezogen werden.

Die Teilnehmer der Veranstaltung, und dies bildet den Kern der deliberativen und milieuorientierten Dialoge, beraten je nach Bedarf und Anzahl an Moderatoren in zufällig zusammengesetzten Kleingruppen über den Gegenstand des Dialoges. Sie verfassen im Zuge interner Abstimmungsprozesse eine durch repräsentative Zusammensetzung gerechtfertigte und durch die »besseren Argumente« begründete Beschlussempfehlung zur Vorlage bei den parlamentarischen Gremien der Stadt. Dort wird die Empfehlung nochmals beraten, einer Abwägung und be-

gründeten Entscheidung unterzogen sowie nachvollziehbar öffentlich begründet. Eine solche Rückbindung der Ergebnisse an die repräsentativen Gremien der Stadt, die dort keinesfalls ignoriert würden, so Hans J. Lietzmann und Volker Mittendorf, sei unbedingt erforderlich:

*»Die Tatsache, dass in aleatorischen Verfahren die Vorteile der Chancengleichheit der Beteiligung durch das Los auf den Nachteil der Teilnahme eines geringen Anteils der Bevölkerung trifft, macht es erforderlich, dass in der Mehrheitsarena eine öffentliche Debatte über die Dialogergebnisse geführt wird. ... Neben einer Steigerung der Legitimität für eine Planungsentscheidung ist hier auch eine Stärkung der Rolle des Parlaments zu erwarten, da die öffentliche Präsenz von Ratsmitgliedern ... deutlich gestärkt wird.« (LIETZMANN / MITTENDORF 2011).*

## II. Wie man den Erfolg von Beteiligungsverfahren messen kann

Dem Städtenetzwerk war es von Anfang an ein großes Anliegen, deliberative Beteiligungsverfahren nicht nur in der Praxis zu erproben, sondern auch eine systematische Erfolgsmessung anhand wissenschaftlicher Kriterien durchzuführen. Aus diesem Grund wurden Prof. Dr. Gary S. Schaal und Dr. Claudia Ritzi von der Helmut-Schmidt-Universität mit einer umfassenden Evaluierung der Beteiligungsprozesse beauftragt. Im folgenden wird anhand ihres Evaluierungskonzeptes verdeutlicht, wie man sich dem Thema der Wirkung von Dialogen konzeptionell annähern kann und wie man die Qualität von Dialogverfahren konkret untersuchen und bewerten kann.

Wie die vorherigen Ausführungen gezeigt haben, gilt es im Zuge der Erfolgsmessung dialogischer Beteiligungsverfahren, sowohl die verschiedenen Zielsetzungen (Inklusion, Steigerung der Legitimation und hohe Entscheidungsqualität) als auch die einzelnen Prozessphasen und die möglicherweise differierenden Einstellungen der verschiedenen Akteursgruppen mit Blick auf das Verfahren zu untersuchen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass deliberative Entscheidungsverfahren »nicht mit unrealistischen, kurzfristigen Hoffnungen belastet werden [sollten] – sie benötigen Zeit, um sich zu beweisen und die in sie gesetzten Hoffnungen zu erfüllen.« (RITZI/SCHAAL 2011).

Eine zentrale Hoffnung, die sich erst nach mehreren Jahren des kontinuierlichen Ein-

satzes zeigen wird, ist die Veränderung der politischen Kultur auf kommunaler Ebene. Denn das Besondere deliberativer Entscheidungsverfahren besteht darin, dass sie nicht nur bei konkreten politischen Fragen problemlösend sind, sondern auch in langfristiger Perspektive die Einstellungen der Menschen verändern können. Die Entscheidungsverfahren könnten zu einer neuen politischen Kultur auf kommunaler Ebene führen, die sich dadurch auszeichnet, dass die Bürger wieder mehr Bereitschaft zur politischen Partizipation aufbringen und ihre partikularen Eigeninteressen zugunsten von gemeinwohlorientierter Politik zurückstellen. Um das Ziel einer solchen Dialogkultur gemeinsam mit den Städten zu erreichen, genügt es nicht, einen singulären Dialog zu einem wichtigen Thema der Stadtentwicklung zu durchlaufen und das Ergebnis abschließend zu dokumentieren. Anspruch muss es vielmehr sein, über die einzelnen Dialoge in den Städten hinaus zu einer fundierten Verstetigung und zur Initiierung einer neuen und nachhaltigen kommunalen Dialogkultur in den Städten beizutragen.

Entsprechend kann eine kurz vor und nach einem einzelnen Verfahren erhobene Leistungsbewertung den Aspekt der Stärkung einer Dialogkultur nur unvollständig bzw. vorläufig erfassen. Ein gelungenes Verfahren, dessen Wiederholung sich alle Beteiligten wünschen, liefert mit Sicherheit einen Baustein zur aktivierten Bürgergesellschaft. Inwiefern eine neue Dialogkultur tatsächlich entsteht, lässt sich jedoch erst nach einigen Jahren, mehreren Verfahrensdurchläufen und vor allem anhand mittelbarer Indikatoren (bspw. eines Rückgangs an Bürgerbegehren gegen politische Entscheidungen) erheben.

Nichtsdestotrotz gilt es für die verantwortlichen Akteure im Kontext der Entwicklung einer neuen Planungs- und Dialogkultur, sich die Frage zu stellen, ob man sich auf den »richtigen Weg« gemacht hat, d.h. zu bewerten wie sich die Qualität oder die bereits erzielte Wirkung von Dialogen ermitteln und wissenschaftlich begründet bewerten lässt. Entsprechend sollten die Dialoge einer kritischen Auswertung und Bewertung unterzogen werden, einer Qualitätsprüfung in dem Sinne, was mit diesen Dialogen in demokratischer und in legitimatorischer Hinsicht tatsächlich erreicht und welcher Fortschritt mit Blick auf eine neue Beteiligungskultur bereits erzielt werden konnte.

Die genannten einschränkenden Vorbemerkungen zur *unmittelbaren* Messbarkeit der

Entstehung einer neuen Dialogkultur sollen also nicht den Eindruck erwecken, dass eine Erfolgsmessung der im Städtenetzwerk entwickelten Verfahren in der kurzen Frist nicht möglich ist. Es ist lediglich so, dass eine Differenzierung zwischen dem langfristigen Globalziel einer aktivierten Bürgergesellschaft, das auch in engem Zusammenhang mit der Legitimationsleistung deliberativer Beteiligungsverfahren steht, und kurzfristigeren »Meilensteinen«, anhand derer die Qualität eines konkreten Verfahrens ad hoc bewertet werden kann, erforderlich ist. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen zur Evaluation des Städtenetzwerks stehen entsprechend die kurzfristigen Faktoren der Erfolgsmessung, diesen kann jedoch gemäß der theoretischen Erwartungen durchaus eine Aussagekraft mit Blick auf die Entstehung einer Dialogkultur in der Bürgerschaft zugesprochen werden.

Wie schon anhand der Darstellungen der theoretischen Hintergründe und Verfahrensschritte deutlich wurde, verfolgt das Städtenetzwerk drei maßgebliche Zielsetzungen, die zur Etablierung einer aktiven Bürgergesellschaft beitragen sollen: Inklusion, Legitimation und eine hohe sachliche Qualität politischer Entscheidungen. Im Folgenden wird dargestellt, wie diese Ziele in einer Evaluierung abgebildet werden können. Anhand theoretischer Überlegungen und im Rückgriff auf Ergebnisse aus der empirischen Deliberationsforschung wurden hierzu die vier »Meilensteine« Inklusion, Efficacy, epistemische und prozessuale Qualität entwickelt. Diese werden im Folgenden dargestellt, wobei auch darauf eingegangen wird, welche Erhebungsinstrumente zur Messung jeweils zum Einsatz kommen. In einem abschließenden Überblick wird darüber hinaus erörtert, welche Akteursgruppen in der Qualitätsmessung adressiert werden.

#### Vier Meilensteine

**Inklusion:** Immer häufiger hat sich in der kommunalen Praxis in den letzten Jahren die Frage gestellt, wer denn eigentlich die Stadt entwickelt, wenn nicht (mehr), wie häufig behauptet wird, allein die politisch und planerisch Verantwortlichen?<sup>1</sup> »Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen oder kulturellen Entwicklung der Städte mit«, so stellt SELLE (2008) dazu fest. Auch der Deutsche Städtetag trägt diesem Sachverhalt in praxis-

bezogener Perspektive Rechnung, wenn er die Erweiterung von Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements als eine wichtige Aufgabe der Integrierten Stadtentwicklung versteht (DEUTSCHER STÄDTETAG 2011).

Aus dieser Neujustierung, die vor allem in der Stadtentwicklungspolitik zu beobachten ist, ergibt sich die Notwendigkeit, das administrative Handeln und das stadtentwicklungsbezogene Handeln anderer Akteure ständig und auf eine sinnvolle Art und Weise zu verknüpfen, dies auch organisatorisch und institutionell zu verfestigen, verbunden mit dem Ziel der Förderung einer dauerhaften und wechselseitigen Dialog- und Teilhabekultur. Hierbei stellen sich Fragen des offenen Agenda-Settings, der Legitimität von Koordinationsprozessen und Fragen nach den Spielregeln für solche Dialoge, die in informelle Prozesse der Stadtentwicklung eingebettet sind. Vor dem Hintergrund des demokratiethoretischen Ideals der Gleichheit ist außerdem und maßgeblich zu beachten, dass es nicht nur gilt, offen zu sein für alle diejenigen, die ihre Anliegen von sich aus in den politischen Prozess einspeisen möchten. Um Gleichheit in einer diversifizierten Gesellschaft zu gewährleisten, müssen darüber hinaus auch diejenigen Bürger aktiviert werden, die ihre Interessen von sich aus nicht oder nur selten politisch artikulieren.

Kurz gesagt: Es gilt heute eine größere Zahl von Akteuren in den politischen Prozess zu integrieren, wobei insbesondere Wert darauf gelegt werden sollte, dass im Rückblick auf das Verfahren – im Rekurs auf Habermas – alle diejenigen, die als Adressaten von einer politischen Entscheidung betroffen sind, auch die Autoren dieser Entscheidung hätten sein können. Praktisch erreicht werden kann dieses theoretische Ziel dadurch, dass man Vertreter verschiedenster sozialer Gruppen und Lebensstile an den Dialogprozessen beteiligt.

Das Evaluationskriterium Inklusion überprüft die Verwirklichung dieser Zielsetzung. Es befasst sich mit der Frage, inwieweit die Einbeziehung von Bürgern aller Milieus, möglichst proportional zum jeweiligen Bevölkerungsanteil, in die Dialoge gelingt. Inklusion umfasst aber nicht nur die physische Teilnahme der Akteure, sondern auch die gleichberechtigte Teilnahme an der Kommunikation. Unabhängig von Status und Milieu sollen alle Teilnehmer im Dialog ihre Einstellungen, Meinungen und Interessen artikulieren können, wobei es vor allem gilt, den Mittelschichtenbias einzugrenzen.

Aus diesem Grund wird in der Evaluierung des Stadtenetzwerkes nicht nur anhand von mikrogeographischen Teilnehmer- und Befragungsdaten erfasst, ob Vertreter verschiedener Milieus an den Gesprächen beteiligt waren. Erhoben wird beispielsweise auch, ob sie den Eindruck hatten, gleichermaßen in den Dialogen zu Wort zu kommen, respektiert zu werden und ihre Interessen geltend machen zu können. Darüber hinaus wird mit Hilfe von Videoaufzeichnungen erfasst, inwieweit objektive Messungen (z. B. der Redeanteile der einzelnen Teilnehmer), auf eine erfolgreiche Inklusion aller Teilnehmer hinweisen.

**Efficacy (engl. »Wirksamkeit«):** Dieser Meilenstein nimmt Bezug auf die Feststellung, dass Bürger sich vor allem dann politisch beteiligen, wenn sie sich als entscheidungskompetent einschätzen und wenn sie den Eindruck haben, dass sie mit ihrem Engagement tatsächlich Gehör finden. In der Politikwissenschaft werden diese beiden »Katalysatoren« für politisches Engagement mit den Begriffen »internal« und die »external efficacy« bezeichnet: Wenn es im politischen Prozess gelingt, die »internal« und »external efficacy« zu erhöhen, kann von einer deutlichen Stärkung der Bürger gesprochen werden. Beides wird in der Evaluation des Stadtenetzwerkes überprüft.

Die »internal efficacy« beschreibt dabei die Selbsteinschätzung der Bürger, politisch kompetent zu sein. Nur wer es sich zutraut, an politischen Entscheidungen mitzuwirken, nimmt üblicherweise an Bürgerbeteiligungsverfahren teil. »External efficacy« misst die Einschätzung, inwiefern die Rahmenbedingungen den Bürgern ermöglichen, sich effektiv in den politischen Prozess einzubringen. Sie ist nicht nur ein wichtiger Faktor für die Engagementbereitschaft in Beteiligungsverfahren, sondern auch ein wichtiges Kriterium der Messung von Erfolg: Am Ende eines gelungenen Dialogprozesses sollten die Teilnehmer den Eindruck erhalten haben, dass ihr Engagement wertvoll, das heißt vor allem einflussreich, war.

Da sowohl die interne als auch die externe Wirksamkeit auf Selbsteinschätzungen beruhen, werden auch sie über schriftliche Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forums erfasst. Relevant sind hier weniger die objektive Kompetenz und der objektive Einfluss als der Glaube der Teilnehmer daran, dass sie kompetent und einflussreich sind. Am Ende eines erfolgrei-

chen Dialogverfahrens sollte diese Selbsteinschätzung idealerweise höher sein als am Anfang des Verfahrens, dann gehen die Bürger mit einer größeren Bereitschaft, sich auch in Zukunft politisch zu engagieren, nach Hause. Notwendig ist hier also eine doppelte Befragung: Vor der Teilnahme an dem Dialog und im Anschluss an die deliberativen Gespräche.

**Epistemische Qualität und Erwartungen:** Ein Kennzeichen deliberativer Verfahren liegt in ihrer Fokussierung auf eine hohe argumentative Qualität. Der »zwanglose Zwang des besseren Arguments« (Habermas) soll in den Gesprächen der beteiligten Bürger wirken, so dass im Verlauf des Verfahrens die Bindung der einzelnen Teilnehmer an ihre individuellen, bzw. Eigeninteressen überwunden oder zumindest geschwächt wird. An die Stelle der Vertretung persönlicher Interessen soll die Suche nach der für die jeweilige politische Gemeinschaft (z.B. den Stadtteil) beste Lösung treten. Das Resultat einer solchen Suche kann dann eine hohe epistemische (d. h. erkenntnistheoretische) Qualität für sich beanspruchen.

Wie misst man diese »epistemische Qualität«? Einerseits kann man auch hier auf Fragebögen zurückgreifen und feststellen, ob die Beteiligten dem Ziel der Gemeinwohlorientierung gefolgt sind oder stets die Durchsetzung ihrer individuellen Interessen angestrebt haben. Auch kann man beispielsweise einen Zusammenhang zwischen der Dialogbewertung (»Welche Schulnote würden Sie dem Verfahren geben?«) und dem Eindruck, dass man seine persönlichen Präferenzen durchsetzen konnte, erheben. Ein solcher Zusammenhang fällt bei einem gelungenen Verfahren eher schwach aus. Ein weiterer Indikator für epistemische Qualität ist die Frage danach, ob die Teilnehmer im Verlauf des Verfahrens ihre Meinungen geändert haben. Ist dies bei vielen der Fall, deutet dies auf eine hohe argumentative Qualität hin. Ebenfalls wichtig ist die Frage danach, ob sich die Einstellungen der Teilnehmer am Ende stärker gleichen als am Anfang. Wenn dies eintritt, liegt der Erfolg des Verfahrens auch darin, dass die Teilnehmer sich einem Konsens angenähert haben.

Darüber hinaus hilft wiederum die Analyse von Videoaufzeichnungen zur Bewertung der Qualität des Verfahrens. Anhand solcher Materialien kann beispielsweise festgestellt werden, ob die Diskussion von Argumenten getragen war, oder vor allem individuelle Interessen artikuliert wurden. Auch die eventuel-

le Stärkung einer Mehrheitsposition lässt sich durch die Untersuchung von Videoaufzeichnungen nachvollziehen.

**Prozedurale Qualität:** Der Erfolg eines Dialoges hängt zudem von Faktoren ab, die durch die Ausgestaltung des deliberativen Prozesses beeinflusst werden. Dazu zählen beispielsweise gleiche Rederechte und Redezeiten für alle Teilnehmer. Allerdings sind diese Faktoren ggf. relational, unter Berücksichtigung milieurelevanter Unterschiede zu regeln. Darüber hinaus ist die Geltung des »one person one vote«-Prinzips bei Abstimmungen einzuhalten. Auch zählt hierzu die generelle Bewertung des Dialogprozesses und seiner Wirkungen auf kommunale politische Entscheidungsfindung. Die prozedurale Qualität sollte daher nicht nur von den Teilnehmern der deliberativen Gespräche, sondern auch von den Vertretern der Kommunalpolitik und Administration bewertet werden. Zentral für die Erfolgsmessung dieser Dimension ist auch die Einschätzung der Arbeit der Mode-

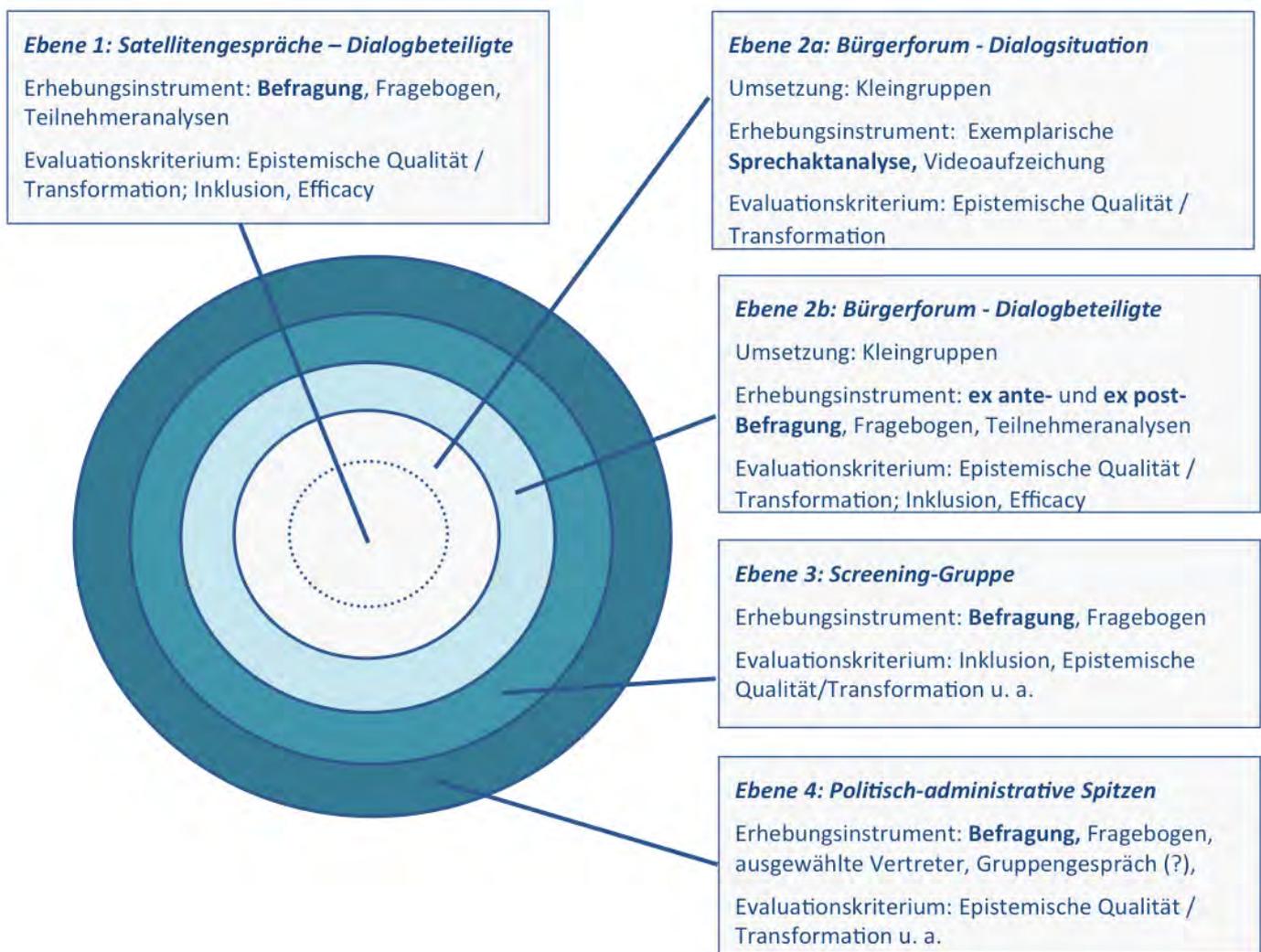
ratoren durch die Teilnehmer des Verfahrens, da es ihre Aufgabe ist, die Qualität des Verfahrens sicherzustellen.

Auch diese Dimension wird zur Evaluation des Städtenetzwerks sowohl mit Hilfe von Befragungs- als auch mit Videodaten analysiert. Je näher das konkrete Verfahren dem idealen Prozess kommt, desto besser wird es bewertet.

#### Die Ebenen der Evaluation

Wie in den Ausführungen zur prozeduralen Qualität bereits angedeutet wurde, werden im Zuge der Evaluation des Städtenetzwerks verschiedene Erhebungsinstrumente eingesetzt und verschiedene Akteursgruppen adressiert. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, können so die relevanten Zielsetzungen der Evaluation auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Prozesses und während verschiedener Phasen des Beteiligungsverfahrens untersucht werden.

Abbildung 1: Die Ebenen der Evaluation im Überblick  
Quelle: Eigene Darstellung



Die Satellitengespräche dienen, wie bereits zuvor verdeutlicht wurde, der Erschließung des Dialogthemas aus Sicht bestimmter Bevölkerungsteilen. In moderierten Fokusgruppen wird mit jeweils ungefähr zehn Teilnehmern über verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten und Präferenzen diskutiert. Die Teilnehmer, die beispielsweise nach Milieugesichtspunkten ausgewählt wurden, werden im Anschluss an die Gespräche zu ihren Eindrücken in einem schriftlichen Fragebogen befragt. Die Satellitengespräche stellen somit die erste Ebene der Evaluation dar.

Die zweite Ebene ist die Evaluierung des Bürgerforums, das das Herzstück des Verfahrens darstellt. Die Qualitätsmessung auf dieser Ebene erfolgt erstens vermittelt über Videoanalysen, die vor allem für die Prozessbewertung relevant sind (Ebene 2a), mit Blick auf mikrogeographische Milieudaten und über Befragungen. Anders als es bei den anderen Befragengruppen der Fall ist, erhalten die Teilnehmer des Forums gleich zwei Fragebögen: Sie werden sowohl vor als auch nach der Teilnahme am Forum zu ihren Einstellungen zur kommunalen Politik im Allgemeinen, aber auch zu dem konkreten Beteiligungsangebot im Speziellen befragt. Mit Hilfe dieser Daten können wertvolle Analysen zur epistemischen und prozeduralen Qualität des Verfahrens durchgeführt werden. Darüber hinaus können, zum Beispiel durch eine Auswertung der Anmeldungen, Milieuinformationen über die Teilnehmer des Forums erfasst werden. So kann, kombiniert mit den relevanten Befragungsdaten, unter anderem festgestellt werden, ob das Ziel der Inklusion politikferner Milieus in das Dialogverfahren gelungen ist.

Auf der dritten Ebene ist die Befragung der so genannten »Screening-Gruppe« verortet. Es ist wichtig, auch die an der Organisation beteiligten Akteure zu befragen, um zu bewerten, ob die Ziele des Verfahrens bereits während der Organisation hinreichende Berücksichtigung gefunden haben. Darüber hinaus gilt es zu untersuchen, ob der Screening-Gruppe hinreichende zeitliche, personelle und monetäre Ressourcen zur Verfügung standen, um ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren in die Wege leiten zu können.

Ebene 4 befasst sich mit politisch-administrativen Führungskräften, die für die Umsetzung der Empfehlungen der deliberativen Gruppe und für die Stärkung der lokalen Demokratie besonders wichtig sind. Zu fragen ist hier, ob sich die Akzeptanz der Dialoge im Verlauf des Beteiligungsprozesses verän-

dert und inwiefern Bereitschaft besteht, die Empfehlungen der Bürger in praktische Politik umzusetzen. Auch die Ergebnisse dieser Befragung sind von hoher Relevanz für die Evaluation, da erfolgreiche Bürgerbeteiligung im Kontext repräsentativ-demokratischer Institutionen stets auf Akzeptanz und Unterstützung durch Politik und Verwaltung angewiesen ist: schließlich verbleibt die Kompetenz, eine rechtlich bindende Entscheidung zu treffen, in den Händen der gewählten Politiker. Auch die Führungskräfte erhalten aus diesem Grund im Anschluss an das Verfahren einen Fragebogen, der ihre Haltungen zu dem deliberativen Verfahren und ihre Einschätzung der Relevanz der im Bürgerforum favorisierten Entscheidung bewertet.

### III Fazit

Angesichts der höchst anspruchsvollen Zielsetzungen des Städtenetzwerks ist eine begleitende Qualitäts- und Erfolgskontrolle der vom vhw und den beteiligten Städten entwickelten Dialogverfahren unabdingbar. Das in diesem Beitrag vorgestellte Evaluationskonzept, das an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und in Kooperation im dem vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung entwickelt wurde, basiert einerseits auf der Befragung von Verantwortlichen und von Teilnehmern der Dialoge mittels standardisierten Fragebögen und andererseits auf der Auswertung von Videoaufzeichnungen und Informationen aus der Milieu-Datenbank des vhw. Die Auswertung erfolgt jeweils mit Methoden der qualitativen bzw. quantitativen Sozialforschung unter Einbeziehung formal-prozeduraler Aspekte.

Auch wenn nicht alle Zielsetzungen des Städtenetzwerkes in kurzer Frist erreicht und evaluiert werden können, gibt es doch die Möglichkeit zur Überprüfung bestimmter Meilensteine. Vor allem die Verwirklichung des Ziels der Inklusion, also der Einbindung auch jener Bevölkerungsgruppen in das Verfahren, die üblicherweise nicht politisch aktiv sind, besitzt vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen und sozialer Herausforderungen in der Kommunalpolitik eine große Bedeutung. Eine breite Akzeptanz der Legitimität politischer Entscheidungen ist heute darauf angewiesen, dass Vertreter aller Bevölkerungsgruppen in den Entscheidungsfindungsprozess eingebunden werden. Und auch die Entstehung einer neuen Planungs- und Dialogkultur hängt maßgeblich davon

ab, dass politische Beteiligungsverfahren von den Bürgern als »fair« und relevant wahrgenommen werden. Auch dies ist nur dann erwartbar, wenn Vertreter aller relevanten Bevölkerungsgruppen an den Dialogen beteiligt sind.

Erste Erfahrungen aus der Evaluation des Städtenetzwerk haben gezeigt, dass die vom vhw entwickelten deliberativen Verfahren durchaus geeignet sind, um die Inklusion von Beteiligungsverfahren zu verbessern, die Gemeinwohlorientierung der Teilnehmer zu

erhöhen und die Legitimität wegweisender politischer Entscheidungen zu stärken. Auch wenn diesen Ergebnisse bislang aufgrund geringer Fallzahlen noch keine zuverlässige Aussagekraft zugesprochen werden kann, deuten sie doch klar darauf hin, dass erfolgreiche und integrative Bürgerbeteiligung ebenso möglich ist wie eine umfassende und auf wissenschaftlichen Kriterien basierende Evaluation ihrer (zumindest kurzfristigen) Folgen.

## Literatur

- BOURDIEU, P. (1990): Was heißt sprechen? Zur Ökonomie des sprachlichen Tausches. Wien.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Gebilligt vom Präsidium des Deutschen Städtetages in seiner 383. Sitzung am 22. März 2011 in Hannover.
- FISHKIN, J. (2011): When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. Oxford.
- HABERMAS, J. (1998): Die postnationale Konstellation. Frankfurt a. Main.
- HABERMAS, J. (1997): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a. Main.
- JÖRKE, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.
- JÖRKE, D. (2010): Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. Zeitschrift für Politikwissenschaft. Heft 3-4, 2010.
- KUDER, T. (2011): Governance und Dialog in der integrierten Stadtentwicklung. In: vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2011): Dialog: Zur Stärkung der lokalen Demokratie. Band 3 der vhw-Schriftenreihe.
- LEIPZIG CHARTA ZUR nachhaltigen europäischen Stadt, vom 24. Mai 2007.
- LIETZMANN, H.J., MITTENDORF, V. (2011): Entscheidungsheuristik Bürgerdialog in der Integrierten Stadtentwicklung. Unveröffentlichtes Gutachten, Wuppertal, 2011.
- MAYNTZ, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. MPIfG Working Paper 04 / I, März 2004.
- MENDELBERG, T. (2002): The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. In: Michael X. Delli Carpini/ Leonie Huddy/Robert Y. Shapiro (Hg.), Research in Micropolitics, Vol. 6: Political Decision-Making, Deliberation and Participation. Greenwich, CN: JAI Press, 151–193.
- MENDELBERG, T. (2007): How People Deliberate about Justice: Groups, Gender, and Decision Rules. In: Rosenberg, S. (Hg.): Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern? Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 101–129.
- MOUFFE, C. (2011): »Postdemokratie« und die zunehmende Entpolitisierung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 1-2/2011, vom 03. Januar 2011. Bonn, S. 3-12.
- ÖZTÜRK, A. (2011): Editorial. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.
- RITZI, C. (2013): A second stage. The revitalization of democratic legitimacy with the help of deliberative forums. In: Roemmele, Andrea (Hrsg.): The Governance of Large-Scale Projects. Baden-Baden: Nomos, S. 77-97.
- RITZI, C., SCHAAL, G.S. (2009): Empirische Deliberationsforschung. MPIfG Working Paper 09/9.)
- RITZI, C., SCHAAL, G.S. (2011): Wie Bürgerbeteiligung besser gelingt. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung. 2/2011.
- RITZI, C., SCHAAL, G.S. (2012): Konzept für die Evaluation der Dialogphase des vhw-Städtenetzwerks. Hamburg 2012.
- ROHLAND, P., KUDER, T. (2011): Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte Integrierte Stadtentwicklung. In: vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2011): Dialog: Zur Stärkung der lokalen Demokratie. Band 3 der vhw-Schriftenreihe.
- RUCHT, D. (2010): Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, in: WZBrief Zivilengagement 1/2010.
- SCHÄFER, A. (2010): Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. MPIfG Discussion Paper 08/10.
- SELLE, K. (2008): Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«. In: pnd online II / 2008.
- vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2011): Dialog: Zur Stärkung der lokalen Demokratie. Band 3 der vhw-Schriftenreihe.
- vhw Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (2013): KOMMUNIKATIONSHANDBUCH. Band 4 der vhw-Schriftenreihe, .
- YOUNG, I. (2001): Activist Challenges to Deliberative Democracy. In: Political Theory 29(5), S. 670–690.



## Effekte von Bürgerbeteiligung in Kommunen.

### Ein Bericht aus zwei empirischen Studien

In der Bundesrepublik Deutschland wie auch anderen westeuropäischen Gesellschaften zeigen sich einerseits mannigfache Phänomene von Bürokratisierung und Entdemokratisierung, die unter dem Label »Postdemokratie« subsumiert werden (Colin CROUCH, ähnlich Wolfgang STREECK). Zeitgleich haben sich andererseits unzählige Entwicklungen ergeben, meist auf lokaler und Nachbarschaftsebene, die als »direktdemokratisch« eingestuft werden können. Diese Entwicklungen sind meist mit unterschiedlichsten Einschätzungen bezüglich ihrer Relevanz und ihrer Effekte konfrontiert, die jedoch selten empirisch belegt als vielmehr ideologisch abgeleitet sind.

Im vorliegenden Text werden zwei Arten von »Effekten« von Bürgerbeteiligung beschrieben und diskutiert. In beiden Fällen liegen empirische Arbeiten zugrunde. Sie stehen beide im Zusammenhang mit Bemühungen für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene. Partizipationsprozesse haben in Deutschland durch die Lokale Agenda 21 einen deutlichen Schub erfahren. Die Aufforderung aus Kapitel 28 des Rio-Dokumentes von 1992, dass jede Kommune mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft in den Dialog treten solle, um akute Probleme zu lösen und das vor Ort vorhandene Wissen zu nutzen und auf konsensuale Weise in eine lokale Agenda 21 münden zu lassen<sup>1</sup>, wurde in höchst unterschiedlicher Weise von Kommunen aufgegriffen. Sie stellen ein Beispiel dar für die vielfältigen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten

und -verfahren, die in den vergangenen Jahren praktiziert worden sind.

#### 1. Exemplarisches Lernen – Modell Projektagentur

Im Lauf der letzten beiden Jahrzehnte ist die Mitwirkung an praktischen Projekten für die Verwirklichung von Nachhaltigkeit zu einem bedeutsamen kommunalen Lernfeld geworden. Und in einer Broschüre über derartige Erfahrungen heißt es: »Die Lokale Agenda 21 wurde damit zu einem der quantitativ bedeutendsten Partizipationsprozesse in Deutschland.« (AGENDA-TRANSFER/InWent 2007: 10).

Die engagierten Bürgerinnen und Bürger eignen sich im Verlauf solcher Aktivitäten und insbesondere bei praktischen Projekten wichtige Kompetenzen und Fähigkeiten an bzw.



Dr. Edgar Göll, geb. 1957, ist seit 1995 als Senior Researcher im Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) Berlin tätig. Arbeitsschwerpunkte sind Nachhaltige Entwicklung, Methoden und Konzepte der Zukunftsforschung sowie Governance. Göll ist Gründungsmitglied von »Berlin 21«; war Sachverständiger der beiden Enquetekommissionen des Abgeordnetenhauses Berlin zu Nachhaltiger Entwicklung, und er ist Mitglied am Runden Tisch der UN-Dekade »Bildung für Nachhaltige Entwicklung«. Mit dem Robert Jungk Stipendium 2011 forschte Göll in der Bibliothek für Zukunftsfragen Salzburg über »Governance der Zukunft«.

Sein Beitrag erschien auch in der RaumPlanung (Heft 170) zum Schwerpunktthema Wirkungen der Mitwirkung.

verstärken diese. Ein erfolgreiches Beispiel, kommunale Nachhaltigkeitsakteure sowohl finanziell als auch inhaltlich-konzeptionell zu unterstützen und damit Gelegenheiten für informelles Lernen und Mitgestaltung zu schaffen, war die »Projektagentur Zukunftsfähiges Berlin«. Sie wurde vom Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT Berlin) eingerichtet und vergab zwischen 1999 und 2006 Anschubfinanzierungen in Höhe von 2.000 bis 25.000 €. Die Mittel kamen von der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (Lotto). In den halbjährlichen Bewilligungsrunden sind 340 Förderanträge gestellt, begutachtet und beschieden worden. Hiervon wurden 97 Projekte mit einer Gesamtsumme von 1.100.000 Euro gefördert.

Die Auswahl der zu fördernden Projekte erfolgte auf der Basis von Vergabekriterien und oblag einem Lenkungsbeirat, in dem Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen vertreten waren. Um die Einhaltung ihrer Qualitätsziele zu gewährleisten, formulierte die Projektagentur in vielen der Bewilligungsbescheide »Auflagen« für die Projektpartner sowie spezifische Vorschläge zur Verbesserung der Projekte hinsichtlich der Nachhaltigkeitsprinzipien. Außerdem wurden die Projektpartner im Bedarfsfall bei Antragstellung, Durchführung, Herstellung von Arbeitskontakten und bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Am Ende der Projektagentur wurde eine Evaluation durchgeführt,

aus der hier ausgewählte Erkenntnisse dargestellt werden sollen (GÖLL et al. 2007).

Die Vergabekriterien (vgl. Kasten 1) waren auf die Erzeugung unterschiedlicher Effekte ausgerichtet, den Antragstellern bekannt und dienten ihnen als Orientierungsrahmen, auf den sie versuchten, ihre Projektideen auszurichten.

Nur wenige Lokale Agenda-21-Projekte und -Aktivitäten waren in der Lage, mehrere oder gar alle dieser Kriterien zu erfüllen. Doch verliefen die meisten nach einem ähnlichen Muster und sie ermöglichten den Erwerb sowohl sozialer und persönlichkeitsbildender als auch politischer, fachlicher, medialer und organisatorischer Kompetenzen. Gemäß der Erfahrungen mit der Projektagentur und den 97 geförderten Projekten lassen sich folgende Prozesse und Ergebnisse des Lernens hervorheben (vgl. GÖLL et al. 2007 und ähnlich auch in: Grüne Liga et al. 2007). Hierbei handelt es sich um typische Handlungsverläufe und Lernbereiche in den von uns evaluierten LA-21-Projekten:

1. Anfangs ging es um die Klärung lokaler Problemlagen, Bedarfe und Bedürfnisse gemeinsam mit Anderen; hierbei werden persönliche und kollektive Betroffenheiten bewusst gemacht, formuliert und Prioritäten gesetzt.
2. Erlernt bzw. vertieft wurden sachlich-fachliche Kenntnisse und Zusammenhänge,

#### Vergabekriterien zur Förderung von Agenda-21-Projekten durch die Projektagentur Zukunftsfähiges Berlin

1. Das Projekt muss einen spezifischen und möglichst innovativen Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung in Berlin vorweisen und sich auf einen konkreten Bedarf in der Stadtregion beziehen.
2. Das Projekt muss eine möglichst weitgehende Integration der Nachhaltigkeitsdimensionen Ökonomie, Ökologie, Soziales sowie eine angemessene Berücksichtigung der Geschlechtergerechtigkeit und soweit möglich des Eine Welt-Gedankens praktizieren.
3. Das Projekt muss die Vernetzung von Akteuren des Agenda-Prozesses fördern (z.B. auch ressortübergreifend). Dabei wird vor allem auf die Berücksichtigung wichtiger oder bisher nicht einbezogener gesellschaftlicher Bereiche Wert gelegt.
4. Projektbegleitend ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten. Das Projekt muss sichtbare Leistungen und Effekte hervorbringen (z.B. Erfahrungsberichte, protokollierte Veranstaltungen und Aktivitäten, Tagungsdokumentation, Fotos, Dias, Video oder CD-ROM).
5. Der Projektträger bzw. die Projektpartner müssen ein hohes Maß an Verlässlichkeit und das jeweilige Projekt ein hohes Maß an Erfolgsaussichten vorweisen.
6. Das Projekt soll betroffene Menschen (z.B. BürgerInnen, MitarbeiterInnen, KundInnen) stärken und zur aktiven Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse anregen (»Empowerment«).
7. Das Projekt sollte eine Hebelwirkung besitzen und Mobilisierungs- und Synergieeffekte hinsichtlich zusätzlicher personeller, finanzieller und institutioneller Ressourcen erwarten lassen.
8. Das Projekt soll eine gewisse Modell- und Vorbildfunktion aufweisen und die Projektergebnisse sollten nach Möglichkeit transferierbar sein.
9. Das Projekt soll nach Ablauf der Anschubfinanzierung erfolgversprechende Aussichten auf eine Weiterführung haben. Dies kann sowohl durch selbsttragende oder verstetigende Prozesse, als auch anderweitige Finanzierung und Unterstützungsmassnahmen geschehen.

Kasten 1 (vgl. Göll et al. 2007: 131f.)

wie z.B. in Bereichen wie ökologische Anbaumethoden, regenerative Energien, fairer Handel, kommunale Haushalte.

3. Aufgrund eines der Förderkriterien war die Aneignung von Kenntnissen über Nachhaltigkeit, also bspw. über ökologische, soziale und ökonomische Dimensionen oder Genderaspekte eines konkreten Vorhabens, erforderlich.

4. Angeeignet wurden neue Methoden kollektiver Klärungs- und Lernprozesse. Z.B. wurden Zukunftswerkstätten, Open-Space-Veranstaltungen, Planning for Real-Workshops durchgeführt und Visualisierungs- und Präsentationstechniken eingeübt.

5. Für viele Projekte wurde eine Art Vision, eine »gewünschte Zukunft« entworfen, meist in Form von Erwartungen und in Abstimmung mit anderen Akteuren. Bei den dazu erforderlichen Diskussionen flossen die unterschiedlichen Vorerfahrungen der Beteiligten ein und ermöglichten eine differenzierte Lage- und Potenzialeinschätzung.

6. Zu erlernen war die Ausarbeitung von Schritten zur Umsetzung, das Überzeugen relevanter Entscheidungsträger oder Sponsoren (einschließlich der Projektagentur). Hierfür war es notwendig, sich in die Lage Anderer – z.B. politischer Entscheidungsträger – hineinzuversetzen, denn Überzeugung und Kooperation steht im Vordergrund.

7. Um die konkrete Umsetzung zu organisieren, waren Fähigkeiten erforderlich, bzw. konnten weiter ausgebaut werden, welche sich auf die Durchführung von Veranstaltungen und Gesprächen ebenso bezogen wie auf die Koordination verschiedener Gruppen und einzelner Engagierter.

8. Zudem mussten Förderanträge ausgearbeitet werden, in denen auf die Förderkriterien der Projektagentur eingegangen wurde. Hierzu gehörte auch die Fähigkeit, die beantragten Fördermittel zweckgerichtet zu kalkulieren und zu managen.

9. Bei fast allen Projekten kam noch die Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit hinzu, also bspw. die Erstellung von Materialien, Pressemitteilungen, Teilnahme an oder Durchführung von Pressekonferenzen. In mehreren Projekten gehörte Public Relations (PR) sogar zu den Hauptaufgaben. So wurden z.B. mit Filmstudierenden, Experten und Laien drei Werbespots über Nachhaltigkeit produziert und in zahlreichen Kinos gezeigt.

10. Um für eine gewünschte Verstärkung, Verbesserung oder gar Verbreitung des jeweiligen Vorhabens zu sorgen, waren entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Dies wurde

jedoch nur von wenigen Vorhaben erreicht, denn die überwiegend ehrenamtliche Bewältigung der Projektarbeit erlaubte selten weitgehende Aktivitäten.

Bei diesen praktischen Lernprozessen waren nicht nur die Erfolge innerhalb der Projekte relevant, sondern auch die zahlreichen Hemmnisse und Widerstände, die sich derart ambitionierten Aktivitäten entgegenstellten. Durch das praktische Engagement erhöhte sich das Bewusstsein über die eigenen Handlungsmöglichkeiten in einem sozialen Kontext, es ergaben sich politische Lernprozesse, indem Machtstrukturen, aber auch Möglichkeitsräume konkret erfahren wurden. So konnten sich viele Aktive Kompetenzen aneignen, mit Hindernissen umzugehen und nicht in Resignation zu verfallen. All das wurde und wird gestützt durch das gleichzeitige Engagement zahlreicher anderer Projekte und LA-21-Prozesse insgesamt und die schrittweise Flankierung nachhaltiger Entwicklung in Gesetzen, Verordnungen und Programmen auf unterschiedlichen administrativen Ebenen und in ökonomischen Bereichen. Dies wurde durch unmittelbare Kooperation mit Abgeordneten, Verwaltungsmitarbeitern, und vielen anderen Akteuren ermöglicht, die teilweise spannungsreich war (vgl. GÖLL et al. 2007, Kapitel 3, und GRÜNE LIGA et al. 2007).

Besondere Möglichkeiten für das informelle Lernen im Sinne nachhaltiger Entwicklung bieten sich nach unseren Erfahrungen in den folgenden drei Dimensionen:

1. In sachbezogener Hinsicht erfordern und fördern Aktivitäten in LA21-Prozessen die Integration verschiedener Logiken und Sachbereiche, gewissermaßen ein disziplin- und ressortübergreifendes Denken und Agieren.

2. In zeitlicher Hinsicht erfordern und fördern sie ein Denken und Handeln in Richtung Mittel- und Langfristigkeit.

3. In sozialer Hinsicht erfordert Engagement in Prozessen der Lokalen Agenda 21 ein besonderes Maß an Kooperation mit äußerst unterschiedlichen Akteuren.

Innerhalb der Projektgruppen, dann aber intensiver auf der Vernetzungsebene, den LA-21-Foren oder Arbeitskreisen, fanden intensive Diskussionsprozesse über die jeweiligen Vorhaben, Vorgehensweisen, Unterstützungsmöglichkeiten und Handlungsschritte statt. Daraus ergibt sich, dass es bei derartigem Lernen auch um die Einübung und fortschreitende Praxis von individueller und ge-

sellschaftlicher/kollektiver »Selbstreflexion« in Bezug auf Nachhaltigkeit geht. Im Laufe der Zeit konnten schließlich ganz konkrete Weiterbildungsbedarfe formuliert werden, die sich hauptsächlich auf das Projektmanagement beziehen.

Für die Lernenden bedeutet dies einen deutlichen Zugewinn in verschiedenen Bereichen (vgl. GÖLL/HENSELING 2007: 93).

- **Wissen:** Aufgrund der Komplexität des Themas Nachhaltigkeit wird für dessen Verständnis das notwendige Wissen angeeignet, das sich auf die generellen Zusammenhänge bezieht, unterstützt durch die Vergabekriterien der Projektagentur Zukunftsfähiges Berlin.

- **Kontakte und Beziehungen:** Zugänge zu alternativen aber auch Elitemilieus waren wichtig. Bei anschaulichen Projekten sind Kontakte und Beziehungen relativ leicht herstellbar und nutzbar zu machen.

- **Fachkenntnisse:** Dabei handelt es sich um thematische Kenntnisse, die unmittelbar einzelne Themenbereiche der Nachhaltigkeit betreffen, wie z.B. regenerative Energien, Nord-Süd-Zusammenarbeit.

- **Spezielle Fähigkeiten:** gerade in der Projektarbeit werden organisatorische, buchhalterische, rechtliche, PR- und andere Fähigkeiten angeeignet und entwickelt, die für einen solchen Arbeitszusammenhang notwendig sind.

- **Motivation und Leidenschaft:** Das Streben nach einer Verbesserung von Problemlagen und nach einer deutlich besseren Lebensweise, nach zukunftsfähiger Wirtschafts- und Verwaltungskultur usw. setzt selbst bei kleinen Erfolgen weitere Energien frei.

- **Aufgeschlossenheit und Innovativität:** Indem LA-21-Aktivitäten einen zwar gerichteten, aber offenen Suchprozess darstellen, werden neue innovative Lösungsmöglichkeiten »prämiert«. Dies zeigt etwa das Beispiel der interkulturellen Gärten oder auch das der Bürgerhaushalte, die inzwischen ebenfalls in immer mehr Kommunen durchgesetzt werden.

Diese Möglichkeiten des informellen Lernens und die damit verbundenen Motive und Eigeninteressen der potentiell Engagierten gilt es wahr- und ernst zu nehmen, indem passende Verbindungen, attraktive Angebote und niedrig-schwellige Zugänge für Engagementbereite und »Lernwillige« geschaffen bzw. verbessert werden (siehe Abb. 1). Dies ist eine Herausforderung für interessierte Entscheidungsträger und Lokale Agenda-21-Ak-

teure – also bspw. LA-21-Büros, LA-21-Vereine und Foren sowie LA-21-Verantwortliche in Verwaltungen.

Über diese auf das informelle Lernen bezogenen Aspekte hinaus sind erfolgreich durchgeführte LA-21-Projekte in der Lage, zahlreiche andere unmittelbare und mittelbare positive Effekte zu erzeugen, die das eigentliche Ziel solchen Engagements darstellen. Hierzu gehören beispielsweise die Reduzierung des Verbrauchs von Rohstoffen durch erhöhte Ressourceneffizienz, Verbesserung des Zusammenlebens und der Lebensqualität im Stadtteil durch die Unterstützung von beteiligungsorientierter Kiezgestaltung und Hilfe zur Selbsthilfe, verbessertes interkulturelles Verständnis aufgrund der Förderung von internationalen Kontakten unter der Prämisse Nachhaltigkeit, Intensivierung von LA-21-Prozessen durch bessere Projekte, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, stärkere Mobilisierung personeller und finanzieller Ressourcen sowie Vernetzung und Kooperation zwischen den LA-21-Akteuren bzw. Projekten.<sup>2</sup>

## 2. Bürgerbeteiligung und Innovationen in der Lokalen Agenda 21

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens im Vorfeld der Rio+20 - Konferenz der UN in Rio de Janeiro im Juni 2012, gefördert durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit Unterstützung des Umweltbundesamtes und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, wurden verschiedene Fragen untersucht. Das Vorhaben »Rio+20 vor Ort – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven lokaler Nachhaltigkeitsprozesse in Deutschland« wurde vom IZT geleitet und gemeinsam mit mehreren Partnern durchgeführt. Eine zentrale Aufgabe bestand darin, eine Bestandsaufnahme zu erstellen über die »lessons learned« kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten der letzten beiden Jahrzehnte (siehe [www.izt.de/rio](http://www.izt.de/rio)).

Neben Dokumentenauswertungen, Experteninterviews und Fallstudien wurde bundesweit eine umfangreiche Online-Befragung durchgeführt. Hierauf gingen 530 Antworten aus Kommunen aller Bundesländer ein, rund 80% der beantworteten Fragebögen stammen von Akteuren aus kommunaler Politik und Verwaltung, 20% der Antworten von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Am häufigsten haben mit über 50% Akteure aus kleineren

Städten und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 20.000 geantwortet.

Zwei Fragen und deren Antworten sollen hier zitiert werden. Da ist erstens die Frage nach den erzielten Effekten von Nachhaltigkeitsaktivitäten vor Ort (Abb. 1). In den Antworten wurden insbesondere Erfolge im ökologischen Bereich konstatiert. Ebenso zeichnen sich positive soziale und kulturelle Effekte sowie mit etwas Abstand auch positive politische Effekte ab. Deutlich schwächer fallen hingegen die Einschätzungen für Effekte im ökonomischen Sektor als auch für die Querschnittsbereiche Gender und globale Gerechtigkeit aus.

Insgesamt ist erkennbar, dass Kommunen seit der Rio-Konferenz 1992 einige wichtige Effekte im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung erzielt zu haben scheinen<sup>3</sup> und dies durchaus auch so wahrgenommen wird. Vor dem Hintergrund internationaler und nationaler Zielvereinbarungen, wie der existentiell notwendigen Reduktion von Treibhausgasen, werden aber reale Fortschritte vor allem auf der Basis von Indikatoren zu prüfen sein.

In weiteren Fragen über kommunale und zivilgesellschaftliche Nachhaltigkeits-Aktivitäten ging es auch um das Thema Innovation. Um diese genauer einschätzen zu können wurde gefragt, ob und inwiefern durch Nachhaltigkeits-Aktivitäten neue Ideen und Kooperationen in der Kommune entstanden sind (Abb. 2) und ob sich neue und kreative Lösungen für zentrale kommunale Problemlagen ergeben haben (Abb. 3). Beide Fragen erhielten positive Einschätzungen. Allerdings ist einzuschränken, dass die Beantwortung mit 41% (Frage 1) und 23% (Frage 2) der Gesamtteilnehmer der Umfrage eher mittel bis gering ausfällt.

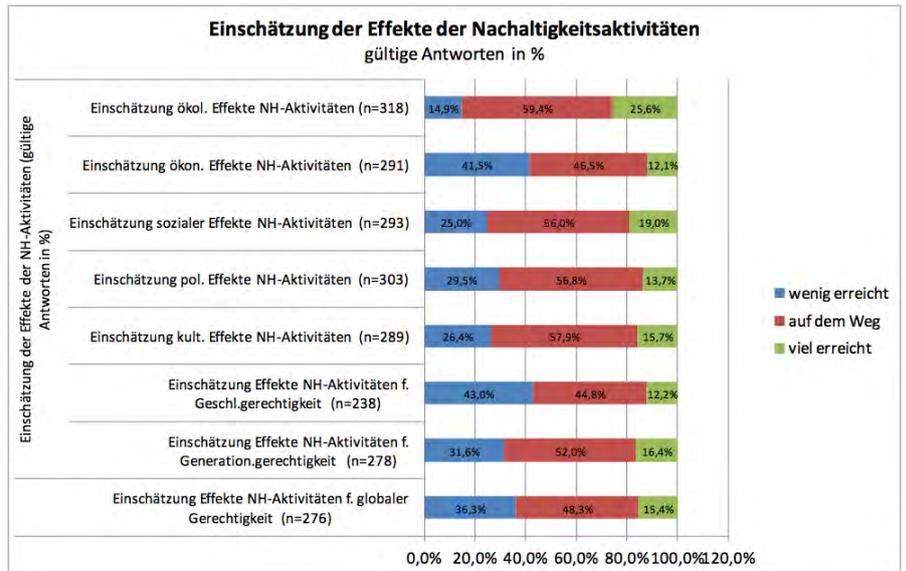


Abb. 1 (oben): Einschätzung einzelner Effekte, die durch NH-Aktivitäten in der Kommune erreicht worden sind

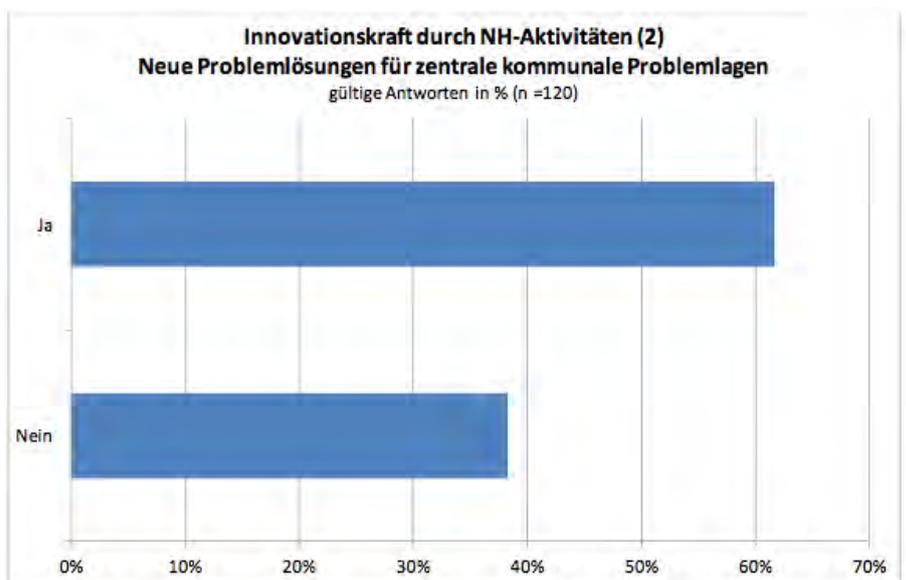
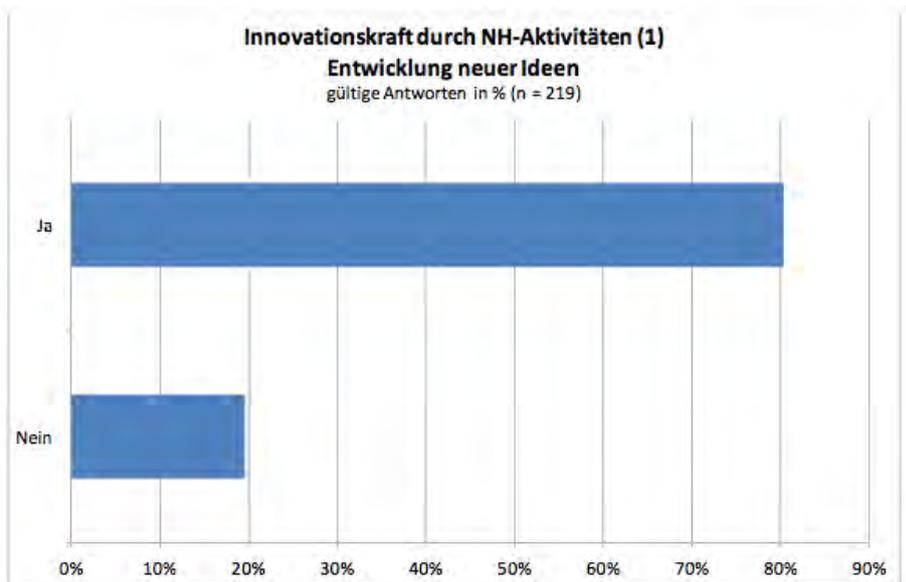


Abb. 2: Entwicklung neuer Ideen und Kooperationen aus LA-21-/ NH-Aktivitäten in der Kommune

Abb. 3: Entwicklung neuer Lösungen für zentrale kommunale Probleme aus LA-21-/ NH-Aktivitäten in der Kommune

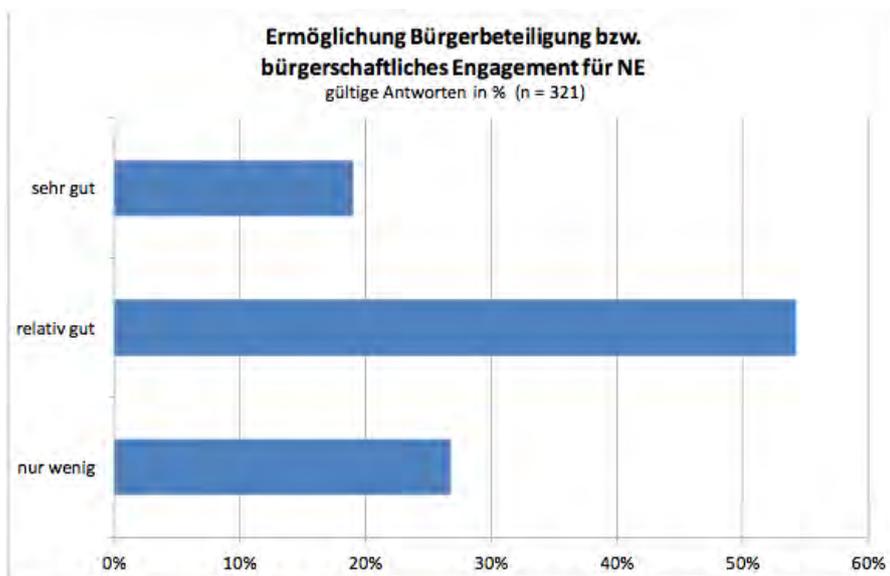
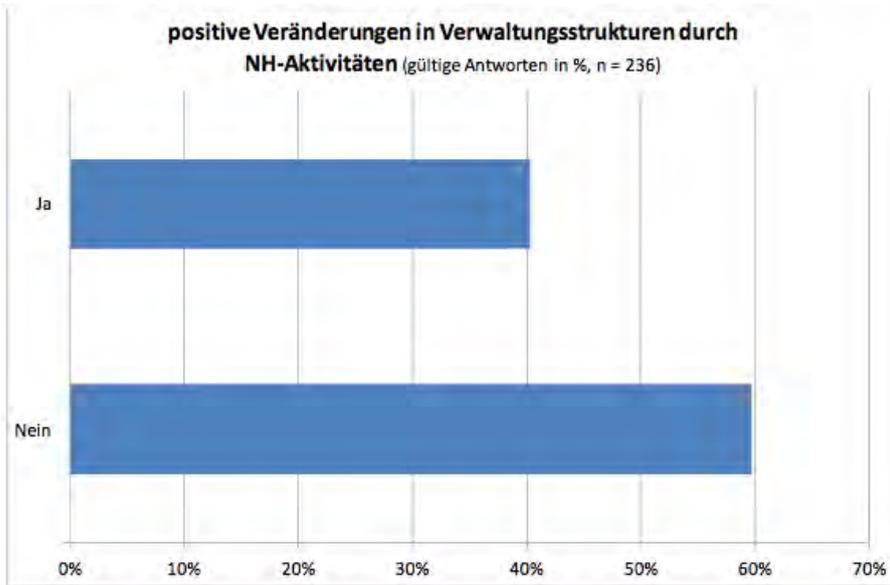


Abb. 4: Positive Veränderungen innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen aufgrund von NH-Aktivitäten  
Abb. 5: Ermöglichung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement in der Kommune

Abbildung 5 liegt die Frage zugrunde, wie in Kommunen Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement für eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht werden. Diese Frage hat mit rund 60% die Mehrheit der teilnehmenden Akteure beantwortet. Die Einschätzungen liegen dabei deutlich im mittleren, tendenziell positiven Bereich. Unter Hinzuziehung der auf diesem Gebiet als »sehr gut« eingeschätzten Kommunen (11,5% der Antworten absolut) lässt sich schlussfolgern, dass im Zuge der Agenda-21- und Nachhaltigkeitsaktivitäten in zahlreichen Kommunen positive Veränderungen hinsichtlich einer neuen Beteiligungskultur eingeläutet bzw. etabliert worden sind.

Ebenso hervorzuheben ist der signifikante Zusammenhang der sich bei der statistischen Auswertung zeigt zwischen Kommunen, die

bürgerschaftliches Engagement gezielt ermöglichen und der Häufigkeit von »kreativen Problemlösungen für zentrale kommunale Fragen«. Kommunen, die Partizipation gezielt ermöglichen, mobilisieren dadurch innovatives Potential in Form »kreativer Lösungen für zentrale kommunale Probleme« besonders gut. So zum Beispiel beim Energie- und Klimaschutz, u.a. in Form von bürgerfinanzierten EE-Anlagen, bei der Erarbeitung von innovativen Lösungsansätzen für den Klimawandel oder der Einführung von Umweltmanagementsystemen an Schulen. Bemerkenswert ist auch, dass in 40% der Antworten auch »positive Veränderungen innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen aufgrund von Nachhaltigkeitsaktivitäten« verzeichnet worden sind (siehe Abb. 4). Bei aller verbreiteter Skepsis und dem Negativeimage von Lokaler Agenda 21 scheinen doch punktuelle und teilweise dauerhafte positive Effekte erzeugt worden zu sein.

Allerdings ist bei den Antworten auf die Online-Befragung auch auffällig, dass in nur wenigen Kommunen und Nachhaltigkeitsprozessen ein angemessenes Monitoring und Evaluation vorgesehen sind. Absolut gesehen geben nur 35% der Akteure an, dass in ihrer Kommune ein Indikatorenbericht erarbeitet bzw. eine umfassende Berichterstattung zu Nachhaltigkeits-Aktivitäten vorgenommen wird.

### 3. Perspektiven

Die beiden Studien »Projektagentur-Evaluation« und »Rio plus 20-Studie« zeigen, dass Effekte und Wirkungen von Bürgerbeteiligung ansatzweise abgeschätzt werden können. Allerdings sind empirische Zugänge schwierig und müssen verschiedene Aspekte von Effekten berücksichtigen, die wiederum schwer einzuschätzen oder gar zu »messen« sind. Dazu gehören erstens »prozessuale« Aspekte, also Qualitäten die von den aktiven Bürgerinnen und Bürgern eingebracht, genutzt und weiterentwickelt werden: Wissen, Kontakte und Beziehungen, Fachkenntnisse, spezielle Fähigkeiten, Motivation und Leidenschaft, Aufgeschlossenheit und Innovativität. Damit zusammenhängend geht es zweitens um »Governance«-Aspekte, also eine Beeinflussung der (Mit-)Gestaltung der kommunalen Lebensumstände und lokalen (politischen) Kultur. Hier ist das Zusammenspiel zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung

von maßgeblicher Bedeutung und ein Wandel ergibt sich meist erst nach einigen Jahren Engagement und deutlichen Erfolgen. Und drittens gehören »konkret physische« Effekte hierzu, wie Verbesserung ökologischer Parameter wie Minderung von Verbräuchen oder Verschmutzungen, positive ökonomische Entwicklungen. Die Feststellung und Veröffentlichung von Wirkungen dieser drei Aspekte wiederum würde nicht nur die beteiligten Akteure stärken, indem sie ihre Erfolge genießen, sondern künftig auch ihre knappen Ressourcen effektiver einsetzen können. Und vor allem erhalten sie durch eine fundierte Präsentation der erzielten unterschiedlichen Effekte meist gute Argumente für erhöhte Unterstützung und verbesserte Legitimation.

Doch die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung bedeuten sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch die Entscheidungsträger einen besonderen Aufwand gegenüber eingespielten Gewohnheiten und meist eine Herausforderung für bestehende Machtverhältnisse. Entsprechend ist die »Zurückhaltung« zahlreicher Akteure nachvollziehbar, offen zu agieren sowie Beteiligung zu erleichtern und attraktiv zu gestalten. Die Definition von sozialer Macht von Karl W. Deutsch ist hier erhellend: »Macht ist die Fähigkeit sich leisten zu können nicht lernen zu müssen.«<sup>4</sup> Dieser Machtbegriff beschreibt die Situation in Sachen nachhaltige Entwicklung sehr gut, denn immer wieder kann festgestellt werden, dass meist diejenigen Institutionen und Personen, auf die es bei der überfälligen Transformation ankommt, die widerständigsten sind, wenn es um spürbare Veränderungen geht. Und dies nicht unbedingt in dem Sinne, dass sie offen und bewusst gegen nachhaltige Entwicklung agieren, sondern indem sie dieses Leitbild und die damit implizierten konkreten Herausforderungen und Veränderungen schlichtweg ignorieren und durch Ersatzhandlungen (z.B. »symbolische Politik«) umgehen. Und es ist eine wesentliche Erfahrung im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungen, dass sie sehr häufig keinen Eingang in politische Entscheidungsprozesse finden oder gar in allgemeinverbindliche wirkungsvolle Aktivitäten einfließen.

Die seltene Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren stellt für dieses Nichtlernen-wollen (»Vermeidung«) ein konkretes Beispiel dar. In empirischen Studien wurde analysiert, dass auch hierbei eine Kluft zwischen Entscheidungsträgern und sich engagierenden und beteiligenden Bürgern besteht

(GEHRLEIN 2004, S. 15ff.) Gleichwohl lassen sich Möglichkeiten ableiten, diese Kluft zu überwinden:

- Ansetzen und Anpassen an Organisationslogiken: essenziell ist, Strategien und Maßnahmen an Organisationslogiken und Milieukulturen anzusetzen und sich anzupassen, sich also in die Akteure hineinzuversetzen, mit denen oder gegen die man agieren möchte.

- Einbeziehen relevanter Akteure (Bereich, Ebene, Kompetenz, Motivation/Eigeninteresse etc.): Gleich zu Beginn partizipativer Prozesse sollte ein besseres und ein ehrlicheres gemeinsames Verständnis der Situation hergestellt werden.

- Komplexität angemessen reduzieren: Eine kontinuierliche Aufgabe besteht darin, mit wenigen Worten und in Zusammenfassungen etwas erklären zu können, und dabei die innewohnende Komplexität dennoch zum Ausdruck zu bringen.

- Spürbare und absehbare Effekte ermöglichen: Dies ist – wie oben erwähnt – keineswegs trivial, ist aber unabdingbar u.a. für Motivierung.

- Fundierte / professionelle Kommunikation: Die Kommunikationsprozesse sind ein wesentlicher und meist unterschätzter Erfolgsfaktor, um Ergebnisse partizipativer Verfahren in politische Entscheidungsprozesse zu integrieren.

- De-Legitimation (Kritik traditioneller Verfahren, Krise): Dies läuft auf ein Infragestellen bisheriger Entwicklungsmuster und Denk- und Handlungsweisen hinaus und ging auch in der Geschichte allen erfolgreichen großen historischen Umbrüchen voraus. Hierbei müsste z.B. »die andere Seite« erläutern, warum die bisherige Politik uns in diese nichtnachhaltige Entwicklung manövriert und keine spürbare Lösung gebracht hat.

Diese Merkmale sind nach unseren Erfahrungen auch Handlungsoptionen, um Bürgerbeteiligung insgesamt erfolgreicher zu gestalten. Um aber zivilgesellschaftliche Beteiligungsprozesse zu besseren und transparenten Effekten zu führen, ist sicherlich auch die Definition von Qualitätsstandards notwendig oder zumindest hilfreich. Kommunen können hierzu auf eigene Erfahrungen aber auch Vorarbeiten und Publikationen verschiedener Netzwerke und Expertinnen/Experten zurückgreifen. Die reflektierte Thematisierung von Effekten von Bürgerbeteiligung ist hierfür eine wesentliche Voraussetzung.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Nachhaltigkeitslexikon, Agenda 21, Kap. 28 : <http://www.agenda21-treffpunkt.de/archiv/ag21dok/kap28.htm> (Stand: Juni 2012)
- 2 Diese Einschätzungen werden bestätigt und ergänzt durch die Erfahrungen des Programms »Bürger initiieren Nachhaltigkeit« des Rates für Nachhaltige Entwicklung (vgl. RNE / DIFU 2006: 5).
- 3 Mit den Antworten zum Fragebogen können nur die (Selbst-)Wahrnehmungen der Akteure erfasst werden, nicht aber die objektiven und messbaren Effekte. Dies wäre äußerst wichtig und bleibt künftigen Studien vorbehalten.
- 4 »Power is the ability to afford not to learn« (Orig.: Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York 1963, S. III.)

## Literatur

- AGENDA-TRANSFER. Agentur für Nachhaltigkeit / InWent – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2007): »Nachhaltigkeit: Das Plus vor Ort!« Bonn
- CROUCH, Colin (2008): »Postdemokratie«. Frankfurt/M.: Edition Suhrkamp
- GEHRLEIN, Ulrich (2004): »Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung.« Wiesbaden: VS Verlag der Wissenschaften
- GÖLL, Edgar / Henseling, Christine (2007): »Mobilisierung von Umweltengagement. Wie Unterstützungsmöglichkeiten für Umwelt und Naturschutz erschlossen werden können.« Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang Verlag
- GÖLL, Edgar / Kampfenkel, Nadja / Mohnbach, Elke / Nolting, Katrin (2007): »Lokale Agenda 21-Projekte und ihre Bedeutung. Evaluation und Einschätzungen.« IZT – Werkstattbericht Nr. 81, März 2007 [Download: [http://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT\\_WB81\\_Agenda.pdf](http://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB81_Agenda.pdf)]
- GÖLL, Edgar (2009): »Lokale Agenda 21 und informelles Lernen.« in: M. Brodowski et al. (Hrsg.) (2009): *Informelles Lernen und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung Beiträge aus Theorie und Praxis*. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 87-97
- GÖLL, Edgar (2005): »Partizipation und Lokale Agenda 21 als Zukunftsgestaltung«, in: R. Popp (Hg.): *Zukunft: Freizeit: Wissenschaft. Festschrift zum 56. Geburtstag von Horst W. Opaschowski*, Wien und Münster, S.217-229
- GRÜNE LIGA et al. (seit 2007): »Netzwerk 21 Kongress«, Webseite zur Kongressreihe. Zugriff: [www.netzwerk-21kongress.de](http://www.netzwerk-21kongress.de)
- NOLTING, Katrin / GÖLL, Edgar (2012): »Rio+20 vor Ort« – Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Beispiele aus Deutschland, Hrsg. Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Berlin. Zugriff über Projektwebseite: <http://www.izt.de/rio>
- STRECK, Wolfgang (2013): »Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus«. Berlin: Suhrkamp Verlag

## »Wirkung der Mitwirkung« Praxisbeispiel: die SUPs zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen

ausgezeichnet im Rahmen des Österreichischen Verwaltungspreises 2013

### 1 Partizipation überwindet einen Entsorgungsengpass

Dieser Artikel beleuchtet einen Teil der Stadtentwicklung, der möglicherweise nicht als erstes in den Sinn kommt: die Abfallwirtschaft. Genauer gesagt die Abfallwirtschaftspläne der Stadt Wien.

Ende des letzten Jahrtausends waren Kapazitätsengpässe bei den Abfallbehandlungsanlagen der Stadt absehbar. Hinter vorgehaltener Hand wurde gemunkelt, dass Wien eine dritte Müllverbrennungsanlage benötigt. Das war politisch jedoch heikel, denn es schwelten noch Konflikte mit UmweltschützerInnen und AnrainerInnen der beiden bestehenden Verbrennungsanlagen. Eine Pattsituation, die in einem Beteiligungsprozess überwunden werden konnte: Der damalige Wiener Abfallwirtschaftsplan wurde im Rahmen einer »Strategischen Umweltprüfung (SUP) am Runden Tisch« erstellt. Am Runden Tisch waren VertreterInnen der Wiener Stadtverwaltung, Umwelt-NGOs und externe AbfallwirtschaftsexpertInnen vertreten. Ihre Aufgabe war, einen konsensualen Wiener Abfallwirtschaftsplan zu entwickeln, der die Entsor-

gungssicherheit der Stadt gewährleistet und auch Umweltaspekte berücksichtigt. Dieser partizipative Prozess hat gewirkt: Einerseits hat er die Qualität des Wiener Abfallwirtschaftsplans deutlich verbessert und zu breit getragenen Maßnahmen geführt, die auch umgesetzt werden konnten. Andererseits hat er die Zusammenarbeit der AkteurInnen der Wiener Abfallwirtschaft auf ein neues Qualitätsniveau gehoben. Mittlerweile hat die Stadt Wien zu zwei weiteren Fortschreibungen ihrer Abfallwirtschaftspläne SUPs am Runden Tisch durchgeführt. Der Beteiligungsprozess wurde kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert. Und das Modell wurde bereits in andere österreichische Bundesländer und sogar über Österreichs Grenzen hinaus »exportiert«. Und nun der Reihe nach.



Kerstin Arbter führt ein Ingenieurbüro für Landschaftsplanung in Wien. Ihre Schwerpunkte sind Öffentlichkeitsbeteiligung und Strategische Umweltprüfung (SUP). Sie gestaltet und moderiert Beteiligungsprozesse für Gemeinden, Städte, Bundesländer und die Bundesverwaltung. Sie hat das Modell der »SUP am runden Tisch« mitentwickelt. Außerdem hat sie an den österreichischen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung mitgewirkt und ist Autorin mehrerer Handbücher zur Partizipation. [www.arbter.at](http://www.arbter.at)

Der vorliegende Text erscheint auch in der RaumPlanung (Heft 170) mit dem Schwerpunkt Wirkungen der Mitwirkung.

## 2 Wie funktioniert die SUP am Runden Tisch?

### 2.1 Das Modell

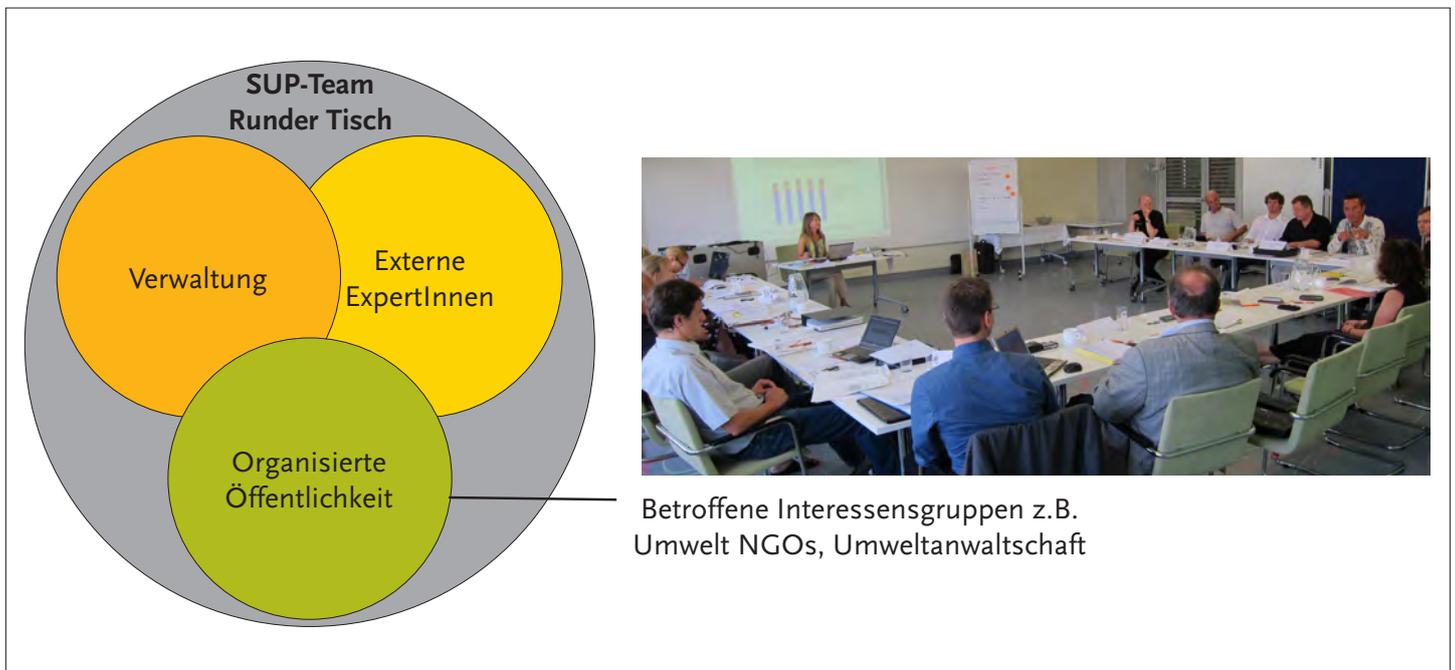
Die SUP am Runden Tisch sieht vor, dass der Abfallwirtschaftsplan und die SUP in einem SUP-Team gemeinsam erarbeitet werden. Im Team sind VertreterInnen der betroffenen Gruppen repräsentiert:

- die zuständigen Verwaltungsabteilungen,
- Umwelt-NGOs und
- externe ExpertInnen (Beteiligung nach dem Vertreterprinzip).

In mehreren 1-2-tägigen Workshops versuchen sie, die Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen abzuwägen und Konsens zur optimalen Planung zu finden.

Alle Teammitglieder arbeiten von Anfang an als gleichberechtigte PartnerInnen an allen Planungs- und SUP-Schritten mit. In den Workshops kommen verschiedene Sichtweisen auf den Tisch. Ziel ist, dass die betroffenen Gruppen im Konsens jene Lösung für den Wiener Abfallwirtschaftsplan finden, die aus fachlicher Sicht optimal ist. Diese ausgehandelte Empfehlung wird den politischen EntscheidungsträgerInnen zum Beschluss übergeben.

Abbildung 1:  
Zusammensetzung des Runden Tisches aus VertreterInnen der Verwaltung, externen ExpertInnen (Fachöffentlichkeit) und der organisierten Öffentlichkeit (betroffene Interessengruppen)



### 2.2 Die Praxis

Das Modell der SUP am Runden Tisch wurde 1999 beim ersten SUP-Prozess zum Wiener Abfallwirtschaftsplan entwickelt. Damals gab es noch keine gesetzliche Verpflichtung, eine SUP durchzuführen. Mittlerweile wurde das Modell bei zwei weiteren SUPs zu den folgenden Planfortschreibungen weiterentwickelt:

Im zweiten Prozess 2006-2007 wurde das gesetzlich vorgeschriebene Stimmnahmeverfahren zum Entwurf des Abfallwirtschaftsplans integriert. Der Runde Tisch blieb als informelles Beteiligungselement der formellen

Konsultation **vorgelagert**, um frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Artikel 6 (4) der Aarhus-Konvention<sup>1</sup> zu erreichen und um das Streben nach Konsens nicht durch ein Stimmnahmeverfahren, das tendenziell polarisiert, zu gefährden. Auch die

<sup>1</sup> Aarhus-Konvention Artikel 6 (4) »Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.«

eingebundenen Gruppen wurden erweitert, wobei nach dem »Zwiebelschalen-Prinzip« drei Gruppen differenziert wurden, die unterschiedlich intensiv betroffen und daher auch unterschiedlich intensiv beteiligt wurden (siehe Abbildung 2).

Im dritten Prozess 2011-2012 wurden darüber hinaus zu Beginn drei Fokusgruppen durchgeführt, in denen die TeilnehmerInnen des Runden Tisches in ihren drei Gruppen (Verwaltung, externe ExpertInnen, organisierte Öffentlichkeit) die aus ihrer Sicht wesentlichen Planungsthemen herausarbeiteten.

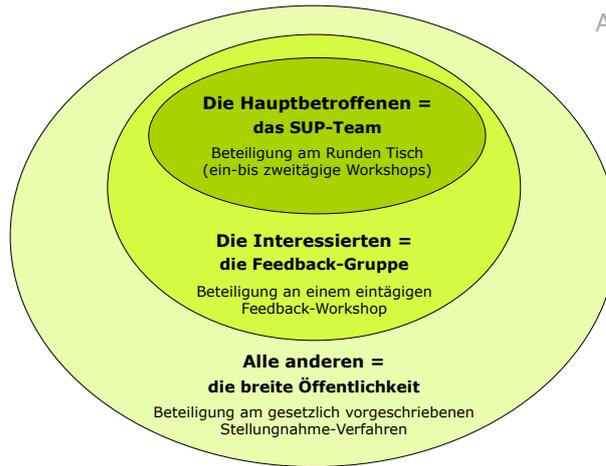


Abbildung 2: Differenzierte Einbeziehung der beteiligten Zielgruppen nach dem »Zwiebelschalen-Prinzip«

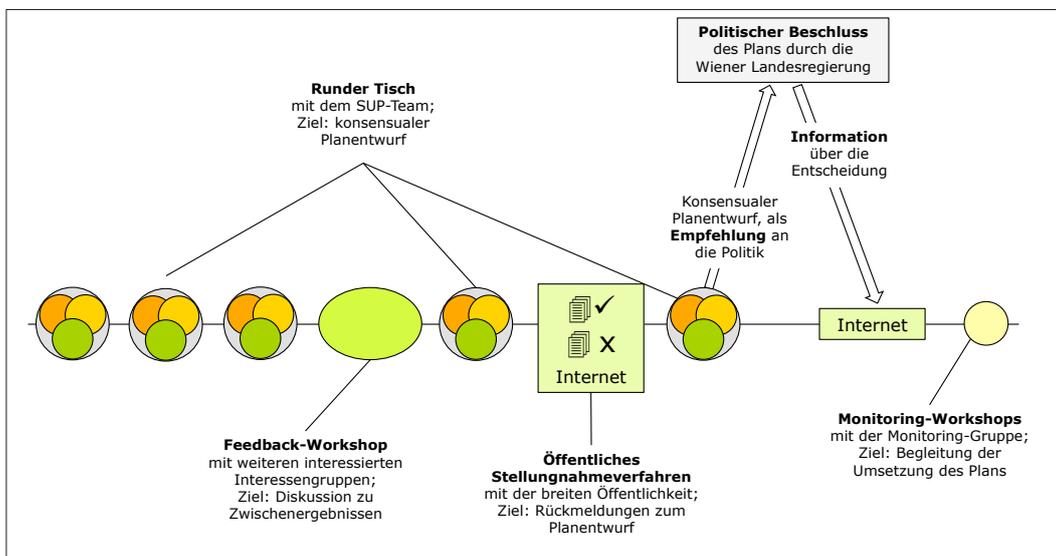


Abbildung 3: Ablauf des Beteiligungsprozesses zum Wiener Abfallwirtschaftsplan 2006-2007

### 3 Was bewirkte der Beteiligungsprozess?

#### 3.1 Neue Inhalte in den Wiener Abfallwirtschaftsplänen

Damit Beteiligungsprozesse nicht zum (aufwändigen) Selbstzweck werden, sollten sie die Inhalte der Pläne oder Projekte, zu denen sie durchgeführt werden, verändern. Doch wie lässt sich das belegen, wenn der Vergleich mit genau demselben Prozess ohne Beteiligung nicht möglich ist? Für die Beteiligungsprozesse zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen lässt sich der Einfluss der Mitwirkenden relativ einfach festmachen: für welche Maßnahmen setzte sich die für die Erstellung der Abfallwirtschaftspläne zuständige Abteilung der Wiener Stadtverwaltung ein? (Ohne Beteiligungsprozess hätte diese Abteilung den Plan alleine erstellt.) Und welche Maßnahmen verhandelten die anderen Beteiligten hinein?



Abbildung 4: Das SUP-Team 2011-2012 im 1. Workshop



Abbildung 5: Der Feedback-Workshop mit weiteren Interessengruppen beim Beteiligungsprozess 2011-2012

Hier einige Beispiele:

Der Wiener Pilotprozess 1999-2001 fokussierte anfangs auf die Frage, ob die Stadt eine neue Müllverbrennungsanlage benötigt oder nicht. Ergebnis war ein Abfallwirtschaftsplan, der neben der neuen Müllverbrennungsanlage einige weitere zentrale Maßnahmen zur Wiener Abfallwirtschaft vorsah:

- Die Wiener Abfallvermeidungs-Initiative wurde ins Leben gerufen, um den Anstieg des Abfallaufkommens an der Wurzel zu minimieren. Diese Initiative wurde im Herbst 2002 gestartet und bis heute konsequent vorangetrieben (<http://wenigermist.naturerlich-wien.at/>). Damit konnte aus Sicht der Umwelt ein wesentlicher Qualitätssprung in den Wiener Abfallwirtschaftsplänen erreicht werden. Während die Abfallwirtschaft in früheren Jahren tendenziell bei Abfallbehandlungsanlagen und damit bei end-of-the-pipe-Lösungen ansetzte, rückten durch den Beteiligungsprozess auch Lösungen an der Wurzel der Probleme ins Blickfeld.
- Außerdem wurde die Errichtung einer Biogasanlage zur Vergärung biogener Abfälle, vor allem von Speiseresten, in den Plan aufgenommen.

