

Ausgabe II|2015



pnd | online
www.planung-neu-denken.de



Inhaltsverzeichnis

Editorial II|2015

Themenschwerpunkt: Von der Einfachheit zur Vielfalt

Klaus Selle & Kunibert Wachten: Alte Einfachheit, neue Vielfalt? – Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis der Stadtentwicklung (Audioaufnahme + Folien)

Jeannette Behringer: Wahrnehmung von Partizipation. Akteurspezifische Perspektiven auf ein vermeintlich eindeutiges Phänomen (Audioaufnahme + Folien)

Sarah Ginski, Fee Thissen, Juliane von Hagen, Lucyna Zalas: Kommunikative Prozessgestaltung in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Berichte aus vier Arbeitsforen

Kerstin Arbter: »Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl« Wie können Beteiligungsprozesse auf diesem Weg beitragen?

Gunnar Folke Schuppert: Governance by Communication. Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit.

Uwe Altröck: Governance und Kommunikation – Einige Anmerkungen

Sarah Ginski, Klaus Selle, Carolin Vorwerk: Zwischen und mit vielen Akteuren Stadtentwicklung gestalten – Erfahrungen und Erwartungen. Eine Auswertung der Vorab-Umfrage zur PT-Tagung 2015

Friederike Fugmann: Die Umgestaltung öffentlich nutzbarer Räume als multilateraler Kommunikationsprozess

Reinhard Wulforst: Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturvorhaben. Ein Werkstattbericht

Umschau

Klaus Selle: Schöpfer, Feuerwehrleute und kommunikative Spezialisten für's Allgemein: Die Selbstwahrnehmung der Planungs-Profession im Wandel der Zeit

Ulrich Berding & Florian Kluge: Die Geschichte vom Raum auf Zeit

Anne Volkmann, Nina Beuermann, Lisa Gurda, Caroline Hanses, Julian Scheer: Lebenschancen in schrumpfenden Städten. Die Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses auf Jugendliche in Altena

Meike Levin-Keitel: Flusslandschaften in der Stadt. Einblicke in die empirische Erforschung von lokalen Planungskulturen

Lesetipps

Verbietet das Bauen! – Ein Lesetipp von Lucyna Zalas



Editorial II|2015



Themenschwerpunkt: Von der Einfachheit zur Vielfalt

Die diesjährige Tagung des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung am 5. November war der Frage gewidmet, wie öffentliche Akteure in und mit der für Stadtentwicklungsprozesse kennzeichnenden Akteurs-Vielfalt handlungsfähig werden. Und: Was daraus für die Kommunikation im Alltag der Stadtplanung und -entwicklung folgt.

Foto: Lehrstuhl für
Planungstheorie und
Stadtentwicklung

Mit dieser Ausgabe von pnd|online dokumentieren wir erste Beiträge und Diskussionslinien der Tagung und ergänzen sie um zwei weitere Texte zum Thema. Ausführlicher werden wir uns der »multilateralen Kommunikation« dann mit einer eigenen Schwerpunktausgabe im folgenden Jahr widmen.

Die ersten beiden Beiträge im Themenschwerpunkt sind »cross-medial«. Die Möglichkeiten eines Internet-Magazins nutzend werden hier textliche Zusammenfassungen mit Audioaufnahmen und Präsentations-Folien kombiniert:

■ **Klaus Selle & Kunibert Wachten** lassen fünf Jahrzehnte Theorie- und Praxisentwicklung Revue passieren und fragen, warum und wie Kommunikation Eingang in das Repertoire planerischen Denkens und Handelns fand.

■ **Jeanette Behringer** thematisiert die »Wahrnehmung von Partizipation« aus der Sicht unterschiedlicher Akteursgruppen und macht dabei auf deutliche Unterschiede aufmerksam.

Am Nachmittag des Tagungstages wurde die kommunikative Prozessgestaltung in vier unterschiedlichen Handlungsfeldern diskutiert. **Sarah Ginski, Fee Thissen, Juliane von Hagen und Lucyna Zalas** halten in einem »Bericht aus vier Arbeitsforen« einige Eindrücke aus diesen Erörterungen schlaglichtartig fest.

Weitere Mitwirkende an der Tagung stellen uns dankenswerterweise Ihre Vorträge und Überlegungen in schriftlicher Form zur Verfügung:

■ **Kerstin Arbter** setzt sich mit der Frage auseinander, welchen Beitrag Öffentlichkeits-

beteiligung bei der Bewältigung des Weges »Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl« leisten kann. Dabei stellt sie die Methode »BürgerInnenrat«, die insbesondere in Österreich inzwischen vielfach erprobt wurde, genauer vor.

■ **Gunnar Folke Schuppert** erläutert in seinem Beitrag »Governance by Communication. Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit.« in sieben Thesen die Bedeutung von Kommunikation in Planungsprozessen aus der Governance-Perspektive.

■ Daran anknüpfend reflektiert **Uwe Altröck** in seinem Kommentar den Zusammenhang von »Governance und Kommunikation« – in Theorie und Praxis.

■ Im Vorfeld der PT-Tagung wurde eine schriftliche Befragung zum Thema »Zwischen und mit vielen Akteuren Stadtentwicklung gestalten« durchgeführt. **Sarah Ginski, Klaus Selle und Carolin Vorwerk** stellen hier einige zentrale Ergebnisse vor.

Neben den unmittelbar aus dem Tagungszusammenhang stammenden Beiträgen enthält diese Ausgabe außerdem zwei Beiträge, die unmittelbar an das Tagungsthema der »vielfältigen Kommunikation« anknüpfen.

■ **Friederike Fugmann** hat sich in drei Fallbeispielen mit der Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren auseinandergesetzt, die an der Umgestaltung öffentlicher Räume beteiligt sind. In Ihrem Beitrag stellt sie zentrale Ergebnisse der Untersuchung dar und weist auf Erfolgsvoraussetzungen multilateraler Kommunikation hin.

■ **Reinhard Wulfhorst** beschreibt »Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturvorhaben« anhand des Beteiligungsverfahrens zur Ortsumgehung in Waren. Bemerkenswert an diesen Fall ist, dass hier auch die »Ob«-Frage öffentlich diskutiert wurde, was bei großen Infrastrukturprojekten eher ungewöhnlich ist.

Umschau

Den Themenschwerpunkt ergänzend werden in der »Umschau« dieser Ausgabe weitere Themen der Stadtentwicklung in den Blick genommen:

■ So beschreibt **Klaus Selle** die »Selbstwahrnehmung der Planungs-Profession im Wandel der Zeiten« und berichtet, wie aus »Schöpfern« »Feuerwehrlaute« und »kommunikative Spezialisten für's Allgemeine« wurden.

■ Ein besonderes Rollenprofil von Planern wird auch in dem Beitrag »Die Geschichte vom Raum auf Zeit« von **Ulrich Berding & Florian Kluge** deutlich. Sie berichten von einem Symposium, das sich mit temporären Interventionen in öffentlichen Räumen auseinandersetzte.

Zwei Texte dieser Ausgabe sind ausdrücklich wissenschaftlich fundiert und wurden in einem offenen Review-Verfahren begutachtet.

■ **Anne Volkmann, Nina Beuermann, Lisa Gudra, Caroline Hanses und Julian Scheer** haben die »Lebenschancen in schrumpfenden Städten« insbesondere für Jugendliche untersucht. Sie stellen am Beispiel der Stadt Altena die Auswirkungen der Schrumpfung auf individuelle Lebenschancen und Kompensationsstrategien von Jugendlichen im Hinblick auf die Bildung, den Arbeitsmarkt, die Freizeit, die politische Teilhabe und Mobilität dar.

■ Einen Einblick in die empirische Erforschung von Planungskulturen gibt **Meike Levin-Keitel**. Sie geht der Frage nach, inwiefern sich die planerischen Selbstverständnisse und jeweiligen lokalen Planungskulturen der bayerischen Städte Nürnberg und Regensburg auf die Gestaltung von innerstädtischen Flusslandschaften auswirken.

Lesetipp

Am Ende dieser Ausgabe gibt es noch einen Lesehinweis auf eine Streitschrift, in der dafür plädiert wird das Bauen zu verbieten.

Die pnd|online-Redaktion wünscht viel Vergnügen beim Lesen, eine schöne Weihnachtszeit und einen guten Start ins neue Jahr!

Sarah Ginski & Klaus Selle



Themenschwerpunkt: Von der Einfachheit zur Vielfalt

pnd | online
www.planung-neu-denken.de



Alte Einfalt, neue Vielfalt? – Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung

Als »die Planung« über sich selbst nachzudenken begann, sah man sich allein auf weiter Flur – allein konfrontiert mit den Gestaltungsaufgaben, die sich in den vehement wachsenden Städten stellten. Kommunikation schien da bestenfalls als innerer Monolog oder als Gespräch mit den Fachkollegen vonnöten. Seither hat sich viel verändert. Kommunikation ist den einen zum Zauberwort und den anderen zur lästigen Pflicht geworden.

Diese Entwicklung zeichnen wir nach:

- einerseits als Wandel der professionellen Selbst- und Rollenbilder und ihrer Bezüge zu Planungstheorien und Modellen und
- andererseits als Veränderung der Praxis – aus der Sicht eines freien Planungsbüros.

Da wird das widersprüchliche Verhältnis zwischen Marktakteuren und kommunaler Planung kurz beleuchtet und natürlich kommt auch die nicht minder komplizierte Beziehung zu den lokalen Öffentlichkeiten zur Sprache. Vor allem aber wird die Frage aufgeworfen, welche kommunikativen Anforderungen sich aus einem Planungsverständnis, das auf Umsetzung zielt, ergeben. Denn es sind ja die Herausforderungen einer kooperativ zu gestaltenden Stadtentwicklung, die den Wandel vom Monolog zur multilateralen Kommunikation vorangetrieben haben.

Dort, wo wir heute stehen – im Gemenge der vielen Akteure – ist nicht alles besser oder auch nur gut: Der Hang und Zwang zu Argumentation und Verständigung in oft turbulenten Kommunikationsprozessen bedeutet für alle Beteiligten Herausforderungen, auf die abschließend – wiederum im 360°-Rundumblick – hingewiesen wird.

Auf den nachfolgenden Seiten finden Sie die Präsentation zum Beitrag von Klaus Selle und Kunibert Wachten im Rahmen der PT-Tagung am 05. November 2015 in Aachen. Der Vortrag selbst, der nur von Klaus Selle gehalten wurde, da Kunibert Wachten krankheitsbedingt nicht mitwirken konnte, ist als Audiodatei unter folgendem Link nachzuhören: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/3_selle_allein_wachten.MP3.



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

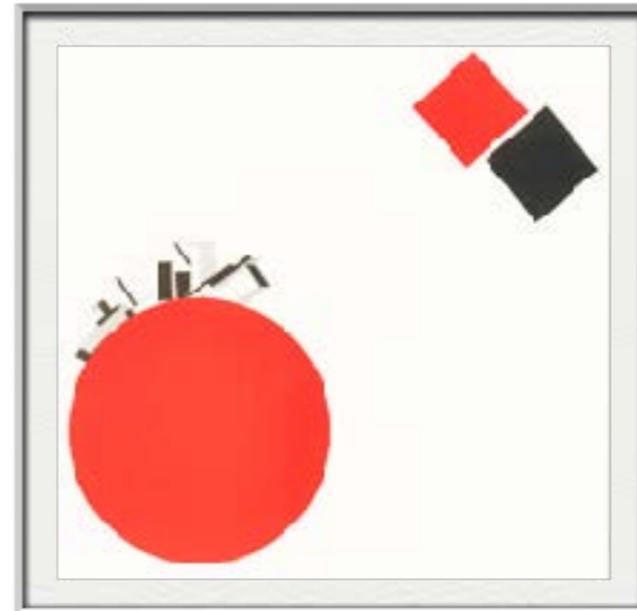


Prof. Kunibert Wachten ist
Inhaber der Lehrstuhls für
Städtebau und Landesplanung
an der RWTH Aachen.

Klaus Selle & Kunibert Wachten

Alte Einfalt, neue Vielfalt?

Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung



Alte Einfalt, neue Vielfalt?



Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung

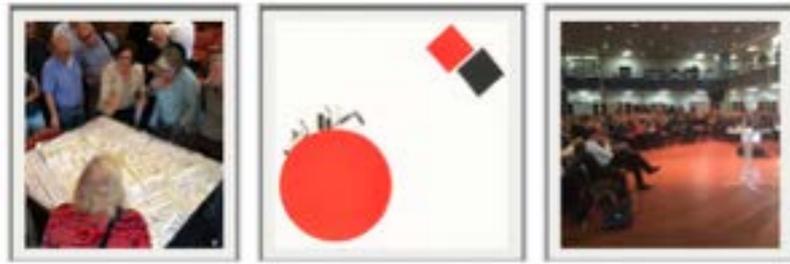
Inhalt

Planungs- und Rollenverständnis im Wandel
Eine Kindergeschichte, sehr frei nach El Lissitzky

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt
Erfahrungen aus/in der Planungspraxis

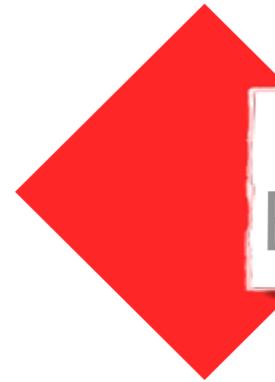
Leichter gesagt als getan: Schlaglichter auf die
Mühen der Ebenen

Alte Einfalt, neue Vielfalt?

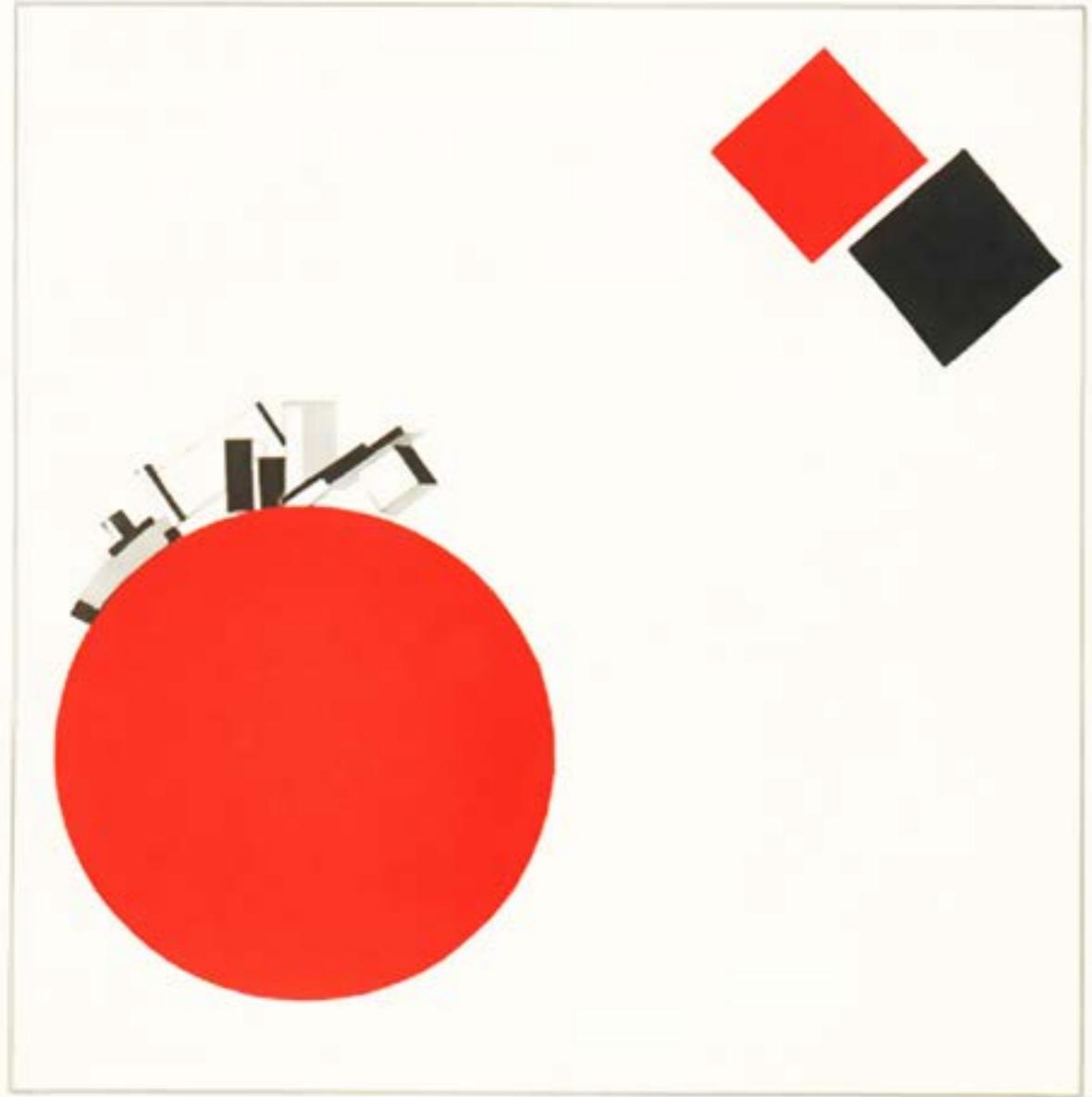


Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung

Inhalt



Planungs- und Rollenverständnis im Wandel
Eine Kindergeschichte, sehr frei nach El Lissitzky



ЛЕТЯТ
на 3 этаже
издалена
И



ЛЕТЯТ

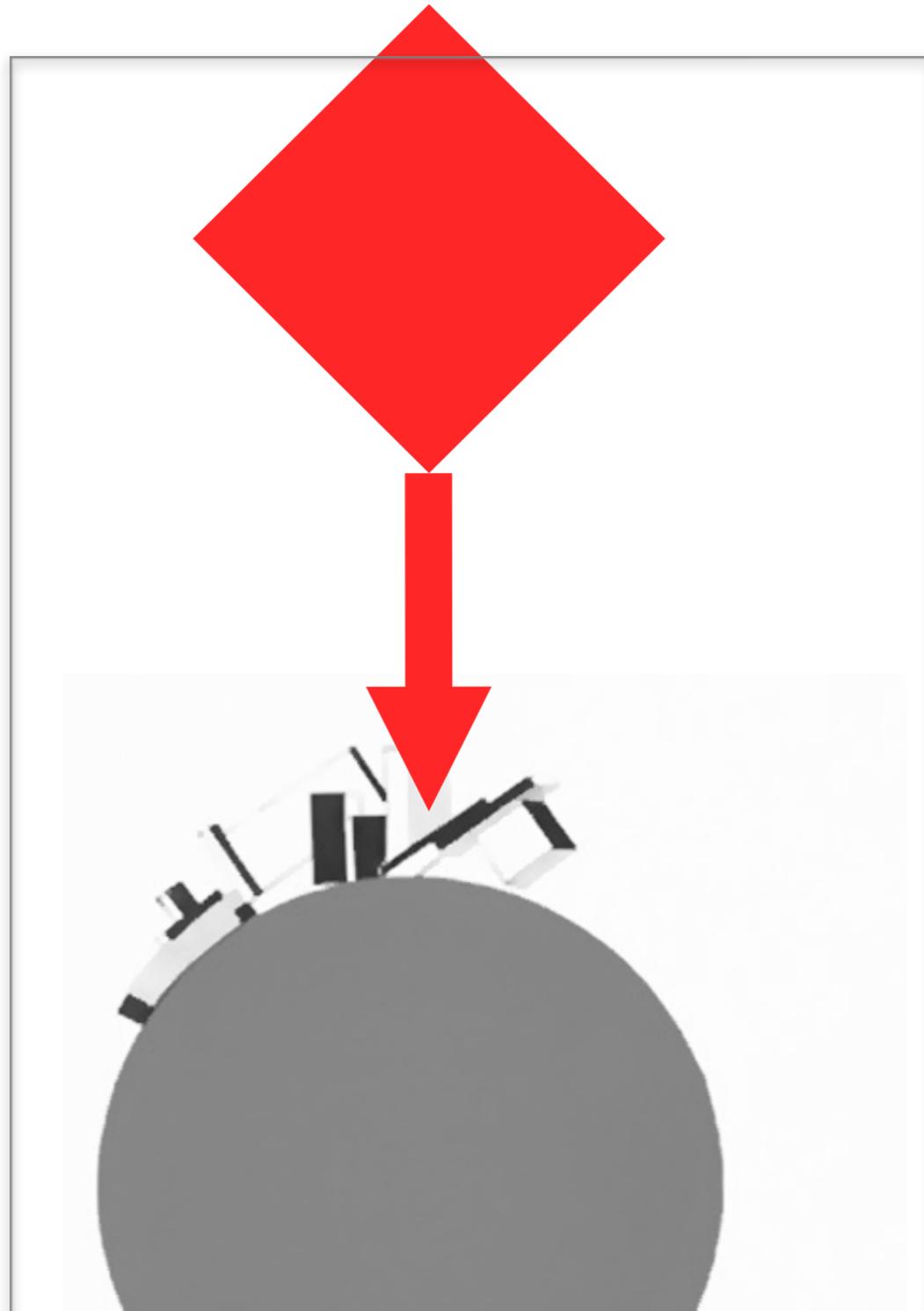


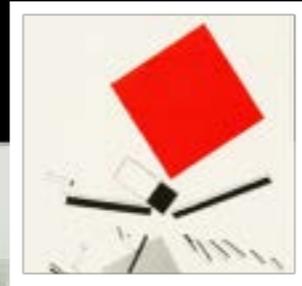
УАР
РАССКАЗЫВАЮТ

El Lissitzky

Alte Einfalt

Es war einmal »die Planung« und die Stadt
war ihr Werk





Alte Einfalt, Phase 1

Es waren einmal die Planer und die Stadt
war ihr Werk



»Stadt und Landschaft sind ... des Städtebauers
Werk« (Cornelius Gurlitt, Handbuch des Städtebaus, 1920)

Alte Einfalt, Phase 1

Es waren einmal die Planer und die Stadt
war ihr Werk



»Allein der Architekt ist berufen, die ›große Symphonie‹ aller Kräfte zu orchestrieren, aus welcher Stadt entsteht«. (Louis I. Kahn, zitiert nach: Angelus Eisinger (2005): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Basel, Berlin [Birkhäuser])

Alte Einfalt

Später traten an die Stelle der Dirigenten und Stadtschöpfer Zahlenberge, Lochkarten und Zielbäume ...



»Die Entwicklungsplanung ist das ... Instrument zur Globalsteuerung der Umwelt« (Frido Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung; Deutsches Verwaltungsblatt 3/70 S. 13 ff.)

Alte Einfalt

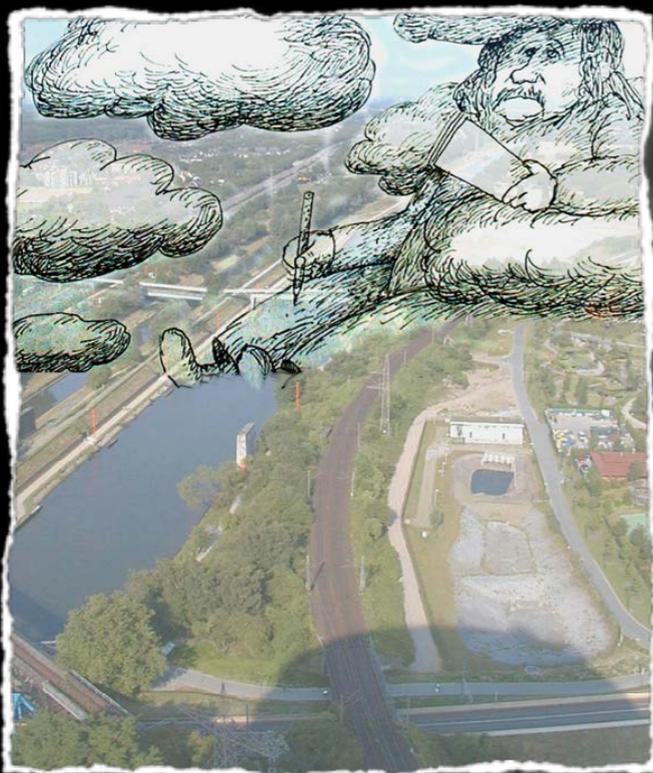
Später traten an die Stelle der Dirigenten und Stadtschöpfer Zahlenberge, Lochkarten und Zielbäume ...



- Im »rationalistischen Planungsmodell«
- waren Politik + fachliche Planung strikt getrennt
 - galt Zukunft als prognostizierbar (und also planbar)
 - ging man davon aus, dass alle Fachplanung widerspruchsfrei in ein Planwerk integrierbar sind.

Alte Einfalt

Ob »Stadtschöpfer«, »Dirigent« oder Meister der Zahlen und Daten: Unterstellt wird in allen diesen Rollenbildern das...



»...auf abschließende Lösungen gerichtete, instrumentelle Handeln eines Subjekts, das vollständige Informationen besitzt, widerspruchsfreie Ziele verfolgt und über alle notwendigen Mittel [zur Umsetzung] verfügt...«

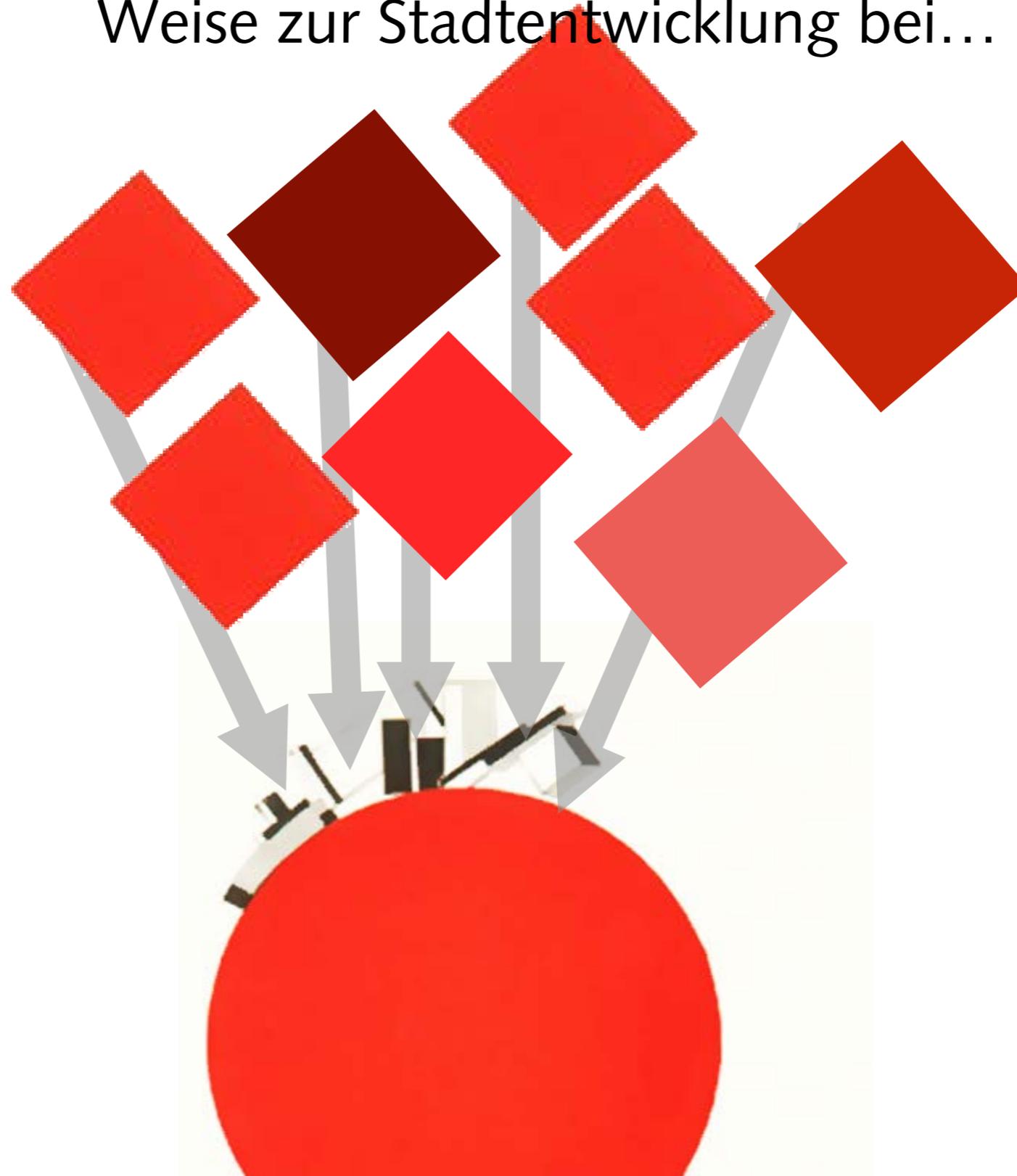
das »... allmächtig, allwissend und jenseits von Gut + Böse« ist.

Kurzum: Es handelte sich hier um das »Gottvater-Modell« von Planung.

... und das sieht keinerlei Kommunikation vor. Denn der »Planer-Gottvater« muss sich mit niemandem verständigen. Er schafft die Welt aus eigener »Schöpferkraft« oder »Rationalität«.