### 3.2 Mehr Rücksicht auf die Umwelt

In den Beteiligungsprozessen wurden für die vorgesehenen Abfallbehandlungsanlagen jeweils die höchsten Umweltstandards, z. B. durch entsprechende Filteranlagen, gefordert und auch festgelegt. Diese Vereinbarungen vom Runden Tisch wirkten als Vorgaben für die nachfolgenden UVP-Verfahren. Sie wurden im Genehmigungsbescheid festgeschrieben und auch realisiert. Ohne diese Standards hätten die UmweltvertreterInnen im SUP-Team dem Konsens nicht zugestimmt.

### 3.3 Mehr Akzeptanz: die Pläne konnten umgesetzt, die UVP-Verfahren entlastet werden

Alle drei am Runden Tisch entwickelten Wiener Abfallwirtschaftspläne sahen einige kostenintensive und zum Teil auch unpopuläre Großprojekte vor, die durch die intensiven Beteiligungsprozesse im Vorfeld aus Sicht der Umwelt optimiert und danach nahezu reibungslos umgesetzt werden konnten. Im

ersten SUP-Prozess 1999-2001 führten die Einbindung der betroffenen Gruppen und das weitgehend konsensuale Ergebnis dazu, dass das Thema Müllverbrennungsanlage auch auf politischer Ebene »salonfähig« wurde. Und auch in der Bevölkerung regte sich erstaunlich wenig Widerstand gegen diese Anlage, die innerhalb des Stadtgebietes und nur 7,5 km von Stadtzentrum entfernt liegt. In einem Interview legte der Projektwerber dieser Müllverbrennungsanlage (MVA Pfaffenu) die Entlastungswirkungen des vorgelagerten Beteiligungsprozesses für das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren (UVP) dar:

*»Aus Sicht des Projektwerbers war positiv, dass es gegen die MVA Pfaffenu überraschend wenig Widerstand aus der Bevölkerung gegeben habe. Zur mündlichen Verhandlung im UVP-Verfahren seien nur etwa 20 Personen gekommen. Nur zwei Parteien haben gegen den Bescheid berufen. Es sei möglich und anzunehmen, dass die vorgelagerte SUP einen »beruhigenden« Effekt hatte, indem das Thema einer neuen MVA bereits lange vor der Projekteinreichung detailliert besprochen wurde. Die außergewöhnlich hohe Akzeptanz sei auf die intensive Kooperation der relevanten AkteurInnen der Wiener Abfallwirtschaft im SUP-Team zurückzuführen. [...] Die SUP habe auch dazu beigetragen, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen die Empfehlung zum Bau einer neuen MVA rasch mittragen konnten. Auch das extrem rasche Genehmigungsverfahren – bereits nach 1 ¾ Jahren lag dem Projektwerber eine rechtsgültige Genehmigung vor – habe Entlastungen gebracht. [...]« (Quelle: »Studie zu den Auswirkungen der Strategischen Umweltprüfung zum Wiener Abfallwirtschaftsplan (SUP Wr. AWP), Seite 7, 2005, Wien«)*

Die tatsächliche Umsetzung der Abfallwirtschaftspläne wurde durch ein Gremium unterstützt, das bereits bei der ersten SUP 1999-2001 geschaffen wurde: die Monitoringgruppe. Sie wurde eingesetzt, um die Umsetzung des Plans und möglicherweise nicht vorhersehbare Umweltauswirkungen zu überwachen. Sie behielt auch die Umsetzung weniger dringlicher, möglicherweise mühsamer oder langwieriger Maßnahmen, vor allem zur Abfallvermeidung, kontinuierlich im Auge.



MVA Pfaffenau

Biogasanlage

### 3.4 Gestärkte Kooperationsbasis in der Wiener Abfallwirtschaft

Durch die etwa 2 Jahre lange Zusammenarbeit am Runden Tisch während des Pilotprozesses 1999-2001 änderte sich auch der Umgang der TeilnehmerInnen miteinander. Anfangs trennte die »Abfallvermeider« (»jedes abfallwirtschaftliche Problem ist an der Quelle zu lösen, also durch eine Reduktion des Abfallaufkommens«) und die »Abfallverbrenner« (»wenn am Ende der Kette die richtigen Abfallbehandlungsanlagen vorhanden sind, ist das Problem gelöst«) eine tiefe Kluft. Doch bis zum Ende hatte man sich »zusammengerauft«. Vormalig verfeindete ProponentInnen redeten wieder miteinander. Vertrauen konnte aufgebaut werden. Diese atmosphärischen Wirkungen machten sich bei allen nachfolgenden Umsetzungsschritten bezahlt: die MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung müssen ohnehin miteinander auskommen – wenn die Kooperationsbasis stimmt, dann fällt das leichter und die Zusammenarbeit beginnt sogar Spaß zu machen. Für die Umsetzung von Großprojekten macht es auch Sinn, einen funktionierenden Draht zu Umweltgruppen zu haben, der genutzt werden kann, bevor Protestaktionen den Druck erhöhen. Doch auch die eingebundenen externen ExpertInnen fanden im Beteiligungsprozess näher zu einander. Aus einem apodiktischen »entweder Abfallvermeidung oder Abfallverbrennung« wurde ein »sowohl als auch«, da klar wurde, dass an beiden Enden der Abfallwirtschaftskette anzusetzen ist.

Gefragt nach dem, was den TeilnehmerInnen des Runden Tisches 1999-2001 am Beteiligungsprozess am besten gefallen hat, kamen u.a. folgende Antworten (Quelle: Arbter, K., 2001):

- »Das interdisziplinäre Arbeiten und Lernen am Objekt«

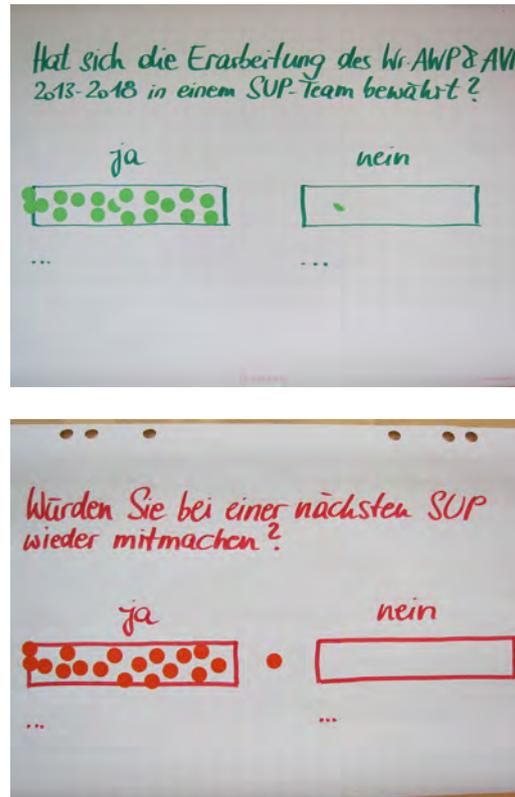
- »Die letztlich lockere Atmosphäre und die wachsende, gegenseitige Akzeptanz«
- »Die konstruktive Mitarbeit aller Beteiligten«
- »Die offene, sachliche Diskussion sowie die Konsensbereitschaft«
- »Vielleicht das meist positive Gesprächsklima und der damit verbundene Abbau der Schranken zwischen den einzelnen Gruppen. Vielleicht auch das Hereinholen der von der Verwaltung doch so gefürchteten oder teilweise nicht ernst genommenen Öffentlichkeit«
- »Das geschlossene Auftreten am Ende«
- »Letzten Endes scheint aus den vielen verschiedenen Teammitgliedern ein wirkliches Team geworden zu sein, welches nach einer gemeinsamen Lösung gesucht hat, mit der alle Beteiligten leben können.«
- »Das Zusammenwachsen der Gruppe; der gegenseitige Respekt und die Wertschätzung, die einander entgegengebracht wurden; Meinungen wurden gehört und diskutiert und nicht darüber hinweggegangen; das gegenseitige Verständnis, das sich im Laufe des Prozesses immer mehr entwickelt hat; der Erfahrungsaustausch und die damit verbundene Erweiterung der eigenen Sichtweise und das ›Lernen‹ von den anderen«
- »Ich hoffe, dass es noch viele SUPs am Runden Tisch geben wird!«

Bei den folgenden SUP-Prozessen konnte auf der geschaffenen Kooperationsbasis aufgebaut werden. Das konstruktive Miteinander konnte gestärkt werden. Neue Teammitglieder wurden problemlos in die »SUP-Kultur« aufgenommen. Die Prozesse liefen trotz erweitertem Prozessdesign (siehe Abbildung 3, Seite 3) bereits mehr als ein halbes Jahr rascher und im vorgesehenen Zeitplan.

Bilder 1+2: Architekturmodell  
und Luftbild der umgesetzten  
Großprojekte des  
Beteiligungsprozesses  
1999-2001:  
Müllverbrennungsanlage  
(MVA) Pfaffenau und  
Biogasanlage Wien

Bei der Abschlussumfrage nach dem Prozess 2011-2012 gab es folgendes Stimmungsbild:

Abbildung 7: Beispiele für Ergebnisse der Abschlussumfrage im SUP-Team zum Beteiligungsprozess 2011-2012



Allerdings gibt es zum Zusammenwachsen des SUP-Teams nach innen auch eine Kehrseite. Einerseits können sich Gruppen, die nicht ins Team eingeladen sind, ausgeschlossen fühlen und gerade deshalb Widerstand gegen die Ergebnisse entwickeln. Andererseits kann die enge Zusammenarbeit im Team zur »Beißhemmung« führen. Man kennt sich ja, also werden die Beiträge der externen ExpertInnen oder NGOs tendenziell weniger kritisch. Die Prozessbegleitung kann dagegen wirken, indem sie immer wieder betont, dass es zur Rolle der ExpertInnen und der NGOs gehört, kritisch zu hinterfragen und diese ermuntert, das auch zu tun. Um die Kluft nach außen zu reduzieren, wurde ab der 2. SUP 2006-2007 ein Feedback-Workshop für weitere interessierte Gruppen durchgeführt, die noch vor der offiziellen Stellungnahmerunde die Möglichkeit hatten, Zwischenergebnisse zu kommentieren und Ideen einzubringen.

Nach dem ersten Runden Tisch zum Wiener Abfallwirtschaftsplan 1999-2001 hat sich auch gezeigt, dass Ergebnisse, die durch einen weitgehend konsensualen Beteiligungsprozess abgesichert sind, von BürgerInnen-Initiativen, die das Ergebnis nicht mittragen können, schwerer bekämpft werden können. Ähnlich kann dies auch für den Projektwer-

ber gelten, der eine aufwändige Rauchgasreinigungsanlage umzusetzen hatte, obwohl er auch mit einer einfacheren und kostengünstigeren Technologie unter den gesetzlichen Grenzwerten geblieben wäre. Kritisiert wurde auch, dass bei der politischen Entscheidung das SUP-Ergebnis abgeändert wurde (siehe Kapitel 3.5 unten). Es zeigte sich, dass weitgehend konsensual ausgehandelte Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses doch ein gewisses Gewicht entfalten, über das sich auch die politischen EntscheidungsträgerInnen nicht so leicht und sicher nicht unbemerkt hinwegsetzen können (vgl. Arbter, K., 2001 sowie 2005).

### 3.5 Berücksichtigung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses bei der politischen Entscheidung

Ein Beteiligungsprozess ist dann wirkungsvoll, wenn er die politische Entscheidung zum Plan oder Projekt beeinflusst, also wenn die politischen EntscheidungsträgerInnen die Ergebnisse auch berücksichtigen. Damit das gelingt, müssen die Schnittstellen zwischen Beteiligungsprozess und demokratisch legitimierten politischen Entscheidungsgremien gut gestaltet werden. Im Falle der SUPs am Runden Tisch zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen beauftragt die Wiener Umweltstadträtin das SUP-Team, eine möglichst konsensuale, fachliche Empfehlung für die Abfallwirtschaftspläne zu erarbeiten. Das SUP-Team erarbeitet die Entwürfe der Pläne. Es hat beratende Funktion für die politischen EntscheidungsträgerInnen. Die Ergebnisse des SUP-Teams werden an die Wiener Landesregierung übergeben, die die Wiener Abfallwirtschaftspläne gemäß Wiener Abfallwirtschaftsgesetz beschließt – mit oder ohne Abweichungen von der Empfehlung des SUP-Teams.

Beim Pilotprozess 1999-2001 konnte das SUP-Team zu den meisten Punkten des Wiener Abfallwirtschaftsplans Konsens finden. Allerdings konnte eine der vier teilnehmenden Umwelt-NGOs die Empfehlung, eine neue Müllverbrennungsanlage zu errichten, letztlich doch nicht mittragen. Im Endbericht wurde die Empfehlung samt diesem Dissenspunkt an die Wiener Landesregierung weitergeleitet. Diese konnte die Empfehlungen großteils annehmen, allerdings entschied sie, statt der empfohlenen großen Müllverbrennungsanlage (450.000t Jahreskapazität) und der Schließung der älteren der beiden damals bestehenden Müllverbrennungsanla-

gen (200.000t Jahreskapazität) eine kleinere neue Müllverbrennungsanlage mit einer Jahreskapazität von 250.000t zu errichten und die bestehende ältere Müllverbrennungsanlage in Betrieb zu lassen.

Die im SUP-Prozess eingerichtete Monitoringgruppe reagierte: sie ermittelte die Umweltauswirkungen, die aus der Abweichung des politischen Beschlusses vom SUP-Ergebnis resultierten und empfahl, die Filteranlagen der alten Müllverbrennungsanlage zu erneuern, damit in Summe keine höheren Emissionen verursacht würden, als im SUP-Prozess errechnet. Diese Empfehlung der Monitoringgruppe wurde tatsächlich umgesetzt, so dass heute die Emissionen sogar unter den in der SUP prognostizierten Werten liegen.

Bei den beiden nachfolgenden SUP-Prozessen gab es keine Abweichungen mehr: Die Wiener Landesregierung beschloss die Abfallwirtschaftspläne wie vom SUP-Team empfohlen. Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse wurden also vollinhaltlich in den politischen Beschluss übernommen. Das gelang übrigens auch bei der SUP am Runden Tisch zum Vorarlberger Abfallwirtschaftsplan (vgl. [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/umwelt/abfallwirtschaft/weitereinformationen/abfallwirtschaftsplan/vorarlbergerabfallwirtsch.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/umwelt/abfallwirtschaft/weitereinformationen/abfallwirtschaftsplan/vorarlbergerabfallwirtsch.htm)).

Eine derart klare und weitreichende Wirkung des Beteiligungsprozesses auf die nachfolgenden Politikschritte ist in der Beteiligungspraxis selten. Wie kann das gelingen?

Einerseits hängt es davon ab, auf welcher Einflussstufe ein Partizipationsprozess abläuft (siehe Abbildung 8):

Bei den SUPs am Runden Tisch ging es um Stufe 2, also um das Aushandeln einer fachlichen Empfehlung für die politischen EntscheidungsträgerInnen – im direkten Auftrag der politisch Verantwortlichen. Damit hatte das Ergebnis einen direkten Adressaten, war also von den politischen EntscheidungsträgerInnen wirklich nachgefragt. Das ist ein wesentlicher Faktor, damit Beteiligungsprozesse Wirkungen entfalten können.

Andererseits nahm ab dem zweiten Beteiligungsprozess 2006-2007 ein Mitarbeiter der zuständigen Umweltstadträtin an den Workshops des SUP-Teams teil. Seine Aufgabe war, die Stadträtin kontinuierlich über Zwischenergebnisse zu informieren und bei etwaigen politisch heiklen Punkten für eine Vorabstimmung mit der politischen Ebene zu sorgen. Während die PolitikerInnen beim ersten SUP-Prozess noch vor »vollendete Tatsachen« gestellt wurden, die sie dann wie vorne beschrieben teilweise abänderten, waren die EntscheidungsträgerInnen ab 2006 durch die Entsendung eines Vertreters ins SUP-Team vor unliebsamen Überraschungen gefeit.

Die Verknüpfung von fachlicher Arbeit und politischer Ebene im SUP-Team kann aber auch kritisch gesehen werden, nämlich dann, wenn politische Vorgaben die unabhängige, sachorientierte Arbeit erschweren. Dazu hat sich bei den Wiener Abfallwirtschafts-SUPs folgende Vereinbarung zum Umgang miteinander herauskristallisiert: Wenn zu Maßnahmenvorschlägen des SUP-Teams seitens der Politik Bedenken oder Änderungswünsche bestehen, dann ist das SUP-Team zu verständigen und die Bedenken sind zu erklären. Das SUP-Team bekommt die Gele-

#### **Einflussstufe 3:**

Die Beteiligten entscheiden mit. Dies ist in der Beteiligungspraxis äußerst selten, da es voraussetzt, dass die EntscheidungsträgerInnen ihre Entscheidungsmacht an die Beteiligten übertragen oder zumindest mit ihnen teilen.

#### **Einflussstufe 2:**

Die Beteiligten handeln mit den zuständigen VerwaltungsmitarbeiterInnen und/oder ProjektantInnen eine möglichst konsensuale Lösung aus, zum Beispiel am Runden Tisch. Dieser abgestimmte Vorschlag wird den EntscheidungsträgerInnen als gemeinsame Empfehlung präsentiert. Die Beteiligten können zwar nicht mitentscheiden, aber sie können die Entscheidung durch die Mitarbeit an der Empfehlung beeinflussen. Diese Einflussmöglichkeit bietet die Chance, zu breit akzeptierten, gemeinsam getragenen Planungen zu kommen.

#### **Einflussstufe 1:**

Die Beteiligten bringen unverbindlich ihre Ideen oder Stellungnahmen ein, zum Beispiel bei BürgerInnenräten oder bei Planungen-Workshops. Die EntscheidungsträgerInnen wählen für sie Passendes aus. Die Beteiligten können wenig Einfluss darauf nehmen, welche Vorschläge oder Beiträge aufgenommen werden und welche nicht. Diese Stufe ist in der Praxis weit verbreitet.

Abbildung 8: Drei Einflussstufen in Beteiligungsprozessen (verändert nach: Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln, 2012, Seite 50)

genheit, zu diesen Änderungen Stellung zu nehmen, um dazu das Einverständnis herzustellen. Sollte das nicht möglich sein, steht dem SUP-Team die Möglichkeit offen, die unterschiedlichen Auffassungen schriftlich festzuhalten.

### 3.6 Stadtführung zu den Ergebnissen der Beteiligungsprozesse

Vom Wiener Stephansplatz nehme man die U3 bis zur Endstation Simmering, dann den Bus 76 A bis zur Station II. Haidequerstraße und man steht vor den Ergebnissen des SUP-Prozesses 1999-2001: der 3. Wiener Müllverbrennungsanlage und der Biogasanlage. Eröffnet wurden beide übrigens in Volksfestmanier mit Führungen durch die Anlagen, Popkonzert und Feuerwerk und ganz ohne Besetzung oder Störaktionen von Umwelt-AktivistInnen. Daneben liegt das neue Abfalllogistikzentrum samt Ballenlager, ein Ergebnis des Prozesses 2006-2007. Bis das größte, beziehungsweise höchste Ergebnis des letzten SUP-Prozesses 2011-2012 im Raum sichtbar wird, wird es noch etwa 50 Jahre dauern: Beschlossen wurde, dass die Wiener Deponie Rautenweg, auf der die Verbrennungsrückstände aus den Müllverbrennungsanlagen abgelagert werden, von heute etwa 45m auf etwa 75m »aufgestockt« wird. Andere Maßnahmen aus diesem Beteiligungsprozess sind jedoch schon zu sehen, so beispielsweise die Problemstoffsammelbusse, die nun statt der stationären Problemstoffsammelcontainer nach einem ausgeklügelten »Stundenplan« in der Stadt unterwegs sind.

Abbildung 6: Torte zur Feier des im SUP-Team gefundenen Konsenses (im Bild das Wiener Mistmonster)



Nicht ganz so deutlich wahrzunehmen sind zahlreiche seit dem SUP-Prozess 1999-2001 umgesetzte Abfallvermeidungsmaßnahmen, zu denen auch viele »soft measures« zur Bewusstseinsbildung gehören. Allerdings entfalten auch einige dieser Maßnahmen Breitenwirkung: so gehen zum Beispiel die Wiener Mehrweg-Becher bei Großveranstaltungen wie dem life ball oder dem Donauinselfest durch tausende BesucherInnenhände.

### 3.7 »Die ich rief, die Geister, werd' ich nun nicht los«

Der Vergleich mit Goethes Zauberlehrling mag hinken – und irgendwie passt er doch: Die Beteiligungsprozesse zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen haben die Partizipationskultur in der Wiener Abfallwirtschaft dauerhaft gewandelt. Die SUP am Runden Tisch ist bei der Erstellung der Wiener Abfallwirtschaftspläne nicht mehr wegzudenken. Der Erfolg des Pilotprozesses 1999-2001 ermöglichte den Verantwortlichen der Abfallwirtschaftsabteilung der Wiener Stadtverwaltung die Umsetzung dringend nötiger Projekte und ersparte Diskussionen und Reibungspunkte bei den vielen Schritten nach der SUP. Das veränderte die Strategie der Abteilung gravierend: Während die Abfallwirtschaftsabteilung vor dem Pilotprozess noch skeptisch war, gehört sie heute zu den stärksten Befürworterinnen des Beteiligungsprozesses am Runden Tisch und ist Trägerin einer neuen Partizipationskultur. Sie hat den Nutzen hautnah erlebt – und möchte ihn nicht mehr missen.

»Runde Tische haben am Anfang noch Ecken. Weil Abfallwirtschaft aber nur funktionieren kann, wenn viele mitmachen, haben wir uns für eine breite Diskussion der Möglichkeiten entschieden. Und ... sind damit sehr erfolgreich in Wien.« (Josef Thon, Leiter der MA 48 – Wiener Abfallwirtschaftsabteilung, Federführung im Prozess und Teilnehmer am Runden Tisch)

Die Beteiligungsprozesse zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen wurden im Frühjahr 2013 mit einer Anerkennung im Rahmen des Österreichischen Verwaltungspreises ausgezeichnet: [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wettbewerbe/oesterreichischer\\_verwaltungspreis/verwaltungspreis2013.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wettbewerbe/oesterreichischer_verwaltungspreis/verwaltungspreis2013.html)

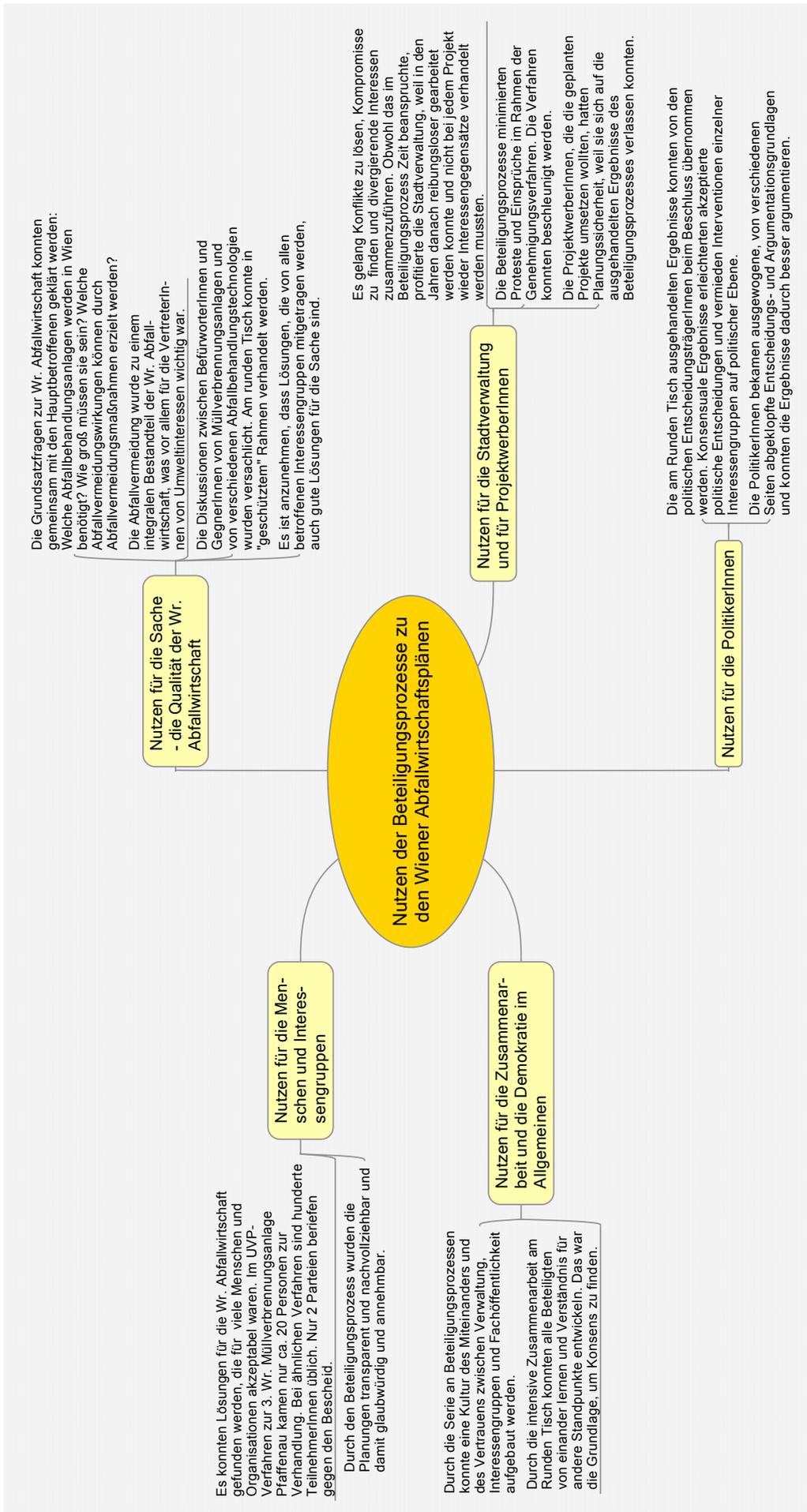


Abbildung 9: Nutzen der Beteiligungsprozesse zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen

#### 4 Quellen und Literatur

LINK ZU DEN WIENER ABFALLWIRTSCHAFTSPÄNEN:

<http://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/beratung/umweltschutz/awk.html>

ABLEIDINGER, M., ARBTER, K., HAUER, W., ROGALSKI, W.,

VOLK, U. (2007): Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007 – Umweltbericht, Hrsg.: Stadt Wien – Magistratsabteilung 48: Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark, Wien, <http://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/beratung/umweltschutz/awk.html>

ARBTER, K. (2001): Strategische Umweltprüfung Wiener Abfallwirtschaftsplan – endgültiger Umweltbericht, Endbericht, i.A. der MA 48, Wien, [http://arbter.at/sup/ref\\_publikation.html](http://arbter.at/sup/ref_publikation.html)

STURN, J., ARBTER, K., ROLLAND, C., SCIRI, S., VOLK, U., WEINMAR, K. (2012): Wiener Abfallvermeidungsprogramm und Wiener Abfallwirtschaftsplan (Planungsperiode 2013-2018), Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung, Hrsg.: Stadt Wien – Magistratsabteilung 48: Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark, Wien, <http://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/beratung/umweltschutz/awk.html>

ARBTER, K. (2001): Wissenschaftliche Begleitstudie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) zum Wiener

Abfallwirtschaftsplan – Endbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, [http://arbter.at/sup/ref\\_publikation.html](http://arbter.at/sup/ref_publikation.html)

ARBTER, K. (2005): Studie zu den Auswirkungen der Strategischen Umweltprüfung zum Wiener Abfallwirtschaftsplan (SUP Wr. AWP), im Auftrag der Stadt Wien, Wien, [http://arbter.at/sup/ref\\_publikation.html](http://arbter.at/sup/ref_publikation.html)

MAGISTRAT DER STADT WIEN, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), Arbter, K. (Autorin) mit Beiträgen von kontext, neu&kühn et al. (2012): Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/bo08273.html>

STANDARDS DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008; [www.partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/standards_oeb.html))

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT UND BUNDESKANZLERAMT (Hrsg.), ARBTER, Kerstin (2008): Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Wien; [www.partizipation.at/standards\\_oeb.html](http://www.partizipation.at/standards_oeb.html)

## Keine Wirkung ohne Risiko

### Ein Bericht aus Vauban/Freiburg

Es wäre doch so schön: Man nehme sich eine Handvoll erfolgreicher Projekte, destilliere die Erfolgsfaktoren heraus, analysiere sie im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung und baue daraus die ultimative Handlungsanleitung für zukünftig erfolgreiche Stadtentwicklungsprojekte. Eine lohnenswerte Herausforderung: Aus Fehlern zu lernen ist gut, aus Erfolgen zu lernen ist besser, denn sie geben im Gegensatz zu den Fehlern Hinweise, wie es funktionieren könnte.

Mein Rückblick auf die Entwicklung des nachhaltigen Stadtteils Freiburg-Vauban wird allerdings nicht in einer Rezeptur für Nachfolgeprojekte münden. Dies lässt schon meine Subjektivität nicht zu. Obwohl ich seit 2003 das Projekt distanzierter und aus der Ferne betrachte, bin ich auf Grund meiner Einbindung in den Jahren zuvor zu befangen für eine neutrale Aufarbeitung. Ich mache daher aus der Not eine Tugend und beschränke mich weitgehend auf das, was ich während meiner Arbeit in der erweiterten Bürgerbeteiligung Vauban zwischen 1995 und 2002 selbst erlebt oder von meinen engen Mitstreitern aus dieser Zeit persönlich erfahren habe. Anstatt der laufenden Projekt-Evaluation durch den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen vorzugreifen, werde ich einige subjektive Prozess-Einblicke geben und daraus – die Wirkung der Mitwirkung ist

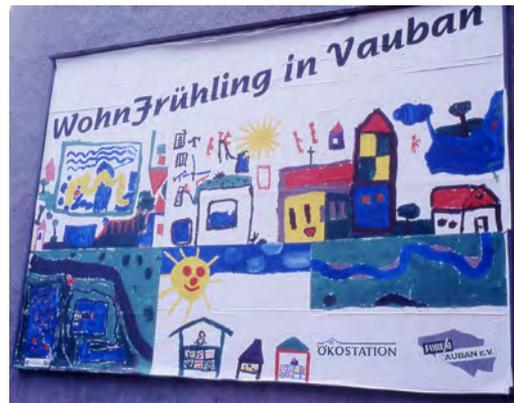
ja gefragt – meine persönlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Einleiten möchte ich mit einer Antithese zur oben in den Raum gestellten Erwartung, dass es ein rein rational begründbares Erfolgsrezept für nachhaltige Stadtteilentwicklung geben könnte. Dem entgegen behaupte ich, dass eine gewisse Unbefangenheit (manche mögen es auch Naivität nennen), verbunden mit Offenheit, Kreativität und Flexibilität, kurzum, dass »qualifiziertes Nichtwissen« für ein Projekt ebenso wichtig sein kann wie der Kenntnis- und Erfahrungsschatz vieler Fachleute. Qualifiziertes Nichtwissen bedeutet für mich zum einen, dass mit dem Fehlen von Kenntnis und Erfahrung bewusst umgegangen wird und dies in einen gemeinsamen Lernprozess mündet. Zum anderen heißt das für mich, dass vorhandenes Wissen nicht das Ausprobieren neuer Wege und Konzepte behindern sollte.



**Carsten Sperling** studierte Umwelttechnik an der Technischen Universität Berlin und war Vorstand im Berliner BUND-Landesverband. Theoretische Ausbildung und praktische Erfahrung ebneten 1995 den Weg in die Projektleitung »Planung und Umsetzung des sozial-ökologischen Stadtteils Freiburg-Vauban« auf Seiten der Bürgerbeteiligung. Seit 1997 ist er freiberuflicher Publizist. Von 2007 bis 2012 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Umweltökonomie an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Neues Zuhause seit 2013 ist ein genossenschaftliches Wohn- und Lebensprojekt bei Detmold, aktuelle Arbeitsfelder sind nachhaltige Mobilität, Stadt- und Dorfentwicklung sowie Solidarische Landwirtschaft.

### »Wir bauen einen Modellstadtteil«



Werbebotschaft des Forum  
Vauban, 1995

Zurück nach Freiburg, zum Start der Entwicklungsmaßnahme Vauban Mitte der 90er Jahre. Sinnbild für ein »unbeschwertes Herangehen« ist für mich nach wie vor ein mit Kindern der Freiburger Ökostation gemaltes Großplakat des Bürgervereins Forum Vauban. Dieses Unikat – eine der ersten Öffentlichkeitsaktionen für den neuen Stadtteil – zierte im Herbst 1995 über mehrere Wochen die graue Häuserwand in einer belebten Freiburger Durchgangsstraße. Geringer Aufwand – große Unbefangenheit – große Wirkung.

Unbeschwertheit und große Ambitionen, wie passt das eigentlich zusammen? Ich erinnere mich an meinen ersten Besuch der ehemaligen Vauban-Kaserne. Er fand im Rahmen eines Verbände-übergreifenden, bundesweiten Arbeitskreistreffens von Mitgliedern der Jugend-Umweltbewegung statt, alles Men-

schen Ende 20. Der AK hieß bezeichnenderweise »Neue Wege«. Am Eingang des Quartier Vauban stießen wir auf ein Gehege mit zwei stinkenden, widerborstigen Schweinen. SUSI, die Selbstorganisierte Unabhängige Siedlungsinitiative, wollte mit den grunzenden Vierbeinern eine Duftmarke setzen und gleichzeitig Investoren abschrecken. Die Initiative hatte gerade mit Zustimmung einer denkbar knappen Mehrheit im Freiburger Gemeinderat vier ehemalige Kasernengebäude in Besitz genommen, die sie mit viel Eigenleistung zu Groß-WGs umbaute. Abgesehen vom Studentenwerk, welches weitere sechs ehemalige Mannschaftsgebäude für studentisches Wohnen langfristig herrichtete, prägten viele mehr oder weniger legale Zwischennutzungen, darunter zwei große Wagenburgen, das Areal. Ein Hauch von »Christiania« lag in der Luft.

Mit uns unterwegs war einer der Gründer des Forum Vauban, der zunächst Bankkaufmann gelernt und danach ein Stadtgeographie-Studium begonnen hatte. Da ihm die Vorlesungen zu praxisfern waren, lief er lieber mit uns über das Kasernengelände und erklärte, dass hier jetzt ein sozial-ökologischer Modellstadtteil entstehen sollte – »ein Stadtteil für alle«. Wir standen ungläubig daneben und dachten nur: »Schöne Idee ...« Ein paar Wochen später saß auch ich in einem Kasernengebäude – im gerade eingerichteten Büro des Forum Vauban an einem vom Sperrmüll geretteten Schreibtisch. Meinen Computer brachte ich

Vauban-Impressionen 1995-  
1999  
links: Investorenschreck,  
rechts: SUSI-Botschaft am  
Quartierseingang



links: Alternative  
Lebensformen 1995,  
rechts: durch SUSI renoviertes  
ehemaliges Kasernengebäude



selbst mit. Ein anderer Initiator des Forums, er war gerade mit seinem Jura-Studium fertig, hatte mich, den frisch gebackenen Umwelt-Ingenieur aus Berlin, nach dem ersten Freiburg-Besuch gebeten, ins Büro-Team des Forums einzusteigen. Zunächst probeweise für eine Woche, dann auf Honorar-Basis, und danach, wenn der bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gestellte Förderantrag bewilligt sei, vielleicht sogar als hauptamtlicher Mitarbeiter. Das klang nach viel Gestaltungsspielraum. Stadtplanung war bislang zwar nicht meine Kernkompetenz, eher Abfallwirtschaft, aber ich hatte zusätzliche Erfahrung in der Umwelt-Verbandsarbeit und im Medienbereich, fühlte mich daher halbwegs gewappnet. Und so überwog der Reiz, an einem spannenden, wenn auch ungewissen Projekt von Beginn an teilhaben zu können. Ähnlich wie mir sollte es noch weiteren jungen Menschen gehen, die in unterschiedlichen Projektphasen mehr oder weniger lange hauptamtlich beim Forum arbeiteten und ein interdisziplinäres Büroteam bildeten: eine Kulturwissenschaftlerin, ein Stadtplaner, ein Geograph, ein Physiker mit Schwerpunkt Energietechnik, um nur einige zu nennen.

Meine erste Aufgabe bestand darin, Ideen und Konzepte aus ganz Deutschland zu sammeln, um herauszufinden, wie denn so ein Modellstadtteil aussehen könnte. Genau genommen wollte ich wissen, was andere Initiativen hierzu bereits herausgefunden oder in Angriff genommen haben. Denn die seit Anfang 1995 aktiven Arbeitskreise des Forums



AK Energie des Forum Vauban, 1996

hatten auch schon fleißig Ideen zusammengetragen. Bereits im April 1995 war eine erste Stellungnahme erarbeitet und es beeindruckt mich immer wieder, in welcher Klarheit vor allem die Ziele zum Verkehrskonzept von den Ehrenamtlichen des Forums seinerzeit schon formuliert waren (siehe Kasten).

Es folgten weitere Stellungnahmen anlässlich der Erstellung des Städtebaulichen Konzeptes und des Bebauungsplans. Letzterer wurde unter Anwendung der von Politik und Stadtverwaltung postulierten »Lernenden Planung« mehrfach geändert, zum Teil ausgelöst oder zumindest begleitet durch Aktivitäten des Forum Vauban. Doch wie konnte diese vergleichsweise kleine Bürgerinitiative überhaupt so einen Einfluss ausüben?

### Hauptziele des Forum Vauban

(formuliert in der 1. Stellungnahme, 28. April 1995)

- Autofrei ins nächste Jahrtausend
  - Stadtteil der kurzen Wege, Wohnen & Arbeiten, Straßen als Lebensräume
  - Gute Anbindung an den Personennahverkehr
  - Pkw-Stellplätze nur im Randbereich
  - Wohnen ohne eigenes Auto mit Car-Sharing als Mobilitätsgarantie bei gleichzeitiger Trennung von Wohnraum- und Stellplatzkosten (nur Autofahrer kaufen/mieten Stellplatz) plus Parkraumbewirtschaftung
- Kostengünstiges Bauen durch private Baugemeinschaften
- Gebäudeerhalt und vielfältige Wohnformen für ein lebendiges Quartier
- Niedrigstenergiebauweise und Energieversorgung durch Blockheizkraftwerke und die Sonne
- Quartierskompostierung
- Ökologischer Gewerbepark
- (dazugekommen im Herbst 1995) Ökologisches Sanitärkonzept
- (dazugekommen im Herbst 1995) Marktplatz und Bürger/innenhaus im Stadtteilzentrum

### Erweiterte Bürgerbeteiligung

Die Stadt Freiburg hatte das Vauban-Areal vom Bund erworben und es in den Status einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach Baugesetzbuch überführt. Dies beinhaltet bekanntlich einige Besonderheiten hinsichtlich der Projektentwicklung und -finanzierung. Das Budget enthielt auch Mittel für Partizipationsaufgaben. Das Instrument der so genannten Erweiterten Bürgerbeteiligung war bereits anlässlich der Neuentwicklung des Freiburger Stadtteils Rieselfeld »erfunden« worden – als Ergebnis eines Ausgleichsprozesses zwischen Stadtentwicklung und Naturschutz. Dieser Kompromiss bestand darin, dass einige Teile der ehemaligen Rieselfelder unter Naturschutz gestellt und andere für die Bebauung freigegeben wurden – unter der Voraussetzung einer fortlaufenden, erweiterten Bürgerbeteiligung. Um dies sicher zu stellen, hatte sich im Rieselfeld eigens ein Bürgerverein gegründet. Was lag da näher, als bei der zweiten großen Stadtentwicklungsmaßnahme ähnlich zu verfahren. Ausreichend Konfliktpotenzial bot das Vauban-Gelände ja auch. Die Besonderheit der Erweiterten Bürgerbeteiligung nach Freiburger Modell war und ist, dass ein Bürgerverein als Partner der Stadtverwaltung die Trägerschaft des umfassenden Beteiligungsverfahrens übernimmt. Im Vorfeld und während der ersten großen Bürgeranhörung hatte sich das neu gegründete Forum Vauban um diese Aufgabe beworben und war im Frühjahr 95 anerkannt worden. Neben der formalen Anerkennung errang das Forum zwei weitere, entscheidende Zugeständnisse:

- eine institutionelle Unterstützung aus dem Budget der Entwicklungsmaßnahme in Höhe von jährlich 40.000 DM,
- die Einbindung in den Entwicklungsprozess durch beratende Mitgliedschaft in der Gemeinderätlichen Arbeitsgruppe Vauban (kurz: GRAG).

Die GRAG war zuständig für die Abstimmung der Planungsschritte zwischen den Gremien der Verwaltung und der Politik sowie für die Vorbereitung der Entscheidungen im Freiburger Gemeinderat. Somit war für die institutionalisierte Bürgerbeteiligung sowohl eine Ressourcenbasis, als auch eine konkrete Arbeitsebene mit direkter Schnittstelle zu Verwaltung und Politik geschaffen. Eine zusätzliche Bündelungsfunktion innerhalb der Verwaltung übernahm die Projektgruppe Vauban, die eine eigene Geschäftsstelle im

Bauverwaltungsamt unterhielt und zusätzlich als zentrale Anlaufstelle, auch für die Anliegen des Forums, diente.

### Ermöglichung und Ausgestaltung der Partizipation

Es ist eine Seite der Medaille, eine konstruktive bürgerschaftliche Mitarbeit zu ermöglichen. Auf der anderen Seite steht die Ausgestaltung dieser Mitarbeit. Und hier kommt das enorme Potenzial an Engagement und Kreativität ins Spiel, das sich auf Grund der finanziellen Basisabsicherung und der Relevanz der Arbeit entfalten konnte. Die Übergänge zwischen ehrenamtlicher und bezahlter Arbeit waren zuweilen fließend. Die ehrenamtlich tätigen Forum-Mitglieder wurden durch ein mehrköpfiges Team junger Mitarbeiter »frisch von der Uni« unterstützt. Die Hauptamtlichen standen voll hinter der Sache der Bürgerbeteiligung und hinter den bereits formulierten Hauptzielen. Angespornt dadurch, sich beruflich beweisen und gleichzeitig für eine gute Sache einsetzen zu können, waren Bezahlung und Arbeitszeiten eher nachrangig – Hauptsache man konnte von der Entlohnung für diesen Full-Time-Job irgendwie leben und hatte auch noch Freude daran. Mit dieser Power brachte das Forum die zuständigen Ämter der Verwaltung mehrfach in Verlegenheit und erntete Lob und Anerkennung in Politik und Öffentlichkeit. Ein besonderer Coup gelang mit der Auswahl der Stadt Freiburg als ein deutsches Best Practice zur Weltsiedlungskonferenz Habitat II. Pikanterweise war aus den zwei (!) beim Bundesbauministerium vorliegenden Bewerbungen jedoch nicht diejenige der Stadt, sondern die des Forum Vauban zum Thema »Bürgerbeteiligung und nachhaltige Stadtentwicklung« ausgewählt worden.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass Ende November 1995 die Fördermittel der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Höhe von 160.000 DM bewilligt worden waren und das Forum sich damit ganz offiziell eine »Fachliche Begleitung der Erweiterten Bürgerbeteiligung« (so der Name des DBU-Projektes) leisten konnte. Nur einen Tag zuvor hatte sich der Verein gegen den Widerstand der eigentlich zuständigen Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) zusätzliche 30.000 DM zur Durchführung einer Werbekampagne für den nachhaltigen Stadtteil Vauban erstritten. Ich weiß noch genau, wie ich am Wochenende darauf allein durch die Ravennaschlucht im

Schwarzwald wanderte und bei mir dachte: »Puh, jetzt geht's los, nun gilt's zu zeigen was wir wirklich draufhaben ...« Das eine oder andere Stoßgebet war auch dabei. Mit »wir« meinte ich vor allem »uns Hauptamtliche«, die für die Qualität der Arbeit des Forums zu bürgen hatten. So gesellte sich zur Freude auch die Sorge und eine gehörige Portion Leistungsdruck.

### »Wohnfrühling in Freiburg«

Ich schildere alles in dieser Ausführlichkeit um deutlich zu machen, welcher Form und Qualität die Mitwirkung war, die da gewirkt hat und bis heute fortwirkt. Um an der Entwicklungsmaßnahme Vauban qualifiziert teilhaben zu können, hatte sich das Forum Vauban in kürzester Zeit professionalisiert, wobei das Engagement aller Beteiligten extrem hoch blieb. Das DBU-Geld wurde vor allem in Expertisen und die (Wo)Menpower investiert, es wurde u.a. ein »Handbuch für Vauban« erarbeitet und öffentlichkeitswirksam präsentiert. Der Verein blieb kontinuierlich und hartnäckig präsent – mit eigenen Büroräumen im werdenden Quartier Vauban ständig ansprechbar, mit einer eigenen Zeitschrift für Mitglieder und Interessierte und dem im November erstrittenen Werbebudget. Damit schreinernte ein Freund des Forums ein Infomobil auf Basis eines Fahrradanhängers und es wurden Plakate, Faltblätter und Broschüren erstellt. Für Zeitschrift und Werbematerial brauchte das Forum keine Agentur; das Desktop Publishing fand beim Forum statt. Auf Grund des engen Kontaktes zu einer nahe gelegenen Druckerei war man in der Lage, innerhalb von 48 Stunden eine Werbe-



Infomobil des Forum Vauban auf dem Freiburger Rathausplatz, 1996

kampagne aus dem Boden zu stampfen. Die Probe aufs Exempel erfolgte 1998 mit der Aktion »ANSchieben«: innerhalb von 10 Tagen wurden auf diese Weise 2 Millionen DM für die neu gegründete GENOVA Wohngensenschaft Vauban gesammelt.

1996 war jedoch erst einmal die Wohnfrühling-Kampagne durchzuziehen. Die gemeinsam mit der städtischen Geschäftsstelle Vauban formulierten und vom Forum Vauban gestalteten Kurzbroschüren und Plakate waren im Frühling 1996 omnipräsent und das Info-Mobil tourte unermüdlich durch die Freiburger Fußgängerzonen. Als »Lohn« gingen hunderte aus dem Prospekt ausgeschnittener blauer Postkarten in der Geschäftsstelle Vauban ein, mit denen sich eine kritische Masse an Freiburger Bürgerinnen und Bürgern für die ökologische Entwicklung des Quartier Vauban aussprach und konkret bekundete: »Ja, so wollen wir gerne einmal wohnen«. Hauptthema des »Wohnfrühlings« war das

*Kommentar aus der Badischen Zeitung vom 28. November 1996*

#### **Erfolgsstory**

Es macht Spaß, den Erfolgskurs des »Forums Vauban« zu beobachten. Bekanntlich reicht es selbst in der kleinteiligen Kommunalpolitik nicht aus, die Beteiligung der Bürger etwa an der Stadtplanung zu reklamieren, ja es genügt nicht einmal, für diese Forderung eine mitgliederstarke Initiative zusammenzutrommeln. Vielmehr will der Gemeinderat gewonnen sein, der zuständige Bürgermeister, am besten gar der Oberbürgermeister. Um dahin zu gelangen, bedarf es unterschiedlichster Taktiken: Umarmungsstrategien bei Stadträten (»Wir als Wähler«), Kompetenz beim zuständigen Bürgermeister und dessen Fachleuten, schließlich der öffentliche Erfolg beim Oberbürgermeister. So in etwa muss man sich den Siegeszug des »Forums Vauban« vorstellen, das sich sogar internationale Anerkennung durch die UN-Konferenz »Habitat« verschafft hat. Das heftige bürgerschaftliche Engagement bringt zudem den eigentlichen Träger des Vauban-Projektes, die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) in Schwung: Reichlich spät klappert sie mit einem ersten Werbeprospekt für den neuen Stadtteil nach, während die Öffentlichkeitsarbeit des »Forums« längst fröhlich Broschüren und Flugblätter produziert hat. Mit dem alternativen Stadtteilzentrum auf genossenschaftlicher Basis könnte dem »Forum« sogar ein »Sieg« gegen die bisherige Linie der städtischen Planung gelingen. Wobei, nicht zu vergessen, die Arbeit von »Forum Vauban« kein Selbstzweck ist: Das Engagement vieler künftiger Bewohner des neuen Viertels ist Arbeit an einer Nachbarschaft, die die Basis für die Lebensqualität im Stadtteil legt.

WULF RÜSKAMP



von oben: Erste Projektbörse  
des Forum Vauban 1996;  
Das »Modell Baugruppe« wird  
zum Standard;  
Laubengänge und Brücke  
zwischen den ersten beiden  
Häusern der GENOVA  
Wohngenossenschaft

Verkehrskonzept mit zentraler Parkierung  
und auto- bzw. stellplatzfreiem Wohnen.

Damit war ein erstes wichtiges Ziel der Be-  
teiligung erreicht – die Informationen in die  
Mitte der Freiburger Bevölkerung zu tragen  
und eine deutlich spürbare Resonanz her-  
vorzurufen. Und das Forum legte nach: Alle

Rückmeldungen erhielten die zwischenzeitlich fertig gestellte Forum-Broschüre »So kann es werden, wenn Bürger mitplanen«, in der die sozial-ökologischen Konzeptideen ausführlicher und vor allem lebensnah beschrieben wurden. Parallel zur Werbekampagne engagierte sich das Forum weiter in der Gemeinderätlichen Arbeitsgruppe, betrieb politische Lobbyarbeit und erarbeitete Stellungnahmen und Konzepte für einen zentralen Marktplatz mit angrenzender Fußgängerzone sowie für den Erhalt und Umbau eines Wirtschaftsgebäudes zum Stadtteilzentrum. Die Stimmung dieser Zeit gibt der auf Seite 5 abgeruckte Kommentar aus der Badischen Zeitung treffend wider.

### Vom Mitplanen zum Mitbauen

Mit der großen Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der wachsenden Zahl der Interessierten hatte die Bürgerbeteiligung die erste Hürde genommen – das Forum wurde wirklich ernst genommen – in den Gesprächen mit Verwaltung und Politik war nicht nur formal, sondern faktisch »Augenhöhe erreicht«. Die Ideen und Konzepte wurden diskutiert und in die Bebauungsplanung gingen nicht nur Marktplatz und Fußgängerzone mit Verschwenkung der Vauban-Allee ein – es wurden im ersten Bauabschnitt auch drei von vier Wohnstraßen als »stellplatzfrei« deklariert und die Ausrichtung eines Teils der Gebäude verändert, um die Möglichkeit zum Bau von (damals noch sehr seltenen) Passivhäusern zu schaffen.

Doch was nützen Pläne und Konzepte, wenn nicht gleichzeitig daran gearbeitet wird, sie mit Leben zu füllen? Ich erinnere mich noch sehr gut an eine Klausursitzung des Forum Vauban im Frühjahr 1996, wo zunächst eine gewisse Ratlosigkeit herrschte und dann immer deutlicher wurde: »Wir müssen zumindest einen Teil des Baugeschehens im 2.000 Wohneinheiten umfassenden Quartier selbst organisieren. Wie können wir das machen?« Niemand von uns hatte bislang konkrete Erfahrung mit Bauprojekten sammeln können. Konkretes Ergebnis der Sitzung war zunächst nur die Gründung eines »AK Bauen«. Die Mitglieder des AK – Haupt- und Ehrenamtliche – machten sich in der Sache schlau und gingen auf die Suche nach bislang erfolgreichen Gruppenbauvorhaben in der Region, die als Vorbild dienen könnten. Schritt für Schritt wurde die eigene Expertise aufgebaut. Und dort, wo man an Grenzen stieß, wurden eben

externe Fachleute dazu geholt. Das Forum erkannte, dass das Bauvolumen in Freiburg-Vauban für alle potenziell beteiligten Firmen und Dienstleister aufs höchste interessant war. Und da der Verein durch seine Kampagnenarbeit einen qualifizierten Verteiler ökologisch interessierter Bauwilliger besaß, waren diese hoch motiviert, zu Veranstaltungen des Forums auch zu erscheinen. Da ging was, das merkten alle Beteiligten sehr schnell. Die erste große Veranstaltung brachte dann auch schon den Durchbruch: Rund 200 interessierte Freiburger/innen kamen am 14. Juni 1996 zur ersten so genannten Projektbörse des Forum Vauban. Auf dieser Veranstaltung stellten zwei Architekten zuerst ihre aktuellen Baugruppenprojekte vor. Hauptbotschaft war: »Leute, es geht, wir brauchen keine Bauträger, wir können unsere ökologischen, sozialen, gemeinschaftlichen Vorstellungen selbst in die Tat umsetzen – und kostengünstiger ist es obendrein. Bildet Baugruppen und bewerbt Euch bei der Grundstücksvergabe der Stadt«. An diesem Freitagnachmittag im völlig überfüllten und überhitzten Dachgeschoss von Haus 007 der Vauban-Kaserne entstanden die ersten Kerngruppen für die Gemeinschaftsbauprojekte im ersten Bauabschnitt. Mit am Start war auch eine »Initiative für ein genossenschaftsähnliches Wohnprojekt«, die später als neu gegründete GENOVA Wohn-genossenschaft Vauban 73 Wohneinheiten plus Gemeinschaftseinrichtungen sowie drei Ladengeschäfte in vier Neubauten errichtete und dafür mehrere Preise erhielt.

Die Arbeit rund um das Thema Baugruppen wurde zu einer Kernaufgabe des Forums. Für die Interessierten wurden neben Baugruppen-Börsen auch Fachveranstaltungen und Workshops zu einzelnen Aspekten des Bauens (Baustoffe, Energieeinsparung, Finanzierung und vieles mehr) sowie Exkursionen zu interessanten Projekten in Freiburg und der näheren Umgebung durchgeführt. Außerdem wurde eine »Baugruppen-Koordination« eingerichtet, ein informelles Gremium, in dem sich Vertreter/innen der Baugruppen untereinander austauschten und bei Problemen, die alle betrafen, ein gemeinsames Vorgehen (auch gegenüber der Stadtverwaltung) verabredeten. Last but not least gab es beim Forum Räumlichkeiten, in denen sich die Gruppen treffen konnten. Und mit dem Stadtteilmagazin »Vauban actuel« existierte ein wichtiges Informationsmedium mit Artikeln, Berichten und einem Anzeigenmarkt.

Wichtig war dabei nicht, dass jede Baugruppe einen bestimmten Katalog des nachhaltigen Bauens eins zu eins umsetzte. Vielmehr war entscheidend, dass es mit den 15 Baugruppen im ersten Bauabschnitt und mehr als 50 weiteren Gruppen in den Folgeabschnitten eine Vielzahl unterschiedlicher Wege zur Verwirklichung individueller und gemeinschaftlicher Wohnwünsche gab. Die Mindestanforderungen, zu denen der verbesserte Niedrigenergiestandard und das Ver-



kehrskonzept mit den Regelungen zu Stellplätzen und autofreiem Wohnen gehörten, waren im Bebauungsplan und über die Kaufverträge festgeschrieben. Die Verwirklichung darüber hinausgehender Standards war ein Ergebnis der Eigeninitiative der Gruppen, der Informationsarbeit des Forums sowie eines konstruktiven Wettbewerbes im Zuge der Grundstücksvergabe. So wurden zum Beispiel auf allen für Passivhäuser vorgesehenen Grundstücken auch Passivhäuser gebaut, ganz einfach deshalb, weil die Nachfrage entsprechend hoch war. Ich erinnere mich noch genau an einen Tag im Frühjahr 1999, als einer meiner Forum-Kollegen von einem Rundgang übers Gelände mit seinen vielen Baustellen zurückkam und ganz entzückt ausrief:

Energieausstellung und  
Broschüren des Forum  
Vauban

»Mensch, das wird ein richtig toller Stadtteil!« Da wurde keine Ökosiedlung vom Reißbrett hochgezogen, sondern es wurden unter Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte einfach viele Wohnräume verwirklicht. So kam es, dass die Initiatoren und Promotoren vom Forum Vauban zuweilen selbst überrascht waren von der Qualität der Ergebnisse.

Das »Sonnenschiff« der Solarsiedlung



Provisorien gab es viele im Vauban Ende der 90er Jahre: Hier zu sehen »Benny's Backwaren« auf dem noch nicht ausgebauten Marktplatz, im Hintergrund »Haus 037« vor seinem Umbau zum Stadtteilzentrum. Benny betreibt seinen beliebten Backshop nach wie vor – er ist jetzt beheimatet bei der GENOVA in Vauban-Mitte.

Diese positive Grundstimmung und Vielfalt vor Augen stelle man sich im Vergleich dazu einen großen Bauträger vor, der umfangreiche Anforderungskataloge zum nachhaltigen Bauen jenseits des Mainstreams umzusetzen versucht. Man braucht kein Prophet zu sein, um zu erkennen, dass sich, sofern nicht die Unternehmensspitze unbeirrbar an ihrem Pioniervorhaben festhält, unweigerlich die Bedenkenträger durchzusetzen drohen. In diesem Kontext ist auch die Entwicklung der zu Vauban gehörenden Solarsiedlung am Schlierberg zu sehen, ein überaus gelungenes Beispiel ambitionierter Solararchitektur. Die-

ses zur Expo 2000 angekündigte Prestigeprojekt konnte nur auf einem Teil der ursprünglich vorgesehenen Fläche und nach mehreren Jahren Verzögerung verwirklicht werden, weil sich während der Projektentwicklung zweimal der Bauträger aus dem Rennen verabschiedet hatte und es erst im dritten Anlauf klappte. Soviel zur Wirkung der Mitwirkung beim Bauen.

### »Umsetzungsbeteiligung«

Die gemeinschaftlichen Bauprojekte, die neben der Schaffung von Wohnraum zunehmend auch Kleingewerbe integrierten, waren bzw. sind ein wesentlicher Faktor der »Umsetzungsbeteiligung« – der Beteiligung an der Verwirklichung nachhaltiger Vorhaben. Doch auch auf der Ebene des Gesamtquartiers war eine fortlaufende, über die Planungsphase hinausgehende Mitwirkung gefragt. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in Bebauungsplan und Kaufverträgen war noch kein Garant für deren Umsetzung und Funktionsfähigkeit im Alltag. Dies betraf vor allem das Verkehrskonzept und die Gestaltung der Quartiersmitte mit Marktplatz und Stadtteilzentrum, aber auch andere Bereiche wie das Nahwärmekonzept, die öffentlichen Grünflächen und vieles mehr. Zum Wohnen ohne eigenes Auto als Teil des Verkehrskonzeptes musste das gesamte juristische Umsetzungsverfahren unter Beachtung der Landesbauordnung und deren Stellplatzvorschriften entwickelt werden. Die Gründung eines Vereins für autofreies Wohnen, der die rechtlich geforderten Stellplatz-Vorhalteflächen mit einem Minimum an Flächenreserve garantiert (in Form des Autofrei-Grundstücks mitsamt virtueller automatischer Parkierungsanlage inklusive Stufenplan zur flexiblen Parkraum-Beschaffung) stellt durchaus eine kreative Lösung dar, die am Ende eines langen Diskussionsprozesses zwischen Forum Vauban, Stadtverwaltung und externen Fachjuristen stand. Auf weitere Einzelheiten möchte ich an dieser Stelle nicht eingehen, da das Verkehrskonzept ausführlich im Internet dokumentiert ist (siehe Verweise am Ende des Artikels). Auch im Fall des Marktplatzes und des Nachbarschaftszentrums ging es darum, dem bürgerschaftlichen Engagement eine praktische Gestaltungsebene zu erschließen. Für einen symbolischen Betrag von 1,- DM wurde das alte Kasernengebäude »Haus 037« einem neu gegründeten Trägerverein übergeben, der es mit viel bürgerschaftlichem Engagement,

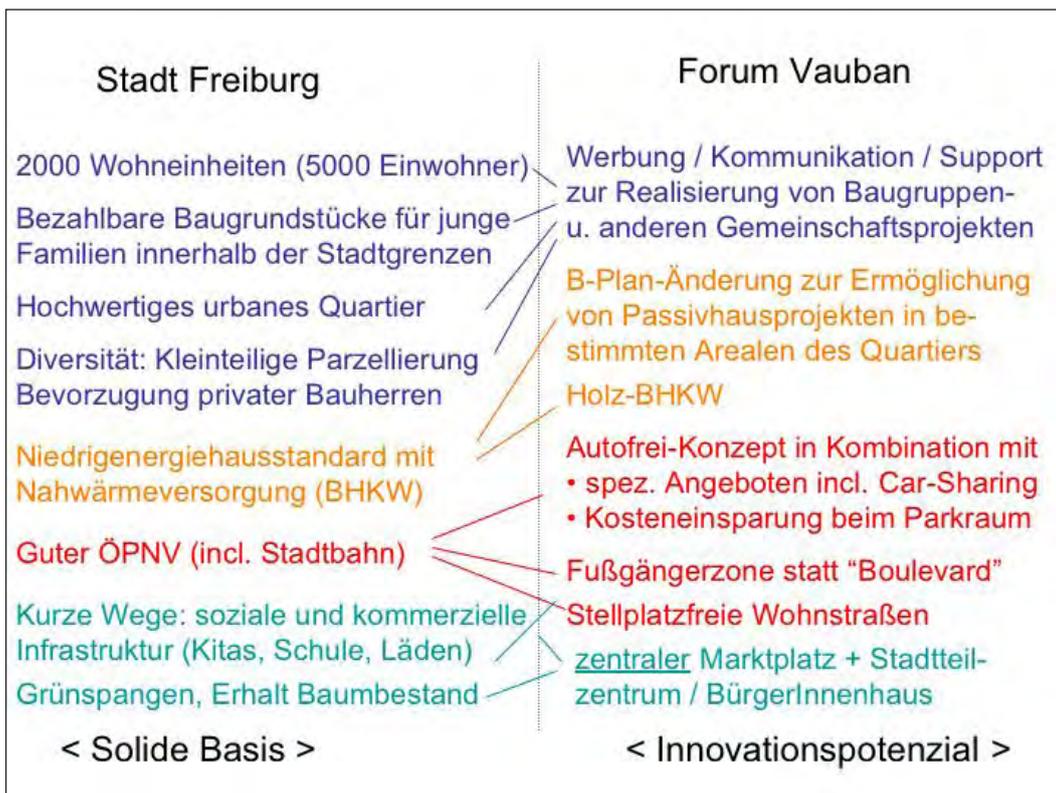


Privatdarlehen und öffentlichen Zuschüssen umbaute und sanierte. Heute ist das Bürger/innen-Haus ein Glanzstück des Quartiers. Auch für die Gestaltung des davor befindliche Marktplatzes, der erst kurz vor Abschluss der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in vollem Umfang baurechtlich gesichert werden konnte, warben engagierte Bewohner/innen des Stadtteils Sponsorengelder ein und legten selbst mit Hand an. Bereits 1999 hatte der AK Marktplatz für dessen funktionelle Nutzung durch Organisation eines Wochenmarktes gesorgt.

Die Wirkung der Mitwirkung in diesen und weiteren Fällen wurde mit Beharrlichkeit und langem Atem erreicht sowie der wachsenden Bereitschaft bürgerschaftlicher Akteure, selbst Verantwortung zu übernehmen für die Ausgestaltung und Umsetzung

ihrer Ziele. Wesentlicher Garant für Kontinuität und lösungsorientiertes Arbeiten war das Forum Vauban mit seiner finanziellen und personellen Ressourcenbasis (institutionelle Unterstützung aus der Entwicklungsmaßnahme plus zusätzliche Fördermittel, die bis 2003 zur Verfügung standen) sowie der institutionellen Einbindung in die städtische Planung und Projektentwicklung. Rückblickend sehe ich, dass – bei allen zwischenzeitlichen Meinungsverschiedenheiten – städtische und bürgerschaftliche Akteure sich in den wesentlichen vier Handlungsfeldern Bauen, Energie, Mobilität und Infrastruktur/öffentliche Räume insgesamt sehr gut ergänzten und gemeinsam wegweisende Lösungen zur Realisierung eines nachhaltigen Stadtquartiers erarbeitet haben (siehe nachfolgende Abbildung).

links: Stadtteilzentrum und Marktplatz Vauban, wie sie sich heute präsentieren  
rechts: Heute fährt die Stadtbahn zwischen Fußgängerzone und Vauban-Allee durchs Quartier. Die Fußgängerzone ist ein Ergebnis der Bürgerbeteiligung und verbindet den Marktplatz in den Westteil des Quartiers.



Zusammenwirken öffentlicher Akteure und der Bürgerbeteiligung in Vauban in den Handlungsfeldern Bauen, Energie, Mobilität und Infrastruktur/öffentliche Räume

## Resümee

Die Erstellung einer Rezeptur für erfolgreiche Nachahmer ist wie eingangs geschildert nicht möglich. Dennoch hat die Wirkung einige klar zu benennende Ursachen. Die Erfolgsfaktoren im Projektmanagement sind nach meiner Auffassung:

- **Eigentumsfaktor:** Kommune entwickelt und vermarktet (Kleinparzellierung, Umwelt-Basisstandards)
- **Zeitfaktor:** Lernende Planung ermöglicht Flexibilität
- **Transparenzfaktor:** Klare Strukturen, Ansprechpartner und Wege der Entscheidungsvorbereitung (Gemeinderätliche Arbeitsgruppe sowie Geschäftsstelle Vauban im Bauverwaltungsamt)
- **Synergiefaktor:** »Erfindung« des Instruments »erweiterte Bürgerbeteiligung« und Anerkennung der BI »Forum Vauban e.V.« als dessen Träger

Als Erfolgsfaktoren des Bürger/innen-Engagements sehe ich:

- **Ressourcenfaktor** (persönlicher Einsatz, Geld, Know How): Kontinuität und Professionalisierung, ermöglicht durch institutionelle Förderung im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme sowie externe Projektfördermittel
- **Integrations-/ Reichweite-Faktor:** Forum Vauban als Prozesspartner »auf Augenhöhe« bis weit in die Umsetzungsphase hinein
- **Zielgruppen-/ Basis-Faktor:** Erfolgreiche Mobilisierung von Pionieren für ökologische Pilotprojekte und als »kritische Masse« zur Umsetzung quartiersweiter Umweltkonzepte
- **Kreativitätsfaktor:** Vielfalt und Bündelung von Fähigkeiten im Zusammenspiel von Haupt- und Ehrenamtlichen
- **Lernfaktor:** Qualität von »Nichtwissen« und Querdenkerpotenzial ermöglicht unorthodoxe Ideen und Methoden (auch die »Profis« der Bürgerbeteiligung waren »Lernende«)

Die Tatsache, dass die äußeren Umstände in Freiburg Mitte bis Ende der 90er Jahre besonders günstig waren für die Initiierung eines Entwicklungsprozesses à la Vauban, dass sozusagen die »Gunst der Stunde« genutzt wurde und es darüber hinaus einige weitere glückliche »Zufälle« gab, sollte nicht davon abhalten, aus dem Projekt heraus nach

»Transfer-Topics« hinsichtlich eines besseren Zusammenspiels öffentlicher und bürgerschaftlicher Akteure in der Stadtentwicklung zu suchen.

Für mich stellen sich Erkenntnis und Herausforderung wie folgt dar: Es geht im Kern darum, sich immer wieder in der Kunst zu versuchen, das kreative Potenzial bürgerschaftlichen Engagements durch geeignete strukturelle Integration bzw. Anbindung an die Entscheidungsebenen von Politik und Verwaltung zur optimalen Entfaltung kommen zu lassen. Die öffentlichen Entscheidungsträger sollten dieses Engagement weder negieren, noch vereinnahmen. Eine solche Verfahrensweise erfordert Mut und Vertrauen auf allen Seiten: Politik und Verwaltung geben hierbei zum Teil ihren Lenkungsanspruch zugunsten eines kreativen und zumindest partiell unvorhersehbaren (offenen) Prozesses ab. Bürgergruppen hingegen sind gefordert, auch die Umsetzung ihrer Vorschläge / Ideen aktiv mitzugestalten und mitzutragen.

Ich weiß, dass es für jede Situation, für jedes Projekt, für jede Maßnahme ein »ja, aber« gibt. Doch Kreativität und innovative Lösungen sind nicht ohne Risiko zu haben. Ob etwas klappt, weiß man erst, nachdem man es auch versucht hat. Das ist das Grundprinzip eines jeden Lernprozesses. Hinsichtlich der Wirkung von Mitwirkung steht für mich nur eines fest: Sie verlangt Offenheit und ist nicht einfach planbar.

Weitere Informationen finden sich im Internet unter:

- [www.carstensperling.de/vauban.html](http://www.carstensperling.de/vauban.html), insbesondere die Artikel »Visionen werden Wirklichkeit« (2002), »Kommunikation gestalten« (2004), Beitrag UN-Habitat (2002) und »Geschichte des Vauban-Geländes« (2000/2001)
- [www.forum-vauban.de/angebote.shtml](http://www.forum-vauban.de/angebote.shtml) dokumentiert einen Teil der Publikationen des Forum Vauban e.V.
- [www.vauban.de/info/verkehrsprojekt/index.html](http://www.vauban.de/info/verkehrsprojekt/index.html) enthält den Abschlussbericht »Umsetzungsbegleitung des Verkehrskonzeptes Vauban«, die oben nur kurz angerissene Ausarbeitung des Verkehrskonzeptes mitsamt den juristischen Regelungen ist in den Kapiteln 4 und 5 dokumentiert

Alle Fotos: Carsten Sperling

## Was bewirkt Beteiligung? – Neues Hulsbergviertel in Bremen



Seit 2011 findet in Bremen ein offenes Beteiligungsverfahren zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels statt. Bereits vor der Auslobung des Gutachterverfahrens werden in öffentlichen Foren Planungskriterien entwickelt. Dieser Prozess wurde von Beginn an im Rahmen eines Forschungsvorhabens am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule begleitet. Die begleitende Untersuchung beschäftigt sich mit den Fragen:

Welche Wirkung hat eine so frühe Beteiligung auf den städtebaulichen Entwurf? Wie verlaufen die Kommunikationswege, von den Beteiligungsforen bis zum Auftrag für die Planer? Welche anderen Wirkungen hat die frühe Beteiligung?

Die Untersuchung erfolgt mit Hilfe von teilnehmender Beobachtung, Dokumentenauswertung sowie Interviews mit Teilnehmern der Beteiligungsforen.

Almut Wolff ist Architektin und seit 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule in Oldenburg, u.a. tätig in der Lehre und Forschung im Fachgebiet Städtebau. Seit 2011 begleitet sie das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen.

Bürgerbeteiligung wird in planungstheoretischen Betrachtungen mit der Erwartung verknüpft, dass in einem kooperativen Planungsprozess ein Resultat entsteht, in dem die Kriterien aller beteiligten Akteure in einen transparenten Aushandlungsprozess einbezogen worden sind. (HEALEY, 1997, S.237–238)

In der Praxis bleibt jedoch häufig unklar, worin genau die Wirkung der Bürgerbeteiligung bestand. Als unmittelbare Wirkung ist sicher die Ähnlichkeit der städtebaulichen Umsetzung zu den formulierten Ergebnissen der Beteiligung zu betrachten. Aber wie werden diese Ergebnisse den Planern kommuniziert? Und welche Rolle spielen andere Effekte, wie die im Prozess entstehende Identifikation der Beteiligten mit »ihrem« Stadt-

raum? (vgl. SELLE et al., 2000, S.190–192)

Diesen Fragen wird im Folgenden am Beispiel des Beteiligungsverfahrens zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels in Bremen nachgegangen. Im Rahmen einer Begleitforschung zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels wurde das Beteiligungsverfahren anhand von Interviews, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenauswertungen analysiert. Ziel des Forschungsvorhabens ist die Untersuchung der kommunikativen Schnittstellen zwischen Beteiligungsergebnissen und professioneller Planung. Was passiert, wenn ein städtebaulicher Entwurf ins Verfahren eingeführt wird?

Häufig beginnt der Beteiligungsprozess erst dann, wenn ein städtebaulicher Entwurf vorliegt. Bei der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels geschieht dies bereits vor der Auslobung eines städtebaulichen Gutachterverfahrens. Daher kann diese erste Schnittstelle hier systematisch untersucht werden, indem der Prozess vor und nach der Erstellung des städtebaulichen Entwurfes betrachtet wird.

In diesem »Werkstattbericht« werde ich der Frage nachgehen, wie sich eine so frühzeitige Beteiligung im städtebaulichen Entwurf abbilden kann und wie die Ergebnisse der Beteiligung bis hin zur Auslobung und Juryentscheidung kommuniziert werden. Auch stellte sich die Frage, welche weiteren Wirkungen das Beteiligungsverfahren und seine Kommunikationsprozesse haben.

### **Wie hat sich das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel entwickelt?**

Die Planung eines neuen Quartiers auf dem ehemaligen Krankenhausgelände des Klinikums Bremen Mitte ist bereits seit 2004 ein Thema in der Lokalpresse und der öffentlichen Diskussion. Das Klinikum wird sich auf einen kompakteren Neubau zurückziehen. Voraussichtlich 2016 werden dadurch rund 14 ha Fläche für die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers zur Verfügung stehen. Das Gebiet liegt innenstadtnah in der »Östlichen Vorstadt« im Ortsteil Hulsberg. Es grenzt u.a. an die Ortsteile Ostertor und Steintor an. Diese Ortsteile werden in Bremen als »Das Viertel« bezeichnet. Mit seiner Mischung aus Wohnen, Kleingewerbe, Handel und Kulturinstitutionen ist es einer der beliebtesten und lebendigsten Stadtteile Bremens.

Die Chance, ein nutzungsgemischtes Quartier in dieser begehrten Wohnlage gestalten zu können, weckt hohe Erwartungen. Ein wichtiger Aspekt in der öffentlichen Diskussion ist dabei das Spannungsfeld zwischen der politischen Forderung nach Schaffung bezahlbaren Wohnraums und ökonomischen Erwägungen zur angestrebten Gegenfinanzierung des Klinikneubaus durch den Verkauf der freiwerdenden Flächen.

Der Ortsbeirat Östliche Vorstadt nahm von Anfang an eine aktive Rolle ein und formulierte Ziele für die Entwicklung des Gebietes. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde der Wunsch nach einer breiten Bürgerbeteiligung formuliert. Ab 2006 fanden mehrere öffentliche Informationsveranstaltungen und

ein Planungsworkshop statt. Auch eine Änderung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan traten bereits 2007 in Kraft.

Die Gestaltung des Quartiers nahm im Jahr 2010 einen neuen Anlauf, nachdem die senatseigene Gesellschaft zur Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) gegründet wurde. Im Dezember 2010 wurde von der Bremer Stadtbürgerschaft ein Beschluss zur Entwicklung des Quartiers gefasst. Als wesentliche Ziele wurden formuliert: Die Errichtung eines nutzungsgemischten Quartiers für Wohnen und nicht störendes Gewerbe unter Berücksichtigung ökologischer Belange für Bau, Verkehr und Energie sowie das Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen. Der Beschluss beinhaltet des Weiteren den Auftrag zu einem Beteiligungsverfahren, das über den Beitrag zu dem konkreten Projektvorhaben hinaus Erfahrungen für weitere Projekte nutzbar macht (vgl. BREMISCHE BÜRGERSCHAFT, 2010, S.2).

Die Grundstücksentwicklungsgesellschaft (GEG) und der Senator für Bauen Umwelt und Verkehr (SUBV) organisieren seither die Durchführung der Beteiligung.

Das Beteiligungsverfahren wurde ab 2011 durch zwei Auftaktveranstaltungen vorbereitet. Hier wurde einerseits informiert, andererseits wurden aber auch Vereinbarungen zur Gestaltung und Form der Beteiligung getroffen.

In vier öffentlichen Foren wurden von September 2011 bis Februar 2012 die Themen »städtebauliche Einbindung«, »Mobilität, öffentlicher Raum und Natur«, »Wie gestaltet man ein gemischtes Quartier?« [Nutzungsmischung und soziale Mischung] sowie »Nachhaltige Versorgung und Gebäudebestand« behandelt. Im März 2012 wurde in einem weiteren öffentlichen Forum eine Zwischenbilanz gezogen.

Eine Website mit aktuellen Informationen, Ankündigungen und umfangreichen Downloadmaterialien dokumentiert das Beteiligungsverfahren und den Planungsprozess. Parallel zu den öffentlichen Foren wurden auch einzelne Elemente der aufsuchenden Beteiligung eingesetzt. Unter dem Titel »Geniale Orte für Jugendliche« fand ein Jugendbeteiligungsprojekt an zwei Schulen in der Umgebung des Gebietes statt. Die Ergebnisse wurden im Forum präsentiert und der Auslobung beigelegt. Mit weiteren Grup-

pen wie z.B. dem Bremer Rat für Integration fanden Gespräche statt.

Im Mai 2012 wurde von GEG und SUBV ein städtebauliches Gutachterverfahren mit drei beteiligten Büros ausgelobt. Die Ergebnisse der Beteiligungsforen flossen in Form einer dokumentierten Zwischenbilanz in die Auslobungsunterlagen ein. Auch das Rückfragenkolloquium und zwei Präsentationen wurden in öffentlichen Veranstaltungen durchgeführt.

Im Januar 2013 wurde von einer 42-köpfigen Jury ein Entwurf zur weiteren Bearbeitung ausgewählt. Das Beteiligungsverfahren wurde im Juni 2013 fortgesetzt. Der Entwurf wird in dieser zweiten Phase der Beteiligung als Rahmenplan weiterentwickelt und so zur Grundlage für den Bebauungsplan werden.

### Wie erfolgte die wissenschaftliche Begleitung?

Durch eine regelmäßige Teilnahme an Veranstaltungen sowie durch Recherche in Tageszeitungen, der Fachpresse und Internet wird der Prozess beobachtet und dokumentiert. Eine besondere Rolle spielt die inhaltliche Analyse der auf der Website Neues-Hulsberg eingestellten Materialien.

Kernbereich der Untersuchung sind jedoch Interviews mit Akteuren im Beteiligungsprozess. Auf der Grundlage explorativer Interviews, die im Rahmen eines studentischen Projektes zu diesem Thema durchgeführt wurden, wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, mit dem 12 qualitative Interviews durchgeführt wurden. Befragt wurden Akteure, die in unterschiedlichem Umfang an den Foren teilgenommen hatten; einige von ihnen waren an der Jury oder der Erstellung der Zwischenbilanz beteiligt oder auch in die Organisation der Foren eingebunden. Zeitlich waren die Befragungen im Jahr 2012 zwischen dem Rückfragenkolloquium des Gutachterverfahrens und der Zwischenpräsentation der Entwürfe angesiedelt. Eine weitere Interviewreihe wird, nach Möglichkeit mit den gleichen Interviewpartnern, nach Abschluss des Gutachterverfahrens und Fortsetzung der Beteiligung im Juni 2013 erfolgen.

Folgende Fragen wurden in den Interviews fokussiert: Was ist – in dieser frühen Phase – die Motivation zur Teilnahme am Beteiligungsverfahren? Wie beschreiben die Beteiligten die behandelten Themen, Konflikte und den hergestellten Konsens? Wie werden die diskutierten Themen aus Sicht der Beteiligten inhaltlich gewichtet? Und: Wie sehen

die Erwartungen der Beteiligten an den Entwurf aus?

Der im Gutachterverfahren entstandene Entwurf kann – als erster Schritt – die Wirkung der Beteiligung abbilden. Darum wurde in der ersten Interviewreihe nach den im Vorhinein formulierten Erwartungen der Beteiligten an die Entwurfsergebnisse gefragt. In der zweiten Interviewreihe wird es um deren Einschätzung der inhaltlichen Wirkung der Beteiligung nach der Präsentation der Entwurfsergebnisse gehen.

Die Transkripte der Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (MAYRING, 2000). Entsprechend dem Interviewleitfaden wurden Motive, Ziele, Themen, Konflikte, Konsenspunkte, Erwartungen an die Umsetzung des Konsenses im Plan sowie Wünsche zu Anregungen durch die Planer genannt. Aus diesem so vorstrukturierten Material ergaben sich die 6 titelgebenden Themen der Foren als strukturierende Kategorien. Ein weiteres Thema mit besonderer Relevanz für die Befragten waren die wirtschaftlichen Interessenskonflikte.

Die zentralen Themen der Interviews:

- Städtebauliche Einbindung
- Mobilität
- Freiraum
- Nutzungsmischung und soziale Mischung
- Bestandsgebäude
- Nachhaltige Versorgung
- Wirtschaftliche Interessenskonflikte

Parallel hierzu und in der gleichen Methodik fand die Auswertung der Dokumente statt. Der Weg der »Dokumentation« der Ergebnisse und deren Einfluss auf den Entwurf wurden anhand folgender Dokumente nachverfolgt:

- Protokolle der 4 Foren
- Zwischenbilanz der Foren
- Resümee der Foren
- Auslobungsunterlagen für das städtebauliche Gutachterverfahren
- Bericht der Vorprüfung für das städtebauliche Gutachterverfahren
- Protokoll der Jury zur Entscheidung des städtebaulichen Gutachterverfahrens

### Wie bilden sich die Ergebnisse der Foren in den städtebaulichen Entwürfen ab?

Der systematische Vergleich der Ergebnisse aus den Foren bis hin zum Juryprotokoll mit den Entwürfen im Gutachterverfahren

zeigt, dass die Themen und Ergebnisse Eingang in die Entwürfe finden, dies jedoch in unterschiedlichem Maße. Gleichzeitig ist die Konkretion der Ergebnisse nicht sehr hoch. Damit ist auch deren Abbild im Plan eher in allgemeiner beschriebenen Qualitäten zu fassen.

Die Informationen werden bis zur Kommunikation an die Planungsbüros wiederholt »gefiltert«. Dieser Filterungsprozess durchläuft mehrere Stufen und wird von einer Vielzahl von Akteuren, die in die einzelnen Phasen eingebunden sind, bestimmt.

Jeder Arbeitsschritt filtert erneut die Information, die in den Auftrag an die Planer einfließen kann. Dieser Weg der Information setzt sich weiter fort bis in die Entscheidung der Jury. Daher war die Analyse der Dokumente ein wichtiger Schritt für das Verständnis der Wirkung der Beteiligung.

Auch für die Auswertung der Dokumente ergaben sich aus dem Aufbau der Texte als strukturierende Kategorien die 6 titelgebenden Themen der Foren (s. oben) ergänzt durch das Thema immobilienwirtschaftliche Aspekte. Anhand dieser Kategorien wurde die

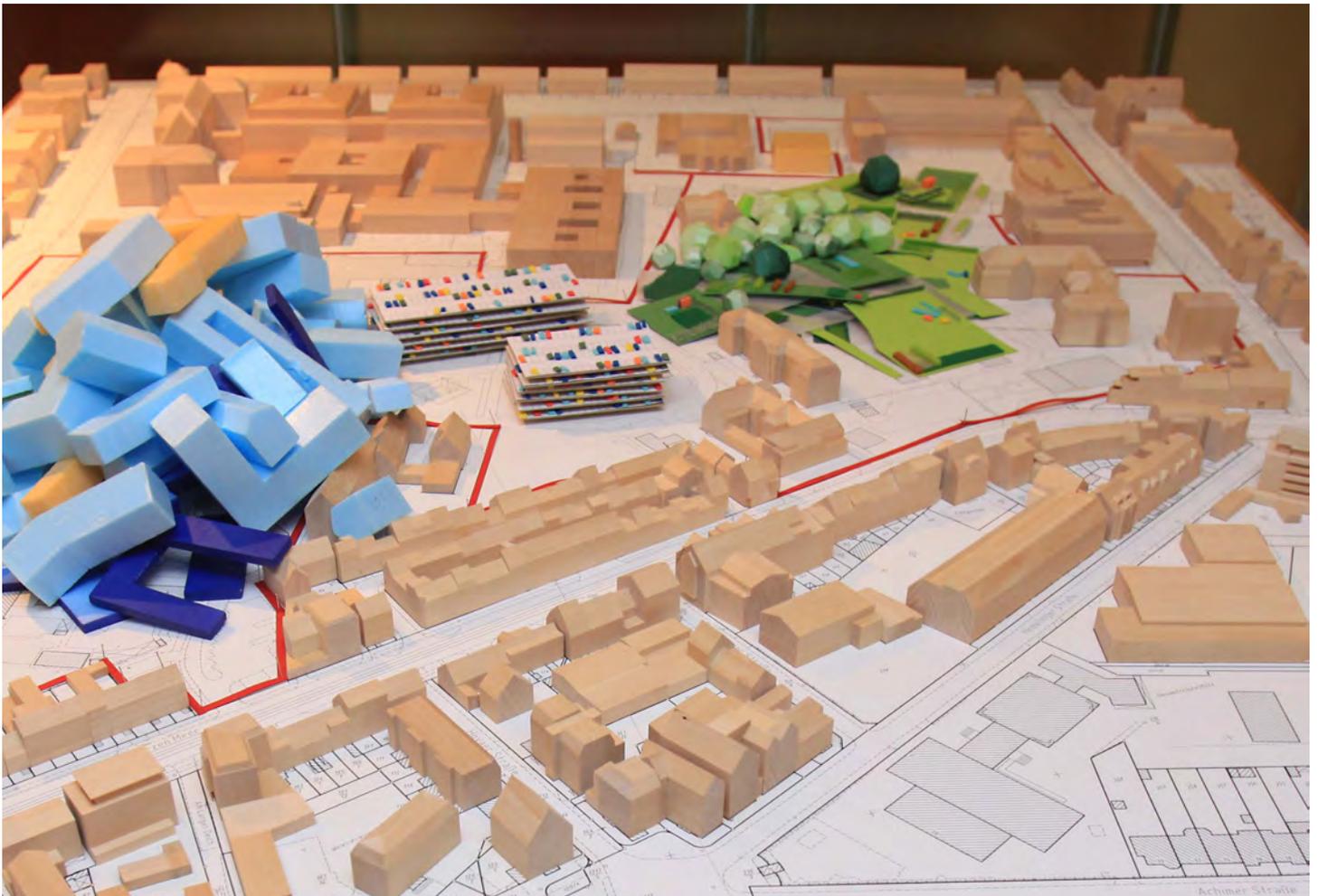
Abbildung der Ergebnisse der Foren in den unterschiedlichen Dokumenten analysiert. Als Ergebnisse der Foren werden hier die dokumentierten Konsenspunkte und offenen Fragen betrachtet.