Alte Einfalt und erste Irritation

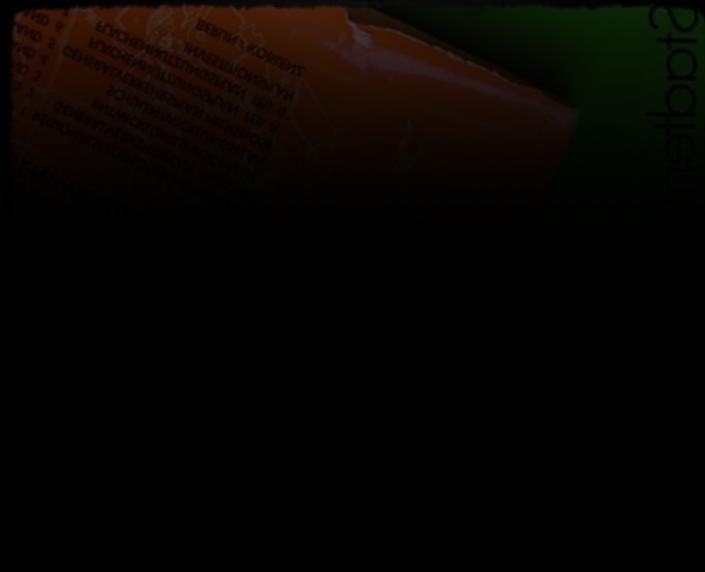
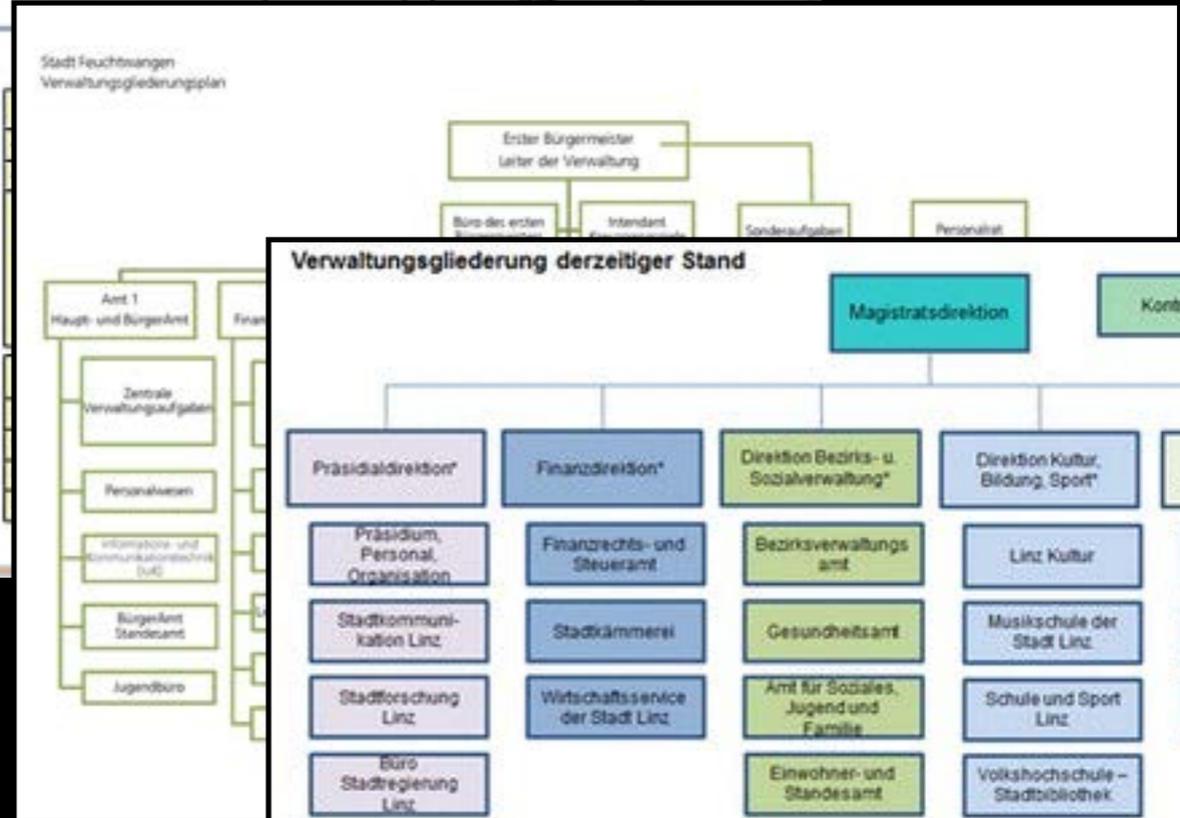
Aber eines Tages schaute sich »die Planung« um und sie erkannte, dass sie viele war: zahlreiche öffentliche Akteure trugen (+ tragen) auf ihre Weise zur Stadtentwicklung bei...



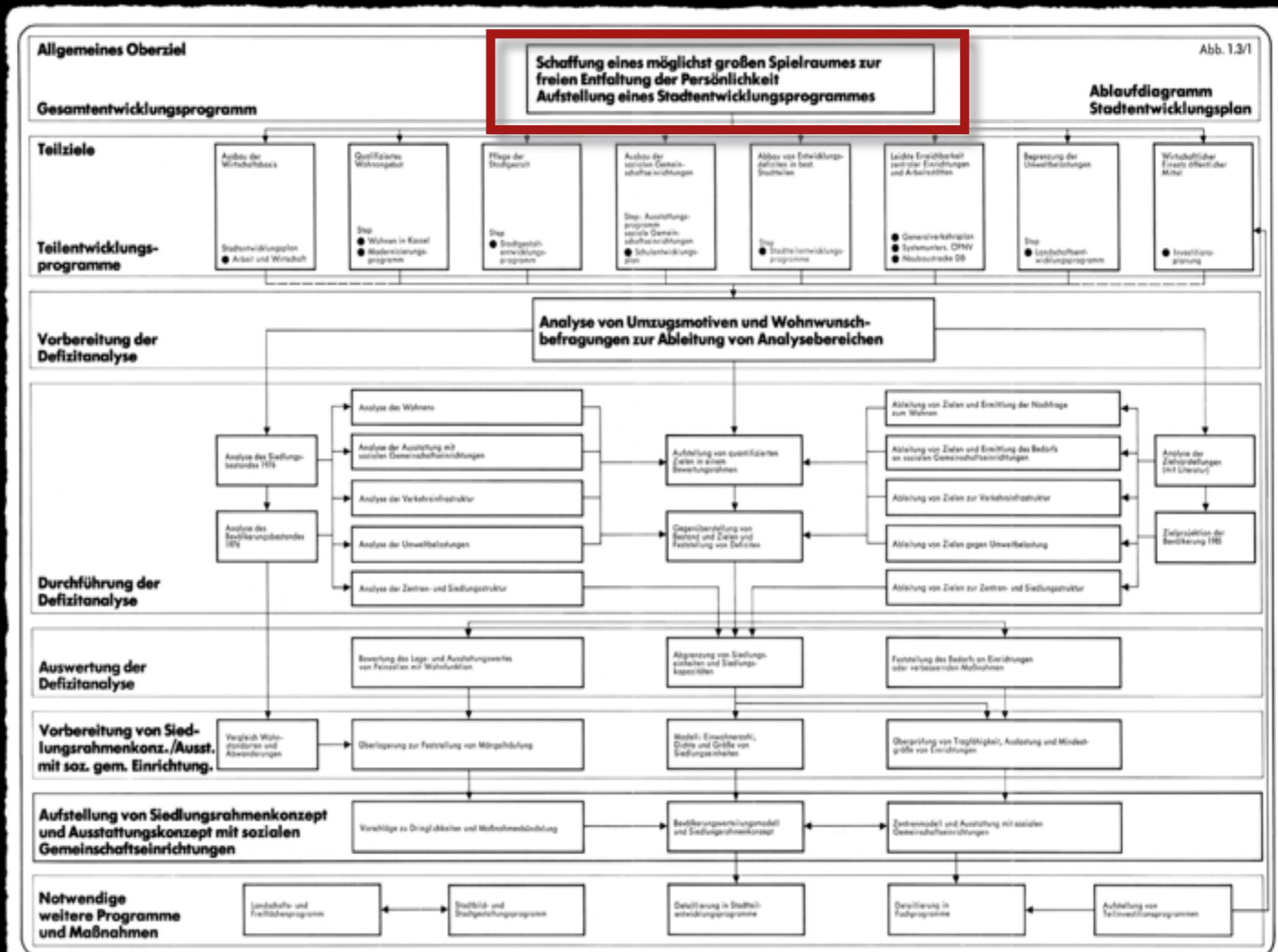
Einsichten und Erkenntnisse Die Entdeckung der Eigenlogiken (oder des Eigen-Sinns) öffentlicher Akteure



Einsichten und Erkenntnisse
 Die »Großen Pläne« sollten alle Handlungsfelder umfassen und »widerspruchsfrei« (weil rein »sachlogisch«) integrieren...



Einsichten und Erkenntnisse
 Der Integrations-Anspruch wurde aber oft schon während der Entstehung der Pläne unterlaufen – und doe »Großen Pläne« blieben als integrierte Gesamtkonzepte Papier...



Eine bahnbrechende Erkenntnis
Die Natur unserer Aufgabe **zwingt** uns, zu
argumentieren



Horst W. J. Rittel (1930 - 1990)
Mathematiker, Sozialwissenschaftler,
Informations- und Designtheoretiker

Die Probleme der räumlichen Planung und
Entwicklung sind »**bösartig**« [wicked problems]:
Sie

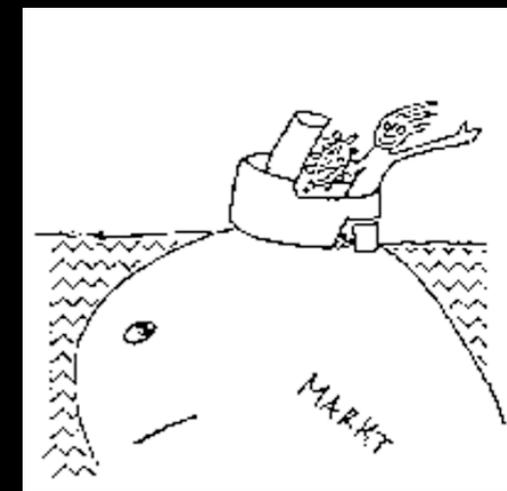
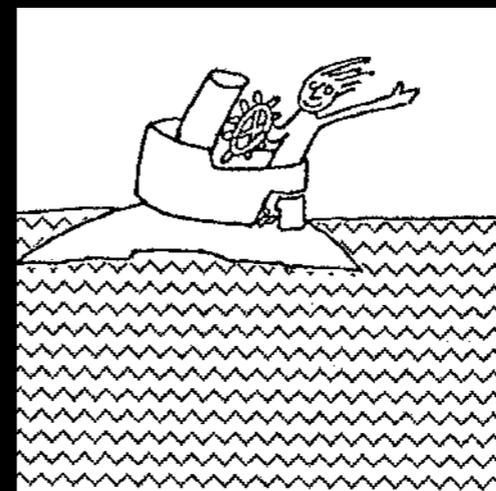
... sind nicht abschließend definiert,
... haben keine festgelegten Lösungswege
... lassen kein »richtig« und »falsch« als Beurtei-
lung zu, sondern nur ein »gut« oder »schlecht«.

**Daher bedürfen sie der Verständigung darüber,
was das Problem, was »gut«, was »schlecht«
ist...**

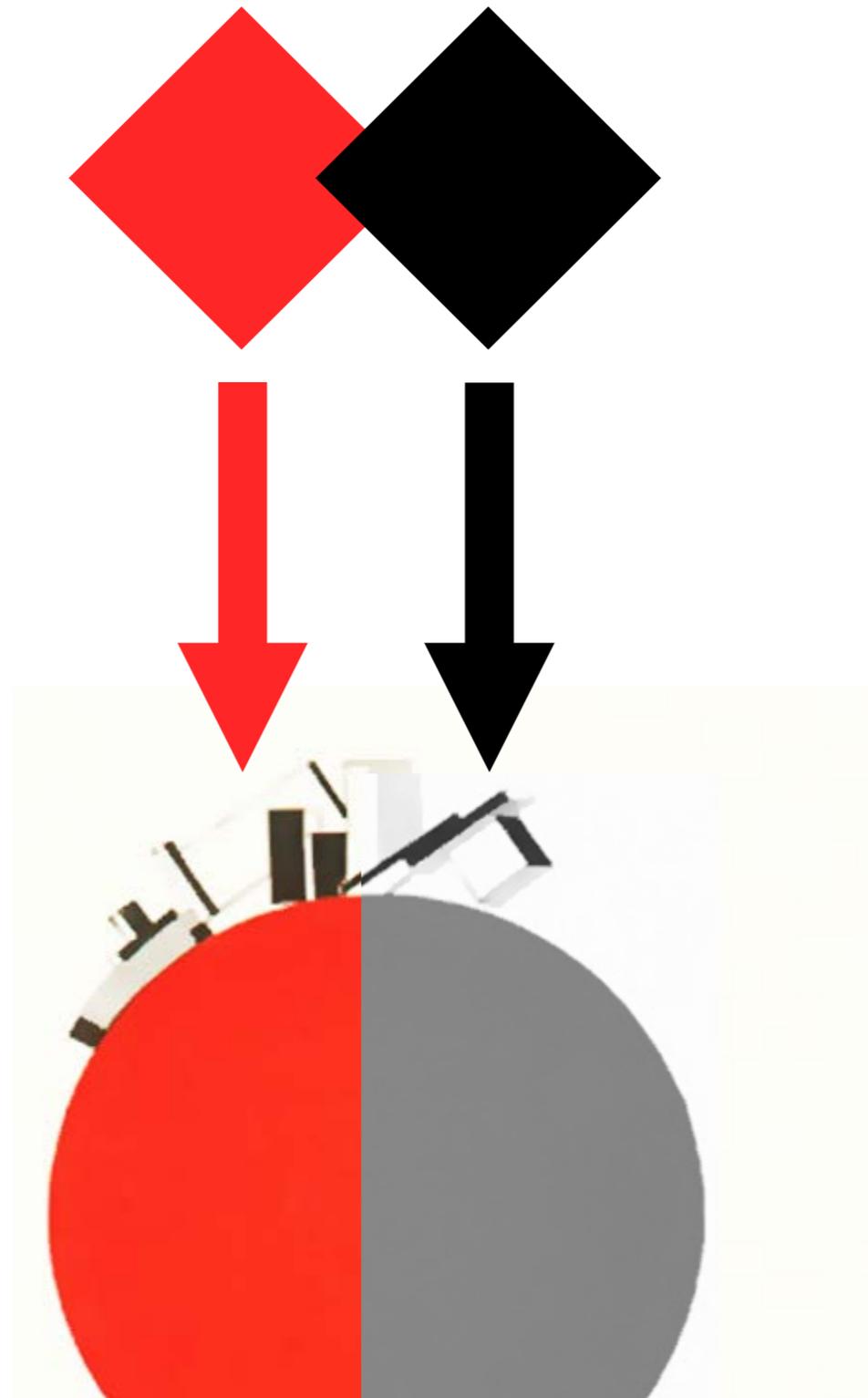
...und eine weitere Erkenntnis

Die Wirkungslosigkeit der »Großen Pläne« und
der Blick auf tatsächlich gestaltende Kräfte

»Die Rolle gesamtstädtischer...Planung... wurde
stets überschätzt. Gestaltende Kraft konnte sie
...dort entfalten, wo sie der wirtschaftlichen
Dynamik vorauseilte ...oder dem
ökonomischen Druck nachgab ... « Franz Pesch 2006



Alte Einfalt: Das schwarze Quadrat kommt ins Spiel – »Plan« gegen »Markt«



Alte Einfalt: Das Feindbild

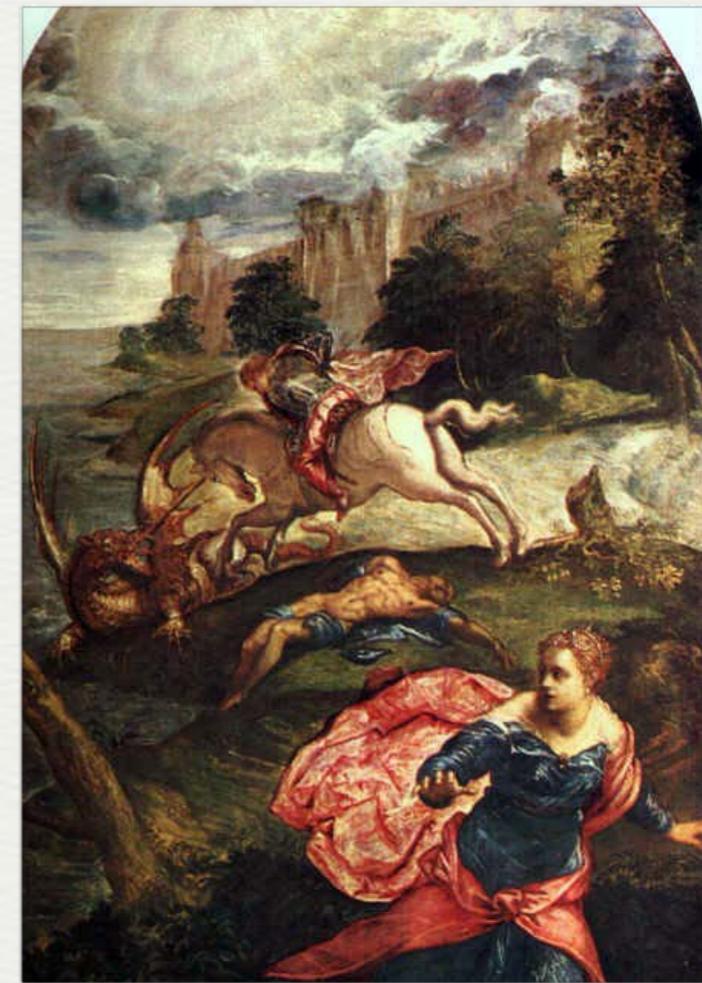
»Die Gier und Irrationalität der Märkte, gegen die die Planung heldenhaft zu Felde zieht«

(frei nach Leonie Sandercock)

**Der Himmel gehört allen
die Erde wenigen**

**Privat!
Kein Zutritt!**

Baron August von Finck



Abbildungen: Klaus Staack und Jacopo Tintoretto

Einsichten und Erkenntnisse

Ein Einsicht mit Folgen (für unser Thema): Das GG gewährleistet nicht nur das Privateigentum, sondern bindet es an Rahmensetzungen und begründet so a priori die Pluralität der Akteure in der Stadtentwicklung



Einsichten und Erkenntnisse Pluralität a priori

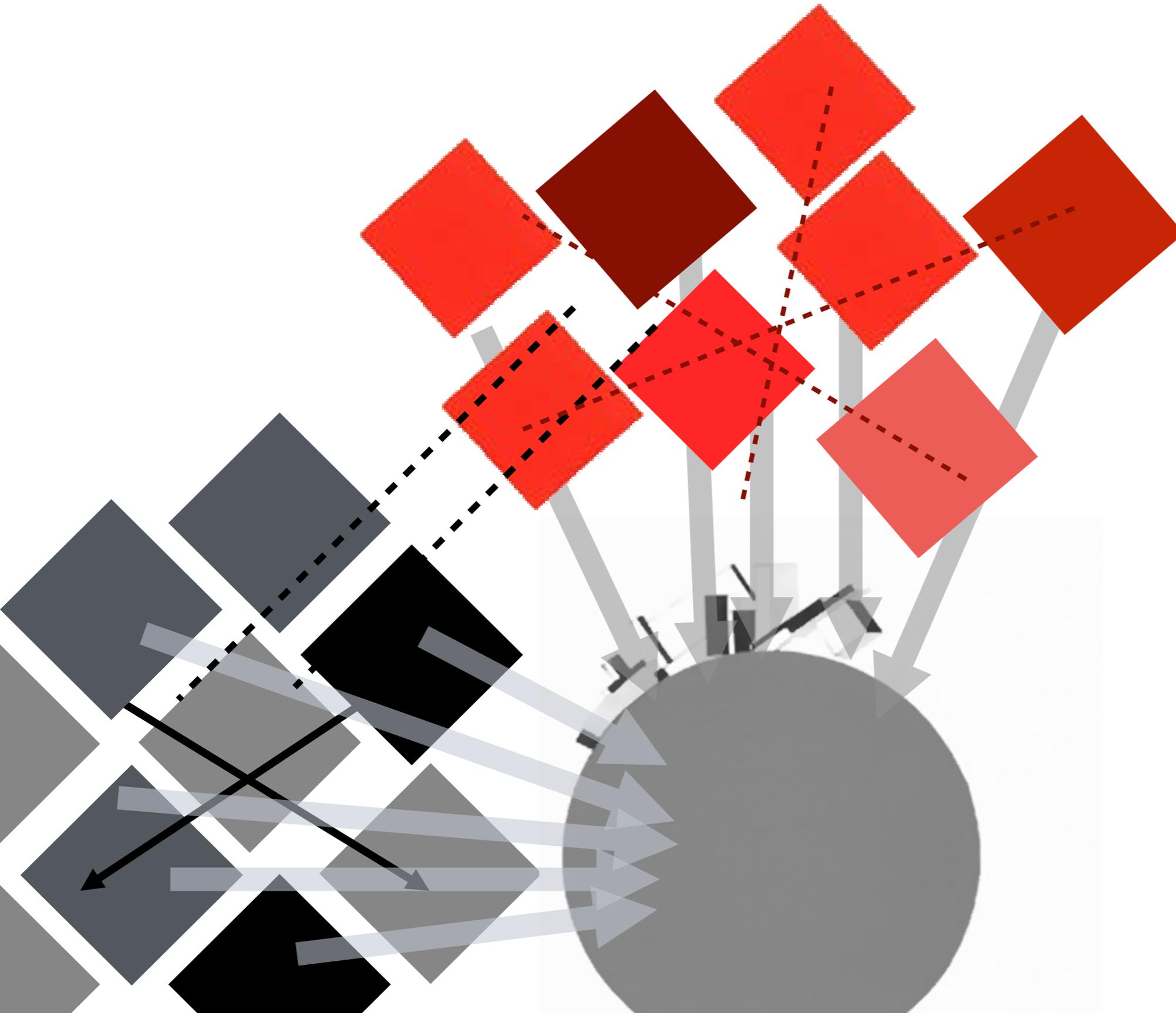
Die Fluchtlinienpläne
»definierten im Wesentlichen
den **öffentlichen Raum**. ... Das,
was hinter den Baulinien
geschah, wurde in der Regel als
privater Raum betrachtet, der
durch einfache Bauordnungen
strukturiert wurde«.

Martin Wentz 2003 | 1. Entwurf Hobrechtplan 1856



»Neue« Vielfalt

Akteure der Märkte, der Administrationen und
der Politik im Stimmengewirr



Erkenntnisse und Einsichten: Das Ende des »rationalistischen« Planungsmodells



Charles Lindblom griff die zu seiner Zeit (50/60er Jahre) vorherrschenden Vorstellungen von politischen Entscheidungsprozessen frontal an: Sie könnten **nicht** verstanden werden als **logisches Ergebnis rationaler**, auf umfassende Information gestützter **Erkenntnis**.

Vielmehr seien sie **Ausdruck der Auseinandersetzung zwischen sozialen Akteuren**, die ihren Interessen und Logiken folgend argumentieren und handeln. Solche Prozesse seien daher eine Art des »Durchwurstelns« (muddling through), deren Ergebnis kaum vorhersehbar oder gar planbar sei.

The Science of "Muddling Through"

By CHARLES E. LINDBLOM

Associate Professor of Economics
Yale University

Suppose an administrator is given responsibility for formulating policy with respect to inflation. He might start by trying to list all related values in order of importance, e.g., full employment, reasonable business profit, protection of small savings, prevention of a stock market crash. Then all possible policy outcomes could be rated as more or less efficient in attaining a maximum of these values. This would of course require a prodigious inquiry into values held by members of society and an equally prodigious set of calculations on how much of each value is equal to how much of each other value. He could then proceed to outline all possible policy alternatives. In a third step, he would

short courses, books, and articles exhort administrators to make decisions more methodically, but there has been little analysis of the decision-making process now used by public administrators. The need process is investigated here—and generally defended against proposals for more "scientific" methods.

Decisions of individual administrators, of course, must be integrated with decisions of others to form the mosaic of public policy. This integration of individual decisions has become the major concern of organization theory, and the way individuals make decisions necessarily affects the way those decisions are best worked with others'. In addition, decision-making method relates to allocation of decision-making responsibility—who should make what decision.

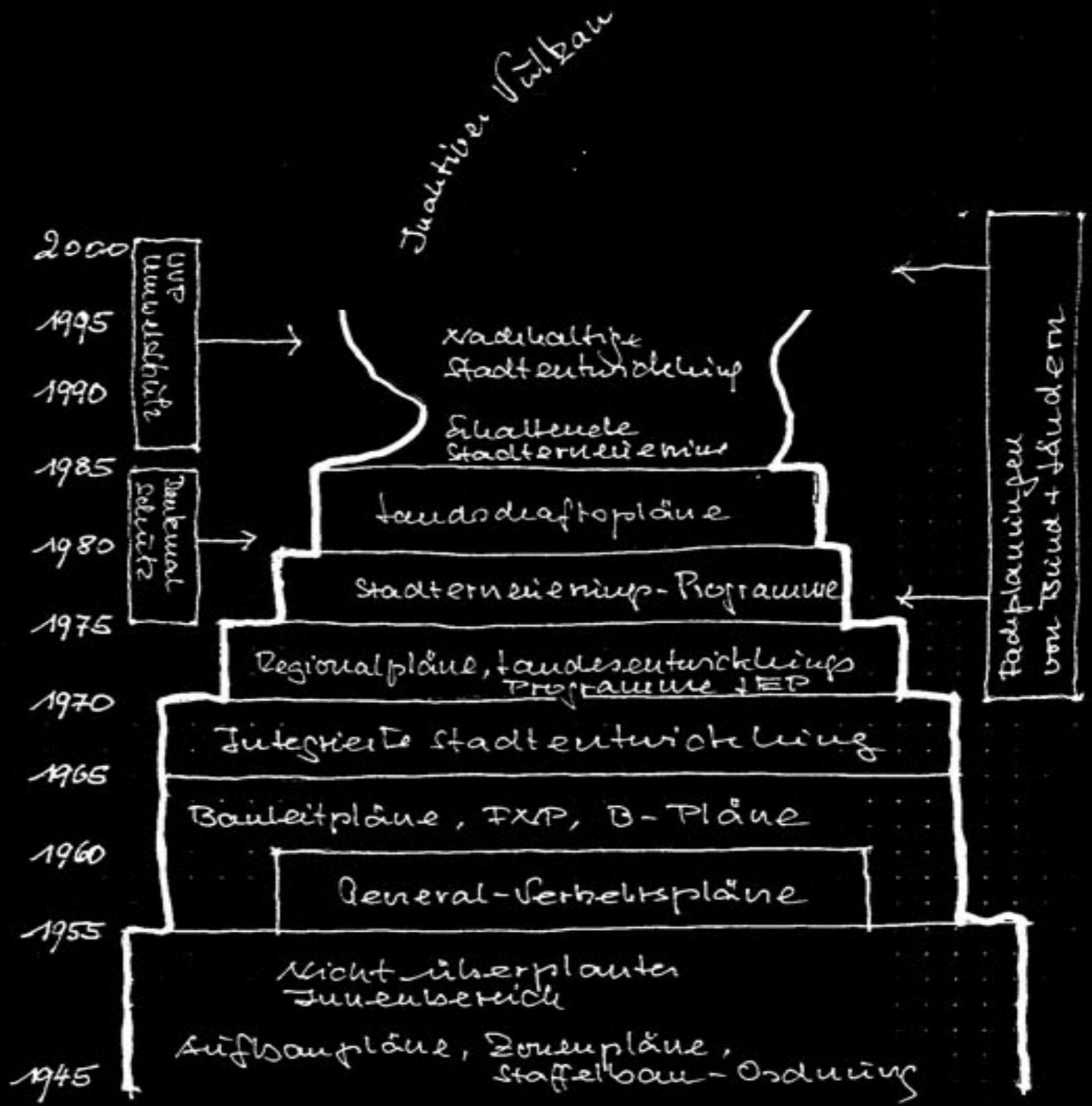
More "scientific" decision-making also is discussed in this issue: "Tools for Decision-Making in Resource Planning."

Erkenntnisse und Einsichten: Die begrenzte Wirkung des Planungssystems

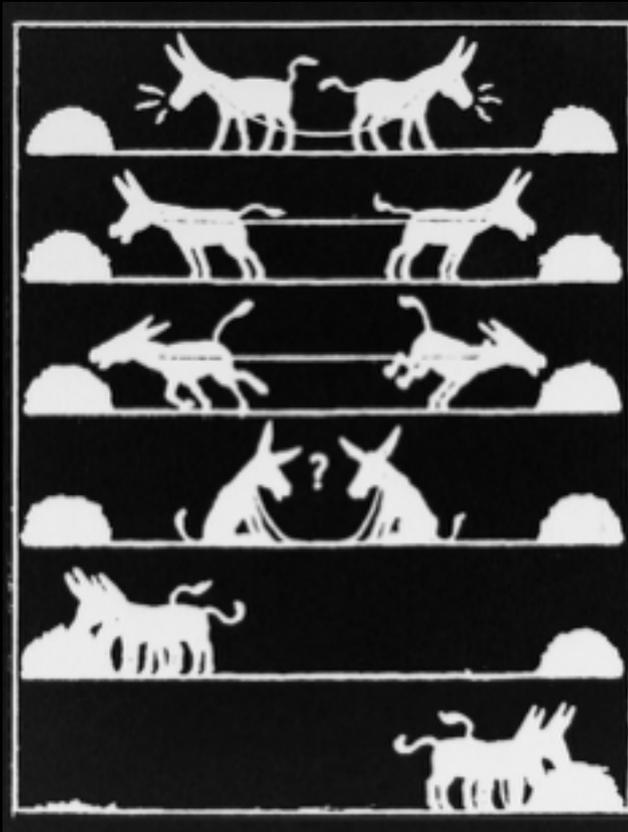


»Die beachtliche Ausformung des Planungssystems... steht im deutlichen Gegensatz zur faktischen Steuerungsleistung. Anspruch und Wirklichkeit liegen weit auseinander...
...Was nützt wird angewandt, und was stört, wird umgangen oder vergessen«..

Karl Ganser: Alles geplant – was nun. In: Planung neu denken Bd. 1 Dortmund 2006, S. 529



Erkenntnisse und Einsichten:
Konsequenzen: Ein radikal anderes »Planungs«-
Paradigma



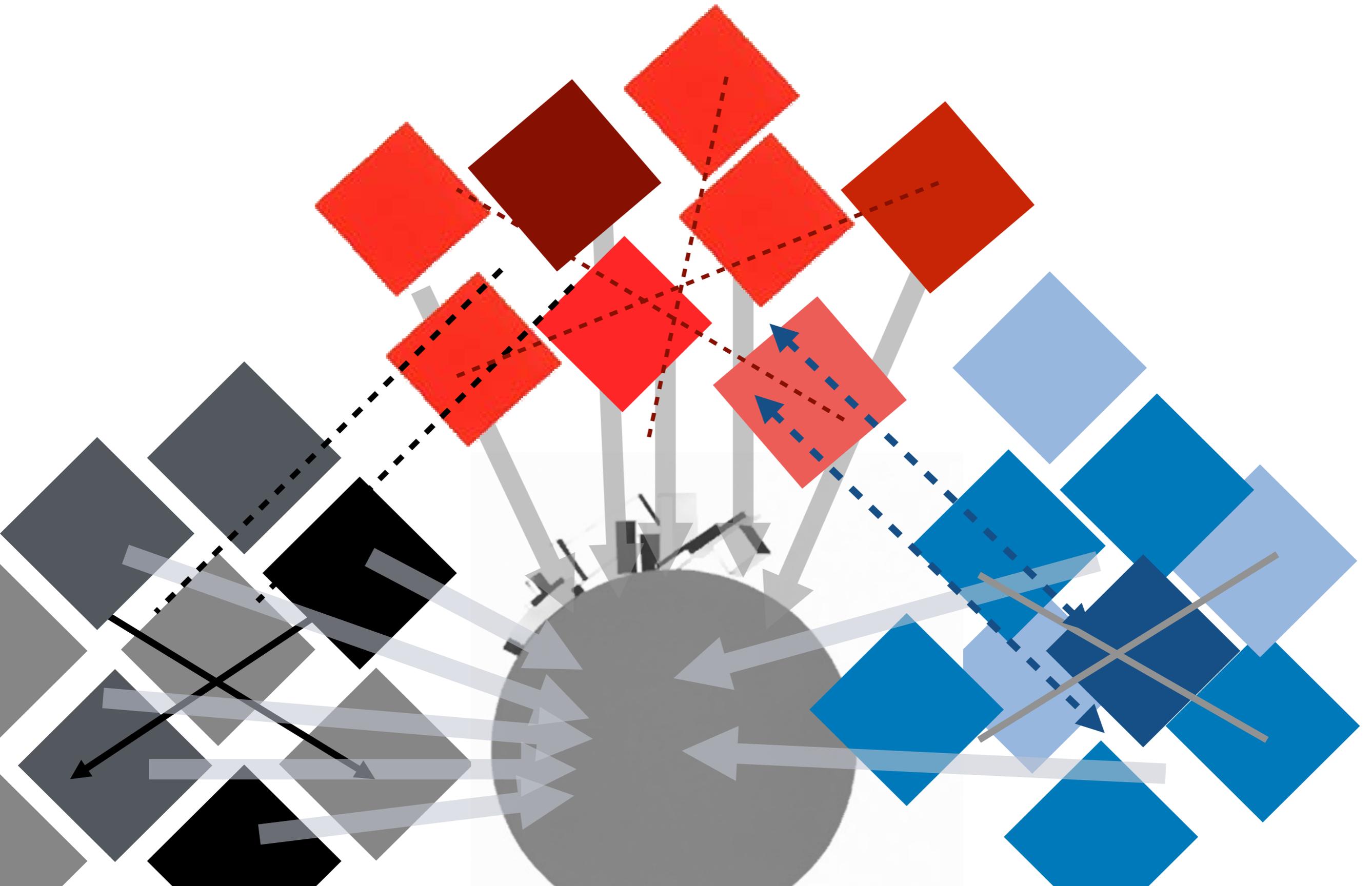
Soll es nicht nur bei Plänen bleiben ist in den meisten Handlungsfelder der Stadtentwicklung die **Zusammenarbeit** mit anderen Akteuren zentral.