■ **Städtebauliche Einbindung:** Das Thema ist in allen Dokumenten mit drei Aspekten zu finden: Der Wunsch nach der Schaffung einer Einbindung in das fußläufige Wegenetz der Umgebung, das Ziel, die Altbauten als identitätsstiftendes Element für das neue Quartier zu nutzen sowie durch die Gestaltung der Freiflächen eine »grüne Vernetzung« mit der Umgebung zu erreichen. Auch in den Juryprotokollen werden die Qualitäten des jeweiligen Entwurfes an diesen Themen beschrieben.

■ Die Umsetzung des **Mobilitätskonzeptes** ist ein wesentliches Kriterium der Vorprüfung und im Juryprotokoll. Untersucht wird, ob der Entwurf dem Ziel eines autoarmen Quartiers gerecht wird. Das Forum hat hier nur allgemeine Ziele formuliert. Diese befinden sich allerdings in einer impliziten Übereinstimmung mit den Vorschlägen eines Mobilitätskonzeptes im Gutachten, das

Das Neue Hulsbergviertel als Bausatz: Wie entsteht aus Bebauung, Freiräumen und Verkehrsflächen ein neues Quartier?

Foto: Walter Gerbracht



konkrete Anhaltspunkte für die Verkehrsplanung liefert. In der Vorprüfung wird eine Abweichung der Entwürfe von den Annahmen des Gutachtens festgestellt. Die Stellplatzzahlen entsprechen in allen Entwürfen (in unterschiedlichem Maße) nicht ganz den Vorgaben der Auslobung.

■ **Freiraum** in Bezug auf Umfang, Qualität und Einbettung in das Gebiet sowie der Erhalt von Bäumen spielen in der Auslobung aber auch in der Vorprüfung und im Protokoll der Jury eine wesentliche Rolle. Die Qualitäten des jeweiligen Entwurfes werden an diesen Themen beschrieben.

■ Eine **Nutzungsmischung** war Konsens der Foren. Die Kleinteiligkeit und das Maß waren jedoch als offene Frage formuliert. Das Maß der Nutzungsmischung wurde in der Vorprüfung nach den Kriterien der Immobilienwirtschaft und des Stellplatzbedarfes bewertet.

■ Die **soziale Mischung** wurde in den Foren häufig angesprochen, war aber subsumiert unter dem Titel »Wie gestaltet man ein gemischtes Quartier?« Sie wurde immer im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aspekten und Forderungen an die Politik diskutiert. Sie zu erreichen war Konsens. Es wurden allerdings keine Eckdaten formuliert. Dennoch findet die Aussage Eingang in die Auslobung: *»Das neu entstehende Quartier soll auch im Hinblick auf seine künftigen Bewohner ein gemischtes Quartier werden. Es ist politischer Wille und auch in den bisherigen Bürgerforen ausdrücklich formuliert worden, dass Menschen mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergründen hier einen Ort zum Wohnen finden. Unter anderem soll die vorgeschlagene städtebauliche Struktur auch die Realisierung von kostengünstigem Wohnraum ermöglichen.«* (GEG & SUBV, 2012a, S.14)

Vorprüfung und Jury können hier ohne feststehende Kriterien keine klare Bewertung treffen. Zum Teil finden sich Hinweise in den Passagen zur Nutzungsmischung oder zur Möglichkeit hoher baulicher Dichte, aus denen sich indirekte Rückschlüsse ziehen lassen können.

■ Die **Bestandsgebäude** werden in allen Dokumenten thematisiert. Sie sollen als identitätsstiftende Elemente erhalten werden. Die Ergebnisse des Gutachtens werden auf den Foren nicht infrage gestellt. Aber es wird das Ziel formuliert, durch fantasievolle Lösungen zur Nachnutzung eventuell noch einige zusätzliche Gebäude zu erhalten. Diese Aspekte werden auch in der Vorprüfung und im Protokoll der Jury wieder aufgenommen.

■ Das Thema **Nachhaltigkeit in Bezug auf Energieversorgung und Wasserwirtschaft** finden sich als grundsätzliche Statements aus dem Forum in der Auslobung wieder. Dies wird ergänzt durch die Gutachten. In der Vorprüfung werden die Möglichkeiten des nachhaltigen Wassermanagements auf den Freiflächen geprüft. Im Protokoll der Jury findet sich hier kein eindeutiger Bezug auf das Thema.

■ **Immobilienwirtschaftliche Aspekte** ziehen sich wegen der schwierigen Rahmenbedingungen wie ein roter Faden durch alle Foren. Sie werden in den Foren als Hintergrundwissen erläutert. In den Foren wird vermittelt, welches die »Stellschrauben« sind, die dazu beitragen können »bezahlbaren Wohnraum« zu ermöglichen: Bauliche Dichte, kleinteilige Grundstücke, Nutzungsmix, Nebeneinander hochpreisiger und günstigerer Flächen, Abwägung der Wirtschaftlichkeit bei Umnutzung der Altbauten. Eine immobilienwirtschaftliche Stellungnahme ist Teil der Vorprüfung (vgl. HÜBSCHEN|KNIGGE ARCHITEKTEN GESELLSCHAFT, 2013, S.49-50 (S.1-3 Anlage 3)).

#### Wie beschreiben die Befragten den bisherigen Prozess und seine Ergebnisse?

Die Befragten griffen in den Interviews alle titelgebenden Themen der Foren als strukturierende Kategorien auf: Städtebauliche Einbindung, Mobilität, Freiraum, Bestandsgebäude, Nachhaltige Versorgung, Nutzungsmischung und soziale Mischung. Diese werden mit unterschiedlicher Gewichtung und Konkretion bei den Themen, Konflikten und Konsenspunkten beschrieben. Besonders zu den Punkten Mobilität, Freiraum und Bestandsgebäude werden von vielen Gesprächspartnern Erwartungen an den städtebaulichen Entwurf formuliert, die auf der Wahrnehmung des in den Foren gefundenen Konsenses basieren. Konflikte werden von den Befragten zumeist bei den Details der Umsetzung oder bei der Entscheidungsfindung in Abwägungsprozessen zwischen den einzelnen Aspekten vermutet.

Auffallend ist jedoch, dass die Themenbereiche soziale Mischung und wirtschaftliche Interessenskonflikte im Diskurs über die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels für die Forumsteilnehmer eine sehr große Rolle spielen. Zu diesem Themenfeld äußern sich alle Interviewpartner; häufig auch in umfangreichen und komplexen Abwägungen unterschiedlicher Faktoren.

Da die Auseinandersetzung der Beteiligten mit der Komplexität des Planungsprozesses, aus meiner Sicht, eine wesentliche Wirkung der Beteiligung darstellt, möchte ich in diesem Beitrag gezielt auf die Aspekte der sozialen Mischung und der wirtschaftlichen Interessenskonflikte eingehen.

Kern der Auswertung ist die Betrachtung der genannten Themen, Konsenspunkte und Konflikte. In einem Ausblick wird es um die Erwartungen an den Entwurf gehen.

### **Welches sind die Motive und Ziele zur Teilnahme an den Foren?**

Die Foren waren mit einer konstanten Teilnahme von 100-200 Personen gut besucht. (vgl. GEG & SUBV, 2012b, S.3) Dies ist insofern bemerkenswert, da die auf den Foren behandelten Themen aufgrund der frühen Planungsphase mit einer relativ großen Abstraktion behandelt werden mussten. Dies führt normalerweise zu einem eher geringen Interesse. (vgl. BMVBS, 2012, S.15)

Diese Ausgangslage macht es interessant zu erfragen, welches die Motive der Interviewpartner zur Teilnahme an den Foren sind und welche Ziele sie verfolgen.

Der Wohnort in der Nachbarschaft des Gebietes ist ein häufig genanntes Motiv. Bei Vielen trägt auch ein allgemeines Interesse aufgrund beruflicher Beschäftigung mit Themen wie Planung, Seniorenwohnen, Mediation zur Motivation bei. Manchmal ist auch die berufliche Einbindung in die Planung das Motiv zur Teilnahme.

Aber auch das Interesse, die Möglichkeiten der Mitwirkung am Neuen Hulsbergviertel aktiv nutzen zu können, motiviert. Dies trifft sich auch bei Einigen mit dem Interesse, dort zu einem späteren Zeitpunkt zu leben und so die Chance zu haben, das eigene Quartier zu gestalten.

Die Ziele, die die Interviewpartner in den Foren vertreten wollten, waren meistens relativ allgemein gehaltene Vorstellungen wie: Den grünen Charakter erhalten, soziale und Nutzungsmischung – ähnlich der in den umliegenden Quartieren – erreichen oder die Interessen von Jugendlichen im Quartier vertreten. Das Eintreten für bezahlbaren Wohnraum oder barrierefreies Wohnen wurden sowohl als allgemeine Zielvorstellungen genannt als auch zur Sicherung des eigenem Wohnwunsches.

### **Thema, Konsens und Konflikt: Die soziale Mischung des Neuen Hulsbergviertels**

Wie ein gemeinsames Leitbild wird das Thema soziale Mischung von allen Befragten als wichtiges Thema erwähnt. »Also die Vision ist, dass es bunt ist, dass es vielfältig ist, dass das Leben und Gewerbe oder Projekte dort ihren Raum haben dass es erschwinglich ist da zu wohnen, das finde ich ganz wichtig. [...] Also vielfältig, bunt, erschwinglich.« (INTERVIEW IC\_02; 2012; Abs.90)

Ein sehr wichtiger Aspekt der sozialen Mischung ist das Entstehen bezahlbaren Wohnraums. Aber auch die Vielfalt wird benannt, diese wird häufig beschrieben durch das Miteinander verschiedener Altersstufen bzw. Lebensphasen: Jugendliche, Studenten, Familien, ältere Menschen.

Diese Beschreibungen beziehen sich oft auf die gewünschte Ähnlichkeit mit dem »Viertel«: »Dass es eben auch nicht der geleckte und saubere Stadtteil sein muss, sondern genau die Kanten, Probleme, Zerwürfnisse, Aufreger, Harmonien, schöne kleine ruhige Orte, all das haben muss, was man in den umgrenzenden Quartieren auch vorfindet. Aber eben nicht das wird, was man sonst so als gängiges Neubaugebiet kennt.« (INTERVIEW IA\_05; 2012; Abs.23)

In sehr vielen Interviews wird betont, dass es sowohl ein Konsenspunkt als auch ein Konfliktpunkt ist. Denn trotz des angenommenen Konsenses zu diesem Thema, äußern viele Interviewpartner Bedenken, ob sich dieser Konsens aufrechterhalten lässt.

»Und es gibt einen gewissen Konsens natürlich über [...] diese Ziele der Quadratmeterpreise und Durchmischung und keine hohe Verdichtung, aber da bestehen ja schon in dem, was ich jetzt gesagt hab, schon Widersprüche. Also in sich. Von daher ist jetzt ein Konsens zwar irgendwie da, aber das wird nicht lange halten.« (INTERVIEW IA\_01; 2012; Abs.42)

Einerseits wird die Unterstützung der Koordinatoren des Planungsverfahrens für den Konsens zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums nicht in Zweifel gezogen. Dennoch wird das Thema immer in Bezug zu den finanziellen Grenzen der »knappen Kassen« in Bremen gesetzt. In diesem Sinne wird das Thema als Konflikt in der Schwebelage mit ungewissem Ausgang beschrieben.

»Es gibt den Konsens, dass da nicht nur gewohnt wird, sondern auch gearbeitet und gelebt wird, also [...] Vielfältigkeit, verschiedene Lebensformen [...] Und der Konsens auch, aber da wissen auch alle Beteiligten, dass das mit das Schwierigste ist, glaube ich, das so zu gestalten, dass man da auch sozialen Wohnungsbau hat, dass das eine Möglichkeit ist für Leute mit wenig Geld da auch sich in Genossenschaften einzukaufen und so. Das wünschen sich alle, aber ich glaube, das wird mit das Schwierigste werden.« (INTERVIEW IA\_04; 2012; Abs.30)

Die Präsenz des Themas zeigt sich auch daran, dass alle Interviewpartner über die zu erwartenden **wirtschaftlichen Interessenskonflikte** sprechen.

Auch jenseits des politischen Zieles, in Bremen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, liegt hier ein großes Konfliktpotential insbesondere für interessierte Baugruppen. Deren Interesse steht und fällt mit der Finanzierbarkeit des Wohnraums für ihr Projekt.

Aus der Verknüpfung dieser Interessen mit dem Wissen um die angestrebte Gegenfinanzierung des Klinikneubaus durch den Grundstücksverkauf leiten viele Interviewpartner die Frage der Grundstücksvermarktung als zentralen Punkt des Konfliktes ab.

Dies wird jedoch gleichzeitig als erwartbarer Aushandlungsprozess angesehen: »Da wird's Konflikte geben. Aber das geht auch nicht ohne Konflikte.« (INTERVIEW IC\_01; 2012; Abs.87)

Die Interviewpartner suchen selbst engagiert nach Lösungswegen. Und stellen beispielsweise Überlegungen an, dass eine Vermarktungsstrategie vorbereitet werden muss, um am Ende eine soziale Mischung zu erreichen. Oder dass kreative Lösungen und Träger zur Nutzungen der Altbauten gesucht werden müssen.

### **Welche Erwartungen bestehen an die Umsetzung des Konsenses?**

Ein großes Vertrauen in den Beteiligungsprozess zeigt sich auch darin, dass von keinem Interviewpartner angenommen wird, dass die Planer den Konsens des Beteiligungsverfahrens nicht umsetzen. Es klingen allerdings auch weniger dezidierte Detailvorstellungen, sondern eher allgemeine Ziele an, was aber mit der eher abstrakten Formulierung des Konsenses in den Dokumenten übereinstimmt.

»Erstrangig ist wirklich die Frage, was für eine Nutzung ist in diesem Quartier in welcher Gewichtung. [...] Was haben die Gutachter da entdeckt an Potential. Die zweite Frage ist, wie ist der Umgang mit dem Grünraum. Und zwar, Erhalt von bestehenden alten Bäumen. Das ist glaube ich, liegt vielen am Herzen und eben [...] der öffentliche Zugang zu grünen Orten und zu öffentlichen Orten. Und eben der dritte Punkt [...] Wir wollen wissen, wie sie mit dem Thema Mobilität umgehen.« (INTERVIEW IA\_05; 2012; Abs.40)

Neben den Erwartungen an die Umsetzung der Konsenspunkte formulieren die Interviewpartner auch Bereiche, in denen Sie sich Anregungen zu Themen wünschen, die als Konsens oder Konflikt von ihnen bereits formuliert wurden.

Genannte Themen sind zum Beispiel: Anzahl und Anordnung der Stellplätze; der Erhalt von Bäumen; die räumliche Abbildung der Nutzungsmischung; Nutzungsideen für die Bestandsgebäude; Vorschläge zu Energie- und Wasserversorgung; Entwicklung von Ideen zu geeigneten Bauformen für Baugruppen und Wohnprojekte.

Die professionellen Planer erhalten hierbei auch die Rolle zugewiesen, über den nüchternen Konsens hinauszudenken: »Also [ich] erwarte ein paar konkretere Ideen, Anregungen zu der Frage Miteinander, von Mobilität, von Natur und von Wohnen, also wie kann das verzahnt werden? Ich erwarte mir eigentlich auch immer ein paar Ideen, die über das hinaus gehen, was ich immer so denke oder kenne. Also ruhig ein paar spektakuläre Ideen nochmal für irgendwas, was ich jetzt gar nicht sagen kann, was weiß ich was, großes Schwimmbad mit Teichanlage oder... also irgendwas was, oder vielleicht so eine Art von Wohnen, wo man noch nicht so drüber nachdenkt. Also irgendwas, was so'n bisschen auch herausragt. Und wie kann das schon auch aussehen, wirklich wie viele Menschen kriegt man denn da eigentlich rein mit Arbeiten und Wohnen, [...] und trotzdem Platz zu haben. Also [...] da erwarte ich mir schon paar Anregungen.« (INTERVIEW IA\_04; 2012; Abs. 58)

Dabei wird auch die Offenheit für Ideen der Planer und Neugier auf die Entwürfe deutlich: »Also ich bin da gespannt drauf, was da für Entwürfe kommen. Finde ich ganz spannend. Das ist im Moment wie Weihnachten.« (INTERVIEW IA\_02; 2012; Abs.63)

### Welches sind die weiteren Wirkungen der Beteiligung?

In den meisten Interviews klingt ein grundsätzliches Vertrauen in die transparente Fortführung des Verfahrens an. Es entsteht keine Haltung entgegengesetzter Interessen. Die bisherige Transparenz des Verfahrens ist für die Interviewpartner auch ein Garant der Umsetzung der formulierten Ziele:

*»Ja, ich glaub mit der Mischung, das ist schon [Konsens], ist nur eben die Frage wie die ausgestaltet wird, aber da können die glaube ich nicht mehr von runter. Sowohl von der Mischung gewerblich, wohnen, als auch von der Mischung wie teuer der Wohnraum oder der gewerbliche Raum dann auch wird. Das ist schon so gut festgeklopft worden und das finde ich, ist eben auch der Vorteil an dieser sehr frühen Beteiligung, dass bestimmte Positionen so öffentlich gemacht werden [...], dass man nicht mehr dran vorbei kann sozusagen.« (INTERVIEW IA\_06; 2012; Abs.34)*

Die Verknüpfung der verschiedenen Themenfelder in den Diskussionen der Foren schaffte ein Verständnis für die Komplexität des Planungsprozesses. Alle Interviewpartner wägen die Kriterien zum Erreichen einzelner Ziele sorgfältig gegeneinander ab. Hier kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Abhängigkeit der Faktoren in einem städtebaulichen Entwicklungsprozess in der Diskussion der Themen deutlich geworden ist.

Ebenfalls auffällig ist der aktive Umgang der Beteiligten mit den Rollen des Akteursgefüges: Nach der Zwischenpräsentation entstand die Initiative »hulsberg+tal«. Diese möchte aktiv die transparente Fortführung des Prozesses mitgestalten. Es entsteht eine hohe Identifikation mit der Gestaltung des Prozesses. Interessant ist aber vor allem die zielorientierte Rollenzuweisung zwischen »Bürgerinitiative« und »Politik«: Die Bürger unterstützen die Politiker, die sich der Umsetzung der Beteiligungsziele verbunden fühlen – durch ihre »Kritik« und die aktive Beteiligung am Planungsprozess bei der Durchset-

zung der Ziele in den politischen Entscheidungsgremien. (vgl. GRUPPE «HULSBERG + TAL», 2013, S. 1)

Die differenzierte Betrachtung des Entwicklungsprozesses durch die Akteure kann eine gute Basis für die Weiterentwicklung der Rahmenplanung darstellen und ist eine weitere wichtige Wirkung der Beteiligung.

Der Beteiligungsprozess wird im Rahmen dieser Untersuchung weiter begleitet werden. Ein wesentlicher Aspekt wird dabei sein, wie die Akteure den Einfluss der Beteiligung, nach der Entscheidung für die Weiterbearbeitung eines Entwurfes, einschätzen.

### Fazit

Die sehr frühzeitige offene Beteiligung in der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels in Bremen hat den Planungsprozess sowohl inhaltlich als auch in seinen Abläufen stark beeinflusst. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine große Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen der Beteiligung und den städtebaulichen Entwürfen festzustellen. Dies ist allerdings auch dadurch bedingt, dass die Ergebnisse der Beteiligung von allen Akteuren sowie in der Dokumentation relativ offen und abstrakt formuliert werden. Deutlich geworden ist jedoch auch die Abhängigkeit des Einflusses der Beteiligung von den Kommunikationswegen zwischen den öffentlichen Foren bis hin zur Formulierung des Auftrags für die professionellen Planer.

Eine wesentliche weitere Wirkung der Beteiligung ist die durch die öffentliche Diskussion entstehende Transparenz. Allein die Transparenz der Kriterien bewirkt ein Klima gemeinsamer Ziele, selbst wenn diese nur eine geringe Konkretion haben. Die Schaffung eines kooperativen Klimas und das in den Diskussionen erworbene Wissen um die Planungskriterien kann eine Basis für später zu lösende Konflikte darstellen.

## Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr Bau u. Stadtentwicklung (2012). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Zugriff: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>
- HEALEY, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. London: Macmillian Press.
- MAYRING, P. (2000, Juni). Qualitative Inhaltsanalyse. Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal], 2(1). Zugriff: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2384>
- SELLE, K., Huechtker, S., Scholz, B., Sinning, H., & Sutter-Schurr, H. (2000). Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd.1. Freiräume, Siedlung, Kooperation. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Dortmund(DE): Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. [sche-buergerbeteiligung.de/uploads/media/beschlussprotokoll46stadt\\_01.pdf](http://www.buergerbeteiligung.de/uploads/media/beschlussprotokoll46stadt_01.pdf)
- HÜBSCHEN|KNIGGE ARCHITEKTEN GESELLSCHAFT. (2013). Neues Hulsberg Viertel: Städtebauliches Gutachter Verfahren-Bericht der Vorprüfung.
- PROJEKTWEBSITE: <http://www.neues-hulsberg.de/?tag=Aktuell>
- GEG & SUBV (Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, B. u. V. i. B. (2012a). Auslobung städtebauliches Gutachterverfahren Neues Hulsbergviertel. Zugriff: <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/ENDFASSUNG-Auslobung-Rev-1-KLEIN.pdf>
- GEG & SUBV (Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, B. u. V. i. B. (2012b). NEUES HULSBERG-VIERTEL: ZWISCHENBILANZ DER FOREN. Zugriff: <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/Zwischenbilanz.pdf>

## Sonstige Quellen

- GRUPPE «HULSBERG + TAL”. (2013). Aufruf zur Bürgeraktion: Aufruf (Langversion). Zugriff <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2013/06/130603-Aufruf-von-hulsberg+tali.pdf>
- BREMISCHE BÜRGERSCHAFT. (2010). Beschlussprotokoll der 46. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 07. 12.20 10: Nr. 17/565 S - 17/584 S. Zugriff: <http://www.bremi->

## Interviews:

Alle Interviewzitate stammen aus den 11 Interviews (mit 12 Interviewpartnern), die zwischen dem 27. August und 13. Oktober 2012 im Rahmen unserer Untersuchung geführt wurden. Die Interviews sind im Text anonymisiert wiedergegeben.



## Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen. Wirkungen des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd

### 1. Einleitung

Politische Entscheidungen über größere Infrastrukturvorhaben brauchen heute neue Formen der Legitimation und Akzeptanzgenerierung. Denn: Entscheidungen dieser Tragweite lassen sich nur noch selten allein aus dem Legitimationsreservoir der Institutionen, Prozesse und Akteuren der repräsentativen Demokratie speisen (Leggewie, 2003: 110). Vielmehr braucht es ein System der zusammengesetzten Repräsentation, die unterschiedliche Repräsentationsarten und Legitimationsquellen repräsentativer, direktdemokratischer und partizipativer Art sinnvoll miteinander verbindet und ggf. koppelt (für die EU Benz & Esslinger, 2000). Dies zeigt sich besonders in Konfliktsituationen wie beim Bau des Durchgangsbahnhofs in Stuttgart oder der Planung zum Bau des neuen Kongresszentrums in Heidelberg.<sup>1</sup> Ergänzend zur Repräsentativdemokratie treten hier mehr und mehr alternative, informelle Formen der dialogorientierten Bürgerbeteiligung in Erscheinung, in denen u.a. Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure, Verwaltungsvertreter und -vertreterinnen, Entscheidungsträgerinnen und -träger vis-à-vis zusammenkommen und gemeinsam über Themen und Inhalte beraten. Ziel dieser Verfahren ist es nicht nur mehr Legitimität und Akzeptanz für zum Beispiel strittige Entscheidungen über Infrastrukturprojekte zu erlangen, sondern auch qualitativ bessere Entscheidungen durch Mitwirkung zu erzeugen und so die Outputlegitimität demokratischer Prozesse zu steigern (Fritsche & Nanz, 2012: 11).

In Schwäbisch Gmünd wurde ein individuell konzipiertes dialogorientiertes Verfahren (Tunneldialog) angewendet, um einen seit vielen Jahren unversöhnlich und hart geführten Konflikt zwischen Landes- und Bundesverwaltung auf der einen Seite und Bürgerschaft/ Lokalpolitik und Medien auf der anderen Seite zu befrieden. Die Ausgangsla-

ge: In Schwäbisch Gmünd stand der Einhorn-Tunnel, ein rund 280 Millionen Euro teures Infrastrukturvorhaben des Bundes, der die Innenstadt vom Straßenverkehr entlasten sollte, kurz vor der Vollendung. Gestritten wurde dabei um den Umgang mit den im 2,2 Kilometer langen Tunnel anfallenden Stäuben und Schadgasen, die üblicherweise über



Jan-Hendrik Kamlage

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Partizipationskultur am Kulturwissenschaftlichen Institute Essen (KWI), zurzeit Tätig im Projekt »Demoenergie – Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen«, vorher Referent von Prof. Claus Leggewie im Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU); Projektleiter »Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter« Schwäbisch Gmünd. Mitglied des Promotionskollegs: Risks of Social Exclusion and Strategies of Inclusion in an enlarged Europe der Heinrich Böll Stiftung und der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS).

einen zentralen Kamin in die Luft ausgeblasen werden. Viele Anwohner, Bürgerinitiativen und die Lokalpolitik befürchten erhebliche gesundheitliche und ökologische Folgen durch steigende Emissionsbelastungen in der Umgebung des Kamins und schlugen den Einbau eines Tunnelfilters vor. Dies wurde von dem Regierungspräsidium Stuttgart (RP) sowie dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) jedoch strikt abgelehnt. Die Gründe: Zum einen lägen keine Beweise vor, dass gesetzliche Grenzwerte für Luftschadstoffe im Umfeld des Kamins verletzt würden und zum anderen sei das langjährige Planfeststellungsverfahren abgeschlossen. Ein Wiederaufrollen des Planungsprozesses kurz vor der Fertigstellung sei nicht möglich. Im Jahr 2010 stelle die damalige Bundesforschungsministerin Anette Schavan bei einem Besuch in Schwäbisch Gmünd ein Gutachten in Aussicht, dass zur Klärung des Sachverhaltes und zur Lösung des Konfliktes führen sollte. Im Februar 2011 wurde dann durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine Machbarkeitsstudie beauftragt. Die Studie sollte klären, ob und unter welchen Bedingungen ein Tunnelfilter für den Einhorn-Tunnel einsetzbar sei. Daraufhin erarbeiteten im März 2011 Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen, der Wirtschaft, der Stadtverwaltung und der Lokalpolitik gemeinsam einen Fragenkatalog, der innerhalb des Verfahrens bearbeitet wurde. Darüber hinaus wählte die Gruppe das Konsortium aus wissenschaftlichen Gutachtern und Expertinnen, Beteiligungsdienstleister und wissenschaftlicher Begleitforschung zur Umsetzung der Studie gemeinsam aus.

#### Struktur des Beitrages

Im Folgenden werde ich die Wirkungen des in Schwäbisch Gmünd umgesetzten dialogorientierten Beteiligungsverfahrens analysieren. Dabei greife ich auf die Ergebnisse der Begleitforschung des Kulturwissenschaftlichen Institut Essen zum Tunneldialog zurück, die sowohl eine Teilnehmendenbefragung vor und nach dem Verfahren, eine teilnehmende Beobachtung als auch eine Analyse der Konfliktgeschichte und der zentralen Akteure und deren Positionen umfasste (IFOK, et al., 2012a). In einem ersten Schritt erarbeite ich, was wir in der Beteiligungsforschung unter Wirkungen verstehen und wie Wirkungen dort unterschieden werden. Im zweiten

Schritt skizziere ich die schwierige Ausgangslage des Konfliktes in der Stadt und stelle die wesentlichen Akteure und ihre Positionen vor, um die Wirkungen des Tunneldialoges vor dem Hintergrund der Ausgangslage besser beschreiben zu können. In einem dritten Schritt erläutere ich die Konzeption und den Ablauf des Verfahrens, um abschließend die zentralen Wirkungen des Verfahrens anhand der Kategorien *output*, *outcomes* und *impacts* darzustellen.

#### Wirkungen dialogorientierter Verfahren

Verfahren der dialogorientierten Bürgerbeteiligung stehen im Ruf eine Vielzahl von kurzfristigen und langfristigen Wirkungen zu erzeugen. Zum einen sollen natürlich Ergebnisse und Entscheidungen auf fachlich hohem Niveau durch das „Wissen der Vielen“, das in Beteiligungsprozesse einbezogen werden kann, erzeugt werden. Zweitens sollen Konflikte zwischen den Teilnehmenden – oft zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und Politik/Verwaltungen auf der anderen Seite – konstruktiv gelöst werden. Drittens sollen Entscheidungen durch die demokratisch konzipierten Prozesse zusätzliche Legitimation erfahren und in der Folge in der Bevölkerung besser akzeptiert werden. Viertens sollen die demokratischen Fähigkeiten und Kompetenzen der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger verbessert werden. Langfristig soll die systematische Verbreitung und Anwendung solcher Verfahren sogar die Revitalisierung der Demokratie möglich machen (NEWIG & KVARDA, 2012; DIETZ & STERN, 2009; RENN, 2013). Auch wenn einige der geschilderten Erwartungen an die Wirkungen der Verfahren sicherlich nicht in allen Fällen einzulösen sind. Eines wird klar: Nachvollziehbare Wirkungen bestimmen den Erfolg und die zukünftige Verbreitung der dialogorientierten Verfahren.

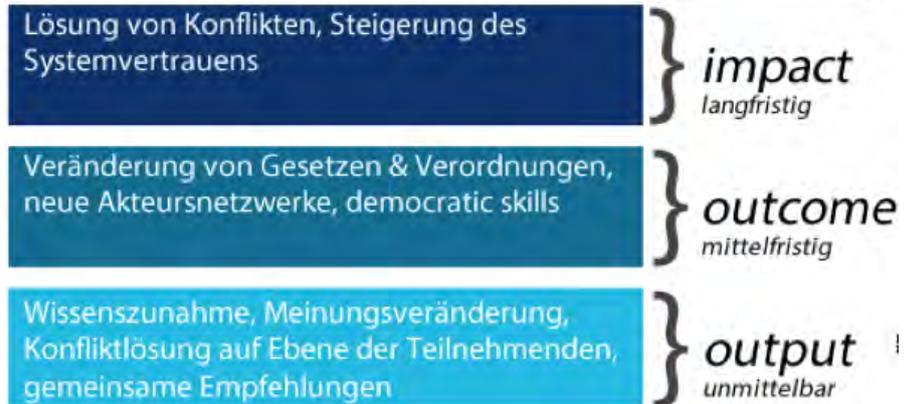
Was verstehen wir nun unter Wirkungen? Wirkungen werden in der Evaluationsforschung anhand verschiedener Kategorien bestimmt. Eine Reihe von Autoren und Autorinnen unterscheidet dabei beispielsweise zwischen *input*, *process*, *output*, *outcome* und *impact* (vgl. RAINBOW, et al., 2006; DIETZ & STERN, 2009; MANDARANO, 2008). Inputs beschreiben dabei finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen und Prozesse, die im Beteiligungsprozess angewandt werden und nicht zu den Wirkungen zählen. Der *input* genauso wie der *process* sind wichtige Voraussetzungen für die Erzielung von Wir-

kungen. Unter output versteht man hingegen erste direkte Wirkungen, die im Beteiligungsprozess entstehen. Dazu zählen die Wirkungen wie etwa die Anzahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, direkte Effekte auf die Teilnehmendengruppen im Prozess wie beispielsweise die Zunahme an Wissen, die Veränderungen von Meinungen oder die Zufriedenheit mit den Beratungsprozessen. Dazu gehören aber auch die Produkte oder Ergebnisse, die die Beratungen hervorbringen wie zum Beispiel Empfehlungen an die Politik, Abschlussberichte, Ergebnispräsentationen und Veranstaltungsberichte. Neben den unmittelbaren Wirkungen der Verfahren gibt es die sogenannten outcomes. Diese beschreiben Wirkungen, die sich aus den Verfahren ergeben und in der Regel zeitlich nachgelagert sind. Dazu zählen sowohl Veränderungen der policies wie Gesetze und Verordnungen als auch Entwicklung der Fähigkeiten, Meinungen und Handlungen der Teilnehmenden sowie die Entstehung/Weiterentwicklung von Netzwerken/Beziehungen, die Akzeptanz der Ergebnisse und Entscheidungen in der Öffentlichkeit und natürlich die Qualität der Entscheidungen. Impacts schließlich sind weitergehende, mittelfristige und langfristige Wirkungen auf Politik und Gesellschaft, die durch die Beteiligung beeinflusst sind. Ein Beispiel hierfür ist die Verbesserung der Luft durch Schutzmaßnahmen, die direkt oder indirekt aus dem Beteiligungsprozess hervorgegangen sind. Outcomes und impacts sind dabei methodisch nur sehr schwer und aufwendig zu erfassen und zu bewerten, weil diese kaum kausal an die Prozesse und Ergebnisse rückzubinden sind und von einer Vielzahl von intervenierenden und kaum zu kontrollierenden Faktoren abhängen (ROWE & FREWER, 2000: 10).

## 2. Ausgangslage in Schwäbisch Gmünd

Zur Entstehung des Konfliktes: Auf die lokalpolitische Agenda gesetzt wurde das Thema 1996 durch einen Antrag von Bündnis 90/Die Grünen im Gmünder Stadtrat. Der Antrag forderte erstmalig den Einbau eines Tunnelfilters in den Einhorn-Tunnel. Auftrieb bekam die Debatte um den Tunnelfilter allerdings erst weit nach Baubeginn des Tunnels. Einzelne Vertreter und Vertreterinnen der Lokalpolitik, der Medien und in der Folge auch engagierte Bürgerinnen und Bürger begannen sich für den Filtereinbau einzusetzen. Im September 2007 gründete sich die Bürgerin-

## Beispiele von Wirkungen dialogorientierter Bürgerbeteiligung



Eigene Darstellung

itiative Pro Tunnelfilter. Kurz danach wurde in Schwäbisch Gmünd die Umweltzone eingeführt, die in der Bevölkerung über wenig Akzeptanz verfügte und den Konflikt weiter verschärft und dynamisiert hat. Der Grund: Die Bürgerinnen und Bürger empfanden die Einführung der Umweltzone als ungerecht, da diese mehrheitlich zu ihren Lasten ginge und gleichzeitig „der Staat“ nicht gewillt war, einen Tunnelfilter in den Einhorn-Tunnel einzubauen. Im Lokalwahlkampf im Jahr 2009 hatte sich der spätere Oberbürgermeister für den Einbau des Tunnelfilters ausgesprochen und diesen zur Chefsache erklärt. Offene Briefe an die damalige Bundesministerin für Forschung Frau Schavan und an die Landesverkehrsministerin Frau Gönner wurden geschrieben, überparteiliche Demonstrationen mit bis zu 600 Teilnehmerinnen organisiert, Unterschriften für den Filter gesammelt und Geld gespendet für den Einbau. Mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger in der Stadt forderten den Einbau des Filters. Ein breites Bündnis aus Bürgerschaft, Politik und Medien, angefangen beim Oberbürgermeister über die ortsansässigen Bundestagsabgeordneten unabhängig von der Parteizugehörigkeit bis hin zu den Parteien des Gemeinderates und den lokalen Zeitungen, forderten unisono und mit Vehemenz den Einbau des Filters. Befürchtungen über die Folgen und Wirkungen der Feinstäube und Schadgase auf Mensch und Natur prägten das öffentliche Meinungsbild. Die Bewohnerinnen und Bewohner und Unternehmen, die sich im direkten Umfeld des Kamins befinden, befürchteten Schäden an ihren Produkten und die materielle Entwertung ihres Eigentums durch die Luftschadstoffe. Unter den unmittelbar betroffenen Akteuren befanden sich

ein größeres Klinikum, ein weltweit bekannter Naturproduktehersteller und eines der größten christlichen Gäste- und Tagungszentren Deutschlands. Das Vertrauen zwischen lokalen Akteuren und den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der Bundes- und Landesverwaltungen war stark beeinträchtigt.

Um den Konflikt zu schlichten und die Sachfrage zu klären, wurde im Februar 2011 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine Machbarkeitsstudie in Aussicht gestellt. Die Studie sollte klären, ob und unter welchen Bedingungen ein Tunnelfilter für den Einhorn-Tunnel einsetzbar sei. Daraufhin erarbeiteten im März 2011 Vertreterinnen und Vertreter aus den Bürgerinitiativen Pro Tunnelfilter und dem Aktionsbündnis Pro Tunnelfilter, der Wirtschaft, der Stadtverwaltung und der Lokalpolitik gemeinsam einen Fragenkatalog, der innerhalb des Beteiligungsverfahrens unter Konsultation von Experten und Expertinnen aus der Wissenschaft bearbeitet werden sollte. Im Anschluss wählte die Gruppe das Konsortium zur Umsetzung der Studie aus. Der Tunneldialog begann im April 2012.

Zentrale Fragestellungen des Tunneldialogs waren die Folgenden:

- Welche Auswirkungen hat die ungefilterte Tunnelabluft auf die menschliche Gesundheit?
- Welche ökologischen Auswirkungen hat die ungefilterte Tunnelabluft auf Pflanzen und Tiere?
- Welche Tunnelfiltertechnologien existieren, wie teuer sind diese, welchen Nutzen für Mensch und Umwelt bringen sie?
- Welchen Einfluss hätte der Einbau eines Tunnelfilters auf den Standort Schwäbisch Gmünd und welches Marktpotenzial haben Tunnelfilter weltweit?

Im Tunneldialog selbst wurde keine Entscheidung für oder gegen den Einbau eines Tunnelfilters getroffen, weil der Entscheidungsträger (BMVBS) dies vor dem Beteiligungsverfahren ausgeschlossen haben. Die Ergebnisse des Dialogs bildeten allerdings eine tragfähige Basis, die eine umfassende und realistische Bewertung von Tunnelfiltertechnologien und deren Nutzen für Schwäbisch Gmünd ermöglichten.

#### Prozessgestaltung und Verlauf

Das Dialogverfahren in Schwäbisch Gmünd wurde individuell konzipiert und an die lokalen Voraussetzungen angepasst, um erstens die komplexe Sachfrage gemeinschaftlich bearbeiten und bewerten zu können und um zweitens Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung für die Ergebnisse zu erlangen. Das Verfahren dauerte insgesamt vier Monate, von April 2012 bis Juli 2012. In diesem Zeitraum fanden vier moderierte Treffen mit Vertretern aus der Verwaltung, der Bürgerschaft, den Interessenvertretern der Wirtschaft und externen Gutachtern statt.

#### Gestaltung des Tunneldialogs

Der Tunneldialog bestand aus zwei Verfahrensteilen: Dem so genannten Expertendialog am Runden Tisch und dem anschließenden Bürgerdialog im Großplenum (vgl. Tabelle 1).

Der Expertendialog war für eine begrenzte Anzahl unmittelbar von der Filterfrage betroffener, institutioneller und zumeist lokaler Interessensvertreter konzipiert, um komplexe Sach- und Fachfragen in einem kleinen, gleichberechtigten Kreis von lokalen Interessensvertretern und Gutachtern intensiv zu beraten, zu interpretieren und zu bewerten (zum Runden Tisch vgl. BISCHOFF, et al.,

Datum	Treffen, Ort	Zeitraum Expertendialog	Zeitraum Bürgerdialog
Freitag, 27. April 2012	Auftaktveranstaltung, Congress-Centrum Stadtgarten Schwäbisch Gmünd	13.00 - 17.15 Uhr	17.15 - 19.00 Uhr
Freitag, 25. Mai 2012	Zweite Sitzung, Schönblick - Christliches Gästezentrum Württemberg	12.00 - 17.15 Uhr	17.15 - 19.00 Uhr
Montag, 25. Juni 2012	Dritte Sitzung, Schönblick - Christliches Gästezentrum Württemberg	12.00 - 17.15 Uhr	17.15 - 19.30 Uhr
Donnerstag, 19. Juli 2012	Abschlussveranstaltung, Congress-Centrum Stadtgarten Schwäbisch Gmünd	12.00 - 16.45 Uhr	17.15 - 19.15 Uhr

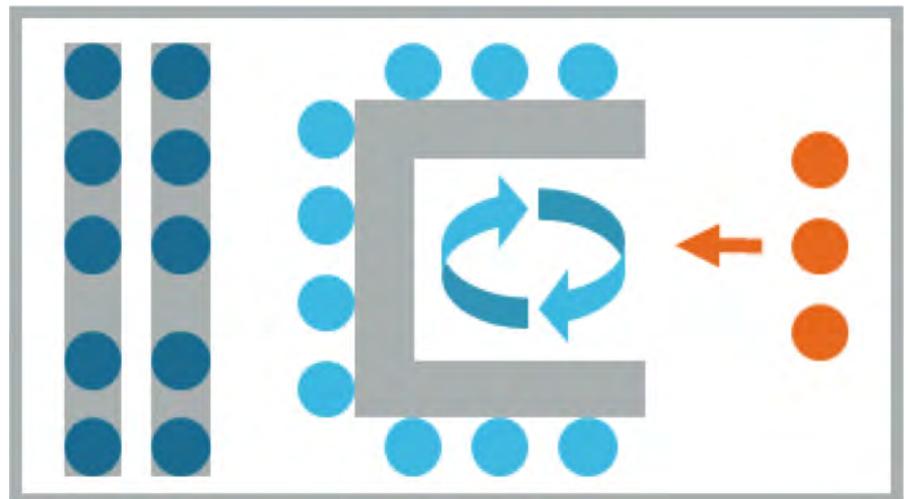
Tabelle 1: Terminübersicht des Tunneldialoges (Eigene Darstellung)

2005: 183). Insgesamt nahmen 15 Vertreter und Vertreterinnen verschiedener Organisationen und staatlicher Stellen regelmäßig an den Beratungen des Expertendialogs teil. Diese setzten sich zusammen aus verschiedenen zivilgesellschaftlichen Vertretern. Zu diesem Kreis zählten vor allem die Vertreterinnen der zwei Bürgerinitiativen und die Vertreter zweier Kirchengemeinden. Darüber hinaus waren Unternehmen und Institutionen vertreten, die sich aufgrund der geographischen Nähe zum Abluftkamin erhöhten Risiken für ihre Gesundheit und ihre Geschäftsinteressen ausgesetzt sahen. Dazu zählten neben der Weleda Naturals auch das Klinikum Schwäbisch Gmünd, das christliche Gästezentrum Schönblick und die Friedensschule Schwäbisch Gmünd. Die Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd war als lokaler staatlicher Akteur vertreten. Überlokale staatliche Interessen waren lediglich durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) vertreten. Neben dem MVI war noch das Landratsamt Ostalberg durch eine Beamtin vertreten.

Der Expertendialog dauerte pro Sitzung zwischen vier und fünf Stunden. Am Ende des Prozesses sollte eine Ergebnissicherung in Form eines gemeinsamen Berichtes mit Empfehlungen stehen (vgl. Abbildung 2).

Der darauffolgende Bürgerdialog stand allen Bürgerinnen und Bürgern offen. Dort konnten sich die Teilnehmenden über den Verfahrensverlauf und die Ergebnisse informieren und gleichzeitig in begrenztem Rahmen ihre Alltagserfahrungen, Befürchtungen und Fragen im Großplenum einbringen. Dafür standen jeweils ungefähr zwei Stunden zur Verfügung. Die Rolle der Bürgerinnen und Bürger bestand mehrheitlich daraus, den Beratungen beizuwohnen, zuzuhören und sich zu informieren. Der Bürgerdialog zielte insgesamt wenig auf deren Mitwirkung an der Bewertung und Interpretation der wissenschaftlichen Ergebnisse ab. Vielmehr lag der Fokus darauf, die Bürgerinnen und Bürger in prägnanter Form über den Verlauf und die Ergebnisse des Expertendialogs zu informieren, um so Akzeptanz nicht nur für das Verfahren, sondern auch für die am Runden Tisch erzielten Ergebnisse zu schaffen (vgl. Abbildung 3). Die Informationen wurden sowohl durch die lokalen Interessenvertreter und Vertreterinnen als auch durch die Gutachter und Gutachterinnen an die Teilnehmenden des Bürgerdialogs vermittelt. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden am Bürgerdialog war über

Abbildung 2: Expertendialog am Runden Tisch (Eigene Darstellung)

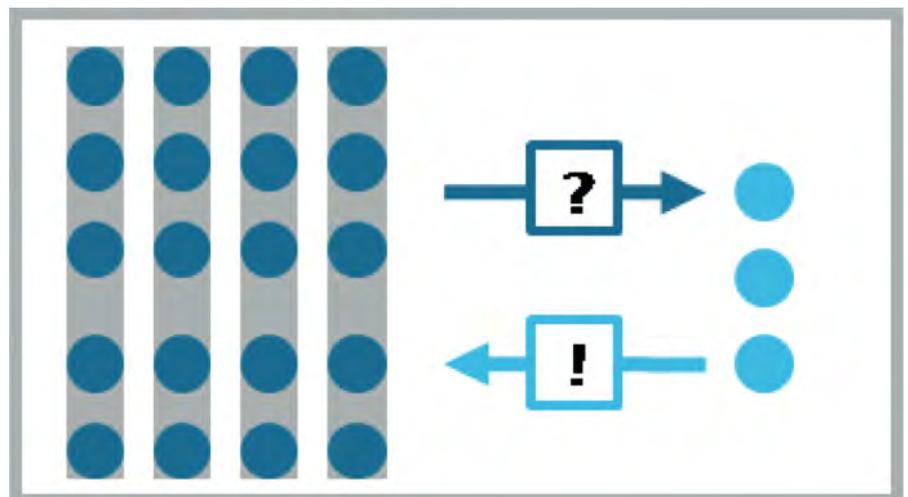


- Ziel: Faktenklärung, Bewertung der Ergebnisse und Akzeptanz unter betroffenen Akteuren
- Gemeinsame Verständigung auf den Ablauf, Fragestellung und wissenschaftliche Vorgehensweise
- Aufbereitung wissenschaftlicher Fakten durch externe Gutachter und Gutachterinnen
- Bewertung und Interpretation der Analyseergebnisse durch Interessenvertreter
- Ergebnisse sind Grundlage für den Bürgerdialog
- Setting: Runder Tisch
- Zeitrahmen: 4-5 Stunden

**Legende**

- Gutachterinnen und Gutachter
- Bürgerinnen und Bürger
- Interessenvertreterinnen und -vertreter

Abbildung 3: Bürgerdialog im Großplenum (Eigene Darstellung)



- Ziel: Information und Akzeptanz in der Bürgerschaft
- Kurzdarstellung der Ergebnisse aus dem Expertendialog
- Kurzdarstellung wissenschaftlicher Fakten für interessierte Bürgerinnen und Bürger
- Beantwortung von Fragen und Kommentaren der Bürgerschaft
- Setting: Großplenum
- Zeitrahmen: 2 Stunden

**Legende**

- Bürgerinnen und Bürger
- Interessenvertreterinnen und -vertreter

die vier Treffen hinweg betrachtet hoch selektiv. Insgesamt nahmen circa 190 Personen teil. Die Bürgerinnen und Bürger im Bürgerdialog waren in der Summe höheren Alters, überwiegend männlich und übten höher qualifizierte Berufe aus. Junge Menschen waren nur in sehr geringem Maße vertreten und Menschen mit Migrationshintergrund waren nicht beteiligt. Der Kreis der Teilnehmenden bildet die städtische Bevölkerungsstruktur nur unzureichend ab.

### 3. Die Wirkungen des Tunneldialoges

Ich komme nun zu den Wirkungen des Tunneldialoges. Ich unterscheide bei der Darstellung der Wirkungen zwischen outputs, outcomes und impacts. Die outputs waren dabei ein zentraler Gegenstand unseres Forschungsauftrages im Rahmen der vom BMBF beauftragten Machbarkeitsstudie. Outcomes und impacts konnten leider im Rahmen des Forschungsprojektes nicht mehr systematisch und strukturiert erfasst und analysiert werden. Die hier im Folgenden beschrieben outcomes und impacts basieren daher auf Gesprächen und Medienberichten zum Fortgang der Entwicklungen in Schwäbisch Gmünd.

#### Outputs

Das zentrale Ergebnis des Tunneldialoges ist die gemeinsame Empfehlung, die unter Konsultation von anerkannten Experten und Expertinnen am Ende des Prozess vorgelegt und von allen Vertretern und Vertreterinnen des Runden Tisches getragen wurde. Sowohl die Bürgerinitiativen als auch die Vertreter der Bundesverwaltung und der ausführenden Landesbehörden (MVI) stimmten dem Abschlussdokument am Ende zu. Das Ergebnis: Die Akteure des Runden Tisches lehnten den Einbau des Tunnelfilters unisono ab. Die zentralen Gründe: Zum einen wurden die Kosten des Einbaus und des Betriebs der Anlage als zu hoch eingeschätzt und zum zweiten die Wirkungen auf die Luftreinhaltung in

der Stadt als zu gering bewertet (IFOK, et al., 2012b).

In der gemeinsamen Empfehlung heißt es: »Keine positiven Effekte durch den Tunnelfilter: Ein Tunnelfilter wird nicht zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Auswirkungen beitragen, der zusätzliche gesundheitliche Vorteil gegenüber dem Planfall mit Tunnel ohne Filterung liegt bei unter 0,1 Prozent. Dementsprechend sind mögliche gesundheitliche Folgekosten durch gesundheitsschädliche Emissionen aus dem Kamin praktisch unbedeutend. Für andere Luftschadstoffe ergibt sich ein ähnliches Bild.« (IFOK, 2012b: 17).

Darüber hinaus wurde sich darüber verständigt, dass die Entwicklung und Verbreitung der Schadgas- und Feinstaubkonzentrationen nach Inbetriebnahme des Tunnels durch weitere Messungen nach dem Ende des Tunneldialogs überprüft werden, um die Aussage der Gutachter und Expertinnen zu überprüfen.

Neben den gemeinsamen Empfehlungen lassen sich direkte Wirkungen des Prozesses auf die Teilnehmenden festhalten:

Über 80 Prozent der Teilnehmenden des Tunneldialoges gaben am Ende des Verfahrens an, dass die Atmosphäre am Runden Tisch »sehr gut« bis »eher gut« war (vgl. Abbildung 4). Lediglich ein kleiner Teil der Interessenvertreter bewertete die Arbeitsatmosphäre mit »mittel«.

Mehr noch: Ein Großteil der Beteiligten stellte bei der persönlichen Bewertung des Verfahrens die konstruktive Atmosphäre und den partnerschaftlichen Umgang miteinander in den Vordergrund. Ein Vertreter des MVI dazu wörtlich:

»Der Dialog hat sich gelohnt, er wurde professionell vorbereitet und durchgeführt. Ich nehme für mich mit, dass es sich lohnt mit dem Aktionsbündnis zusammenarbeiten, auch wenn diese der Verwaltung kritisch gegenüberstanden. Es freut mich, dass wir nicht gestritten haben, sondern konstruktiv diskutiert haben.«

Der Vertreter des Christlichen Tagungszentrums Schönblick, einer der kritischen

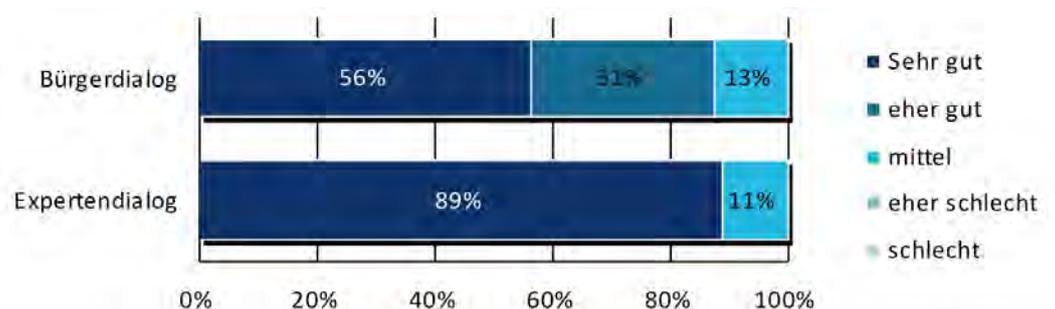


Abbildung 4: Beratungsatmosphäre im Tunneldialog nach Einschätzung der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)

Stimmen im Verfahren gegenüber der Verwaltung, resümiert:

»Ich bin in dieser Runde gerne dabei gewesen und habe es genossen, dass dieser Dialog in hoher Qualität stattgefunden hat, mit hervorragenden Experten und Moderatoren. Der Dialog verlief in der Sache kontrovers und hart, hat mich aber in der Sache auch weitergebracht. Das Format des Dialogs ist ein Lehrstück, wie man mit solchen Schwierigkeiten und Problemen umgehen kann. Es war für uns ein Zugewinn und ich bin sehr dankbar.«

Nach intensiven Beratungen im Expertendialog unter Einbeziehung von externem Sachverständigen und Experten konnte auch von einer Verbesserung des Wissensstandes der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Beratungsgegenstand ausgegangen werden. Um diesen Sachverhalt zu überprüfen, wurden vor Beginn und am Ende des Verfahrens die Teilnehmenden des Experten- und Bürgerdialogs gebeten, einige Fragen zu diesem Aspekt zu beantworten und gleichzeitig eine Selbsteinschätzung zu ihrem Kenntnisstand abzugeben.

Expertendialog

Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, bewertete ein Großteil der Interessensvertreter bereits am ersten Sitzungstermin die eigenen Kenntnisse zum Thema Tunnelfilter als »sehr gut« und »gut«. Ein geringer Anteil der Befragten hingegen bewertete das eigene Wissen zum Thema mit »befriedigend« und »ausreichend«. Im Vergleich dazu bewertete ein höherer Anteil der gleichen Befragten das Niveau ihrer Kenntnisse nach der vierten Sitzung als »gut« und »sehr gut« (vgl. Abbildung 5). Aus der Perspektive der Interessensvertreter hat folglich eine Wissenszunahme auf hohem Niveau stattgefunden.

Ein verbesserter Kenntnisstand unter den Teilnehmenden zeigt sich vor allem bei der Einschätzung spezifischer, während des Verfahrens diskutierter Aspekte. So war zu Be-

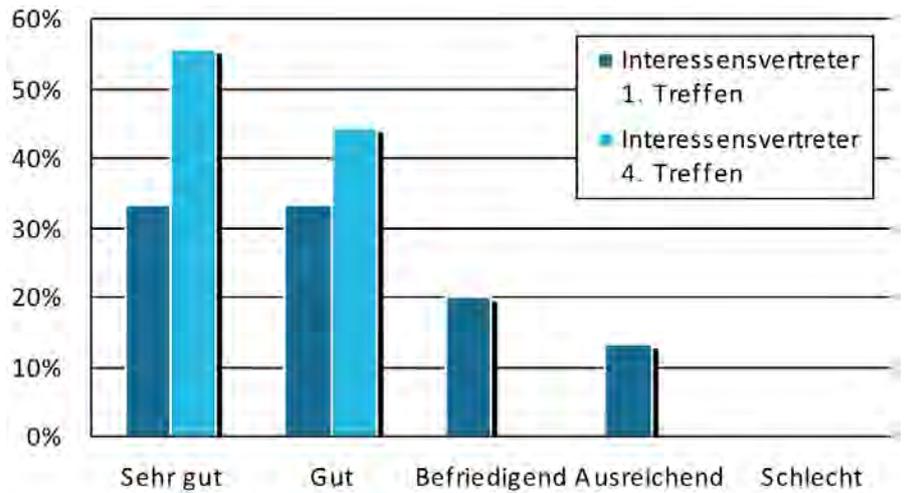


Abbildung 5: Einschätzung des Kenntnisstandes der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)

ginn des Verfahrens noch weniger als ein Drittel der Teilnehmenden des Runden Tisches der Ansicht, dass die Kosten des Tunnelfilters dessen Nutzen übersteigen würden (vgl. Abbildung 6). Nach dem Verfahren stimmten dieser Aussage knapp 80 Prozent zu. Die Erkenntnis, dass der Tunnelfilter im Verhältnis zu seinen Kosten einen geringen Nutzen hat, hat sich am Ende durchgesetzt.

Eine zentrale Frage zur Einschätzung der Notwendigkeit eines Tunnelfilters war, ob dieser die Schadstoffbelastung in Schwäbisch Gmünd signifikant reduzieren könne. Die Vertreter der zuständigen Verwaltungsbehörden stritten dies ab, während die lokalen Interessensvertreter von einer Schadstoffreduktion ausgingen. Die Befragung der Teilnehmenden bildet diese Kontroverse ab: 42 Prozent der Befragten stimmten vor dem Verfahren der Aussage »voll und ganz« oder »eher« zu, dass es ohne Filter zu Verletzungen der Schadstoffgrenzwerte kommen würde. Ein ebenso großer Teil (43 Prozent) stimmte »eher nicht zu«. Am Ende des Verfahrens nahmen nur noch 22 Prozent der Befragten an, dass es ohne den Tunnelfilter zu Verletzungen der Schadstoffgrenzwerte kommt. Bei der großen Mehrheit hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Tunnel-

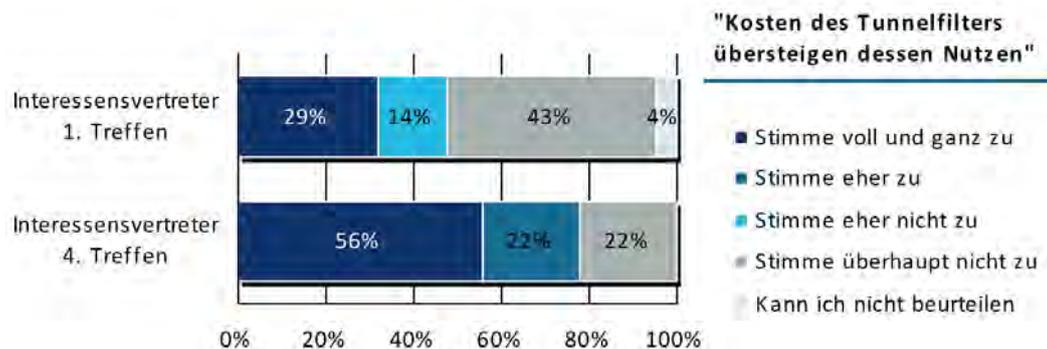
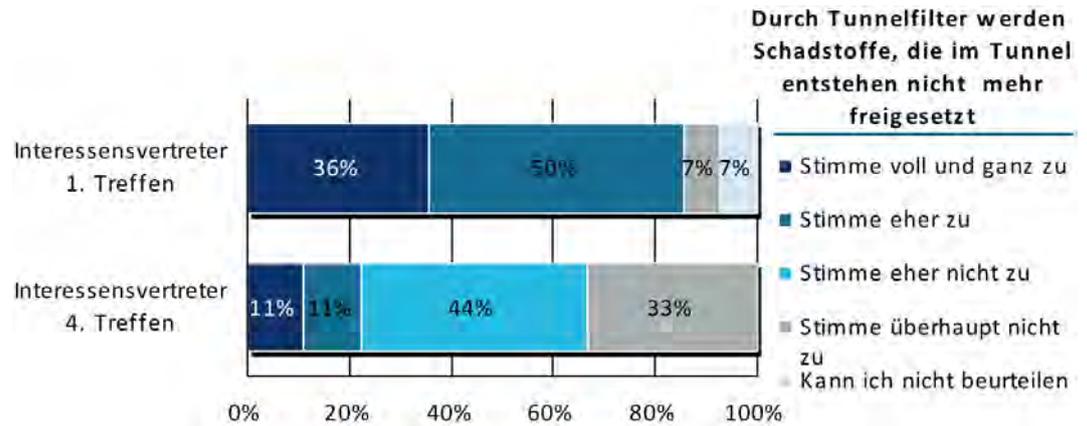


Abbildung 6: Kosten-Nutzen-Bewertung des Tunnelfilters der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)

Abbildung 7: Fähigkeit des Tunnelfilters, Schadstoffemissionen zu reduzieren nach Einschätzung der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)



filter keinen wesentlichen Einfluss auf das Niveau der Schadstoffe in der Luft hätte.

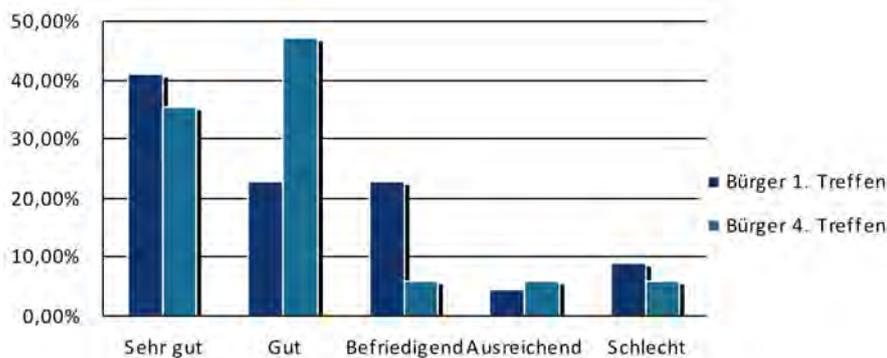
In ähnlicher Weise veränderte sich die Einschätzung der Teilnehmenden bezogen auf die Fähigkeit eines Tunnelfilters, die Freisetzung von Schadstoffen zu verhindern. Gingen zu Beginn des Verfahrens noch beinahe 90 Prozent der Befragten davon aus, dass dies der Fall sei, waren es nach Verfahrensabschluss nur noch gut ein Fünftel der Befragten (vgl. Abbildung 7). Dabei haben die Beratungen gezeigt, dass die Filtertechnik sehr wohl die Fähigkeit besitzt die Freisetzung von Schadstoffen zu minimieren.

### Bürgerdialog

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bürgerdialog waren in die Erarbeitung der Ergebnisse bei weitem nicht so stark eingebunden, wie die Teilnehmer des Expertendialogs. Sie wurden vor allem über die Ergebnisse informiert und hatten dann die Möglichkeit, Fragen zu stellen und Wünsche, Anregungen und Ideen zu äußern.

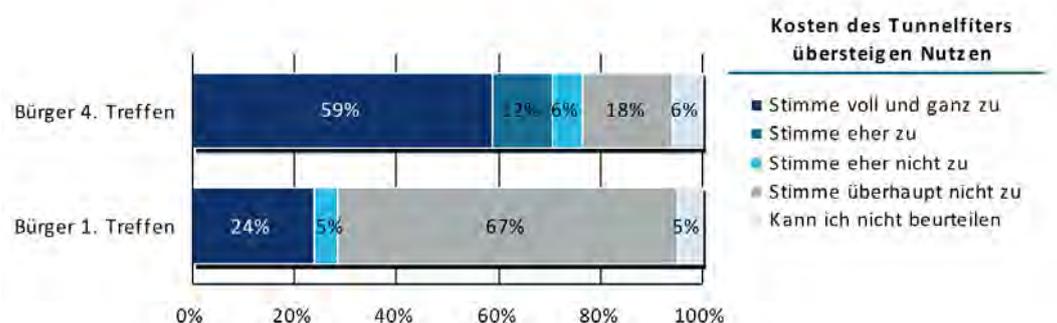
Nach ihrem persönlichen Kenntnisstand gefragt, antworteten nur rund 60 Prozent der Befragten, dass sich ihr Kenntnisstand durch den Tunneldialog »stark« oder »sehr stark« verbessert habe (vgl. Abbildung 8). Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Expertendialogs betrug dieser Wert 88 Prozent. Die große Mehrheit der Teilnehmenden (82 Prozent) schätzt ihren Kenntnisstand nach dem Verfahren als »gut« oder »sehr gut« ein.

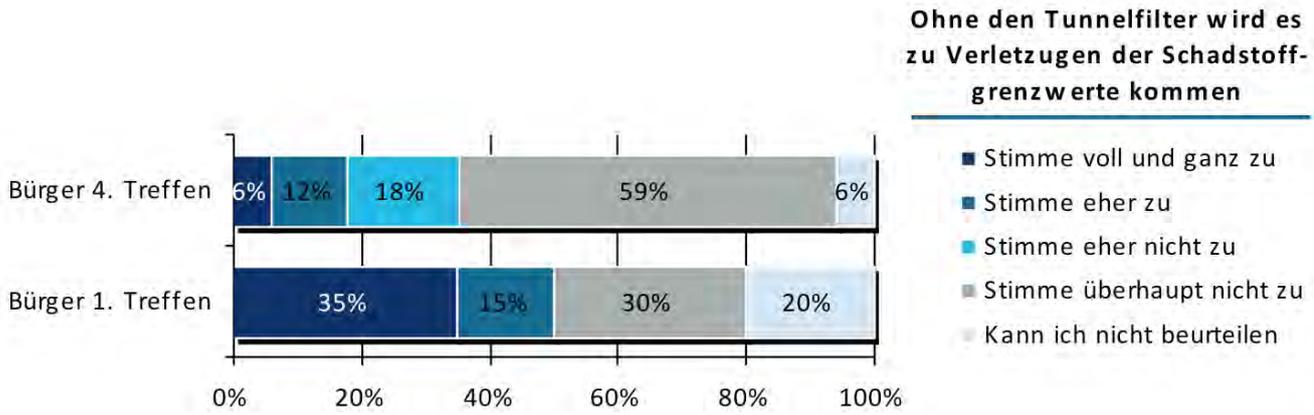
Abbildung 8: Eigene Kenntnisse zum Tunnelfilter nach Einschätzung der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)



Nach Abschluss des Tunneldialogs schätzten über 70 Prozent der Teilnehmenden am Bürgerdialog das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Tunnelfilters als negativ ein (vgl. Abbildung 9) Dies deutet darauf hin, dass, trotz der geringeren Einbindung in den Prozess, ein ähnlich starker Wissenszuwachs stattgefunden hat, wie bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Expertendialogs.

Abbildung 9: Kosten-Nutzen-Verhältnis des Tunnelfilters nach Einschätzung der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)





Ebenso meint der Großteil der Teilnehmenden des Bürgerdialogs zu wissen, dass der Tunnelfilter keinen großen Einfluss auf die Verletzung der Schadstoffgrenzwerte hat. Nur noch 18 Prozent der Befragten gingen nach dem Verfahren noch davon aus, dass es ohne Tunnelfilter dazu kommen werde (vgl. Abbildung 10).

**Expertendialog**

Von den Teilnehmern des Expertendialogs gaben 56 Prozent an, ihre Meinung über die Notwendigkeit eines Tunnelfilters geändert zu haben (vgl. Abbildung 11). Nur 44 Prozent blieben laut eigener Aussage bei ihrer Meinung.

Abbildung 10: Einfluss des Tunnelfilters auf die Verletzung von Schadstoffgrenzwerten nach Einschätzung der Teilnehmenden (Eigene Darstellung)

Vor dem Tunneldialog sorgten sich viele der Schwäbisch Gmünder Bürgerinnen und Bürger, dass es durch den Tunnel zu einer erhöhten Schadstoffbelastung in Schwäbisch Gmünd kommen würde. Da sich im Laufe des Dialogs herausstellte, dass es durch den Tunnel zu keiner nennenswerten Schadstoffmehrbelastung in Schwäbisch Gmünd kommen wird und somit ein zentrales Argument für die Notwendigkeit eines Tunnelfilters wegfiel, war neben der Zunahme des Kenntnisstands auch ein starker Meinungswandel erwartbar.

Die Teilnehmer wurden zudem gebeten, ihre konkrete Position zum Tunnelfilter zu nennen (vgl. Abbildung 12). Noch zu Beginn des Verfahrens gaben zwei Drittel der Teilnehmenden an, den Einbau eines Filters zu unterstützen<sup>2</sup>. Am Ende war es nur noch ein Drittel. Der Anteil der Personen, die noch keine

Hat sich Ihre grundsätzliche Position zum Einbau des Tunnel-filters in den letzten Monaten verändert?



Abbildung 11: Veränderung der Meinung zur Notwendigkeit eines Tunnelfilters nach Einschätzung der Teilnehmer des Expertendialogs (Eigene Darstellung)

**Meinungswandel**

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begutachtung haben nun die gegenteilige Faktanlage hervorgebracht: Der Tunnel alleine ohne Filter verringert die Schadgas- und Feinstaubbelastung. Der Einbau eines Filters bringt nur einen verschwindend geringen Beitrag zur Reduktion der Schadstoffe. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie viele der Teilnehmenden ihre Meinung im Angesicht der Fakten und der Beratungen im Verfahren geändert haben. Die Darstellung erfolgt getrennt nach Experten- und Bürgerdialog, um Unterschiede zwischen den verwendeten Formaten aufzuzeigen.

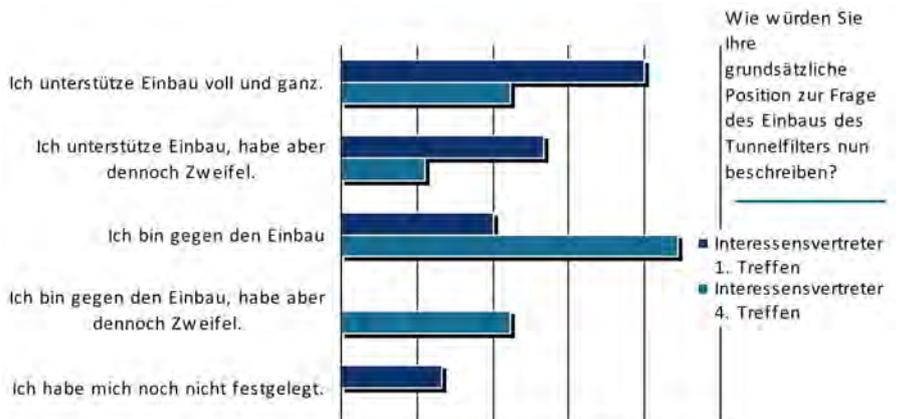


Abbildung 12: Positionen der Teilnehmenden am ersten und Vierten Expertendialog zum Tunnelfiltereinbau (Eigene Darstellung)

Abbildung 13: Veränderung der Meinung zur Notwendigkeit eines Tunnelfilters nach Einschätzung der Teilnehmer des Bürgerdialogs (Eigene Darstellung)



Meinung zum Thema hatten, ist gleichzeitig erheblich gesunken. Das Ergebnis zeigt, dass es im Rahmen des Expertendialogs durch die gutachterlich bereitgestellten Fakten und einem offenen und transparenten Informations- und Diskussionsprozess zu einer echten Meinungsänderung unter den Teilnehmern des Expertendialogs gekommen ist.

**Bürgerdialog**

Während die Teilnehmer des Expertendialogs sich intensiv mit den Gutachtern austauschen und die Fakten im Gremium diskutieren und bewerten konnten, wurde den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Bürgerdialogs die Ergebnisse zusammengefasst in knapp der Hälfte der Zeit präsentiert. Nun stellt sich die Frage, ob und inwieweit auch hier ein Meinungswandel in der Teilnehmerschaft vollzogen wurde. Das Ergebnis: 44 Prozent der Bürgerinnen und Bürger haben nach eigener Aussage ihre Meinung über die Notwendigkeit eines Tunnelfilters geändert (vgl.

Abbildung 13). 56 Prozent fordern weiterhin den Einbau der Technik. Im Vergleich zeigt sich: Im Gegensatz zum Expertendialog blieben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerdialogs mehrheitlich bei ihrer Meinung.

Die konkrete Meinungsabfrage bei den Teilnehmenden zeigt jedoch ein anderes Bild. Der Prozentanteil derer, die den Einbau eines Tunnelfilters nicht unterstützen, ist nun wesentlich höher als noch zu Beginn des Verfahrens (vgl. Abbildung 14). Zu Beginn des Verfahrens gaben rund 80 Prozent der Bürgerdialogsteilnehmenden an, den Einbau zu unterstützen. Am Ende waren es nur noch 40 Prozent. Gleichzeitig ist der Anteil der Personen, die noch keine Position hatten auf null gesunken. Wie beim Expertendialog auch, haben die neuen Informationen und Erkenntnisse einen Meinungswandel begründet. Die Mehrheit der Teilnehmenden ist, wenn man sie konkret fragt, gegen den Einbau eines Tunnelfilters.

Die Ergebnisse der Befragung ergaben, dass 56 Prozent der Mitglieder des Expertendialogs und 44 Prozent der Bürgerinnen und Bürger des Bürgerdialogs ihre Meinung zur Frage des Tunnelfilters geändert haben. Die Antworten zur konkreten Positionierung wiederum haben einen noch stärker ausgeprägten Meinungswandel erkennen lassen. Demnach sind nach Ablauf des Verfahrens eine klare Mehrheit der Teilnehmenden des Expertendialogs am Runden Tisch und des Bürgerdialogs gegen den Einbau des Filters. Zu Beginn des Verfahrens unterstützten noch eine Mehrheit beide Befragtengruppen den Einbau des Filters.

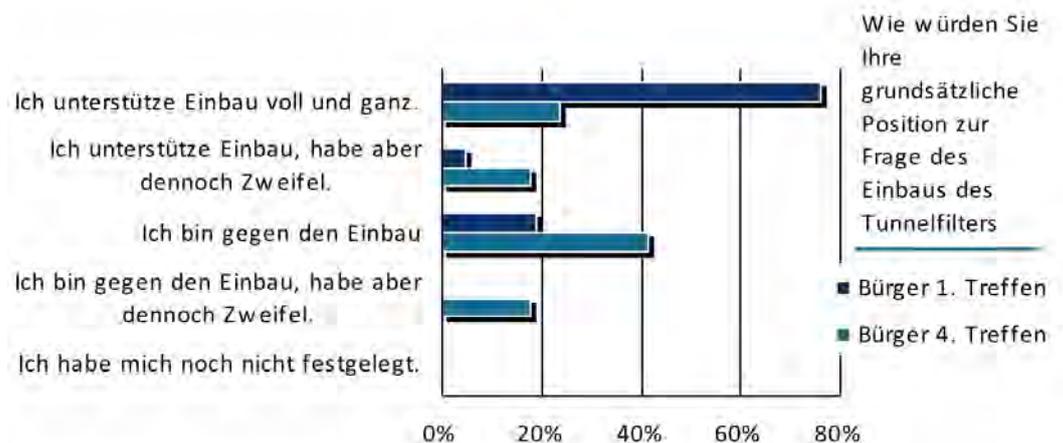


Abbildung 14: Positionen der Teilnehmenden zum Tunnelfiltereinbau (Eigene Darstellung)

## Outcomes and impacts

Eine Folge des Tunneldialogs war, dass das Vertrauen zwischen der Bundes- und Landesverwaltung auf der einen Seite und der organisierten Bürgerschaft und ihren lokalen Vertretern im Verlauf des Tunneldialoges in Teilen wieder hergestellt wurde. Sowohl die Vertreter der Verwaltung(en) als auch die verschiedenen lokalen Repräsentanten der Bürgerschaft Gmünds stellten die konstruktive und am Ende gemeinschaftliche Zusammenarbeit der jeweils anderen Seite heraus.

Der seit 1997 geführte Konflikt zwischen Anwohnern, Bevölkerung, Unternehmen und Lokalpolitik auf der einen Seite und Landes und Bundesverwaltung auf der anderen Seite wurde gelöst. Der Tunnelfilter wird nicht mehr gefordert. Die Bürgerinitiativen haben ihre Aktivitäten und Proteste im Anschluss an den Tunneldialog eingestellt. Die Fertigstellung des Einhorn-Tunnels ist für November 2013 vorgesehen.<sup>3</sup>

Die gemeinsamen Empfehlungen enthielten neben den klaren Aussagen zu Wirkung und Kosten des Tunnelfilters weitergehende Empfehlungen, die politische Initiativen anregte bzw. bestehende unterstützte. Das Problem der Luftverschmutzung und Reinhaltung durch Schadgase und Feinstäube in der Stadt, hat durch den Tunneldialog eine Aufwertung erfahren. Maßnahmen wie die Weiterentwicklung respektive Ausweitung der Umweltzone<sup>4</sup> in Schwäbisch Gmünd oder die Einführung von Schadstoffgrenzwerten für Kaminöfen wurden durch die Ergebnisse des Tunneldialogs unterstützt und haben in der Folge an Brisanz und Konfliktpotenzial ver-

loren.<sup>5</sup> Der Oberbürgermeister von Gmünd kündigte an, dass die Stadt ein Klimaschutzkonzept zusammen mit den Stadtwerken unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorlegt.<sup>6</sup> Dabei wurden die Erfahrungen der Bürgerbeteiligung im Rahmen des Dialogs genauso wie die Fragen des Klimaschutzes und der Luftreinhaltung aufgenommen und weiterentwickelt (Schwäbisch Gmünd, 2011). Die Entwicklung eines Innovationsclusters zu Maßnahmen der Luftreinhaltung in der Stadt, wie es im Abschlussdokument des Dialogs vorgeschlagen wurde, ist noch nicht weiter konkretisiert worden.

## Fazit

Der Tunneldialog hat Wirkung gezeigt. Dies ist das Ergebnis der Evaluation des Verfahrens. Hervorzuheben ist dabei die Tatsache, dass ein über viele Jahre andauernder und kompromisslos geführter Konflikt am Ende gelöst wurde. Gemeinsame Empfehlungen vorgelegt, Vertrauen zwischen den Akteuren zurückgewonnen, Experten und Gutachterinnen sowie deren Ergebnisse im Prozess anerkannt wurden und die Kraft des besten Arguments in einer schwierigen und kontrovers geführten Debatte die Oberhand behielt. Auch auf die lokale Politik und Gesellschaft hat der Dialog Einfluss gehabt. Themen wie Bürgerbeteiligung, Luftreinhaltung und Klimaschutz in der Stadt haben an Relevanz und Wichtigkeit gewonnen. Die Weiterentwicklung der Umweltzone und die Entwicklung des Klimaschutzkonzepts haben direkt von den Ergebnissen des Dialogs profitiert.

## Anmerkungen

1 Das Kongresszentrum in Heidelberg, wurde nach zehn Jahren intensiver Planung im Jahr 2010 durch die Bürgerschaft in einem Bürgerentscheid in letzter Sekunde verhindert, siehe [http://www.welt.de/welt\\_print/politik/article8644030/Heidelberger-lehnen-Erweiterung-der-Stadthalle-ab.html](http://www.welt.de/welt_print/politik/article8644030/Heidelberger-lehnen-Erweiterung-der-Stadthalle-ab.html) (abgerufen am 30.07.2013).

2 Hierbei werden Befragte, die »Ich unterstütze den Einbau voll und ganz« oder »Ich unterstütze den Einbau, habe aber dennoch Zweifel« Angaben, zusammen betrachtet.

3 Siehe <http://remszeitung.de/2013/6/28/jetzt-ist-offiziell-tunneleinweihung-in-schwaebisch-gmuend-erst-im-november/> (abgerufen am 31.07.2013)

4 Die Umweltzone in Gmünd wurde in Folge des Tunneldialogs »scharf gestellt«. Der Innenstadtbereich darf nun nur noch von PKWs mit grüner Plakette befahren werden. Hinzu kommt, dass Verstöße gegen die Verordnung im Gegensatz zu vor dem Verfahren nun stärker geahndet werden durch die Mitarbeiterinnen des Ordnungsamts. Eine Ausweitung der Umweltzone nach Norden wie im Tunneldialog angedacht wurde

geprüft und letztendlich nicht vorgenommen. Siehe <http://www.schwaebische-post.de/683356> (abgerufen am 08.08.2013)

5 Siehe <http://remszeitung.de/2012/11/8/gemeinderat-bewertet-tunnelfilter-dialog-positiv/> (abgerufen am 31.07.2013)

6 Siehe <http://www.linke-gd.de/gesprach-hat-den-filter-entzaubert/> (abgerufen am 31.07.2013)

## Literatur

BENZ, Arthur & ESSLINGER, Thomas (2000): Compounded Representation in EU Multilevel Governance, S. 3–30.

BISCHOFF, Ariane; Sinning, Heidi & Selle, Klaus (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen; eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

DIETZ, Thomas & STERN, Paul C. (2009): Public participation in environmental assessment and decision making, Washington: National Academy Press.

FRITSCHKE, Miriam & NANZ, Patrizia (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

IFOK; Kulturwissenschaftliches Institut Essen; et al. (2012a): Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter, Tunneldialog Schwäbisch Gmünd, S.310.

IFOK; Kulturwissenschaftliches Institut Essen; Fraunhofer Umsicht; iMA Richter & Röckle & Wichmann, Erich (2012b): Abschlussdokument zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter, Tunneldialog Schwäbisch Gmünd, S.25.

LEGGEWIE, Claus (2003): Modernes Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen, in: Silke Schick Tanz & Jörg Naumann (Hrsg.), Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs., Opladen: Leske+Budrich, Opladen, S.109–122.

MANDARANO, Lynn A. (2008): Evaluating Collaborative Environmental Planning Outputs and Outcomes Restoring and Protecting Habitat and the New York—New Jersey Harbor Estuary Program, *Journal of Planning Education and Research*, 27(4), S.456–468.

NEWIG, Jens & KVARDA, Eva (2012): Participation in environmental governance: legitimate and effective?, in: Karl Hogg et al. (Hrsg.), *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, S.29–45.

RAINBOW, Elspeth; Warburton, Diane & Wilson, Richard (2006): Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government, Online: <http://www.involve.org.uk/evaluation-guide/>.

RENN, Ortwin (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, in: Silke I. Keil & S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, Springer Fachmedien Wiesbaden, S.71–96. Online: [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-00875-8\\_6](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-00875-8_6) (letzter Zugriff: 31.07.2013).

ROWE, Gene & FREWER, Lynn J. (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, *Science, Technology & Human Values*, 25(1), S.3–29.

SCHWÄBISCH GMÜND (2011): 10-Punkte-Programm zum Energie- und Klimaschutzkonzept Schwäbisch Gmünd, Online: [http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Vorlage\\_10-Punkteprogramm.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Vorlage_10-Punkteprogramm.pdf) (letzter Zugriff: 31.07.2013).

## »Am Anfang waren wir noch alle ganz euphorisch...« Über einen Versuch der Implementierung multilateraler Kommunikations- und Partizipationsstrukturen in der nachhaltigen Siedlungserneuerung



### 1. Einleitung

Ich befaße mich in diesem Beitrag mit den Chancen und Grenzen der Implementierung multilateraler Kommunikations- und Partizipationsstrukturen in die Prozesssteuerung und Projektorganisation bei der Erneuerung einer Großsiedlung. Grundlage hierfür bilden die Erkenntnisse, die ich im Rahmen des zweistufigen Forschungs- und Beratungsprojekts »Nachhaltige Erneuerung der Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt/ Main« gewonnen habe.<sup>1</sup> Die Heinrich-Lübke-Siedlung (HLS) ist eine typische Großsiedlung in Industriebauweise. Sie wird als Modellvorhaben seit 2010 entlang der programmatischen Zielsetzungen der Trias der Nachhaltigkeit im bewohnten Zustand erneuert. Während die Ziele für die thermisch-energetische Erneuerung, die baulich-technische Anpassung an aktuelle Anforderungen und die wohnungswirtschaftlichen vergleichsweise präzise definiert, quantifiziert und operationalisiert werden konnten, wurde schnell deutlich, dass sich die sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit diesen Möglichkeiten weitgehend entziehen, und dass sie mehr noch: sich als Spannungsfeld für die »klassische« ingenieurstechnisch und betriebswirtschaftlich organisierte Projektorganisation und Umsetzung darstellten.