Diese **Umsetzungsorientierung** impliziert

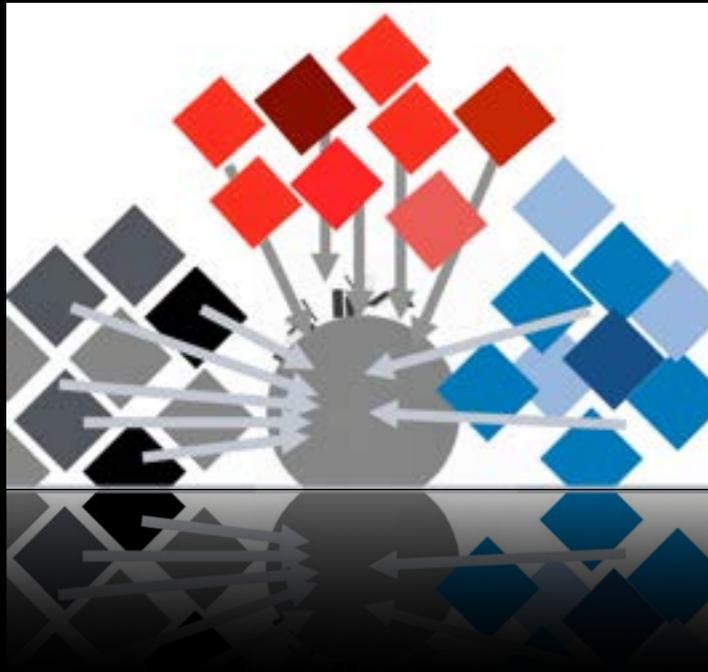
- **Verständigungsbemühungen** zwischen vielen Akteuren und
- projektorientiertes Vorgehen in Entwicklungsprozessen mit **offenem Ausgang**.

Charles E. Lindblom legte erste theoretische Grundlagen, die 30 Jahre später von Karl Ganser aufgegriffen und in die Praxis der Stadt- und Regionaletwicklung übertragen wurden.

Noch mehr Vielfalt
...und jetzt auch noch die Stadtgesellschaft



Erkenntnisse und Einsichten:
Für diese Vielfalt ist der alte »etatistische« Begriff von »Planung« nicht mehr angemessen – aber ein anderer Begriff von & für Stadtentwicklungspolitik stand rechtzeitig bereit.



Governance ist die...

»Gesamtheit der Wege, auf denen öffentliche und private Akteure ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln...«

Definition aus dem UN-Bericht
»Our Global Neighborhood« (1998)

»Es kommt ... darauf an, ... die vielfältigen
»Muster der Interdependenzbewältigung
zwischen Akteuren« zu erkennen.

Uwe Schimank

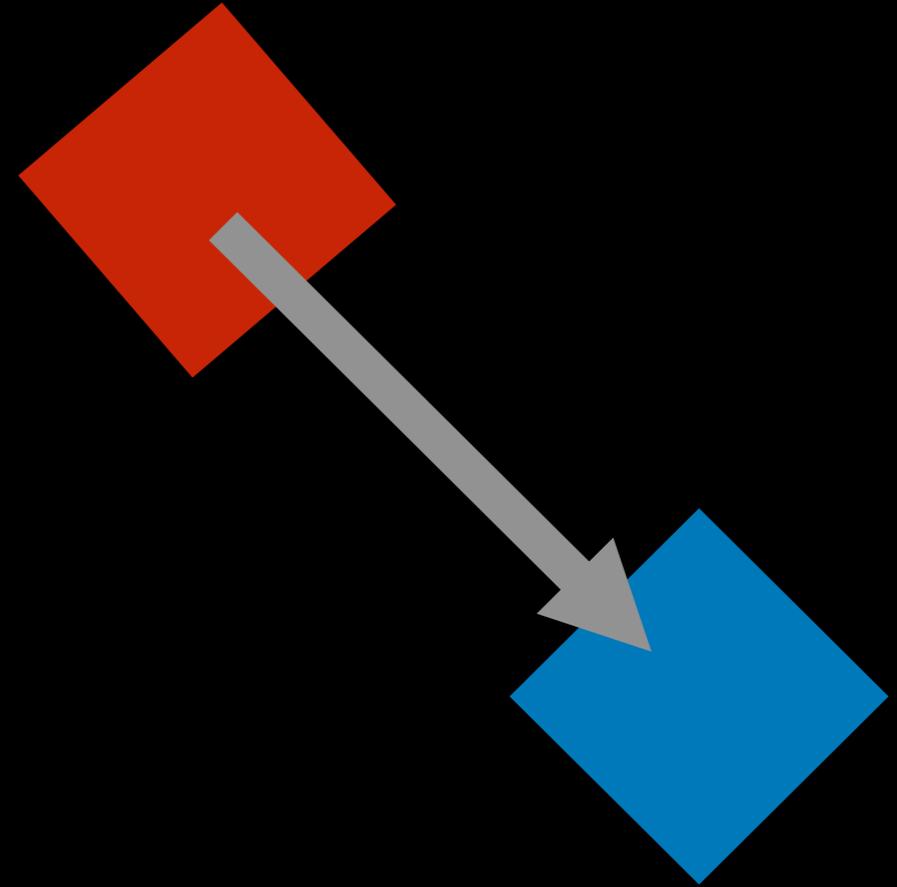
Erkenntnisse und Einsichten: Die Governance-Perspektive auf Stadtentwicklung



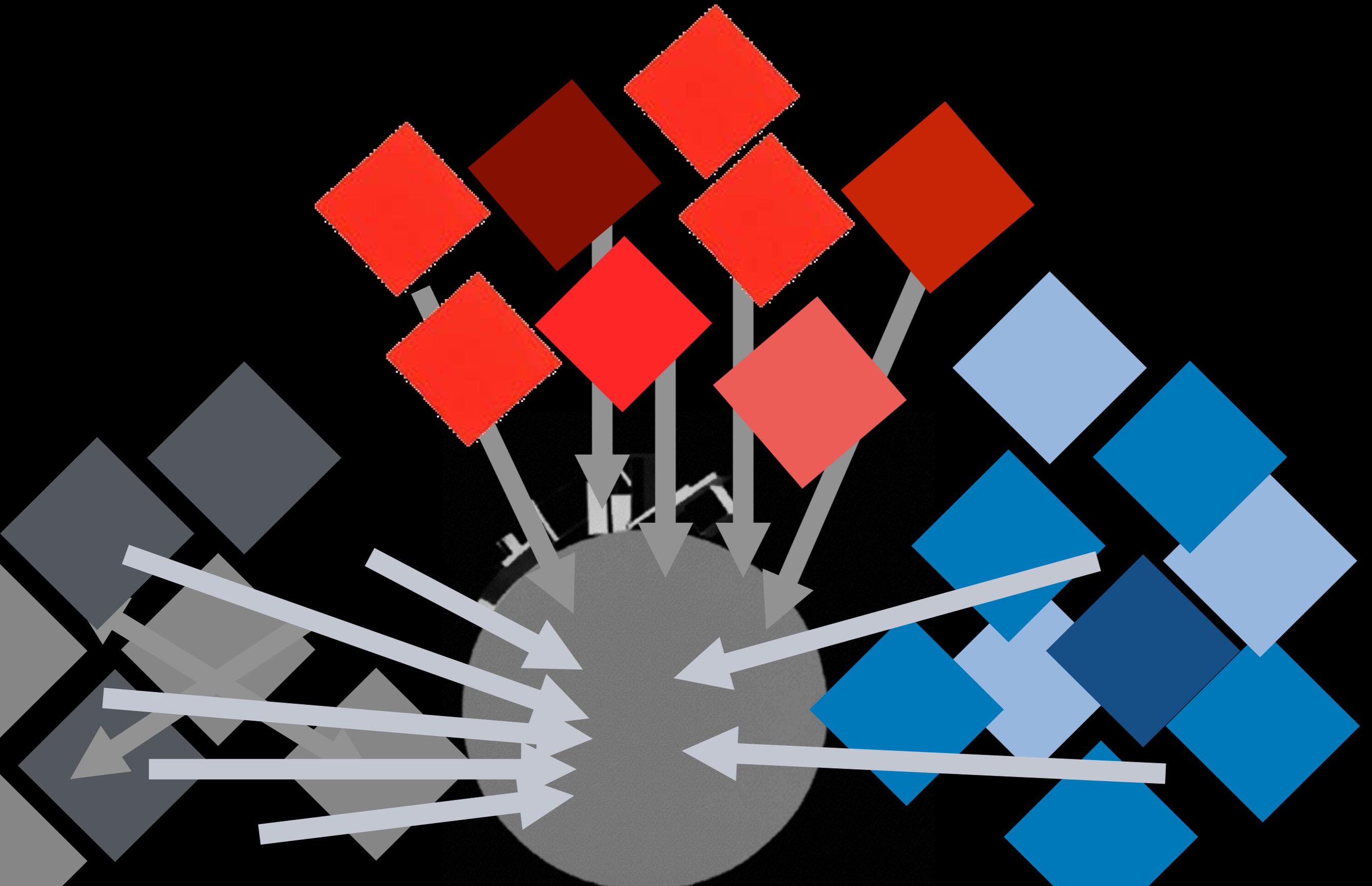
Nicht die Stadtentwicklung ändert sich,
sondern der Blick darauf: »Die wahre
Entdeckungsreise besteht nicht darin, dass man
neue Landschaften sucht, sondern dass man **mit
anderen Augen** sieht«

Marcel Proust

Erkenntnisse und Einsichten:
Die Reduktion der Diskussion auf die
»Beteiligung« »der Bürger« an »der Planung«



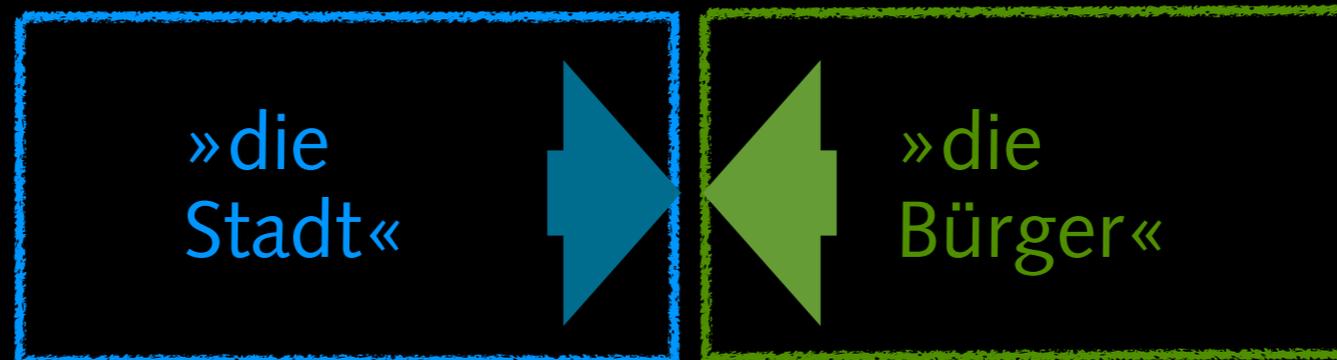
Erkenntnisse und Einsichten:
...wird den Wirklichkeiten nicht gerecht.



Erkenntnisse und Einsichten:
Es gilt, alle in den Blick zu nehmen...



Erkenntnisse und Einsichten:
Es gilt, nicht mehr bi-lateral zu denken und zu handeln, sondern...



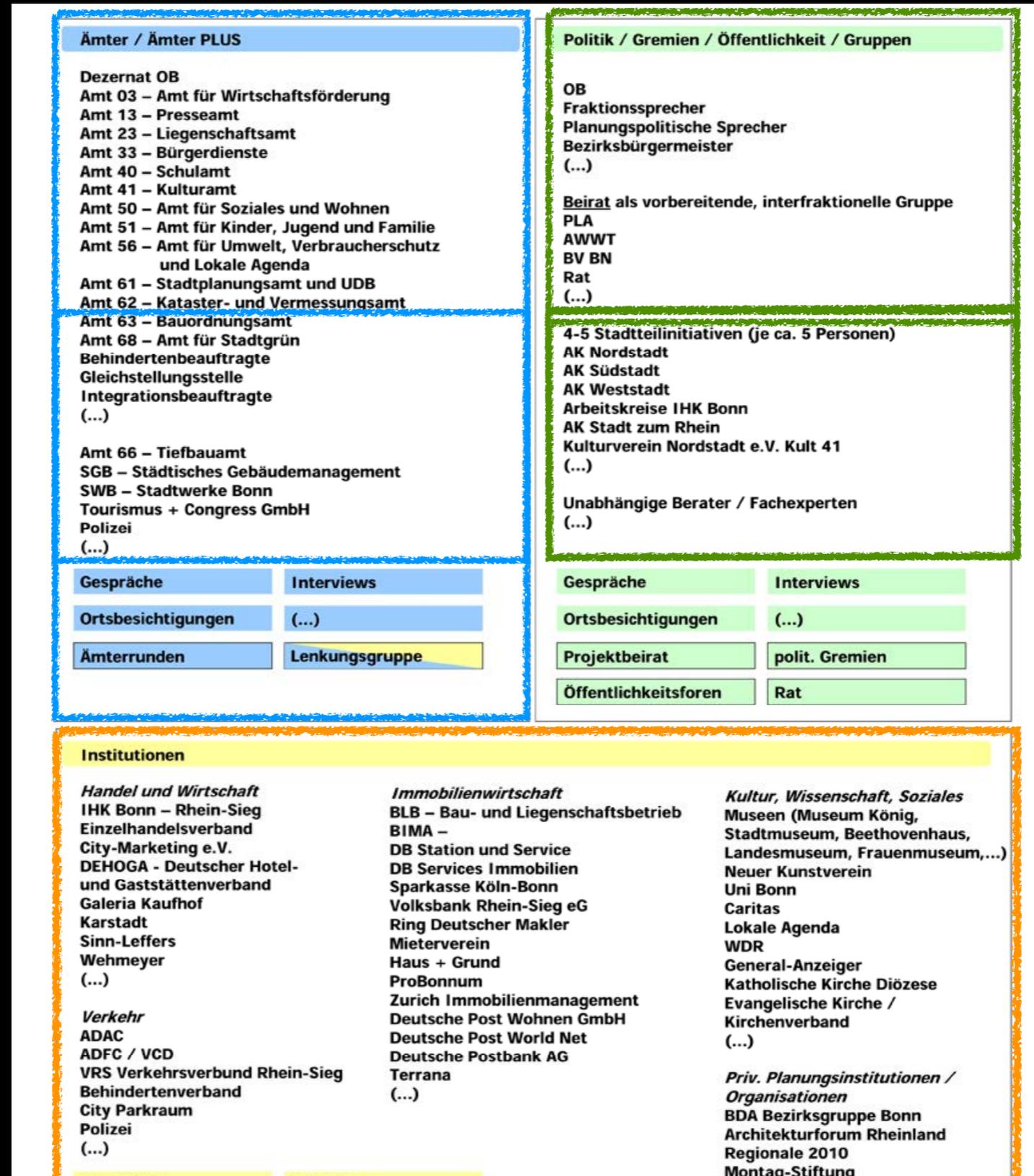
Erkenntnisse und Einsichten: Es gilt, nicht mehr bi-lateral zu denken und zu handeln, sondern multi-lateral

administrative
Akteure

kommunal-
politische
Akteure

lokale
Initiativen

lokale
Institutionen und
Verbände



Erkenntnisse und Einsichten: In dieser (gar nicht neuen) Vielfalt handlungsfähig werden – das ist die Herausforderung

- Fußballverein Rhenania Rothe Erde
- Bürger in Rothe Erde eV
- Werkstatt der Kulturen
- Montessori
- ...hilfe beim Mobilen Sozialen Dienst
- Caritas
- Sportjugend im StadtSportBund
- Stadtteilerneuerung
- Evangelische Kirchengemeinde
- Nachbarschaftstreff
- Bürgerstiftung
- Sozialdienst
- Pfarre St. Josef
- Ditib
- Aachener Tafel
- Katholischer Verein für soziale Dienste
- ...mm. Wirtschaftsförderung
- KiTa
- Laienhelper Initiative
- Müttercafé
- Schule am Kennedypark
- Polizei
- Sozialplanung AC
- Bezirksvertretung
- Mittendrin
- Spielhaus Düppelstraße
- Wohnungsunternehmen
- KiTa Elsassstr.
- Offene Tür St. Josef
- KiTa St. Barbara.



Erkenntnisse und Einsichten:
In dieser (gar nicht neuen) Vielfalt handlungsfähig
werden – das ist die Herausforderung



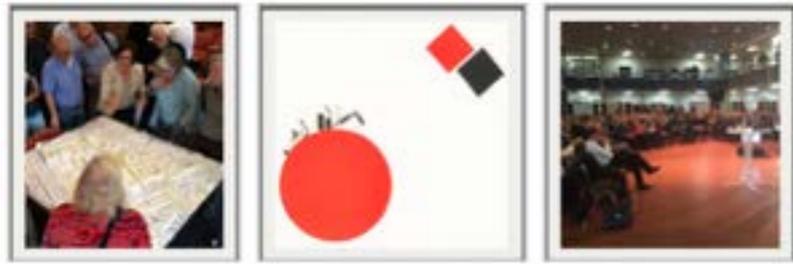


Womit wir schon in der Praxis angekommen sind...



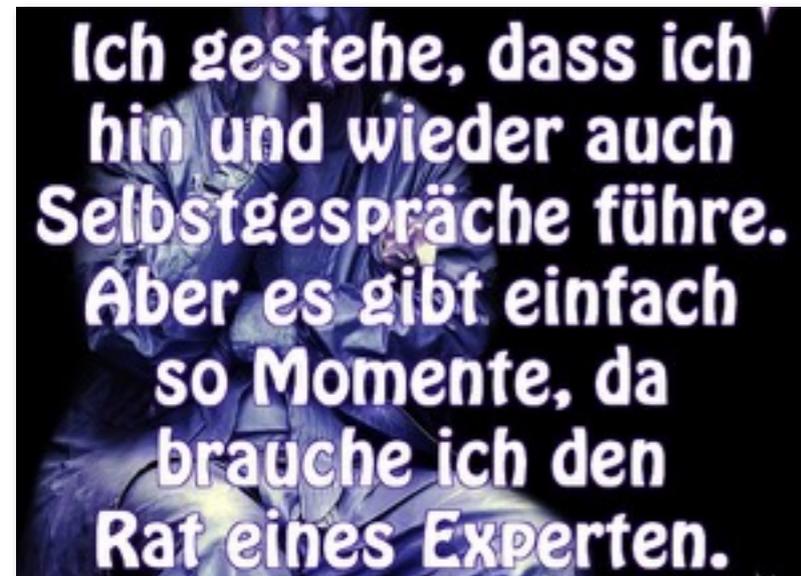
Alte Einfalt, neue Vielfalt?

Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung



Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt
Erfahrungen aus/in der Planungspraxis

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt **Einfalt** (zwischen Naivität und Selbstherrlichkeit)



Ich gestehe, dass ich
hin und wieder auch
Selbstgespräche führe.
Aber es gibt einfach
so Momente, da
brauche ich den
Rat eines Experten.

Am Anfang stand oftmals die Überzeugung, dass man **qua Professionalität alle Positionen** unterschiedlicher Interessensträger einer Planung selbst **antizipieren kann**. Dies war geradezu verinnerlicht und geschah nach bestem Wissen und Gewissen: *»Ich habe alle relevanten Gesichtspunkte ausreichend beleuchtet ...«*

Dialogform: Selbstgespräche oder Gespräche mit seinesgleichen.

Zumeist hatte man auch nur wenige Dialogpartner: Die Planungsverwaltung und das zuständige politische Gremium waren oftmals die einzigen...

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt **Einfalt** (zwischen Naivität und Selbstherrlichkeit)

Selbstgespräche

sind noch kein Grund zur Sorge.

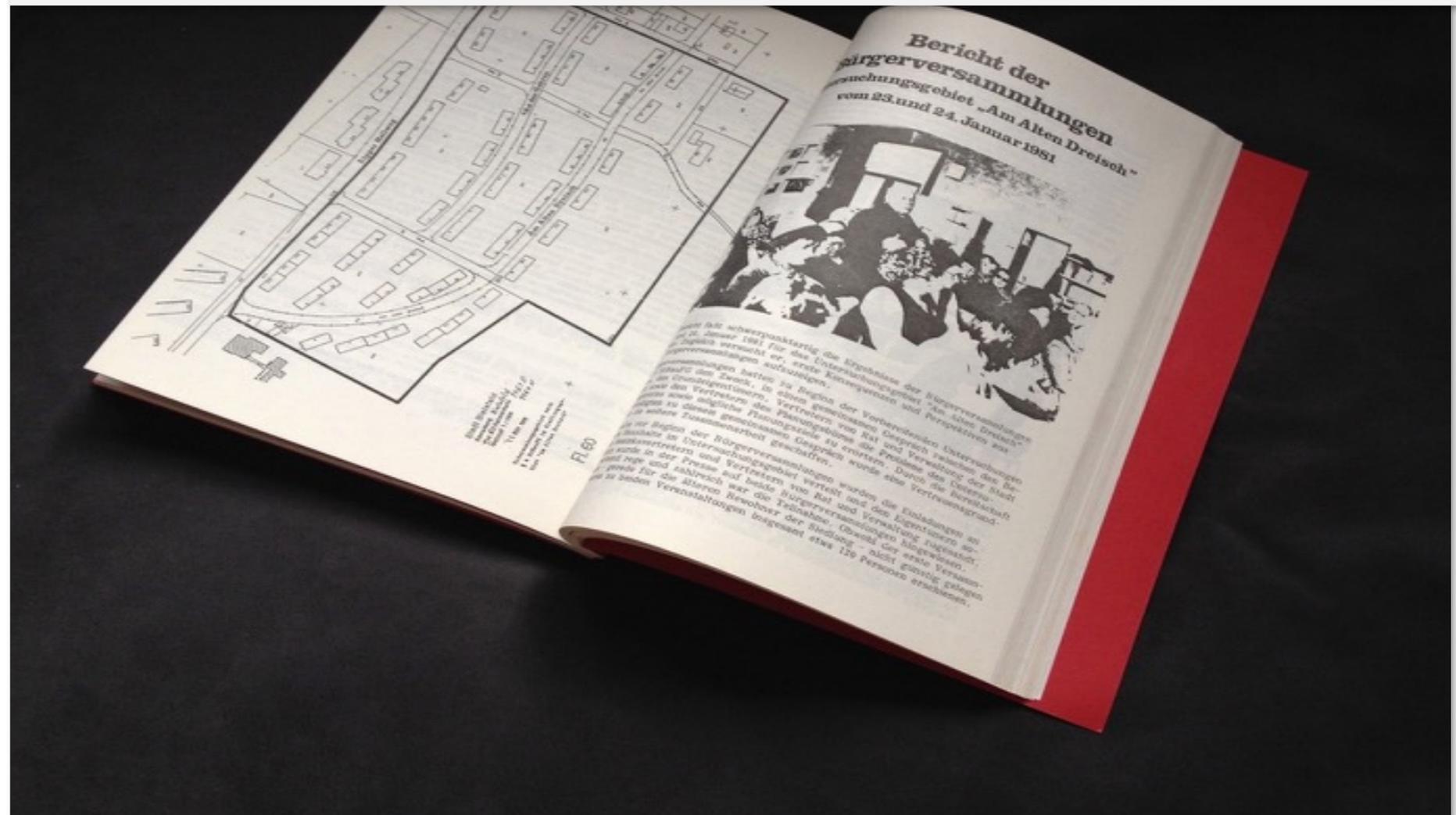
Ernst wird es erst,
wenn man dabei
etwas Neues erfährt...!

Diese innere Überzeugung, die »**Dinge selbst am besten beurteilen zu können**«, war auch auf den Umgang mit ersten Formen dialogischer Prozesse »durchgefärbt« und äußerte sich zumeist in **Unverständnis gegenüber den Positionen anderer Beteiligter**.

Bewohnerbefragungen, Bürgerversammlungen im Rahmen »Vorbereitender Untersuchungen« gaben einen **Einblick in die »Außenwelt«**. Die Auswertungen dieser Erfahrungen fanden in der Regel nur zwischen den Planern und der Planungsverwaltung statt und waren mitunter mit Kommentaren beladen, wie z.B.: »*Das kann man nicht verstehen: Die Siedlung soll verbessert werden und die Leute wollen es nicht ...*«

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt **Einfalt** (zwischen Naivität und Selbstherrlichkeit)

Fazit: Die eigene Überzeugung von Professionalität stand oft der dialogischen Vielfalt im Weg.



Bürgerversammlung
„Am alten Dreisch“ in Bielefeld
im Januar 1981

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Der **Zwang** zu etwas (mehr) **Vielfalt**

Die Verankerung von mehr **Umsetzungsorientierung** führte zwangsläufig zu einer Öffnung gegenüber anderen Akteuren und deren Anliegen.
»Wir müssen mit den Investoren und Nutzern ins Gespräch kommen, um eine zügige Umsetzung zu garantieren«

Dialogform: Abstimmungsrunden auf unterschiedlichen Ebenen mit einem Einbezug aller relevanten **Ressorts** der Verwaltung und externen **Schlüsselakteuren** aus Wirtschaft und Politik.

Dies war ein **unübliches Vorgehen für die Verwaltung**: Fokussierung auf ein Projekt, keine üblichen Verwaltungsabläufe, Einbezug von Marktakteuren.

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Der **Zwang** zu etwas (mehr) **Vielfalt**

Sondergruppe

im Stadtplanungsamt
Planungsbüros

Arbeitsgruppe

Amtsleitungen:
Stadtplanungsamt, Grünflächenamt, Wirtschaftsförderungsamt,
Bauordnungsamt, Tiefbauamt, Liegenschaftsamt,
Rektorat der Universität, Staatshochbauamt, Technologiezentrum
Planungsbüros

Lenkungsgruppe

Oberbürgermeister,
Planungsdezernent, Baudezernent, Wirtschaftsförderungsdezernent,
Städtebauministerium NRW, Wirtschaftsministerium NRW,
Wissenschaftsministerium NRW,
Rektor und Kanzler der Universität,
Präsident der IHK, Hauptgeschäftsführer des Technologiezentrums,
Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Planungsausschusses

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Der **Zwang** zu etwas (mehr) **Vielfalt**

Ergänzt wurde diese auf unmittelbare Abstimmung orientierte Organisation durch **direkte Ansprachen möglicher Investoren und Nutzer**.

In diesem Zuge veränderten sich das **Vokabular** sowie **Umgangs- und Präsentationsformen**:

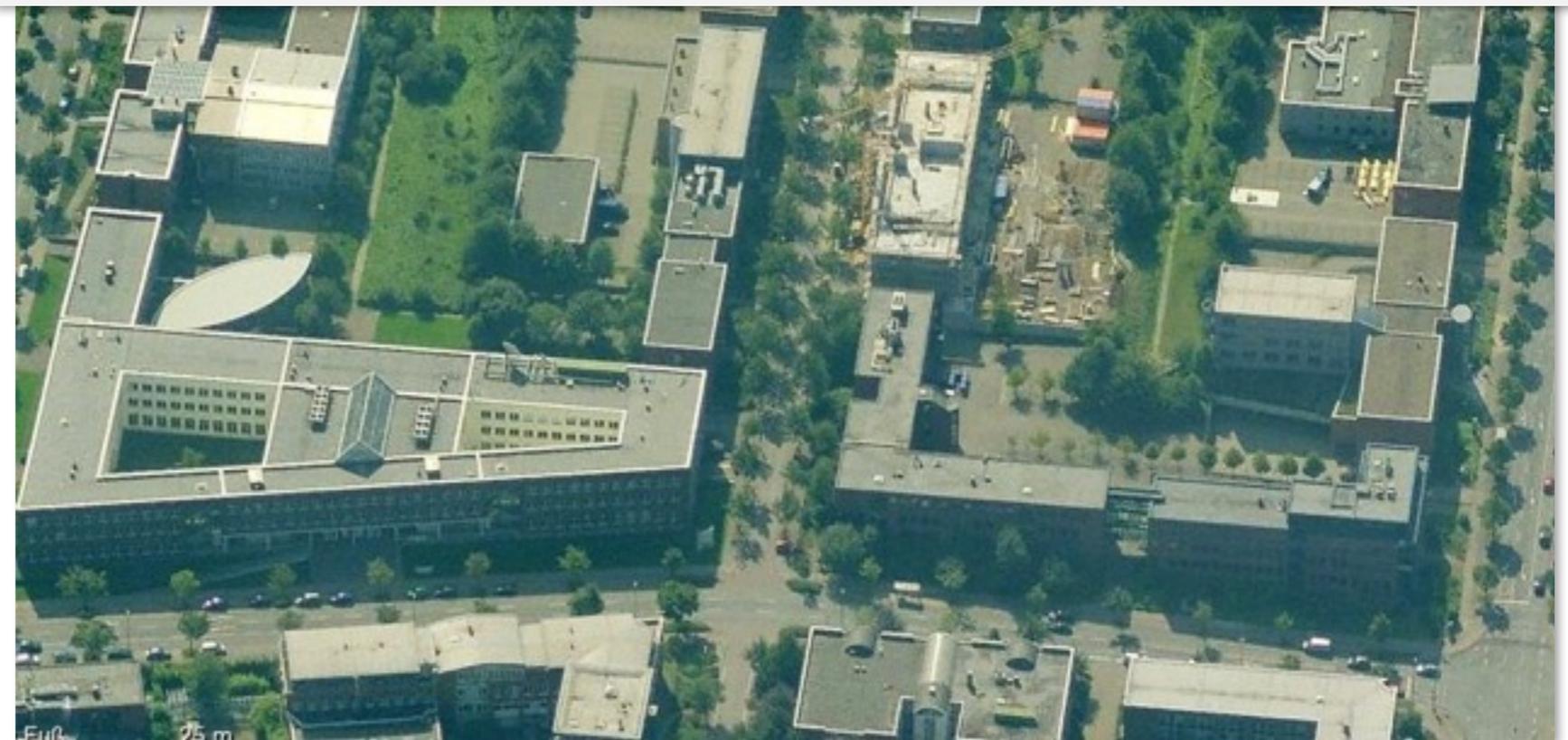
- Man »**demonstrierte**« seitens der Planungsverwaltung und -büros durch ein ergänztes Vokabular **Verständnis** für immobilienwirtschaftliche Gesichtspunkte.
- Mögliche **Bauherrn und Nutzer** wurden **aufgesucht**. Man ließ sie nicht in die Behörde kommen.
- Die **Ergänzung** von Plänen durch **Broschüren** und **Ausstellungen** sollte die Vermittlung erleichtern.

Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Der **Zwang** zu etwas (mehr) **Vielfalt**



Fazit: Dieses auf **mehr Dialog** orientierte Vorgehen vermochte die **Umsetzung** zu **beschleunigen**. Die wesentlichen Effekte lagen in einem **koordinierten Verwaltungshandeln** sowie einer frühzeitigen Einbindung von **Schlüsselakteuren**.



Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Vielfalt: State of the Art

Längst ist die Erkenntnis gereift, dass die **frühzeitige Einbindung aller relevanten Ressorts** der Verwaltung und anderer Behörden, der **Einbezug von Schlüsselakteuren** aus Wirtschaft und Politik **nicht reicht**, um Planungen so zu qualifizieren, dass sie leichter umgesetzt werden können.

Heutzutage ist die **Einbindung der »Öffentlichkeiten«** zur **Selbstverständlichkeit** geworden, da es gilt, **öffentliches, privatwirtschaftliches und bürgerschaftliches Engagement** für die **Stadtentwicklung zusammen zu bringen**.

»Wir können auch was dazu sagen, denn wir wissen ganz genau, wie das im Alltag hier funktioniert ...«

Masterplan Innere Stadt - Planungsprozess

Finanzierung
- Stadt Bonn
- Städtebauförderung Land
- Extern

Grundsatzbeschluss

Aktivierung Akteure

Vereinsgründung der Finanziers?

Pressearbeit

Beauftragung Büros

(...)

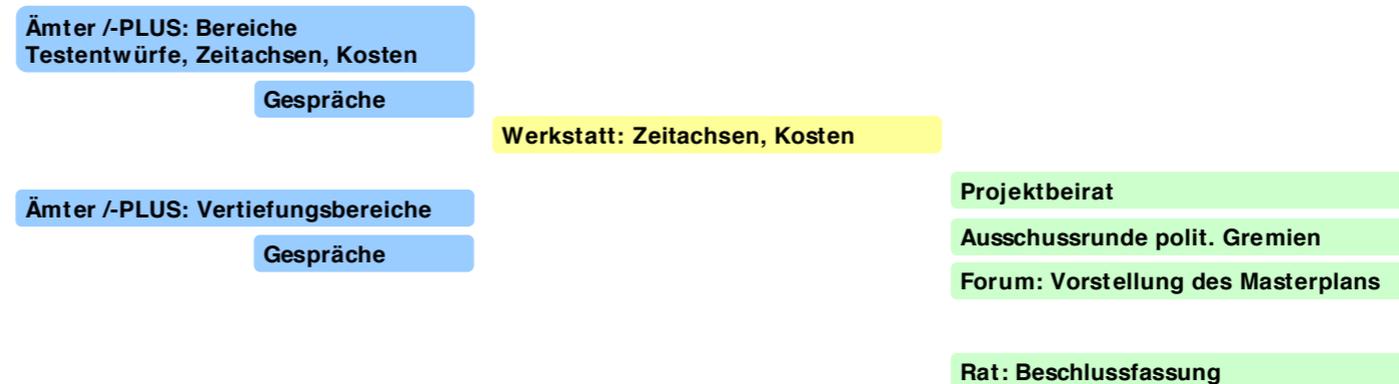
Phase 1 Erkundungs- und Entdeckungsphase . 3 Monate



Phase 2 a. Vertiefungs- und Eckpunktephase b. Selbstversicherungsphase . 6 Monate



Phase 3 Ergebnis- und Entscheidungsphase . 3 Monate



Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Vielfalt: State of the Art



Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Vielfalt: State of the Art

Dialogformen: Mit einem **vielfältigen Spektrum** von Kommunikationsformaten wird versucht, die »Öffentlichkeiten« zu erreichen und zur Mitwirkung zu bewegen.

Auch heute zeigen sich **Veränderungen** des **Vokabulars**, der **Darstellungsformen** und der **Vermittlung** von Planungen:

- Es wird mehr **Wert auf Anschaulichkeit** gelegt. Mitunter lösen Comic-ähnliche Darstellungen mit Piktogrammen und Sprechblasen Pläne ab.
- Komplexe Planungen werden zerlegt in thematische oder teilräumliche Konzepte.

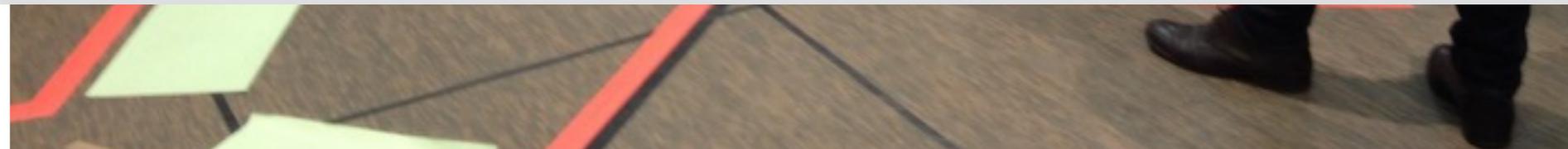
Schritte auf dem Weg zur dialogischen Vielfalt

Vielfalt: State of the Art

Fazit: Planung und Dialoggestaltung gehen immer mehr Hand in Hand. Planungen sind umsetzungsorientierter und alltagstauglicher geworden.



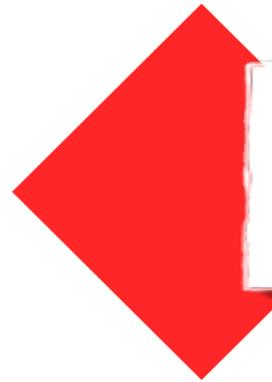
Allerdings: Ist das nicht überall so.
Und: Im Alltag dieser dialogischen Vielfalt gilt es, viele Hürden zu überwinden



Alte Einfalt, neue Vielfalt?



Rück- und Ausblicke auf Theorie und Praxis einer dialogischen Stadtentwicklung



Leichter gesagt als getan: Schlaglichter auf die Mühen der Ebenen

Gebirge und Ebenen ... die Mühen bleiben...

»Die Mühen der Gebirge liegen hinter uns, vor uns liegen die Mühen der Ebenen«



»Brechts Worte werden heute noch zitiert, wenn allgemein ausgedrückt werden soll, dass ein Durchbruch zwar erreicht ist, die Praxis aber jetzt zur eigentlichen Bewährungsprobe wird«

http://universal_lexikon.deacademic.com/228194

Die Mühen der Gebirge
Liegen sie wirklich schon hinter uns...



Die Probleme der räumlichen Planung und Entwicklung sind »bösaartig« [wicked problems]:
Sie

... sind nicht abschließend definiert,
... haben keine festgelegten Lösungswege
... lassen kein »richtig« und »falsch« als Beurteilung zu, sondern nur ein »gut« oder »schlecht«.

Daher bedürfen sie der **Verständigung** darüber, was das Problem, was »gut«, was »schlecht« ist...

Mit diesem Verständnis hadert ein Großteil unseres Berufsstandes bis heute. Viele stecken also noch im Gebirge fest...



Alte Einfachheit, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Die öffentlichen (Groß-) **Verwaltungen** und ihre
Kommunikation mit der »Außenwelt«

Die **Vernichtung kommunikativer Energien** nach
Innen...

Das Aufaddieren von Einzelposi-
tionen im »**Korridorprinzip**«

Integrierte Entwicklungskonzepte und die
Kakophonie der Einzelauffassungen...

Das Prinzip der »**einheitlichen Verwaltungs-
meinung**«

Mit immer **weniger Personal mehr
Kommunikation**...

Der »**Durchgriff von Oben**« und die
Meinungsbildung **vor Ort** ...



Alte Einfach, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Die öffentlichen (Groß-)Verwaltungen und ihre
Kommunikation mit der »Außenwelt«

Die Vernichtung kommunikativer Energien nach Innen...



»Nach intensiven Erörterungen
geschah monatelang nichts mehr...«

»Und dann kommen sie irgendwann
wieder aus dem Gebüsch... und man
reibt sich die Augen, was aus den
Ergebnissen geworden ist...«

»der (Investor) ist dann entnervt
abgesprungen«

»es bleibt keine Zeit für die
inhaltliche Arbeit – es wird nur
noch »abgestimmt««



Alte Einfachheit, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Die öffentlichen (Groß-) **Verwaltungen** und ihre
Kommunikation mit der »Außenwelt«

Die Vernichtung kommunikativer Energien nach
Innen...

Das Aufaddieren von Einzelposi-
tionen im »Korridorprinzip«

Integrierte Entwicklungskonzepte und die
Kakophonie der Einzelauffassungen...

Das Prinzip der »einheitlichen Verwaltungs-
meinung«

Mit immer weniger Personal mehr
Kommunikation...

Der »Durchgriff von Oben« und die
Meinungsbildung vor Ort ...



Alte Einfach, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Lokale Politik – und ihr Umgang mit dem
Verlangen nach Dialog und Teilhabe

Paralleluniversum? »Die ›lassen« doch nur
beteiligen. Ansonsten bleiben sie unter
sich«... »An den Ergebnissen der Dialoge sind
die nicht wirklich interessiert. Es sei denn, es regt
sich Widerstand von den falschen Leuten.«

Partizipativer Populismus? »Angesichts der
Stimmungslage sollten wir da nichts über's
Knie brechen«

Eigen-Sinn: »Vor den Wahlen rühren wir daran
nicht mehr«

Überlastung: »Wenn Sie sich meinen Kalender
anschauen werden Sie sofort verstehen, warum
ich da nicht auch noch hingehen kann«



Alte Einfachheit, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Die Öffentlichkeiten und der Umgang mit ihnen

Interessensvertreter, Empörungsbereite, Zeitreiche und die Verteidiger des status quo –
kommen immer nur die Gleichen?

Wer ist denn nun »das Volk«? Der Alleinvertretungsanspruch lautstarker Gruppen
(und der Medien)

Misstrauensgesellschaft: »Man stößt auf eine
Mauer von Vorbehalten«

Funktionalisierung: »Gehen wir raus, die Leute
bespaßen«

L'art pour l'art: »Sie machen doch auch
Jugendbeteiligung«

Substanzlos: »Wir müssen dann so tun als ob –
in Wahrheit ist aber alles schon ausgemacht«



Alte Einfachheit, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Marktakteure und öffentliche Erörterungen:
Feuer und Wasser?

Kommunikationsunwillig? »Was soll ich denn da. Da vergeude ich doch nur meine Zeit und muss mich auch noch beschimpfen lassen«

privilegierter Zugang: »Aber ich bitte Sie, das kann man doch auch anders regeln.«

Eigen-Sinn »Das lassen wir uns nicht bieten«

Unverständnis: »Wir zahlen einen Aufschlag für Demokratie«, »St. Bürokratie ist kein Schutzheiliger für Unternehmen«



Alte Einfalt, neue Vielfalt? Die Mühen der Ebenen
Und nun?



VERS L'AVENIR
DER ZUKUNFT ENTGEGEN

VERS L'AVENIR
DER ZUKUNFT ENTGEGEN

»Vers l'avenir!«

»An Fortschritt glauben heißt nicht glauben, dass ein
Fortschritt schon geschehen ist.«

Franz Kafka



Zur Wahrnehmung von Partizipation: Perspektiven und Legitimation

»Partizipation«, »partizipative Prozesse«, »Mitbestimmung« sind in kommunalen und lokalen Beteiligungs- und Planungsprozessen verbreitete Schlagworte: Zum einen werden damit Beteiligungsprozesse aller Art bezeichnet, zum anderen ist auch zu beobachten, dass »Beteiligung« und »Partizipation« als Modebegriffe eingesetzt werden, deren genaues Verständnis durch die beteiligten Akteure vor Beginn des Prozesses selbst wenig reflektiert wird.

Spätestens innerhalb des partizipativen Prozesses wird jedoch im Austausch der verschiedenen Akteurinnen und Akteure deutlich, dass das Verständnis dessen, was unter »Beteiligung« und »Partizipation« verstanden wird, durchaus unterschiedlich sein kann. Der Vortrag thematisiert am Beispiel verschiedener Studien Beispiele für Wahrnehmungen aus der Sicht beteiligter Akteurguppen: Ein partizipatives Verfahren kann nicht nur als solches, sondern auch als Weiterbildung, als »Stimmungsseismograph« oder als »wissenschaftliches Experiment« wahrgenommen werden. Diese Wahrnehmungen korrelieren oft mit der konkreten Position oder der eigenen Rolle im partizipativen Prozess. So beschreiben Bürgerinnen und Bürger ihre Wahrnehmung als partizipatives Instrument im Sinne einer Erwartung der Mitentscheidung bzw. der Beeinflussung von Entscheidungen zum konkreten Gegenstand. Hingegen tendieren Repräsentantinnen und

Repräsentanten der Legislative oder der Verwaltung eher zur Wahrnehmung des Verfahrens als »Stimmungsseismograph« im Sinne eines »unverbindlichen Hörens« der Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern. Beteiligte Expertinnen und Experten hingegen haben eher am konkreten Wissenstransfer Interesse – dieser ist jedoch oft einseitig gedacht.

Für den Erfolg partizipativer Prozesse stellt sich die Frage nach dem Umgang mit diesen Erkenntnissen: Für eine erfolgreiche Durchführung von Partizipationsprozessen ist es zunächst notwendig, das konkrete Verständnis, u.a. die Reichweite der Partizipation, sorgfältig zu reflektieren und transparent zu machen. Die unterschiedlichen Verständnisse und Zielvorstellungen, die mit partizipativen Prozessen verbunden sind, können dabei sowohl konfliktiven wie unterstützenden Charakter einnehmen. Der konfliktive Fall dreht sich häufig um unterschiedliche Vorstellungen der Reichweite partizipativer



Dr. Jeannette Behringer

*1968 | Studium Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Soziologie sowie Angewandte Ethik an den Universitäten Augsburg und Freiburg i.Brsg. (D) sowie Zürich (CH) | 2002-2009 Fachreferentin für Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft an der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg | 2009-2012 Studienleiterin Sozialethik am ev. Studienzentrum Boldern (CH) | seit 2012 Studienleiterin Gesellschaft & Ethik an der evangelisch-reformierten Landeskirche Zürich, Sprecherin der AG »Engagement und Partizipation in Europa« des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (Berlin), Stiftungsrätin der Stiftung Mitarbeit (Bonn).

Prozesse, z.B. um die Frage eines konsultativen oder mitentscheidenden Charakters partizipativer Prozesse. Die Klärung der konkreten Reichweite des partizipativen Prozesses, die idealerweise im Hinblick auf den vorliegenden Problemcharakter erfolgt, sowie die Transparenz dieser Reichweite für die Beteiligten ist eine notwendige Bedingung für den Erfolg partizipativer Prozesse. Unterschiedliche Wahrnehmungen können dann in einem zweiten Schritt jedoch zusätzlich unterstützenden Charakter einnehmen, und zwar dann, wenn Wahrnehmungen als zusätzliche Motivationsaspekte für eine Teilnahme herangezogen werden.