Aus diesem Grund wurde in der HLS auf Basis der »Konzeptualisierung des Städtischen« (WITTHÖFT 2010) eine Sozialraum- und Kontextanalyse als Grundlage für die Entwicklung eines adäquaten sozial nachhaltigen Kommunikations-, Beteiligungs- und Bauprozesses durchgeführt und in die »klassische« Praxis der Projektsteuerung und Prozessorganisation der Erneuerung der HLS zu integrieren versucht; eine Konzeption, die, wie im Folgenden skizziert werden wird, auf die Im-

plementierung multilateraler Kommunikations- und Kooperationsstrukturen angelegt war. Im Beitrag werden wesentliche Ergebnisse des Projektes, die Kommunikations- und Partizipationsstrategie sowie der Prozess und dessen Implementierung in die Prozesssteuerung und Projektorganisation dargestellt und kritisch im Hinblick auf die Chancen und Grenzen sowie Erweiterungsmöglichkeiten resp. -notwendigkeiten nachgezeichnet und diskutiert. Hier soll im Speziellen auf die

Gesa Witthöft, Dr.-Ing. DI,  
Senior Scientist  
arbeitet auf der Basis  
interdisziplinärer Grundlagen  
(Städtebau/ Stadtplanung;  
1. Staatsexamen Geografie,  
Germanistik, Pädagogik,  
Nebenfächer Politik  
und Soziologie) sowie  
wissenschaftlicher und  
freiberuflicher Erfahrungen  
v.a. im Bereich der  
gesellschaftsorientierten  
Stadtentwicklungsplanung  
und Stadterneuerung an  
der TUHH/ HCU und im  
nordeutschen Raum seit 2004  
am Fachbereich Soziologie im  
Department für Raumplanung  
der TU Wien beratend,  
forschend und lernend in  
den Feldern Stadterneuerung  
und Innenentwicklung,  
Partizipation und  
Kommunikation, integrierte  
Prozesssteuerung und  
Planungstheorie, Gender,  
Diversität und soziale  
Ungleichheit.

kommunikations- und kooperationsbezogenen ›Stolperfallen‹ eingegangen werden, die sich aus den Ziel- und Rollenkonflikten der je unterschiedlich integrierten Akteur\_innen des Steuerungs- und Organisationsprozesses ergeben haben.

## 2. Problemstellung und Rahmenbedingungen

Die industriell gefertigten Großsiedlungen der 1960er bis Ende der 1970er Jahre wurden hinlänglich bearbeitet und beforscht.<sup>2</sup> Dies nicht ohne Grund, stellen sie doch mit einem geschätzten Bestand von rund 37 Millionen Wohneinheiten eine der bedeutendsten Siedlungsformen in Europa dar (vgl. TURKINGTON et al. 2004). Unabhängig von den je spezifischen Rahmenbedingungen, dem Handlungsbedarf und dem Instandhaltungszustand der einzelnen Siedlung kann von allen gesagt werden, dass sie ›in die Jahre gekommen‹ und nach heutigen Ansprüchen insbesondere im Hinblick auf ihre thermisch-energetische Ausstattung und Bilanz als dringend erneuerungsbedürftig einzustufen sind (siehe bspw. SCHMITT/SELLE 2008). Dies betrifft auch die HLS in Frankfurt-Praunheim, die seit 2010 entsprechend programmatischer Grundlagen der ›Meta-Konzeption‹ planerischer und baulicher Nachhaltigkeit in der Trias von Umwelt, Ökonomie und Sozialem instand gesetzt wird.<sup>3</sup>

Wie u.a. Jens Dangschat und ich an anderen Stellen ausgeführt haben, ist nicht nur der Begriff der Nachhaltigkeit hochgradig facettenreich und vielfach unbestimmt, die Bestimmung der Ziele und der spezifischen inhaltlichen Dimensionen der ›Nachhaltigkeitsfelder‹ wie auch deren Gewichtung sind ebenfalls höchst komplex.<sup>4</sup> Dabei unterscheiden sich die ökologischen, die baulich-technischen und die ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit deutlich von den sozialen, insofern sich erstgenannte vergleichsweise einfach erheben, verobjektivieren und berechnen lassen, während sich die sozialen entsprechenden Verobjektivierungsansätzen weitgehend entziehen: Zwar lässt sich entlang siedlungsbezogener Daten (so vorhanden und datenschutzrechtlich verwendbar) ein recht klarer strukturanalytischer Überblick über die Siedlungsbewohner\_innen ermitteln, diese Informationen ermöglichen jedoch allenfalls einen quantitativen Erkenntnisgewinn.<sup>5</sup> Die qualitativen Aspekte ›des Sozialen‹, wie Lebensstile und Werte, daraus resultierende Nutzungsanforderungen

an die Siedlung, Gebrauchs- und Handlungsformen sowie -muster der Bewohner\_innen bleiben unbeleuchtet.

Diese Aspekte sind als grundlegende Wissensbestände für das Verstehen sozialräumlicher Strukturen und Strukturierungen jedoch nicht nur für die Bestimmung und Gewichtung der sozialen Nachhaltigkeitsziele wesentlich, sie sind darüber hinaus für eine kollaborative Ausgestaltung von Kommunikations- und Kooperationsstrukturen sowohl zwischen Fachpersonen und Bewohner\_innen als auch für die Fachpersonen untereinander unabdingbar (Vgl. DANGSCHAT 2009, 2009a, 1996, ECARIUS/ LÖW 1997, KESSL u.a. 2005, RIEGE/ SCHUBERT 2002, WITTHÖFT 2010a). Die qualitativen Dimensionen ›des Sozialen‹ sind auch in der HLS in einer je spezifischen Einzigartigkeit und Dynamik anzutreffen, vor allem

- die Prozessualität, insbesondere im Vergleich zu baulich-physischen Komponenten,
- die ›Flüchtigkeit‹, nicht nur im Hinblick auf die Veränderlichkeit sozio-kultureller Anforderungen, Wünsche und Ideen, sondern auch im Hinblick auf Planungsziele und das Geplante in Funktion und Ausgestaltung, und
- nicht zuletzt (und dies ist im hier vorgestellten Zusammenhang besonders bedeutsam) die ›innovativen Kräfte[...] und Potenziale[...] sowie [die] Veränderungsfähigkeit, die ›das Soziale‹ als lernfähiges System birgt‹ (WITTHÖFT/ DANGSCHAT 2011, 2).

Dies gilt sowohl für den ›unmittelbaren Ort‹, also die Siedlung selbst als Ziel-, Interventions-, und Handlungsfeld. Und es gilt ebenso für die sozialräumlichen Strukturen und Strukturierungen der vielen fachlichen Akteur\_innen und Institutionen, die unmittelbar und mittelbar in das Projekt involviert sind.<sup>6</sup>

Die von Klaus Selle skizzierten Probleme gegenwärtiger Beteiligung(spolitiken) gelten auch für das ›kleinmaßstäbige‹ Feld der Siedlungserneuerung:

- Die widersprüchliche und trugbildhafte Grundhaltung einer ›als ›von oben gewährte[n]‹ Öffnung von Politik- und Planungsprozessen‹ (SELLE 2012, 9|13),
- gegenseitige Legitimations- und Vertrauensverluste zwischen Fachleuten, politisch Verantwortlichen und sogenannten Betroffenen,
- zunehmend ›multilaterale Strukturen und Bezüge, die gleichermaßen Unübersichtlichkeiten wie neue Rollen und Gestaltungsmöglichkeiten erzeugen‹ (ebd.) – oder mehr noch: erfordern,

■ sich (potenziell) aktiv »direkt« (ebd.) einmischende, sehr unterschiedliche Akteur\_innen und »multilaterale[.], vielfältige[.] und unübersichtliche[.] Konstellationen« (ebd.), die in ihrem Zusammenwirken komplexe Strukturierungen kommunikativer Prozesssteuerung erforderlich machen.

Wie kann es also vor dem Hintergrund der skizzierten schweren Bestimmbarkeit der sozialen Dimensionen und Zielsetzungen der Nachhaltigkeit sowie der komplexen Kommunikations- und Kooperationsanforderungen im Rahmen eines »typischen«, vor allem ingenieurtechnisch und betriebswirtschaftlich organisierten Planungs- und Bauprojektes gelingen, eine sozial nachhaltige Erneuerung zu realisieren?

Das »Zauberwort«, das im Fall der HLS wie in vielen anderen als »sozial nachhaltig« gedachten oder deklarierten Verfahren Anwendung findet, lautet »integriert« (Vgl. für die HLS AS&P 2009b, 79). Dieser sehr häufig und in unterschiedlichen Kontexten verwendete Begriff stammt laut Brigitte Adam »aus der Phase der sog. Planungseuphorie der 1960/ 1970er Jahre« und ging »von einer weitgehenden Planbarkeit der Stadtentwicklung« aus (ADAM 2010, I). Darüber hinaus ist die Zielsetzung »Integrierte Projektorganisation« implizit zumeist mit Vorstellungen einer »idealen Form« der »sozial gerechten« und »für die Bewohner\_innen« organisierten Kommunikations- und Prozesssteuerung verbunden. Diese »implizite Haltung« findet sich ebenfalls in den ersten Unterlagen der Architekt\_innen, die für die Erneuerung des größten Siedlungsteiles beauftragt wurden. »Integrierte Projektorganisation« klingt überzeugend, wurde aber für die HLS nicht explizit konzipiert (AS&P 2009b und 2009c). So bleibt diese Zielsetzung programmatisch – und als solche mindestens ebenso unbestimmt wie die der Nachhaltigkeit.

### 3. Übersicht über das Projekt

Die Erneuerung der HLS war von Anbeginn nicht nur hinsichtlich des programmatisch-inhaltlichen Anspruchs, sondern auch stadtpolitisch »hoch aufgehängt« und wurde sehr frühzeitig von prominenten Akteur\_innen und Institutionen der Stadt Frankfurt/Main medial als Modellprojekt »in Szene gesetzt«. Als Begründung für die Eignung der HLS für das Erreichen des Niedrigenergiestandards gemäß ENEC2009-Neubau wurde angeführt, dass sie in baulich-substanzieller Hinsicht, in

Bezug auf ihre Gestalt(ung), auf ihren Standort im Stadtgefüge und in betriebswirtschaftlicher Hinsicht als »(noch) gut« eingestuft werden kann.<sup>8</sup> Darüber hinaus konnte sie auch in verwalterischer und sozialer Hinsicht als »weitgehend unproblematisch« bewertet werden.<sup>9</sup> Der Zustand der HLS ließ also erwarten, dass die Erneuerungsmaßnahmen dort

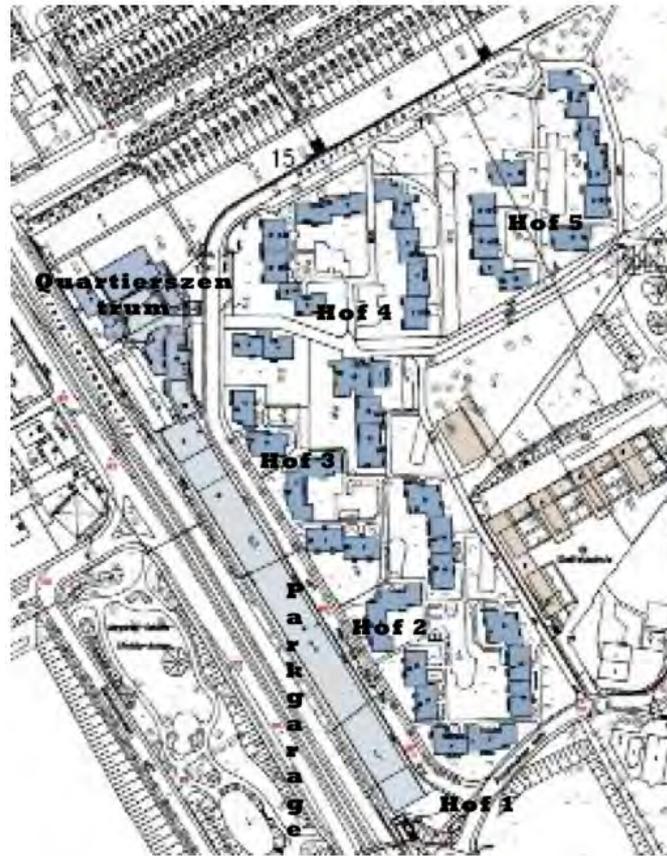
- technisch umsetzbar,
- auf weitere baulich und strukturell vergleichbare Siedlungen übertragbar,
- vor Ort »sozial greifen« und
- auch in Hinsicht auf die zukünftigen Miet- und Betriebskosten sowie betriebswirtschaftlich für die Verwaltungsgesellschaft vertretbar sein würden.

2009 wurde ein geschlossener Wettbewerb ausgeschrieben, aus dem als Sieger das Architekturbüro Albert Speer & Partner (AS&P) für die Wohngebäude, Höfe sowie die Parkgarage und JoFranzke für das Quartierszentrum, eines der Bestandsgebäude, eines Neubaus mit Wohn- und Gewerbeflächen sowie die Neugestaltung des zentralen Siedlungszugangs hervorgingen. Die thermisch-energetische Nachhaltigkeitsanalyse wurden von Calcon Deutschland AG durchgeführt.<sup>10</sup>

Konzeptuell erhoben beide Beiträge einen hohen gestalterischen Anspruch. Die Maßnahmen sollten mit geringster Eingriffstiefe im bewohnten Zustand realisiert werden. Die soziale Struktur der HLS wurde von den Gewinnerbüros ohne eine explizite soziologische Expertise im Rahmen der Bestandserhebungen bearbeitet. Aus der hier zugrunde gelegten planungssoziologischen Sicht sind diese »grob« (Vgl. AS&P 2009c, 73-75 sowie INTERVIEWS; zur Kritik ausführlich siehe WITTHÖFT/ DANGSCHAT 2011 und 2013).

Die Eigentümerin der HLS, die ABG FRANKFURT HOLDING (ABG), eine 100%ige Gesellschaft der Stadt Frankfurt/Main, erneuert ihren Bestand seit Jahren in Eigenregie gemäß Niedrigenergiestandards (Vgl. ABG FH 2009 und WITTHÖFT/ DANGSCHAT 2011, 17-20). Entsprechend dieser Erfahrungen sollte auch die modellhafte Erneuerung der HLS »im Haus« unter direkter Leitung der Geschäftsführung in Kooperation mit deren Tochtergesellschaften und bewährten Kooperationspartner\_innen durchgeführt werden.<sup>11</sup> Das Vorhaben HLS war für die ABG dennoch ein Novum, da ein so umfangreiches Projekt innerhalb eines sehr engen Zeithorizonts (avisiert und öffentlich bereits festgelegt war der Bearbeitungszeitraum von 2010 bis 2014) bisher noch nie durchgeführt wurde. Exper-

Abb. 1 Bestandsplan und Steckbrief Heinrich-Lübke-Siedlung (AS&P 2012 und eigene Ergänzungen; ebenfalls verwendet in WITTHÖFT 2013 i.E.)



Die HLS wurde in den 1970er Jahren im Frankfurter Stadtteil Praunheim erbaut. Sie bestand 2009 aus 34 drei- bis neungeschossigen Gebäuden, die in fünf autofreien Höfen angeordnet sind. Das Quartierszentrum mit Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf und eine 230 m lange Parkgarage schirmen die Siedlung von der zentralen Erschließungsstraße des Stadtteils ab. Im Jahr 2009 lebten ca. 2.000 Bewohner\_innen auf rund 53.000 qm BGF in 577 ausschließlich öffentlich geförderten Wohnungen. Der Anteil großer Familien und alteingesessener Bewohner\_innen ist hoch. Vor allem diese schätzen »ihre« Siedlung sehr. Die Bewohner\_innen der HLS sind von der Herkunft »multikulturell«, der überwiegende Lebensstil ist »traditionell genügsam«. Es ließen sich keine gravierenden Konflikte innerhalb der Siedlung identifizieren.

tise und Erfahrungen mit Erneuerung zog die ABG vor allem aus schrittweisen Einzelhauserneuerungen bei deutlich mehr Umsetzungszeit (INTERVIEWS; vgl. bspw. auch ABG FRANKFURT HOLDING 2009).

#### 4. Akteur\_innen, Projektorganisation und Prozesssteuerung

Entsprechend dieser bewährten Routinen sollte die für das Projekt HLS vorgesehene Organisationsstruktur zunächst sehr »schlank« angelegt sein: Die Projektleitung war unmittelbar der Geschäftsführung und den technischen und kaufmännischen Geschäftsführern zugeordnet, und »für alles zuständig« (INTERVIEWS). Sie sollte als zentrale Schnitt-, Koordinations- und Vermittlungsinstanz zwischen den Auftragnehmer\_innen und allen Entscheidungsinstanzen und -organisationen agieren. Dies betraf strategische, inhaltlich bautechnische und bauablaufbezogene, informationspolitische sowie kaufmännische Aufgaben. Darüber hinaus sollte sie die sanierungsbezogene Mieter\_innenbetreuung und -information koordinieren und durchführen. Als »Sprachrohr« der und »mit kurzem Draht« (INTERVIEWS) zur Geschäftsführung

und -leitung hatte die Projektleitung zwar per Deklaration Entscheidungsbefugnisse, diese wurden jedoch nur mündlich formuliert.

Die Vorbereitungen zur Durchführung des Vorhabens begannen zur Jahreswende 2009/2010. Unter der Leitung der Geschäftsführung und Projektleitung wurden die internen Organisationseinheiten der ABG sowie die Architekt\_innen zu ersten Baubesprechungen gebeten, um die Projektorganisation zu entwickeln und die konkreten Inhalte zu fixieren. Schnell wurde deutlich, dass die hier beteiligten Akteur\_innen sehr unterschiedliche Vorstellungen von den Inhalten und Zielen der Erneuerung, der Eingriffstiefe, von der Operationalisierung und Implementierung der technischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit hatten. Ebenso strittig war, wie diese zueinander in Bezug gesetzt und wie sie in die jeweiligen Fachplanungen und Aufgabenfelder der (bisher) Beteiligten integriert werden sollten. Und nicht zuletzt waren die Projektorganisation und Prozesssteuerung ungeklärt. Eine Situation, die von operativ Verantwortlichen als »normal« für jeden Projektbeginn bezeichnet wurde, sich aber deutlich von bisherigen Erfahrungen der Organisation unterschied, weil nicht nur das Volumen der Maßnahme

und die enge Zeitvorgabe »ganz neu« und »besonders« (INTERVIEWS) waren, sondern, wie skizziert, auch die politischen und programmatischen Rahmenbedingungen. Das Team des Architekturbüros AS&P war mit Bestandserneuerungen dieses Volumens und Gebäudetypus sowie mit der Erneuerung von Gebäuden im bewohnten Zustand ebenfalls weitgehend unerfahren. Das Team des Büros JoFranzke hat mit Erneuerung im bewohnten Zustand Erfahrungen, sein Auftrag umfasste jedoch nur ein Gebäude im Altbestand im Zusammenhang mit dem Neubau des Quartierszentrums; ein insgesamt weit geringeres Volumen (INTERVIEWS, vgl. Abb.1).

Strategische Vertreter\_innen der ABG und der Architekturbüros präsentierten auf Basis dieses eher eklektischen Erfahrungswissens sowohl in den Baubesprechungen wie auch auf den ersten Informationsveranstaltungen im Frühjahr 2010 den Bewohner\_innen der HLS zeitliche und operative Planungsabläufe, die von etlichen erneuerungspraktisch erfahrenen Fachpersonen aus der ABG als »wenig realistisch« (INTERVIEWS sowie teilnehmende Beobachtung) eingestuft wurden; gleichwohl war die knappste mögliche Taktung der Baumaßnahmen eine unverrückbare Zielvorgabe.

Des Weiteren wurden offene Fragen und Wissensdefizite im Hinblick auf die Dimensionen der sozialen Nachhaltigkeit formuliert. Jens Dangschat, der die ABG bereits im Kontext eines anderen Erneuerungsprojekts beraten hatte, war kurz nach Abschluss des Wettbewerbsverfahrens im November 2009 hierzu um eine schriftliche Beratung gebeten worden. Ohne eine konkrete Projekt- und Ortskenntnis der HLS konnte er zunächst jedoch eher allgemeine strategische Anforderungen für die Implementierung sozial nachhaltiger Agenden, Inhalte und Handlungsformen für die Erneuerung skizzieren (DANGSCHAT 2009 und 2009a). Erstaunt und/oder angeregt über deren Komplexität und auf Grund der dringlichen Empfehlung, sich zeitnah um eine systematische Zielbestimmung und Abwägung der Dimensionen der Nachhaltigkeit für die Erneuerung der HLS sowie die im Programm gesetzte integrierte Projektorganisation zu bemühen, wurde von der Geschäftsführung der ABG Ende März 2010 eine Strategiesitzung einberufen, die nach Vorgesprächen von Jens Dangschat und mir in Kooperation mit unseren lokalen Partner\_innen von Stein+Schultz vorbereitet wurde.<sup>12</sup>

Vor dem Hintergrund der Problemstellungen und unseres Wissens um die Komplexität der für die Umsetzung der Agenden der Nachhaltigkeit erforderlichen multilateralen Strukturen und Strukturierungsanforderungen war es das Ziel dieser Sitzung, zunächst möglichst systematisch die unterschiedlichen Auffassungen, Zielsetzungen und Intentionen der bisher Beteiligten zu klären, Wissenslücken zu ermitteln, die notwendigen resp. möglichen Handlungs- und Abwägungsspielräume bei der Umsetzung des Modellvorhabens zu diskutieren, um so eine *wissensbasierte* Handlungsgrundlage für eine entsprechende Konzeptualisierung zu generieren. Mit anderen Worten im Sinn der »Selle'schen Prinzipien« (Vgl. SELLE 2012, 8|13 - 11|13), Konflikte zu kommunizieren und Austragungsmodi zu entwickeln, Kooperationsnotwendigkeiten herausarbeiten und zu kultivieren lernen, Verlässlichkeit entwickeln und einfordern zu lernen, Transparenz herzustellen und entsprechende Wege für deren Implementierung auch in formale Handlungsebenen und -felder zu erarbeiten.

Beteiligt waren neben der strategischen, technischen und kaufmännischen Geschäftsführung der ABG und der Projektleitung, Jens Dangschat und ich (für diese Sitzung als wissenschaftliche Berater\_innen für die kommunikative und sozial nachhaltige Ausgestaltung der Erneuerung engagiert), die Projektleiter\_innen der Architekturbüros, der Leiter der für Erneuerungsvorhaben der ABG zuständigen bautechnischen Abteilung, der designierte Bauleiter des Verfahrens sowie der Leiter der Stabstelle Aktive Nachbarschaft der Stadt Frankfurt/Main. Letzterer war maßgeblich an der parallelen Aufnahme der HLS in das städtische Quartiersmanagementprogramm »Aktive Nachbarschaft« (AN) beteiligt. In Hinblick auf die Chancen der Intensivierung und Verstetigung der lokalen Kooperation und Teilhabemöglichkeiten für die Bewohner\_innen sowie als potenzielle Entlastung der ABG bei der Mieter\_innenbetreuung begrüßten wir diesen Schritt, wobei wir betonten, dass es wichtig sei, eine »Über- und Parallelbetreuung« der Mieter\_innen zu vermeiden und sehr klare Kompetenz- und Kooperationsstrukturen zwischen ABG und der mit der AN beauftragten Institution zu entwickeln. Von der Geschäftsführung der ABG wurde die parallele Beauftragung der AN mit der Begründung, dass die ABG in anderen Siedlungen »weniger erfreuliche Erfahrungen« (GESPRÄCHSPROTOKOLLE UND INTER-

views) mit der AN gemacht habe, sehr skeptisch betrachtet.

In der Sitzung offenbarte sich, wie von uns erwartet, eine ›Gemengelage‹ sehr unterschiedlicher Wissensbestände und Zielvorstellungen sowie Handlungslogiken und -grundlagen: In einer teilweise ›heißen Debatte‹ wurden je rollen- und funktionsgebunden deutlich unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Vorstellungen, Erwartungen und Zielinterpretationen argumentiert – dies sowohl von den externen wie von den internen Akteur\_innen der ABG. Zugleich aber entstanden bei allen zu diesem Zeitpunkt Beteiligten Verständnis für die Wissensbestände, Zielsetzungen und Handlungslogiken der jeweils anderen und das »tolle Gefühl« (INTERVIEWS), an einem wirklich spannenden und bedeutsamen Verfahren teilhaben zu können.

Die Ergebnisse der Diskussionen und die Abwägung der Nachhaltigkeitsziele wurden als strategischer Zielrahmen für das weitere Verfahren dokumentiert, wobei weitgehend offen blieb, wie und mit welchen Mitteln diese als Grundlagen für das weitere Verfahren an weitere zu beteiligende Akteur\_innen weitergegeben und verstetigt werden sollten (Vgl. WITTHÖFT u.a. 2010a). Gleichwohl werteten nahezu alle Beteiligten diese Sitzung und die am Ende getroffene Verabredung solche Strategiesitzungen weiterhin durchzuführen, als sinnvolle Innovation und Ergänzung der ihnen bekannten, üblichen Form technisch-umsetzungsorientierter Besprechungen (INTERVIEWS).

Ein weiteres Ergebnis der Sitzung war die Anregung vor allem von Seiten operativ Erfahrener, dass die Organisationsstruktur personell und fachlich weiter ausdifferenziert werden sollte, da wesentliche Aufgaben wie bspw. die Bauleitung und Personal für die Mieter\_innenbetreuung noch nicht abgesichert waren. Als inhaltliche ›technische Konfliktlinie‹ konnte die vorhergesehene Eingriffstiefe der Erneuerung herausgearbeitet werden. Während einige der Beteiligten die vorgesehenen Maßnahmen als gut, sinnvoll und ausreichend betrachteten, wurde von anderen die Auffassung vertreten, dass der Eingriff nicht weitgehend genug sei, bestimmte Felder nicht berücksichtige und somit überarbeitungsbedürftig sei. Zudem wurde deutlich, dass es in Bezug auf die ›weichen Dimensionen‹ sozialer Nachhaltigkeit deutliche Wissensdefizite, kaum ein gemeinsames Verständnis und konsensfähige Grundlagen für deren Inwertsetzung und Implementierung im Zuge der Erneuerung gab. Hieraus

entstand der Auftrag an Jens Dangschat und mich, ein Konzept zur Sicherung der sozialen Dimensionen der Erneuerung in der HLS und kommunikativen Gestaltung des Verfahrens zu erstellen und den Prozess entsprechend zu begleiten. Kurz nach der Sitzung stellte sich heraus, dass etliche Planungsgrundlagen zu Zeitrahmen, Abläufen und Taktung, zu den Kosteneffekten der Maßnahmen für die Mieter\_innen sowie einige wesentliche bauliche Bestandsaufnahmen noch nicht ermittelt worden waren. Hieraus resultierten technische Unklarheiten, die sich in Folge als deutliches Verzögerungsmoment für die Organisation des Projektes ›entpuppten‹ und Nacherhebungen erforderlich machten – die wiederum zu Zeitdruck für die operativ Verantwortlichen sowie einer dauerhaften ›Verzögerung‹ im Planungsprozess und nicht zuletzt Abstimmungs- und Kommunikationsmehraufwand führten.

### **5. Konzept zur Sicherung der sozialen Dimensionen im Rahmen der Erneuerung und zur kommunikativen Gestaltung des Verfahrens**

Grundlage für das Konzept zur HLS war mein Ansatz der »Konzeptualisierung des Städtischen« (WITTHÖFT 2010), der auf folgenden Grundsätzen basiert:

- »ein Planungsvorhaben [sollte] [...] auf der Basis einer systematischen gesellschaftsräumlichen Kontextanalyse konzipiert und durchgeführt werden«, die soweit irgend möglich alle »vielfältigen sozialen Inwertsetzungen des Ortes und [...] unterschiedlichen Facetten der Raumproduktion« (ebd., 247) umfasst,

- den »Handlungsdimensionen und -möglichkeiten der Beteiligten sowie der Kommunikation und Kooperation zwischen diesen [muss] mehr [als im herkömmlichen Rahmen] Raum gegeben [werden]« (ebd.), weil ein Planungsprozess »weniger einen zielorientierten, für alle Beteiligten gleichermaßen verobjektivierbaren Prozess, als vielmehr einen sozialen Verteilungskampf und kulturellen Aushandlungsprozess darstellt« (ebd.), und

- der Planungsprozess sollte »um Instrumente ergänzt werden, die – wegen der permanenten Aushandlungsanforderungen – auch im laufenden Verfahren eine Überprüfung der Wirkungen und Effekte der jeweiligen Handlungsschritte beinhalten, und somit

Lernen innerhalb des Prozesses ermöglicht.« (ebd.)

Mit diesen Grundsätzen verschieben sich folglich »[...] die Kriterien dessen, was ein Planungskonzept leisten soll: Auch ein formales verwalterisches Planungskonzept kann nicht als sachlogischer und linearer Handlungsablauf konzeptualisiert werden. Es muss vielmehr als nicht-lineares, prozessuales, modulares System zur strukturierten kollektiven Wissensbildung und Aushandlung gedacht und gestaltet werden.« (ebd.) Die operativen Prinzipien dieser Methodologie sind entsprechend

- die Generierung sozialräumlichen Wissens für (möglichst) alle involvierten Handlungsebenen und -felder,
- die sowohl inhaltliche, prozessuale wie auch strategische Strukturierung des Wissens,
- die Inwertsetzung qualitativer Methoden in den Analysen und Verfahren, um insbesondere die Motivationen und Erwartungshorizonte der Beteiligten in die Aushandlung integrieren zu können,
- die Kultivierung eines *learning by doing*, um unerwünschten Entwicklungen zielgenau und flexibel entgegensteuern zu können, wobei hierfür von Anbeginn entsprechende finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen vorgehalten resp. einkalkuliert werden sollten;
- Vermittlungs- und Reflexionsrunden;
- Berücksichtigung und systematische Reflexion unterschiedlicher Wissens- resp. Nicht-Wissensbestände und Ideologien der Beteiligten, um unbewussten Hierarchisierungen im Prozess begegnen zu können und entsprechende verbindliche Ziel- und Maßnahmeabsprachen;
- analytisch-methodische und kommunikative Kompetenzen (möglichst) aller Beteiligten zu stärken, um direkte Kommunikation und somit Kooperation zu fördern sowie
- (wann immer und so frühzeitig wie möglich) die systematische Integration anderer planerischer und gesellschaftspolitischer Handlungsfelder anzustreben, um Nachbesserungserfordernisse zu vermeiden und unmittelbar an das Projektende anschließende Nachsorge sicherstellen zu können (Ausführlich hierzu siehe WITTHÖFT 2010, 246 – 256).

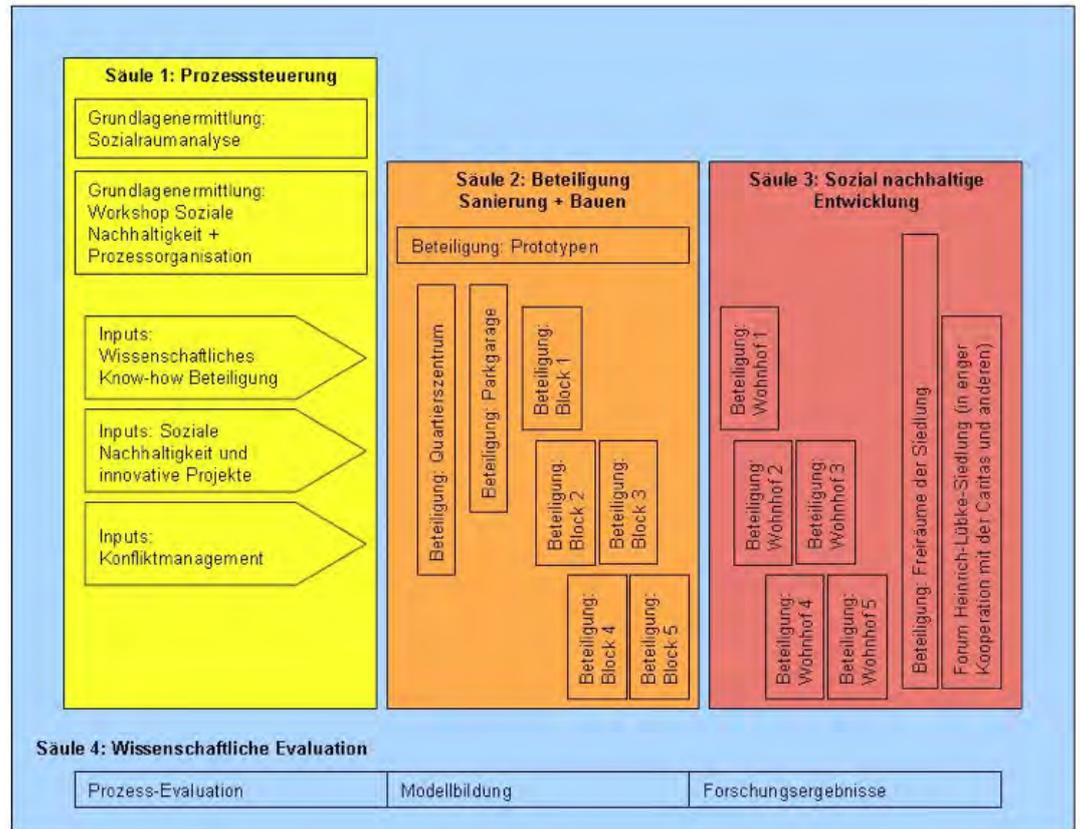
Für den Prozess der Erneuerung der HLS bedeutete dies in strategischer Hinsicht vor allem, neben der Entwicklung und Implementierung von »passgenauen« Bewohner\_innen-orientierten Kommunikations- und

Partizipationsstrukturen, auch die fachlichen Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsprozesse als kollektiven Lern- und Handlungsprozess auszugestalten. In taktisch-operativer Hinsicht war es erforderlich, neben den baulich-technischen Mitteln auch die personellen und finanziellen Rahmenbedingungen zur Sicherung der Agenden »des Kommunikativen« und »des Sozialen« abzusichern und zu integrieren, und diese entsprechend flexibel strukturiert in den Prozess zu implementieren. Das Konzept für die HLS bestand entsprechend aus vier »Säulen«, die sich zwar organisatorisch und abrechnungstechnisch sinnvoll voneinander abgrenzen lassen, inhaltlich jedoch eng miteinander und mit den Schritten der bautechnisch-verwalterischen Rahmentermin-Maßnahme-Kostenplanung für die HLS verschränkt sind. Die intensivste Form der Prozessbegleitung lässt sich durch die Durchführung aller Bausteine aller vier Säulen erreichen. Im Sinne der skizzierten flexiblen Strukturierung wurden die Bausteine in den Besprechungen und Verhandlungen mit der ABG als »Muss-«, »Sollte-« und »Kann-Baustein« gewichtet. Zudem wurden im Sinne des Prinzips der Nachsorge (potenziell) zu erwartende Maßnahmen benannt und als flexible »Verfügungsmittel« in der Kostenübersicht kalkuliert.

Die vier Säulen umfassen in der Zusammenfassung folgende »Maßnahme-Pakete«:

- Unterstützung der Prozesssteuerung im Hinblick auf die systematische Strukturierung der Wissensbildungsprozesse (möglichst) aller Mitarbeiter\_innen, Handlungsfelder und Umsetzungsebenen sowie die Unterstützung der Projektkoordinator\_innen hinsichtlich der Aspekte Kommunikation, Moderation und Mediation; im Anlassfall auch hinsichtlich des Konfliktmanagements; Grundlagenermittlungen: Sozialraumanalyse der HLS sowie Fachpersonen-orientierte Kontextanalyse;
- Kommunikations- und handlungstheoretisch fundierte Strukturierung und Durchführung der Beteiligungsmaßnahmen für die Bewohner\_innen im Rahmen der thermisch-energetischen Erneuerung der bewohnten Gebäude resp. Wohnungen sowie der Freiräume und Höfe;
- Initiierung und Verstetigung von bauprozess- und projektübergreifenden Maßnahmen zur sozial nachhaltigen (Weiter-)Entwicklung der HLS, auch nach den konkreten baulichen Interventionen. Hierzu gehören neben Beteiligungs- und Empowerment-Angeboten im Rahmen der Umfeldverbesserung

Abb. 2 Forschungskonzept  
(WITTHÖFT /DANGSCHAT 2010)



die Initiierung von Kooperationen mit anderen bestehenden sozial orientierten Akteur\_innen sowie Empfehlungen zur zukünftigen Belegungs- und Betreuungs- resp. Verwaltungspolitik; sowie

- eine wissenschaftliche Evaluation und Begleitung des Prozesses, um die angestrebte Modellbildung auch in Bezug auf die Sicherung der Dimensionen der sozialen Nachhaltigkeit gewährleisten zu können.

Säule 1 und 4 wurden Ende Mai/ Anfang April 2010 beauftragt, Moderationen für Maßnahmen aus Säule 2 und 3 wurden zunächst von unseren lokalen Partner\_innen Stein+Schultz in Kooperation mit der Projektleitung der ABG betreut. Stein+Schultz wurden mit der Begründung des gelungenen *Empowerment* der zuständigen Mitarbeiter\_innen der ABG im Januar 2012 aus dem Vertrag entlassen. Erste Elemente von Säule 3, der sozial nachhaltigen Entwicklung also, wurden im Rahmen der SRA und des Monitoring erarbeitet und vorbereitet, als ›Pakete‹ im Sinne der Modellbildung sind die Säulen 2 und 3 jedoch nicht weiterverfolgt worden.

## 6. Sozialraum- und Kontextanalyse als Grundlagenermittlung für die Prozesssteuerung und -organisation

Mit ersten allgemeinen Informationen über das Vorhaben hatte der Erneuerungsprozess schon begonnen. Bei den Bewohner\_innen entwickelten sich auf dieser Basis Befürchtungen und lokal-politischer Widerstand. Es erschien darum sinnvoll, die eingangs als ›grob‹ gewerteten strukturanalytischen Basisinformationen zeitnah mittels einer siedlungsbezogenen Sozialraumanalyse (SRA) zu qualifizieren und für die Entwicklung eines adäquaten, sensiblen und zugleich die vereinbarten Zielsetzungen zur Nachhaltigkeit verknüpfenden Informations- und Beteiligungskonzeptes für den Prozess verwendbar zu machen, und schnell in den parallel weiterlaufenden baulich-technischen Organisationsprozess einzuspeisen.<sup>13</sup>

Parallel dazu wurde mit der Durchführung der Kontextanalyse begonnen. Diese bestand aus der Er- und Vermittlung der je unterschiedlichen fachlichen Wissensbestände und der daraus resultierenden Handlungslogiken: In operativer Hinsicht wurden die sozialen Erfordernisse und Erkenntnisse durch Teilnahme an wichtigen Bau- und Or-

ganisationsbesprechungen in den Prozess eingespeist. In strategischer Hinsicht vor allem in Bezug auf Wissensdefizite zu den Dimension der sozialen Nachhaltigkeit und deren Implementierung in den Bauprozess, aber auch in ›Schulungen‹ weniger vermittlungsgewöhnter Kolleg\_innen, um sie bei der Kooperation und Informationsarbeit mit den Bewohner\_innen zu unterstützen. Hierzu wurde die ›fachübergreifende‹ Erarbeitung der Zieldefinition und Abwägung der Dimensionen der Nachhaltigkeit zueinander fortgeführt, um eine inhaltlich integrierte, auch über die konkrete Bauphase hinausgehende Prozesssteuerung organisieren zu können. Hierzu wurden gezielt auch mittelbar mit dem Projekt befasste Personen und Institutionen, wie das Amt für Wohnungswesen, die Aktive Nachbarschaft, die Gemeinwesen- und Jugendarbeit etc., in die Kontextanalyse integriert. Dieses waren bereits auch Vorarbeiten für das Monitoring, das anschließend an die SRA durchgeführt wurde. Es musste sich vor allem aus Ressourcen Gründen allerdings auf den Kreis der leitenden Akteur\_innen des Bauprozesses konzentrieren. Nicht zuletzt wurde begleitend eine Analyse und Thematisierung von Konflikten durchgeführt, die sich sowohl zwischen fachlich Involvierten und der Bewohner\_innenschaft, als auch zwischen den verschiedenen Fachteams und innerhalb der Verwaltung selbst zu entwickeln begannen.

Als Ergebnis dieser Analyse-, Informations- und Kooperationsstränge wurden vier Maßnahmebündel zur Förderung und Sicherung eines (auch) sozial nachhaltigen Planungs- und Bauprozesses mit insgesamt 26 konkreten Handlungsfeldern als ›lernendes Programm‹ mit passgenauen Informations- und Wissensbildungs-, Beteiligungs- und Betreuungsmaßnahmen sowohl für die Bewohner\_innen als auch für das Team der fachlichen Akteur\_innen entwickelt und in enger Kooperation mit der Projektleitung in die Prozessorganisation und Projektsteuerung integriert (Ausführlicher hierzu siehe WITTHÖFT/ DANGSCHAT 2010, 62-79). Ein komplexes ›Paket‹ sowohl ›bekannter‹ resp. routinemäßiger wie auch ›unbekannter‹, spezifischer und neuer Maßnahmen zugleich, welches im Rahmen des Monitoring laufend beobachtet und justiert werden sollte. Welches mit Sicherheit für alle Beteiligten – auch uns selbst – nicht ›einfach‹ zu bewältigen sein würde, und etliche ›Nahtstellen‹ und ›Stolperfallen‹ barg, von denen die m.E. bedenkenswertesten im Fol-

genden skizziert und zur Diskussion gestellt werden.

An dieser Stelle ist es wichtig darauf zu verweisen, dass das Projekt der Nachhaltigen Erneuerung der HLS laut Rahmenterminplan (Stand Dezember 2012) im Frühjahr 2015 abgeschlossen sein soll. Das Monitoring durch die TU Wien wurde aber zum Frühjahr 2013 in gegenseitigem Einvernehmen beendet. Zum Einen seien unvorhersehbare zusätzliche Kosten entstanden, die Einsparungen erforderlich machen würden. Zum Zweiten – und dies ist für uns nicht nur im Hinblick auf die im Folgenden dargestellten ›Stolperfallen‹ und ›Nahtstellen‹ ambivalent – sei es im Prozess gelungen die Akteur\_innen in der ABG in Bezug auf die hier vorgestellte Projektorganisation und Prozesssteuerung so zu ›empowern‹, dass eine weitere Beobachtung und Analyse des Prozesses nicht mehr nötig sei. Das Monitoring musste aus diesem Grund abgebrochen werden, entsprechend ›unvollständig‹ ist auch die Basis der hier vorgestellten Ergebnisse und Bewertungen.

## 7. ›Stolperfallen‹ und ›Nahtstellen‹ – Erfahrungen und Diskussionsnotwendigkeiten

Auf der Suche nach wesentlichen kommunikations- und kooperationsbezogenen ›Stolperfallen‹ und ›Nahtstellen‹, die sich aus den Ziel- und Rollenkonflikten der je unterschiedlich integrierten Akteur\_innen des Steuerungs- und Organisationsprozesses ergeben haben, lassen sich (derzeit) vor allem drei Problemfelder zusammenfassen: Generierung und prozessbegleitende ›Einspeisung‹ sozialräumlichen Wissens im Spannungsfeld der Inwertsetzung unterschiedlicher Fachkompetenzen, *learning by doing* im Kontext bewährter Routinen und bewährte Routinen im Kontext von Flexibilitätsanforderungen.

Zur Generierung und prozessbegleitenden ›Einspeisung‹ sozialräumlichen Wissens im Spannungsfeld der Inwertsetzung unterschiedlicher Fachkompetenzen

Die SRA wurde als Feldforschung unter intensivem Arbeitseinsatz und in einem knappen Zeitrahmen zwischen Mai 2010 und August 2010 bearbeitet.<sup>14</sup> Als Besonderheit dieser Analysephase lässt sich festhalten, dass auch vorläufige Ergebnisse und Trends sowie die Entwürfe für Maßnahmen und Handlungsstrategie laufend in die parallel stattfindenden Bau- und Organisationsbesprechungen ge-

tragen und mit den leitenden Akteur\_innen, insbesondere der Projektleitung und der Geschäftsführung, reflektiert wurden.

Als gelungene Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes lassen sich anführen, dass die wesentlichen spezifischen sozialräumlichen Strukturen und Strukturierungen in der und bezüglich der HLS auch für bisher weniger kommunikations- und beteiligungserfahrene Akteur\_innen nachvollzieh- und verstehbar gemacht wurden. Sinngemäß wurde in den Reflexionen im Monitoring vielfach formuliert, dass für die Beteiligten die Darstellung der Komplexität der kommunikativen Aufgaben und Inhalte ein wichtiger bewusstseinsbildender Effekt gewesen war (INTERVIEWS). Die parallele Bearbeitung der SRA war zudem nicht nur Analyse, sondern zugleich abholende Information(spolitik) und trug zum Einen wesentlich zum Projekt- und Vorhabenverständnis und der Bewusstseinsbildung bei den Bewohner\_innen der HLS bei. Noch nie sei, so insbesondere die Bauleiter\_innen, ein so (doch) eingriffstiefes und »anstrengendes« Projekt von Seiten der Mieter\_innen so »ruhig« und friktionsfrei durchzuführen gewesen (INTERVIEWS). Zum Anderen hat diese Form der Bearbeitung und die Erfahrungen der persönlichen Kommunikation und Betreuung der Bewohner\_innen bei den Fachpersonen das Verständnis für die alltäglichen Belange und Handlungsformen deutlich vertieft und der »alltagstauglichen« Adaptierung wesentlicher Planungsgrundlagen gedient (INTERVIEWS).

Kritisch lässt sich im Nachhinein anmerken, dass sich in dieser Phase dennoch eine Parallelstruktur zwischen den eher bautechnisch-organisatorischen und eher sozial-kommunikativen Projektstrukturen und Handlungsrouninen entwickelte. Dies lässt sich bspw. anhand von Forschungsprotokollen und einer E-Mail-Korrespondenz belegen, in der dokumentiert ist, wie »mühsam« die Integration des Unterpunktes 9 »Belange der Bewohner/innen« in die Protokolle der Projektbesprechungen HLS Sanierung Bestand/Neubau gewesen sind (Vgl. BAU- UND FORSCHUNGSPROTOKOLLE). Oder aber an dem Bericht der Projektleitung, sie habe in Bezug auf die Ausgestaltung und Durchführung der »sozialen Maßnahmen« große Freiheiten. Dies könne ambivalent als einerseits Vertrauen in ihre Kompetenz, aber durchaus auch als Desinteresse am Handlungsfeld gedeutet werden (INTERVIEWS).

Die aus der Empirie der »Konzeptualisierung des Städtischen« gewonnenen Erkennt-

nisse bestätigen sich auch für diesen Prozess an vielfältigen Befunden deutlich: Die Bedeutung persönlichkeitsgebundener Handlungsformen, wie bspw. über die fachlichen Aufgaben hinausreichendes Engagement, die nicht nur am euphorischen Beginn des Projektes von vielen Beteiligten (aber eben nicht allen) kultiviert wurden, »Chemie«, »Gefühle«, »Mögen« und »Vertrauen« zwischen und unter den Beteiligten, also alltägliche Formen der Sym- und Empathie, individuelle Bewertungen und daran geknüpfte intrinsische Motivationsimpulse sind rollenunabhängig hochgradig wirksame und zugleich am wenigsten zu strukturierende Steuerungsmomente.

Daraus folgt, dass es für alle Phasen und Schritte von Planungs- und Bauvorhaben dringlich ist, kommunikative und soziale Agenden aufzuwerten und qualitativ zu differenzieren. Beginnen sollte dies bereits in den vorbereitenden Analysen und Ausschreibungen, es sollte jedoch auch in formalen Steuerungsinstrumenten wie bspw. der HOAI oder der AHO und auch finanziell angemessen gesichert werden. Auch die Gespräche zur Vorstellung des hier dargestellten Konzepts und die Verhandlungen darüber mit der Geschäftsführung verweisen auf die Hierarchisierung der finanziellen Absicherung partizipativer und kommunikativer Planungsleistungen bei Bau- und Stadtentwicklungsvorhaben und/oder deren Auslagerung in andere Haushaltstitel und/oder Organisationseinheiten:<sup>15</sup> Die zumeist unausgesprochene Haltung vieler planerisch Handelnder, Kommunikation und Kooperation gehörten »eben einfach dazu« und würden »eben einfach gemacht werden können«, führten auch hier dazu, dass etliche der kommunikativen und kollaborativen Leistungen nicht als Kosten(faktoren) für das Vorhaben kalkuliert wurden. Während der Verhandlungen habe ich – ernstgemeint im Sinne des Wunsches ein Modellprojekt durchführen zu können und aufgrund der o.g. Haltung auch ironisch-scherzhaft – pauschal drei Prozent der gesamten zu Beginn kalkulierten Investitionssumme des Gesamtprojektes für unsere Beratungsleistungen sowie die finanzielle Abwicklung der über die »üblichen Beteiligungs- und Informationsmaßnahmen« hinausgehenden Maßnahmen argumentiert. Dies erschien der Geschäftsführung zunächst spontan plausibel und angemessen. Nachdem die Summe jedoch überschlägig beziffert war, wurde deutlich formuliert, dass eine solche Summe wohl kaum realistisch sei und diese Leistungen »ja sowieso« gemacht und finanziert würden.<sup>16</sup>

### Zum *learning by doing* im Kontext bewährter Routinen

Im Zuge der Konkretisierung der Planungen waren weitere Akteur\_innen in das Team integriert worden, wodurch sich nicht nur die Komplexität der Organisations- und Vermittlungsanforderungen erhöhte, sondern zudem »neue«, konkrete Prozessschritte und -abläufe integriert wurden mussten. Die Ergebnisse des Monitoring belegen, dass und wie mit den »neuen Akteur\_innen« erneut »andere« Zielsetzungen und Bewertung(seben)en in das Verfahren getragen wurden. Dies relativierte die »tolle Besonderheit« des Projektes, die die bislang Beteiligten erlebten: Neu hinzugekommene Bauleiter\_innen bspw. empfanden die Aufgabenstellung, eine möglichst sozial sensible Organisation der Bautätigkeiten vorzunehmen, bei Projekten im bewohnten Zustand als selbstverständlich. Dass allerdings eine Bauleitung explizit für die Mieter\_innenbetreuung engagiert wurde, sei besonders und vor allem entlastend (INTERVIEWS). Grundsätzlich sei es für jedes Bauvorhaben, und zumal für eines mit dem Volumen und der Zeitvorgabe des HLS-Projekts, »normal«, dass sowohl die Projektorganisation als auch das Bauen selbst von einem *learning by doing* gekennzeichnet sei. Gleichwohl sei es besonders, dass diesem Umstand bei der HLS deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde als es »üblich« sei, und dass versucht wurde, mit »viel Respekt gegenüber den Mietern« genau auf die Zusammenführung der verschiedenen Aufgabenfelder und Handlungsformen zu achten. Dies sei in operativer Hinsicht für sie persönlich wie auch bspw. in Bezug auf die Informationspflicht gegenüber den Mieter\_innen, die knappe und genaue Taktung der Arbeitsabläufe oder den Auftrag, die Baustellen so sauber und sicher wie nur irgend möglich zu halten eine neue Herausforderung (INTERVIEWS).

Dieser Befund verweist auf die grundlegende Problematik bei der Verstetigung und Weitergabe von Wissen und Verbindlichkeiten nach »innen« und nach »außen«, insbesondere bei steigender Prozesskomplexität. Um das Konzept angesichts dieser Problematik und in der Phase der personellen und Rollenenerweiterung verstetigen zu können, wäre die kontinuierliche Anwesenheit von Jens Dangschat und mir (oder anderen entsprechenden Fachpersonen) auf allen strategischen und fachlich-organisatorischen Abstimmungsrunden erforderlich. Nur so hätten wir als »Auskunfts-, Steuerungs- und Schulungsperso-

nen« die kommunikativen und kollaborativen Inhalte für den jeweiligen Handlungsschritt stetig argumentieren und entsprechende konkrete Vorschläge für die Operationalisierung und Implementierung in die »gewohnten« Handlungsstrukturen der jeweiligen Akteur\_innen entwickeln können. Diese prozessualen »gegenseitigen Schulungen« wären m.E. dringend erforderlich, um das Wissen über die Inhalte und Implementierungsoptionen der fachlich unterschiedlichen Agenden den fachlich jeweils anders geschulten Akteur\_innen auf allen Handlungs- und Umsetzungsebenen des Prozesses zu vermitteln und somit im ingenieur- und betriebswirtschaftlichen Wissens- und Handlungskanon zu verankern. Dies kann im Rahmen einer »herkömmlichen« Projektleitung nicht geleistet werden. Und auch uns ist dies in der Rolle als wissenschaftliche Berater\_innen und operative »Initiator\_innen« zugleich nur bedingt gelungen: Zur vollständigen Umsetzung dieser Anforderungen war das TU-Team personell zu klein, und es gab eine Reihe organisatorischer und struktureller Restriktionen, wie unseren Standort in Wien und dass unserem Wunsch, die Arbeit in enger Kooperation mit dem lokalen ansässigen Planungs- und Moderationsbüro Stein+Schultz zu organisieren, aus finanziellen wie auch strategischen Gründen von der Geschäftsleitung der ABG nicht stattgegeben wurde.

Als Erfolg des Projektes kann jedoch gewertet werden, dass es im ersten Jahr gelang, wesentliche Wissensbildungs- und Strukturierungsschritte des Konzeptes durchzuführen, und »in den Köpfen« und Handlungsformen wesentlicher Akteur\_innen des Prozesses zu verankern, vor allem die konkrete Bewohner\_innen-sensible Organisation und Abwicklung der Baumaßnahmen. Als »messbares« Ergebnis kann hierzu angeführt werden, dass es, obwohl sich gegenwärtig mehr als die Hälfte der Wohnungen in der HLS in je unterschiedlichen Bauphasen befinden und die Belastungen der Bewohner\_innen durch die Baumaßnahmen als sehr erheblich bezeichnet werden können, meines Wissens bisher nur ein einziges gerichtliches Verfahren gegeben hat. Das folgende Zitat spiegelt beispielhaft die durchgehende Einschätzung der im Bauprozess operativ involvierten Fachpersonen: »Die Mieter sind unglaublich ruhig und geduldig, das habe ich so noch nie erlebt.« (INTERVIEWS). Diese Aussage spiegelt aber zugleich wieder, dass die vorangegangenen Schritte der kollaborativen Steuerungs- und Strukturierungsleistungen von wesentlichen Akteur\_innen in

dem Prozess nicht als solche wahrgenommen werden.

Zu bewährten Routinen im Kontext von Flexibilitätsanforderungen

Für eine ›lernende‹ Projektorganisation und -steuerung sind die vorhandenen institutionellen Organisations-, Steuerungs- und Kommunikationsstrukturen und -routinen der anlassgebenden und wirkmächtigen Akteur\_innen grundsätzlich wesentlich. Der erklärte Wille und damit die strukturell-programmatische Vorgabe der Geschäftsführung der ABG, die HLS solle nachhaltig erneuert werden, ermöglichte überhaupt erst die Konzeption (und Erprobung) des hier vorgestellten Weges. Zugleich aber beschränkten die ›Unbestimmtheit‹ der Ziele, der politische und Zeitdruck, tradierte Handlungsroutinen sowie das Primat der betriebswirtschaftlichen Optimierung in der ABG und nicht zuletzt der Führungsstil der Geschäftsführung schon zu Eingang den Handlungsrahmen, die systematische Konzeptualisierung und Umsetzung maßgeblich. Es lässt sich nachzeichnen, dass sich trotz der inhaltlichen Lerneffekte tradierte und nicht-nachhaltige Handlungsroutinen in etlichen Arbeitsfeldern und -schritten re-institutionalisierten. Es wurde mit anderen Worten deutlich, dass die Abwägung der sich teilweise widersprechenden Zielsetzungen der technisch-ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit für die HLS nicht auf Basis fach- und sachinhaltlicher Kriterien erfolgte, sondern von Anbeginn durch die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse der Auftraggeberin, organisatorische Routinen und durch den internalisierten ökonomischen ›Realismus‹ nahezu aller Projektbeteiligten beeinflusst wurde.

Der Einfluss unterschiedlicher professioneller Selbstverständnisse, Fachlogiken und Wissensfelder, interfachlichen Unverständnisses und zwischenfachlicher Hierarchisierungen lässt sich deutlich belegen. Zu Beginn des Prozesses bspw. wurde ›die Soziologie‹ vielfach als ›theoretisches Gequassel‹ resp. ›notwendiges Übel‹ betrachtet. Diese Einschätzung veränderte sich, als erste praktische Erfahrungen mit persönlicher und fachlicher Kooperationsarbeit gemacht wurden; bspw. als den kommunikationsunerfahreneren Beteiligten deutlich wurde, dass die präzise und verlässliche Informations- und Beteiligungspolitik eine weitgehend friktionsfreie Abwicklung der Baumaßnahmen erlaubte. Gleichwohl stellten die Kommunika-

tions- und Betreuungsintensität für viele der Baufachleute eine Herausforderung dar: »Ja, wir müssen sehr viel mit den Mietern reden, aber da hat sich schon ein gutes Vertrauensverhältnis entwickelt.« (INTERVIEWS).

Die Implementierung der kollaborativen Strukturierungen im Rahmen der Bauorganisation und -steuerung kann als deutlicher Erfolg und weitgehend gelungen bewertet werden. Die strategischen über den konkreten Bauprozess hinausgehenden Konzeptbausteine hingegen ließen sich deutlich weniger intensiv verfolgen. Sie wurden teilweise sogar als Parallelstruktur neben dem Bauprozess diskutiert resp. durchgeführt. Als Beispiel hierfür lassen sich Bausteine heranziehen, die auf die Verstetigung der intensiven Betreuung der Bewohner\_innen der HLS ausgerichtet waren. Im Sinne des Nachsorgeprinzips war es ein Ziel, die für die Vermietung der Wohnungen zuständige Organisationseinheit der ABG als Beratungs- und Informationsinstanz frühzeitig in den Bauprozess einzubinden und Effekte der Vertrauensbildung über die konkrete Bauphase hinaus abzusichern. Dies ist nicht gelungen, und verweist auf die ›Bindungskräfte‹ und ›Re-Strukturierungskraft‹ bewährter Routinen.<sup>17</sup>

## 8. Fazit

In der Reflexion formulierten nahezu alle befragten Beteiligten, die Komplexität sowohl der baulich-technischen Anforderungen als auch Umfang und Komplexität des gesamten Projektes seien insbesondere zu Beginn des Prozesses deutlich unterschätzt worden. Insofern habe der Versuch auch strategische und operative Lern- und Verständnisstrukturen zu implementieren, Modellcharakter. Die Erfolge der Maßnahmen zur kollaborativen Ausgestaltung des *konkreten Bauprozesses* liegen auf der Hand: Die Baumaßnahmen konnten (bisher) trotz ihrer erheblichen Eingriffstiefe und den daraus resultierenden Belastungen für die Bewohner\_innen ohne größere Konflikte und problematische Folgen realisiert werden. Zugleich aber verdeutlichen die hier skizzierten Befunde, dass und wie sich ›Restriktionsfelder‹ und ›multilaterale Spannungen‹ zwischen ver\_objektivierten fach- und sachgebundenen Argumenten und Handlungsformen und subjektiv-prozessualen sozialen Dimensionen entwickeln sowie in bewährte Routinen re-strukturieren: Wie ich in der Konzeptualisierung des Städtischen gezeigt habe, und es sich im Projekt zur Er-

neuerung der HLS erneut bestätigt, erweisen sich *Kommunikations-, Wissens- und Organisationsmanagement als zentraler Schlüssel für eine integrierte Steuerung nachhaltiger Erneuerungsprojekte*. Die Bedeutung dieses Managements und deren wesentliche Steuerungspotenziale sind (bedauerlicherweise) in vielen Köpfen, formalen Strukturen und Instrumenten wie auch den finanziellen Institutionen des Prozesses (noch) nicht hinlänglich verankert.

Mit welchen Strategien und Maßnahmen eine gesicherte Implementierung multilateraler Kommunikations- und Kooperationsstrukturen gelingen kann, bleibt weiter ein Forschungsfeld – auch weil das Monitoring und damit die weitere Analyse der hier vorgestellten ›integrierten‹ Konzeptualisierung nicht weiter verfolgt werden kann. Die Chance auf eine vertiefende wissenschaftliche Arbeit und Entwicklung eines entsprechenden Steuerungsmodells wird hier leider vergeblich.

Zugleich aber bestätigt diese Untersuchung erneut empirisch, dass die komplexen Verflechtungen zwischen Wissen, Kommunikation, Struktur(en) und Handeln mit Hilfe einer präzisen Konzeptualisierung in Form eines sozialraumbasierten, strukturierten

Lern- und Kommunikationsprozesses durchaus zielorientiert gesteuert werden können.

Als Voraussetzung hierfür ist es dringlich erforderlich, ›integrierte Prozesssteuerung‹ nicht nur programmatisch zu fordern, sondern diese konzeptuell, personell, zeitlich, finanziell und in Bezug auf die fachliche Anerkennung als unabdingbares Faktum planerischer Prozesse anzuerkennen und abzusichern. Der Wille, Euphorie und persönliches Engagement allein können solche Strukturen nicht herstellen, geschweige denn längerfristig tragen – schon gar nicht in Zeiten allgemeinen ›Sparzwangs‹ und einer Renaissance technokratischer Paradigmen auch im Feld sozialer und kommunikativer Stadtentwicklung und -erneuerung. Zwei Entwicklungsrichtungen erscheinen mir zukunftsweisend: Zum Einen eine systematische Hinterfragung und Neujustierung der Bilanzierungs- und Finanzierungsmodi für ›all das Soziale‹ in Planungs- und Bauprozessen. Zum Anderen die Überlegung, aufbauend auf der »Konzeptualisierung des Städtischen« eine ›Pädagogik der planerischen Prozesssteuerung‹ zu entwickeln.

## Anmerkungen

1 Projektleitung: Gesa Witthöft; Mitarbeit: Jens S. Dangschat, Bettina Schwarz. Nachhaltige Erneuerung der Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt/Main - Sozialraumanalyse (ProSRA). Im Auftrag der ABG Frankfurt Holding; März 2010 – Oktober 2011 und Nachhaltige Erneuerung der Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt/Main - Projektevaluation (MonEva). Im Auftrag der ABG Frankfurt Holding; März 2010 – März 2013.

2 Vgl. bspw. Willinger 2008; Schmidt/ Selle 2008 sowie die umfangreichen Informationen und Quellen der Bundestransferstelle Stadtbau West des BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; [www.stadtbauwest.de](http://www.stadtbauwest.de) und [www.stadtbauost.de](http://www.stadtbauost.de)

3 Als Hintergrund für die Konzeptionen der planerischen und baulichen Nachhaltigkeitskonzeptionen kann m.E. der sogenannte ›Brundtland-Report‹ von 1987 zu Grunde gelegt werden; [www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm)

4 Ich habe dies in meiner Dissertation zum Handlungsfeld ›Gesellschaftsorientierte Innenentwicklung‹ unter Rückbezug auf die aktuellen Diskurse zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung dargestellt; siehe Witthöft 2010, 27-64 sowie zur HLS Dangschat 2009 und 2009a

5 Darüber hinaus erscheint es mir wesentlich, zu bedenken, dass sich auch die vergleichsweise ›einfache

›ermittelnden und berechnenden technisch-ökologischen und ökonomischen Dimensionen als unberechenbar ›entpuppen‹ können, denn Irrtümer in den entsprechenden technischen Berechnungsgrundlagen, ›unvorhersehbare‹ Ereignisse wie Teuerungen von Baumaterialien oder weitere ›nicht-steuerbare‹ Ereignisse wie Schlechtwetter etc. lassen sich nicht umfassend und ergebnissicher kalkulieren.

6 Dies habe ich in meiner Arbeit »Konzeptualisierung des Städtischen« grundlegend analysiert und diskutiert; vgl. Witthöft 2010, dort insbes. die konzeptuellen Überlegungen 72 ff., 79 ff., 84 ff., 99ff., 112 ff. und 156 ff. sowie 246.

7 Schon in der programmatischen »Denkschrift: Frankfurt für alle«, die 2009 – parallel zum Wettbewerb und dem Projektbeginn – auf Anregung der langjährigen Bürgermeisterin Petra Roth von einem Herausgeberkonsortium aus AS&P, der Polytechnischen Gesellschaft e.V. und der Stiftung Polytechnische Gesellschaft publiziert wurde, und in der im Rahmen allgemeiner Leitprinzipien nachhaltiger Stadtentwicklung strategische Handlungsfelder für eine entwicklungspolitische Leitkonzeption für die Stadt Frankfurt sowie deren »Begabungsprofile« (AS&P u.a. 2009a, 5) definiert wurden, wird das Vorhaben der (städtischen) Wohnungsbaugesellschaft ABG, eine Erneuerung der

- HLS durchzuführen, durchgehend als geeignetes Modellprojekt für den Themenschwerpunkt Nachhaltiger Städtebau genannt. Vgl. AS&P 2009, 2009a, 2009b und 2009c
- 8 Ebd., Wetzels 2009 sowie Aussagen aus den anonym ausgewerteten Interviews mit involvierten Fachpersonen, die im Rahmen der beiden Stufen ProSRA und MonEva durchgeführt wurden (im Folgenden: Interviews)
- 9 Diese Einschätzung wurde im Rahmen des Prozessmonitorings mittels Interviews erhoben; vgl. die folgenden Abschnitte dieses Beitrags. Nur in den Jahren 2005 und 2006 erschien die HLS zwischenzeitlich als ›Problemquartier‹ in den Frankfurter Medien; vgl. Witthöft/ Dangschat 2011, 40-43
- 10 Siehe auch Abb.1; Der Text der Wettbewerbsausschreibung ist nicht öffentlich zugänglich und wurde mir im Rahmen des Forschungsprojekts auch nicht zugänglich gemacht. Laut Aussagen, die in den Interviews zu den Forschungsteilen Projektsteuerung/ Sozialraumanalyse und Projektmonitoring und -evaluation (vgl. FN 1) getätigt wurden, korrespondierten dessen Inhalte mit den in der Denkschrift definierten Zielsetzungen.
- 11 Vgl. den Überblick des Organigramms der ABG in Witthöft/ Dangschat 2011, 17-20; Interviews und Beobachtungen.
- 12 Interne Protokolle zur Verhandlungsführung; zur Kooperation der TU Wien mit unseren ›Wunschpartner\_innen‹ von Stein+Schultz, Prof. Dr Ursula Stein, DI Henrik Schultz, DI Stefanie Heng-Ruschek, DI Anna Pohling siehe insbes. Kap. 4 und 5 dieses Beitrags (www.steinschultz.de)
- 13 Zur den Spezifika der SRA in der HLS und deren genauer Konzeption siehe Witthöft (im Erscheinen)
- 14 Aufgrund des Zeitdrucks habe ich zusammen mit einer Mitarbeiter\_in für zwei resp. eine Woche in einer leerstehenden Wohnung in der HLS gewohnt. Zudem wurden wesentliche Aspekte der SRA mit der aktivierenden Befragung der AN verschnitten, um einerseits die ›Überforschung‹ der Bewohner\_innen zu vermeiden und zum Anderen Synergien zwischen beiden Befragungen herstellen zu können. Zu den Spezifika der SRA in der HLS und deren genauer Konzeption vgl. Witthöft (im Erscheinen), Belege für die Ergebnisse der SRA siehe Witthöft/ Dangschat 2010 (Zwischenbericht) und 2011 (Integriertes Konzept)
- 15 Dies gilt in Hinsicht auf Wissensbildung m.E. darüber hinaus ebenso für die problematische Praxis der Kürzung von Koordinationsmittel bei Forschungs- und Entwicklungsleistungen.
- 16 Da ich keinen Einblick in die Bilanz des Projektes habe, kann ich mich nur auf die öffentlich kolportierten Summen beziehen; demnach liegen die Kosten für die hier dargestellten Beratungs- und Entwicklungsleistungen sowie die ›zusätzlichen‹ Wissensbildungs- und Informationsarbeiten im 0,x-Prozentbereich der

Gesamtinvestitionskosten für die Erneuerung der HLS.

- 17 Die Mieter\_innenverwaltung der ABG ist für den gesamten Bestand von knapp 50.000 Wohnungen an vier Standorten zentralisiert. Dies und das Verhältnis zwischen zu betreuenden Wohneinheiten und Anzahl der Sachbearbeiter\_innen hat zur Folge, dass nur eine geringe ›Nähe‹ der Mitarbeiter\_innen zu ›ihren Siedlungen‹ gegeben ist und die Verwaltung und Betreuung sehr formalisiert abgewickelt werden muss. Teilweise konnten Sachbearbeiter\_innen die Wohnungen, für die sie zuständig sind, nicht einmal in Augenschein nehmen (Interviews). Dadurch wurde und wird die Entwicklung des für die soziale Nachhaltigkeit wichtigen Kriteriums ›Vertrauen‹ für alle Beteiligten – Sachbearbeiter\_innen wie auch Bewohner\_innen – deutlich erschwert. Vgl. auch Witthöft / Dangschat 2011, dort insbes. 17-20, 43-44 und 77-79.

## Literatur

- ABG FRANKFURT HOLDING 2009. Geschäftsbericht 2009 (elektr. Dok.) s226438619.online.de/images/geschäftsberichte/ABG-FH\_GB\_09\_Ds.pdf (21. März 2013)
- ADAM, Brigitte 2010. Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderungen und Praxis. In Informationen zur Raumentwicklung, H. 4.2010, (elektr. Dok) www.bbstr.bund.de/nn\_23470/BBSR/DE/.../4\_Einfuehrung.pdf (25. Juni 2013)
- AS&P 2012. Die Erneuerung der Heinrich-Lübke-Siedlung Frankfurt am Main 2010 – 2015. (Mitautorin: Gesa Witthöft) Frankfurt/ M.: AS&P
- AS&P u.a (Hg.) 2009. Frankfurt für Alle. Handlungsperspektiven für die internationale Bürgerstadt. (Langfassung) Frankfurt: AS&P
- AS&P u.a. (Hg.) 2009a. Frankfurt für Alle. Handlungsperspektiven für die internationale Bürgerstadt. (Kurzfassung) Frankfurt: AS&P
- AS&P 2009b. Optionen für ein nachhaltiges Modellquartier im Bestand am Beispiel der Heinrich-Lübke-Siedlung in Frankfurt-Praunheim. (Im Auftrag der ABG FRANKFURT HOLDING Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH; Langfassung, Teil 1) Frankfurt: AS&P
- AS&P 2009c. Optionen für ein nachhaltiges Modellquartier im Bestand am Beispiel der Heinrich-Lübke-Siedlung in Frankfurt-Praunheim. (Im Auftrag der ABG FRANKFURT HOLDING Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH; Langfassung, Teil 2) Frankfurt: AS&P
- BRUNDTLAND, Gro Harlem/ United Nations World Commission on Environment and Development 1987. Our Common Future. (elektr. Dok.) www.un-documents.net/wced-ocf.htm (09. März 2013)
- DANGSCHAT, Jens 2009. Nachhaltigkeitsanalyse. Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt am Main (unveröff. Manuskript im Rahmen der Forschungsvorbereitung). Wien, Frankfurt: TU Wien

- DANGSCHAT, Jens 2009a. Nachhaltige Revitalisierung der Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt am Main (unveröff. Manuskript im Rahmen der Forschungsvorbereitung). Wien, Frankfurt: TU Wien
- DANGSCHAT, Jens S. 1996: Raum als Dimension sozialer Ungleichheit und Ort als Bühne der Lebensstilisierung? - Zum Raumbezug sozialer Ungleichheit und von Lebensstilen. In: O.G. Schwenk (Hrsg.): *Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft*. Opladen: Leske+Budrich, 99-135
- ECARIUS, Jutta & LÖW, Martina (Hrsg.) 1997: *Raumbildung – Bildungsräume. Über die Verräumlichung sozialer Prozesse*. Opladen: Leske+Budrich
- KESSL, Fabian/ Reutlinger, Christian/ Maurer, Susanne/ Frey, Oliver. (Hg.) 2005. *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- RIEGE, Marlo/ SCHUBERT, Herbert (Hg.) 2002. *Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- SCHMIDT, Giesela/ SELLE, Klaus (Hg.) 2008. *Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt* (hrsg. unter Mitwirkung von Verena Dolfus und Vera Finkenbusch; edition stadt|entwicklung). Dortmund: Dorothea Rohn
- SELLE, Klaus 2012. *Abschied von der Bürgerbeteiligung: Geschichten vom Wandel eines Bildes*. In pnd|online 2|2012, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de), 13p.
- SELLE, Klaus 2008. *Nach dem Ende. Kontinuitäten und Korrekturen in der Diskussion über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Stadtentwicklung*. In *Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen* (Hg.), *Jahrbuch Stadterneuerung* 2008. Berlin, 19-32
- TURKINGTON, Richard/ van Kempen, Ronald/ Wassenberg, Frank (eds.) (2004). *High rise housing in Europe. Current trends and future prospects. Housing and urban policy studies 28*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies. TU Delft: Delft
- WETZEL, Christian 2009. *Ökonomie mit sozialen und ökologischen Faktoren*. (Calcon Deutschland AG) [www.calcon.de/sites/default/files/ImmoebbsNewsletter0112.pdf](http://www.calcon.de/sites/default/files/ImmoebbsNewsletter0112.pdf)
- WITTHÖFT, Gesa (im Erscheinen). »Alles nur Gequassel!?!« – Sozialraumanalysen als Fundament einer integrierten Konzeptualisierung der nachhaltigen Siedlungserneuerung. In *Department für Raumplanung, TU Wien (Hg.), Jahrbuch Raumplanung*
- WITTHÖFT, Gesa 2010. *Konzeptualisierung des Städtischen. Gesellschaftsorientierte Innenentwicklung im Spannungsfeld von Innenentwicklung und Planung durch Projekte*. Detmold: Dorothea Rohn
- dies. 2010a. *Sozialraumanalyse Heinrich-Lübke-Siedlung. Zwischenbericht zum 18.08.2010*. (Mitarbeit Bettina Schwarz; im Auftrag der ABG Frankfurt Holding) Wien, Frankfurt
- WITTHÖFT, Gesa/ Dangschat, Jens S./ Stein, Ursula/ Heng-Ruschek, Stefanie 2010. *Integriertes Konzept für die sozial nachhaltige Entwicklung und Beteiligung im Rahmen der Erneuerung Heinrich-Lübke-Siedlung. (Angebot an die ABG Frankfurt Holding) TU Wien / Stein+Schultz: Wien, Frankfurt*
- WITTHÖFT, Gesa/ Dangschat, Jens S./ Stein, Ursula/ Heng-Ruschek, Stefanie 2010a. *Nachhaltige Sanierung Heinrich Lübke Siedlung, Frankfurt Praunheim. Vereinbarung zu den Zielen der nachhaltigen Erneuerung und zur Zusammenarbeit. Strategiesitzung vom 06.05.2010*. TU Wien/ Stein+Schultz Wien, Frankfurt
- WITTHÖFT, Gesa/ DANGSCHAT, Jens. S 2011. *Bericht zur sozial nachhaltigen Ausgestaltung des Erneuerungsprozess der Heinrich-Lübke-Siedlung, Frankfurt/ Praunheim. (Im Auftrag der ABG Frankfurt Holding) TU Wien: Wien, Frankfurt*
- WITTHÖFT, Gesa/ DANGSCHAT, Jens S. 2013. *Handreichung. Soziale Nachhaltigkeit in der Siedlungserneuerung. (Schlussbericht; im Auftrag der ABG Frankfurt Holding) TU Wien: Wien, Frankfurt*



## Zwölf Jahre danach – Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹



**Moritz Maikämper** (Jahrgang 1984) ist akademischer Mitarbeiter am Lehrstuhl Stadtmanagement der BTU Cottbus. Er studierte Stadt- und Regionalplanung an der BTU Cottbus und der BTH Karlskrona in Schweden. Seine Forschungsschwerpunkte sind Governance- und Beteiligungsprozesse sowie Qualitätssicherung in der Stadtentwicklung.

Zwölf Jahre nach der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ wurde eine Analyse ihrer langfristigen Wirkungen durchgeführt, deren wesentlichen Erkenntnisse in diesem Beitrag zusammengefasst werden. Betrachtet werden sowohl die Einflüsse auf inhaltlich-städtebauliche Ergebnisse als auch die Auswirkungen auf die lokale Beteiligungskultur. Aufbauend auf methodischen Erfahrungen werden Anregungen für zukünftige Wirkungsanalysen von Beteiligungsverfahren gegeben.

### Prolog

Am Berliner Platz in Essen ist ein »neues, lebendiges Quartier« entstanden, »Essens Attraktivität und Wirtschaftskraft« wurde gestärkt, »Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen etabliert«. So beschrieb das Werkstattteam der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ im Jahr 1999 den angestrebten Entwicklungsstand im Jahr 2014 (STADT ESSEN: 1999: 121). Das Erreichen der städtebaulichen und wirtschaftlichen Ziele scheint aus heutiger Sicht realistisch: Im Februar 2013 erhielt das ›Universitätsviertel Grüne Mitte Essen‹ den von der gleichnamigen Fachzeitschrift verliehenen ›Immobilienmanager-Award 2013‹ in der Kategorie ›Stadtentwicklung‹ (EWG 2013). Die Jury lobte »langfristige städtebauliche Qualitäten« und »die beispielhafte Mischung der unterschied-

lichen Nutzungen Wohnen, Arbeiten und Freizeit« (ebd.). Die Flächen sind nahezu komplett verkauft, die Geschäftsführer der verantwortlichen ›Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel mbh‹ (EGU) erwarten laut Pressemitteilung weitere Preise für das Quartier. Dieses soll »Referenz für künftige Innenstadtentwicklungen« werden (ebd.).

Der ›Immobilienmanager-Award 2013‹ war nicht der erste Preis für das Areal: Die 1999 dort veranstaltete Perspektivenwerkstatt wurde noch im selben Jahr mit dem ›Robert Jungk Preis für Bürgerengagement‹ ausgezeichnet, ebenfalls 1999 das Verfahren der Perspektivenwerkstatt mit dem ›Innovationspreis‹ der FAZ und des Magazins ›Immobilienmanager‹ [sic!] in der Kategorie ›Planen‹ (ZADOW 2003: 19). Also ein langfristiger Erfolg?

## Gegenstand der Untersuchung

Perspektivenwerkstätten gelten als umfassende sowie aufwendige und dementsprechend teure Beteiligungsverfahren. Sie versprechen, Lösungen für komplexe und verfahrenere Planungsvorhaben hervorzubringen und den Planungsprozess durch Kooperation der Akteure entscheidend zu verkürzen (siehe Kasten). Während die öffentliche Hand zunehmend weniger Mittel zur freien Verfügung hat, wird seitens der Öffentlichkeit eine stärkere Mitsprache an Stadtentwicklungsprozessen eingefordert, wie in den letzten Ausgaben von pnd u.a. von Britta Rösener, Klaus Selle und Eric M. Tenz diskutiert wurde. Um den Einsatz von sechsstelligen öffentlichen Mitteln für eine Perspektivenwerkstatt rechtfertigen zu können, stellt sich daher die Frage, was ein solches Verfahren tatsächlich langfristig für die Stadtentwicklung bewirkt.

Am Fallbeispiel der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ wurde im Jahr 2011 untersucht, was von dem aufwendigen und lokal wie in der Fachöffentlichkeit mit großer Resonanz aufgenommenen Beteiligungsverfahren langfristig geblieben war, als es ein gutes Jahrzehnt später zur baulichen Umsetzung kam. Mit einbezogen wurden weitere durch die Perspektivenwerkstatt ausgelöste Entwicklungen sowie Störfaktoren und solche, die die Umsetzung der Ziele begünstigten. Auf den Punkt gebracht wurde hinterfragt: Wie effektiv, effizient und nachhaltig ist ein solches Beteiligungsverfahren? (vgl. MAIKÄMPER 2011)

## Evaluationen von Beteiligungsverfahren

Auch wenn der Sinn und Zweck von Bürgerbeteiligung seit Jahrzehnten debattiert wird, gibt es bislang kaum wissenschaftliche Untersuchungen zu ihrem längerfristigen Erfolg und Mehrwert (GEIßEL 2008: 31-32). Zwar finden sich Kriterien zur Evaluation von Beteiligungsverfahren (z.B. LINDER UND VATTER 1996: 181-188, FREWER & ROWE 2005: 88), diese beziehen sich jedoch vorrangig auf deren Vorbereitung und Durchführung.

In den vergangenen Jahren wurden von mehreren Autoren und Organisationen Kriterien für erfolgreiche Beteiligungsverfahren zusammengestellt (z.B. KUBICEK & LIPPA 2011, VETTER 2012, NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG 2013, DV 2013). Auch diese orientieren sich primär am Verfahren selbst, haben im Vergleich zu den älteren Quellen jedoch stärker dessen Einbettung und Folgen im Blick; so benennen VETTER die Verstetigung und Prozesshaftigkeit von Beteiligung als Erfolgskriterien (2012: 172), KUBICEK & LIPPA deren Effizienz (2011: 208). VETTER betont auch die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Begleitung, wenn Öffentlichkeitsbeteiligung kein Selbstzweck sein soll (2008: 17).

Für Perspektivenwerkstätten wurden Anforderungen nicht nur an die Verfahren selbst sondern auch an ihre Reflexion und Evaluation formuliert: So schlägt WATES im Handbuch ›Action Planning‹ von 1996 vor, die Evaluation einer Perspektivenwerkstatt solle jeweils nach einer Woche, einem Jahr sowie nach fünf und zehn Jahren erfolgen (1996:

### Hintergrund Perspektivenwerkstatt

Das Verfahren stammt aus den USA und wurde seit 1967 mehrere hundert Male weltweit eingesetzt, 1985 erstmalig in Europa und 1995 zum ersten Mal in Deutschland. Im englischsprachigen Raum werden u.a. die Bezeichnungen Regional/Urban Design Assistance Team (R/UDAT) und Community Planning Event verwendet.

Bei der Perspektivenwerkstatt handelt es sich um ein informelles Beteiligungsverfahren, welches in der Regel bei komplexen und richtungsweisenden Fragestellungen der Stadtentwicklung Anwendung findet. Es zielt auf die kooperative Erarbeitung einer gemeinsamen Vision, die von allen beteiligten Akteuren mitgetragen wird. Zudem werden Handlungsstrategien erarbeitet. Die Visualisierung der Zwischen- und Endergebnisse ist dafür ein wesentliches Element. Neben einer fünftägigen Kernveranstaltung sind eine intensive Vor- und Nachbereitung fester Bestandteil. Hauptakteure sind eine kooperativ angelegte lokale Steuerungsgruppe, ein externes Werkstattteam sowie ein offener Unterstützerkreis. Die Steuerungsgruppe ist für das Projektmanagement verantwortlich und besteht in der Regel aus Initiatoren der Perspektivenwerkstatt und wichtigen lokalen Akteuren. Sie wird aus dem Unterstützerkreis gebildet. Dieser umfasst Vertreter der beteiligten lokalen Akteure und ist für sämtliche Interessierte offen. Bei Bedarf bildet der Unterstützerkreis sogenannte Focusgruppen. Das Werkstattteam besteht aus Experten unterschiedlicher Disziplinen, die teilweise Erfahrungen mit Perspektivenwerkstätten haben. Diese oft externen Personen sollten frei von Interessen am konkreten Planungsgebiet sein.

Die Kosten für eine Perspektivenwerkstatt werden in der Literatur im unteren sechsstelligen Euro-Bereich angegeben.

Kasten: vgl. WATES 1996, ZADOW 1997, BISCHOFF ET AL. 2007

78).<sup>1</sup> Bis zum Jahr 2011 hat jedoch in keinem (!) von Hunderten durchgeführter Verfahren eine dementsprechende Evaluation stattgefunden.<sup>2</sup>

Gründe struktureller Natur sind bekannt: Zum einen haben Planungsträger ein geringes Interesse an der Offenlegung von Fehlverhalten, zum anderen gibt es methodische Schwierigkeiten und wenig Erfahrung mit der Durchführung von Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung (KÜHN 2004: 45-46).

**Erläuterung der Methodik**

Die Entwicklungen seit der Perspektivenwerkstatt wurden durch eine nicht in den Prozess involvierte Person nachträglich untersucht (externe Ex-post-Wirkungsanalyse). Dabei galt es, nicht nur einen Soll-Ist-Abgleich vorzunehmen, sondern auch relevante Einflussgrößen wie die lokalen Ausgangsbedingungen vor und die sich ändernden Rahmenbedingungen nach der Perspektivenwerkstatt zu berücksichtigen. Intendierte und nicht intendierte Nebeneffekte des Beteiligungsverfahrens waren ebenso zu betrachten (siehe Abb. 1). Der Aufbau der Wirkungsanalyse wurde unter Rückgriff auf den CEval-Evaluationsansatz nach STOCKMANN (2010a: 89-100) und Überlegungen von KÜHN (2004: 43-44) entwickelt und durchgeführt. Dazu wurden Bewertungskataloge für folgende drei Phasen erstellt:

I. Vorbereitung und Durchführung der Perspektivenwerkstatt

II. Weiterer Planungsverlauf und Umsetzung

III. Weitere Wirkungen und Nachhaltigkeit des Verfahrens

Zur Beurteilung der drei Bereiche wurden insgesamt 17 Kriterien entwickelt. Sie basieren überwiegend auf Vorschlägen von LINDER & VATTER (1996: 181-188) sowie STOCKMANN (2010a: 97, 100 und 2010b: 17). Im zweiten Teil wurde beispielsweise u.a. untersucht, inwieweit die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt von den politisch Verantwortlichen, im Rahmen der Bauleitplanung sowie von den Investoren berücksichtigt wurden. Um einen Soll-Ist-Vergleich vornehmen zu können wurde ein Kriterienkatalog zur Zielerreichung entwickelt, der auf den Entwicklungsbausteinen beruht, die während der Perspektivenwerkstatt als Konsenspunkte erarbeitet worden waren (STADT ESSEN 1999: 33-35). Es ist anzumerken, dass die Evaluation der Perspektivenwerkstatt und ihrer Vorbereitung bereits kurz nach der Durchführung der Werkstatt hätte stattfinden können und sollen. Da dies jedoch nicht erfolgte, wurden diese Phasen mit in die Untersuchung einbezogen, um eine Einordnung der späteren Entwicklungen zu ermöglichen.<sup>3</sup>

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurden die Protokolle des Stadtrates und der im Rahmen sowie in Folge der Perspektivenwerkstatt tätigen Gremien ausgewertet. Weiter wurden die lokale Presse, Bebauungspläne sowie die auf Basis der Werkstattergebnisse erarbeitete Machbarkeitsstudie analysiert. Mit 15 Personen, die maßgeblich am Prozessver-

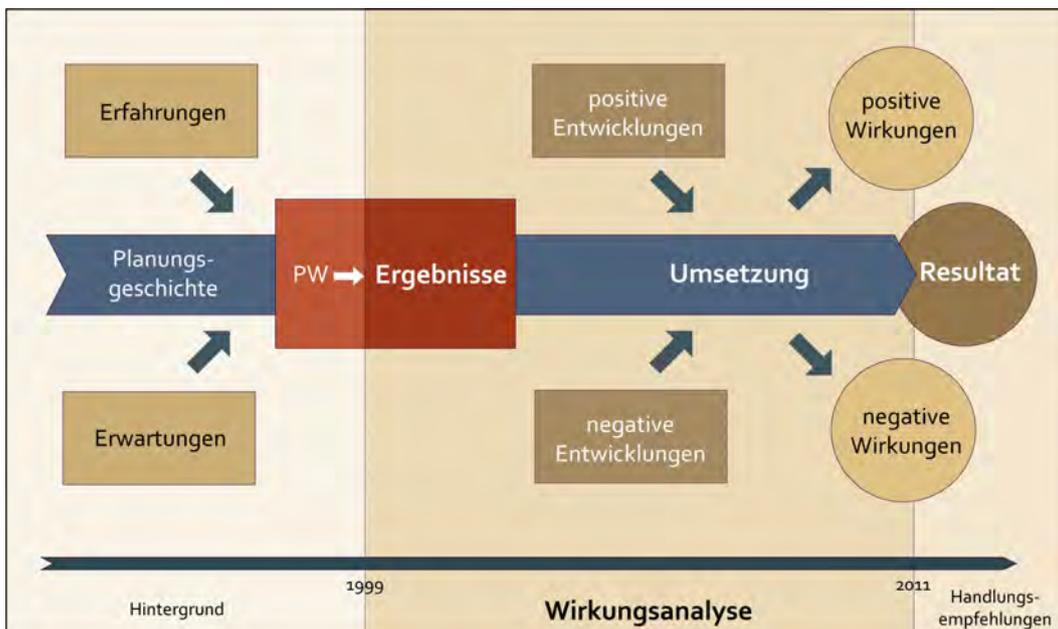


Abb 1: Untersuchte Einflüsse, Entwicklungen und Wirkungen (PW = Perspektivenwerkstatt) (MAIKÄMPER 2011: 41)

lauf beteiligt waren, wurden leitfadengestützte Experteninterviews geführt. Die Auswahl erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Repräsentativität bzgl. des Prozessverlaufs von der Vorbereitung über die Durchführung bis zur Umsetzung und verschiedener Rollen (Steuerung, aktive Teilnahme und Prozessbeobachtung)
- Vielfalt von Meinungen und Interessen (Vertreter der Politik, Verwaltung und Wirtschaftsförderung, fachliche Vertreter, Umwelttisch, Kulturbeirat, Kirchengemeinde)
- Teilnahme der Mehrheit der befragten Personen an der Perspektivenwerkstatt.

Zehn dieser Personen nahmen an einer standardisierten Befragung teil, auf welcher der Soll-Ist-Abgleich basiert. Mithilfe der genannten Methoden konnte der Prozessverlauf rekonstruiert und die einzelnen Phasen bewertet werden.

### Vorstellung des Essener Fallbeispiels

Die Perspektivenwerkstatt befasste sich mit einem 13 Hektar großen Areal zwischen der nördlichen Essener Innenstadt und dem Universitätscampus. Dieses bestand im Wesentlichen aus dem ehemalige Großmarktgelände und dem (Güter-)Bahnhof Essen-Nord. Beide Flächen waren zum damaligen Zeitpunkt – bis auf den nördlichen Teil der Bahnanlagen – bereits brachgefallen. Etwa ein Hektar der Fläche am südöstlichen Rand war 1999 bebaut. Der Bahndamm trennte die Essener Innenstadt seit der Mitte des 19. Jahrhunderts von den nördlich angrenzenden Gebieten ab. In den beiden Jahrzehnten vor der Perspektivenwerkstatt waren bereits zahlreiche Versuche unternommen worden, die Fläche einer neuen Nutzung zuzuführen. Weder städtebauliche Wettbewerbe noch ein 1993 beschlossener B-Plan hatten jedoch zur gewünschten Investitionstätigkeit geführt. Zum Zeitpunkt der Perspektivenwerkstatt 1999 wies das Areal folgende Eigenschaften auf:

- eine besondere Lage zwischen Innenstadt und Universität,
- eine in dieser Lage herausragend große Freifläche,
- keine eigene Identität und schlechtes Image der Umgebung,
- eine geringe Anzahl unmittelbar betroffener Anwohner.

Die Perspektivenwerkstatt am Essener ›Berliner Platz‹ fand im April 1999 in einer Zeit mehrerer Umbrüche statt: Ein Stadtratsbeschluss vom November 1998, der vorsah

das Areal mit einer Philharmonie zu bebauen, hatte zum ersten Bürgerbegehren in Essen geführt. Das Amt des Planungsdezernenten wurde neu besetzt. Parallel dazu begann in Essen der Lokale-Agenda-21-Prozess. Ein halbes Jahr nach der Perspektivenwerkstatt fanden im September 1999 Kommunalwahlen statt. Sie führten nach Jahrzehnten, in denen die SPD größtenteils mit absoluter Mehrheit regiert hatte, zu einem politischen Machtwechsel (mit nun absoluter Mehrheit der CDU).

In der zweiten Jahreshälfte 1998 war zunächst die Idee der Durchführung einer Perspektivenwerkstatt im Ruhrgebiet entstanden und dann das Gelände am Berliner Platz ins Auge gefasst worden. Im August 1998 gründete sich ein Unterstützerkreis für die Perspektivenwerkstatt, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Hochschule, der Wirtschaftsförderung, der Landesentwicklungsgesellschaft, eines lokalen Wohnungsunternehmens, der scheidenden Planungsdezernentin sowie den für den Bereich Stadtplanung verantwortlichen Amtsleitern. Aus diesem Kreis wurde im Januar 1999 eine Steuerungsgruppe gebildet. Vertreterinnen und Vertreter der Parteien wurden sukzessive mit eingebunden. Im März 1999 trat der Stadtrat dem genannten Bürgerbegehren bei und sprach sich für die Durchführung der Perspektivenwerkstatt aus. Es folgten Wochen intensiver Vorbereitung, in deren Rahmen Mitglieder des Werkstattteams Gespräche mit allen relevanten Akteuren führten. Zudem wurde eine aktivierende Befragung mit Anwohnerinnen und Anwohnern sowie Gewerbetreibenden aus dem Umfeld durchgeführt.

Die Perspektivenwerkstatt fand vom 15. bis 20. April in einem Zelt auf der zu beplanenden Fläche statt. Am zweiten und dritten Tag, an denen die Öffentlichkeit zur Mitwirkung aufgefordert war, nahmen insgesamt etwa 1.300 Personen teil. Am fünften Tag wurden die Ergebnisse in einer benachbarten Kirche der Öffentlichkeit vorgestellt und mit minutenlangen stehenden Ovationen aufgenommen.<sup>4</sup>

### Weiterer Planungsverlauf

Für den im Fokus der Untersuchung liegenden Zeitraum zwischen der Perspektivenwerkstatt und dem Beginn der baulichen Umsetzung wurde ein Phasenmodell entwickelt, welches die Charakteristiken des Prozessverlaufs wiedergibt (Abb. 2, S. 5). Im Folgenden



werden einige Punkte herausgegriffen, die die Mitwirkung der Öffentlichkeit besonders betreffen.

Unmittelbar nach der Perspektivenwerkstatt herrschte Aufbruchstimmung: Es gründeten sich mehrere Focusgruppen, verschiedene weitere Perspektivenwerkstätten wurden in Essen durchgeführt. Die Euphorie wurde durch eine überregionale Resonanz und die genannten Preise verstärkt. Die Begeisterung und Beteiligung verflachte jedoch, als der Prozess ins Stocken geriet: Die Fertigstellung von der Landesentwicklungsgesellschaft durchgeführten Machbarkeitsstudie verzögerte sich mehrfach. Keine der geplanten Zwischennutzungen auf dem Gelände konnte realisiert werden. Stattdessen wurde im Jahr 2000 ein von der Info-Box am Berliner Potsdamer Platz inspiriertes Multimedia-Gebäude auf dem Gelände errichtet – jedoch ohne Abstimmung mit den im Rahmen der Perspektivenwerkstatt gebildeten Gremien.

Zwei Jahre nach der Perspektivenwerkstatt hatten alle Focusgruppen ihre Arbeit beendet. An der Vorstellung des B-Plans zweieinhalb Jahre nach der Werkstatt nahmen lediglich 30 Bürgerinnen und Bürger teil. Ebenfalls 2001 wurden Pläne der Deutschen Bahn bekannt, die Bahntrasse stillzulegen, nachdem sich in

den Jahren zuvor die Anzahl der zu erhaltenen Gleise bereits mehrfach reduziert hatte. Dies führte unter anderem zur Durchführung eines Studierendenwettbewerbs und zum Rückzug einer Ausschreibung zur Parkgestaltung. Als Ende 2002 Pläne für den Bau eines Einkaufszentrums auf dem Gelände bekannt und im Folgejahr forciert wurden, beendeten auch Unterstützerkreis und Steuerungsgruppe ihre Arbeit. Dies stellt das Ende der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Entwicklung des Areals dar.

Folgende weitere Gründe für das schrittweise Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung konnten identifiziert werden:

- Die Gremien berichteten sich gegenseitig, eine Abstimmung über die wichtigen Entscheidungen erfolgte jedoch nur zwischen der Steuerungsgruppe und der gegründeten Entwicklungsgesellschaft EGU.
- In den Gremien besprochene Vorhaben wurden mehrfach durch politisch Verantwortliche konterkariert.
- Als der Prozess stockte, gelang es nicht, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit aufrecht zu erhalten.

Im Dezember 2003 kündigte der Karstadt-Konzern, der am Berliner Platz sein Stammhaus hatte, an, ein Einkaufszentrum neben dem Perspektivenwerkstatt-Areal bauen zu

Abbildung 2: Phasen zwischen der Perspektivenwerkstatt und der baulichen Umsetzung (Darstellung basierend auf MAIKÄMPER 2011: 57-66)

wollen. Dies führte zu einer politischen Kehrtwende: Die Pläne für das zuvor projektierte Einkaufszentrum wurden gestoppt und eine neues städtebauliches Konzept für die Fläche erarbeitet. Im Rahmen des folgenden B-Plan-Verfahrens fand eine formelle Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt spielten für die Diskussion keine Rolle mehr, wie mehrere Befragte bestätigten.

Im Jahr 2008 kaufte die Entwicklungsgesellschaft die Grundstücke, 2010 wurde die Parkfläche fertiggestellt. Mittlerweile sind erste Gebäude bezogen, fast alle Flächen sind vermarktet.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Bewertung dargestellt.

### **Beurteilung der Perspektivenwerkstatt und der Folgeentwicklung**

Alle Befragten äußerten sich positiv über die Vorbereitung und Durchführung der Perspektivenwerkstatt. Gelobt wurden eine offene Diskussionsatmosphäre, professionelle Organisation und Moderation. Kritisiert hingegen wurde ein mangelnder Fokus auf die Umsetzbarkeit der Ergebnisse. Die Erwartungssicherheit in Bezug auf die Verwendung der Ergebnisse und den Folgeprozess ist das einzige Kriterium, das im Rahmen der Evaluation als nicht erfüllt eingestuft wurde. Da das Verfahren der Perspektivenwerkstatt in Essen nicht bekannt war und in einer Umbruchphase der lokalen Beteiligungskultur stattfand, ist dies nachvollziehbar. Dahinter liegt jedoch ein strukturelles Problem: Perspektivenwerkstätten finden regelmäßig in Kommunen ohne entsprechende Vorerfahrung statt. Das Risiko einer Überforderung der Akteure sowie eines Unterschätzens der Dynamik, die eine Perspektivenwerkstatt entfaltet, bestehen fallbeispielübergreifend.

Als kritisch für die Schaffung einer gemeinsamen Vision ist die Inklusion aller relevanten Akteure anzusehen. Die Mehrheit der Befragten gab an, es gebe rückblickend keine Akteure, die stärker in die Perspektivenwerkstatt hätten eingebunden werden sollen. Im Umkehrschluss wurde jedoch deutlich, dass der Planungsprozess durch eine aktivere Mitwirkung der Deutschen Bahn und des Karstadt-Konzern hätte erheblich positiv beeinflusst werden können: im Fall der Deutschen Bahn durch eine frühzeitigere Positionierung zum Rückbau der Gleisanlagen, im Fall von Karstadt durch eine Festlegung

zum Bau des Einkaufszentrums. Der Perspektivenwerkstatt wurde immerhin attestiert, einen Beitrag zur Bewegung der Deutschen Bahn geleistet zu haben.

Die damalige Nichteinbeziehung der westlich an das Plangebiet angrenzenden Bordellstraße – die älteste Nutzung vor Ort – in die Perspektivenwerkstatt zeigt noch heute Wirkung: Die Fläche zwischen der Bordellstraße und dem Universitätsviertel wird als Parkplatz zwischengenutzt, die weitere Gestaltung der Fläche ist offen.

Die weitere Planungs- und Umsetzungsphase ist – ausgehend von den Ergebnissen der Perspektivenwerkstatt – überwiegend negativ zu bewerten. Zwei wesentliche Punkte der vom Werkstattteam erarbeiteten Handlungsstrategie wurden nicht befolgt: Die Empfehlung, dass die Entwicklungsgesellschaft neben der Entwicklung des Geländes eine breite Beteiligung sicherstellen sollte, wurde in der Praxis nicht übernommen. Zudem blieb der angeratene Stadtratsbeschluss zur Bestätigung der Steuerungsgruppe aus. In der Folge gelang es nicht, die Zivilgesellschaft effektiv in die Beratung der Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel einzubinden. Die informellen Gremien wie der Unterstützerteam tagten zudem regelmäßig vormittags an Werktagen, so dass breite Teile der Bevölkerung von einer Mitwirkung praktisch ausgeschlossen waren.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in den drei B-Plan-Verfahren in den Jahren 2000, 2003 und 2006 ging jeweils deutlich über das gesetzlich geforderte Maß hinaus. Es wurde in den Erläuterungen jeweils auf die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt Bezug genommen. Der erste B-Plan wich nur in wenigen Punkten von den Ergebnissen der Perspektivenwerkstatt ab; diese waren jedoch massiv: So wurde bspw. anstatt einer zweigeschossigen Markthalle am Berliner Platz eine Fassadenhöhe von 71 m Höhe vorgeschrieben. Während der zweite B-Plan, der die Errichtung des Einkaufszentrums forcierte, den Werkstattsergebnissen deutlich widersprach, war der dritte, der baulichen Umsetzung zugrundeliegende B-Plan den Ergebnissen von 1999 noch näher als der erste. Dies ist umso erstaunlicher, als dass der Stadtplaner, der den zugrundeliegenden Entwurf erstellte, angab, lediglich Leitlinien erhalten zu haben, die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt dafür jedoch keine Rolle spielten. Von einem indirekten Einfluss ist dennoch auszugehen. Auch die Projektentwickler und Investoren bezogen sich – teilweise explizit – nicht auf

die Perspektivenwerkstatt. Angesichts der Qualität der nun realisierten Bauvorhaben sah die Mehrheit der befragten Akteure darin jedoch keinen Mangel.

Von den in der Perspektivenwerkstatt erarbeiteten Bausteinen haben sich aus Sicht der befragten Akteure vor allem das Image des Gebietes, der Wohnungsbau, die Grünflächen und die angestrebten städtebaulichen Verbindungen positiv entwickelt. Zur Einordnung der Zielerreichung einzelner Maßnahmen ist von Bedeutung, in welchem Maße verschiedene Akteure darauf effektiv Einfluss nehmen konnten. So lassen sich etwa gewünschte kleinteilige Kulturangebote durch die Bauleitplanung zwar ausschließen, aber nicht erzwingen. Auf die Freigabe von Bahnflächen bzw. die Stilllegung von Bahntrassen haben Kommunen generell keinen nennenswerten Einfluss. Ziele der Perspektivenwerkstatt, die aus Sicht der Akteure mehrheitlich nicht erreicht wurden, obwohl die Stadt Essen einen großen Einfluss gehabt hätte, sind die Ansiedlung von Nutzungen mit gesamtstädtischer Bedeutung sowie das Nebeneinander von Hochkultur, Stadtteilkultur und Angeboten für Jugendliche.

Im Rahmen einer Wirkungsanalyse ist die Frage zu stellen, inwieweit das Erreichen von Zielen überhaupt auf die Perspektivenwerkstatt zurückzuführen ist. Für den vollständigen Rückbau der Bahnfläche konnte im Rahmen der Dokumentenanalyse gezeigt werden, dass ausschließlich externe Faktoren dafür verantwortlich sind. Für die meisten Bausteine lassen sich hingegen nur Vermutungen anstellen. Für viele im Jahr 2011 als positiv angesehene Entwicklungen lassen sich zumindest plausible Gründe jenseits der Perspektivenwerkstatt und des unmittelbaren Folgeprozesses anführen: So lässt sich in Deutschland seit mehreren Jahren ein Rückgang der Suburbanisierung beobachten. Wohnen in der Innenstadt gilt nun zunehmend als attraktiv – ein Trend, der 1999 noch nicht in diesem Maße absehbar war. Für den Standort Essen lassen sich zwei externe Gründe anführen, die die städtische Entwicklung in den vergangenen Jahren beschleunigt haben: Im Jahr 2006 gab der Thyssen-Krupp-Konzern bekannt, seine Konzernzentrale von Düsseldorf auf das historische Firmengelände nach Essen zu legen – der neue Standort ist nur 800 Meter vom ›Berliner Platz‹ entfernt. Die Entscheidung, Essen im Jahr 2010 den Titel ›Kulturhauptstadt Europas‹ zu verleihen bewirkte eine Reihe von städtebaulichen Großprojekten, während in den Vorjahren kaum

größere Bauprojekte vorhanden waren. Während die Entwicklung der Fläche am ›Berliner Platz‹ zwischenzeitlich etwa fünf bis sieben Jahre hinter dem 1999 projektierten Zeitplan zurücklag, erfolgte die Entwicklung seit 2008 in einem deutlich schnelleren Maße, so dass im Jahr 2014 der ursprüngliche Zeitplan fast erreicht sein dürfte.

Unabhängig von den Ursachen für diese Entwicklung sah die Mehrheit der befragten Akteure im Jahr 2011 die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt als überwiegend umgesetzt an.

### Langfristige Effekte des Verfahrens

Konkrete positive Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt waren eine intensive Auseinandersetzung der Akteure in Verwaltung und Politik mit Öffentlichkeitsbeteiligung. So wurden in Folge der Perspektivenwerkstatt Standards für formelle und informelle Beteiligungsverfahren erarbeitet, z.B. für die Gestaltung von Materialien und Moderation. Weiterhin wurde positiv bewertet, dass das Areal und begleitende Probleme wie die Trennung der Innenstadt von umliegenden Quartieren durch Infrastrukturtrassen oder die Entwicklung der nördlichen Essener Innenstadt stärker in die öffentliche Diskussion kamen und verschiedene Akteure zusammengebracht wurden. Die überwiegend positive Bewertung der Perspektivenwerkstatt ›Berliner Platz‹ ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie rückblickend einen Referenzpunkt bietet, der für eine breitere Entwicklung steht (Bürgerbegehren, politischer Machtwechsel).

Die Frage, ob die Perspektivenwerkstatt die Bürgerinnen und Bürger sowie die beteiligten Akteure längerfristig zur Beteiligung an Stadtentwicklungsprozessen ermutigt oder zu Frustration geführt habe, wurde uneinheitlich beantwortet. Eine kurzfristige Ermutigung ist demnach mittelfristig einer Gleichgültigkeit oder Frustration gewichen. Dies ist jedoch weniger auf die Perspektivenwerkstatt selbst als auf den Umgang mit ihren Ergebnissen in den Jahren bis 2003 zurückzuführen, als ein Einkaufszentrum auf dem Areal projektiert wurde (s. Abb. 2, S. 5). Eine deutliche Mehrheit gab an, erneut an einer Perspektivenwerkstatt teilzunehmen bzw. das Verfahren grundsätzlich weiterzuempfehlen.

Zehn von zwölf Befragten gaben an, der Mitteleinsatz von 300.000 DM habe sich langfristig gelohnt. Auf diese Höhe wurden die Kosten im Jahr 1999 geschätzt. Die realen

Kosten waren jedoch deutlich höher, wie sich erst nach der Befragung der Akteure herausstellte: Im Jahr 2002 wurden sie mit 500.000 DM angegeben. Dieser Betrag wurde auch aus der Städtebauförderung des Landes bewilligt, jedoch betrug die Gesamtkosten inklusive der Arbeit von Unterstützerkreis und Fokusgruppen in den Folgejahren im Jahr 2007 gut 400.000 EUR (und somit gut 2,5 mal so viel wie ursprünglich angenommen!); davon wurden knapp 150.000 EUR durch die Stadt Essen getragen (97 % der ursprünglich angenommenen Gesamtkosten!) (MAIKÄM-PER 2011: 90). In Zeiten leerer öffentlicher Kassen fällt diese Steigerung auf den ersten Blick erheblich ins Gewicht bei der Frage nach der Effizienz der eingesetzten Mittel. Andererseits ist der Kostenfaktor marginal im Verhältnis zu den insgesamt eingesetzten 32 Mio. EUR öffentlichen und 500 Mio. EUR privaten Mitteln<sup>5</sup>.

Insgesamt, so gab eine deutliche Mehrheit der Befragten an, überwiegen die positiven Effekte der Perspektivenwerkstatt die negativen. Wie ambivalent diese zusammenfassende Aussage ist, wurde aufgezeigt.

#### **Grenzen und Probleme des Beteiligungsinstruments Perspektivenwerkstatt**

Eine Stärke der Perspektivenwerkstatt ist gleichzeitig eine systemische Schwäche: Die bildhafte Visualisierung der Ergebnisse bekräftigt das Gefühl der Beteiligten, ein gemeinsames Ergebnis geschaffen zu haben. In der Folge müssen sich weitere Entwicklungen jedoch an diesem konkreten Bild messen lassen<sup>6</sup>. Zu beachten ist dabei die Einflussmöglichkeit der verantwortlichen Akteure: Während Investoren in privat finanzierten Perspektivenwerkstätten sicherstellen können, dass – oder besser: inwieweit – eine dort projektierte Entwicklung auch verwirklicht werden kann, sind Kommunen zur Umsetzung der Vision stets auf weitere Akteure angewiesen<sup>7</sup>. Aus Sicht eines befragten Akteurs hat die Visualisierung im Essener Fall durch ihre zeichnerische Art und Detailgenauigkeit sogar Investoren abgeschreckt. Ein Ausweg könnte – in Anlehnung an das Wort Perspektiven – die bildhafte Darstellung mehrerer Szenarien für die Zukunft sein.

Das Ziel der Perspektivenwerkstatt, eine Vision zu schaffen, mit der sich alle Beteiligten identifizieren können (bzw. das Ziel, eine Win-Win-Situation zu erzeugen), schränkt

das Ergebnis ein: Denkbare Entwicklungsvarianten werden implizit von vorneherein ausgeschlossen. Konfliktfreie Elemente (gegen die niemand etwas einzuwenden hat) wie eine »wechselnde Skulpturenausstellungen im Grünbereich« (STADT ESSEN 1999: 34) werden hingegen befördert – unabhängig von ihrer Finanzierbarkeit und Zielhaftigkeit. Der Event-Charakter einer Perspektivenwerkstatt steht zudem dem Idealbild einer kontinuierlichen Beteiligung entgegen.

#### **Voraussetzungen für einen langfristig erfolgreichen Beteiligungsprozess**

Auf Basis der vorliegenden Untersuchung können folgende Grundvoraussetzungen für einen langfristig erfolgreichen Beteiligungsprozess benannt werden:

- Die Einbettung in eine lokale Beteiligungskultur
- Governance-Erfahrung und die Fähigkeit zur Auswahl geeigneter Beteiligungsverfahren,
- Verfahrensbezogene Expertise zur Durchführung, bei komplexen Projekten in der Regel durch Hinzuziehen externer Experten, sowie
- Die Begleitung des weiteren Prozessverlaufs durch Überprüfung und Kommunikation der Ergebnisverwendung.

Zum zweiten Punkt ist anzumerken, dass die Auswahl eines geeigneten Verfahrens für (kommunale) Verantwortliche insofern problematisch ist, als dass bisher kaum unabhängige und systematische Langzeitbetrachtungen von Beteiligungsverfahren vorliegen. Die Fokussierung einzelner Anbieter auf ein bestimmtes Beteiligungsverfahren führt einerseits zu einer Professionalisierung im Verfahrensablauf; andererseits wird jedoch eine unvoreingenommene Beurteilung der Eignung des Verfahrens für den konkreten Anlass erschwert, da Interessenskonflikte entstehen. Unabhängige Wirkungsanalysen können und sollen praktische Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren nicht ersetzen; sie sind aber in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zur Verfahrensauswahl zu leisten.

Am untersuchten Fallbeispiel wurde deutlich, dass der Übergang von einem kooperativen Planungsverfahren zu anderen Beteiligungsformen wie dem Dialog mit der Öffentlichkeit oder deren Information einen kritischen Punkt im Prozessverlauf darstellt, der bereits im Vorfeld mitbedacht werden muss. Der Einfluss von Störfaktoren wie der

Nichteinbindung bedeutender Akteure sowie externer, nicht beeinflussbarer Risiken wird zudem leicht unterschätzt. Die ›Wirkung der Nichtmitwirkung‹ auf das jeweilige Stadtentwicklungsprojekt ist dabei mitunter bedeutender als die ›Wirkung der Mitwirkung‹. Um dem entgegenzutreten ist ein vorausschauendes und langfristig angelegtes Prozessmanagement ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Schließlich gilt es, die Einflussmöglichkeiten der verantwortlichen Akteure auf den Planungsprozess bereits während des Beteiligungsverfahrens deutlich zu machen. So kann die Umsetzbarkeit der Ergebnisse erhöht und spätere Frustration bei Prozessbeteiligten vermieden werden.

Neben den Fragen unter welchen Umständen und in welcher Form eine Mitwirkung der Öffentlichkeit sinnvoll ist, sollte die Frage nach dem warum stärker in den Vordergrund der Diskussion rücken. Dabei sind die unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Akteure auf den Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Der Fokus der Stadtplanung auf einzelne Beteiligungsverfahren und die vorwiegend im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften angestrebte Etablierung einer Beteiligungskultur und der Förderung eines Demokratieverständnisses sollten stärker vernetzt diskutiert werden.

### **Anregungen für Wirkungsanalysen von Beteiligungsverfahren**

Folgende Anregungen können auf Basis der durchgeführten Evaluation für weitere Wirkungsanalysen gegeben werden:

#### **Die Evaluation eines Beteiligungsverfahrens sollte selbst partizipativ sein.**

Die Evaluation eines Beteiligungsverfahrens sollte grundsätzlich ebenfalls partizipativ gestaltet sein (FORSS 2005: 66-67), insbesondere, um eine Nichtakzeptanz von Kriterien bei den Prozessbeteiligten zu vermeiden (MEYER 2010: 253). Ist der Zweck einer Evaluation nicht eine verbesserte Programmsteuerung sondern ein Beitrag zur gesellschaftlichen Aufklärung, ist die Evaluation durch externe Personen vorzunehmen (vgl. STOCKMANN 2010b: 17-19).

#### **Der Zeitpunkt einer Ex-post-Analyse eines Beteiligungsverfahrens hat einen massiven Einfluss auf das Bewertungsergebnis – bis hin zu konträren Aussagen der befragten Akteure.**

Im Rahmen der geführten Interviews wurde deutlich, dass die Ergebnisse der Bewertung der Perspektivenwerkstatt zu einem früheren Zeitpunkt deutlich anders ausgefallen wären. Während in der Euphoriephase im Jahr danach eine Auswertung sehr positiv verlaufen wäre, wäre zum Zeitpunkt des Schocks 2003 eine negative Bewertung erfolgt. Dies unterstreicht die Forderung nach einer mehrjährig wiederkehrenden Evaluation komplexer Verfahren (WATES 1996: 78).

#### **Multilaterale Kommunikation wirkt nachhaltig auf den Planungsprozess, auch und gerade indirekt. Nicht alle Einflüsse sind jedoch mess- oder nachweisbar.**

Im Rahmen der Untersuchung der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ konnte gezeigt werden, dass der dem letztlich verwirklichten Bebauungsplan zugrundeliegende Entwurf ohne Rückgriff auf die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt erstellt wurde (MAIKÄMPER 2011: 86). Gleichzeitig lassen die hohe Übereinstimmung mehrerer Gestaltungsmerkmale sowie die überwiegende Zufriedenheit der befragten Akteure darauf schließen, dass ein indirekter Einfluss gegeben war – wenngleich dieser kaum quantifiziert werden kann. Dieses methodische Problem ist bei Wirkungsanalysen zu berücksichtigen. Je stärker die Einbettung eines Beteiligungsverfahrens in eine Beteiligungskultur gelingt, desto geringer wird die Wirkung des einzelnen Verfahrens überprüfbar sein.

### **Epilog**

Wer heute die im Rahmen der Perspektivenwerkstatt 1999 gezeichnete Vision der Entwicklung des Quartiers neben die verwirklichten Pläne hält, wird große Ähnlichkeiten feststellen. Stadtentwicklung ist ein komplexer Prozess. Wir werden uns damit abfinden müssen, dass wir nicht sämtliche Zusammenhänge werden messen oder bewerten können. Den Verlauf von Beteiligungsverfahren und deren Wirkungen zu untersuchen – sei es prozessbegleitend oder rückwirkend – ist dennoch ein lohnendes Unterfangen.

## Dank

Der Prozessverlauf seit der Perspektivenwerkstatt im Jahr 1999 wurde vom Verfasser im Jahr 2011 in seiner an der BTU Cottbus eingereichten Diplomarbeit mit dem Titel ›Evaluation der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz‹ rekonstruiert und evaluiert. Der vorliegende Beitrag beruht im Wesentlichen auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen. Betreut wurde die Arbeit von Prof. Dr.-Ing. Silke Weidner und Prof. Dr. phil. nat. Riklef Rambow. Ihnen sei an dieser Stelle noch einmal gedankt, ebenso wie den am Prozess beteiligten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die durch ihre umfangreiche Mitwirkung die vorliegende Untersuchung erst ermöglicht haben.

## Anmerkungen

- 1 Im entsprechenden Abschnitt der deutschen Ausgabe (ZADOW 1997: 83-89) findet sich bemerkenswerterweise kein solcher Hinweis.
- 2 Es konnte weder ein entsprechendes Dokument gefunden werden, noch war der veranstaltenden Organisation der Perspektivenwerkstätten in den USA (American Institute of Architects, AIA) und in Deutschland (Andreas von Zadow) eine solche Evaluation bekannt.
- 3 Laut der Ergebnisdokumentation war auch im Essener Fall eine „kontinuierliche Erfolgskontrolle“ vorgesehen (STADT ESSEN 1999: 121), die jedoch nicht erfolgte.
- 4 Die Darstellung der Hintergründe kann hier nur stark gekürzt erfolgen. Der Volltext der zugrundeliegenden Untersuchung wird vom Verfasser auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt.
- 5 Angaben der Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel (<http://www.gruene-mitte-essen.de/investieren/projektdateien/>; Abruf: 14. Mai 2013)
- 6 Die Visualisierung während der Werkstattphase zur Findung einer gemeinsamen Sprache ist hier nicht gemeint. Diese wird als sinnvoll erachtet.
- 7 Zur Beteiligung von Investoren ist anzumerken, dass projektentwicklungsbezogener Sachverstand während der Werkstatt als sinnvoll erachtet wird, dabei jedoch Partikularinteressen vermieden werden sollten.

## Literatur

- BISCHOFF, A., SELLE, K., SINNING, H. (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund.
- DV (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.) (2013): Bürgerbeteiligung 2.0. Anforderungen an gute und zeitgemäße Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungs- und Infrastruktur-

planung. Thesenpapier der Arbeitsgruppe Städtebau/Raumordnung. URL: <[http://www.deutscher-verband.org/cms/fileadmin/medias/Positionspapiere/Thesenpapier\\_Buergerbeteiligung\\_2\\_0\\_final.pdf](http://www.deutscher-verband.org/cms/fileadmin/medias/Positionspapiere/Thesenpapier_Buergerbeteiligung_2_0_final.pdf)> (Abruf: 14.05.2013)

EWG (Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH) (2013): Großer Erfolg für das Universitätsviertel - grüne mitte Essen: Gewinner des immobilienmanager.AWARD 2013. Pressemitteilung vom 1. März 2013. URL: <[http://www.gruene-mitte-essen.de/fileadmin/user\\_upload/Aktuelles/Universitaetsviertel-gruene\\_mitte\\_Essen\\_gewinnt\\_immobilienmanager.AWARD\\_2013.pdf](http://www.gruene-mitte-essen.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/Universitaetsviertel-gruene_mitte_Essen_gewinnt_immobilienmanager.AWARD_2013.pdf)> (Abruf: 20.05.2013)

FREWER, L. J., ROWE, G. (2005): Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.): Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. S.85-108

FORSS, K. (2005): An Evaluation Framework for Information, Consultation and Public Participation. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.): Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. S. 41-84

GEIßEL, B. (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 29-48

KUBICEK, H., LIPPA, B. (2011): Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus? In: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Nr. 4/2011. Berlin. S. 207-210

KÜHN, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 39-46

LINDER, W., VATTER, A. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Bauverlag GmbH. Wiesbaden. S. 181-188

MAIKÄMPER, M. (2011): Evaluation der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz. Diplomarbeit (unveröffentlicht)

MEYER, W. (2010): Evaluationsumfeld. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 235-259

NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG (2013): ›Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung‹ im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. 2. Entwurf. URL: <[http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualit%C3%A4tskriterien/nwbb\\_qualitaetskriterien\\_stand\\_februar2013.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualit%C3%A4tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf)> (Abruf: 14.05.2013)

- STADT ESSEN (1999): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Essen
- STOCKMANN, R. (2010a): Wissenschaftsbasierte Evaluation. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 55-100
- STOCKMANN, R. (2010b): Rolle der Evaluation in der Gesellschaft. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 15-53
- VETTER, A. (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 9-27
- VETTER, A. (2012): Kommunen im Stress – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung?. In: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Nr. 4/2012. Berlin. S. 170-174
- WATES, N. (1996): Action Planning. How to use planning weekends and urban design action teams to improve your environment. The Prince of Wales's Institute of Architecture. London
- ZADOW, A. VON (1997): Perspektivenwerkstatt. Hintergründe und Handhabung des »Community Planning Weekend«. Neufassung des Handbuches Action Planning von Nick Wates. Berlin
- ZADOW, A. VON (2003): Perspektivenwerkstatt. Baustein zur interaktiven Stadtentwicklung (Community Planning). In: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen »3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung«. Nr. 4 – 12/2003. Bonn. S. 17-19



## Online-Tools zur Generierung handlungsrelevanten Wissens in der Stadtentwicklung – partizipatorische Verfahren und Verwaltungsalltag



Im Zeitalter des *Digital Citizen* und der *eDemocracy* stellt es eine besondere Herausforderung für die städtischen Verwaltungen dar, ihre Handlungen gegenüber der städtischen Bevölkerung zu legitimieren und Planungsprozesse transparent zu gestalten. Unlängst beschäftigen sich Dienstleister wie *nexus*, *wer-denkt-was*, *eOpinio* oder *ZebraLog* mit der Vielfalt der technischen Partizipationsmöglichkeiten, die das Web 2.0 städtischen Verwaltungen offeriert. Den partizipatorischen Verfahren scheinen durch die Technik des Webs 2.0 keine Grenzen gesetzt, doch welchen Einfluss haben neue Verfahren der Bürgerbeteiligung tatsächlich auf den Alltag der städtischen Verwaltungen und wie kommt der Einfluss der Partizipationsverfahren in Planungsprozessen zur Geltung? Wie wird dabei durch Partizipationsmaßnahmen handlungsrelevantes Wissen generiert?

Durch die E-Government-Initiative *BundOnline 2005*,<sup>1</sup> hat die Bundesregierung der Notwendigkeit Rechnung getragen, Serviceleistungen der Bundesbehörden weitestmöglich im Internet bereitzustellen und diese entsprechend weiterzuentwickeln. Die kommunale Ebene mit den städtischen Verwaltungen hingegen wurde erst 2009 nach der Ministererklärung der Minister für E-Government der Europäischen Union mit der *Nationalen E-Government Strategie* (NEGS), die wiederum am 24. September 2010 beschlossen wurde, strategisch berücksichtigt.<sup>2</sup>

Diesen Fragestellungen zum Einfluss partizipatorischer Verfahren auf die Stadtentwicklung wird im Folgenden anhand zweier

Fallstudien zu den Städten München und Frankfurt am Main nachgegangen.

Die Analyse erfolgt im Rahmen eines laufenden Dissertationsprojektes »Online-Tools zur Generierung handlungsrelevanten Wissens in der Stadtentwicklung – partizipatorische Verfahren und Verwaltungsalltag« im Rahmen des DFG-Vorhabens »Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel«, im Teilprojekt »Verwaltungsalltag«. Dabei stehen Online-Tools, die städtische Partizipationsprozesse bezüglich der klimapolitischen Maßnahmen der beiden Untersuchungsstädte München und Frankfurt am Main ermöglichen sowie deren

**Meike Weber**, seit 2011  
Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin der  
interdisziplinären  
Studienschwerpunkte  
der TU-Darmstadt sowie  
der DFG-Forschergruppe  
»Lokale Generierung  
handlungsrelevanten Wissens  
am Beispiel lokaler Strategien  
und Maßnahmen gegen  
den Klimawandel« (seit  
Februar 2012) Teilprojekt  
»Verwaltungsalltag« für Prof.  
Dr. Karsten Zimmermann ( *Europäische Raumplanung / TU-Dortmund*).

Einfluss auf den Alltag und die Wissensgenerierung der jeweiligen Umwelt- und Planungsverwaltungen im Vordergrund. Dabei wird analysiert, wie Wissen durch städtische Partizipationsmaßnahmen generiert wird, welchen Einfluss das generierte Wissen auf die vorhandenen *Wissensordnungen* der Akteure der städtischen Verwaltung hat, sprich von welchen Akteuren das Wissen letztlich für die Stadtverwaltung als verantwortlichen Wissenskonstrukteur handlungsrelevant wird.

### Hintergründe

Da Klimapolitik in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin für Kommunen eine freiwillige Aufgabe ist, könnte in Anbetracht der angespannten finanziellen Haushaltssituation deutscher Städte angenommen werden, dass sich Kommunen ihrer Verantwortung in der Klimapolitik nicht stellen, die »freiwillige« Leistung der Klimapolitik zunehmend vernachlässigten und Partizipationsoptionen gänzlich außer Acht ließen. Hinzu kommt, dass schätzungsweise die wenigsten gewählten städtischen Mandatsträger und/oder städtischen Verwaltungsmitarbeiter *Digital Natives* sind, sich also entsprechende Kompetenzen mit Online-Tools erst erarbeiten müssen und dementsprechend den Umgang mit neuen Medien möglicherweise als Barriere für ihren Arbeitsalltag empfinden.

Anhand vorläufiger Ergebnisse zweier Fallstudien der beiden Untersuchungsstädte lässt sich indes das Gegenteil dieser These aufzeigen.

In München wird das Projekt »München mitdenken« des prozessualen Stadtentwicklungskonzeptes »Perspektive München« untersucht. Im Falle der Stadt Frankfurt am Main wurde das Projekt »Speichen und Strahlen«, ein Plan zur Anbindung des *GrünGürtels*<sup>5</sup> an Stadt und Region, ausgewählt. Als Methoden werden dabei auf eine Netzwerkanalyse einerseits und die qualitative Policy-Analyse andererseits zurückgegriffen und durch teilnehmende Beobachtung, Experten- und Akteursinterviews und Dokumentenanalyse umgesetzt. Den theoretischen Rahmen setzen lerntheoretische Ansätze innerhalb der Policy-Forschung sowie eine angepasste Version von *Wissensordnungen* und Epistemologien in Anlehnung an JASANOFF 2005 und STRASSHEIM 2011 durch Karsten ZIMMERMANN (2013).

Jasanoff spricht im Zusammenhang der öffentlichen Wissensproduktion von *Civic Epistemologies* (JASANOFF 2005: 247-271).

»Science and technology take hold of the public imagination in different ways across political cultures - refracted by the culturally specific knowledge-ways that I term civic epistemologies.« (Jasanoff 2005: 255).

Um die *Wissensordnungen*<sup>4</sup> spezifischer zu charakterisieren, baute Zimmermann bei der Vergleichsheuristik von JASANOFF (2005: 259) den Aspekt der Partizipation aus (ZIMMERMANN: 17). Zuvor bestand die Vergleichsheuristik JASANOFFS vornehmlich aus den Kategorien: Politikstil, Akzeptanzgewinnung/Rechtfertigung, Demonstrationspraktiken, Objektivierung/epistemische Generalisierung, Expertise/Experten sowie Transparenz.

Zwar liegen mittlerweile vielfältige Untersuchungen zum Beispiel zu e-government und Partizipation durch Social-Media für die städtische Ebene/Akteure vor (ATLEE 2003, BIELER 2007, BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN 2010, BAOFU 2009, BRABHAM 2009, DOPFER et al. 2005, ESTBROOK et al. 2007, DUNLEAVY 2002, GILBERT et al. 2004, LATHROP et al. 2010, NABATCHI et al. 2010), doch sind Ergebnisse zu neuen Online-Tools als Form der Partizipation und der Generierung von handlungsrelevantem Wissen bei der Stadtentwicklung und die Folgen neuer partizipatorischer Verfahren im Internet auf den Verwaltungsalltag kaum beleuchtet oder veraltet (BRÄUER 2005, BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN 2004, FRIES 2006, WIENHÖFER et al. 2002).

Zunächst werden explorative Zwischenergebnisse zur jeweiligen lokalen Partizipationskultur sowie zum Wissensmarkt der beiden Städte präsentiert, um beurteilen zu können, welche Stellung Online-Tools zwischenzeitlich bei der Stadtentwicklung haben, wenn es um die Generierung von handlungsrelevantem Wissen geht.

Aufgrund der langen Tradition der zu untersuchenden klimapolitischen Maßnahmen können die Unterschiede und die Grenzen der Steuerung zwischen klassischen »Offline«-Beteiligungsformen und Online-Tools für Bürgerbeteiligung seitens der städtischen Verwaltung nach der Auswertung aufgezeigt werden. Zum anderen soll anhand der de facto implementierten Maßnahmen empirisch nachgezeichnet werden, welche Wissensquelle handlungsrelevant geworden ist.

## Fallstudie München

Die Landeshauptstadt München beschäftigte sich bereits früh mit der eigenen Energiepolitik, die durch die lang bestehende rot-grüne Regierungskoalition seit 1990 vorangetrieben wurde. Die Münchner Gemeindeordnung ist der Süddeutschen Ratsverfassung zuzuordnen, die eine einflussreiche Stellung des Oberbürgermeisters vorsieht. Dem steht eine dezentrale Governance-Struktur der Stadtverwaltung Münchens gegenüber (BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 1995: 21-25; <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kulturreferat/Wir-ueberuns/organigramm.html>, letzter Zugriff: 21. Mai 2013).

In den frühen 1980er Jahren wurde die Münchener Energiekommission ins Leben gerufen. Diese setzte sich aus Vertretern des Referates für Gesundheit und Umwelt, des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, des Baureferates, der Stadtkämmerei, der Fraktionen des Stadtrates, der Technischen Universität München und dem Öko-Institut Freiburg zusammen (KERN et al. 2005:69). Ihre Aufgabe bestand darin, langfristige energiepolitische Konzepte zu entwickeln und die beratende Funktion als *Wissensanbieter* bei den Beschlussvorlagen für den Stadtrat als verantwortlichen *Wissensempfänger* zu übernehmen, bevor dieser als *Wissensmonteur* – nach jetzigem Arbeitsstand des Dissertationsprojektes wurden Definitionen erarbeitet, die den lokalen Wissensakteuren innerhalb der Klimapolitik Rollen zuweisen – tätig werden konnte. Zunächst leiteten die Stadtwerke die Energiekommission (ebenda). Sowohl der Name der Kommission als auch die seit den 1980er Jahren durchgeführten Klimamessungen in München indizieren, dass ein thematischer Schwerpunkt in der Münchener Klimapolitik von Anfang an im Bereich der Energie und des Emissionsschutzes lag.<sup>5</sup>

Überdies lässt sich aus der Zusammensetzung der Münchener Energiekommission eine dezentrale Aufgabenverteilung der klimapolitischen Zuständigkeiten der städtischen Referate und eine Ausgewogenheit zwischen externen und internen *Wissensakteuren* innerhalb der Münchener Klimapolitik ableiten, wobei zunächst noch nicht auf Partizipation und *Laienwissen* gesetzt wurde.

Aufgrund der kontinuierlichen und vielfältigen Tätigkeiten der Stadt München im Bereich der Klimapolitik bietet es sich in diesem Fall an, von vier aufeinander folgenden

Zeitabschnitten mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten zu reden, da die Laufzeiten der Programme und Maßnahmen eine langfristige Laufzeit hatten und haben. Mit der Verwendung der vier Zeitabschnitte soll nicht suggeriert werden, dass ein Zeitabschnitt als ein in sich geschlossenes Konstrukt zu verstehen ist, mit einem klar definierten Zeitraum. Außerdem werden ausschließlich richtungsweisende Strategien und Maßnahmen erläutert, die hauptsächlich darüber Auskunft geben, welche *Wissensakteure* dominieren und welche Rolle diese einnehmen. Zudem werden die dazugehörigen Verwaltungsstrukturen aufgezeigt. Daher bietet es sich an, schwerpunktmäßig das Stadtentwicklungskonzept Perspektive München (PM), die Leitlinie Ökologie und das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM) zu behandeln.

Der erste Zeitabschnitt in München lässt sich vom den frühen 1980er Jahren bis in das Jahr 1989 festlegen (»Zeitabschnitt der Konstitution/Konsultation«), wie die Konstitution der Energiekommission zeigt, die vor allem eine beratende Tätigkeit innehatte. Die ersten Aktivitäten der genannten Akteure im Bereich des klimapolitischen Umfeldes und die sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führten zum zweiten Zeitabschnitt 1989 – 1998 (»Zeitabschnitt der aktiven Selbstverpflichtung/Konsequenz«). Durch die Aktivitäten während des ersten »Zeitabschnittes der Konstitution/Konsultation« wechselte die Stadt München die Akteursrolle auf dem klimapolitischen Wissensmarkt Münchens. Trat die Stadt München zuvor zwar als verantwortlicher *Wissensempfänger* in Erscheinung, wurden binnen des ersten »wissensammelnden« Zeitabschnittes der Konstitution/Konsultation keine schwerwiegenden Entscheidungen getroffen, das heißt, man hat auf die Montage von Stadtentwicklungskonzepten, die eine längere Selbstbindung oder größere finanzielle Ausgaben als Konsequenz mit sich geführt hätten verzichtet. Dies erlaubt zwei Rückschlüsse: Zum einen, dass man der Neuheit des Politikfeldes geschuldet, davon absah tiefgreifende klimapolitische Entscheidungen für die Stadtentwicklung zu implementieren und zum anderen, dass die politischen Akteure Münchens auf *Expertenwissen* innerhalb der Expertenkommission und Monitoring setzten, um ihr klimapolitisches Handeln zu legitimieren, ihre eigene Expertise aufzuwerten und zu ergänzen.

Der zweite Zeitabschnitt zeichnete sich vor allem durch den Beschluss »Förderpro-

gramm Energieeinsparung« (FES) aus dem Jahr 1989 aus. Die Landeshauptstadt München schafft seinerzeit einen finanziellen Anreiz unter der Prämisse des Förderns und Forderns. Durch das FES werden die Münchener Bürger bei Energiesparmaßnahmen und beim Umstieg auf erneuerbare Energieträger mit Zuschüssen unterstützt. In das Jahr 1990 fällt der Start der regelmäßigen Berichterstattungen der Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen an den Stadtrat. Der Beitritt zum internationalen Klimabündnis e.V. / *Alianza del Clima* (AdC) von Städten erfolgt am 15. Juli 1992 und impliziert eine Selbstverpflichtung der eigenen städtischen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Außerdem wurden im Zuge des *Lokalen Agenda 21-Prozesses* Beschlussentwürfe erarbeitet, die Veränderungen der Verwaltungsstrukturen beinhalteten (Kern et al 2005: 70). Die Stadtwerke werden in eine GmbH umgewandelt, bleiben aber zu 100 % im Besitz der Kommune. Außerdem wird das Referat Gesundheit mit dem Referat Umwelt zusammengelegt. Der gegenwärtige Leiter des Referats für Gesundheit und Umwelt ist ein berufsmäßiger Stadtrat und seit 1993 Amtsinhaber. Unter seiner Federführung wurde das Ressort Energie in der RGU-Hauptabteilung »Umweltplanung und Umweltvorsorge« ausgebaut und die Leitung der Energiekommission von dem Leiter der Stadtwerke an den dritten Bürgermeister der Stadt München übertragen. Der dritte Bürgermeister der LHM ist zudem Vorsitzender des Umweltausschusses im Stadtparlament und verantwortet die Bereiche Gesundheit, Umweltschutz, Klimaschutz, Finanzen, Bau, Fahrradverkehr, Interkulturelles. Im Umweltausschuss übernimmt als berufsmäßiger Stadtrat und Leiter des RGU Joachim Lorenz die Position des Referenten ein. Trotz mehrfacher Bestrebungen des RGU, die Zuständigkeit für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften zu übernehmen, obliegt diese nach wie vor dem Hochbauamt, das wiederum dem Baureferat zugeordnet ist (Kern et al 2005: 70).

Für diesen Zeitabschnitt, lässt sich feststellen, dass durch die Umwandlung der Stadtwerke in eine GmbH ein weiterer *Wissensakteur* – neben den soeben aufgeführten – auf den Münchener *Wissensmarkt* aktiv wird. Durch den *Agenda 21-Prozess* wird erstmalig verstärkt auf Partizipation und Einbindung von *Laienwissen* gesetzt.

Der anschließende dritte Zeitabschnitt wird von 1998-2008 angesiedelt (»Zeitabschnitt Aufbau und Umsetzung der strategischen Klimaprogrammatik«). Die Beschluss-

fassung der Perspektive München (PM) im Jahre 1998 ist als Grundstein des Verwaltungsrahmens für die Münchener Klimaprogrammatik anzusehen (Landeshauptstadt München 2009: 4). Das Stadtentwicklungskonzept PM ist bezeichnend für die kontinuierliche städtische Politik, da in der Strategie intendiert ist, das Konzept prozessual fortzuschreiben, um auf etwaige Veränderungen seitens der Stadtverwaltung reagieren zu können. Insgesamt ist die PM als Stadtentwicklungskonzept im Prozess zu verstehen, die unter anderem die Leitlinie Ökologie beinhaltet. Das Konzept der PM wird als Ausdruck einer neuen Planungskultur gesehen

(<http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/451976.pdf>. / letzter Zugriff 14. April 2014).

Zunächst sind in der PM sieben thematische Leitlinien enthalten. In den folgenden Jahren wurden weitere thematische Leitlinien entwickelt. Gegenwärtig umfasst die PM 16 thematische Leitlinien inbegriffen der Erweiterung der 10. Leitlinie Ökologie, die wiederum um das Themenfeld Klimaschutz und Klimawandel erweitert wurde. Überdies wurden mittlerweile vier strategische Leitlinien ergänzt (<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen.html> / letzter Zugriff 14. April 2014). Größtenteils wurden und werden die Leitlinien durch Anträge des Münchener Stadtrates initiiert und dann unter dem jeweiligen Fachreferat ausgearbeitet, ressortübergreifend abgestimmt und der Öffentlichkeit zur Debatte gestellt.

In der Leitlinie Ökologie werden folgende Handlungsfelder der Landeshauptstadt München aufgeführt: Energieversorgung, Gebäude, Stadtplanung und Mobilität, Landnutzung und Naturhaushalt sowie Nutzerverhalten, Lebensstile und Gesundheit (Leitlinie Ökologie 2009: 23f.). Als verantwortliche Hauptwissensmonteure fungieren hierfür das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Referat Gesundheit und Umwelt sowie als externer Wissensmonteur das Ingenieur-, Planungs- und Beratungsunternehmen Ernst Basler + Partner.

Der laufende und vierte Zeitabschnitt (»Zeitabschnitt zur Einhaltung der Zielvorgaben, 100% Ökostrom bis zum Jahr 2025«) wird von 2008 – 2025 angesiedelt. Die Landeshauptstadt München hat es sich zum Ziel gemacht, alle städtischen Abnehmer und privaten Haushalte bis zum Jahr 2025 mit 100% Ökostrom zu versorgen; unter anderem durch

Geothermie.<sup>6</sup> Von Seiten der LHM wurde das ambitionierte Ziel artikuliert »erste deutsche Grüne Fernwärmestadt« zu werden.<sup>7</sup>

Der Beschluss, der den laufenden identifizierten Zeitabschnitt einläutet, ist das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM). Im Jahr 2008 tritt die Landeshauptstadt München dem Konvent der Bürgermeister bei. Dieser Beitritt zieht die Verpflichtung nach sich, bis zum Jahr 2012 einen Energieaktionsplan zu erarbeiten. Daraus resultierte das IHKM. Die inhaltliche Begründung des IHKM ist in der Studie des Öko-Instituts Freiburg »Kommunale Strategien zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 50 % am Beispiel der Stadt München« zu suchen.<sup>8</sup> Hierfür wurden drei Entscheidungs- und Arbeitsebenen eingerichtet. Auf der ersten Ebene ist die zentrale Koordinierungsstelle des IHKM angesiedelt, ein Lenkungskreis, der sich aus Vertretern der Leitungsebene der einzelnen Geschäftsbereiche der Stadtverwaltung zusammensetzt und vom 3. Bürgermeister Hep Monatzeder geleitet wird. Die Führung der Geschäfte hat das Referat Gesundheit und Umwelt inne. Die zweite Ebene wird durch eine Projektgruppe gebildet. Diese koordiniert die fachliche Arbeit im operativen Bereich. Die Projektgruppe setzt sich aus entscheidungsbefugten Mitarbeitern der verschiedenen Referate zusammen.

Auf der dritten Ebene arbeiten die sieben Arbeitskreise, die an den sieben Handlungsfeldern orientiert sind. Das Referat für Gesundheit und Umwelt sowie Mitarbeiter der einzelnen Referate werden als steuernde Einheit vorgesehen. Zudem ist auf der dritten Ebene als externer Wissensakteur die Forschungsgesellschaft für Energiewirtschaft mbH (FfE) angesiedelt. Die externe Expertise soll hauptsächlich die im Zuge des IHKM entwickelten Maßnahmen im Bereich der CO<sub>2</sub>-Reduzierungen bewerten. Zum ersten Mal wird die Klimapolitik Münchens hiermit in eine klare Governance-Struktur eingebettet.

Zwischenfazit: Einordnung der Architektur des Münchner Wissensmarktes im Bereich der Klimapolitik

Zusammenfassend lässt sich für die Beispiele der Münchener Klimapolitik konstatieren, dass die Landeshauptstadt nicht als alleiniger *Wissensanbieter* in Erscheinung tritt. Vielmehr sind bei allen drei Beispielen externe *Wissensanbieter* zu identifizieren. Sowohl *Experten* als auch *Laienwissen* wird kontinuierlich in

die Klimapolitik eingebunden, wie die Energiekommission und die partizipatorischen Elemente der PM zeigen. Verwaltungintern soll das RGU klimapolitische Projekte koordinieren, die dezentral verortet sind. Dies hat zur Folge, dass plurale Orte der *Wissensproduktion* existieren.

In der Münchener Klimapolitik sind vor allem zwei *Epistemologien* zu identifizieren. Zum einen eine *evidenzbasierte Epistemologie*, die empirisch-faktische Erhebungen wie das traditionsreiche CO<sub>2</sub>-Monitoring der Stadt umfasst, und die *Epistemologie der Gutachten und der Expertise*.

Inhaltlich fällt bei dieser Epistemologie auf, dass von Anfang an die Priorität der Münchener Klimapolitik auf das Handlungsfeld des Energiesektors gelegt wurde. Indizien hierfür sind unter anderem die Einrichtung der »Energiekommission« sowie der Ausbau des Energiesektors innerhalb des RGU.

Für eine »Epistemologie der Expertise« spricht bereits die anfängliche Energiekommission, die mit externen Wissensakteuren besetzt war. Auf externe Gutachten, wie zum Beispiel vom Öko-Institut Freiburg, wird kontinuierlich zurückgegriffen, um die eigene Klimapolitik zu legitimieren und die verwaltungsinterne Expertise aufzuwerten. In der Münchener Klimapolitik dient das externe Expertenwissen mitunter als externe Legitimationszufuhr und nicht alleinig als Ort der externen Wissensproduktion. Neben den beiden dominanten *Epistemologien* lassen sich aber Kategorien der *Partizipation / Transparenz*, wie zum Beispiel in den *Münchener Klimawerkstätten*<sup>9</sup> sowie Demonstrationspraktiken, wie zum Beispiel in den *Fachforen München*,<sup>10</sup> erkennen.

#### Ausblick

In Kombination mit dem strategischen Stadtentwicklungskonzept PM wurde im Jahr 2012 das Projekt »München mitdenken« gestartet. Somit wurde der Versuch seitens der Stadtverwaltung unternommen, neue Zielgruppen für partizipatorische Maßnahmen bei der Stadtentwicklung zu gewinnen und auf Ressourcen sowie die Expertise von sogenannten »professionellen« Bürgern zurückzugreifen.

Im Rahmen des Dissertationsvorhabens soll dokumentiert werden, welche Kriterien die jeweiligen Stadtverwaltungen für nächste Partizipationsmaßnahmen entwickeln und welche Formen der Beteiligung wieder verworfen werden. Bei der ersten Fallstudie »München mitdenken« wurde die Onlinebe-

teiligung ab Juni 2012 ausgewertet. Hauptbestandteil der Plattform war eine vierwöchige moderierte Online-Diskussion.<sup>11</sup> Ursprünglich war seitens der Politik und Stadtverwaltung angedacht, die zehn besten Ideen des Partizipationsprozesses auszuwählen. Da durch die Plattform aber auch völlig neue Themen aufgeworfen worden sind, haben sich die städtischen Akteure dazu entschieden, die Anzahl der Ideen auf 15 zu erhöhen, die letztendlich handlungsrelevant wurden, da sie sowohl durch die Verwaltung, als auch durch den Stadtrat behandelt worden sind. Zudem erhielten die besten 20 Ideen pro Leitlinie ein schriftliches Feedback durch die Stadtverwaltung.

Von 13.657 einmaligen Besuchern der Website nahmen 670 Teilnehmer an einer Umfrage teil. Tatsächlich hat die Stadtverwaltung durch die Plattform [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) die Perspektive München einer neuen Zielgruppe näher gebracht, da 53% der Umfrage-Teilnehmer das Stadtentwicklungskonzept vorher unbekannt war. Tatsächlich hat die Stadtverwaltung durch die Plattform [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) die Perspektive München einer neuen Zielgruppe näher gebracht, da 53% der Umfrage-Teilnehmer das Stadtentwicklungskonzept vorher unbekannt war.

### **Klimapolitik und Wissensmarkt in Frankfurt am Main<sup>13</sup>**

Die Klimapolitik in Frankfurt am Main hatte ihren Ursprung unter Oberbürgermeister Volker Hauff und ist als rot-grünes Projekt zu werten, das Ende der 1980er Jahre begann. Zur Umsetzung der Frankfurter Klimapolitik wurde als Stabstelle das Energiereferat 1989 / 90 gegründet. In der Stadtverwaltung Frankfurt sind die Dezernate Planen und Bauen (II) und Umwelt und Gesundheit (X) für die städtische Klimapolitik zuständig, denen folgende städtische Verwaltungseinheiten unterstehen: Stadtplanungsamt, Hochbauamt, Energiereferat, Umweltamt sowie das Grünflächenamt.

Als Meilensteine der Frankfurter Klimapolitik sind anzuführen: 1986 die Gründung des Energiebüros im Hochbauamt sowie 1989/90 die Gründung des Energiereferats; seit 2007 wurde eine Koordinierungsrunde Klimaangepasstung (Umweltamt) eingeführt, die die amtsübergreifende Zusammenarbeit koordinieren soll. Bezüglich der Maßnahmen sind die Klimaoffensive 1991, 1997 die Klimaschutzkonvention, der Passivhausbeschluss

(2006) sowie 2008 das Klimaschutzkonzept hervorzuheben. Letzteres wurde vom Institut für Energie – und Umweltforschung Heidelberg GmbH (IFEU) und dem Energiereferat erarbeitet. Aus der jüngsten Zeit müssen die Frankfurter Anpassungsstrategie 2012 und der Masterplan Klimaschutz 2012 -2013 genannt werden.

Auch in Frankfurt wird mit externen Experten zusammengearbeitet, jedoch nicht in dem Umfang wie es die Stadt München tut. Die Stadt Frankfurt hat ihren Schwerpunkt auf Beratung im Bereich der Klimapolitik gelegt. Für Frankfurt lassen sich drei wesentliche *Epistemologien* ausmachen:

1) »Epistemologie der institutionalisierten Kompetenz und Glaubwürdigkeit«: Hierbei wird der Klimawandel als Tatsache angesehen und ist Bestandteil eines globalen und zugänglichen Wissens. Als Wissensquelle dienen die Ergebnisse des IPCC oder des PIK an die vor Ort angeknüpft werden kann.

2) »Epistemologie der Modellierung und Simulation der Klima- und Wetterveränderungen«

In Kooperation zwischen Umweltamt und dem Deutschen Wetterdienst in Offenbach wurde ein kleinräumiges Klimamodell programmiert, mit dem Hitzeinseln und Extremereignisse (Überschwemmungen, Trockenphasen) berechnet werden.

3) Die dritte Epistemologie zielt auf empirische Beobachtungen der Veränderungen der Flora und Fauna und die Zählung der steigenden Zahl von Tropennächten (unterstützt durch das Senckenberg-Institut für Biodiversität).

Alle drei hauptsächlich vorzufindenden *Epistemologien* in Frankfurt gehen aus Kooperationen mit externen wissenschaftlichen Wissensakteuren hervor. In Sachen Partizipation im Bereich der Klimapolitik setzte die Stadt Frankfurt ihren Schwerpunkt auf eine Informationsdienstleistung gegenüber der Stadtgesellschaft. Das Projekt Speichen und Strahlen steht hingegen in der Partizipationskultur des Frankfurter GrünGürtels. Dies ändert sich erstmals durch das Projekt »Speichen und Strahlen«. Die Vorplanung des Projektes wurde durch das Büro Friedrich von Borries im Auftrag der Projektgruppe GrünGürtel konzipiert. Städtische Akteure waren aus folgenden Ämtern in den Prozess involviert:

Umweltamt, Grünflächenamt sowie Stadtplanungsamt.

Auch hier wurde durch die Online-Bürgerbeteiligung am Strahlen-Speichen Plan, handlungsrelevantes Wissen generiert, da konkrete Ideen in die Stadtentwicklung übernommen werden. Jedoch liegen die genauen Zahlen im Moment noch nicht vor, da die Evaluierung des Projektes zurzeit läuft.

Um letztlich aufzeigen zu können wie die Stellung von neuen Online-Tools als Form der Partizipation und der Generierung von handlungsrelevantem Wissen bei der Stadtentwicklung zu werten ist, müssen von der Autorin in den nächsten Monaten noch Experteninterviews geführt werden. In Frankfurt wird zudem während des Evaluations-

prozesses innerhalb des Umweltamtes eine teilnehmende Beobachtung angestrebt. Erst dann kann beurteilt werden, welche Formen der Beteiligung sich etablieren und welche wiederum verworfen werden.

### Ausblick

Neben der Frage, welche Formen der Online-Beteiligung nach diesen beiden Fallstudien in den jeweiligen Städten wieder verworfen oder etabliert werden, gilt es besonders zu untersuchen, inwiefern die oben skizzierte jeweilige Partizipationskultur in den beiden Städten für die Generierung von handlungsrelevantem Wissen durch Online-Tools für die Stadtentwicklung prägend ist.

### Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu: [http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684794/DE/Presse/PM/PresseArchiv/2006/20060308\\_abschlussbericht\\_f\\_C3\\_BCr\\_die\\_egovernment\\_initiative\\_bundonline\\_2005.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684794/DE/Presse/PM/PresseArchiv/2006/20060308_abschlussbericht_f_C3_BCr_die_egovernment_initiative_bundonline_2005.html) / letzter Zugriff am 28. Mai 2013.
- 2 Siehe hierzu: [http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html) / letzter Zugriff am 28. Mai 2013.
- 3 Siehe hierzu: <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3066> / letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- 4 Die Überlegungen der DFG –Forschergruppe über Mechanismen der Reproduktion und Veränderung von Wissensordnungen sind momentan noch in der Genese. In einer wissenssoziologischen Konzeption, werden durch Wissensordnungen Hierarchien und Verfahren festgelegt, wie Gesellschaften ihr Wissen bestimmen (Huber: 2007: 797).
- 5 Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Bründl, W. u.a. (1987) STADTKLIMA BAYERN – Abschlußbericht zum Teilprogramm „Klimamessungen in München“ Materialien, Nr. 43.
- 6 <http://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/ausbauoffensive-erneuerbare-energien.html> / letzter Zugriff 14. April 2014.
- 7 Siehe hierzu: <http://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/vision-fernwarne.html> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- 8 [http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Klimaschutz\\_und\\_Energie/Klimaschutzstrategie/IHKM.html#Klimaschutzbericht](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Klimaschutz_und_Energie/Klimaschutzstrategie/IHKM.html#Klimaschutzbericht) / letzter Zugriff: 03. April 2014.
- 9 [http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/?page\\_id=1830](http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/?page_id=1830) / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- 10 <http://www.netzwerk-gemeinsinn.net/content/view/580/46> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- 11 Die Informationen der Textpassage wurden aus dem Auswertungsbericht von [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) entnommen. Siehe hierzu: [http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht\\_Online\\_Dialog\\_Muenchen\\_Mitdenken.pdf](http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht_Online_Dialog_Muenchen_Mitdenken.pdf) / letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- 12 Siehe hierzu: [http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht\\_Online\\_Dialog\\_Muenchen\\_Mitdenken.pdf](http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht_Online_Dialog_Muenchen_Mitdenken.pdf) / S. 82 letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- 13 Die Informationen zur Frankfurter Klimapolitik, basieren auf der Arbeit des Forschungsprojektes: Zimmermann, Karsten: Fortzuschreibender Bericht TP Verwaltungsalltag / Frankfurt. Stand: 08. Februar 2013 (unveröffentlicht).
- 14 Weitere Informationen siehe hierzu: <https://www.eopinio.de/beteiligung/stadt/36/karte/1/seite/48/> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.  
[http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2805&ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=9069899](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2805&ffmpar[_id_inhalt]=9069899) / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.

## Bibliographie

- Atlee, T. (2003) Designing Multi-Process Public Participation Programs – What do we need to know to design multi-process public participation program: <http://www.co-intelligence.org/DD-MultiProcessPgms.html> / letzter Zugriff 04.06.2013.
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Bründl, W. u.a. (1987) STADTKLIMA BAYERN – Abschlußbericht zum Teilprogramm »Klimamessungen in München« Materialien, Nr. 43.
- Baofu, P. (2009): The Future of Post-Human Urban Planning: A Preface to a New Theory of Density, Void, and Sustainability. Cambridge Scholars Publishing.
- Bieler, Frank u.a. (2007): e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze. Berlin Schmidt (Erich).
- Bräuer, Marco u.a. (2005): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005 – Zweites Website-Ranking der Initiative e-Participation. [http://www.initiative-e-participation.de/Studie\\_eParticipation2005.pdf](http://www.initiative-e-participation.de/Studie_eParticipation2005.pdf) / letzter Zugriff 04.06.2013.
- Brabham, D.C. (2009): Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects, *Planning Theory* 8, 242-262.
- Bundesministerium des Inneren (2010): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung. Vernetzt und transparent Verwaltung innovativ. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung Berlin.
- Dopfer u.a. (2005): Handbuch für internetgestützte Bürgerbeteiligung Ergebnisse und Anregungen aus dem Praxiseinsatz der electronic-Public-Participation-Plattform (ePP-Plattform. SOFIA Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Sofia-Studien Nr. 05,3) Darmstadt.
- Dunleavy, P. (2002): Better Public services through e-government. London National Audit Office Press.
- Estabrook, L. u.a. (2007): Information searches that solve problems: How people use the internet, libraries, and government agencies when they need help. [http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2007/Pew\\_UI\\_LibrariesReport.pdf.pdf](http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2007/Pew_UI_LibrariesReport.pdf.pdf) / letzter Zugriff 04.06.2013.
- Fries, Sven (2006): Evaluation integrierter Stadtteilentwicklungsplanung am Beispiel des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms »Soziale Stadt«. Stuttgart.
- Gilbert, David u.a. (2004): Barriers and benefits in the adoption of e-government. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=868029> / letzter Zugriff 04.06.2013.
- Guimarães, Carolina (2011): Social Media: A new tool for public organizations. Darmstadt Master Thesis Faculty of Architecture Darmstadt University of Technology.
- Hubert, Martin (2007): Einleitung Wissensordnung, Reihe: Erfahrung - Wissen - Imagination; 15, herausgegeben von Rainer Schützeichel.
- Jasanoff, Sheila (2005): Designs on Nature. New Jersey Princeton University Press.
- Kern, Kristine/Niederhafner, Stefan/Rechlin, Sandra/Wagner, Jost, (2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. Discussion Paper SPS IV 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Landeshauptstadt München, 2009: Perspektive München. Leitlinie Ökologie – Klimawandel und Klimaschutz (Entwurf). Online verfügbar unter: [http://www.gemeinsam-fuer-das-klima.de/wp-content/uploads/2010/01/20091219\\_bereinigterBericht.pdf](http://www.gemeinsam-fuer-das-klima.de/wp-content/uploads/2010/01/20091219_bereinigterBericht.pdf) / letzter Zugriff: 07. April 2014.
- Lathrop, Daniel u.a. (2010): Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol: O'Reilly Media.
- Nabatchi, Tina u.a. (2010): Participation 2.0: Using Internet and Social Media to Promote Distributed Democracy and Create Digital Neighborhoods. In J.H. Svava u.a. (Eds.), *The Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building*. Arizona State University.
- Strassheim, Holger (2011): Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch, Nomos Verlag, Baden-Baden, Reihe: Modernes Regieren. Schriften zu einer neuen Regierungslehre Band 6, herausgegeben von Dietmar Braun, Hubert Heinelt, Frank Nullmeier und Thomas Saretzki.
- Wienhöfer, Elmar u.a. (2002): Bürgerbeteiligung im Internet? Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie. Bürgergutachten (Arbeitsbericht Nr. 207 der TA-Akademie) Stuttgart.
- Zimmermann, Karsten (2013): Epistemologies of Climate Change: how local administration know. (Stand 24.03.2013 / unveröffentlicht) Darmstadt.
- Zimmermann, Karsten (2013): Fortzuschreibender Bericht / Frankfurt (Stand 06.03.2013 / unveröffentlicht) Darmstadt.

## Links

- [http://www.br.de/fernsehen/br-alpha/sendungen/alpha-forum/alpha-forum-city/city\\_gemeinde-gespraech-100.html](http://www.br.de/fernsehen/br-alpha/sendungen/alpha-forum/alpha-forum-city/city_gemeinde-gespraech-100.html) / letzter Zugriff 04. Juni 2013.
- [http://www.energieagentur-oberfranken.de/energie/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23&Itemid=19](http://www.energieagentur-oberfranken.de/energie/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=19) / letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- <https://www.eopinio.de/beteiligung/stadt/36/karte/1/seite/48> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2805&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=9069899](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2805&_ffmpar[_id_inhalt]=9069899) / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3066> / letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- [http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html) / letzter Zugriff am 28. Mai 2013.

- [http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht\\_Online\\_Dialog\\_Muenchen\\_Mitdenken.pdf](http://muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht_Online_Dialog_Muenchen_Mitdenken.pdf) / letzter Zugriff 21. Mai 2013.
- [http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/?page\\_id=1830](http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/?page_id=1830) / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kulturreferat/Wir-ueber-uns/organigramm.html> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- [http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Klimaschutz\\_und\\_Energie/Klimaschutzstrategie/IHKM.html#Klimaschutzberich](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Klimaschutz_und_Energie/Klimaschutzstrategie/IHKM.html#Klimaschutzberich) / letzter Zugriff: 03. April 2014.
- <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen.html> / letzter Zugriff 14. April 2014.
- <http://www.netzwerk-gemeinsinn.net/content/view/580/46> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- <http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/451976.pdf>. / letzter Zugriff 14. April 2014.
- [http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Studien/2011/Netzfassung\\_Vorstudie\\_Wissensgenerierung.pdf](http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Studien/2011/Netzfassung_Vorstudie_Wissensgenerierung.pdf)
- <http://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/vision-fernwaerme.html> / letzter Zugriff: 22. Mai 2013.
- <http://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/ausbauoffensive-erneuerbare-energien.html> / letzter Zugriff 14. April 2014.
- [http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684794/DE/Presse/PM/PresseArchiv/2006/20060308abschlussbericht\\_f\\_C3\\_BCr\\_die\\_egovernment\\_initiative\\_bundonline\\_2005.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684794/DE/Presse/PM/PresseArchiv/2006/20060308abschlussbericht_f_C3_BCr_die_egovernment_initiative_bundonline_2005.html) / letzter Zugriff am 28. Mai 2013.





**Prof. Dr. Herbert Kubicek**  
leitete von 2003 bis  
2011 als Professor für  
Angewandte Informatik das  
gemeinnützige Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen (ifib). Seit seiner  
Pensionierung im September  
2011 arbeitet er dort weiter  
als Senior Researcher  
mit den Schwerpunkten  
Bürgerbeteiligung und  
Freedom of Information/Open  
Data

## Feedback-Information und klimafreundliches Verhalten

### Wie kann man den Impact von Bürgerbeteiligung valide bestimmen?

#### Erfahrungen aus einem international vergleichenden Forschungsprojekt im Bereich des Klimaschutzes

Bürgerbeteiligung findet nicht nur in einer Vielzahl unterschiedlicher Verfahren statt, sondern auch in ganz unterschiedlichen Themen- und Politikfeldern. Um die Wirkungen von Beteiligung ermitteln zu können, müssen Beteiligungsprojekte untersucht werden, die vom Thema her messbare Wirkungen anstreben und ein Thema von hoher Dringlichkeit behandeln, so dass eine relevante Beteiligungsquote erwartet werden kann.

Dies kann für den Bereich des Klimaschutzes angenommen werden. In der lokalen Klimaschutzpolitik geht es um die Verringerung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes, und es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass die zwischenstaatlich vereinbarten Einsparziele der Europäischen Union von 20% CO<sub>2</sub> bis 2020 (bzw. von 40% in Deutschland)<sup>1</sup> nur erreicht werden können, wenn auch der private Verbrauch einbezogen wird und die Bürgerinnen und Bürger sich als Verbraucher an den Einsparbemühungen beteiligen. Dementsprechend sehen z.B. die von mittlerweile über 700 Kommunen unterzeichneten Aalborg Commitments ausdrücklich eine Bürgerbe-

teiligung bei der lokalen Klimaschutzpolitik und ein regelmäßiges Monitoring vor (<http://www.sustainablecities.eu>).

Wenn die Wirkungen in Form realer CO<sub>2</sub> Einsparungen erzielt werden sollen, die aus dem konkreten Handeln der Beteiligten resultieren, muss das Beteiligungsverfahren über eine bloße Konsultation über zu ergreifende Maßnahmen hinausgehen. Das bedeutet, dass ein Austausch von Worten allein nicht genügt, sondern ein aktives Handeln in Form von Änderungen des Verbrauchsverhaltens erforderlich ist. Man kann daher von einer Form von Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zur gemeinsamen Erreichung von Einsparzielen sprechen. Dabei besteht die Möglichkeit, die Ergebnisse dieser Bemühungen mit Hilfe von standardisierten Verfahren, z.B. über sogenannte CO<sub>2</sub> Rechner, zu messen.

Solche Messungen dienen nicht nur einer externen Evaluation, sondern haben auch



**Ralf Cimander** studierte  
Raumplanung an der  
Universität Dortmund und  
der ETH Zürich. Von 2001  
bis 2012 arbeitete er als  
Junior und Senior Researcher  
an der Universität Bremen  
und dem Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen (ifib). Nun arbeitet er  
für die Klimaschutzinitiative  
des BMU beim  
Forschungszentrum Jülich in  
Berlin (Pt)).

Eine Kurzfassung des  
Beitrags erscheint in der  
RaumPlanung (Heft 170)  
zu dem Schwerpunktthema  
Wirkungen der Mitwirkung.

<sup>1</sup> Für die EU wurde das Ziel der Einsparung von 20% bis 2020 auf der Basis: 1990 vereinbart, (<http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/inhalte/veranstaltungen/tagungen/04062013-mit-nudging-zur-energiewende.html>), in Deutschland 40% bis 2020 (<http://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/>).

eine zentrale Funktion im Beteiligungsprozess selbst. VerhaltensökonomInnen vertreten die These, dass geeignete Feedback-Informationen einen entscheidenden Anstoß zu Verhaltensänderungen geben können. THALER und SUNSTEIN (2008) berichten von einem Experiment in Kalifornien, in dem das Feedback über den Stromverbrauch zu nennenswerten Einsparungen geführt hat. Dieser Ansatz wird ganz aktuell in Deutschland von der Stiftung Marktwirtschaft propagiert und von Bundesumweltminister Altmaier unterstützt. Am 4. Juni 2013 fand z.B. in diesem Zusammenhang in Berlin eine Veranstaltung mit Cass R. Sunstein unter dem Titel »Mit Nudging zur Energiewende ?« statt.<sup>2</sup>

Das von der European Science Foundation und den nationalen Forschungsorganisationen in Deutschland, Österreich und Spanien geförderte Projekt e2democracy (electronic environmental democracy)<sup>3</sup> hat zwar in erster Linie den allgemeineren Anspruch, die Wirksamkeit von Beteiligungsangeboten zu untersuchen. Es kann aber jedoch auch gerade zu diesem Ansatz aussagekräftige Befunde liefern. Diese zeigen (wieder ein Mal), dass die Praxis nicht ganz so einfach ist, wie es die beiden US-amerikanischen Erfolgsautoren in ihrem zweifellos gut lesbaren Bestseller darstellen.

### 1. Zur Bedeutung von Feedback-Informationen

Bereits 1999 hat Stern behauptet, dass ein regelmäßiges Monitoring mit Feedback-Informationen zum individuellen Verbrauch informierte Entscheidungen ermöglicht und zu klimafreundlichem Verhalten im Sinne eines geringeren CO<sub>2</sub> Ausstoßes führen kann (STERN 1999). THALER und SUNSTEIN (2008) haben diese These in ein umfassenderes Konzept intelligenter Anstöße, sog. Nudges eingefügt.<sup>4</sup> Sie behaupten, dass kleine Anstöße große Wirkungen entfalten und das Verhalten von Menschen in gewünschte Richtungen verändern können. Diese These illustrieren

<sup>2</sup> <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/veranstaltungen/veranstaltungshinweise/detailansicht/titel/mit-nudging-zur-energiewende.html>.

<sup>3</sup> Vgl. zu dem Projektaufbau, den Partnern und einzelnen Veranstaltungen und Veröffentlichungen <http://www.e2democracy.eu>.

<sup>4</sup> Zum Konzept der Nudges und dem Buch von Thaler und Sunstein sowie seiner Rezeption vgl. auch <http://de.wikipedia.org/wiki/Nudge> sowie [http://en.wikipedia.org/wiki/Nudge\\_%28book%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Nudge_%28book%29).

sie mit vielen Beispielen aus den Bereichen Gesundheit, Finanzen und Umwelt und unter anderem auch zum Energieverbrauch (EBD. S. 74). Dazu verweisen sie auf ein Projekt in San Marco, Kalifornien, wo 300 Haushalte über ihren eigenen Energieverbrauch in den vergangenen Wochen sowie über den durchschnittlichen Verbrauch ihrer Nachbarn informiert wurden (vgl. zum Original-Bericht SCHULTZ, NOLAN u.a. 2007). In den folgenden Wochen wurde der Stromverbrauch der Haushalte, die über dem Durchschnitt lagen, signifikant reduziert. Aber die Haushalte, die beim ersten Feedback unter dem Durchschnitt lagen, wiesen anschließend höhere Verbrauchswerte auf. Thaler und Sunstein nennen dies einen Boomerang-Effekt (EBD. S. 74), der jedoch durch einen Nudge, einen kleinen Anstoß, wie folgt vermieden werden konnte:

*»Eine Hälfte der Haushalte erhielt nicht nur deskriptive Informationen, sondern auch kleine nicht-verbale Symbole, die anzeigten, ob ihr Energieverbrauch sozial akzeptabel war oder nicht. Genauer gesagt, die Haushalte, die überdurchschnittlich viel Strom verbrauchten, erhielten ein unglückliches Emoticon, während die Haushalte, die unter der Norm lagen ein, glückliches Emoticon erhielten..... (Danach) wiesen die Vielverbraucher eine noch größere Reduzierung auf, als sie das unglückliche Emoticon erhielten. Aber der wichtigere Befund war, dass der zuvor festgestellte Boomerang-Effekt bei den Geringverbrauchern vollständig verschwand nachdem sie das glückliche Emoticon erhalten hatten. Als ihnen lediglich mitgeteilt wurde, dass ihr Verbrauch unter dem Durchschnitt lag, hatten sie das Gefühl, dass sie einen Spielraum hatten und ihren Konsum steigern könnten. Aber als diese Information mit einem emotionalen Anstoß kombiniert wurde, passten sie sich nicht mehr nach oben an.« (THALER und SUNSTEIN 2008, S. 75).*

Bei den erwähnten Emoticons handelt es sich um die sog. Smileys mit lächelndem oder heruntergezogenen Mund. Thaler und Sunstein behaupten, dass mit gut gewählten kleinen Anstößen sehr viel beim Energieverbrauch erreicht werden kann. In dem mit »Saving The Planet« überschriebenen Kapitel schreiben sie ausführlich über intelligente Wahl-Architekturen, über Anreize und Feedback-Informationen. Für VerhaltensökonomInnen sind Anreize das entscheidende Mittel, um Verhalten in erwünschte Richtungen zu verändern. Daher schlagen Thaler und Sunstein in erster Linie eine Erhöhung der Preise für unerwünschtes Verhalten vor, hier also für den Stromverbrauch (EBD. S. 196). Aber Men-

schen können sich nicht preisbewusst verhalten, wenn sie ihren Verbrauch und dessen Folgen nicht kennen und die Wirksamkeit von Verhaltensänderungen nicht überprüfen können. Daher sind Feedback-Informationen eine notwendige Ergänzung von Steuerungsversuchen über Preise. Thaler und Sunstein stellen eine ganze Reihe von Feedback-Möglichkeiten, wie z.B. Smart Meter und Internetgestütztes Monitoring dar (EBD S. 200 – 210).

Die Wirksamkeit von Feedback-Informationen wurde schon 2006 in einem Survey von Darby bestätigt (DARBY 2006). Auch spezielle Studien über Smart Metering belegen Einsparungen beim Stromverbrauch in einem Umfang von 1,5 bis 15 % (SCHLEICH u.a. 2011).<sup>5</sup> Weitere Beispiele für den Einsatz von Smart Metern als Feedback-Instrument in Deutschland sind das vom BMBF geförderte Intelliekon-Projekt des Fraunhofer-Instituts für Solare Energiesysteme (2010)<sup>6</sup> sowie das von 2008 bis 2011 vom Institut für ZukunftsEnergieSysteme (IZES) im Auftrag des Bundesumweltministeriums mit 500 Teilnehmern und in Kooperation mit mehreren Energieversorgern durchgeführte Projekt »Moderne Energiesparsysteme für Haushalte«.<sup>7</sup>

Smart Metering erlaubt allerdings nur den Vergleich des eigenen Verbrauchs über die Zeit und den mit allen Kunden eines Energieversorgers in einem bestimmten Gebiet. Ein Vergleich mit ähnlichen Haushalten ist nicht möglich, da die Energieversorger keine Daten über Haushaltsgrößen und Wohnverhältnisse haben, um entsprechende Cluster zu bilden. Nach Thaler und Sunstein ist aber gerade dieser Vergleich der entscheidende Anstoß, weil sie die Vergleichswerte als soziale Normen sehen, denen sich die Teilnehmenden verpflichtet sehen. Ob die zitierten Befunde aus Kalifornien allerdings verallgemeinerbar sind, darf bezweifelt werden. Denn in diesem speziellen Fall handelte es sich um einen Vergleich von zwei Verbrauchswerten zu zwei nahe beieinanderliegenden Messpunkten. Da der Stromverbrauch jedoch jahreszeitbedingt variiert, kann erst der Vergleich der Werte eines Monats mit dem gleichen Monat des

Vorjahres etwas über Wirkungen von Einsparmaßnahmen aussagen. Zudem wurde die Erhebung in dem zitierten Beispiel durch Hausbesuche der Wissenschaftler vorgenommen und nicht elektronisch. Dadurch entsteht neben einem allgemeinen Hawthorne-Effekt<sup>8</sup> ein höherer Erwartungsdruck im Zusammenhang mit dem zweiten Besuch der Interviewer. Darüber hinaus ist ein solches Verfahren aufgrund des hohen zeitlichen und personellen Aufwandes auch nicht geeignet, um breitwirksam Klimaschutz zu befördern.

Dies alles sind gute Gründe, der Frage nach den Wirkungen von Mitwirkung im Bereich der lokalen Klimaschutzpolitik genauer nachzugehen.

## 2. Das Konzept des e2democracy Projekts

Das e2democracy Projekt (e2d Projekt) verfolgt das allgemeinere Ziel, den Impact von Beteiligungsprozessen am Beispiel von CO<sub>2</sub> Einsparungen über einen längeren Zeitraum vergleichend zu messen<sup>9</sup>. Dazu wurde ein Design für gleich gestaltete Feldexperimente in mehreren Kommunen in den drei beteiligten Ländern entwickelt. Dieses besteht darin, dass Bürgerpanels gebildet werden, die sich verpflichten, jeden Monat bestimmte Angaben zu ihrem Energieverbrauch, ihrem Mobilitätsverhalten sowie zu ihrem Konsum und ihrem Ernährungsverhalten zu machen, aus denen mit Hilfe eines CO<sub>2</sub> Rechners der CO<sub>2</sub> Ausstoß ermittelt wird. Diese Werte werden den Beteiligten in Form von Zeitreihen und im Vergleich zum Durchschnitt anderer Haushalte zurückgemeldet. Da insbesondere der Energieverbrauch saisonalen Schwankungen unterliegt, können Einsparungen frühestens nach einem Jahr festgestellt werden. Daher sollte die Beteiligung über einen Zeitraum von zwei Jahren erfolgen. Ein zusätzliches Forschungsinteresse galt dabei einem Vergleich von Online-Beteiligung und Betei-

5 Einen internationalen Überblick über Smart-Metering-Projekte bis 2009 gibt der von KEMA erstellte Endbericht für das damalige BMFT: Energieeinsparungen durch den Einsatz intelligenter Messverfahren (Smart Metering).

6 [www.intelliekon.de/smart-metering-feedback](http://www.intelliekon.de/smart-metering-feedback)

7 Vgl. den Kurzbericht von Hoffmann, P. et al. »Smart Metering im Verbrauchs-Feedback«, Energie Fokus ([www.energie-fokus.de/smart-metering-mit-Verbrauchs-feedback-1779](http://www.energie-fokus.de/smart-metering-mit-Verbrauchs-feedback-1779)).

8 Der Hawthorne-Effekt beschreibt das Phänomen, dass die Teilnehmer einer Studie ihr natürliches Verhalten ändern, weil Ihnen besonderes Interesse entgegen gebracht wird und sie wissen, dass sie an einer Studie teilnehmen und somit unter Beobachtung stehen (vgl. z.B. <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/hawthorne-effekt/hawthorne-effekt.htm>).

9 e2democracy ist der in der Außenkommunikation verwendete Kurztitel. Der offizielle Titel bei der ESF und DFG lautet »Comparative evaluation of the use and impact of e-participation processes in the area of sustainable development and climate change« (DFG KU 415/3-1).

ligung auf traditionellem Weg mit Hilfe von Telefon und Briefpost.

Potenziellen Teilnehmenden wurde die Konzeption des Projektes mit der in Abb. 1 wiedergegebenen Darstellung erläutert:

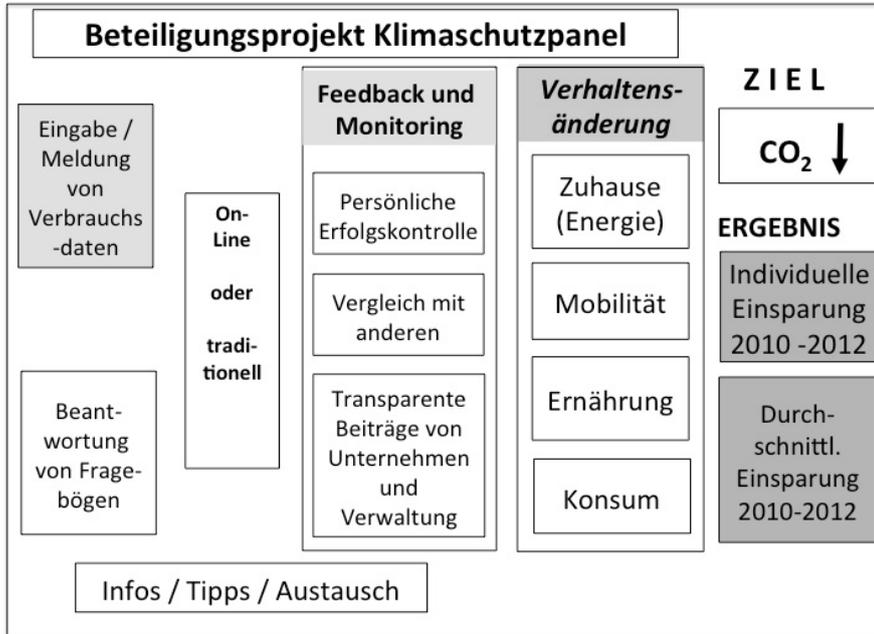


Abb. 1: Konzeption des e2d Projektes aus Teilnehmersicht

Von rechts gelesen geht es um das Ziel einer Senkung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes auf kommunaler Ebene. Dazu sind Verhaltensänderungen bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in verschiedenen Verbrauchsbereichen erforderlich. Um den Veränderungsbedarf genauer bestimmen zu können, muss man die CO<sub>2</sub> Emissionen des eigenen Verhaltens in den relevanten Bereichen kennen. Um zu beurteilen, ob diese hoch oder niedrig sind,

benötigt man einen Vergleich mit anderen Haushalten. Das Feedback über einen längeren Zeitraum ermöglicht dann auch eine Erfolgskontrolle eigener Verhaltensänderungen. Dazu müssen regelmäßig Verbrauchsdaten zu den betrachteten Bereichen eingegeben werden. Die Teilnehmenden erhalten neben dem Feedback ihrer Verbrauchsdaten Informationen und Tipps zu klimafreundlichem Verhalten und können sich untereinander austauschen. Der individuelle Preis für diesen für die Teilnehmenden unentgeltlichen Service besteht darin, dass sie an insgesamt drei Befragungen zu dem Beteiligungsprozess und ihren Erfahrungen mitwirken.

Aus wissenschaftlich-analytischer Sicht bietet dieses Konzept die Möglichkeit, bei der Evaluation von Beteiligungsprojekten genauer zwischen den drei Ergebniskategorien Output, Outcome und Impact zu differenzieren (vgl. ausführlicher KUBICEK, LIPPA und KOOP 2011, S. 43). Wenn Beteiligungsprojekte überhaupt evaluiert werden, geschieht dies zumeist über die Ermittlung der Anzahl der Teilnehmenden oder der Beiträge, seltener mit Bezug auf die Qualität der Beiträge und so gut wie gar nicht im Hinblick auf die Wirkungen, die aus der Sicht der Veranstalter mit dem Beteiligungsprozess erzielt werden sollen, z.B. der Verbesserung der Qualität von Planungen durch Einbeziehung des lokalen Wissens der Betroffenen oder der Gewinnung von Akzeptanz für Planungen. Abb. 2 verdeutlicht diese Unterscheidung für das e2d Projekt:

■ »Output« bezeichnet das konkrete Beteiligungsangebot in Form der Monitoring- und Feedback-Instrumente sowie der ergänzen-

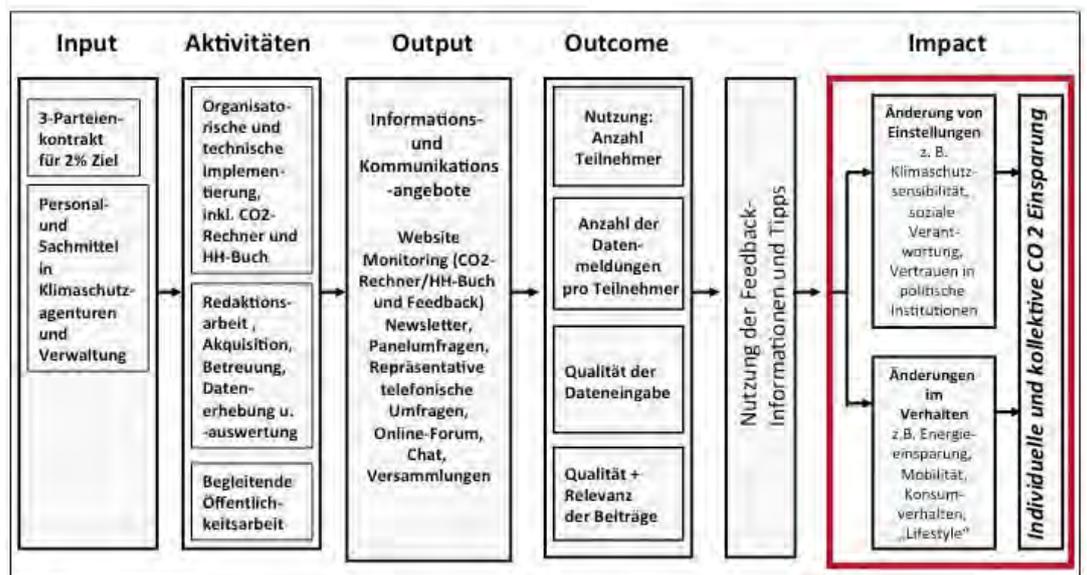


Abb. 2: Output, Outcome und Impact im e2d Projekt

den Informations- und Kommunikationsangebote,

- »Outcome« ist die Quantität und Qualität der Nutzung,
- »Impact« sind die daraus resultierenden Veränderungen in Einstellungen und Verhalten und schließlich die erzielten individuellen und kollektiven CO<sub>2</sub> Einsparungen.

### 3. Konkrete Ausgestaltung der Feedback-Informationen

Für die Berechnung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes wurde zur Verarbeitung der individuellen Verbrauchsangaben ein CO<sub>2</sub> Rechner verwendet, den die Firma KlimAktiv mit Unterstützung des Umweltbundesamts entwickelt hat.<sup>10</sup> Dieser sieht allerdings keinen Vergleich über mehrere, kurzfristig aufeinander folgende Erhebungszeiträume und keinen Vergleich mit anderen Teilnehmenden vor. Diese Feedback-Informationen wurden in dem e2d Projekt inhaltlich und in der Darstellungsform entwickelt.

Dabei musste auch entschieden werden, wie detailliert die Erhebung in den unter-

schiedlichen Verbrauchsbereichen erfolgen soll. Im Bereich »Zu Hause« kann der Energieverbrauch gut durch Angabe der Zählerstände für Strom und die jeweilige Heizenergie erfasst werden. Zum Bereich Mobilität wurden ebenfalls konkrete Zahlen für gefahrene Kilometer per Auto, ÖPNV und Flugzeug erfragt. Für die Bereiche Konsum und Ernährung wurde hingegen auf detailliertere Angaben verzichtet, weil dies einerseits mit großem Aufwand für die Teilnehmenden verbunden wäre und andererseits die Berechnungsfaktoren in diesen komplexen Bereichen zum heutigen Tage nur bedingt wissenschaftlich gesichert sind. Daher wurde im CO<sub>2</sub> Rechner lediglich eine Selbstzuweisung zu drei Stufen unterschiedlicher Klimafreundlichkeit gefordert.<sup>11</sup>

Aus den zweimonatlich eingegebenen Verbrauchswerten wurden dann die Feedback-Informationen berechnet und zurückgekoppelt. Abbildung 3 gibt das Feedback für die Werte eines Haushalts bei der neunten Dateneingabe nach 18 Monaten wieder (in t CO<sub>2</sub>).

Die bunten Emoticons (Smileys) symbolisieren, ob Verbesserungen (grün) oder

Abb. 3: Beispiel von Feedback-Informationen nach Verbrauchsbereichen; Quelle: www.e2democracy.eu

	Basis- erhebung	03-04 2010 (t)	05-06 2010 (t)	07-08 2010 (t)	09-10 2010 (t)	11-12 2010 (t)	01-02 2011 (t)	03-04 2011 (t)	05-06 2011 (t)	07-08 2011 (t)	
Konsum	0.61	0.61	😊	0.61	😊	0.61	😊	0.61	😊	0.61	😊
Ernährung	0.28	0.28	😊	0.28	😊	0.27	😊	0.27	😊	0.26	😊
Unterwegs	0.71	0.28	😊	0.25	😊	0.22	😊	1.11	😡	0.12	😊
Privatfahrzeuge	0.56	0.27	😊	0.23	😊	0.18	😊	0.13	😊	0.12	😊
Öffentlicher Verkehr	0.02	0.02	😊	0.02	😊	0.04	😡	0.02	😊	0	😊
Flugverkehr	0.14	0	😊	0	😊	0	😊	0.96	😡	0	😊
Zuhause	1.2	1.39	😡	0.57	😊	0.4	😊	0.9	😡	1.73	😡
Strom	0.24	0.17	😊	0.24	😡	0.21	😊	0.25	😡	0.29	😡
Heizung	0.96	1.22	😡	0.33	😊	0.19	😊	0.66	😡	1.44	😡
Öffentliche CO <sub>2</sub> -Emissionen	0.19	0.19		0.19		0.19		0.19		0.19	
Gesamtemission	2.98	2.74	😊	1.89	😊	1.68	😊	3.08	😡	2.91	😊
Wasserverbrauch pro Person (m <sup>3</sup> )	12	12	😊	12	😊	10	😊	8	😊	14.5	😡

<sup>11</sup> Dazu wurde eine Schritt-für-Schritt-Anleitung zur Datenerfassung erstellt. Vgl. <http://www.e2democracy.eu/ichmachemit/documents.cfm/action.show/key.74>.

<sup>10</sup> [http://www.klimaktiv.de/article176\\_o.html](http://www.klimaktiv.de/article176_o.html).

Verschlechterungen gegenüber der vorangegangenen Meldung zu verzeichnen sind (rot), oder ob sich keine Veränderung ergeben hat (gelb).

Der Vergleich zu den anderen Haushalten wurde nicht mit Hilfe von solchen Symbolen, sondern grafisch durch einen Vergleich der Verlaufskurven und Tabellen zurückgekoppelt. In der Tabelle in Abb. 4 wird die eigene CO<sub>2</sub> Bilanz in Bezug zu dem insgesamt niedrigsten und höchsten Wert im Panel sowie dem arithmetischen Mittel, dem Median und

der Standardabweichung gesetzt. Die Abbildung zeigt dies am Beispiel eines Panellisten aus Bremen für die letzte Messung am Ende des Projekts.

Besser und schneller verständlich ist die grafische Darstellung dieser Werte in Form von Verlaufskurven (Abb. 5, siehe S. 7). Die obere, gestrichelte Kurve gibt die Verbrauchswerte des jeweiligen Haushalts wieder, die mittlere, durchgezogene Kurve den Durchschnitt des gesamten Panels und die untere, gepunkt-

Abb. 4 Beispiel eines Vergleichs der eigenen Werte mit Referenzwerten des Panels

## CO<sub>2</sub>-Emissionen im Vergleich mit Vergleichshaushalten

Hier sehen Sie Ihre CO<sub>2</sub>-Bilanz im Vergleich mit anderen teilnehmenden Haushalten in Bremen mit gleicher Haushaltsgröße (Anzahl der Personen im Haushalt).

Zur Erläuterung der Tabelle, s.o.

Berichtszeitraum	Ihre CO <sub>2</sub> -Emission (t)	Höchste CO <sub>2</sub> -Emission (t)	Niedrigste CO <sub>2</sub> -Emission (t)	Ø (t)	Median	Personen im Haushalt	Anzahl Vergleichshaushalte	Standardabweichung	Ihre Abweichung
Basiserhebung	2.977	2.977	0.874	1.714	1.641	2	56	0.452	-
03-04/10	2.735	3.489	0.746	1.747	1.629	2	40	0.648	-
05-06/10	1.889	3.632	0.911	1.521	1.457	2	38	0.504	✓
07-08/10	1.678	2.783	0.906	1.471	1.375	2	38	0.435	✓
09-10/10	3.075	3.675	0.934	1.610	1.515	2	37	0.539	-
11-12/10	2.910	3.564	1.082	1.871	1.846	2	37	0.515	-
01-02/11	2.651	2.807	1.037	1.778	1.737	2	36	0.510	-
<b>Ø Jahr 1</b>	<b>2.49</b>	<b>3.325</b>	<b>0.936</b>	<b>1.666</b>	<b>1.593</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>0.525</b>	-
<b>Emission Jahr 1</b>	<b>14.938</b>								
03-04/11	2.138	6.512	0.771	1.881	1.642	2	35	1.120	✓
05-06/11	1.610	10.111	0.751	1.583	1.291	2	34	1.519	✓
07-08/11	1.516	7.123	0.874	1.565	1.356	2	35	1.025	✓
09-10/11	2.733	3.784	0.942	1.731	1.431	2	37	0.701	-
11-12/11	2.405	3.482	1.026	1.753	1.644	2	33	0.510	-
01-02/12	2.723	3.443	0.932	1.811	1.660	2	34	0.521	-
<b>Ø Jahr 2</b>	<b>2.188</b>	<b>5.743</b>	<b>0.883</b>	<b>1.721</b>	<b>1.504</b>	<b>2</b>	<b>35</b>	<b>0.899</b>	✓
<b>Emission Jahr 2</b>	<b>13.125</b>								
<b>Ø Gesamt</b>	<b>2.339</b>	<b>4.534</b>	<b>0.909</b>	<b>1.693</b>	<b>1.549</b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>0.712</b>	✓
<b>Emission gesamt</b>	<b>28.063</b>								

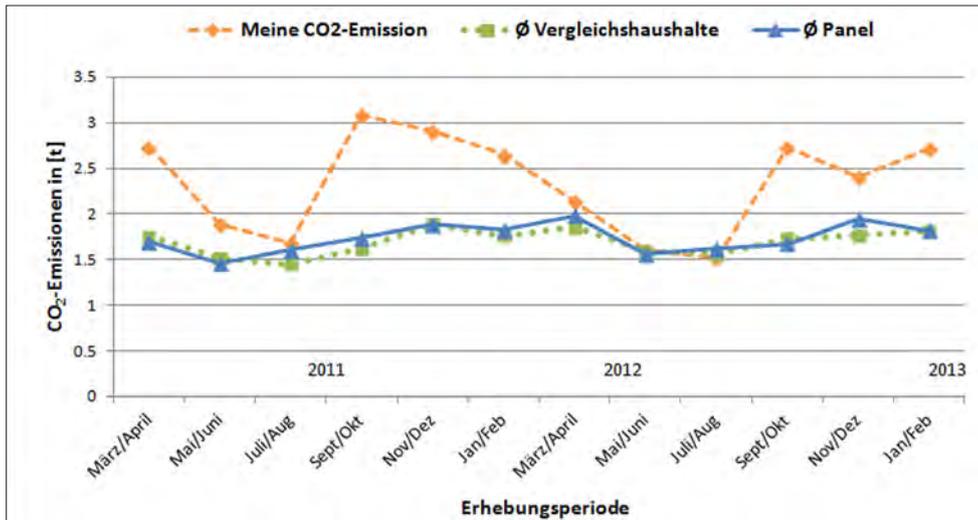


Abb. 5: Beispiel einer Verlaufskurve nach zwei Jahren

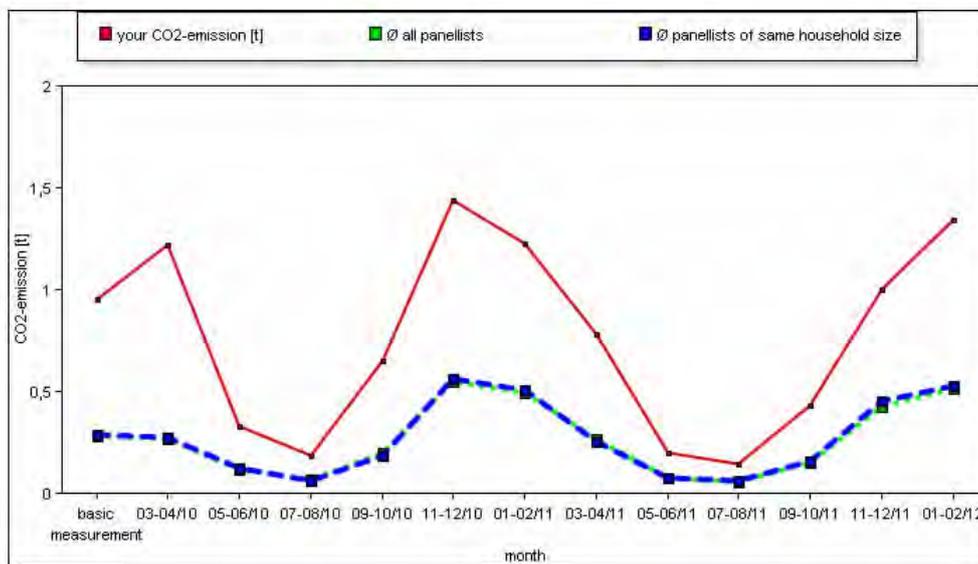


Abb. 6: Verlaufskurve eines Haushalts für den Teilbereich Heizenergie

tete Linie, den Durchschnitt der Haushalte gleicher Größe im Panel. Bemerkenswert an diesem Beispiel ist die saisonale Schwankung der Abstände zum Durchschnitt. Im Sommer liegen die individuellen Verbrauchswerte nahe beim Durchschnitt, in den Wintermonaten deutlich darüber. Dies könnte an einem überdurchschnittlichen Verbrauch beim Heizen liegen.

Um den Ursachen für solche Abweichungen genauer nachzugehen, konnten die Verlaufsdarstellungen auch für die einzelnen Verbrauchsbereiche (Strom, Heizung, Mobilität, Ernährung, Konsum) aufgerufen werden. In dem Beispiel bestätigt sich die Vermutung, dass die Schwankungen etwas mit dem Heizenergieverbrauch zu tun haben (Abb. 6). Die Erkenntnis, dass im Winter fast doppelt so viel Energie verbraucht wurde (durchgezogene obere Linie) wie bei anderen Haushalten derselben Größe (gestrichelte untere Kurve) hat in diesem Fall dazu geführt, dass die 20

Jahre alte Heizungsanlage gegen eine moderne Brennwertanlage ausgetauscht wurde.

#### 4. Das konkrete Forschungsdesign und die Rekrutierung der Panels

Die drei beteiligten Projektpartner, das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib), das Institut für Technikfolgenabschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und eine Forschungsgruppe der Universität Zaragoza,<sup>12</sup> haben das im Folgenden dargestellte Forschungsdesign gemeinsam entwickelt.

(1) Zunächst wurden unter den Unterzeichnern der oben erwähnten Aalborg Commitments Kommunen gesucht, die einen solchen Kooperationsprozess organisieren und vor allem durch Informationsveranstaltungen

12 Vgl. <http://www.e2democracy.eu/content/sections/index.cfm/secid.4>.

und fachliche Beratung unterstützen. Mit Projektmitteln sollte die Informationssammlung und das Feedback der Verbrauchswerte beigesteuert werden. Zu unserer großen Überraschung haben viele angesprochene Kommunen in Deutschland und Österreich eine solche Kooperation abgelehnt. Den einen war der Aufwand für die fachliche Betreuung der Panels im Verhältnis zu den erwarteten (eher niedrigen) Einsparungen zu hoch, andere befürchteten einen Gesichtsverlust, wenn die Panels am Ende nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Schließlich waren es persönliche Kontakte, die in Deutschland zur Beteiligung von Bremen, Bremerhaven und Wennigsen über Energie- und Klimaschutzagenturen und in Österreich zur Beteiligung der Stadt Bregenz und der Region Mariazeller-Land geführt haben. In Spanien war es hingegen kein Problem, die Kommunen Pamplona und Zaragoza für eine unmittelbare Kooperation zu gewinnen.

(2) Um die These zu überprüfen, das Klimaschutz ein Thema von großem Interesse ist und insofern ein geeignetes Thema für erfolgreiche Beteiligung sein dürfte, war in jeder Kommune eine repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage vorgesehen, in der die Bedeutung dieses Themas – etwa im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit oder der Kinderbetreuung – sowie die Bereitschaft, sich selbst für den Klimaschutz zu engagieren, erfragt wurde.<sup>13</sup> Die Anzahl der Befragten schwankte je nach Größe der Kommune zwischen 502 und 926. Davon erklärten sich zwischen 56 und 82% grundsätzlich bereit, an einem Panel zur regelmäßigen Verbrauchsverfolgung teilzunehmen. Aus Datenschutzgründen war es nicht möglich, diese telefonische Aussage gleich mit einer Registrierung zu verbinden. Denn hierzu wäre eine schriftliche Einwilligung erforderlich gewesen.

(3) Vor dem Hintergrund des hohen Prozentsatzes grundsätzlicher Beteiligungsbereitschaft wurden in Bremen 4.000 zufällig aus dem Melderegister ausgewählte Bürgerinnen und Bürger vom zuständigen Umweltsektor zu einer Beteiligung an dem Projekt eingeladen. Allerdings haben nur rund 30 Personen die beigelegte Registrierungskarte mit der datenschutzrechtlichen Einverständniserklärung zurückgeschickt. Auf eine Ankündigung in der örtlichen Tageszeitung haben sich ca. weitere 40 Personen gemeldet. In

den folgenden Monaten sind noch 150 Personen aufgrund persönlicher Ansprache oder über andere Teilnehmende hinzugekommen. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde in den anderen beteiligten Kommunen bei der Rekrutierung der Panels auf eine Zufallsauswahl und den eher kostspieligen Versand von Briefen verzichtet, da der Aufwand unverhältnismäßig hoch ist und darüber hinaus die geringe Beteiligungsquote keine Repräsentativität beanspruchen kann. Stattdessen erfolgte die Rekrutierung vor allem über die lokale Presse. In den beiden spanischen Städten haben die beiden beteiligten Kommunen einen festen Stamm an engagierten Bürgerinnen und Bürger, den sie für solche Projekte ansprechen können und in diesem Fall auch erfolgreich angesprochen haben.

(4) Die Personen, die sich für eine Mitwirkung gemeldet hatten, wurden zu einer öffentlich angekündigten Auftaktveranstaltung eingeladen. Auf dieser wurde die Konzeption des Projektes und die konkrete Art der Beteiligung – online oder offline – vorgestellt. Den Onlinern wurde der CO<sub>2</sub> Rechner im Internet gezeigt, in den sie ihre Verbrauchswerte eintragen und sofort das Feedback mit den Vergleichswerten bekommen konnten. Die Offliner erhielten ein Haushaltsbuch, in das sie ihre Verbrauchswerte eintragen und alle zwei Monate telefonisch durchsagen sollten. Das Feedback erhielten sie schriftlich mit einiger Verzögerung.

(5) Die Onliner mussten sich anschließend auf der Projektwebsite [e2democracy.eu](http://e2democracy.eu) registrieren. Für die Offliner übernahm dies das Projekt. Anschließend mussten zunächst Grunddaten über Haushaltsgröße, Wohnfläche, Heizungsanlage und ähnliches sowie Verbrauchswerte für eine Basismessung eingegeben werden, die sich auf den Durchschnitt des vorangegangenen Jahres bezog. Anschließend sollten alle zwei Monate Verbrauchswerte für ca. zehn Positionen sowie durchgeführte Verhaltensänderungen (Wasser, Strom, Heizung, Verkehrsmittel, Konsum- und Ernährungsgewohnheiten) eingegeben werden. Die Onliner taten dies selbst über das Internet. Die Offliner trugen die Werte in ihr Haushaltsbuch ein, wurden von einer Projektmitarbeiterin angerufen, die die Werte dann für sie in den Rechner und damit in die Datenbank eintrug. Die Onliner konnten den jeweiligen CO<sub>2</sub> Ausstoß aufgrund ihrer Verbrauchswerte sofort sehen, die Offliner bekamen dieses Feedback per Post mit dem nächsten Projektnewsletter.

<sup>13</sup> Die Ergebnisse sind bei den Projektdokumenten unter <http://www.e2democracy.eu/content/sections/index.cfm/secid.3> zu finden

Kommune	Start	Würden mitmachen	Registriert	Daten der Basis-messung eingegeben	Letzte Messung eingegeben
Bremen (D)	03/2010	472 (58%)	213	126	60
Mariazell (AT)	05/2010	311 (62%)	62	38	22
Pamplona (ES)	05/2010	584 (73%)	260	121	73
Zaragoza (ES)	07/2010	652 (82%)	398	290	181
Bregenz (AT)	07/2010	341 (67%)	64	40	21
Bremerhaven (D)	11/2010	496 (61%)	48	35	29
Wennigsen (D)	05/2011	521 (56%)	114	78	43
<b>Teilnehmende insgesamt</b>		<b>3.377</b>	<b>1.159</b>	<b>728</b>	<b>429</b>

Tabelle 1 zeigt die Anzahl der Personen, die bei der telefonischen Umfrage sagten, sie würden an einem solchen Projekt teilnehmen, die Anzahl derer, die sich registriert haben und derer, die die Werte für die Basis-messung und die letzte Erhebung eingegeben haben. Aufgrund der erwähnten Schwierigkeiten, kooperationsbereite Kommunen zu finden, haben diese Prozesse zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattgefunden. In Bremen begann der Prozess im März 2010, gefolgt vom Mariazeller-Land und Pamplona im Mai 2010, Bregenz und Zaragoza im Juli 2010, Bremerhaven im November 2010 und schließlich Wennigsen/Calenberger Land im Mai 2011.

Gemessen an den Ergebnissen der telefonischen Umfrage und den vielfältigen Akquisitionsbemühungen ist die Anzahl der Panellisten enttäuschend niedrig. Hinzu kommt eine Ausstiegsquote zwischen einem Drittel und der Hälfte der Teilnehmenden zu Beginn, so dass am Ende des Projektes kontinuierliche Werte, die eine Berechnung von Einsparun-

gen erlauben, nur für 429 Personen vorlagen. Dies klingt in der Summe nicht schlecht, ist aber auf die einzelne Kommune bezogen mit 21 und 22 Fällen für vergleichende Analysen schon ein Problem.

Im Rahmen des Projektes wurde eine gesonderte Befragung der Aussteiger vorgenommen, auf die hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann. Auch können die Unterschiede zwischen den Onlinern und den Offlinern nicht näher betrachtet werden. Beides wird in der für Herbst 2013 geplanten Buchpublikation ausführlich dargestellt. Im Folgenden werden die erzielten Wirkungen im Sinne von Einsparungen und Änderungen in den Einstellungen zusammengefasst.

## 5. Kollektive CO<sub>2</sub> Einsparung

Das konkrete Beteiligungsziel war die Kooperation der Kommunen mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern, um das kollektive Einsparungsziel von 2% pro Jahr zu erreichen. Tabelle 2 zeigt die kollektiven CO<sub>2</sub> Einsparun-

Tab. 1: Entwicklung der Panel-Größe in den teilnehmenden Kommunen

Tab. 2: Kollektive CO<sub>2</sub> Einsparungen in den drei deutschen Panels

City	N	CO <sub>2</sub> Bilanz zu Beginn (t CO <sub>2</sub> )	CO <sub>2</sub> Bilanz nach einem Jahr (t CO <sub>2</sub> )	Änderungen im ersten Jahr	CO <sub>2</sub> Bilanz nach zwei Jahren (t CO <sub>2</sub> )	Änderungen in 2 Jahren
Bremen	49	1.750	1.737	-0.8%	1.749	-0.1%
Bremerhaven	29	1.896	1.767	-6.8%	-	-
Wennigsen	38	1.906	1.802	-5.5%	-	-
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>1.829</b>	<b>1.766</b>	<b>-3.9%</b>		

Stadt	N	CO <sub>2</sub> Bilanz zu Beginn (t CO <sub>2</sub> )	CO <sub>2</sub> Bilanz nach 1 Jahr (t CO <sub>2</sub> )	Einsparung in einem Jahr
Bremen	49	1.610	1.536	-4.6%
Bremerhaven	29	1.756	1.689	-3.8%
Wennigsen	38	1.766	1.690	-4.3%
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>1.698</b>	<b>1.622</b>	<b>-4.4%</b>

Tab. 3: Kollektive CO<sub>2</sub> Einsparungen ohne Berücksichtigung von Flügen (Durchschnittliche CO<sub>2</sub> Emission pro Teilnehmer in zwei Monaten mit sechs Messungen)

gen in den drei deutschen Panels in Tonnen CO<sub>2</sub> in zwei Monaten im Durchschnitt aller Teilnehmenden, die alle Erhebungen mitgemacht haben und deren Werte vollständig auch plausibel sind.

Man sieht zunächst unterschiedlich hohe Ausgangswerte. Bremen mit dem niedrigsten Ausgangswert hat auch die geringsten Einsparungen aufzuweisen und hat nach einem Jahr das Zwei-Prozentziel nicht erreicht. Bremerhaven und Wennigsen haben dieses Ziel, ausgehend von etwas höheren Emissionen zu Beginn hingegen übererfüllt. In Bremerhaven und Wennigsen begann das Projekt erst erheblich später und umfasste daher keine zwei vollen Jahre, so dass keine Werte für eine CO<sub>2</sub> Bilanz nach zwei Jahren vorliegen. Für Bremen gibt es diese Werte und nach zwei Jahren fallen diese mit 0,1% überraschenderweise niedriger aus als die Einsparungen nach einem Jahr.

Wenn man die Einsparungen im ersten Jahr bei den drei Kommunen vergleicht, wird sichtbar, dass die geringeren Einsparungen in Bremen auf einen relativ höheren Anteil an Flügen und der Nutzung privater PKW zurückzuführen sind. In Tabelle 3 werden die absolvierten Flüge heraus gerechnet und es ergibt sich ein anderes Bild. Nun verzeichnet Bremen die größten Einsparungen. Dies liegt daran, dass Flüge einen so hohen CO<sub>2</sub> Ausstoß verursachen, der Einsparungen im Bereich Strom und Heizung bei weitem übersteigt. Ein einziger Fernflug zur Urlaubszeit kann beispielsweise nicht mit einer Reduzierung der Heiztemperatur im Winter kompensiert werden.

Als diese Ergebnisse in Bremerhaven den Teilnehmenden vorgestellt wurden, waren diese zunächst erstaunt über das starke Gewicht der Flüge in der CO<sub>2</sub> Bilanz. Dann erklärten sie diese Unterschiede zu Bremen damit, dass Bremerhaven keinen eigenen Flughafen habe und die Einkommen im Durchschnitt niedriger seien und deswegen die Zahl der Flüge bei ihnen geringer sei. Bei dieser Erklärung mögen auch tief liegende regionale Benachteiligungsgefühle eine Rolle spielen. Grundsätzlicher ist das Argument, das sowohl in Bremerhaven als auch in Wennigsen angeführt wurde, dass dort der Anteil der PKW-Nutzung größer sei als in Bremen, weil der öffentliche Personennahverkehr weniger gut ausgebaut sei. Das bedeutet, dass die objektiven Möglichkeiten für CO<sub>2</sub> Einsparungen im Bereich Mobilität unterschiedlich sind und einen Vergleich der Beteiligungseffekte verzerren. Oder anders ausgedrückt: Wenn man für den Weg zum Arbeitsplatz nicht auf öffentliche Verkehrsmittel wechseln kann, kann man sich in dieser Hinsicht auch nicht klimafreundlicher verhalten und das Verfehlen von Klimaschutzziele einer Kommune muss dann nicht unbedingt aus einer fehlenden Bereitschaft der Einwohner resultieren, sondern kann auch an Defiziten in der Verkehrsinfrastruktur begründet liegen.

## 6. Individuelle Einsparungen

Die geschilderten Durchschnittswerte pro Kommune weisen eine erhebliche Streuung auf. Einzelne Teilnehmende haben deutliche Einsparungen aufzuweisen, während sich

Tabelle 4: Anteil der Teilnehmenden, die das 2% Einsparziel (CO<sub>2</sub>) erreicht haben (Teilnehmende mit mind. sechs period. Erhebungen in Bremerhaven und Wennigsen, und zwölf period. Erhebungen in Bremen)

Stadt	N*	2% Ziel erreicht	Bilanz verbessert, aber <2%	Keine Verbesserung erreicht
Bremen	49	59%	2%	39%
Bremerhaven	29	72%	3%	24%
Wennigsen	38	74%	11%	16%
<b>Insgesamt</b>	<b>116</b>	<b>67%</b>	<b>5%</b>	<b>28%</b>

Tabelle 5: Anteil der Teilnehmenden, die das 2% Einsparziel (Stromverbrauch) erreicht haben (Teilnehmende mit mind. sechs period. Erhebungen in Bremerhaven und Wennigsen, und zwölf period. Erhebungen in Bremen)

Stadt	N	2% Ziel erreicht	Bilanz verbessert, aber < 2%-	Keine Verbesserung
Bremen	49	55%	6%	39%
Bremerhaven	29	48%	7%	45%
Wennigsen	38	66%	3%	31%
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>58%</b>	<b>8%</b>	<b>37%</b>

andere sogar verschlechtert haben. In Tabelle 4 wird der Anteil der Teilnehmenden wiedergegeben, der das Zwei-Prozentziel erreicht hat. In Bremen sind dies 59%, in Bremerhaven 72 % und in Wennigsen 74%. Daneben wird auch der Anteil derjenigen angegeben, die Einsparungen von weniger als 2% erzielt haben, und der Anteil derer, die keine Einsparungen erreicht haben. Dieser Anteil ist in Bremen mit 39% am höchsten und liegt zu einem großen Teil an der bereits erwähnten höheren Zahl von Flügen.

Um diesen Effekt zu kontrollieren, aber auch, um die durchaus geäußerte Kritik an CO<sub>2</sub> Rechnern und ihren Umrechnungsformeln für unterschiedliche Handlungsfelder zu berücksichtigen (s. u.a. UMWELTBUNDESAMT 2007) , erscheint es sinnvoll, ausschließlich die regelmäßig eingegebenen Zählerstände des Stromverbrauchs zu vergleichen. Zwar können auch diese Angaben geschönt werden, aber es ist doch sehr unwahrscheinlich, dass jemand über sechs Messungen in einem Jahr - absichtlich oder unabsichtlich - falsche Werte eingibt.

Auf den ersten Blick weichen die Werte nicht stark ab. 59% der Bremer Teilnehmenden haben ihre CO<sub>2</sub> Emissionen reduziert und 55% ihren Stromverbrauch. Aber es handelt sich nicht um dieselben Personen. Eine genauere Betrachtung der Daten ergab, nur die Hälfte derjenigen, die ihre CO<sub>2</sub> Emissionen reduziert haben, haben auch ihren Stromverbrauch verringert. Die anderen haben ihre

CO<sub>2</sub> Emissionsreduktion durch Änderungen in anderen Bereichen geschafft.

Das deutet darauf hin, dass die für Klimaschutz Engagierten durchaus selektiv vorgehen und sich auf unterschiedliche Ziele konzentrieren. Das mag an unterschiedlichen Präferenzen und an unterschiedlichen Möglichkeiten liegen. Auf die Abhängigkeit von der jeweiligen Verkehrsinfrastruktur wurde bereits hingewiesen. Und wer in einem gemieteten Appartement wohnt, hat auch bei Strom und Heizung weniger Einsparmöglichkeiten als der Besitzer eines Einfamilienhauses. Hinzu kommt, dass Einsparungen Verhaltensänderungen und damit die Aufgabe von lange gewachsenen Gewohnheiten erfordern. Den meisten Menschen fällt es schwer, Ernährungsgewohnheiten zu ändern. Sehr viel schwieriger ist es, in einem relativ kurzen Zeitraum gleich Gewohnheiten in mehreren Alltagsbereichen zu ändern. Insofern sind unterschiedliche Schwerpunkte bei der CO<sub>2</sub> Reduzierung nicht mehr überraschend, wenn man Erkenntnisse der Umweltpsychologie berücksichtigt. Dort wurde schon in den 90er Jahren berichtet, dass Einsparerfolge in einem Bereich als Alibi für den Verzicht auf entsprechende Bemühungen in anderen Bereichen verwendet werden: Wer eine neue Heizung installiert und damit etwas für die Umwelt getan hat, erlaubt sich möglicherweise anschließend ein größeres Auto mit höherem CO<sub>2</sub> Ausstoß (SCHAHN, GIESINGER 1993).

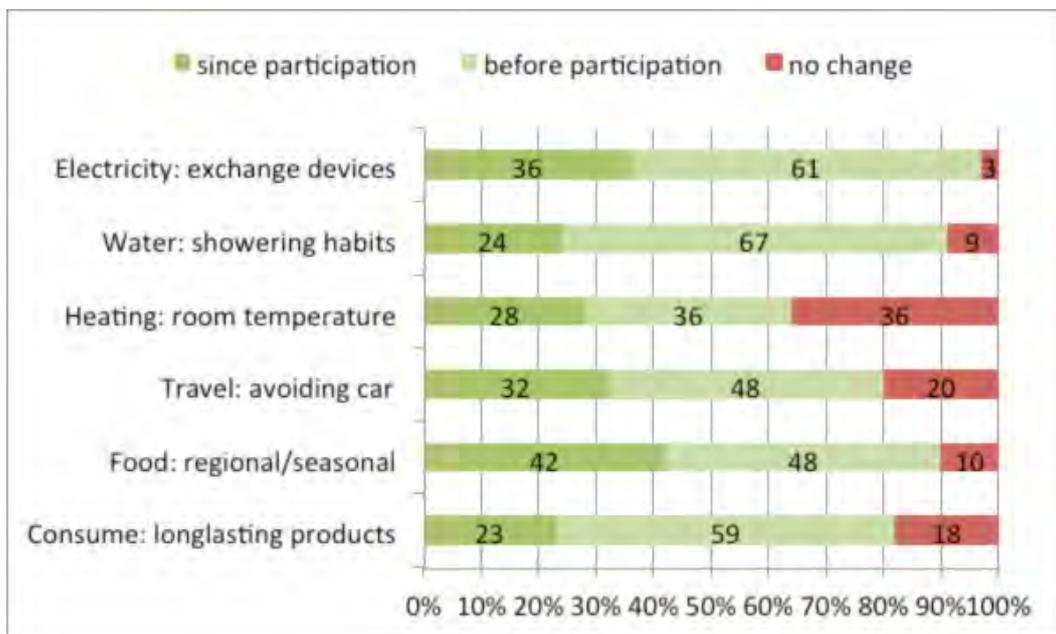


Abb. 7: Bisherige und geplante Verhaltensänderungen der Panel-Teilnehmer (n = 342)

## 7. Lerneffekte und nachhaltige Verhaltensänderungen

Die erreichten CO<sub>2</sub> Einsparungen sind ein relativ gut messbarer Effekt, aber nicht das einzige und vermutlich auch nicht das wichtigste Ziel lokaler Klimaschutzpolitik. Denn dabei mag ein Hawthorne- oder Jo-Jo-Effekt auftreten, wenn während der Projektlaufzeit und des Monitorings die Aufmerksamkeit auf bestimmten Einsparungen liegt und vielleicht auch ein gewisser Ehrgeiz entwickelt wird, im Vergleich mit anderen gut da zu stehen, wenn dieser Effekt aber mit Ende der Teilnahme auch wieder schwindet (s.u.a. THALER und SUNSTEIN 2008). Der angestrebte Impact der Beteiligung sollte in bestimmten Lerneffekten und dauerhaften Verhaltensänderungen liegen. Danach wurde in einem der begleitenden Surveys gefragt. Die Teilnehmenden sollten angeben, welche von sechs klimafreundlichen Verhaltensweisen sie schon vor der Teilnahme an dem Projekt praktiziert haben, welche sie sich im Laufe des Projektes angeeignet haben und welche sie auch in Zukunft nicht vorhaben. Abb. 7 gibt die Antworten von 342 Teilnehmenden aus den Umfragen der sieben teilnehmenden Panels in Deutschland, Österreich und Spanien wieder.

Zwischen 36% und 67% haben sich schon vor der Teilnahme an dem Projekt auf die eine oder andere Art klimafreundlich verhalten. Dieser relativ hohe Wert bestätigt im Übrigen die Annahme, dass die Teilnehmenden an dem Projekt nicht repräsentativ für die Einwohner der jeweiligen Kommune sind. Zwischen 23% und 42% geben an, erst im Projekt oder durch das Projekt zu klimafreundlichem Verhalten gekommen zu sein. Am größten ist der Anteil, der dies für den Bereich der Ernährung angibt. Hierzu war auch in Äußerungen auf Veranstaltungen zu entnehmen, dass die Bedeutung der Ernährung für den Klimaschutz vielen zuvor nicht bewusst war. Am geringsten ist die Änderungsbereitschaft bei der Raumtemperatur und bei der PKW-Nutzung. Hier mögen allerdings unterschiedliche Gründe eine Rolle spielen. In Bezug auf die PKW-Nutzung wurde schon auf die Abhängigkeit von den ÖPNV-Angeboten hingewiesen. Bei der Raumtemperatur kann es sein, dass zumindest ein Teil der Befragten schon immer relativ sparsam heizt und keine weitere Einsparmöglichkeit sieht, weder vor, noch im Projekt. Noch höher lag mit 72% der Anteil derer, die es ablehnten, auf den Urlaubsflug zu verzichten. 16% hatten dies

schon vorher getan und 12% während der Projekts.

## 8. Zur Übertragbarkeit der Befunde

Es ist zu vermuten, dass die Teilnehmenden an den Panels überdurchschnittlich stark am Klimaschutz interessiert und dafür engagiert sind. Auf jeden Fall ist die soziodemographische Zusammensetzung nicht repräsentativ. Die Teilnehmenden sind tendenziell älter als die übrige Bevölkerung (71% über 50 Jahre) und überdurchschnittlich gut ausgebildet (60% mit Universitätsabschluss). Dass Umweltengagement und politische Beteiligung vom Bildungsstand abhängig sind, ist bekannt und beeinträchtigt die Übertragbarkeit der Befunde aus diesem Projekt nicht. Aber dass Menschen unter 30 Jahren stark unterrepräsentiert sind, ist bedeutsam. Sollte dies daran liegen, dass jüngere Menschen sich weniger für den Klimaschutz interessieren, wären dies schlechte Aussichten für die Zukunft. Es kann aber auch sein, dass sich junge Menschen nicht so gerne auf einen zwei Jahre dauernden Prozess einlassen wollen. Dann wäre nur diese Beteiligungsform zumindest für sie nicht attraktiv und die Politik müsste sich für diese Gruppe andere Formen ausdenken.

## 9. Konsequenzen für die Messung des Impact von Bürgerbeteiligung

Die Frage nach den Schlussfolgerungen, die aus diesen Befunden für die Messung der Wirkungen von Mitwirkung in Form der Kooperation gezogen werden können, muss differenziert beantwortet werden: einerseits für das allgemeinere methodische Ziel der vergleichenden Analyse des Impact bestimmter Beteiligungsverfahren und andererseits für die Erreichung des konkreten inhaltlichen Ziels der CO<sub>2</sub> Reduktion im Rahmen lokaler Klimaschutzpolitik durch Feedback-Information.

### 9.1. Zur Methodik der Impact Messung

Um zu untersuchen, ob Beteiligung überhaupt einen Impact hat, wurden die Wirkungen in einem Themenfeld anhand von Indikatoren verglichen, die relativ gut messbar erschienen. Beteiligung in der lokalen Klimaschutzpolitik wurde als Anwendungsbeispiel für ein vergleichendes Feldexperiment aus-

gewählt, weil es ein Thema von international hoher Bedeutung und Aufmerksamkeit ist und weil der Impact in Form einer Reduktion von CO<sub>2</sub> Emissionen quantitativ ermittelt werden kann. Dazu wurde auf einen etablierten CO<sub>2</sub> Rechner zurückgegriffen, der im deutschsprachigen Raum vielfach eingesetzt wird. Ergänzend fanden drei Teilnehmerbefragungen statt.

Mit den so gewonnenen Daten konnten die Wirkungen der drei Panels in Bremen, Bremerhaven und Wennigsen verglichen werden. Dieser Vergleich hat auch zu einigen interessanten Erkenntnissen geführt. Dass die angestrebten CO<sub>2</sub> Einsparungen nicht in allen Fällen erreicht worden sind und eine hohe Ausstiegsquote zu verzeichnen war, spricht nicht gegen die Methode der Impact-Messung, sondern ist ein damit ermittelter Befund.

Allerdings muss kritisch reflektiert werden, wie valide diese Methoden und die konkreten Messungen sind. In dieser Hinsicht sind mehrere Einschränkungen zu machen.

Der eingesetzte CO<sub>2</sub> Rechner ist in der Fachwelt nicht unumstritten. Die Zurechnung exakter CO<sub>2</sub> Emissionen in Tonnen zu so unterschiedlichen Verbrauchsweisen wie Energie, Mobilität, Ernährung und Konsum ist nur aufgrund von vereinfachenden Annahmen möglich, über die Fachleute sehr wohl streiten können. Man kann argumentieren, dass bei einem Vergleich mehrerer Panels derselbe Fehler für alle Teilnehmende gemacht wird und die Vergleichbarkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird. Dies ist allerdings nur teilweise der Fall und im internationalen Vergleich nicht mehr vertretbar. So musste aufgrund der Nichtverfügbarkeit des ausgewählten CO<sub>2</sub> Rechners in spanischer Sprache für die Panels in Saragossa und Pamplona eigens ein CO<sub>2</sub> Rechner entwickelt werden. Aufgrund fehlender Berechnungsfaktoren für z.B. Ernährung und Konsum, oder aufgrund der Tatsache, dass es in Spanien keinen expliziten Ökostromtarif gibt, sind die Ergebnisse nicht mehr eins zu eins mit denen der deutschen und österreichischen Panels vergleichbar.

Auch die These von der guten Messbarkeit der CO<sub>2</sub> Werte muss relativiert werden, weil es in bestimmten Bereichen Probleme mit der Datenqualität gab. Diese betreffen Eingabefehler wie z.B. Tippfehler, ausgelassene Messzeitpunkte, Interpolationsprobleme und anderes mehr. Es musste daher einiger Aufwand in Form von Plausibilitätskontrollen und Rückfragen bei den Panellisten betrieben

werden, um die Fehler bei der Meldung der Verbrauchsdaten zu korrigieren.

Neben diesen Messproblemen gibt es Erklärungsprobleme. Denn eine konkrete Erkenntnis aus den Gesprächen mit den Panellisten ist, dass unterschiedliche Einsparungen nicht nur auf Unterschiede in der Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren und persönlichen Merkmale der Teilnehmenden zurückzuführen sind, sondern dass die Möglichkeiten zur CO<sub>2</sub> Reduzierung in den Bereichen Energie und Mobilität nicht nur von der konkreten Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens und dem individuellen Verhalten der Beteiligten abhängen, sondern auch von den jeweiligen nicht unmittelbar beeinflussbaren Rahmenbedingungen. Grunwald hat die Konzentration auf die individuellen Einsparungen und Verhaltensänderungen und die Vernachlässigung der Abhängigkeit von infrastrukturellen Rahmenbedingungen als »Privatisierung von Nachhaltigkeit« kritisiert (GRUNWALD 2010). Dies ist nicht nur ein politisches, sondern auch ein methodisches Problem. Denn dadurch können die Wirkungen desselben Beteiligungsverfahrens z.B. in ländlichen und städtischen Kommunen nicht exakt miteinander verglichen werden. Ebenso wird eine Zurechnung der erzielten Effekte zur Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens in den insgesamt sieben Kommunen nicht mehr eindeutig möglich.

Schließlich muss noch ein Relevanzproblem geprüft werden, indem kritisch reflektiert wird, ob die quantitative CO<sub>2</sub> Reduzierung über einen gewissen Zeitraum ein aussagekräftiger Indikator für die mit der Beteiligung angestrebten Ziele ist, oder ob er nur eine Notlösung ist, weil andere, inhaltlich wichtigere Effekte weniger gut messbar sind. Letztlich geht es bei der lokalen Klimaschutzpolitik um nachhaltige Lerneffekte und Verhaltensänderungen. Um solche messen zu können, braucht man allerdings längere Messzeiträume bzw. regelmäßige Nacherhebungen sowie umfangreichere und detaillierte Messungen in den Bereichen Konsum und Ernährung. Nach den Erfahrungen mit den hohen Ausstiegsquoten ist dies keine erfolgversprechende Option. Im vorliegenden Projekt wurden diese Aspekte durch eine Teilnehmerbefragung erfasst. Dies erscheint auch in Zukunft insbesondere für die Bereiche Konsum und Ernährung angemessen.

Insgesamt kann man in methodischer Hinsicht aus dem Projekt für das Ziel der validen Messung des Impact von Beteiligungsangeboten lernen, dass es auf eine angemessene

und vertretbare Kombination aus Messdaten und Umfragedaten ankommt. Wichtige Erkenntnisse sind allerdings auch in der Diskussion dieser Ergebnisse mit den Panellisten in den Veranstaltungen in der Mitte und zum Abschluss des Projektes gewonnen worden. Diese gleichen auch einige der kaum überwindbaren methodischen Mess- und Zuordnungsprobleme aus.

### 9.2 Inhaltliche Schussfolgerungen: Wie kann Information Energie sparen?

Von der methodischen Frage nach der Validität von Vergleichen des Impact desselben Beteiligungsverfahrens in verschiedenen Kontexten ist die Frage zu unterscheiden, wie gut Feedback-Informationen in der Praxis zur Erreichung von lokalen Klimaschutzzielen beitragen können. Der erwartbare Aufwand bei den Veranstaltern und den Teilnehmenden muss dort deutlich geringer sein, als in einem Forschungsprojekt. Aber auch die methodischen Anforderungen sind weniger streng.

Im konkreten Anwendungszusammenhang des e2d Projekts wurde davon ausgegangen, dass lokale Klimaschutzziele nur unter Beteiligung der privaten Haushalte erreicht werden können. Bürgerpanels und ein Verfahren des Monitorings klimarelevanter Verbrauchsweisen über Feedback-Informationen erschienen dazu die geeignete Beteiligungsform. Diese hat ihr klimaschutzpolitisches Ziel jedoch nur begrenzt erreicht und kann so nicht generell für andere Kommunen empfohlen werden.

Dies liegt zunächst an der geringen erzielten Reichweite, also an der Anzahl der registrierten Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der hohen Ausstiegsquote. Das heißt, dass die konkrete Form der Beteiligung in Form eines Panels und regelmäßigen Monitorings nicht massentauglich ist und vom Kosten-Nutzen-Verhältnis her den Kommunen nicht als Bestandteil ihrer lokalen Klimaschutzpolitik zu empfehlen ist. Wie eingangs erwähnt, war dies eines der Argumente, warum mehrere angefragte Unterzeichner der Aalborg-Commitments eine Mitwirkung an diesem Projekt abgelehnt haben.

Die Panellisten, die bis zum Ende mitgewirkt haben, sind in ihrer soziodemographischen Zusammensetzung nicht repräsentativ. Sie sind überdurchschnittlich gut ausgebildet und überdurchschnittlich alt und sicherlich auch überdurchschnittlich engagiert für den Klimaschutz. Und dennoch hat ein Teil von Ihnen die Einsparziele nicht erreicht.

Die Teilnehmerbefragung und die Diskussion der Ergebnisse mit den Panellisten haben gezeigt, dass entgegen der These von Thaler und Sunstein Feedback-Information alleine nicht ausreichen, um nachhaltige Verhaltensänderungen zu bewirken, sondern dass diese Informationen in ergänzende Maßnahmen zur Förderung einer Klimaschutz bewussten Lebensweise eingebettet werden müssen. Darüber hinaus kommt der bestehenden Infrastruktur, wie z.B. der Ausbaugrad des öffentlichen Personennahverkehrs und dem Angebot an ökologisch erzeugten Lebensmitteln etc. eine große, fördernde oder hemmende Bedeutung zu.

Aus dieser Analyse wird ein Dilemma deutlich: Will man positivere Effekte erzielen, muss man noch mehr Aufwand betreiben. Wenn das jedoch über die Kommunen oder kommunale Träger, wie Energie- und Klimaagenturen, auf breiter Basis nicht zu leisten ist, muss man nach anderen Akteuren suchen. Zumindest für den Teilbereich Energie könnten dies die Energieversorger sein. Sie sind nach einer neuen EU-Richtlinie zur Energieeffizienz verpflichtet, ab 2014 Energieeinsparungen bei ihren Kunden zu erzielen und letztere entsprechend zu beraten<sup>14</sup>. Um dies leisten zu können, sind verlässliche Verbrauchsdaten im Zeitverlauf erforderlich. Große Hoffnungen werden derzeit auf Smart Metering gesetzt. Dann müssen die Kunden die Verbrauchswerte nicht selbst ablesen und eintippen, sondern sie werden automatisch erfasst. Aber Smart Metering ist noch lange nicht weit genug verbreitet und liefert auch keine Vergleichswerte mit konkret vergleichbaren Haushalten. Diese müssten viel genauer differenzieren nach Wohnsituation, Bausubstanz und anderen relevanten Kriterien. Wie im e2d Projekt, könnten die Energieversorger ihren Kunden anbieten, regelmäßig Verbrauchswerte zu erfassen und die individuelle Verbrauchsentwicklung im Zeitablauf und die Entwicklung bei vergleichbaren Haushalten zurückzumelden. Dazu müssten allerdings differenzierte Daten über die Wohnverhältnisse der Kunden gewonnen werden. Diese sind aber ohnehin erforderlich, wenn die Energieversorger ihren Kunden Vorschläge zur Energieeinsparung machen müssen. Und wenn die monatliche Datenerhebung

<sup>14</sup> Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG [ABl. L315 S.1] ([http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed\\_de.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_de.htm)).

mit kürzeren Anpassungen der bisher auf den Vorjahresverbrauch bezogenen Vorauszahlungen verbunden wird, gibt es dafür auch einen konkreten Anreiz. Es gibt bereits einige Pilotprojekte von Energieversorgern, die ein Datenfeedback beinhalten.<sup>15</sup> Aufgrund der Er-

fahrungen in dem hier geschilderten Projekt liegt die große Herausforderung jedoch bei den ergänzenden, motivierenden und befähigenden Maßnahmen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Realisierung von Einsparungen und ein Monitoring der Energieversorger sind entscheidende Anstöße, um in dieser Hinsicht Kreativität für wirkungsvolle Inhalte und Vermittlungsmethoden freizusetzen.

<sup>15</sup> z.B. einen Feldtest der EWE AG mit 600 Haushalten und einer recht aufwendigen multimedialen technischen Lösung für Datenmeldung und Feedback, die nicht alltagstauglich ist. Vgl. <http://www.etelligence.de/projekt.html>.

## Literatur

- AICHHOLZER, Georg, Cimander, Ralf und Herbert Kubicek (2013): Can information save energy? A three country comparison of words and actions in participatory local climate protection projects, *Int. J. Electronic Governance*, 6/ 1: 66 - 85
- DARBY, Sarah (2006): The effectiveness of feedback on energy consumption. A review for defra of the literature on metering, billing and direct displays, Oxford: Environmental Change Institute, University of Oxford, 2006 (<http://www.eci.ox.ac.uk/research/energy/downloads/smart-metering-report.pdf>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- GRUNWALD, Armin (2010): Wider die Privatisierung der Nachhaltigkeit, *GAIA* 19/3: 178 -182 (<http://www.itas.fzk.de/deu/lit/2010/grun10c.pdf>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- HOFFMANN, Patrick, Günther Frey, Malte Friedrich und Stefan Kerber-Clasen (2011): Smart Metering im Verbrauchs-Feedback, *Energie Fokus* ([www.energie-fokus.de/smart-metering-mit-Verbrauchsfeedback-1779](http://www.energie-fokus.de/smart-metering-mit-Verbrauchsfeedback-1779)) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- JACKSON, Tim und Laurie MICHAELIS (2003): Policies for sustainable consumption. A report to the Sustainable Development Commission. Centre for Environmental Strategy, University of Surrey (<http://portal.surrey.ac.uk/pls/portal/docs/PAGE/ENG/RESEARCH/CES/CESRESEARCH/ECOLOGICAL-ECONOMICS/PROJECTS/FBN/POLICIES.PDF>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- KUBICEK, Herbert, Aichholzer, Georg, Allhutter, Doris, Cimander, Ralf, Pina, Vicente, Strauß, Stefan und Lourdes Torres (2010): Comparative evaluation of the impact of e-participation in local climate change policy programs, Chappellet, J.-L. et al. (eds.) *Electronic Government and Electronic Participation*, Linz: Trauner, 377-382
- KUBICEK, Herbert, Barbara Lipa und Alexander Koop (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gürtersloh: Bertelsmann Stiftung ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-01FC6570-878368C3/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_33052\\_33053\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-01FC6570-878368C3/bst/xcms_bst_dms_33052_33053_2.pdf)) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- LANZARONE, Gaetano Aurelio und Antonella Zanzi (2010): Monitoring gas and water consumption through ICTs for improved user awareness, *Information, Communication & Society*, 13(1): 121-135 (<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13691180902992962>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- PIPKE, Hans, Claas Hülsen, Hartmut Stiller, Kristian Seidl und David Balmer (2011): Endenergieeinsparungen durch den Einsatz intelligenter Messverfahren (Smart Metering). Endbericht, KEMA Consulting, Bonn
- RICHTLINIE 2012/27/EU ZUR ENERGIEEFFIZIENZ, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG [ABl. L315 S.1] ([http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed\\_de.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_de.htm)) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- SCHAHN, Joachim und Thomas GIESINGER, (1993): Psychologie für den Umweltschutz. Weinheim: PVU
- SCHLEICH, Joachim, Marian Klobasa, Marc Brunner, Sebastian Gözl, Konrad Götz, und Georg Sunderer (2011): Smart metering in Germany and Austria – Results of providing feedback information in a field trial, Working Paper Sustainability and Innovation, No. S 6/2011, Karlsruhe: Fraunhofer ISI ([http://www.isi.fraunhofer.de/isi-media/docs/e-x/working-papers-sustainability-and-innovation/WP6-2011\\_smart-metering-in-Germany.pdf](http://www.isi.fraunhofer.de/isi-media/docs/e-x/working-papers-sustainability-and-innovation/WP6-2011_smart-metering-in-Germany.pdf)) [letzter Zugriff: 01.09.2013]

- SCHULTZ, P. Wesley., Jessica M. Nolan, Robert B. Cialdini, Noah J. Goldstein, and Vidas Griskevicius (2007): The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms, *Psychological Science* 18: 429-434 (<http://intl-pss.sagepub.com/content/18/5/429.full>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- STERN, Paul C. (1999): Information, incentives and proenvironmental consumer behaviour, *Journal of Consumer Policy*, 22: 461-478 (<http://link.springer.com/content/pdf/10.1023%2FA%3A1006211709570.pdf>) [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- THALER, Richard H. und Cass R. SUNSTEIN (2008): *Nudge – Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven, CT: Yale University Press
- UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) 2007: *Wissenschaftliche Untersuchung und Bewertung des Indikators »Ökologischer Fußabdruck«*, Dessau-Rosslau
- UNEP (2002): *United Nations Environment Programme, Sustainable consumption: A global status report*, Paris: UNEP
- Website e2democracy: <http://www.e2democracy.eu> [letzter Zugriff: 01.09.2013]
- Website Stiftung Marktwirtschaft: <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/veranstaltungen/veranstaltungshinweise/detailansicht/titel/mit-nudging-zur-energiewende.html>
- Website sustainablecities: <http://www.sustainablecities.eu> [letzter Zugriff: 01.09.2013]

## Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe



Beteiligung an stadtplanerischer Ideenfindung und Entscheidung soll Wirkungen erzielen, aber welche? Ein Blick in die umfangreiche Literatur zeigt, dass es ganz unterschiedliche sein können. Lange Zeit ging es vor allem um die gute Durchführung von Beteiligungsmethoden und -verfahren, seit den 1990er Jahren vermehrt auch um eine Standardisierung von Methoden, Verfahren und Kriterien. Wie können aber Wirkungen nachgewiesen werden, wie können sie gemessen werden? Darum geht es im folgenden Beitrag. Als *Wirkungen* werden hier messbare und nicht messbare, gewollte und ungewollte Effekte von Beteiligungsmethoden und -verfahren verstanden. Die quantitative bzw. qualitative Erfassung und Bewertung der Wirkungen von Beteiligungsmethoden und -verfahren (*Evaluation*), um die es im Folgenden gehen soll, beinhaltet in der Regel eine kausalorientierte Bewertung eines Objekts (BUSSMANN 1997: 3).

Die Mehrzahl bisheriger Evaluationen findet unmittelbar im Anschluss an Durchführung von Teilnahmeverfahren statt, aber in vielerlei Hinsicht wäre es auch interessant zu erfahren, ob und wenn ja welche Wirkungen bestimmte Methoden oder Verfahren auf Personen und Institutionen oder auf Stadtentwicklung über längere Zeiträume haben. Nach einem kurzen Überblick über beschreibende und analysierende Kriterien von Beteiligungsmethoden und -verfahren werden zunächst verschiedene Herausforderungen für Evaluationen von Beteiligung allgemein, danach für Mittel- und Langzeitevaluationen anhand einiger Beispiele beschrieben.

### Von Wirkungsbeschreibungen ...

In der Fachliteratur findet sich eine große Zahl *beschreibender* Kriterien für Beteiligungsmethoden und -verfahren, die aus unterschiedlichen Perspektiven, mit unterschiedlichen Zielstellungen und nicht zuletzt mit unterschiedlichen Vorstellungen von gewünschten Wirkungen und Funktionen von Beteiligungsmethoden und -verfahren dazu beitragen können. Hierzu gehören zum Beispiel Teilnehmer\_innenstruktur, Art und Menge der verwendeten Ressourcen oder die qualitative Einschätzung eines Verfahrens. Bei dieser großen Zahl beschreibender Kriterien überwiegen wiederum prozess- über inhaltsbezogene Kriterien (MIDDENDORF/BUSCH

**Carolin Schröder**  
ist Bereichsleiterin  
Partizipationsforschung  
am Zentrum Technik und  
Gesellschaft, TU Berlin.  
Ihre Schwerpunktthemen  
sind u.a. nachhaltige  
Stadtentwicklung, kollektives  
Handeln, Partizipation und  
Kooperation sowie inter- und  
transdisziplinäre Forschung.  
Aktuelle Forschungsprojekte  
zu Partizipation sind DELIKAT  
– Fachdialoge DELIberative  
DemoKrATie ([http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte\\_-\\_laufend/delikat\\_-\\_fachdialoge\\_deliberative\\_demokratie/](http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte_-_laufend/delikat_-_fachdialoge_deliberative_demokratie/))  
und Flashpoll (<http://www.flashpoll.eu>).

1997; ROWE/FREWER 2000: 10). Eine bekannte, und immer noch häufig genutzte Möglichkeit einer solchen beschreibenden Einordnung ist nach der Intensität (*Umfang, Reichweite und Qualität*) der Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen oder Verwaltungsprozessen, wie sie in der Ladder of Citizen Participation von Sherry Arnstein (1969) dargestellt wurde.« (vgl. zum Beispiel NANZ: 2012: 23/4).

In der Praxis ist zunehmend das Zusammenstellen von Kriterienkatalogen üblich, zunächst für Methoden, zunehmend auch in Handbüchern für Bürgerbeteiligung, in denen sowohl für institutionelle als auch zivilgesellschaftliche Akteure positive Beispiele und Tipps für die Vorbereitung und Durchführung von Methoden und ggf. Verfahren gegeben werden, und die versuchen, Standards auf diesem Gebiet zu entwickeln. So sind in den vergangenen Jahren zum Beispiel das »IXI der Bürgerbeteiligung« des BUND (2013)<sup>1</sup>, das »Handbuch Partizipation« der deutschen Bundeszentrale für Politische Bildung (2012)<sup>2</sup>, das »Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung« des BMVBS (2012)<sup>3</sup> sowie das »Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung« (2005)<sup>4</sup>, u.a. vom österreichischen Lebensministerium herausgegeben, erschienen. Kommunale Standards für Bürgerbeteiligung gibt es bisher in einigen Kommunen, wie zum Beispiel Leipzig<sup>5</sup>, Heilbronn und Köln, Standards für Bundesländer wurden zum Beispiel für Baden-Württemberg<sup>6</sup> und Vorarlberg/ Österreich<sup>7</sup> entwickelt. Hinweise zur Evaluierung finden sich aber in diesen Kriterienkatalogen und Handbüchern nicht<sup>8</sup>. Weiterhin werden die dort aufgeführten Kriterien jeweils in unterschiedliche Kategorien zusammengefasst, was eine systematische Betrachtung dieser Kriterien lange Zeit schwierig machte (ROWE/FREWER 2000).

### ... zu Wirkungsanalysen

Evaluationen von Beteiligungsmethoden und -verfahren sollen u.a. »dazu beitragen, ... öffentliche Politik (im Sinn von policy) zu verbessern« und zwar in den Bereichen der Politikformulierung (Ausloten von Handlungsbedarf), der Vollzugsverbesserung (zum Beispiel frühzeitiges Erkennen von Veränderungsbedarf, Nachvollziehbarkeit von Wirkungen, Einschätzen der Beiträge unterschiedlicher Akteure), der Rechenschaftsablegung (zum Beispiel Effektivität von Mitteleinsätzen) und der Entscheidungsfindung (zum Beispiel Erhöhung der Entscheidungsratio-

nalität) (vgl. WEITH 2007: 17; BUSSMANN 1997: 2f). Dieses Thema taucht seit den 1970ern in der Stadtliteratur auf (ALTROCK 2007: 29), bis heute beschränken sich aber viele Evaluationen auf Einzelfallanalysen, die »ad hoc -Empfehlungen« (ROWE/FREWER 2000: 10) für einzelne Methoden<sup>9</sup> und Verfahren anbieten.

Nichtsdestotrotz existieren bereits einige Evaluationsmethoden für ganz unterschiedliche Ziele: So ist es mittlerweile durchaus üblich, begleitend (ongoing) zu evaluieren oder summativ (direkt) nach der Durchführung (Ex-Post- oder im Fall von Onlinebeteiligung: instant) Beteiligungsverfahren und -methoden in der Praxis zu evaluieren. Dabei stehen in der Regel die Prozesse (Prozessevaluation) sowie die unmittelbaren Eindrücke, Erfahrungen und Ergebnisse (Ergebnisanalyse) im Mittelpunkt. Ex-Ante-Evaluationen werden hingegen seltener durchgeführt und eher im Kontext einer Programmvorbereitung (Zielevaluation oder Inputevaluation). Unterschiede ergeben sich zum Beispiel durch den gewählten Evaluationszeitpunkt (ex-ante, ongoing, ex-post) und die Evaluationsreichweite (SEDLACEK 2004: 12f; WEITH 2007: 18; ALTROCK 2007: 32f). Darüber hinaus zielen Evaluationsansätze auch auf unterschiedliche Evaluierungs- und politische Ebenen; ALTROCK (2007: 32ff) unterscheidet zum Beispiel zwischen Evaluationen auf Programmebene, Stadt- bzw. Quartiersebene und auf Maßnahmenebene. Auftraggeber von Beteiligungsevaluationen sind bisher in der Regel Kommunen, welche konsequent eine Verwaltungs- oder politische Perspektive einbringen. Partizipative Evaluationen (Stakeholder-based evaluation, empowerment evaluation) sind in diesem Bereich bisher unüblich, würden sich aber gerade für Beteiligung anbieten.

Ein *nicht untypisches Beispiel für eine Ex-Post-Evaluation* eines Beteiligungsverfahrens beinhaltet eine Schilderung der jeweiligen Methode und Verfahrensstruktur sowie eine Zusammenfassung der Ergebnisse, teilweise auch eine kurze Schilderung der Rahmenbedingungen (zum Beispiel des Programms, in dessen Rahmen das Verfahren durchgeführt wird). Die eigentliche Evaluation besteht in der Erfassung der Zahl der (aktiven und passiven) Teilnehmer\_innen, der Zahl der entwickelten Vorschläge und der Struktur der Teilnehmer\_innen nach Alter und Geschlecht. Häufig werden vor, während oder nach einem Prozess oder einem Verfahren von den Teilnehmer\_innen sehr grobe Angaben zur Gesamteinschätzung der Teilnahme erfragt, häufig durch Multiple Choice-Fragebögen

bzw. Kurzinterviews (zum Beispiel mit der Frage »Wie fanden Sie das Verfahren?«). Aus diesen Daten werden dann häufig subjektive Folgerungen über Repräsentativität, Legitimität, Attraktivität sowie Zufriedenheit der Teilnehmer\_innen gezogen. Bei Online-Beteiligung könnten zum Beispiel auch die Zahl der Einzelbeiträge insgesamt sowie nach einzelnen Teilnehmer\_innen, die geographische Herkunft der Teilnehmer\_innen erfasst werden. Üblich sind sowohl Selbstevaluationen als auch externe Evaluationen, eher unüblich sind Evaluationsrunden oder -veranstaltungen. In der Regel beschränken sich diese Evaluationen sowohl auf die Perspektive der teilnehmenden Bürger\_innen als auch auf das jeweilige Verfahren, weitere eingebundene Personen aus Verwaltung und Politik sowie die Durchführenden werden selten befragt (Ausnahmen zum Beispiel: BUSCH 2009; COM.X INSTITUT 2007; FRIEDRICHS/HOMMERICH 2005).

Ergänzt wird dies oft durch eine subjektive Schilderung der Gesamtatmosphäre, der internen Kommunikationsformen und der (Medien-)wirksamkeit (zum Beispiel »konstruktive und kreative Atmosphäre, engagierte Teilnehmer\_innen und fokussierte Beiträge«), ggf. angereichert mit Originalzitaten. Teilweise findet auch eine Selbstreflexion der Moderator\_innen bzw. der Organisationsteams sowie subjektive Einschätzungen hinsichtlich der Eignung der jeweiligen Methode für das jeweilige Ziel und ggf. der politischen und öffentlichen Wirksamkeit des Verfahrens statt (vgl. LÜHRS et al. 2004). Teilweise werden auch Vorher-Nachher-Abgleiche (vor und nach der Teilnahme) durchgeführt. Auch hier stehen in der Regel die individuellen Annahmen und Einschätzungen der Teilnehmer\_innen zu Methoden, Einfluss, Rahmenbedingungen, Strukturen, Zielen sowie eigenen oder administrativ-politischen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine einzelne Methode, oder ein einzelnes Verfahren im Mittelpunkt.

Durch eine solche - oder ähnliche - Herangehensweise erhalten Interessierte zwar wertvolle Informationen über Beteiligungsmethoden und -verfahren, es können aber nur diejenigen Wirkungen und Veränderungen erfasst werden, die erstens unmittelbar sind (direkt umsetzbare bzw. wahrnehmbare Wirkungen wie zum Beispiel eine verbindlich wirkende Zusage eines Politikers), die zweitens auf individuellen Wahrnehmungen basieren und für die drittens wenig Zeit zur Reflexion zur Verfügung stand. Es fehlen

hier zum Beispiel Anschlussmöglichkeiten an abstraktere Analyse Kriterien wie Effizienz, Demokratie sowie an definierte Begriffe und Kriterien. Damit ist auch ein Vergleich mit anderen Methoden oder Verfahren schwierig.

### Analyserahmen

Seit den 1990er Jahren mehren sich allerdings, wie oben bereits angedeutet, Forderungen nach einer verstärkten Berücksichtigung bzw. Einbindung quantitativer und vor allem qualitativer Evaluationen in Beteiligungsmethoden und -verfahren (zum Beispiel WEITH 2007: 11). Dies hat zwei Gründe: erstens führte eine generelle Forderung nach Wirksamkeit von (Verwaltungs-)Handeln auch im Bereich Beteiligung zu dem Wunsch, Wirkungen besser einschätzen zu können (Aufklärungs- und konzeptuelle Funktion von Evaluationen – BUSSMANN 1997: 3; vgl. EIPP 2009: 4). Zweitens wurde mit einer häufigeren Anwendung auch der Bedarf nach der Klärung von Zielen und nach der Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei gleichzeitig größerer Flexibilität der Prozesse (BUSSMANN 1997: 3) größer.

In der Literatur finden sich - neben einer großen Zahl beschreibender Kriterien - auch verschiedene *Analyse Kriterien* für Beteiligungsmethoden und -verfahren. Diese werden bisher meist unsystematisch, also von Anwendungsfall zu Anwendungsfall unterschiedlich, verwendet. Darüber hinaus existieren auch einige systematische Ansätze in Form von Analyserahmen. Diese wurden aus verschiedenen Akteursperspektiven heraus entwickelt, und haben einerseits den Anspruch, messbare Kriterien zu entwickeln, und andererseits, diese »logisch nachvollziehbar, theoretisch überzeugend und operationalisierbar« (GEISSEL 2008: 233) zu machen. Allerdings ist zu beachten, dass jeweils Begriffe, Kriterien und Ergebnisse unterschiedlich verwendet werden können (SEDLACEK 2004: 18). Diese Analyserahmen lassen sich grob in zwei Gruppen bzw. Diskurse einteilen:

- Analyserahmen, die »eher theorieorientiert« (GEISSEL 2008: 232), normativ ausgerichtet sind und auch mögliche Wirkungen über längere Zeiträume einschließen, wie zum Beispiel Lernen, Demokratie, Empowerment. So zum Beispiel RENN et al. 1995, HOLT-KAMP et al. 2006, PAPADOPOULOS und WARIN 2007: 455 ff.
- Analyserahmen, die eher praktisch orientiert sind und eher (unmittelbare) Anforderungen an konkrete Umsetzungen formulie-

ren. Hierbei kann wiederum zwischen einer Bürger\_innenperspektive (u.a. HALVORSEN 2001; CARNES et al. 1998: 390; MOORE 1996: 156; BEIERLE 1998), einer strukturellen Perspektive (u.a. ROWE/FREWER 2001; ABELSON/GAUVIN 2006; CHESS/PURCELL 1999) sowie einer systemischen Perspektive unterschieden werden, bei der Auswirkungen auf lokale politische Systeme bzw. auf Bürger\_innen im Mittelpunkt stehen (u.a. GABRIEL/WALTER-ROGG 2006; ausführlicher in: GEISSEL 2008: 232).

Die Ergebnisse der Anwendungen von Kriterien oder Analyserahmen auf bestimmte Methoden, Verfahren oder Programme werden häufig in Form einer Matrix dargestellt. Die Evaluierung erfolgt einerseits durch eine mehr oder weniger subjektive Zuordnung von Kriterien zu bestimmten Oberthemen oder Zielen, zum anderen wird häufig versucht, graduelle Unterschiede durch Wertungen auszudrücken. Dies geschieht dann durch die Verwendung von Symbolen und subjektive, vergleichende Einschätzung von Wahrnehmungen. So erhält man eine relativ abstrakt bleibende Übersicht, ob und ggf. zu welchem Grad bestimmte Analyse Kriterien erfüllt sind. Die Darstellungsweisen sind unterschiedlich, die Ergebnisse daher ebenfalls selten vergleichbar (GEISSEL 2008; ROWE/FREWER 2000).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sowohl Evaluationsstandards in Deutschland bisher fehlen (NANZ 2012: 132) als auch, dass relativ wenig vergleichende bzw. integrierende Ansätze existieren, zumal für den deutschen Evaluationskontext (KUBICEK et al. 2011). Eine positive Entwicklung in dieser Hinsicht ist, dass bei der Konzeption von Programmen die Evaluation mittlerweile häufig mitgedacht wird.

### **Demokratische Aspekte von Beteiligung evaluieren**

Ein möglicher Bezugsrahmen und damit auch Evaluationshintergrund ist das politische System, in das Beteiligungsmethoden und -verfahren eingebettet sind. Häufig wird dies mit Begriffen wie »Verbesserung der repräsentativen Demokratie«, mit »Demokratischer Qualifizierung« o.ä. beschrieben, die in der »Überzeugung wurzeln, dass politische Kompetenzen erweitert, Sachkenntnisse vertieft, persönliche und soziale Qualitäten verbessert werden können und sollen und idealerweise verantwortungsvolle und ge-

meinwohlorientierte Bürger\_innen hervorgebracht werden können.« (GEISSEL 2008: 234). Im Forschungsprojekt DELIKAT (2012-2014) wird zum Beispiel explizit eine Verbindung zwischen verschiedenen (normativen) Demokratietheorien und der Praxis von Beteiligung<sup>10</sup> hergestellt. Dort werden Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich verschiedener, im Projektverlauf ausgewählter, Eigenschaften analysiert und in einer Matrix eingeordnet. Forschungsleitend ist dabei zum einen die Frage, auf welche Demokratiekonzepte sich Beteiligungsansätze beziehen und zum anderen, welche Formate wann, unter welchen Umständen und für wen geeignet sind (Kontextabhängigkeit und Systemeinbindung).<sup>11</sup>

In der Literatur werden entweder drei Grundtypen von Demokratietheorien (liberal, republikanisch und deliberativ) oder sechs (Elitistisch, Partizipatorisch, Komplex, Deliberativ, Kritisch, Direkt vs. Repräsentativ (NOHLEN 2001: 51) beschrieben. Sie unterscheiden sich u.a. nach dem Stellenwert von Empowerment, Effizienz oder Inklusion und beziehen sich auch auf unterschiedliche Verständnisse von »Lernen«. Mit diesen Theorien bzw. Demokratietypen lassen sich wiederum unterschiedliche Beteiligungskonzepte in Verbindung bringen; RENN identifiziert zum Beispiel sechs verschiedene, die sich aber nicht eindeutig den oben erwähnten Demokratietypen zuordnen lassen: funktionalistisch, neo-liberal, deliberativ, anthropologisch, emanzipatorisch, post-Modern (Übersicht in Ortwin RENN: Risk Governance, London in press; Folien). In Projektdiskussionen wurde deutlich, dass einer Standardisierung von Begriffen und Kriterien Diskussionen voraus gehen müssen, in denen auch normative Fragen nicht fehlen dürfen: Denn einerseits erschwert die unzureichende Genauigkeit bzw. der zu geringe Detaillierungsgrad von Begriffen eine demokratietheoretische Einordnung von Kriterien – zum Beispiel bei den Fragen, wie qualitative Aspekte gewichtet, wie Kriterien eindeutig zu einer Analysekatégorie zugeordnet werden oder auch wie Facetten eines Begriffs bzw. eines Ziels abgebildet werden können.<sup>12</sup> Andererseits macht diese Ungenauigkeit der Begriffe sie auch in der Praxis schwer handhabbar bzw. operationalisierbar. Allerdings führt eine genauere Unterscheidung von Begriffen möglicherweise auch zu einer größeren Zahl von Kriterien oder zu ganz anderen Kriterien.<sup>13</sup>

Ähnliche Erfahrungen wurden zum Beispiel auch im Rahmen des Bund-Länder-Pro-

gramms Soziale Stadt gemacht (zum Beispiel AEHNELT 2005; HÄUSSERMANN 2005; WALTHER/GÜNTNER 2005; DIFU 2004; EMPIRICA 2003): Basierend auf einem sozial orientierten Verständnis von lokaler Beteiligung war die Idee der Evaluation von Beginn an fester Bestandteil. Festgestellt werden konnte zum Beispiel anhand von Erhebungen, wie viele Verfahren (und welche) durchgeführt wurden, wie viele Personen teilnahmen, welche Methoden aus Sicht der Teilnehmer\_innen oder der Prozessbeteiligten erfolgreicher waren. Als Maßstäbe für den ideellen Erfolg der Beteiligungsmaßnahmen wurde in der Regel die Zahl der Teilnehmer\_innen genommen, als Maßstab für investive Maßnahmen in Beteiligungsaktivitäten wurden häufig die Zahlen neu gegründeter oder neu zugezogener Unternehmen herangezogen, in beiderlei Hinsicht wurde das Programm als »relativ erfolgreich« beschrieben (WALTHER/GÜNTNER 2005: 185; HÄUSSERMANN 2005: 78). Beim Vergleich mehrerer Methoden bzw. Verfahren wurde aber zum Beispiel deutlich, dass einerseits die Ziele, Handlungsfelder, Leit- und Einzelziele sowie Begründungszusammenhänge zu abstrakt waren (HÄUSSERMANN 2005: 77), andererseits die vorhandenen Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung, insbesondere die Verbindung zu anderen Programmen und Ressorts, sich verändernde Anforderungen an Stadtentwicklung, Wechselwirkungen von Akteurshandeln sowie Zeitdruck unzureichend berücksichtigt werden konnten und somit weder im Beteiligungsalltag noch in Evaluierungen berücksichtigt werden konnten (KRUMMACHER 2003: 31<sup>14</sup>). Aufgrund fehlender Analysekriterien und -kategorien konnten daher nur nicht näher beschriebene »spürbare« Wirkungen auf den Austausch zwischen Verwaltung und Bürgern festgestellt werden (EMPIRICA 2003: 72).

### Herausforderungen für Evaluationen und Evaluierer\_innen

Die oben geschilderten Erkenntnisse aus Literatur und eigener Forschung verdeutlichen unterschiedliche Facetten eines komplexen Evaluationsgegenstands. Vorhanden sind bereits vielfältige Bemühungen sowohl in der Praxis als auch in der theoretischen Forschung zum Thema Evaluation von Beteiligung und es zeichnet sich ab, dass es sich dabei um ein wichtiges Thema mit Zukunft handelt. Zur Diskussionsanregung werden im Folgenden einige Herausforderungen für

Evaluationen und Evaluierer\_innen herausgegriffen, dies sind die Komplexität der Inhalte und Methoden.

*Die inhaltliche-strukturelle Komplexität* jeden Beteiligungsprozesses (NANZ 2012; WEITH 2007: 19) macht es zunächst schwierig, Wirkungen und Wirkungsbeziehungen benennen zu können. Wie stehen zum Beispiel komplexe Handlungsfelder und schwer operationalisierbare bzw. dynamische (Teil-)Ziele in Verbindung zu Akteurskonstellationen, Organisationsstrukturen, unterschiedlichen Interessen und lokal divergierenden Rahmenbedingungen? Welche Aktivitäten und Ebenen sind bei einer Evaluation von Interesse (vgl. WEITH 2007: 19f; HELLSTERN/WOLLMANN 1983: 96f). Zusätzlich lässt sich vermuten, dass wenige feststellbare Wirkungen monokausal sind, sondern vielmehr ganz unterschiedliche Ursachen haben können (vgl. BUSSMANN 1997: 3). FUNG (2006) schlägt zum Beispiel vor, verschiedene Charakteristika eines Beteiligungsverfahrens miteinander in Beziehung zu setzen, um eine vom Einzelfall abstrahierende Grundlage für einen Vergleich zu schaffen.<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die *Kontextabhängigkeit* von Beteiligungsmethoden und -verfahren von Bedeutung (zum Beispiel ROWE/FREWER 2000: 11; NANZ: 2012: 24): Inwiefern ist es zum Beispiel möglich, für lokale Kontexte entwickelte Methoden und Verfahren mit anderen in Beziehung zu setzen, so dass eine vergleichende Evaluierung Erkenntnisse liefert? Die aktuelle Zunahme der Methodenvielfalt macht dies gewiss nicht leichter. Treten gleiche Wirkungen zum Beispiel immer auch zum gleichen Zeitpunkt auf? Und wie geht man damit um, dass Wirkungen aus unterschiedlichen Perspektiven anders gewertet werden können.

*Die methodische Komplexität* einer Erkenntnis bringenden (qualitativen) Evaluation steht im Gegensatz zu der vergleichsweise geringen Zahl systematischer Betrachtungen und Anwendungen von Kriterien. Dies führt zum einen dazu, dass bisherige Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher, oder fehlender Definitionen, verschiedener Evaluationsziele, -gegenstände, -kontexte und auch Evaluationsmethoden meist nicht vergleichbar sind (EIPP 2009: 4; WEITH 2007: 21); zum anderen ist es teilweise noch ungewiss, welche Kriterien überhaupt sinnvollerweise jeweils angewendet werden sollten. Ein prominentes Thema in der Literatur in diesem Zusammenhang ist die fehlende *Standardisierung und Vergleichbarkeit* der Evaluationskriterien

(EIPP 2009: 4; ROWE/FREWER 2000), aber auch des Gegenstands »Beteiligung« selbst (Mehrfachbesetzung des Beteiligungsbegriffs DIFU 2004: o. S.; SCHRÖDER 2010) bei gleichzeitigem Fehlen plausibler Verknüpfungen von Ursache-Wirkungsbeziehungen und komplexe Wirkungsmodelle (WEITH 2007: 21). Dies hat zur Konsequenz, dass bisher häufig auf subjektive Einschätzungen sowohl der befragten Teilnehmer\_innen als auch der Evaluationsteams zurückgegriffen werden muss (ROWE/FREWER 2000).

### **Mittel- und langfristige Evaluationen von Beteiligung**

Instant- und Kurzzeit- (Ex-Post-) Evaluationen haben, wie oben angedeutet, vor allem die Durchführung von Methoden und Verfahren sowie unmittelbar wahrnehmbare Wirkungen zum Gegenstand. Erhebungen wenige Wochen nach einem Beteiligungsprozess stossen möglicherweise auf Wirkungen wie die kurzfristige Umsetzung konkreter Vorschläge, das Vereinbaren weiterer Treffen, das Einrichten von Arbeitsgruppen oder das Aufstellen von Hinweisschildern. Es ist aber davon ausgehen, dass zum Beispiel bauliche Veränderungen und die Umsetzung von Beratungsangeboten längere Vorlaufzeiten benötigen und häufig mehrere Verwaltungsschritte durchlaufen, Finanzierungen geklärt und Abstimmungen erfolgen müssen. Das Aufnehmen eines Themas in ein kommunales Leitbild, dauerhafte Verhaltensänderungen und veränderte Kommunikationskulturen benötigen in der Regel ebenfalls längere Zeiträume, bis sie umgesetzt sind. Mittel- und Langzeitevaluationen können Wirkungen benennen, die entweder graduell oder erst längerfristig wahrnehmbar sind: Das Lernen über Beteiligung und Demokratie, aber auch Aspekte wie die individuelle Beteiligungskontinuitäten oder aber auch die Zahl bzw. Qualität verschiedener Beteiligungsaktivitäten einer Person können von Interesse sein. Wann wären aber geeignete Zeitpunkte, dies zu messen? In welchen Abständen? Und welche mittel- und langfristigen Wirkungen von Beteiligungsmethoden und -verfahren sind überhaupt von Relevanz? Diesen Fragen entgegen laufend ist in vielen Kommunen die Zunahme aktivierender, unterstützender und partizipativer Maßnahmen zu beobachten. Während dies aus Sicht der Akteure und Kommunen durchaus positiv einzuschätzen ist, wird es gleichzeitig schwieriger für Evaluation und Forschung, erzielte

Wirkungen unmittelbar auf einen einzelnen Beteiligungsprozess zu beziehen und somit zum Beispiel die Wirkungen der Anwendung einer bestimmten Methode zu bestimmen. In diesem Kontext wird vor allem die Frage interessant, ob und wie auftretende Effekte eindeutig einem bestimmten Verfahren oder einer bestimmten Methode zuzuordnen sind (vgl. SCHRÖDER 2010; FRIEDRICHS/HOMMERICH 2005; DIFU 2004: o. S.) bzw. ob und wie einige wahrnehmbare Wirkungen auch das Ergebnis längerer Aktivierungs-, Finanzierungs- und Vernetzungsprozesse oder mehrerer Beteiligungsverfahren sind.

Im Folgenden seien einige nicht systematische Eindrücke dazu aus eigenen Forschungen zu Beteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt in Berlin wiedergegeben, ohne an dieser Stelle näher auf die betrachteten Methoden und Verfahren eingehen zu können. Innerhalb von fünf Jahren nach einem Beteiligungsprozess konnten als Wirkungen zum Beispiel neue Projekte, eine allgemein stärkere Berücksichtigung des Themas »Zusammenleben«, verstärktes Angebot mehrsprachiger Informationen, das Einrichten lokaler Treffpunkte festgestellt werden. Auch gaben verschiedene Akteure an, dass sie »viel gelernt« hätten in diesem Zeitraum, ohne dies näher beschreiben oder vergleichen zu können. Ähnlich konnten auch nur diffus »erhöhte Aktivitäten« der Quartiersbewohner\_innen wahrgenommen werden. Aufgrund der Vielzahl der durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen, anderer Aktivitäten in den Stadtteilen konnten die Akteure in der Regel allerdings keine explizite Verbindung zu einem bestimmten Verfahren oder einer Methode herstellen; je länger bestimmte Ereignisse zurück lagen, umso diffuser wurden auch die erinnerten Wahrnehmungen und Kausalzuschreibungen (vgl. SCHRÖDER 2013).

Auf der inhaltlich-methodischen Seite wurde zunächst zum Problem, dass die Analyse Kriterien und Bewertungsmaßstäbe neu festgesetzt werden mussten. Dynamische Organisationen und Strukturen sowie sich wandelnde wirtschaftliche, soziale und politische Rahmenbedingungen machten es aber gleichzeitig schwierig, Referenzpunkte für eine Evaluation festzulegen. Weiterhin zeigte sich in einigen Fällen, dass sich die Einschätzungen der Befragten über die Jahre ändern – zum Beispiel wie sie effiziente Bürgerbeteiligung definieren. Deutlich häufiger fiel es aber schwer, länger zurück liegende Ereignisse zu erinnern. Für die Einschätzung möglicher Wirkungszusammenhänge und

die Einordnung von Ergebnissen war es auch von Nachteil, dass viele interessante statistische Daten nicht verfügbar oder nicht existent waren, wie zum Beispiel Informationen über Zahl und Art bereits durchgeführter Methoden. So blieb zum Beispiel unklar, welchen kurz-, mittel- und längerfristig aktivierenden Einfluss spezifische Methoden hatten, welche Verbindungen zwischen Teilnahmeverfahren und sichtbaren Ergebnissen bestehen sowie ob und wie durch Beteiligung ein Beitrag zur Verbesserung eines Quartiers geleistet werden kann, was eine der Hauptforderungen des Programms war (SCHRÖDER 2010: 147ff). Darüber hinaus führten eine größere Erfahrung der durchführenden Akteure sowie veränderte Rahmenbedingungen in den Quartieren dazu, dass Bewertungsmaßstäbe hinterfragt werden mussten – sowohl aus inhaltlichen Gründen als auch wegen falscher Einschätzungen von Wirkungszeiträumen: Zu Beginn der Umsetzung ging man zum Beispiel davon aus, dass die Ergebnisse der Teilnahmaßnahmen am Grad der Aktivierung der Bürger und am Grad der selbständigen Nutzung eigener Kompetenzen gemessen werden könnten (ALISCH 2003: o. S.; DIFU 2004a: o. S.). Dies war aber nicht möglich, da dafür weder Kriterien noch Messmöglichkeiten entwickelt werden konnten (vgl. FRANKE 2000: 45).

Das Erfassen (in diesem Fall) mittelfristiger Wirkungen bringt aber auch ganz praktische Probleme mit sich: In Berlin, einer Kommune mit teilweise recht kurzer Wohndauer, war es recht schwierig, Interviewpartner\_innen nach mehreren Jahren für eine Befragung wieder zu finden. Mangel an Zeit oder Interesse bei Bürger\_innen und Verwaltungsangehörigen, insbesondere wenn es um länger zurückliegende Ereignisse geht, reduzierten die Zahl möglicher Interviewpartner\_innen weiter. Und nicht zuletzt sind Mittel- und Langzeitevaluationen bisher vergleichsweise schlecht finanzierbar, Forschungsprojekte sind hingegen in der Regel dafür zu kurz.

## Fazit

Zusammenfassend kann zunächst ein weiterer Bedarf bei der Definition von Evaluationsgegenständen festgestellt werden, der zum Beispiel die Beantwortung folgender Fragen näher gefasst werden kann: Was wird betrachtet und gemessen (Methode, Prozess, Themengebiet, Akteursgruppe)? Aus welcher Perspektive? Mit welchen Methoden? Wel-

che Ziele und Interessen sollen auf welchen Ebenen durch eine Evaluation bzw. deren Ergebnisse bedient werden (Eigeninteresse, Kontrollinteresse, politische Interessen etc.)? Welche und wessen Wahrnehmungen sind der Maßstab?)? Wer verständigt sich mit wem über die Gültigkeit der Evaluationskriterien?

Analysekriterien bleiben bisher entweder – aus der Theorie kommend – häufig zu abstrakt oder sind – aus der Praxis kommend – meist »eher zufällig und theoretisch wenig überzeugend« (GEISSEL 2008: 234). Die große Herausforderung ist daher, beide Aspekte – Theorie und Praxis bei der Konzeptionierung und Durchführung von Evaluationen miteinander in Bezug zu setzen. Systematische Evaluationen von Beteiligung könnten zukünftig weniger eine Kontrollfunktion bedienen, denn – bei ausreichender Transparenz der Ergebnisse – dazu beitragen, dass Akteure über Beteiligung lernen. Eine Standardisierung von Analysekriterien wird dabei von vielen Autor\_innen als Voraussetzung gesehen. Allerdings lässt sich – im Hinblick auf die Kontextabhängigkeit von Beteiligungsmethoden und -verfahren – auch fragen, ob alle Kriterien eindeutig, und damit auch allgemeingültige Maßstäbe für Beteiligungsmethoden und -verfahren festgelegt werden können bzw. müssen?

Bei all diesen Überlegungen ist die zeitliche Dimension von Beteiligung nur unzureichend berücksichtigt; in der Literatur ist diese bisher nur diffus ausgearbeitet. Insbesondere zur Beantwortung der Frage, ob und welche unterschiedlichen Wirkungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten oder über längere Zeiträume auftreten, fehlen Daten sowie Verständigungen darüber, wie damit umgegangen werden kann.

## Anmerkungen

- 1 [http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/buergerbeteiligung/130606\\_bund\\_buergerbeteiligung\\_1x1\\_broschuere.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/buergerbeteiligung/130606_bund_buergerbeteiligung_1x1_broschuere.pdf)
- 2 <http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>
- 3 (<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/66130/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>)
- 4 [http://partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Publikationen/Handbuch\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Publikationen/Handbuch_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf)
- 5 Leipzig: »Neue Leitlinien zur Bürgerbeteiligung«
- 6 »Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik«

- 7 »Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden«
- 8 Ein Handbuch, welches Evaluation als elementaren Bestandteil jeder Methodenanwendung beschreibt und teilweise auch grobe Vorschläge für die Evaluation von Beteiligungsmethoden vorschlägt, ist das Participatory Toolkit der König Baudouin-Stiftung/ Belgien: <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=294864&langtype=1033> (englisch).
- 9 Zum Beispiel zu „klassischen“ Methoden wie Zukunftswerkstätten und Planungszellen (zum Beispiel Boyle et al. 2011), aber auch zu neuen Formen wie Open Spaces und Online-Dialogen.
- 10 In dem Projekt werden politikwissenschaftliche Definitionen von Beteiligung verwendet (u.a. Beierle et al. 2002; Kaase 1995).
- 11 Die Projekthomepage findet sich hier: [http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte\\_-\\_laufend/delikat\\_-\\_fachdialoge\\_deliberative\\_demokratie/](http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte_-_laufend/delikat_-_fachdialoge_deliberative_demokratie/)
- 12 Repräsentativität kann zum Beispiel anhand statistischer Angaben wie Zahl, Alter, Geschlecht festgestellt werden - was in der Praxis häufig geschieht -, sie kann aber auch anhand von authorization, accountability, participation, expertise, resemblance eingeordnet werden (vgl. Geissel 2008; Brown 2006).
- 13 Im Projekt wurde zum Beispiel bei dem Begriff Empowerment wiederum unterschieden zwischen substantiellem Empowerment und Wahrnehmung der Chancengleichheit.
- 14 Ähnlich für das Programm Stadtumbau Ost: „Erste Analysen zeigen bereits, dass nicht immer die programmatischen Hauptzielvorstellungen erfüllt und die intendierten Wirkungen zum Tragen kommen.“ (Weith 2007: 16)
- 15 Dabei handelt es sich um: erstens organisatorische Merkmale wie *Dauer und Teilnehmerzahl*, zweitens die *Rekrutierung und Auswahl* der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Repräsentativität), drittens die in einem Verfahren überwiegenden *Kommunikationsformen* sowie viertens die *Funktionen* eines Verfahrens (i.e. Wirkungen eines Verfahrens, Grad der Einflussnahme und Transparenz darüber: Individueller Nutzen und Qualifizierung persönlicher Kompetenzen, Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, Konsultation und Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern, Mit-Entscheidung und Co-Governance).

## Literatur

- AEHNEIT, Reinhard (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« - zentrale Ergebnisse, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 63-73.
- ALTROCK, Uwe (2007): Evaluation und Monitoring in der Stadterneuerung und Stadtplanung - Traditionen und Entwicklungstrends, in: Weith, Thomas 2007 (Hrg.): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Waxmann Verlag. Münster, S. 29-56.
- BECKER, Heidede, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr und Verena Rösner (2002): Drei Jahre Programm Soziale Stadt - eine ermutigende Zwischenbilanz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) 2002: Die Soziale Stadt: Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt«, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 12-53.
- BEIERLE, Thomas C. (1998): Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, Discussion Paper 99-06, November 1998 ###, in: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/10497/1/dp990006.pdf>, Zugriff: 2013-05-07.
- BOCK, Stephanie; Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-zu-einer-kommunalen-beteiligungskultur.html>
- BOYLE, Richard; Jonathan D. Breul, Peter Dahler-Larsen (Hrg.) (2011): Open to the Public: Evaluation in the Public Arena, Transaction Publishers.
- BROWN, Mark B. 2006: Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, in: The Journal of Political Philosophy: Volume 14, Number 2, 2006, pp. 203-225, in:
- BUSCH, Lüder (2009): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung - das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins. Dissertation. [http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder\\_Busch\\_Dissertation.pdf](http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder_Busch_Dissertation.pdf)
- BUSSMANN, Werner (1997): Evaluationen und intensive demokratische Beteiligung: Ergänzung oder Ersatz? Swiss Political Science Review 3(2): 1-101.
- COM.X INSTITUT (2007): Abschlussbericht zur Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm und Stadtblocken Meinerswijk Arnheim im Rahmen des Interreg III B-Programms der EU. In: <http://>

- www.comx-forschung.de/dl/comx\_Studie\_Gesamtbericht2509.pdf Zugriff: 2013-07-29.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat\\_beteiligungskultur\\_2013\\_web.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf)
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft <http://www.difu.de/publikationen/2007/evaluierung-der-partizipation-im-rahmen-der-berliner.html>
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (2004): Die Soziale Stadt Endbericht, in: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/8.2.phtml>, Zugriff: 2005-09-02.
- EMPIRICA (2003): Evaluation des Berliner Quartiermanagements in der Pilotphase 1999 - 2002, Band 1: Zusammenfassung und Empfehlungen, Ergebnisse für das Verfahren insgesamt, in: <http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8436-Band1.pdf>, Zugriff: 2004-10-29.
- FRIEDRICH, Jürgen und Carola HOMMERICH (2005): Wie misst man soziale Maßnahmen?, in: Greiffenhagen, Sylvia und Katja Neller (Hg.) 2005: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 45-48.
- GEISSEL, Brigitte: Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, in: Hammerbacher, Ruth und Frank Claus 2001: Beteiligungs- und Dialogprozesse setzen sich durch, in: RaumPlanung, Heft 99, S.301-303.
- HANHÖRSTER, Heike und Bettina REIMANN (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Abschlussbericht. Difu. Berlin.
- HÄUSSERMANN, Hartmut (2005): Das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die Soziale Stadt«, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 75-85. [http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/evaluation\\_in\\_der\\_stadterneuerung.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/evaluation_in_der_stadterneuerung.pdf)
- KERSTING, Norbert; Philippe Schmitter und Alexander Trechsel: Die Zukunft der Demokratie.
- KRUMMACHER, Michael (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiermanagement: Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit, Leske + Budrich: Opladen.
- KUBICEK, Herbert; Barbara Lippa; Alexander Koop (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Verlag Bertelsmann Stiftung.
- LANDUA, Detlef, Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock, Bettina Reimann (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Difu Papers. <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-nicht-am-ziel.html>
- LÜHRS Rolf, Steffen Albrecht, Birgit Hohberg, Maren Lübcke (2004): Online Diskurse als Instrument politischer Partizipation – Evaluation der Hamburger Internetdiskussion zum Leitbild »Wachsende Stadt«.
- NICKEL, S.; W Süß, A Trojan (2013): Messung der Kapazitätsentwicklung als Ansatz für Quartiersbeteiligung, in: - Prävention und Gesundheitsförderung - Springer
- ROWE, Gene und Lynn J. Frewer (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology, & Human Values, Vol. 25 No. 1, Winter 2000 3-29, in: <http://cooptools.ca/sites/get.cooptools.ca/files/Rowe%20ofrewer%20public%20engagement.pdf>, Zugriff: 2013-07-13.
- SCHRÖDER, Carolin (2013): Strategische Beteiligung an der Stadtteilentwicklung – Mittelfristige Wirkungen von Planungszellen im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt
- SCHRÖDER, Carolin (2010): Akteure der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren, Oekom/Steiner: München.
- SEDLACEK, Peter (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung (Stadtforschung aktuell). VS Verlag. Wiesbaden. <http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/10935561X.pdf>
- STEIN, Ursula (2005): Wissenschaftliche Erkenntnisse und quartierspolitischer Alltag der »Sozialen Stadt«: in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3, S. 175-182.
- WALTHER, Uwe-Jens und Simon Güntner (2005): Das Programm und seine Anforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 183-191.
- WEITH, Thomas (2007): Stadtbau und Evaluation, in: Weith, Thomas (Hrsg.) (2007): Stadtbau erfolgreich evaluieren. Waxmann Verlag. Münster, S. 11-25.



## Plädoyer für kooperative Evaluation

Die folgenden Überlegungen basieren auf den Erfahrungen aus eigenen Evaluationen von Partizipationsprozessen, der Rezeption von Evaluationsberichten die sich auch auf vom Autor begleitete Prozesse beziehen und der Durchführung von weit mehr Partizipationsprozessen ohne explizite Evaluation.

### Evaluation muss das sein?

Evaluation was passiert da eigentlich? Wir reflektieren einen Prozess, ein Projekt oder eine Organisation, dessen Wirkung in Bezug auf festgelegte SMARTe<sup>1</sup> Ziele, die durch messbare Kriterien operationalisiert sind.

In anderen Zusammenhängen sprechen wir (oder besser die Wirtschaftsakteure) von Controlling. Die Controller arbeiten mit Zahlen. Kennzahlen, Zielwerten, Korridoren. Ihre Werkzeuge sind Listen, Tabellen, Berichte, sie erstellen Auswertungen, Prognosen und arbeiten dabei der Steuerung und Entscheidungsfindung zu. Controller sind nicht nur

Ist-Soll-Abgleicher, sie sind wesentliche Akteure wenn es darum geht ein Unternehmen erfolgreich zu steuern. Controller sind wichtig und werden in der Regel gut bezahlt.

Dagegen spielt die Evaluation in der räumlichen Planung, der Stadtentwicklung und ja auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung eine eher – drücken wir es vorsichtig aus – untergeordnete Rolle. Evaluation wird nicht selten als lästig, anstrengend, ja sogar als entbehrlich oder gar schädlich angesehen. Dazu eine Anekdote:

Vor vielen Jahren arbeitete ein Landschaftsarchitekt in der Wohnumfeldverbesserung. Er hatte einige Projekte in einem Bundesland, die alle von der Landesregierung beträchtlich gefördert wurden. Dem Planenden schien es so, dass die Fördermittel nicht immer effektiv verwendet wurden. Er bot deshalb dem zuständigen Beamten im fördernden Ministerium an, eine Evaluation mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung durchzuführen, damit die Kosten-Nutzen Relation zu



Oliver Kuklinski; Dipl.-Ing, Planer, Organisationsberater, seit 1993 selbständig. Leiter und Inhaber des Unternehmens PlanKom und seit 2012 Geschäftsführer des Bürgerbüro Stadtentwicklung in Hannover.

Arbeitsschwerpunkte:  
Kooperative Prozesse von der Konzeptentwicklung über die Durchführung bis zur Evaluierung;  
Organisationsentwicklung auch mit Großgruppeninterventionsmethoden im öffentlichen Sektor und im unternehmerischen und wissenschaftlichen Kontexten. Politik- und Unternehmensberatung.  
Wirtschaftsförderung.  
Forschung im Stadtentwicklungskontext. Innovative Veranstaltungskonzepte.  
Lehraufträge und Qualifizierungen, Tagungs- und Konfliktmoderation.

Der Beitrag erscheint auch in der RaumPlanung (Heft 170) zu dem Themenschwerpunkt Wirkungen der Mitwirkung.

<sup>1</sup> SMART ist ein Akronym für „Specific Measurable Accepted Realistic Timely“ und dient im Projektmanagement als Kriterium zur eindeutigen Definition von Zielen im Rahmen einer Zielvereinbarung. Im Deutschen kann man es z. B. so übersetzen: Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, realistisch, Terminierbar. Quelle (09.05.2013): [http://de.wikipedia.org/wiki/SMART\\_%28Projektmanagement%29](http://de.wikipedia.org/wiki/SMART_%28Projektmanagement%29)

optimieren und die Praxis positiv zu entwickeln. Die Reaktion war heftig und eindeutig: *„In Gottes Namen, dann haben wir ja schwarz auf weiß, was wir längst wissen, nämlich, dass in anderen Bundesländern für die Hälfte des Geldes die doppelte Wirkung erzielt wird.“*

Heute ist es wohl nicht mehr so einfach einer Evaluation zu entgehen, zu entsagen bzw. sie zu verhindern. Vielfach ist sie gefordert, institutionalisiert und/oder auch Voraussetzung z. B. für die Einwerbung von Förderungen und Mittelzuwendungen. Wir können postulieren: Evaluation will über die Dokumentation von eingesetzten Mitteln, durchgeführten Aktivitäten und erreichten Resultaten, die Kontrolle des Grades der Zielerfüllung (oder eben Zielverfehlung) erfassen. Die so gewonnenen Daten werden in Bezug auf den Zweck des Projektes, Prozesses bzw. der Organisation bewertet. Daraus lassen sich wertvolle Schlussfolgerungen für künftiges Handeln ziehen.

Selbstverständlich sollte Evaluation extern erfolgen, also neutral, unabhängig, unbestechlich. Das Evaluationsteam arbeitet das zu Beginn konzipierte Evaluationsprogramm ab, erfasst also sauber den Grad der Erfüllung der zu – oder vor – Beginn des Evaluationsobjektes vereinbarten Ziele und Kriterien. Die Ergebnisse werden dann einer „höhergestellten“ Instanz zur Kenntnis gegeben und diese entscheidet über die Verwendung der Evaluationsergebnisse. Gut, wenn einzelne Akteure wie z. B. Mittelgeber Konsequenzen aus den Ergebnissen einer Evaluation ziehen. Besser, wenn alle Beteiligten eines Projektes von einer Evaluation profitieren können. Dazu bedarf es nicht in erster Linie einer neutralen sondern eher einer eingebetteten Evaluation unter der Beteiligung aller relevanten Akteure.

### Evaluation als Pflichtprogramm

Partizipationsprozesse sind nicht denkbar ohne Öffentlichkeitsarbeit. Bisher gilt dies nicht für deren Evaluation. Dessen Image ist bei Projektakteuren nicht das Beste. Wenn sie nicht explizit erforderlich ist, *„lassen wir sie besser weg, das macht weniger Arbeit und Scherereien“*. Sie ist manches Mal lästige Pflicht, wenn z. B. von Fördermittelgebern verlangt. Nur selten wird der potenzielle Nutzen, der Wert der Evaluation von partizipativen Prozessen für diese Prozesse und die Beteiligten gesehen und angemessen gewürdigt. Wenn sie verlangt ist, beginnt sie als Tauziehen der Be-

teiligten um Ziele, Kriterien, deren Messbarkeit, Relevanz und Vergleichbarkeit und diese sind dann nicht selten wie in Stein gemeißelt und damit für dynamische Prozesse denkbar ungeeignet. Wenn sie, die Evaluation, „so nebenbei“ betrieben wird, erschöpft sie sich oft in Feedbackbögen, in denen die Qualität der Moderation, der Tagungsstätte und der Verpflegung wichtige Punkte sein können und darüber hinaus in der Erfassung der TeilnehmerInnenzahl bei Veranstaltungen.

### Evaluation als Chance zur Optimierung

Evaluation kann aber auch dazu dienen, dass alle Projekt- oder Prozessakteure einen differenzierten Blick auf das Erreichte gewinnen, dass sich Lerneffekte einstellen und sich damit die Praxis, die Organisation bzw. die Erreichung im Sinne der gesteckten Ziele entwickelt und sich die Akteure qualifizieren können. Dazu sollte die Evaluation prozedural und partizipativ bzw. kooperativ angelegt und durchgeführt werden. So bietet sie die Gelegenheit, alle Beteiligten (oder einen repräsentativen Querschnitt von ihnen) schon in einem frühen Projektstadium zusammenzubringen. Sich über Oberziele bzw. Sinn und Zweck des Vorhabens und seiner Evaluation klar zu werden. Gemeinsame und akteursgruppenspezifische Ziele und Kriterien zu finden, sich über Verfahren und Abläufe des Projektes und der Evaluation zu einigen. Ideal ist die Evaluation, wenn sie ein Verfahren begleitend reflektiert und laufend mit den Projektakteuren rückgekoppelt wird. So können im Prozess Weichen neu gestellt und sogar Ziele verworfen bzw. neu vereinbart werden – ja, auch wenn sie zunächst als relevant und später als entbehrlich bewertet werden. Selbst wenn die begleitende Evaluation nicht realisiert werden kann, etwa aus finanziellen Gründen, kann in der Nachprojektphase ein Evaluationsworkshop mit allen relevanten Akteuren, das Projekt, den Prozess und die Resultate gemeinsam reflektieren und bewerten. Hier kann miteinander „abgerechnet“ werden, aber es besteht auch die Chance, sich über das Erreichte klar zu werden und gemeinsame Erfolge zu feiern.

Evaluation mit allen Beteiligten Akteuren, frühzeitig begonnen, möglichst projektbegleitend und nach Abschluss eines Projektes kann katalytisch auf die Qualität von Prozessen wirken. Sie ermöglicht es, dass Vertrauen entsteht, neue Erfahrungen und Erkenntnisse gewonnen und damit die Entwicklung einer

kooperativen Kultur unter den Beteiligten auf allen Seiten gefördert wird.

Für die Konzeption eines solchen kooperativen Evaluationsprozesses gelten im Übrigen die gleichen Kriterien wie für ein gutes Partizipationsverfahren, u. a.: Klare (Spiel-) Regeln, Rollen, Ziele, Rahmenbedingungen, Entscheidungswege, Handlungsspielräume, Transparenz, Früh- bzw. Rechtzeitigkeit der Einbeziehung aller relevanten Akteure.

Die wesentlichen Resultate einer kooperativen Evaluation finden sich nicht im Evaluationsbericht, es sind vielmehr die Veränderungen in den Haltungen, Einstellungen und Handlungen, welche die Reflexion bei den beteiligten Akteuren bewirkt haben.



## Vom Wachsen der Beteiligungskultur Eine Bestandsaufnahme in Tübingen

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

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

Tübingen hat 2013 ein solches Vorhaben in Gang gesetzt. Der Auftrag<sup>1</sup> lautete: »Systematische Bestandsaufnahme der kommunalen Beteiligungsaktivitäten..., um auf dieser Grundlage Bedarf und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung abschätzen, Impulse zur Weiterentwicklung geben und nächste Schritte einleiten zu können«.

Der Beitrag erscheint auch in der RaumPlanung (Heft 170) zum Themenschwerpunkt Wirkungen der Mitwirkung.

Sarah Ginski (rechts) und Ulrike Sommer (links) sind Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am von Klaus Selle (Mitte) geführten Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen. Das Foto entstand im April 2013 bei der Bestandsaufnahme der Bürgerbeteiligung in Tübingen.

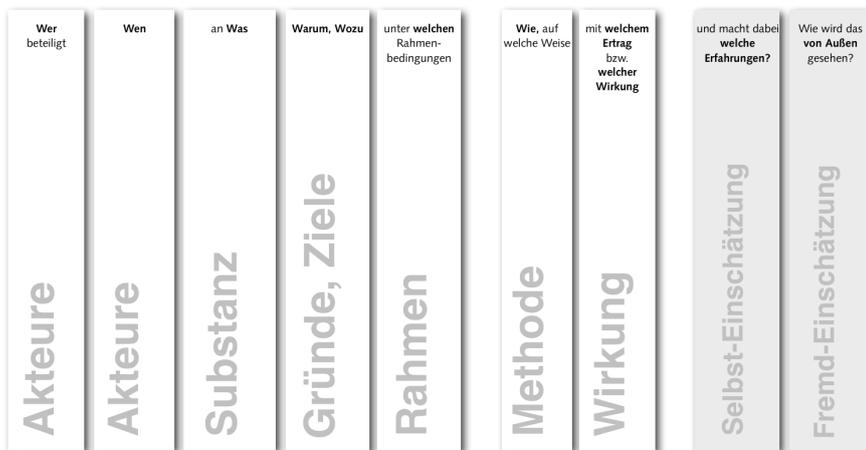


Von diesem Experiment in Tübingen, dessen erste Phase soeben beendet wurde, wird hier – in Form eines knappen Überblicks – berichtet. Zunächst umreißen wir Vorgehensweise und Fragestellung, stellen dann einige Ergebnisse der Bestandsaufnahme – aus der Perspektive der daran Beteiligten – dar und erörtern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

Die Bestandsaufnahme. Vorgehensweise und Fragen

Die Untersuchung wurde in vier Schritten durchgeführt:

Abb.1 Fragen zur Bestandsaufnahme der Beteiligungsaktivitäten



Auf diese Weise erfasst wurden Beteiligungsaktivitäten aus den Bereichen

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

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

2. Startworkshop mit Teilnehmenden aus Politik und Verwaltung mit dem Ziel, Gegenstand, Ziele, Kriterien, Erfolgsfaktoren und besonderes Erkenntnisinteresse zu klären bzw. gemeinsam zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem festgelegt, dass der Schwerpunkt der Bestandsaufnahme auf »klassische Bürgerbeteiligung« – also die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Meinungsbildung zu kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen – gelegt werden sollte. Politische Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement und die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als Marktakteure<sup>2</sup> sollten zwar möglichst mit erfasst, aber (vorerst) nicht vertieft behandelt werden.

3. Durchführung von Schlüsselpersoneninterviews mit insgesamt 22 Personen (Abb. 2) aus unterschiedlichsten Bereichen der Stadtgesellschaft<sup>3</sup> und der lokalen Politik<sup>4</sup>. In den 45-60-minütigen Interviews wurde jeweils gefragt (Hauptpunkte des Leitfadens):

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



Abb.2 Die Schlüsselpersonen

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

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

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

**Welche Beteiligung? Vielfalt und erste Einschätzungen**

Im ersten Arbeitsschritt (Materialauswertung, Befragung der »Beteiligter«) wurde eine große Vielzahl von Prozessen der Bürgerbeteiligung zu einem breiten Spektrum von Aufgaben erfasst (vgl. Abb 3). Dabei fielen vier Aspekte besonders auf:

1. Beteiligungsangebote sind in allen untersuchten Handlungsfeldern selbstverständliche Bestandteile des Verwaltungshandelns.

2. Es gibt einige Ressorts (insbesondere Planen, Bauen, Projektentwicklung), in denen diese selbstverständliche Beteiligungspraxis schon deutlich über ein Jahrzehnt hinaus andauert. Gerade hier wurden auch sehr weitreichende Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet – etwa bei der Entwicklung innerstädtischer Wohnquartiere wie dem Französischen Viertel oder dem Loretto-Areal. Das hat sich seither zu einer Art Standard etabliert, der auch bei neueren Projekten Anwendung findet.

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

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

Befragung, Bürgerversammlungen, Stadtpaziergänge).

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

Abb. 3 Die große Vielzahl von Prozessen der Bürgerbeteiligung

Konzept zur Entwicklung der Altstadt | Projekt Innen:Stadt | Sanierung östlicher Altstadtrand | Haushaltskonsolidierung 2010 | Entwicklung von Beurteilungskriterien für die baulich-räumliche Entwicklung | Tübingen 2030: Leitlinien für eine nachhaltige Stadtentwicklung (seit 2003, Überarbeitung 2010) | Uni-Campus | Rahmenpläne der Ortsteile | Französisches Viertel/Südstadt | Loretto-Areal | Mühlenviertel | Alexanderpark | Runder Tisch Stuttgarter Straße | Hechinger Eck | Lustnauer Egeria-Areal | Alte Weberei | Südliches Stadtzentrum | Mühlenstraße | Europaplatz | Zinser-Dreieck | Foyer | Brahmweg | Nordstadt | Rahmenplanung Gartenstraße | Rahmenplanung Westplatz | Güterbahnhof | Verkehr in der Altstadt | Mobilitätskonzept Mobilität 2030 | Forum Radverkehr | Knotenpunkt B27 | Schintau-Basis-Tunnel | Interkulturelles Bildungshaus | Sanierung Rathaus | Integrationskonzept | Kulturkonzeption | Sportentwicklungsplanung | Schulentwicklungsplanung | Konzeptionsentwicklung „Gemeinschaftsschulen für 3 Schulstandorte“ | Lindenbrunnenschule | Sozialräumliche Optimierung der Angebotsstrukturen in den Kitas | Zukunft des Kinderhauses Kirchplatz | Bündnis für Familien | Jugendgemeinderat | Jugendforen | Runder Tisch Jugendcafé

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

Abb.4 Der »Tübinger Kommunikationsbaukasten«

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

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

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

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

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

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

Bemerkenswert, dass auch aus der Stadtgesellschaft sehr ähnliche Antworten kamen: »Wissen nutzen, Wissen gewinnen...«, »Beiderseitige Aufklärung«, »Horizontenerweiterung« hieß es da. Und, besonders schön formuliert: »Damit der Rat und die Verwaltung nicht alleine vor sich hin arbeiten«. Einige Ratsvertreter sehen das übrigens ähnlich:

Sie betonten, dass es grundsätzlich sehr zu begrüßen ist, wenn im Vorfeld von Entscheidungen viel Sachverstand (etwa der an Runden Tischen Beteiligten) eingebracht wird.

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

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

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

- Klärung der »Ob«-Frage: Verständigung über das Problem und die Aufgabe. Dies müsse möglichst offen geschehen. Lediglich bereits bekannte Rahmenbedingungen sollten mitgeteilt werden.
- Erörterung der »Wie«-Frage: Suche nach alternativen Lösungswegen – ggf. auf der Basis von Eckdaten und ersten Lösungsvorschlägen; wenn dies geklärt und wo nötig politisch entschieden ist:
- Verständigung über das »Wie genau«: Hier müssten schon weit ausgearbeitete Vorgaben alternativ gegeneinander abgewogen werden.

In dieser Vorgehensweise taucht zweimal der Begriff »alternativ« auf. Hier sahen einige Gesprächspartner den eigentlichen entscheidenden Punkt: Es müsse bei jedem Schritt



Abb.5 Worauf soll man bei der Bürgerbeteiligung besonders achten? Erste Antworten – dargestellt als »tag-cloud«

echte Alternativen geben. Und, so die kritische Ergänzung, daran mangle es gelegentlich.

Die Erörterung der Anforderungen an einen »guten« Beteiligungsprozess wurde in den Interviews jeweils mit einer ersten, spontan assoziativ zu beantwortenden Frage eingeleitet. Die Ergebnisse habe wir in einer Art »Tag-Cloud«, einer »Wolke« von Stichworten, zusammengefasst, bei der die (inhaltlich ähnlichen) Meistgenannten optisch hervorgehoben wurden (vgl. Abb. 5). Dabei werden zwei Schwerpunkte deutlich: Die Klarheit (von Prozessen und Inhalten) und die Frage danach, wer an den Beteiligungsprozessen (nicht) teilnimmt.

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

### Stärken, Schwächen – und Diskussionen

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

die »Streitbarkeit« der Bürgerschaft fand Erwähnung, wobei aber auch auf deren mögliche Schattenseiten verwiesen wurde: die »hohe Erregbarkeit, wenn etwas nicht funktioniert«.

Damit wird schon deutlich: Es wurde selbstverständlich nicht nur gelobt. Es gab auch Kritik. Dabei stand das Stichwort »Unklare Spielregeln« an der Spitze der Nennungen. Das bezog sich sowohl auf die Frage, welche Bedeutung die Beteiligungsangebote im gesamten Entscheidungsprozess habe, wer etwa an Runden Tischen teilnehmen dürfe, nach welchen Gesichtspunkten die Teilnehmenden ausgewählt würden, welche Rolle die Verwaltung in den Beteiligungsverfahren habe (»Dominanz der kommunalen Akteure«)<sup>5</sup>, wie mit den Ergebnissen im weiteren Prozess umgegangen wird etc. Solche Unklarheiten wurden nicht von allen genannt, aber auch diejenigen, die sich gut informiert fühlten und für die etwa die Frage, wer, warum, wo mitwirken könne, klar zu sein schien, äußerten die Vermutung, dass vorhandene Kriterien möglicherweise nicht hinreichend bekannt seien.

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

Als Beispiel für Unklarheiten wurde – auch von verschiedenen Seiten – die Rolle der Abstimmungen in den »Runden Tischen« erwähnt. Dort werden in der Regel Meinungsbilder zum Abschluss hergestellt, die dem

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

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

- »Verfahren führen zu (guten) Ergebnissen« stand gegen: »manches wird zerredet«, »Erkenntnisse werden nicht umgesetzt«.
- »Hier passiert nichts hinter verschlossenen Türen« vs. »Wir haben ein massives Transparenzproblem«.

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

Im Falle der Transparenz-Einschätzungen war offensichtlich Verschiedenes gemeint: Die Positiveinschätzung bezieht sich auf die prinzipielle Bereitschaft, alle Themen auf-

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

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

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

Andererseits wurde mit einer sehr treffenden Formulierung festgestellt: »Tübingen ist kopflastig«. Prägnant ist dieser Satz deswegen, weil die Tübinger Bevölkerung einen sehr hohen Akademikeranteil aufweist<sup>6</sup> und sich dies auch in den Beteiligungsrunden niederschlägt: »Es beteiligten sich eher die gebildeten Bürger«, »Leute mit wenig Ressourcen haben auch weniger Ressourcen für Beteiligung«.

Als in vielen Beteiligungsverfahren fehlend wurden verschiedene Gruppen angesprochen – insbesondere »Jugendliche«, »Stu-

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

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

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

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

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

erscheint manchen als Entscheidungsschwäche, zügiges Vorgehen als Zeichen für nicht ernst gemeinte Beteiligungsabsicht und so fort.

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

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

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

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

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

- *Klarere (Spiel-)Regeln*: Es sei eine »klare Richtschnur für Beteiligung« wünschenswert, hieß es. Die Runden Tische und anderen Beteiligungsformen müssten in ihrer Rolle und Arbeitsweise »transparent für alle Bürger und auch für die Politik sein.«
- *Größere Transparenz der Prozesse, der Informationsgrundlagen, der Ergebnisse (Rückmeldung)*: »Eine kontinuierliche Information und Transparenz innerhalb der Beteiligungsprozesse und ein Rückkoppeln der Ergebnisse würde in Tübingen das Niveau der Bürgerbeteiligung enorm verbessern.«
- *Mehr Unabhängigkeit*: »Mehr Formate und Veranstaltungen« wurden gefordert, »die durch neutrale Instanzen (nicht durch die Stadt) initiiert/begleitet werden«;
- *Über einzelne Verfahren hinaus*: Nicht nur dann, wenn ein Projekt anstehe oder ein Problem zu lösen sei, sondern auch davon losgelöst solle über Stadtpolitik und Stadtentwicklung geredet werden können. Möglicherweise

könnten Stadtforen u.ä. hier geeignete Mittel sein.

■ **Andere Formen:** Von politisch sehr verschiedenen Seiten wurde der Ruf nach mehr Bürgerentscheiden laut. Das helfe im Einzelfall, Situationen zu klären. Auch Befragungen und andere Mittel zur repräsentativen Abbildung der Bürgermeinung (etwa Bürgerpanel) wurden vorgeschlagen. Und nicht zuletzt solle man auch andere Kommunikations-Formen stärker nutzen – etwa Internet und social media.

■ **weniger Selektivität:** Es gelte, verstärkt auf »beteiligungsferne Gruppen« zuzugehen. Es schien weitgehend unstrittig, dass dies nur begrenzt im bisherigen Formenkanon möglich ist. Daher müsste aufgabenbezogen nach anderen Wegen gesucht werden: »aufsuchende Beteiligung«, sei ein Mittel, das Einschalten von »Türöffnern«, »mehr Präsenz in den Quartieren«, vor allem aber das Schaffen von Mitgestaltungsräumen in den Bereichen/ zu den Themen, die den anzusprechenden Gruppen wichtig seien.

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

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

### Einschätzungen. Der Blick von Außen

Während bislang Tübinger Innensichten – Erfahrungen, Einschätzungen, Meinungen – wiedergegeben wurden, reizt es natürlich

Abb.6 Bestandsaufnahme und Erörterung der Folgerungen – im Dialog



auch, Tübingen von außen zu betrachten. Denn was wir hier vorfinden ist – zumindest innerhalb der deutschen »Beteiligungslandschaft« – schon besonders bemerkenswert. Will man es in einem Satz zusammenfassen: Tübingen ist vielen Städten weit voraus – hinsichtlich

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

Was andernorts vielfach noch fernes Ziel ist, hier ist sie entstanden: Eine Beteiligungskultur, die diesen Namen verdient.<sup>7</sup>

Diese besondere Stellung Tübingens reizt zu vielen weiteren Fragen und Überlegungen. Um nur erste Stichworte zu nennen:

- Was sind die Bedingungen, unter denen eine solche Beteiligungskultur »wachsen« kann? Erste Vermutungen drängen sich hier auf. Sie lauten: Kontinuität, Verlässlichkeit, Vertrauen.<sup>8</sup> Wenn nach den Wirkungen von Mitwirkung gefragt wird, dann denkt man dabei in der Regel nur an einzelne Verfahren. Hier geht es um deren Summe: In ihrer Gesamtheit und über lange Zeiträume müssen sie kontinuierlich zur Anwendung kommen und verlässlich in der notwendigen Qualität durchgeführt werden. Nur so kann das (wechselseitige) Vertrauen entstehen, das – bei allen Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätzen in der Sache – Voraussetzung gelingender Kommunikation ist.

- Was ist notwendig ist, um sie zu erhalten und weiter zu entwickeln? Jede »Kultur« ist gefährdet. Einige wenige Brüche und Negativverfahren reichen auch bei der Partizipation, um wieder in alte Rollenschemata zurück zu fallen. Ein andere Feind ist die Routine,

das leb- und lieblose »Abspulen« von Verfahren. Kurzum: Beteiligungskultur bedarf ständigen Engagements und verlässlicher Unterstützung.

- Was verändert sich im Rollengefüge von Stadtgesellschaft, Verwaltung und Rat? Eines ist sicher: »Beteiligungskultur« ist nichts Statisches, sondern ein Prozess ständiger Veränderung.<sup>9</sup> Manches muss sich da neu »sortieren«. Das kann auch zu Missverständnissen, überschießenden Erwartungen oder vorschnellen Umbauten führen. Manche Rolle muss neu interpretiert, manche aber auch geschärft und deutlicher akzentuiert werden. Nur zwei Beispiele: Mit dem Bedeutungszuwachs öffentlicher Erörterungen scheinen gelegentlich Kernaufgaben der Verwaltung (z.B. Abwägung, Entwickeln von Alternativen, Entscheidungsvorbereitung) oder des Rates (z.B. Entscheidungen im Interesse des Allgemeinwohls zu treffen) »irgendwie« in den Mitwirkungsverfahren auf- oder gar unterzugehen. Das kann missliche Konsequenzen haben. Ein zweites Beispiel: Der stadtgesellschaftliche Widerstand »gegen die da oben« verliert dann eine seiner Grundlagen, wenn jede wichtige Angelegenheit frühzeitig das Licht der öffentlichen Debatte erblickt. Wozu das führen kann mag eine besorgte Frage Tübinger Bürgerinitiativen deutlich machen: »Eigentlich sollten gewählte Gremien oder neuerlich städtisch initiierte ... »Runde Tische« und »Planungswerkstätten« Volkes Stimme hören. Wozu brauchen wir dann noch Bürgerinitiativen...?«

Ohne auf alles das hier näher eingehen zu können, bleibt festzuhalten: Das Wachsen der Beteiligungskultur ist ein stets gefährdeter Prozess, der viel Energie und lange Zeiträume benötigt, um Früchte zu tragen.

Und: Es lohnt sich, Tübingen im Blick zu behalten.

Man darf gespannt sein, wie es weiter geht...

## Anmerkungen

- 1 Die Bestandsaufnahme wurde von einem Team am Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH in Kooperation mit netzwerkstadt (Ginski, Selle, Sommer) und in enger Zusammenarbeit mit der Universitätsstadt Tübingen vertreten durch Gertrud van Ackern und Ulrich Narr (bei denen wir uns auch auf diesem Weg für die sehr anregende Zusammenarbeit bedanken möchten) im ersten Halbjahr 2013 durchgeführt.
- 2 Zu diesen Rollen und Begriffen vgl. Klaus Selle (2013): Wir sind die Stadt. Vom notwendigen Wandel der Perspektiven und Begriffe. In: Derselbe: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt|entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 45-74
- 3 Es handelte sich überwiegend um Personen, die bereits Erfahrungen mit Beteiligungsmöglichkeiten in Tübingen gewonnen hatten; damit fehlt die Perspektive derer, die nicht teilhaben – sei es, dass sie sich für die behandelten Themen oder die Verfahren nicht interessieren oder ihnen bewusst fernbleiben. Um diese Sichtweisen auf die Stadt, ihre Entwicklung und Politik zu erfassen bedürfte es wohl breiter angelegter Befragungen.
- 4 Lediglich die Vertreter einer Ratsfraktion verweigerten sich, weil sie – wie zu hören war – Beteiligungsbestrebungen als besonders fortgeschrittene Form der Manipulation betrachten, an deren Weiterentwicklung sie nicht mitwirken woll(t)en.
- 5 »Die Stadt hat immer alles in der Hand: Die Einladungen zum Runden Tisch, das Protokoll und auch die Absage von Sitzungen, wenn es aus ihrer Sicht nichts zu besprechen gibt. Dadurch agieren die Teilnehmer nicht auf Augenhöhe«. »Die Bezeichnung Runder Tisch ist unpassend. Es gibt dort eher einen sehr langen Tisch mit oben und unten, Präsidenten und Residenten«.
- 6 Nach den Ergebnissen des zensus 2011 weicht der höchste Schul-/Bildungsabschluss der Tübinger Bevölkerung signifikant vom deutschen Durchschnitt ab: 34% der Bevölkerung haben einen Hochschulabschluss (gegenüber 15,1 im Bundesdurchschnitt); 66% das Abitur (gegenüber 26,3%). Damit sind natürlich besondere Voraussetzungen für und Anforderungen an Bürgerbeteiligung gegeben.
- 7 Einer unserer Gesprächspartner aus der städtischen Gesellschaft sah das ähnlich und stellte das eigene Licht nicht unter den Scheffel: »Tübingen ist damit so etwas wie eine Modellstadt für die frühe Auseinandersetzung mit Themen, die in Rest-Deutschland erst wesentlich später präsent werden.«
- 8 Dazu ausführlicher: Klaus Selle (2013): Wie weiter ... auf dem Weg zur Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? In: Derselbe: Über Bürgerbeteiligung hinaus... edition stadt|entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 413 ff.
- 9 Konrad Hummel spricht daher zutreffend von »Transitdemokratie«, vgl. Konrad Hummel (2013) Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung. In pnd|online (www.planung-neu-denken.de) Ausgabe 1/2013

alle Abbildungen: Ginski/Selle/Sommer

Ausgabe 2\_3 | 2013

# QUARTIER VAUBAN

"...WIR MACHEN  
UNS DIE WELT,  
WIDDI WIE SIE  
UNS GEFÄLLT..."



**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



## Qualitäten neuer Stadtquartiere. Akteursperspektiven und -beiträge

### Zusammenfassung

»Was zum Teufel ist Qualität?« (VON COLLANI U. BAUR 2007)  
»Qualität« ist, was den Erwartungen gerecht wird« (BMVBW 2005: 104)

Die Umnutzung innenstadtnaher Brach- oder mindergenutzter Flächen ist nicht neu – jedoch aber die Frage, welche Qualitäten die entstehenden neuen Stadtquartiere aus unterschiedlichen Akteursperspektiven aufweisen. Ziel dieses Beitrages ist es, unterschiedliche Qualitätsansprüche anhand eines Fallbeispiels zu identifizieren und diese mit der jeweiligen Bewertung der lokalen Begebenheiten (›Wirklichkeit‹) abzugleichen. Um die Diskussion um die Quartiersentwicklung weiter zu bereichern, werden aufbauend darauf akteursspezifische Beiträge zur Schaffung bzw. zum Erhalt von Quartiersqualität ermittelt.

### Neue Stadtquartiere & Qualität. Wer? Wie? Was?

Seit den 1990er Jahren entstehen neue Stadtquartiere im Rahmen von Revitalisierungsprozessen auf brachliegenden oder mindergenutzten Flächen (z. B. in Form ehemaliger militärischer Liegenschaften, Post- und Bahnflächen oder vormals industriell genutzter Areale) zunehmend im Siedlungsbestand. Nach einer Erhebung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung sind seit 2004 mehr als 300 neue Stadtquartiere (Aufnahme-Kriterien: über 500 geschaffe-

ne Wohnungen, mehr als 1000 Einwohner, Flächengröße über 10 ha) entstanden (BBSR 2012: 4). Unter Einbezug kleinerer Projekte liegt die Zahl neuer Stadtquartiere im Bestand deutlich höher. Da sie »in der Regel auf der Grundlage einheitlicher Städtebaukonzepte geplant worden« (BBR 2007: 5) sind, können neue Quartiere als Träger gegenwärtiger Qualitätsansprüche bezeichnet werden. Diese werden aktuell – Ansprüche an Stadt und Quartier verändern sich im Laufe der Zeit (z.B. ausgedrückt in städtebaulichen Leitbildern) – u.a. durch Leitsätze wie ›Stadt der kurzen Wege‹ oder ›kompakte Stadt‹ be-



Jana Werring

Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster seit 2012. Vorher Studium der Humangeographie (B.Sc. und M.Sc.) in Münster. Aktuell Promotionsvorhaben zu Umnutzungsprozessen in Mittelstädten.

schrieben, die in Form einer »funktionale[n] Nutzungsmischung [...] kombiniert mit individuellem urbanem Flair, das neue Quartier der Stadt prägen soll[en]« (VOGELPOHL 2008: 70). Eben für solche mischgenutzten Quartiere – in Abgrenzung zu beispielweise reinen Wohngebieten –, die eine Vielfalt von Funktionen übernehmen und durch eine große Akteursvielfalt gekennzeichnet sind, stellt sich die Frage, ob die Alltagswirklichkeit den akteurspezifischen Ansprüchen gerecht wird und damit als Qualität bezeichnet werden kann – und wer welche Beiträge hierzu leistet.

#### Der Begriff Qualität

Das Einführungszitat verdeutlicht bereits die Schwierigkeiten »Qualität« zu bestimmen. Die Gründe hierfür liegen in der Zusammensetzung von Qualität aus messbaren Eigenschaften (objektive Qualität) und subjektiven Eindrücken (subjektive Qualität). Aus dem unten stehenden Zitat, das als erste Annäherung dem Duden entnommen ist, wird deutlich, dass der Eigenschaften beschreibende Begriff positiv konnotiert ist: »Beschaffenheit, Güte, Wert; erste, zweite, mittlere Qualität« (Wermke et al. 2009). Auch im umgangssprachlichen oder werbetextlichen Gebrauch findet Qualität eine normative Verwendung. Im Gegensatz dazu steht der technische, wertungsfreie Qualitätsbegriff nach der DIN EN ISO 9000-Familie für den »Grad, in dem ein Satz inhärenter [...] Merkmale [...] Anforderungen erfüllt«. Dies bedeutet, dass »nicht abstrakte Normen [...] den Qualitätsmaßstab [darstellen], sondern die *Erfüllung von Bedürf-*

nissen und Erfordernissen, die durch die [Akteure] festgelegt werden« (STOCKMANN 2006: 7; Hervorhebung i. O.; eig. Anm.). Im Rahmen dieses Aufsatzes werden Qualitäten demnach als Aspekte des Quartiers, die aus Sicht eines Akteurs positiv bewertet werden – also seinen Ansprüchen gerecht werden –, verstanden.

Der inhaltliche Fokus des Artikels liegt in der Unterschiedlichkeit von Akteursperspektiven auf Quartiersqualitäten (Gestaltqualitäten, Nutzungsqualitäten etc.) – für die nach Brauer (2008: 186) »zwar eine Reihe theoretischer Forschungsansätze vorliegen, die jedoch nur teilweise empirische unterlegt sind«. Qualitäten (Abb. 1) lassen sich, um diese zu operationalisieren, in Kriterien und diese in Indikatoren aufgliedern. Beispielhaft kann hier als Qualität »Wohnumfeld« genannt werden, die z. B. das Kriterium »Freiflächen« enthält, das wiederum durch die Indikatoren »Anteil der Freiflächen im Quartier«, »Gestaltung der Freiflächen« u. a. bestimmt wird.

#### Was sagt die Forschung?

Nach SCHNUR und DRILLING (2009: 15) ist das Quartier als Untersuchungsebene deshalb interessant, da es oft »lokal begrenzte Projektentwicklungen [...] und nicht etwa gesamtstädtische Fragen« sind, die Handlungsmuster von Akteuren deutlich werden lassen. Diese wiederum sind für die Untersuchung von Qualitätsansprüchen und -beiträgen von besonderer Bedeutung.

Verschiedene Forschungsvorhaben auf Bundesebene, z. B. innerhalb des Forschungsfeldes »Innovationen für Familien und alterngerechte Stadtquartiere« im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), beschäftigen sich mit aktuellen Quartiersentwicklungen und daraus abgeleiteten Handlungsmöglichkeiten für eine zielgruppengerechte Entwicklung (vgl. BMVBS / BBR 2007). Die Gewichtung von Qualitäten aus Sicht von Bewohnern hat beispielsweise das BBR (2008) in der Studie »Leben in deutschen Städten« untersucht und als Beiträge von Bewohnern für die Lebensqualität in Siedlungen die Sorge um das Erscheinungsbild, Spaziergänge in Wohnungsnähe, wohnungsnahes Einkaufen, Achten auf Sauberkeit sowie Nachbarschaftspflege identifiziert (BBR 2008: 35). Die Beiträge und Einflüsse anderer Akteure werden in der Literatur nur selten explizit genannt und sind eher »zwischen den Zeilen« zu lesen.

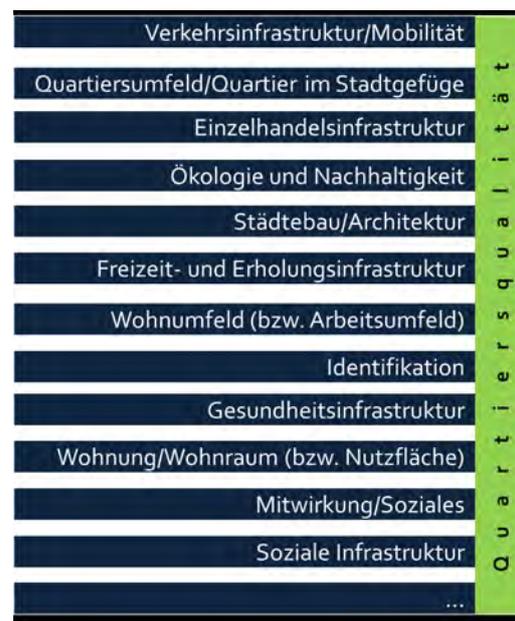


Abb. 1 – Teilqualitäten von Quartiersqualität – WERRING 2011: 20

Das anfangs erwähnte Forschungsprojekt des BBSR zum Thema »Stadtquartiere im Bestand«, das städtebauliche Qualitäten von »Stadtquartiere[n] der jüngsten Generation« thematisiert, hat festgestellt, dass »bisher [...] kein allgemein gültiger Qualitätsmaßstab für Stadtquartiere bestimmt worden [ist]« (BBR 2007: 9f.). Denn diesen »neuen Stücken Stadt« werden – aus unterschiedlichen Perspektiven (Stadtplaner, Investor, zukünftiger Bewohner, Nutzer, Anwohner, ...) – unterschiedliche Erwartungen entgegen gebracht (s.o.), sodass die Qualitäten immer von den akteursspezifischen Erwartungen (=Anspruch) abhängig sind.

Die neue Multi-Perspektivität zeichnet sich durch den Abgleich von Anspruch und »Wirklichkeit« (unter »Wirklichkeit« wird im Rahmen des Artikels die durch den jeweiligen Akteur oder die Akteursgruppe wahrgenommene und bewertete »Ist-Situation« des Fallbeispiels verstanden) aus unterschiedlicher Akteurssicht und der Identifikation derer Qualitätsbeiträge aus – untersucht an dem Fallbeispiel Germania Campus in Münster.

Für diesen Beitrag ergeben sich demnach folgende Leitfragen:

- Welche Qualitäten spielen für welchen Akteur eine Rolle (Anspruch)?
- Wie werden diese am Fallbeispiel bewertet (Wirklichkeit)?
- Welchen Beitrag leistet welcher Akteur zur Schaffung bzw. zum Erhalt der Quartiersqualität?
- Was bedeutet das für die zukünftige Entwicklung neuer Stadtquartiere?

Die empirische Basis bietet die im Jahr 2011 verfasste Masterarbeit »Qualitäten neuer Stadtquartiere. Eine Akteursstudie am Beispiel des Germania Campus in Münster«, in der sowohl leitfadengestützte Experteninterviews (Deilmann Planungsgesellschaft mbH, Wirtschaftsförderung Münster GmbH, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehr Stadt Münster, Sparkasse Münsterland-Ost – Sparkassen Immobilien GmbH) als auch quantitative Bewohner- und Unternehmensbefragungen sowie Kartierungen (Nutzungsstrukturen, Architektur/Raumstruktur) durchgeführt wurden. Verweise der Art »WERRING 2011« zeigen an, dass die belegten Informationen der Empirie der Arbeit entstammen.

### Das Fallbeispiel Germania Campus in Münster

Die 1880 am nördlichen Ende der Innenstadt erbaute und mehrmals baulich erweiterte Germania-Brauerei wurde 1984 geschlossen. In den Gebäuden der Brauerei folgten bis zum Jahr 2003 Zwischennutzungen als Musikhalle »Jovel«, Erlebnisbad »Germania Thermen« und nach dessen Insolvenz das »ExBad« als Räumlichkeit für Partys, Konzerte und sonstige Events. »Es war aber immer eine [...] Zwischennutzung [...] [und auch] eine Teilbrache, weil bestimmte Bereiche und Gebäude nicht gepflegt waren« (WERRING 2011: 47). Parallel hat eine Erschließung des Geländes durch Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen, arrondiert um einen großen

Abb. 2 – Verwaltungsgebäude der Germania Brauerei um 1898 – OBERMEYER U. BEYER 2011: 136 (Bildarchiv Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG)

Abb. 3 – Außengastronomie und Hotelkomplex im ehemaligen Verwaltungsgebäude 2013 – eigenes Foto 2013



zentralen Parkplatz, stattgefunden. Zunehmende Leerstände (sowohl in den Brauerei-Immobilien als auch den Ergänzungsbauten) führten 2005 zu einem Verkauf des Areals durch die Eigentümerin WestHyp an den Münsteraner Architekten Andreas Deilmann (bzw. Deilmann Planungsgesellschaft mbH). Sein Ziel war die Schaffung eines »innovativen Stadtviertels« (Westfälische Nachrichten, 25.06.2009). Im Jahr 2009 wurde der letzte der drei Bauabschnitte des 3 ha umfassenden Geländes abgeschlossen und der Germania Campus offiziell eröffnet.

#### Nutzungsstrukturen

Heute prägen 67 Nutzungen (84 % Dienstleistungen, 16 % Einzelhandel) in Ergänzung von 254 Wohneinheiten (davon 138 Wohnungen des Studentenwerkes, 112 Miet-/Eigentumswohnungen in acht sog. Stadtvillen, vier Wohneinheiten im Bestand) den Charakter des Quartiers. Lebens- und Genussmittel bilden den Einzelhandelsschwerpunkt, die

durch Angebote aus den Sortimenten Bekleidung, Möbel u.a. ergänzt werden. Die Grundversorgung wird über einen Vollsortimenter, eine Bäckerei sowie eine Apotheke gedeckt. Der Bereich der Dienstleistungen ist durch vier Bedarfsgruppen besonders geprägt: Gaststätten- und Unterhaltungsgewerbe (sechs Restaurants, zwei Imbisse, ein Café, eine Eisdielen und eine Bar), Rechts- und Wirtschaftswesen, Gesundheitswesen sowie Medien-, Kommunikations- und Informationsbereich. Die räumliche Verteilung der (Erdgeschoss-) Nutzungen lässt sich in zwei grobe Abschnitte unterteilen – und zeigt eine bauliche Nutzungsmischung auf. Im Norden des Quartiers herrscht durch die acht Stadtvillen mit insgesamt 112 Wohneinheiten die Wohnfunktion vor. Der Nordosten ist vor allem durch Dienstleistungen im medizinischen Bereich geprägt. Im Süden des Quartiers prägen Einzelhandel und Gastronomie die Erdgeschossnutzungen. Vor allem rund um die Wasserfläche finden sich gastronomische Einrichtungen mit Außenbestuhlung

Abb. 4 – Germania Campus: Eindrücke – eigene Fotos 2013



sowie ein 144 Zimmer umfassendes Hotel im alten Brauereigebäude. Die Obergeschosse werden durch Dienstleistungen genutzt – von den 138 Studentenwohnungen im Süden sowie den Stadtvillen im Norden des Quartiers abgesehen.

**Städtebauliche Struktur**

Der Germania Campus stellt von außen betrachtet einen nahezu geschlossenen Komplex dar, der durch nur wenige Zugänge zu erschließen ist (vgl. Abb. 5). Dieser kompakte Eindruck führt sich auf dem Gelände durch die Bauweise und (Fassaden-)Gliederung der Gebäude fort, wird aber durch Platzsituationen und markante Gestaltungselemente (z. B. Außenterrassen) aufgelockert. Abgesehen vom Hauptgebäude der Brauerei (samt altem Brauereiturm, der heute noch den Schriftzug Germania trägt), einer unter Denkmalschutz stehenden Villa sowie zwei weiteren Gebäuden, wurde das Gelände komplett abgeräumt. Dieser Altbestand bildet durch seine Architek-

tur und Fassadengestaltung (Einzelgebäude, kleinteilige Fassadengliederung, Backstein) einen starken Kontrast zu den Neubauten (verputzte, gleichmäßig gegliederte Fassaden, große Fensterflächen).

Der öffentliche Raum weist neben der konsumgebundenen Bestuhlung der Gastronomiebetriebe keine geplanten Aufenthaltsbereiche auf. Erkennbar ist ebenfalls, dass es keine Grünflächen im Quartier gibt. Einzelne Bäume sowie ein Grünstreifen stellen die einzigen Formen einer Begrünung dar. Jedoch schließt sich direkt westlich des Areals das Naherholungsgebiet ›Gasselstiege‹ an. Im Umkreis von weniger als einem Kilometer findet sich diverse öffentliche Infrastruktur (Kindertagesstätten, Grundschule, Gymnasium, Fachhochschule Münster, Freibad und Sportplatz).

**Soziodemographie und Umzugsverhalten**

Das Quartier ist – im Vergleich mit Werten des Stadtteils bzw. der Gesamtstadt Münster

Abb. 5 – Analyse der Raumstruktur – WERRING 2011: 62 (verändert); Kartegrundlage DGK 5, Blatt 4011/09



– durch einen unterdurchschnittlichen Anteil an Kindern unter 18 Jahren und Personen über 65 Jahren gekennzeichnet. Überproportional sind hingegen die Altersgruppen der 18 bis 26- sowie der 27 bis 44-Jährigen vertreten (73 % der Gesamtbewohner, vgl. WERRING 2011: 65). Der Germania Campus kann demnach als Quartier ›junger Erwachsener‹ – mit einem geringen Anteil von Haushalten mit Kindern und Mehrpersonenhaushalten – charakterisiert werden, der nach Gebäudegruppen (Stadt villen 27-44-Jährige/ Studentenwerkswohnung 18-26-Jährige) altersstrukturell durchmischt ist. Mehr als 4/5 der Bewohner wohnen erst seit weniger als 10 Jahren in Münster, bei 48 % der Befragten stimmen die Wohndauer in Münster und die am Germania Campus sogar überein – für ›Zuzügler‹, weniger für ›Alt-Münsteraner‹ ist das Quartier als Wohnort also sehr interessant.

#### Qualitäten zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die Perspektiven unterschiedlicher Akteure

##### Anspruch

»Seitens der Stadt wurde sicherlich auch darauf gedrungen, dass eine vernünftige Entwicklung erreicht wird, die eine Umstrukturierung und Neuordnung mit neuer Bebauung bedeutete. [...] Und wir haben auch darauf gewartet, dass ein Investor kommt, der da die städtischen Zielvorstellungen

halbwegs umsetzt« (WERRING 2011: 49). Als Anspruch des Stadtplanungsamtes lässt sich demnach festhalten: die Umstrukturierung des Areals, die Umsetzung der städtischen Zielvorstellungen (z. B. in Form der Erhaltung denkmalwerter Substanz) sowie die Einpassung des Projektes in Zielkonzepte der Stadt Münster (z. B. Einzelhandelskonzept). Aus Sicht der Wirtschaftsförderung (als Tochterunternehmen der Stadt Münster) ist es Ziel der Stadt gewesen, in dieser Lage ein hochwertiges Quartier zu entwickeln: »Das ist [von der Stadt] festgelegt worden: ›Wir wollen dort kein Billig-Quartier, sondern etwas Hochwertiges« (ebd.). Gleichzeitig wird aber auch bemerkt: »Das lässt sich einfach schreiben, denn man kann es nachher nicht kontrollieren oder sanktionieren« (ebd.). Hier wird deutlich, dass seitens der Stadt sowie der Wirtschaftsförderung zwar Ansprüche definiert werden konnten, die letztendliche Umsetzung aber dem Investor und Entwickler oblag. Die angestrebten Qualitäten des Investors lassen sich durch die Schlagworte ›hochwertige Nutzungsmischung‹, ›Funktionsverbindung‹ sowie ›Modernität und Lebendigkeit‹ beschreiben.

Im Gegensatz zu den Experten, deren Ansprüche sich auch auf die Entwicklung und Umsetzung des Quartiers beziehen, nennen Bewohner und Unternehmen Ansprüche an den bereits umgesetzten Germania Campus. Für die Bewohner liegt der Anspruchsschwerpunkt im Bereich der eigenen Wohnung, bei der der private Freiraum im Außenbereich (Balkon/Terrasse) besonders wichtig ist, da

Bewohner	durchschn. Gewichtung		Unternehmen
		*1=sehr wichtig, ..., 5=nicht wichtig	
Vorhandensein eines Balkons/ einer Terrasse	1,3	1,2	Aufenthaltsqualität im Allgemeinen
Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnumfeld	1,3	1,3	Ausreichende Parkmöglichkeiten für Autos
Geringe Lärmbelastung	1,5	1,3	Sauberkeit
Aufenthaltsqualität im Allgemeinen	1,5	1,5	Einbindung von Altbauten in das neue Quartier
Nähe zu einem Vollsortimenter (z. B. REWE, Kaufpark)	1,5	1,5	Zufriedenheit mit Räumlichkeiten u. Arbeitsumfeld
Entfernung zum Stadtzentrum	1,6	1,5	Angebot eines Hausmeister(services)
Sauberkeit	1,6	1,6	Belebtheit, Lebendigkeit
Ausreichende Abstellmöglichkeiten für Fahrräder	1,8	1,6	Image des Quartiers
Zertifizierte Gebäude (z. B. nach Energiestandards)	1,9	1,7	Umfassende Beleuchtung
Begrünung/Bepflanzung	1,9	1,8	Bekanntheitsgrad des Quartiers

Abb. 6 – Wichtigste Aspekte im Qualitätsanspruch von Bewohnern und Unternehmen – WERRING 2011: 71

neben ein sauberes und ruhiges Wohnumfeld. Seitens der Unternehmen wird sowohl dem ›Image des Quartiers‹ als auch dem ›Bekanntheitsgrad des Quartiers‹ ein höherer Anspruch beigemessen. Weitere Ansprüche können Abb. 6 (sh. S. 6) entnommen werden.

›Wirklichkeit‹

Von den Bewohnern werden die ›Innenstadt-nähe/Zentralität‹ des Campus sowie ›kurze Versorgungswege‹ in Kombination mit der ›Quantität und Güte der Gastronomieangebote‹ als Qualitäten benannt. Als Schlussfolgerung dieser Bewertung kann – neben der baulichen – von einer gelebten Nutzungsmischung am Germania Campus ausgegangen werden. Hinzu kommen die Zuschreibungen ›Lebendigkeit‹, ›Vielfältigkeit & Offenheit‹ sowie ›Einzigartigkeit/Individualität‹. Ähnlich wie bei den Erwartungen an das Quartier zeigt sich, dass auch bei der Frage nach Quartiersqualitäten Antworten bezogen auf die Wohnungen einen bedeutenden Teil ausmachen, für die Bewohner also ein ganz wichtiger Aspekt der Quartiersqualität in der eigenen Wohnung liegt.

Qualitäten, die Unternehmen benennen, fokussieren sich auf das Gesamtkonzept des Germania Campus: das ›große Angebot an Einzelhandel und Gastronomie‹, die Atmosphäre, die ›Hochwertigkeit und Spezialisierung der Unternehmen‹ sowie der ›hohe Bekanntheitsgrad des Quartiers‹.

Wie auch bei den Qualitätsnennungen, ist die Antwortdiversifizierung der negativen Quartiersmerkmale sehr hoch, die die Heterogenität der Akteursgruppe abbildet. Die Lautstärke (Tag und Nacht), die ›geringe Privatsphäre‹ (hervorgerufen durch die dichte Bebauung) sowie die ›geringe Rücksichtnahme einiger Bewohner‹ zählen zu den meist genannten negativen Aspekten. Bezogen auf das Wohnumfeld werden zu wenige und, falls vorhanden, ›ungepflegte Grünflächen‹ sowie eine allgemeine ›Ungepflegtheit und Verschmutzung des öffentlichen Raumes‹ genannt.

Die größten Übereinstimmungen zwischen dem Anspruch und der konkreten Bewertung finden sich in den Teilqualitäten ›Städtebau/Architektur‹ sowie ›Nutzfläche/Wohnraum‹. Die größte Diskrepanz zeigt sich für die Aspekte ›Aufenthaltsqualität im Allgemeinen‹, ›geringe Lärmbelastung‹, ›Begrünung/Bepflanzung‹ als auch ›Sauberkeit des Umfeldes‹. Obwohl beide Gruppen ähnliche Ansprüche an das Umfeld bzw. den öf-

fentlichen Raum aufweisen, ist die konkrete Bewertung durch Unternehmen positiver. Gründe hierfür könnten in einer unterschiedlichen Nutzungsintensität (z. B. Aufenthalt nur während der Mittagspause vs. Aufenthalt in der Freizeit) liegen.

Die innenstadtnahe zentrale Lage des Quartiers wird von allen Experten ebenfalls als Qualität eingestuft. Von einigen wird darüber hinaus die ›Einbindung in die Umgebung‹ und die ›räumliche Nähe zur Natur bzw. zur Gasselstiege‹ als Qualität genannt. Vor allem aber die Gestaltung und Bedeutung des öffentlichen Raumes innerhalb des Quartiers wird mehrfach unterstrichen: »[Der] für öffentliche Zwecke nutzbare Platz mit Aufenthaltsfunktion, das ist eine Qualität« (WERRING 2011: 87). Betont wird hier die Aufenthaltsfunktion, da diese häufig bei neuen Projekten durch die Nutzung von Plätzen als Park- oder Verkehrsfläche verloren geht, für die Atmosphäre des Quartiers aber eine bedeutende Rolle spielt (vgl. Abb. 7 u. 8). Gleich-

Abb. 7 – Parkplatz und Thermengebäude 2005–  
OBERMEYER U. BEYER 2011, S. 136  
(Bildarchiv Aschendorff Verlag  
GmbH & Co. KG)  
Abb. 8 – Platzgestaltung nach  
Umbau 2013 – eigenes Foto  
2013



zeitig wird der Wasserfläche eine besondere Bedeutung beigemessen: »Es gibt Wasser als Kristallisationspunkt: den ›Zaubersee‹ [...]. Das Thema Wasser ›zieht‹ nach wie vor [...].« (ebd.). In Ergänzung zur Wasserfläche macht auch die Verbindung von Alt- und Neubauten das Quartier besonders. So beschreibt auch DENZER (2000: 203), dass sich »[u]nter Beibehaltung der Historizität [...] hochwertige, besondere [Wohn-]Gebiete entwickeln« können.

Weiterhin können die Durchführung von Veranstaltungen sowie das große Angebot an Gastronomieeinrichtungen, die das kulturelle Leben am Standort prägen, den Experten nach als Qualität bezeichnet werden. Neben diesen sich überwiegend räumlich ausprägenden Qualitäten, werden von den Experten aber auch noch solche der Wahrnehmung genannt: »Germania Campus: da hat jeder, der schon einmal da war, auch ein Bild im Kopf. So etwas gibt es hier in der Stadt nicht nochmal« (WERRING 2011: 90). Durch die ehemaligen Nutzungen des Areals ist eine »schöne Marke, die auch in den Köpfen ist« (ebd.) vorhanden. Die Tatsache, dass der gesamte Campus in der Hand eines Eigentümers liegt und »eine große Verträglichkeit der Nutzungen vorliegt« (ebd.) wird als bestehende und erhaltenswerte Qualität des Areals gesehen. Nichtsdestotrotz werden von den Experten Lärmkonflikte zwischen einzelnen Nutzungen als (einzig) negativer Aspekt genannt.

Die Bewertung der Qualitäten des Germania Campus fällt erwartungsgemäß differenziert nach Akteursgruppen sehr unterschiedlich aus. Von den Experten werden vermehrt Qualitäten in Bezug auf das Gesamtkonzept und dessen Außenwahrnehmung geäußert, wohingegen durch die Bewohner vor allem Einzelaspekte genannt werden. Begründet werden kann dies durch die Rolle der Akteure: die Bewohner und Unternehmen nehmen auf dem Campus ganz konkrete Funktionen (interne Sicht) ein, die Experten beschäftigen sich dagegen mit dem Gesamtkonzept aus externer Sicht.

#### Beiträge der Akteure zur Schaffung & Erhaltung von Qualitäten

Das Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehrsplanung der Stadt Münster hat seinen Beitrag zur Quartiersqualität v. a. in der **Planungsphase** eingebracht, als es darum ging, dass »sich dieses ganze Konzept in [die städtischen] Zielkonzepte in verschiedenen Bereichen integriert« (WERRING 2011: 95). Dies

bedeutete, dass zunächst großflächiger Einzelhandel als Nutzung ausgeschlossen und darauf gewartet worden ist, »dass ein Investor kommt, der da die städtischen Zielvorstellungen halbwegs umsetzt«. Hier zeigt sich, dass »[d]ie Formulierung von Kernqualitäten für Projekte [...] aus einer gesamtstädtischen Diskussion über die anzustrebenden Qualitäten der Stadtentwicklung« (KÖSTER 2006: 215) abzuleiten sind.

Als qualitätsschaffender Schlüsselakteur ist Andreas Deilmann (bzw. die Deilmann Planungsgesellschaft mbH), als Entwickler, Investor und heutiger Eigentümer des Projektes, zu nennen. »[E]s gibt eine Qualität, die man gar nicht sieht [...]: Das ist der Mut und der Atem des Entwicklers und des Investors [...]. So ein Projekt wie der Germania Campus ist, kann, glaube ich, nur durch einen lokalen Akteur, der den Markt hier sehr gut kennt, der Vertrauen hat, gestemmt werden [...].« (WERRING 2011: 95). So stellt auch SANDER (1998: 486) fest, dass »[p]rofessionelle Investoren [...] meist hoch spezialisiert auf Gewerbe- oder Büro- und Dienstleistungs- oder Wohnimmobilien [sind]. Jedes dieser Segmente erfordert spezielle Kenntnisse über Standorteignung, Marktgängigkeit, Finanzierung, Renditeberechnung oder den Einsatz von Fördermitteln«. Für ein gemischt genutztes Quartier, wie der Germania Campus es darstellt, ist das Gewinnen eines Investors, der v. a. auch Kenntnisse des örtlichen Marktes mitbringt, sehr schwierig (vgl. HEEG 2003: 334ff.) und stellt im Fallbeispiel eine Besonderheit dar.

Zum Deilmannschen Konzept gehörte es auch, den Germania Campus als Gastronomiestandort zu etablieren. Hierzu hat er stadtbekannte Gastronomen als Ankermieter genutzt: »[Er] ist ein ganz wichtiger Gastronom in Münster, der auch eine Fangemeinde hat: wenn der irgendwo einen Laden eröffnet, dann laufen die alle hinterher. Andere sind dann dadurch gekommen, dass Roberto da war. Die sagen: ›Wenn Roberto da ist, dann ist das eine ziemliche Garantie dafür, dass der Standort funktioniert.« (WERRING 2011: 95). Weiterhin wurden auch Mieter (v. a. Arztpraxen) übernommen, sodass etablierte Standortnutzungen weiter geführt und in ihrer Quantität ausgebaut wurden.

Für die **aktuelle Quartiersentwicklung** nimmt Deilmann wichtige Funktionen bezüglich der Nutzungsstrukturen (Auswahl der Mieter: »Letztendlich habe ich – und das kann man auch nur als privater Investor – jeden einzelnen Mieter ausgesucht« ebd., hochwertige Zwischennutzungen von leer-

stehenden Ladenlokalen), der Ausrichtung von Events (Public-Viewing, Eislauffläche im Winter) als auch der Steuerung und Organisation des Quartiers ein: »Wir sind verantwortlich. Ich achte auch darauf, dass alles sauber ist, dass gefegt wird, dass die Mülltonnen leer sind, dass das Wasser im See sauber ist. Das ist letztendlich ein Vorteil, wenn so etwas in privater Hand ist. Dann hat man auch die Möglichkeit direkt einzugreifen. In anderen Quartieren muss immer die Stadt angerufen werden« (WERRING 2011: 102). Diese Möglichkeit besteht nur in sog. »Hybrid-Räumen«, «Stadräume[n], die zwar öffentlich nutzbar sind, aber von privaten Akteuren beeinflusst werden« (SELLE 2010: 38).

Die nach VOGELPOHL (2008: 731) »symbolische Dimension« eines Quartiers wird u. a. durch Medien beeinflusst. Im Fall des Germania Campus betrifft diese Dimension unterschiedliche Kommunikationsplattformen (Homepage [www.germania-campus.de](http://www.germania-campus.de); in Entstehung befindliche Campus-Zeitung), die auch einen Beitrag zur Qualität des Quartiers leisten können: das Image des Quartiers bzw. das »Produkt Germania Campus« – aus Sicht des Investors und Eigentümers – wird verstärkt kommuniziert; der Bekanntheitsgrad potentiell erhöht.

Neben den Beiträgen von Eigentümer Deilmann und der Stadt Münster, werden auch seitens der Bewohner eine Reihe von Beiträgen zur Quartiersqualität genannt. Gleichzeitig ist festzustellen, dass zwar insgesamt 80 % der Teilnehmenden eine Nennung abgeben, von diesen aber 12 % behaupten, keinen Beitrag zu leisten oder die konkrete Frage nach Einbringungsmöglichkeiten stellen. Hier wird bereits deutlich, dass sich die Bewohner nur bedingt darüber im Klaren sind, das Bild, aber auch die Atmosphäre des Quartiers, aktiv mitgestalten zu können. Die sonst genannten Beiträge geben ein ähnliches Bild wie im genannten Forschungsprojekt des BBR (2008: 35) ab (z.B. »Auf Sauberkeit achten, »Gestaltung und Pflege des Gartens«, »Müllsammelaktionen«, »Pflege von Nachbarschaftskontakten«, »Nutzung von Quartiersangeboten«). Sowohl von Bewohnern als auch von den Unternehmen wird als Beitrag die »Zahlung hoher Mieten genannt«. Hier klingt der Anspruch mit, dass durch diesen monetären Beitrag weitere eigene Aktivitäten abgegolten oder externalisiert sind, also durch andere Personen (z. B. Reinigungspersonal) durchgeführt werden. Der von Unternehmen am häufigsten genannte Beitrag ist das »An-

bieten hochwertiger Dienstleistungen und Waren«.

Zusammenfassend können die Beiträge der öffentlichen und privaten Akteure, die sich in der Mikroebene Quartier unterschiedlich räumlich oder strukturell auswirken, klassifiziert werden. Hierzu zählen die baulich-räumliche und die gestalterische Dimension, die im Quartier sichtbar wird. Daneben sind die Atmosphäre sowie das soziale Miteinander als erlebbare Qualitäten und der Faktor der Kommunikation bzw. des Quartiersimages als auch die Nutzungsmischung zu nennen, die sich auf struktureller bzw. kognitiver Ebene verorten lassen.

### Qualitäten neuer Stadtquartiere – Wer kann und sollte sich einbringen?

»Das Produkt [Quartier] resultiert aus einer Vielzahl von Einzeleigenschaften und besteht somit aus Teilqualitäten« (Brauer 2008: 21). Bezogen auf die leitende Forschungsfrage können

- die Nähe zur Innenstadt und gleichzeitige Nähe zur Natur mit Erholungsfunktion,
  - eine architektonische Mischung aus Alt- und Neubauten zur Wahrung der Historie des Areals,
  - eine Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs in Ergänzung einer kleinteiligen Nutzungsmischung,
  - eine Atmosphäre von Lebendigkeit und Belebtheit,
  - ein positives Image und hoher Bekanntheitsgrad des Standorts,
  - ein moderner Ausstattungsgrad der Wohnungen (einschl. privaten Freiraums) aber auch
  - eine Vielzahl von subjektiv positiven Einschätzungen von Merkmalen und
  - im Allgemeinen eine möglichst hohe Übereinstimmung von Ansprüchen und Wirklichkeit aus verschiedenen Akteursperspektiven
- ... als Qualitäten neuer Stadtquartiere festgehalten werden.

Von den Experten werden umfassende Ansprüche an eine qualitätsorientierte Quartiersentwicklung gestellt. Hierzu zählt der sensible Umgang mit vorhandenen Strukturen, sowohl im Quartier, z. B. in Form alter Bausubstanz, als auch der Nutzungsstrukturen und Bebauungsformen der Umgebung. Dies bedeutet, dass jeweils aus dem konkreten Standort heraus Entwicklungsziele und

-möglichkeiten formuliert werden, »man Bedarf und Strukturen der Stadt im Blick hat und eben nicht versucht, Projekte, die sich an anderer Stelle einmal bewährt haben, einfach zu übernehmen« (WERRING 2011: 104). In Bezug auf mischgenutzte Quartiere wird von den Experten geäußert, dass eine Abwägung zwischen planerisch Wünschenswertem und funktionierender Realität (z. B. in der Anordnung von Gebäudekörpern) zwingend ist: »[...] Wenn man heute ein Quartier plant, sollte es in 20 Jahren noch die Funktion[en] erfüllen« (WERRING 2011: 105).

Der DV (2009: 22) hält zwar fest, dass einem Quartier die übergeordnete Möglichkeit fehlt, durch »politische und organisatorische Mechanismen« die Wohn- und Arbeitsqualitäten zu beeinflussen. Eben diese Steuerungsinstanz besteht jedoch bei neuen Stadtquartieren, die häufig als Gesamtkonzept durch einen Projektentwickler und Investor »geschaffen werden«. So hat auch KÖSTER (2006: 212) bei einer Untersuchung städtebaulicher Großprojekte festgestellt, dass »eine Persönlichkeit, die sich unermüdlich mit Kreativität und Geschick für die Umsetzung eines Projektes einsetzt und hinter den angestrebten (Kern-)Qualitäten steht, ein entscheidender Faktor für die Sicherung der verbindlichen Kernqualitäten« ist: »So ein Projekt steht oder fällt mit jemandem, der da ganz klar ein Ziel verfolgt« (WERRING 2011: 105).

Grundsätzlich sollten für die Projektentwicklung vorab prägnante Kernziele (die auch Kernqualitäten des Quartiers beinhalten) festgehalten werden, denn »[b]ereits bei der Formulierung der Prozessziele und der städtebaulichen Ziele werden [...] Weichen hinsichtlich der Sicherung oder Beeinträchtigung angestrebter Qualitäten gestellt« (KÖSTER 2006: 179). Hierbei geht es darum, notwendige Bedingungen festzulegen, um die Qualitätsziele des Quartiersprojektes innerhalb eines Handlungsspielraums zu erreichen. Seitens der Stadt können z.B. über einen städtebaulichen Vertrag als Umsetzungsinstrument Kernziele eingebracht werden.

Neben diesen Steuerungsaspekten sind auch umsetzungsbezogene Faktoren von Bedeutung, die durch drei Fragen beschrieben werden können:

- Welcher Quartierstyp (Mischnutzung, Wohnnutzung, Büronutzung u. a.) wird angestrebt?
- Welche Akteure/Akteursgruppen sind dann betroffen?

- Welche Ansprüche bringen diese Gruppen mit?

Von großer Bedeutung ist also der Aspekt der Zielgruppenadaptivität. Ziel sollte es sein, die unterschiedlichsten Ansprüche als Qualitätsziel zu definieren und letztendlich in der Umsetzung zu befriedigen.

Die größten Übereinstimmungen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Bewohner/Unternehmen finden sich im Bereich der Wohnung/Nutzfläche. Große Differenzen zeigen sich bezüglich des Wohnumfeldes, v. a. in den Aspekten Begrünung und Sauberkeit. Eine Veränderung dieser Situation ist durch den Eigentümer umzusetzen bzw. zu koordinieren, die Kommunikation von Bedürfnissen und Wünschen muss jedoch durch die Nutzer erfolgen. Zu beachten ist, dass einzelne negative Merkmale (z. B. zu wenige Grünflächen) durch positive Merkmale (z. B. Nähe zu einem Naherholungsgebiet) ausgeglichen werden können. Auch wenn »Mitwirkungsmöglichkeiten für die zukünftige Quartiersentwicklung« von den Bewohnern und Unternehmen nur bedingt gewünscht werden, sollte eine Möglichkeit zur Äußerung von Unzulänglichkeiten gegeben sein, um die Quartiersentwicklung mitgestalten zu können, wenn die erwarteten Qualitätsmerkmale nicht erreicht werden.

Das Aufgreifen von Historizität des Standortes für die Entwicklung eines neuen Stadtquartieres hat sich als sehr bedeutend für die Identifikation und das Image des Quartiers herausgestellt. Die Verantwortlichkeit liegt hier auf Seiten des Investors und umfasst die Erhaltung städtebaulicher Strukturen, aber auch von Begrifflichkeiten und Zuschreibungen (z. B. durch Übernahme alter Namensgebungen). Auch das Einbeziehen externer Kompetenzen und stadtbekannter Ankermieter (z. B. aus dem Bereich Gastronomie) trägt zur Quartiersqualität bei. Eine Voraussetzung hierfür ist ein gut geknüpftes Netzwerk des Investors/Eigentümers. Seine Aufgabe ist es aber auch, Nutzungen in das Konzept einzubringen, die mit den Umständen der Innenstadtnähe und dennoch deutlich geringeren Passantenfrequenz auskommen. Hierfür eignen sich v. a. spezialisierte Unternehmen.

Im Gegensatz zu den Ergebnissen aus dem BBR-Forschungsprojekt zu neuen Stadtquartieren, die gezeigt haben, dass »nur selten eine feinkörnige Nutzungsmischung und eine nahräumliche Verknüpfung unterschiedlicher Funktionen erreicht werden konnte«

(BBR 2007: 31), sind diese Merkmale am Germania Campus – sowohl baulich als auch in gelebter Form – festzustellen.

In der Untersuchung wurde deutlich, dass ganz unterschiedliche Ansprüche an das Quartier gestellt werden. Größtenteils wird das Quartier diesen Ansprüche gerecht, auch ohne dass während der Quartiersentwicklung eine »Beteiligung als Qualitätssicherung« (Weber 2010: 41) stattgefunden hat. Die Frage, ob diese tatsächlich, wie häufig in der Fachliteratur beschrieben, unerlässlich ist, wenn eine hohe Zielgruppenaffinität auch so erreicht werden kann, bleibt also offen.

In Verbindung einer an die lokalen Gegebenheiten des Marktes angepassten Nutzungsmischung, erlebbaren öffentlichen Räumen sowie von in der Projektentwicklung festgelegten Zielen – und damit verbundenen Qualitäten aus unterschiedlichen Akteursperspektiven – können auf stadträumlich integrierten (Konversions-)Flächen weitere qualitätsorientierte Stadtquartiere entstehen. Untersuchungen wie diese können die Diskussion um Quartiersqualität durch die Zufuhr neuer Ideen beleben und so zur Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik beitragen.

## Literatur

- BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2007): Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Qualitäten. Vorgehen und Ergebnisse der laufenden Bestandserhebung des BBR zu neuen Stadtquartieren. Bonn (=BBR-Online-Publikation Nr. 1/2007) Online unter: [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_189586/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/ON012007.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_189586/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/ON012007.html) (abgerufen am 02.04.2013)
- BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2008): Leben in deutschen Städten. Bonn
- BBSR – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2012): Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung. Bonn (=BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2012)
- BMVBS / BBR – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG / BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2007): Stadtquartiere für Jung und Alt. Berlin/Bonn
- BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (Hrsg.) (2005): Baukultur! Informationen – Argumente – Konzepte. Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland. Berlin
- BRAUER, K.-U. (2008): Wohnen, Wohnformen, Wohnbedürfnisse. Soziologische und psychologische Aspekte in der Planung und Vermarktung von Wohnimmobilien. Wiesbaden
- DENZER, V. (2000): Nutzungsmischung – eine Chance zur Revitalisierung citynaher Stadtviertel in Leipzig und Chemnitz?. In: Eckhart, K. u. S. Tzschaschel (Hrsg.) (2000): Räumliche Konsequenzen der sozial-ökonomischen Wandlungsprozesse in Sachsen (seit 1990). Berlin, S. 201-216
- DV – DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STADTEBAU UND RAUMORDNUNG E.V. (2009): Kommission »Zertifizierung in der Stadtentwicklung«. Bericht und Perspektive. Berlin
- HEEG, S. (2003): Städtische Flächenentwicklung vor dem Hintergrund von Veränderungen in der Immobilienwirtschaft. In: Raumforschung und Raumplanung, H. 5, S. 334-344
- KÖSTER, C. (2006): Städtebauliche Qualitätssicherung bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere. Zur Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner. Münster
- OBERMEYER, B. u. B. BEYER (2011): Baustelle Münster. Eine Stadt erfindet sich neu. Münster
- SANDER, R. (1998): Funktionsmischung – ein Baustein für die zukunftsfähige Stadt. In: Becker, H.; Jessen, J. u. R. Sander (Hrsg.) (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart, S. 475-488
- SCHNUR, O. u. M. DRILLING (2009): Governance – ein neues Zauberwort für die Quartiersentwicklung? In: Drilling, M. u. O. Schnur (Hrsg.) (2009): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, S. 11-26
- SELLE, K. (2010): Stadträume in Spannungsfeldern: Untersuchungsperspektiven. In: Berding, U.; Havermann, A.; Pegels, J. u. B. Perenthaler (Hrsg.) (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold, S. 23-43
- STOCKMANN, R. (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Münster u. a. (=Sozialwissenschaftliche Organisationsforschung, B. 5)
- VOGELPOHL, A. (2008): Stadt der Quartiere? Das Place-Konzept und die Idee von urbanen Dörfern. In: Schnur, O. (Hrsg.) (2008): Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis. Berlin, S. 69-85
- VON COLLANI, E. u. K. BAUR (2007): Was zum Teufel ist Qualität? Lemgo (=Sigma Series in Stochastics, B. 2)
- WERRING, J. (2011): Qualitäten neuer Stadtquartiere. Eine Akteursstudie am Beispiel des Germania Campus in Münster. (= Unveröffentlichte Masterarbeit am Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms- Universität Münster)
- WESTFÄLISCHE NACHRICHTEN (WN), 25.06.2009: Germania Campus. Das Lifestyle-Viertel in Münster stellt sich vor! (Redaktion Birgitta Raulf; Verlagsbeilage)



## Re-thinking the planning in developing countries – Job opportunities and future strategies for planners and land managers

### 1. Planning and higher education: Capacity development is a »must«, multidisciplinary is a »plus«

Urban and rural land resources are the »hot new bet«. Just consider Foreign Direct Investments (FDI) for agriculture and Foreign Real Estate Investments (FREI) for first-class residential neighborhoods, gated communities or commercial assets such as shopping centres. Regardless the investment type, land use planning is the key to cope with these challenges and to prepare investment decisions. It's all about risk. Graduates from planning faculties are invited to work, write, plan and design on land development issues in urban and rural areas of developing countries.<sup>1</sup> Planners and internship students should continuously participate in research projects dealing with property, development, land policy and real estate issues. Land policy lies at the heart of the economic and social life in each country. It serves as an umbrella for informal and formal planning instruments under legal and financial circumstances (see Figure 1, page 2).

Planners and land management experts act ideally in close cooperation with the planning for global urban agglomerations and land policy departments. These are located in Germany at the GIZ headquarter in Eschborn. Aspects of paramount importance for land policies namely comprise:

- Urban and rural land use planning
- Traditional architecture and building materials (user-friendly housing)
- Infrastructure and adapted (waste-)water treatment
- Property rights and the rule of law: Private, public or open access?

Table 1 (see page 2) provides an overview on current land development and planning-related programs, implemented by the GIZ in Asian and African partner countries.

Example: Planning in Cambodia. The Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction, in cooperation with the Faculty of Land Management and Land Administration and the Royal University of Agriculture, has set up a bachelor program with technical assistance from GIZ and TU Munich. The mission of the faculty is to provide an internationally accredited bilingual education with



Prof. Dr. Fabian Thiel, studied geography at the University of Hamburg and law at the University of Regensburg. From 2001 to 2008, he worked as academic staff for the Hochschul-Informationssystem (HIS, Hannover), for the Environmental Research Centre (UFZ, Leipzig-Halle) and as a freelance land policy advisor. From September 2008 to August 2011, he served as a faculty advisor and lecturer for the Faculty of Land Management and Land Administration at the Royal University of Agriculture (Phnom Penh, Cambodia). Since September 2011, he is professor of real estate and land valuation at the University of Applied Sciences in Frankfurt/Main. Fabian Thiel focuses on teaching and researching fields like land law, planning law, constitutional law, land policy and land valuation.

	Formal Instruments	Informal Instruments
<b>Law</b>	with legal basis	without legal basis
<b>Bindingness</b>	legally binding	self binding
<b>Time</b>	middle term	short to middle term
<b>Space</b>	large extent (exception: plan approval procedure)	small spatial extent, project oriented
<b>Participation</b>	according to legal provision top-down requirements	cooperation oriented bottom-up-proposals (with orientation to consensus and cooperation)
<b>Funding</b>	Distribute funds (no own financial sources)	object to funding or requirement for funding
<b>Priorities</b>	planning oriented	action and implementation oriented set priorities
<b>Strengths</b>	restrictive, normative, set frames; weigh conflicting land use and decisions; enforce planning results	actively designing
<b>Weakness</b>	long duration hierarchical, centralized	unable to enforce solution in severe land use conflicts

Figure 1: Formal and informal planning instruments – differences

Country	Program/Component
Ethiopia	Sustainable land use (small scale farming; land use on public property; public land leasing)
Benin	Natural resource management and land titling
Ghana	Promotion of market-oriented agriculture
Mali	Water management and decentralisation
Namibia	Land management and land reform
South Africa	Local governance
Cambodia	Land management and land titling (tenure security)
Laos	Participatory land use planning and land titling
Vietnam	Water and coastal management

Table 1: Current projects of German development cooperation (GIZ) with special focus on land

Table 2: Core curriculum for Land Management and Land Administration, Royal University of Agriculture, Phnom Penh

Faculty of Land Management and Land Administration (FLMLA), Phnom Penh – Department Structure		
Department of Land Policy	Department of Land Management and Land Administration	Department of Geomatics, Surveying and Mapping
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land Law/Property Legislation</li> <li>• Land Policy</li> <li>• Legal Framework for LM &amp; LA in Cambodia</li> <li>• Natural Resource Rights</li> <li>• Land Economics</li> <li>• Social and Economic Land Issues</li> <li>• Public Administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land Administration: Registration and Cadastral Systems</li> <li>• Real Estate Valuation</li> <li>• Taxation</li> <li>• Real Estate Market</li> <li>• Land Conflict Reconciliation</li> <li>• Land Use Planning</li> <li>• Urban Planning</li> <li>• Regional Planning and Rural Development</li> <li>• Land Development/Land Consolidation/Land Readjustment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GIS and Cadastral Mapping</li> <li>• Surveying</li> <li>• Information and Communication Technique (ICT)</li> <li>• Data Application Software</li> <li>• Web-based Cartography</li> <li>• Geodesy</li> <li>• Photogrammetry and Remote Sensing</li> <li>• GPS</li> <li>• Aerial Photography</li> </ul>

scientific methods and a curriculum that follow the Cambodian land development market demand (see Table 2).

According to the detailed curriculum and the course descriptions, the students obtain basic knowledge about the land and real estate markets, its structure, components and operating mechanisms. They should understand the importance of real estate valuation and property taxation in Cambodia against the background of land disputes settlement. Research undertaken by Ghyoot in 2002 shows similar syllabus structures in African countries such as South Africa, Tanzania and Namibia.<sup>2</sup> However, many developing countries do have problems with land dispute resolution, legal enforcement and insufficiently compensated expropriation. In a broad absence of a developed civil society – specifically in post-conflict countries such as Cambodia – the structural feature of the elite capture of law has led to a distribution of nearly all lands in favour of the elite coalitions. A serious lack of commitment of the government bodies to respect existing land legislation, let alone customary and tribal laws<sup>3</sup>, is obvious.

Governing structures based on the creation and conceptualisation of private property rights, often enforced by external western authorities and international advisors, are neither always necessary nor optimal. A »Third Road«<sup>4</sup> towards revised and re-thought planning approaches and land titling mechanisms far beyond the Hernando de Soto-dogma<sup>5</sup> are urgently needed. The cooperation between the land sector agencies, systematic registration and planning is often weak due to institutional bottlenecks. Hopefully, relevant thinking is continuously evolving amongst planning and land distribution authorities, fruitful consulted by architects, urban planners, civil en-

GIZ (formerly GTZ)	CIM	GIZ (formerly DED)
<b>Goals to be reached</b>		
<b>GIZ (GTZ):</b> Access to land and credit for the poor population, especially women; implementation of a comprehensive land use planning system; urban design; land consolidation; on-site development; social housing schemes; state land management and land leasing	<b>CIM:</b> Qualified academic staff has been trained and educated in order to assist the land policy implementation	<b>GIZ (DED):</b> The needs of the land-poor rural population, especially women, are met through land use planning, land consolidation, village renewal and on-site development in selected areas
<b>Using of benefits and services</b>		
<b>GIZ (GTZ):</b> Donor-harmonisation; legal framework; guidelines for settling of land conflicts; "speeding-up" of land titling and transferring processes (registration and subsequent registration according to the "Torrens System"; land books and property registries); enhancement of framework requirements for investment and real estate markets	<b>CIM:</b> Universities use newly established capacities in land management and land administration faculties and educate the land authorities staff	<b>GIZ (DED):</b> Authorities at local level and local participants are engaged in participatory land use planning. NGOs, communities and cooperatives make use of support and consult to solve land conflicts and competition problems (Foreign Direct Investments versus local communities land rights)
<b>Benefits and services</b>		
<b>GIZ (GTZ):</b> Moderation and consulting at national level related to land administration, spatial planning, legal framework and the settlement of land disputes; implementation of social housing strategies	<b>CIM:</b> Consulting and expansion of capacities for the establishment of land related syllabus and modernised course descriptions	<b>GIZ (DED):</b> Education and consult at local level for regional/decentralised land offices, planning departments and ministries

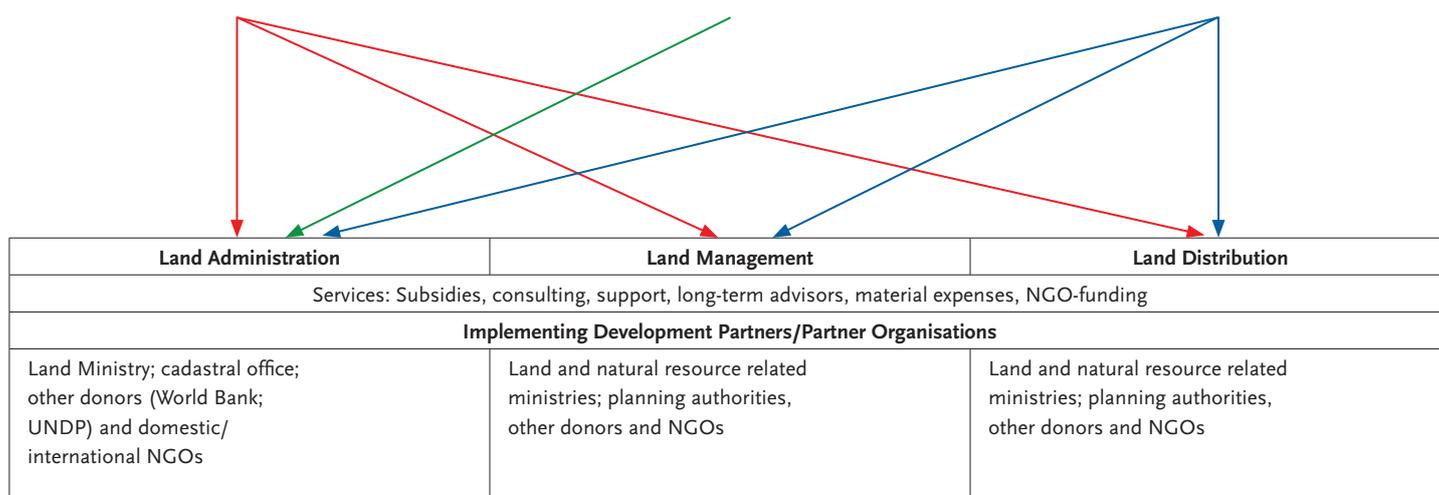


Figure 2: Outcome and structure of a donor-driven land development program with support from private and public partner institutions

gineers and surveyors. In a nutshell: Higher education and improved human skills are the keys. Figure 2 shows the interdependences and responsibilities of development partner organisations, donors and NGOs since they play a crucial role within the land sector programs.

## 2. Planning and poverty reduction in urban and rural areas

The recent trend of investments for real estate and agricultural assets – let alone the controversial debate on, simply spoken, »land grabbing« tendencies – mirrors the importance of adjusted social land policies to meet the local as well as the investor’s demands.

Example: Planning in Cambodia. Social land policy as part of spatial planning should try to answer these core questions: What kind of arable land and how much of that should be allocated to the Cambodian people (land reform)? Which land uses are envisaged? Are the beneficiaries of state's planning interventions landless households, land-poor people or middle income households? Surprisingly, 80% of the Cambodian territory consists of state public property. Hence, the management of public land is crucially important for economic and social developments. But their implementation faces numerous problems like the often confusing difference between public lands and private lands or unclear visible and invisible boundaries.

Deadweight losses or excess burden of the land titling procedure such as search costs, contract costs, travel costs, costs for waiting time, and speed payments must also be taken into consideration – and are surely part of the investor's calculation. Real estate markets are considered to be informally and transactionally inefficient. Via the multi donor-funded Land Administration, Management and Distribution Program (LAMDP; see Figure 3), the Government of Cambodia proclaimed to strengthen the land market, tenure security and a pro-poor land policy.

Similar to African states, Cambodia has adopted a market economy system (Article 56 of the Cambodian Constitution from 1993), including the rights for all Cambodians to own any amount and kind of land (Article 44 Cambodian Constitution). The legal framework for individual private property rights – the cornerstone of Cambodia's land reform under the tenure security-approach – includes the Constitution, the Land Law from 2001 and Sub-decrees. Systematic or sporadic land registration transforms use rights (possession, usufruct) into private property rights. The implementation of a property market as part of a comprehensive land policy faces problems like a weak rule of law and the unfinished issuing of land administration documents. The land valuation and taxation system in Cambodia will define the contents of a fair market value according to the International Accounting Standard (IAS). This will be particularly important for expropriation which causes compensation and for the valuation of immovable state assets.

Due to the Constitution, foreign nationals are unable to buy land under freehold title in Cambodia, unless a landholding company is set up with the majority of shares being held by a Cambodian citizen or citizens. Foreign Direct Investment is realised mostly by maxi-

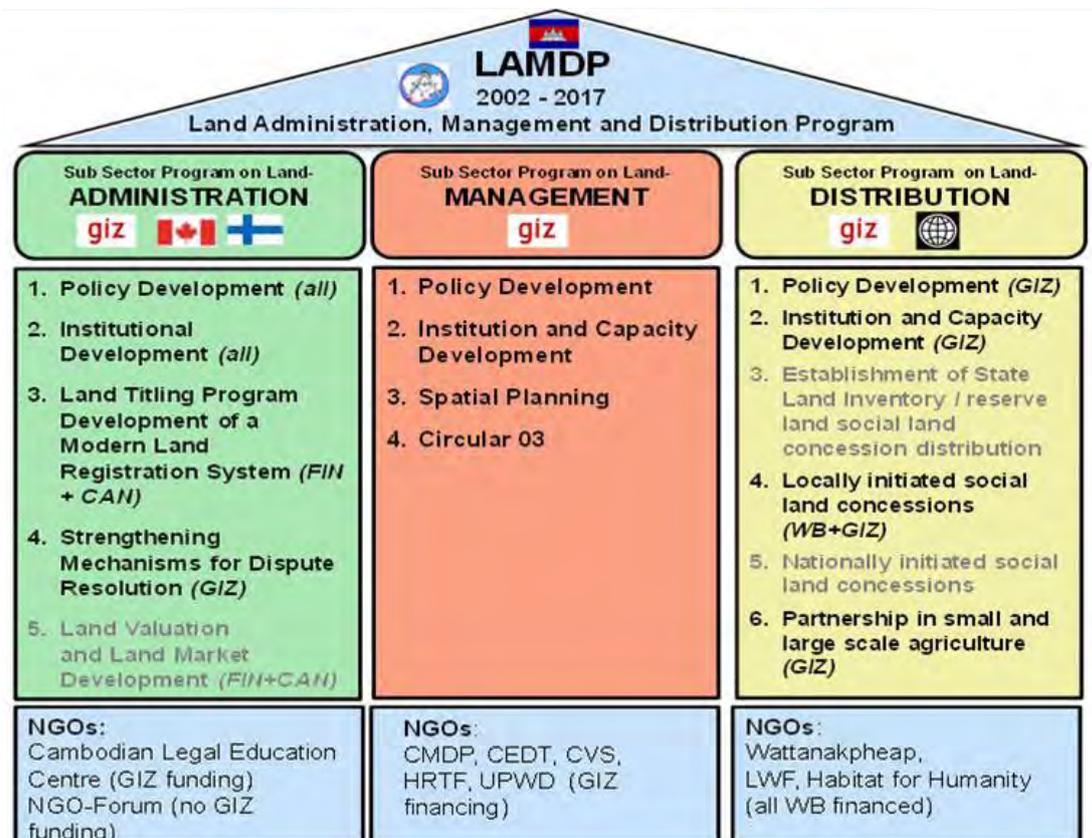


Figure 3: Multi-donor funded land sector program (LAMDP) in Cambodia, with emphasis on land tenure security, spatial planning and social housing standards

mum land lease terms of 50 up to 99 years according to the Civil Code from 2011. However, the property market can be described as *infant*. In Phnom Penh, numerous prime land plots are waiting for professional development and zoning. As the capital continuously expands due to the increasing population and traffic, selected prime sites become scarce. Developers nowadays are focusing on long-term investment using leasehold agreements or artificial land making by filling in the remaining urban lakes<sup>6</sup> (see Figure 4). The highest and best land use for residential and retail purposes confronts with human rights issues.

Why poor people stay poor

Methods have been unveiled to observe the maturity of real estate markets and planning systems. Studies are undertaken particularly for Ghana, South Africa, Tanzania and Cambodia. They should continuously be integrated in development cooperation strategies to support the fight against poverty in urban and rural areas according to the Millennium Development Goal No. 1. However, »the poverty of appropriate real estate policy regimes in sub-Saharan Africa is a fundamental cause of why many of its inhabitants own real estate but are still hopelessly poor«.<sup>7</sup> People own their formalised, titled land, but remain constantly poor. Transparency, capacity building for land valuation and property taxation, combined with hierarchical planning systems (Ghana) or land titling (Cambodia) and legal higher education, are indispensable.

Example: Tanzania. In Tanzania, an increasing foreign real estate investment can be observed. The possibilities for developing the virgin land market for the investor's yields and the government's interests (property taxes) by planning are manifold. Steen Rothenberger combines in his dissertation the land market core data including socially just land policy guidelines with behavioural approaches of »ego-involved« versus »ego-detached« investors who sometimes do not cooperate with the planning authorities.<sup>9</sup> The Tanzanian real estate market needs substantial framework arrangements which are supported by its national professional land management bodies, not necessarily by development cooperation agencies. Reliable institutions for the estate industry have to be built up in neighbouring Sub-Saharan countries. Land policy comprises the totality of public authority's activities in relation to land. Land policy is understood



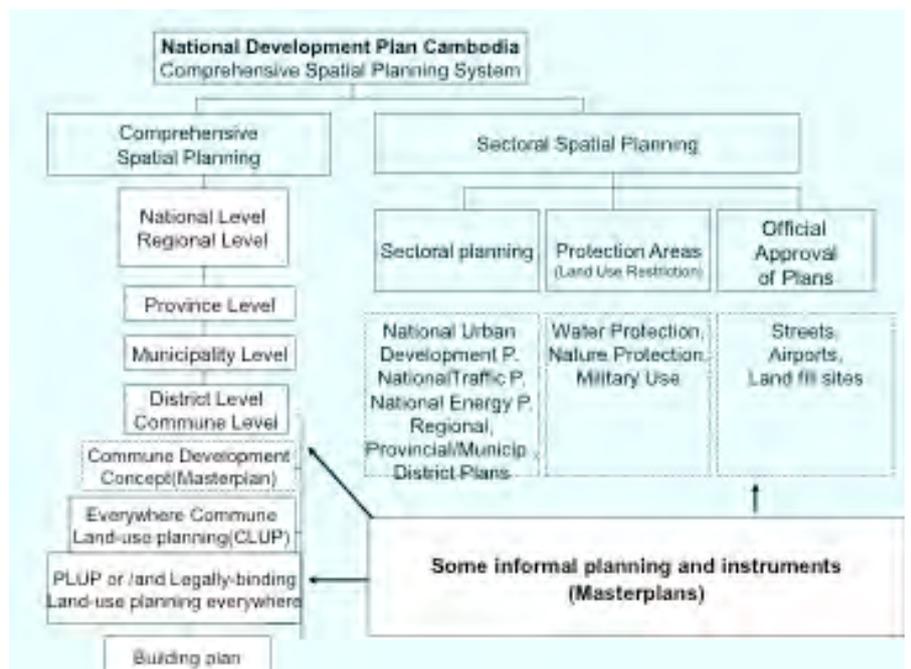
as conscious action to bring an optimal use of land (allocation), socially just distribution of landownership<sup>10</sup> and income from land resources.

**3. Planning and tenure security:  
»Smooth« access to land via better  
planning and diversified land rights?**

Access to land, enabled by various legal instruments such as the Social Tenure Domain Model (STDM) shown in Figure 6, is crucial for poverty reduction. The term »tenure security« is described by Henri Dekker to the point. »If the question, »Can I uphold the tenure against others in a sustainable way?« is answered

Figure 4: »Highest and best use«? – Converting a lake into building land in central Phnom Penh | Source: Derek Strout/Phnom Penh Post; A view of the former Boeung Kak lake site on which Shukaku Erdos joint venture plans to build a large commercial and housing development.

Figure 5: Planning hierarchy in Cambodia – Role model for other developing countries?<sup>8</sup>



*red positively, then there is tenure security*».<sup>11</sup> The problem of privately motivated encroachment on state public land raises the question whether there is enough public – and political – awareness in particular for the need of a socially well-balanced land distribution. Indigenous and stool lands exist widely in Africa, particularly in Ghana. State responsibilities should provide flexible, »smooth«, but secure land tenure rights – not necessarily freehold – following the STDM.

Social land policies and flexible land use rights provide insufficient results in implementation and pro-poor orientation, in spite of increasing capacities and political commitment by the land authorities. Globally increasing demands for mapping in the context of tenure security of indigenous communities can be observed, since land disputes and land grabbing-tendencies amongst the ruling class are on the rising trend in face of an elite capture of law (examples: Ethiopia and Mozambique). Practices of public administration which are not at all foreseen by law fill the gaps between traditional and modern concepts of law. Often, land disputes are decided by the courts in the interest of private individuals or wealthy urban investors who always know the access codes to prime/scarce land resources for their private real estate »development«. Surely, private land use under conditions of tenure security is far more efficient and effective to reach national poverty reduction goals. Yet that does not require private property. It could be realised within state land management, leasing or concession rights. Relevant thinking should evolve amongst real estate agencies, public authorities and universities in Sub-Saharan Africa and Southeast Asia.

#### 4. Planning for pro-poor property valuation and taxation

Land valuation is constructed as a sub-layer of the multi-purpose cadastral system for public and private land. Given such multi-purpose land valuation system, which is provided by most of the western states, the cadastral system shows the overwhelming importance of property on land as collateral and »concrete gold«. Land valuation mapping is complementary to the cadastral system. It might support the GIS and fiscal cadastral system. The framework for land valuation bases legally on the concept of immovable property.

Example: Cambodia. The legislation – albeit influenced by France – is equivalent to the existing ones in many countries in Southeast Asia. Article 2 of the Cambodian Land Law from 2001 defines the sense of immovable properties by nature, by purpose, and by law. Immovable property, which »land« per se represents, should generally include:

■ **Immovable property = land + buildings/ improvements + property rights + servitudes**

The term *land* must be interpreted as land including constructions, buildings, improvements (assets) and property rights which are appraisable for mortgages and hypothecs to determine co-ownership value and results from investments. Land valuation mapping in Cambodia will consist of the integration of maps as a copy of the cadastral map and of satellite images. Ever since, land taxation is a cardinal element of land reform and used as a tool for poverty reduction.

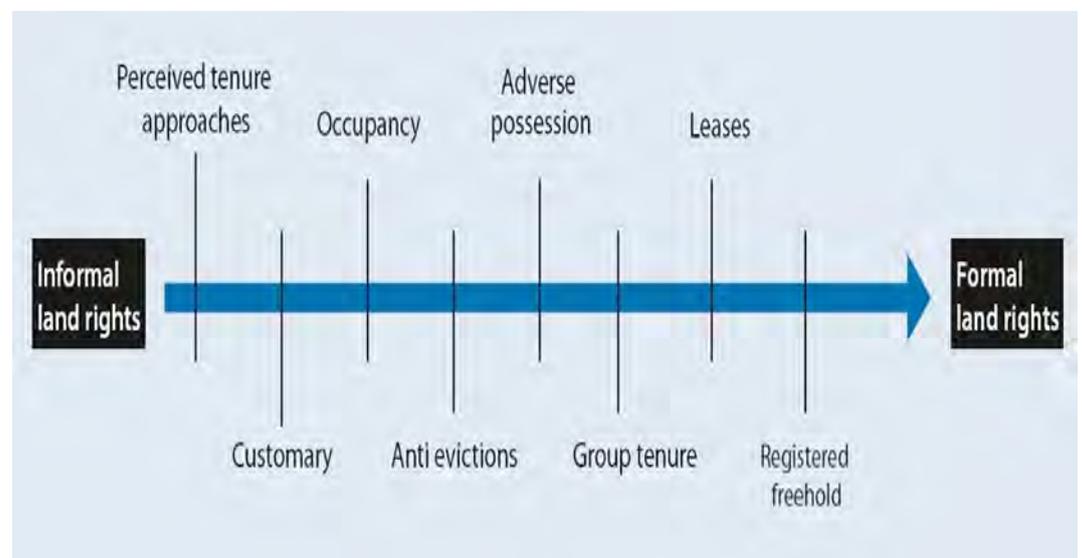


Figure 6: The continuum of land rights – Social Tenure Domain Model<sup>12</sup>

In order to strengthen and extend land valuation techniques, two steps of land valuation strategy must be established. The first step (0-5 years) should consist of land valuation procedures which are ideally defined in simple, easy understanding. A land valuation methodology must be chosen and accepted for the first step by using all three main valuation approaches. The second step (5-15 years) comprises standardised land valuation procedures. They must be prepared and established in scientific manner for the implementation with international acceptance through conducting examination, code of conduct, licensing, supporting a land valuation association establishment and capacity building. Institutional professional capacity building must be developed by promoting land valuation knowledge at university level and providing basic skills towards the implementing official bodies. In Cambodia, the Land Valuation System (LVS) will be constructed as a relationship among four components including legal framework, institutional, technical and financial sectors which have interaction to each other to determine the market value.

Land valuation systems in many developing countries are virgin as the whole land market is nascent. They have not been unified, available and transparent. Especially, it has not determined an appropriate land valuation methodology as a part of formalised property markets. National (land) policies and rules do not clearly determine the process or procedures of land valuation, let alone the market value of indigenous, tribal lands or sacred sites in Africa and Asia.<sup>13</sup> Without these preconditions, land value assessment and mass appraisal applications will lose public trust due to important errors. This is also valid for other developed and developing countries. Example: Ghana. Indices of investment values based on real estate transactions records by the Ghana Land Valuation Board may strengthen the land market performance. Land policy and public or private property management need framework arrangements supported by development cooperation agencies. Cross-cutting strategies comprise public property, customary or Stool land uses and formalised tenure varieties. In some areas of Ghana, real estate assets are developed on leasehold basis with the freehold interest still in hands of traditional Stools, families and chiefs.<sup>14</sup>

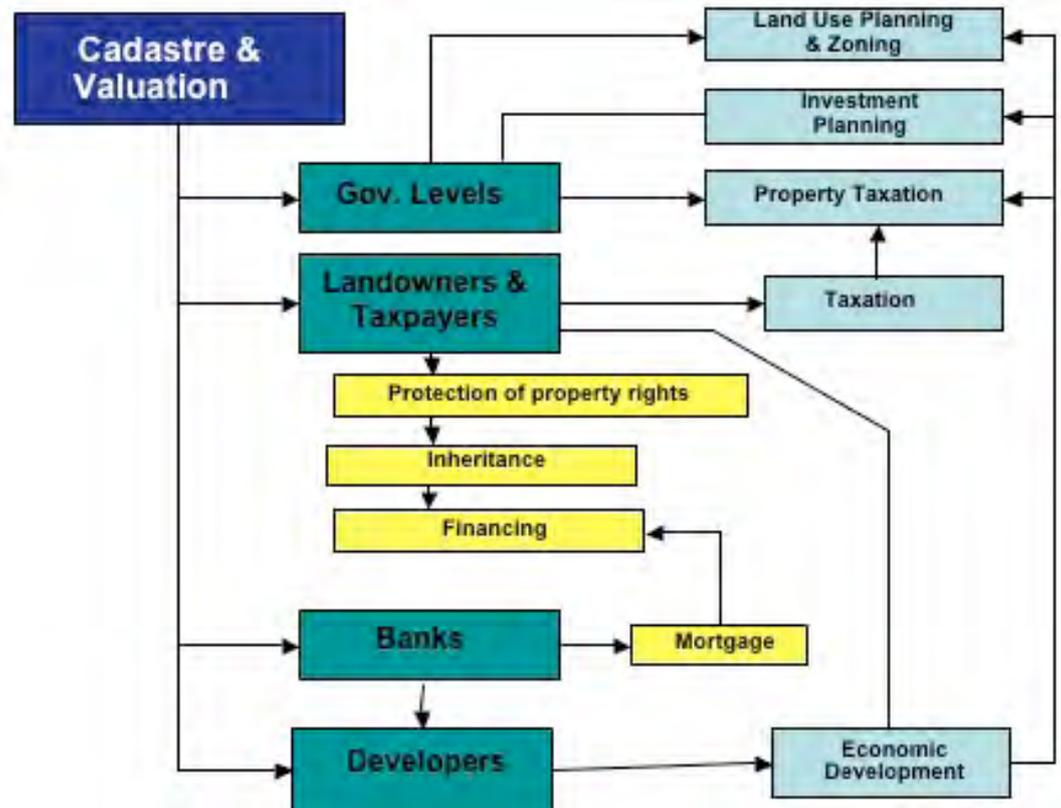
Land value taxing for social housing:  
option to raise taxes for better  
housing and infrastructure?

»Leave the shell, but take the kernel«. <sup>15</sup> By improving prior assessment tools for mass valuation and for a property tax, probably in lieu of other levies, and based on the assessed land rent of the property, the developing of taxation could continuously fund social improvements for housing below market prices without smashing estates for redistribution purposes. These measures are particularly important in circumstances when rent-seeking, informal land markets and unequal land distributions occur. Planners should always keep one thing in mind: Land values have social roots. Thus, capacity building focusing on the relationship between zoning and land valuation is essential. Without these preconditions, the assessment applications will lose the public trust due to important errors and lead to adverse effects in any countries. Fundamental differences exist between appraising and assessment as they do between valuation and taxation which never should be mixed up.

Public and private actors on the land  
market: Planning influences the value

Undoubtedly, governments alone are unable to organise the land market. They depend on skills of private sector institutions; let it be for master planning, property valuation or taxation. In many developing countries, there are numerous public and private institutions implementing land valuation, but they stay separately to each other and have their own land valuation performances. In times of robust economic development, the chances to raise property taxes from the land use – and to invest the revenues in favour of the state's beneficiaries – might be significantly better. In any case, comprehensive land use planning is indispensable. Land valuation methodologies as they are used in many developing countries depend upon land market data collection, price negotiation and bidding which have not been appropriately applied with recognised land valuation approaches. In the future, the results of land valuation should be publicly displayed and reported. Appeal rights against the results of land valuation must be provided.

Figure 7: Planning as an overarching element of valuation and taxation



Access to data must be opened for clarity and transparency (see Figure 7). Assessment ratio should be defined in order to attract participation from various intervening bodies such as landowners, real estate companies, notaries, banks and ministries.

##### 5. Planning and land grabbing: Commercial pressures

»For men, land is the key to existence«. <sup>16</sup> Appropriation of concession land by an investor could even be called »land grabbing« for those cases where the rights of the poor that use these lands are not respected. But is there evidence for a new great land rush in the name of improvement and business investment (one might call it: speculative purposes)? The modern land rush is mainly caused by FDI in agriculture products as well as Foreign Real Estate Investment. Looking at FDI and FREI, capturing the land resources by business investment and betterment is observed. The programs of development cooperation agencies such as GIZ, the World Bank or UNDP are lacking knowledge about the potential of real estate development, access to land for poverty reduction and planning for the affected areas, albeit some steps have already been made to remedy this drawback, admittedly with mixed results (if not vague), as we all know.

Dealing with FDI and FREI under scrutiny, information gaps are everywhere. »Lots of reports, little transparency«, criticises the German Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). <sup>17</sup> FDI occurs as (private) land acquisition and (public) land leasing with durations of up to 99 years, mostly large countries situated in Sub-Saharan Africa and Southeast Asia. What many countries have in common could be described as an investment stigma or »black box«. Real estate markets in Africa still fail to unveil the necessary maturity as fair, reliable and accountable basis for foreign investments. But one size does not always fit all. Spatial planning systems, architectural design, legal framework, land policy guidelines, taxation and valuation may differ from country to country. A considerable number of investors are being attracted by yields from agriculture products such as cassava, biofuels or rubber rather than residential and commercial estates. Hence, Africa is anything else than a »lost continent«. The core question is: Who is re-writing the African narrative at the moment in terms of planning and investments beyond speculation to broaden the economic basis of the local people?

Further key destinations for land, minerals and agricultural commodities based investments are Cambodia, Laos, Myanmar and the Philippines within Southeast Asia. Afri-

can states such as Angola, Ghana, Ethiopia, Sudan, Tanzania and Mozambique – to name just a few – are recognised as emerging investment destinations in Sub-Saharan Africa. In Tanzania, biofuels are considered as the future prime cash crops. Guidelines for investments, specifically through land leasing, are being drafted by the Tanzanian Ministry of Energy and Minerals. To date (2013), the Tanzania Investment Centre leased out 640.000 hectares of fertile land to investors, with uncertain effects for the small-scale farmers in these areas. They could be affected by necessary property transactions and changing land classification from village land to state (general) land according to the Village Land Act from 1999 which is a legal »newcomer« in Africa. To sum up, the common characterisation of FREI and FDI is the question of »re-conceiving property rights in the new millennium«<sup>18</sup> and the establishment of an adapted comprehensive land policy framework.

**6. Concluding remarks: Utilisation of land, but avoiding ideological polarisation to overcome the pessimism of domestic and international investors through transparent and participatory »re-thought« land use planning**

»Talking about development in rural and urban areas should not be conceived as an antagonism«.<sup>19</sup> Job opportunities for urban and rural planners – especially if their knowledge

is enriched by legal and valuation capacities – are prosperous in developing countries.<sup>20</sup> Young planners, land managers, interns and academics could engage in additional or permanent training which is mainly available and urgently needed, particularly through Summer Schools, workshops<sup>21</sup> or adjusted distance education. Asian and African legislators have a unique opportunity to elucidate and improve social land policy and socially-oriented planning throughout their territories, for rural and urban areas. Donor-funded land related programs and components, where young planners should strongly participate in, should include:

- »Property rights can never escape intense debate«<sup>22</sup>: Different property and pro-poor planning mechanisms and tenure securities for land beyond the private property rights solution for the use of non-renewable natural resources and any immovable property;
- Effective and efficient state land management with non-transferable public property;
- Leasehold tenure, eventually combined with innovative land taxation models (redistribution of the ground rent for the benefit of the people as an add up), »flexible land tenure« and occupancy of squatters, as a pre-emption right, according to the UN-HABITAT guidelines (see Figure 6) and
- Indigenous, customary and other informal land use rights, eventually combined with leasehold rights or usufruct in order to achieve the balance with the formal legal system.



Figure 8: Development? Road project in Zhejiang Province, China. An elderly couple living in the house had refused to sign the agreement on demolition of the house due to insufficient compensation. Source: <http://esquire.ru/potd/22112012>

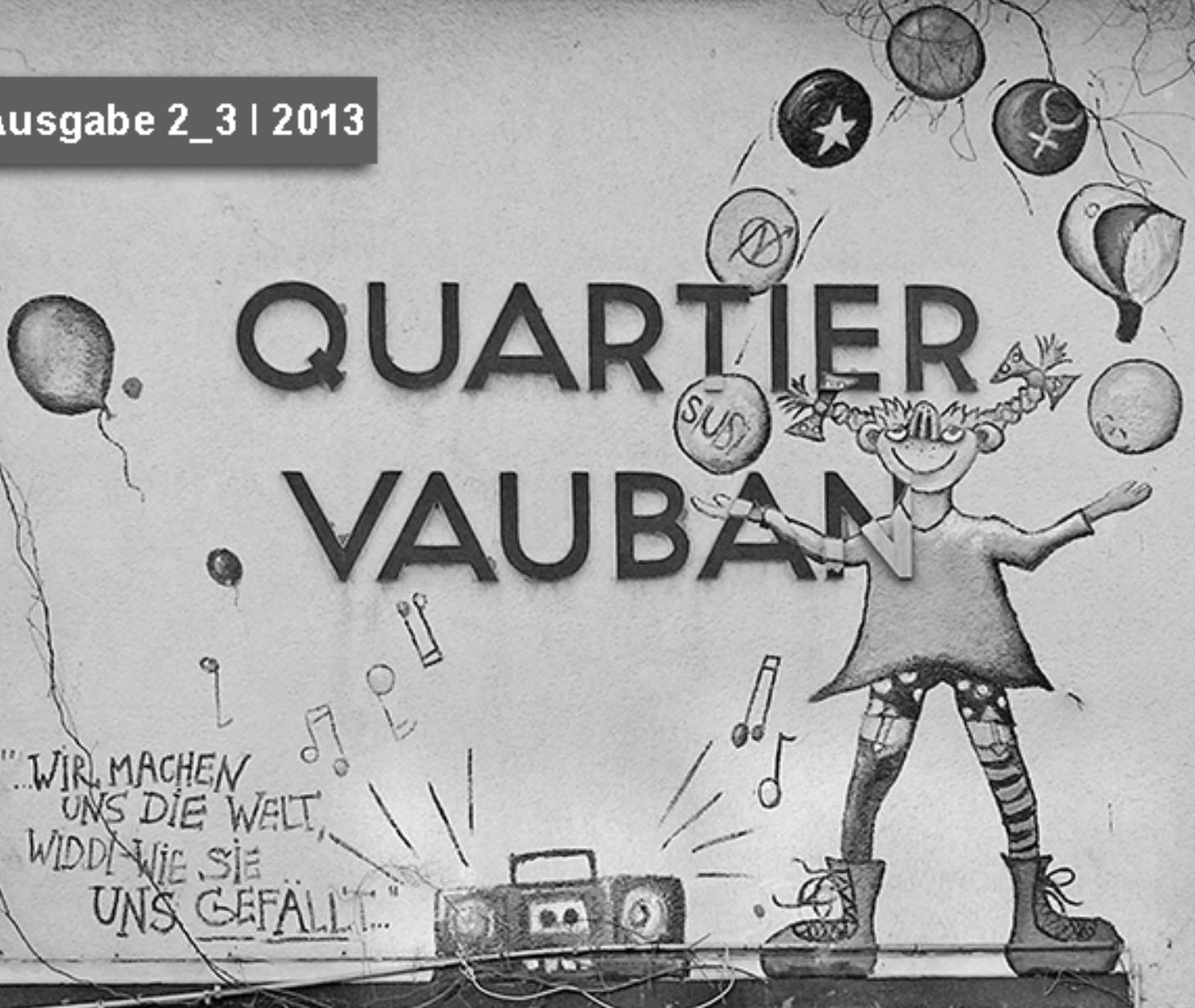
## Notes

- 1 See Ernst Reichenbach: Development: Rural good, urban bad? Contemplations on some development myths. Contribution to the "SPRING Colloquium", Technical University of Dortmund, 12 December 2008.
- 2 See Valmond Ghyoot: Africa. In: Karl-Werner Schulte (ed.): Real Estate Education Throughout The World: Past, Present And Future. Research issues in real estate, Volume 7. Kluwer/Boston, Dordrecht, London 2002, pp. 465-491.
- 3 See Patrick McAuslan: Bringing the Law Back In. Essays in Land, Law and Development. Ashgate/Aldershot 2003.
- 4 See the excellent, critical survey by André Hoekema: If Not Private Property, Then What? Legalising Extra-Legal Rural Land Tenure via a Third Road. In: Jan Michiel Otto and André Hoekema (eds.): Fair Land Governance. How to Legalise Land Rights for Rural Development. Leiden University Press 2012, pp. 135-179.
- 5 See Dirk Loehr: Capitalization by formalization? – Challenging the current paradigm of land reforms. In: Land Use Policy, doi:10.1016/j.landusepol.2012.01.001.
- 6 See Fabian Thiel: "Don't encroach my land" – Planning, property and civil society in a fragile Cambodia. In: Planung neu denken (Pnd), edition 1/2010 (<http://www.planung-neu-denken.de/content/view/154/41>).
- 7 See Felix N. Hammond and Yaw Adarkwah Antwi: Economic Analysis of Sub-Saharan Africa Real Estate Policies. Palgrave Macmillan/Houndmills 2010, p. 51.
- 8 Adopted and modified from Holger Magel: Equitable and Transparent Land Policy: Key for Successful and Participative Rural Development. Presentation at the Summer School of the Royal University of Agriculture, 27 September 2010, Phnom Penh.
- 9 See Steen Rothenberger: Foreign Real Estate Investment in Sub-Saharan Africa: A Behavioural Approach in Countervailing the Investment Stigma by Image Analysis and Exploration of the Tanzanian Real Estate Market. Immobilien Manager Verlag/Köln 2010.
- 10 See Benjamin Davy: The poor and the land. Poverty, property, and planning. In: Town Planning Review, 80(3), 2009, pp. 227-265.
- 11 See Henri A. L. Dekker: The Invisible Line. Land Reform, Land Tenure Security and Land Registration. International land management series. Ashgate/Aldershot 2003, p. 56.
- 12 See Christiaan Lemmen: The Social Tenure Domain Model. A Pro-Poor Land Tool. FIG-Publication No. 52, Copenhagen, March 2010, p. 9.
- 13 See Robert A. Simons, Rachel M. Malmgren and Garrick Small (eds.): Indigenous Peoples and Real Estate Valuation. Springer/New York 2008.
- 14 See Wilfred K. Anim-Odame, Tony Key and Simon Stevenson: Measures of Real Estate Values from Land Registration and Valuation Systems in Emerging Economies: The Case of Ghana. In: Journal of Real Estate Literature, Vol. 17, No. 1/2009, pp. 63-84.
- 15 See Henry George: Progress and Poverty. Robert Schalkenbach Foundation, 1879. Reprint New York 1940, p. 436.
- 16 See Henri A. L. Dekker: The Invisible Line. Land Reform, Land Tenure Security and Land Registration. International land management series. Ashgate/Aldershot 2003, p. 50.
- 17 See Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ): Investments in Land and the Phenomenon of Land Grabbing. Challenges for Development Policy. BMZ Strategy Paper 2/2012, Berlin 2012, p. 11 and 15.
- 18 See Ben Chigara (ed.): Re-conceiving Property Rights in the New Millennium – Towards a New Sustainable Land Relations Policy. Routledge/London and New York 2012.
- 19 See Dorothee Hutter: Editorial. In: akzente. The GIZ Magazine, edition September 2011, p. 3.
- 20 See Peter C. Bloch, Susana Lastarria-Cornhiel and David J. Stanfield: The Contribution of Foreign Assistance to the Development of Land Markets and the Strengthening of Property Rights: The Case of USAID. In: Robert W. Dixon-Gogh and Peter C. Bloch (eds.): The Role of the State and Individual in Sustainable Land Management. Ashgate/Aldershot 2006, pp. 114-143.
- 21 With fruitful examples of development planning processes in the Philippines see: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Facilitator's Guide to Participatory Land Use and Development Planning. Makati City, Philippines, 2011; see also Babette Wehrmann (ed.): Land Use Planning. Concept, Tools and Applications. Published by GIZ, Eschborn 2012.
- 22 See John C. Weaver: The Great Land Rush and the Making of the Modern World, 1650-1900. McGill-Queen's University Press/Montreal & Kingston, London, Ithaca 2003, p. 360.

Ausgabe 2\_3 | 2013

# QUARTIER VAUBAN

"...WIR MACHEN  
UNS DIE WELT,  
WIDDI WIE SIE  
UNS GEFÄLLT..."



**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



Ein Kommentar

## Volker Gerhardt: Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins

»Öffentlichkeit ist das Bewusstsein der Politik, und das beruht auf dem individuellen Bewusstsein, mit dem sich jeder auf seine Weise immer schon im öffentlichen Raum bewegt.« (S. 293)

Im Zuge der Diskussionen über Wege gelingender Partizipation, dem diese Ausgabe von pnd|online gewidmet ist, stehen nicht nur jene Methoden und Formen der Partizipation auf dem Prüfstand, die noch nicht ausreichend erprobt sind, sondern auch das Selbstverständnis einer umfassenden Partizipation überhaupt. Sie stelle, so ein häufig geäußelter Vorwurf, die eingeübte Praxis der Repräsentation oder die Legitimation durch Verfahren in Frage, die sich bislang als stabiles Fundament der Demokratie erwiesen habe. Das die Frage der Öffentlichkeit als grundlegendes philosophisches Problem behandelnde Buch des Berliner Philosophen Volker Gerhardt ist geeignet, die Legitimation von Partizipation prinzipiell ideengeschichtlich zu fundieren. Im Folgenden wird der Versuch gemacht, die wesentlichen Gedanken dieses Buchs zusammenzufassen und auf die aktuelle Auseinandersetzung um Partizipation zu beziehen.

Helmuth Plessner ist einer der Gewährsleute für Volker Gerhardt in seinem 2012 erschienen Buch »Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins.« Nach Plessners Auffassung könne Öffentlichkeit als die Sphäre gelten, in der der Mensch erst zum Menschen werde (S. 205). Auch an anderer Stelle bezieht sich Gerhardt maßgeblich auf Plessner, nämlich dort, wo es um den Begriff der Objektivität geht. Dort heißt es, dass »der Mensch [...] als *Individuum* aus sich heraustritt und sich selbst gleichsam von außen betrachten und bewerten kann. Damit hat er das Organisationszentrum seines bewussten Lebens wesentlich *außerhalb* seiner selbst. Er muss auf *Distanz zu sich selber* gehen, um im menschlichen Lebenskontext *er selbst* zu bleiben.« (S. 299) Was das heißt, wird mit Verweis auf Plessners »Die Stufen des Organischen und der Mensch« (1928) etwas weiter unten belegt: »So bewegt sich der Mensch in der ›Objektivität‹ einer Welt, an der er selbst beteiligt ist. Sein ›Umfeld‹ nimmt ›Weltcharakter‹ an.



Christian Holl

Seit Oktober 2004 freier Autor und Mitbegründer von *freio4* publizistik.

Lehraufträge an der TU Darmstadt, der Universität Stuttgart, der Universität Wuppertal und der Universität Kaiserslautern.

Seit 2007 Kurator und Mitglied im Ausstellungsausschuss der architektur-galerie am weißenhof.

Seit 2007 Redakteur des Internetmagazins von *www.german-architects.com*. Seit 2010 Geschäftsführer des BDA Hessen.

›Weltcharakter‹ bezeichnet die Einheit, die sich aus der prozeduralen Gemeinsamkeit der sich überlagernden Einzelperspektiven ergibt und damit als ein öffentlich konstituierter Raum aus ›Bedeutungen‹ begriffen werden kann.« (S. 300)

Mit diesen Zitaten können zumindest zwei der grundlegenden Thesen von Gerhardt umrissen werden: Zum einen, dass der Mensch als Individuum der Gemeinschaft bedarf, um sich als solches erfahren zu können, zum anderen, dass Objektivität eine gemeinsam gewonnene Perspektive einer Gemeinschaft ist. Diese Objektivität ist eine prinzipiell andere, als sie beispielsweise Thomas Nagel beschreibt: auch Nagel stellt Objektivität als Perspektive außerhalb der Wahrnehmung des Individuums dar, verlagert sie aber außerhalb jeglichen Zusammenhangs personengebundener Anschauung (NAGEL 1991). Es soll hier nicht darum gehen, diese unterschiedlichen Objektivitätsbegriffe zu diskutieren, doch ist für das Verständnis von Gerhardt maßgeblich, dass ein über Einzelperspektiven hinausgehendes und auf ihnen beruhendes Einverständnis mehr als Zufälligkeit oder geschichtlicher Sonderfall ist, sondern als Objektivität zum grundlegenden Wesen menschlicher Gemeinschaft gehört, auf das sie sich gründen muss, um seinen Individuen gerecht zu werden.

### Öffentlichkeit und Individualität

Um seine Thesen zu belegen, nimmt er eine, gemessen an vorherrschenden Deutungen, grundlegende Umwertung kausaler Zusammenhänge vor. Für Gerhardt ist Öffentlichkeit nicht ›der späte Sonderfall eines stets gefährdeten politischen Fortschritts [...], sondern es ist die bereits im Ursprung der bewussten Tätigkeit eines jeden Einzelnen sich öffnende Dimension.« (S. 14) Die Konsequenzen aus solcher Umdeutung sind radikal, denn das bedeutet, ›dass alles auf sachliche Verständigung ausgerichtete Bewusstsein eine *gemeinsame Welt* unterstellt, unter deren Bedingungen die Verständigung allererst möglich wird. [...] Jedes Einzelbewusstsein ist bereits Ausdruck einer Partizipation an einem Allgemeinen.« (S. 14 f.) Die Wahrnehmung des Menschen von sich selbst als einem Individuum gelingt erst durch eine Abgrenzung von solcher auf eine Allgemeinheit zielenden Kommunikation, und diese Abgrenzung wiederum ermöglicht über das Bedürfnis der Mitteilung hinaus einen Austausch von Sachverhalten, der über

das Bewusstsein von einem korrespondierendem Gegenüber und der Möglichkeit, von diesem Gegenüber unterschieden zu sein, die Suche nach der gemeinsamen Welt konstituiert. Subjektive Abweichungen sind daher nicht inkommensurabel, komplementär oder widersprüchlich zu, sondern spezifische Leistungen von Öffentlichkeit, da in ihr erst Subjektivität erfahren und gegen Gemeinsamkeiten abgegrenzt werden kann. Daher kommt Gerhardt zum Schluss: ›Öffentlichkeit ist der Resonanzraum für Bedeutungen überhaupt‹. Bedeutungen des Kulturellen, des Sozialen, des Ökonomischen, und eben auch des Politischen. Der Raum der Öffentlichkeit, in dem sich der Austausch über die das Gemeinsame ausmachende Welt vollzieht, ist ein gesellschaftlicher, »sobald eine größere Zahl von Menschen im gleichen Zeitraum voneinander wissen und ein aktives Interesse an der Bewältigung ihrer Lebensprobleme haben.« (S. 45)

Öffentlichkeit ist hier keine besondere Sphäre des politischen Diskurses, die lediglich unter historischen Ausnahmebedingungen entstand und stets fragil ist, sondern schon Teil des der Kommunikation in der Öffentlichkeit vorausgehenden Bewusstseins von anderen und einem spezifischen Interesse, das mit diesen geteilt wird. Daraus entsteht politische Öffentlichkeit: ›Steht dieser Raum [der gesellschaftliche Raum der Öffentlichkeit] unter der Erwartung eines koordinierten gemeinschaftlichen Handelns aller zur Gesellschaft gehörenden Individuen, wird eine *politische Öffentlichkeit* daraus.« (S. 46)

Gerhardt geht also davon aus, dass jede Äußerung als öffentliche gedacht ist (S. 50) und als solche intendiert, von allen geteilt werden zu können. Öffentlichkeit ist nicht etwas, was aus der Ansammlung von Individuen entsteht, sondern sie ist ein essentieller Teil menschlichen Bewusstseins, aus dem erst die Erfahrung von Individualität erwächst. Insofern ist es auch selbstverständlich, dass jede Politik auf Öffentlichkeit angewiesen ist, die Qualität von Öffentlichkeit sich aber nicht im Politischen erschöpft. Es ist geäußert worden, dass die Öffentlichkeit bei Gerhardt weniger als ein scharf konturierter Begriff sei, sondern er eher als eine Art von Passepartout fungiere, »flexibel genug, um eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte zu erfassen.« (PAWLIK 2013) Doch der Gewinn dieses offenen Begriffs ist der, dass er erlaubt, verschiedene geschichtliche Formen politischer Verständigung des Abendlandes

in einem »imponierenden philosophischen Entwurf« (EBD.) zu fassen.

Diesen Entwurf entwickelt Gerhardt mit großer und beeindruckender Übersicht, zahlreichen Belegen von den frühen demokratischen Formen politischer Organisation in Europa bis in das Heute hinein. Mit großem Wissen, aber auch mit einem großen Vertrauen, dass sich in dieser »politischen Form des Bewusstseins« Vernunft äußere.

Damit dies aber geschehen kann, gilt es, die in der Öffentlichkeit angelegte Verschiedenheit der Einzelnen als Individuen anzuerkennen. Eine außerdem wichtige Forderung für eine Individualität anerkennende Öffentlichkeit ist die, die in ihr sich daraus notwendigerweise ergebenden Gegensätze ebenfalls anzuerkennen, Gegensätze, die nur dann über Sachverhalte vermittelt werden können, »wenn sich alle, die über sachliche Kompetenz verfügen, am öffentlichen Diskurs beteiligen« (S. 47), und, so mag man hinzufügen, gewünscht ist, dass sie sich am öffentlichen Diskurs beteiligen. Dies wiederum werde am zuverlässigsten durch die Freiheit der Individuen gewährleistet. (S. 47)

### Öffentlichkeit, Geist und Vernunft

In Bezug auf aktuelle Partizipationsdiskurse muss es insofern eher verwundern, dass die Notwendigkeit eines öffentlichen, transparenten Diskurses unter Teilnahme potenziell aller in Frage gestellt werden kann. Dass gelingende Partizipation gemäß den Gedanken Gerhardts prinzipiell allen in der Öffentlichkeit möglich sein muss, heißt also, dass Partizipation von allen in Anspruch genommen werden kann, ohne dass dies eingelöst werden muss. Denn selbstverständlich weiß auch Gerhardt, dass die Teilnahme aller einer Absurdität gleichkäme, ähnlich jener von Borges idealer Karte, die mit der Wirklichkeit vollkommen zur Deckung kommt – was hier die durch Abstraktion ermöglichte Funktionalität der Karte gewährleistet, ist in der politischen Sphäre die der Repräsentation, die nur dann sinnvoll ist, wenn die Repräsentierenden nicht vollständig denen entsprechen, die repräsentiert werden (BORGES 1982).

An dieser Stelle wird deutlich, was es bedeutet, dass Gerhardt die Öffentlichkeit als die Sphäre ansieht, in der sich der Sinn des Politischen und Gesellschaftlichen vollzieht, dass sich in ihr Vernunft äußert und in ihr zum Tragen kommt. Dabei ist Gerhardt die politische Identifikation mit dem Ganzen

(also der Gemeinschaft aller) wesentlich, sie werde erreicht, wenn es eine »strukturelle Analogie zwischen Person und Institution« (S. 360) gebe: Wenn die repräsentierende Person sich mit dem Anliegen aller identifiziere, sich in die Rolle des anderen einfühlen könne und wisse, dass die Öffentlichkeit die Sphäre ist, in der die Äußerungen auf diesem prinzipiellen Einverständnis beruhe, dass jede Äußerung in ihr sich darauf beziehe, was sie für alle anderen bedeute und die Möglichkeit besitze, für andere bedeutend zu sein.

Dass diese Öffentlichkeit des Schutzes bedarf, weiß Gerhardt, darauf wurde bereits hingedeutet und darauf wird noch zurückzukommen sein. Wer seinen Glauben an einen prinzipiell alle einschließenden Charakter des Öffentlichen, in der sich auch Repräsentierende so verhalten können, dass sie in Übereinstimmung mit allen anderen handeln, nicht teilt, wird mit diesem Buch wenig anzufangen wissen. Gerhardt gibt hier seine Antwort darauf, was Repräsentation legitimiert. Das gilt vor allem für die im letzten Kapitel »Offener Geist und öffentliche Vernunft« entfalteten Gedanken. Was über Öffentlichkeit sich entwickelt, und »überindividuellen Charakter« annehme, heißt es da, sei »als eine Wesenheit gedacht, die dem Bewusstsein des einzelnen Menschen überlegen ist«. (S. 491) Geist ist hier für Gerhardt eine Chiffre dafür, dass sich in der Öffentlichkeit mehr vollzieht, als in der Überlagerung, in der Addition von Einzelperspektiven, erfasst werden kann: dass in der Öffentlichkeit sich etwas entwickelt, das Gerhardt als »die Manifestationen des Bewusstseins als vom Menschen hervorgebracht und dennoch von ihm als unabhängig begriffen« versteht. (S. 441) Dieser »Geist« ist für Gerhardt eng mit dem der Vernunft verknüpft: »So kann der Geist sowohl als *institutionelle Form des Bewusstseins* wie auch als *Werk*, die Vernunft hingegen als dessen *instrumentelle Form* begriffen werden, die immer gegenwärtig sein muss, wenn es gilt, eine institutionelle Leistung des Bewusstseins in kritisch begründendem Nachvollzug verständlich zu machen.« (S. 446) Die strukturelle Ähnlichkeit zwischen Institution und Person, die schon im Verhältnis von Partizipation und Repräsentation eine Rolle gespielt hat, wird hier auch zwischen Geist und Individuum proklamiert. Gerhardt meint entsprechend, »dass der Geist das Optimum menschlicher Einsicht ist, die den Menschen als keiner Rechtfertigung bedürftige *Institution* gegenübertritt, der er als *Person* so nahe wie möglich zu kommen sucht. Die Parallele

von Person und Institution, die das Modell sowohl für die Analogie zwischen *polites* und *polis*, zwischen Bürger und Staat, wie auch für die Korrelation von Mensch und Öffentlichkeit ist, tritt uns hier in ihrer reinsten Form entgegen.« (S. 492).

### Öffentlichkeit impliziert die Forderung nach Öffentlichkeit

Was bis hierher eine zwangsläufig in Demokratie mündende Entwicklung scheint, die sich gleichsam von selbst unter der Einsicht einer Gleichheit aller und damit einer notwendigen Gleichbehandlung aller durchsetzen muss, weil das Wesen von Öffentlichkeit auf dieser Einsicht basiert, wird im das Buch beendenden Beschluss in konkrete politische Forderungen überführt, die erst den Schutzraum gewährleisten, in der sich das Potenzial von Öffentlichkeit entfalten kann. Solche Gewährleistung ist zwar unbedingt geboten, doch keinesfalls sichergestellt.

Öffentlichkeit herzustellen, wird hier zur Forderung erhoben: Erst damit kann sie in den Dienst von Frieden und Gerechtigkeit gestellt werden. Die Konsequenz von Gerhardts Argumentation ist nicht, dass Öffentlichkeit nicht gefährdet sei, sondern dass die Konsequenzen weitreichend sind, wenn sie nicht respektiert wird: »Wenn keine Vorkehrungen gegen Meinungsmonopole getroffen werden, wenn Kritik untersagt, missachtet oder ausgeschaltet wird, wenn Minderheiten kein Gehör finden und es keine Förderung des freien Urteils einzelner gibt, dann führt eine machtbesetzte Öffentlichkeit zum Verlust der Vielfalt und zum Verfall individueller Wirksamkeit. Doch man darf die Manipulation der Öffentlichkeit nicht mit ihr selbst verwechseln. Dass man sie missbrauchen kann, bestätigt nur, wie realitätssüchtig sie ist.« (S. 537)

Dass also auch jede Form von Partizipation ein Mittel sein kann, die Realitätssüchtigkeit der Öffentlichkeit zu befriedigen, liegt auf der Hand, ebenso, sie in Formen einzulösen, die sich an dem orientieren, was Öffentlichkeit leisten kann, wessen sie bedarf, um diese Leistung zu erfüllen. Dies ist nun nicht nur eine Forderung nach Teilhabe auch und gerade durch Partizipation, sondern auch eine, nach Formen zu suchen, die diese Teilhabe als öffentliche Handlung in die Entwicklung des politischen Bewusstseins einbinden kann: Jede Äußerung so zu verstehen, dass sie die Teilhabe aller an einer gemeinsamen Welt voraussetzen kann, sie so in den Diskurs einzubinden, dass sie Abwägung gestattet, Minderheiten schützt und Sachverstand zur Geltung bringen lässt. Öffentlichkeit ist darin ein Mittel, ihrem Missbrauch auch durch manipulierte oder scheinbare Partizipation entgegenzuwirken. Denn »gleichwohl gilt, dass überall dort, wo ein Missbrauch zu befürchten ist, die Herstellung von Öffentlichkeit zu den ersten Bedingungen ihrer erfolgreichen Abwehr gehört.« (S. 541)

Gerhardt liefert also Rechtfertigung genug, sich dem Thema der Partizipation mit allem zu Gebote stehendem Sachverstand, mit allen Skrupeln wie mit aller Offenheit zu stellen. Sie ist, wenn auch noch nicht in der Weise und in dem Umfang, wie sie derzeit gefordert wird, erprobt, doch nach der Lektüre von Gerhardts Buch muss man sie als konsequente Fortsetzung der Entwicklung einer allgemeinen wie politischen Öffentlichkeit verstehen, die dem Menschen dabei hilft, sich als Mensch selbst begreifen und erleben zu können: »In der ursprünglichen Leistung der Selbstbestimmung begreift sich ein Individuum selbst als *Mittel* um sich mit seiner Hilfe zu einem eigenen *Zweck* zu bestimmen.« (S. 523)

### Literatur

#### Volker Gerhardt: Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins

Verlag C. H. Beck, München 2012.  
584 Seiten, 39,95 Euro.

Alle Zitate mit Seitenangabe beziehen sich auf diese Ausgabe. Hervorhebungen und Kursivsetzungen in den Zitaten sind aus dem Originaltext übernommen.

NAGEL, Thomas (1991): Die Grenzen der Objektivität. Philosophische Vorlesungen. Stuttgart

PAWLIK, Michael (2013): Wer mehr will, wird weniger erreichen. FAZ vom 22. Januar 2013

BORGES, Jorge Luis (1982): Von der Strenge der Wissenschaft. In: Jorge Luis Borges: Borges und ich. In: Gesammelte Werke. Band 6, Carl Hanser Verlag, München

## Rezension

### Soziale Mischung in der Stadt

Soziale Mischung in der Stadt – ein *umfangreiches und gewichtiges Buch*, diesen einleitenden Herausgeberworten seitens der Wüstenrot Stiftung kann man sich als Rezensentin nur anschließen. Auf 440 inhaltsreichen, sorgfältig bebilderten und illustrierten Seiten, in einem Format, das spontan die Assoziation an einen Folianten, Atlas oder Bildband, weckt, haben Tilman Harlander und Gerd Kuhn im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojektes – von der Wüstenrot Stiftung gefördert – gemeinsam mit einem interdisziplinären Autorenteam über 50 Beiträge zu einer umfassenden und vielschichtigen Publikation zusammengetragen.

Die Themen *Mischung und Segregation* werden in diesem Band zwischen theoretischer Reflexion und Fallstudien aus der Praxis behandelt – der Untertitel deutet an, wo die inhaltlichen Schwerpunkte der Untersuchung liegen:

■ *Case Studies* zeigen in einer globalen Betrachtung die Polarisierung der Stadtgesellschaften in 14 Ländern – die Fallstudien aus Deutschland werden noch einmal gesondert betrachtet. Vor allem die Perspektive auf die außereuropäischen Länder, die räumliche Ausprägung der gesellschaftlichen Polarisierung zwischen Gated Communities und Slums in einer zum Teil drastischen Dimension zeigt, ermöglicht eine relativierende Einordnung sozialräumlicher Spaltungstendenzen in europäischen Städten und kann den Blick schärfen für die positiven Effekte

sozialstaatlicher Prinzipien und »regulierter« Märkte.

■ *Wohnungspolitik in Europa*, ohne dass ein eigenständiges Kapitel so überschrieben wäre, zieht sich als Querschnittsthema durch die zahlreichen Beiträge – wohl dem engen inhaltlichen Zusammenhang von sozialer Mischung und residentieller Segregation geschuldet als auch durch die umfangreichen Arbeiten und fundierten Kenntnisse der Herausgeber in diesem Handlungsfeld geprägt. Die Ausrichtung der EU-Politik auf sozialen Ausgleich und soziale Kohäsion schlägt sich in den einzelnen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und politischer Traditionen, Programme und Instrumente vor allem auch in einem länderspezifischen Umgang mit dem Wohnungs-



Tilman Harlander, Gerd Kuhn,  
Wüstenrot Stiftung (Hg.)  
(2012): Soziale Mischung  
in der Stadt. Case Studies –  
Wohnungspolitik in Europa –  
historische Analyse. Kraemer  
Verlag, Stuttgart. 440 Seiten.  
ISBN 978-3-7828-1539-0. 29,50  
Euro (D)

Eine Rezension von  
**Gisela Schmitt**,  
Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin am Lehrstuhl  
für Planungstheorie und  
Stadtentwicklung der RWTH  
Aachen.

markt und der Wohnungsversorgung nieder. Die aktuellen – häufig national geführten – Debatten um Stadtentwicklung und Wohnen können von den differenzierten Länder-Betrachtungen in diesem Band nur profitieren.

■ *Historische Analysen* sozialräumlicher Mischung und Segregation vom Mittelalter bis heute entlang der gesellschaftlichen und städtischen Transformationen bilden, unterteilt in die wichtigen Epochen (deutscher) Stadtgeschichte, den ersten großen Themenblock zum Einstieg. Der Umgang mit räumlicher Abgrenzung und gesellschaftlicher Ausgrenzung, die Herausbildung der unterschiedlichen Muster räumlicher Disparitäten, der Bedeutungswandel von Integration und Mischung, sowie die Entwicklung des sozial- und wohnungspolitischen sowie später auch stadtplanerischen Instrumentariums zeigt, dass die Ausrichtung und Gewichtung der »Mischungspolitiken« stets von herrschenden gesellschaftspolitischen Zielsetzungen in den unterschiedlichen Phasen der Stadtentwicklung bestimmt waren.

Die einführenden und resümierenden Beiträge, überwiegend von Tilman Harlander und Gerd Kuhn verfasst, können dem Leser als Navigationshilfe, durch das gesamte Werk und die einzelnen Kapitel dienen. Zwischen Theorie und Praxis werden hier einerseits die vielschichtigen oft widersprüchlichen – die Differenzen zwischen »Mischungsbefürwortern« und »Mischungsgegnern« einschließenden – wissenschaftlichen Diskurse zu Mischung, freiwilliger und unfreiwilliger Segregation, Exklusion und Integration mit der notwendigen begrifflichen und inhaltlichen Präzisierung abgebildet und andererseits die städtebaulichen und wohnungspolitischen Mischungspolitiken, die Strategien und Instrumenten, mit denen der soziale Zusammenhalt in der Stadt erhalten und gefördert werden kann, behandelt.

Welche Ziele verfolgt eine aktive Mischungspolitik in unterschiedlicher Körnigkeit vom einzelnen Haus über die Siedlung, den Block, das Quartier oder die Gesamtstadt – welches Mischungsideal oder welche Vision von gutem Zusammenleben verbirgt sich hinter den jeweiligen lokalen Handlungsansätzen und

Politikzielen – und wie sind diese durchsetzbar? Die Fallstudien und Interviews liefern hier keine einfachen, allgemeingültigen Lösungen, zeigen jedoch anschaulich, wie es in der Praxis auch jenseits ideologiebehafteter Diskussion gelingen kann, in vielen kleinen Schritten sozialorientierte Handlungsziele in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik umzusetzen. Die Konturen aktiver Mischungspolitiken – Ziele, Programme, Maßnahmen und Instrumente – werden durch die Interviews mit Vertretern von Kommunen und Wohnungsgesellschaften illustriert.

Ein großer Verdienst des Forschungsprojektes liegt in dem interdisziplinären Ansatz der den (sozialwissenschaftlichen) Theorien die Erfahrungen aus der Praxis gegenüberstellt. »Mischung«, so dann auch der abschließende Befund, sei das erstrangige Politikziel, dem sich in Deutschland die Kommunen und Wohnungswirtschaft nach wie vor verpflichtet fühlen.

Der systematische Aufbau ermöglicht auch einen thematischen Quereinstieg in das so breit angelegte Buch. Wer jedoch auf der Suche nach schnellen Antworten und griffigen Befunden oder gar Patentrezepten für eine »gesunde«, »bessere«, »richtige« oder ausgewogene, soziale Mischung ist, wird hier nicht fündig – das Thema der »Mischungsideale und Mischungspolitiken« ist komplex, und dieser Band ist trotz der umfassenden Behandlung des Themengebietes kein »Handbuch der sozialen Mischung«, handhabbar für schnelle Begriffsklärungen und Einordnungen.

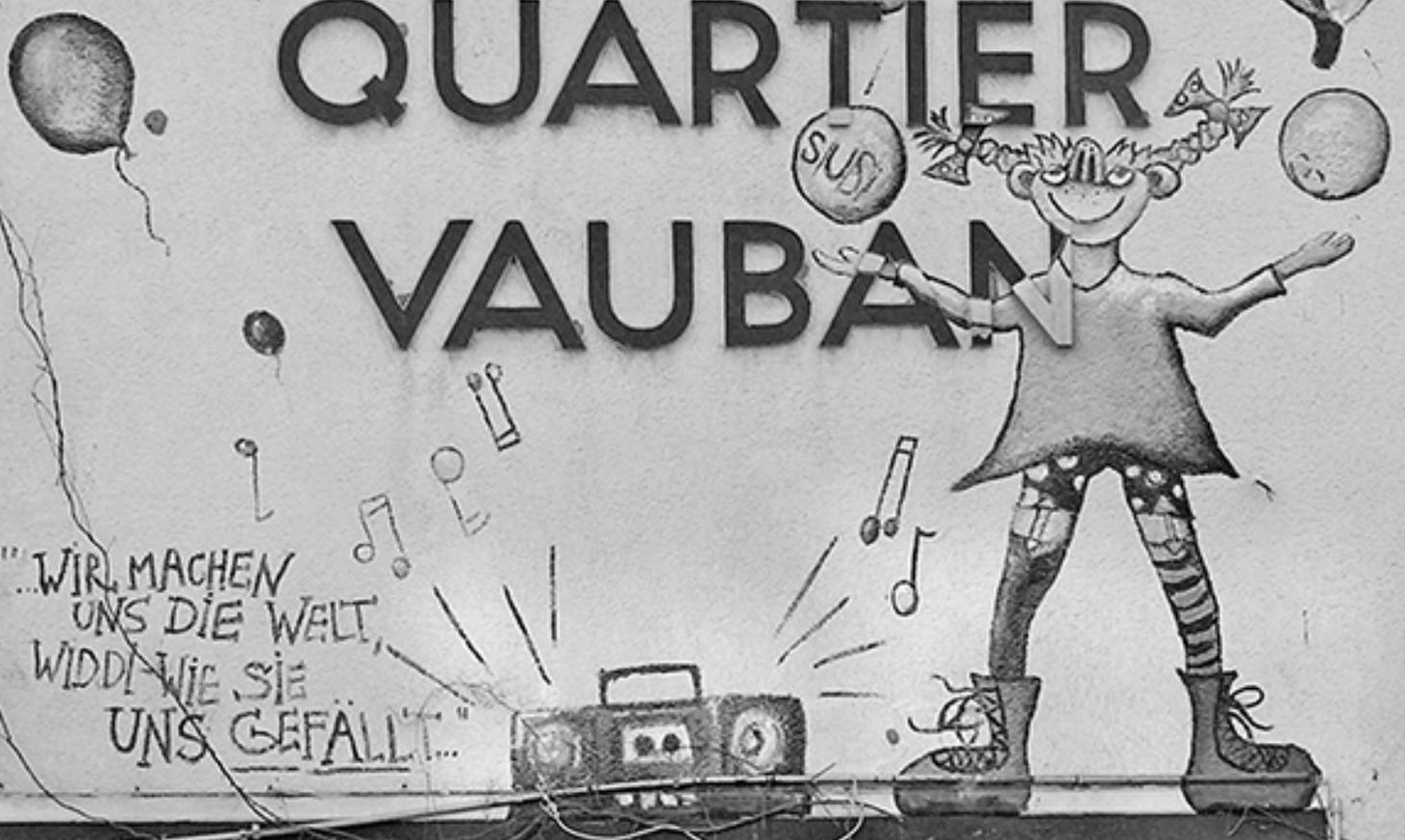
Die differenzierte Sicht auf Geschichte, Programmatik und Realität von *Mischung und Segregation* in diesem Forschungsprojekt kann auch zur Versachlichung der gegenwärtigen Debatten um stadtentwicklungspolitische Themen wie Gentrifizierung, bezahlbaren Wohnraum in den Großstädten, Integration sowie Abwanderung und Leerstand beitragen. Bleibt nur, dem gewichtigen, trotz der hochwertigen Aufmachung erstaunlich preiswerten, Buch eine weite Verbreitung zu wünschen.



Ausgabe 2\_3 | 2013

# QUARTIER VAUBAN

"...WIR MACHEN  
UNS DIE WELT,  
WIDDI WIE SIE  
UNS GEFÄLLT..."



**pnd | online**  
www.planung-neu-denken.de