Auf den nachfolgenden Seiten finden Sie die Präsentation zum Beitrag von Jeannette Behringer im Rahmen der PT-Tagung am 05. November 2015 in Aachen. Der Vortrag selbst ist als Audiodatei unter folgendem Link nachzuhören: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/1_behringer.MP3

Wahrnehmung von Partizipation: Akteursspezifische Perspektiven auf ein vermeintlich eindeutiges Phänomen

**PT-Tagung: Von der Einheit zur Vielfalt: Zwischen und
mit vielen Akteuren Stadtentwicklung gestalten
Donnerstag, 4. November 2015**

Dr. Jeannette Behringer, MAE
Politologin und Ethikerin, Zürich
Fachstelle Gesellschaft & Ethik, evang.-ref. Kirche des
Kantons Zürich

Thesen

- Grundannahme: Die Entwicklung neuer Verfahren politischer Beteiligung stellt die Frage nach der Geltung der “guten”, “richtigen” politischen Ordnung
- Hierfür muss die Geltung von Verfahren neuer Formen politischer Beteiligung als Teilbestand politischer Entscheidungsfindung anerkannt sein: nicht nur objektive Qualität; > subjektive “Geltungsüberzeugungen”, u.a. aufgrund von Rollen- und Demokratiekonzepten

Ergebnisse

- Die legitime Geltung von Beteiligungsverfahren als Teil “guter” und “richtiger” politischer Ordnung ist nur teilweise gegeben
- Legitimitätssteigernde Massnahmen sind deshalb sowohl in der Vorbereitung wie in der Durchführung partizipativer Prozesse notwendig

Gliederung

- I. Einleitende Bemerkungen: IST-Zustand Bürgerbeteiligung in D
- II. Ausgewählte Ergebnisse zur Wahrnehmung dialogischer (hier: deliberativer) Verfahren zur Bürgerbeteiligung
- III. Schlussfolgerungen für Wissenschaft und Praxis

1. Einleitende Bemerkungen: IST-Zustand Bürgerbeteiligung



Protest gegen „Stuttgart 21“

- Entwicklung nicht-institutionalisierter Bürgerbeteiligung
- Diversifizierung und Professionalisierung (Qualitätskriterien; Vermeidung symbolischer Politik)
- Integration direkter und partizipativer Instrumente im Rahmen repräsentativer Demokratie
- Kritik: Ungleichheit in Verfahren; Zeit

2. Wahrnehmung von Verfahren

- Generell: Forschungslücke der Akteurperspektive auf Verfahren der Partizipation (bzw. als „Partizipation“ angeboten)
 - Ergebnisse einer qualitativ-empirischen Studie zur Entwicklung von Qualitätskriterien aus der Sicht verschiedener beteiligter Akteurgruppen (Behringer 2002)
 - Quantitative Studie (Rademacher/Lintemeier 2015)
- Relevanz der Perspektive für Praxiskontexte
 - Unterschiedliche (implizite) Verständnisse von „Partizipation“ erklären Missverständnisse und Scheitern von Partizipationsprozessen
 - Die Ergebnisse über das Vorhandensein unterschiedlicher Verständnisse von „Partizipation“ führen zu notwendigen **Vor-Prozessen der Klärung bei allen Akteurgruppen**, welche Form von Partizipation gewünscht ist und welchen **Qualitätsstandards** sie genügen muss
 - Diese Klärungsprozesse führen dazu, seriöse Partizipationsprozesse von „symbolischer Politik“ zu unterscheiden und tragen zur Legitimation von Partizipationsprozessen bei

2. Wie werden Beteiligungsverfahren wahrgenommen?

- Forschungssetting - Ausgangslage
 - Verständnis von „Beteiligung“: Deliberation

„A way of reasoning together to promote the common good where an affected population reviews evidence, deliberates on specific policy issues and advises the appropriate legislature“ (Mansbridge 1998: 152)
 - Reichweite von Beteiligung

Alle Handlungen in demokratisch verfassten Systemen, welche die Bürgerinnen und Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (nach Steinbrecher 2009)
- Methodische Anmerkung
 - Basis: Durchführung von sechs Fokusgruppenpanels à sechs Sitzungen (36 Gruppendiskussionen)
 - Qualitativ-empirisches Setting: Semi-strukturelle Interviews zur Bewertung des Verfahrens mit den Akteurgruppen (12 BürgerInnen; 11 VertreterInnen des Gemeinderats; 4 WissenschaftlerInnen (Mehrfachteilnahme); (2 VertreterInnen der Exekutive)

2. Wahrnehmung von Verfahren: Verständnisse

	BürgerInnen	Legislative	Wissenschaft	(Exekutive)
Partizipatives Instrument	X	X	X	X
Weiterbildung	X	X	X	
Seismograph		X	X	X
Pflicht		X		
Experiment			X	

(Quelle: Behringer 2002: 187)

2. Wahrnehmung von „Partizipation“: Verständnisse

- Partizipatives Instrument
 - Dialogisches Instrument, in dem Bürgerinnen und Bürger zu einem Sachthema informiert beratschlagen, Ergebnisse entwickeln und diese an die Legislative übergeben
- Weiterbildung
 - Instrument der individuellen und kollektiven Lernerfahrung: Zuwachs an Wissen und Kompetenzen sowie Bewusstseinsbildung und Handlungsorientierung
- Stimmungseismograph
 - Hören und aufnehmen, was andere Akteurgruppen wahrnehmen, denken; eigene Positionen werden nicht in die Debatte hineinbegeben; andere Meinungen in eigene Konzepte einzubauen, sofern passend in eigene Strategie
- Pflicht
 - Teil des Rollenverständnisses und der damit verbundenen Aufgabe: Anfrage aus der Gesellschaft bearbeiten

- Experiment

- Einmalige Anlage eines sozialen Settings, das dem Studium bestimmter

2. Wahrnehmung durch BürgerInnen

- Partizipatives Instrument
 - Debatte konflikthafter Themen
 - Frühzeitige Beteiligung, solange Entscheidungsprozesse unabgeschlossen
 - Aktive Bürgerschaft (Kontakt mit Politik/Verwaltung)
 - Begegnung mit Politik: Empathie
- Weiterbildung
 - Kompetenz der persönlicher Meinungsbildung
 - Kollektive Abstimmungsprozesse
 - Soziale Kompetenz: Umgang mit Fremden
 - Individuelle und kollektive Bewusstseinsbildung

2. Wahrnehmung durch Legislative

- Weiterbildung – für Bürgerinnen und Bürger (dominant)
 - Information, Sensibilisierung, Bewusstsein verändern, Handeln verändern
 - (selbst: Argumentation, Vorurteile abbauen, Reflexion > neu im Amt)
- Stimmungseismograph
 - „Hören“ und „Begegnen“, Testen bestehender Konzepte und Vorhaben
- Partizipatives Instrument
 - Ideen entwickeln, Ideen formulieren, Ideen einbringen
 - Positiv: „Längerfristiger Dialog“; kritisch: Konkurrenzprojekt
- („Pflicht“: Motivation)
 - Repräsentation, politische Rolle: „ein Termin unter vielen“

2. Wahrnehmung durch ExpertInnen/Wissenschaft

- Weiterbildung – für Bürgerinnen und Bürger
 - Emotionen mit wissenschaftlichen Fakten begegnen
 - «Objektives» Wissen ohne Bewertung
- Wissenschaftliches Experiment
 - Informationsverarbeitung durch BürgerInnen
 - Sozialwissenschaftliche/sozialpsychologische Untersuchungen
- Stimmungseismograph
 - Meinungsforschung
- Partizipatives Instrument (kritisch)
 - Neue politische Kultur, konstante Anwendung
 - Gefahr des Missbrauchs

3. Folgerungen für Wissenschaft und Praxis

- Wissenschaft
 - Förderliche Bedingungen für Legitimitätsüberzeugungen verschiedener Akteurgruppen?
 - Rollenverständnisse in Bürgerbeteiligungsverfahren (normative Arbeit); u.a. «Citizenship»
 - Legitimationsprobleme ungleicher Beteiligung
- Praxis
 - Vorbereitung: Gemeinsame Begründung und Entscheidung zur Durchführung von Verfahren durch mehrere Akteurgruppen? > Reflexion von Rollenverständnissen
 - Genaue Definition partizipativer Reichweite
 - Positive Berücksichtigung von Bildungs- und seismographischen Aspekten
 - Beteiligungsverfahren als Gegenstand kritischer Reflexion politischer Bildung; Citizenship

4. Literatur (Auswahl)

- Behringer, J. (2014): *Delegieren, diskutieren, protestieren: Von der „Krise der Repräsentation“ zur „Beteiligungskultur“?* In: Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Reformierte Kirche Kanton Zürich/Stiftung Mitarbeit. Reihe Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 26. Bonn. S. 7-30
- Behringer, J. (2002): *Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semi-konventioneller Partizipation. Eine qualitativ-empirische Studie am Beispiel von Fokusgruppen zum Thema "Lokaler Klimaschutz"*. Regensburg: Roderer-Verlag
- Holtkamp, L./Bogumil, J./Kissler, L. (2006): *Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (o.J.), 1-2, S. 13-18
- Rademacher, L./Lintemeier, Klaus (2015): *Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt*. Berlin
- Steinbrecher, M. (2009): *Politische Partizipation in Deutschland*.

Vielen Dank!



Wir dachten, ein
bisschen mehr
direkte Demokratie
sollte schon sein !!



Quelle:
Klaus Struttmann

Kontakt:

jeannette.behringer@partizipation.eu

jeannette.behringer@zh.ref.ch

Kommunikative Prozessgestaltung in unterschiedlichen Handlungsfeldern.

Berichte aus vier Arbeitsforen

Die PT-Tagung am 05.11.2015 in Aachen war überschrieben mit der Frage, wie öffentliche Akteure in und mit der für Stadtentwicklungsprozesse kennzeichnenden Akteursvielfalt handlungsfähig werden. Am Nachmittag des Tagungstages wurde dies in vier parallelen Arbeitsforen auf verschiedene Handlungsfelder der Stadtentwicklung heruntergebrochen. Die vier Foren waren bunt besetzt mit Teilnehmenden aus praktischen und theoretischen Arbeitsfeldern, so dass Erkenntnisse aus Praxis und Wissenschaft zusammengeführt wurden. Aus der Praxis kamen wiederum gleichermaßen öffentliche und private Akteure zu Wort.

Mit ihrer Anmeldung erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Gelegenheit, eigene und für sie persönlich interessante Arbeitsaufträge an die Tagung zu richten. Diese wurden geclustert, in neun Fragen übersetzt und als Arbeitsaufträge in die vier Foren eingespielt. Wie so häufig reichte die Zeit nicht, um allen Fragen auf den Grund zu gehen. Es gab jedoch viele spannende Anregungen zum Weiterdenken, in die wir hier – schlaglichtartig – einen kurzen Einblick geben wollen.

Forum 1: Im Dschungel der Akteure. Gemeinschaftsgärten zum Blühen bringen

Wer aufmerksam durch Städte und Quartiere geht, der mag sich schon über ungewöhnlich anmutende grüne Oasen gewundert haben. Ob in Baulücken, am Rande von Grünanlagen oder auf Dächern von Parkgaragen, es werden vermehrt Beete angelegt, um inmitten der Stadt Obst und Gemüse anzubauen. So außergewöhnlich diese Orte vielen erscheinen, so alltäglich ist ihre Intention: Sie bieten den Menschen inmitten der Stadt Raum zum Kultivieren von Nutzpflanzen. In vielen Städten

engagieren sich Bürgerinnen und Bürger also gemeinsam und verändern Orte in der Stadt mit eigener Kraft und nach eigenen Vorstellungen.

In ihrem einführenden Beitrag »**Gemeinschaftsgärten und Quartiersentwicklung: Welche Akteure, Arbeitsweisen und Formen des Engagements treffen dabei aufeinander?**« berichtete **Dr. Juliane von Hagen** (stadtforschen.de Büro für Stadtforschung, Entwicklung, Kommunikation), was sich hinter dem Sammelbegriff »Gemeinschaftsgärten« verbirgt und welche zahlreichen Formen und Ausprägungen von Projekten es gibt, in denen



Die Verfasserinnen dieses Beitrags fungierten im Rahmen der Tagung u.a. als Moderatorinnen der vier Foren (von oben): Sarah Ginski (Forum 4), Fee Thissen (Forum 2), Juliane von Hagen (Forum 1) und Lucyna Zalas (Forum 3).

gemeinschaftlich gearbeitet wird: Sie unterscheiden sich durch ihre Entstehungshintergründe, ihre Lagen und Kontexte, ihre Organisationsformen sowie die Akteure, die die Gärten zum »Blühen« bringen. Zu den Akteuren, die zur Entstehung und zum Betrieb der Gärten beitragen, zählen – oft mit gegenseitigen Überschneidungen – die Gründer und Initiatoren sowie die Gemeinschaft der aktiv Gärtnernden. Hinzu kommen neben den Flächeneigentümern die Vertreter kommunaler Verwaltungsressorts sowie Kooperationspartner beispielsweise aus Bildungs- oder Betreuungseinrichtungen. Der Kreis der gärtnernden Gemeinschaft bildet sich zumeist – aber nicht ausschließlich – aus den Bewohnern des unmittelbaren Gartenumfeldes und entwickelt sich oft sehr dynamisch: Im Laufe der Zeit kommen Interessierte dazu und bleiben entweder langfristig dabei oder beenden ihre Mitarbeit nach einiger Zeit wieder.

Zu der ohnehin großen Vielfalt von Akteuren kommen nicht selten divergierende Interessen hinzu: Für die einen Engagierten steht der Anbau von Gemüse für den eigenen Verzehr im Vordergrund, während für andere das gemeinsame Arbeiten in der Natur, die Begegnung und der Austausch, das Lernen und Teilen sowie der verantwortungsvolle Umgang mit Ressourcen besonders wichtig sind. All diese Komponenten stellen wichtige Beiträge zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die aber nur zur Blüte kommen können, wenn die unterschiedlichen Beteiligten »zueinander finden«. Und das stellt eine Herausforderung dar, denn engagierte und visionäre Menschen, die sich ehrenamtlich und in ihrer Freizeit für die Schaffung einer »grünen Oase« engagieren, »ticken« anders als Flächeneigentümer oder Vertreter zuständiger kommunaler Ressorts. Hier treffen nicht nur verschiedene Menschen aufeinander, sondern

auch unterschiedliche Denkweisen, Kommunikationsarten und Erwartungen, die ein konstruktives Miteinander erschweren.

Das wurde auch im weiteren Verlauf des Forums sehr deutlich: Durch zwei Berichte aus verschiedenen Perspektiven wurde die Unterschiedlichkeit der Akteure, aber auch die unterschiedliche Wertschätzung gärtnerischer Aktivitäten deutlich. Zudem gaben beide Impulsreferate erste Antworten auf die von dem Plenum als Arbeitsaufträge formulierten Fragen:

1. Verwaltungen orientieren sich nach innen: Was braucht es damit sie auch nach außen gut kommunizieren?
2. »Auf Augenhöhe kommunizieren«: Was heißt das? Welcher Voraussetzungen bedarf es dafür?

Zunächst berichtete **Margrith Goeldi-Hofbauer** (Grün Stadt Zürich) unter dem Titel »**Städtische Förderung von Gemeinschaftsgärten trifft auf Eigeninitiative der Stadtbewölkerung**« aus Zürich. Dort misst die Grün Stadt Zürich der Möglichkeit zum Gärtnern in der Stadt große Bedeutung bei. Sie verfolgt vier Strategien, um in der dichter werdenden Stadt Zürich den Menschen das Gärtnern jenseits der privaten Parzelle zu ermöglichen. So sieht zum Beispiel die Strategie der »Nutzungsöffnung« vor, traditionelle Familiengartenareale, also Kleingartenareale für gemeinschaftliche und vielfältigere Nutzungsformen zu öffnen. Zum anderen wird der Ansatz der »Nutzungsumwandlung« verfolgt, indem in Quartieren, die mit Freiraum unterversorgt sind, Familiengartenareale größeren Teilen der Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Des Weiteren wird die Strategie der »Neuanlage« verfolgt, bei der neue Kleingartenareale so konzipiert werden, dass sie unterschiedliche Nutzungsarten zulassen. Schließlich verpachtet die Grün Stadt auch Gartenflächen an private Initiativen. Insbesondere als Zwischennutzung werden vorübergehend brachliegende Fläche für temporäre gemeinschaftliche Experimente geschätzt.

Der Bericht aus Zürich machte deutlich, wie die Grün Stadt Zürich urbane Gärten und das gemeinschaftliche Gärtnern in der Stadt wertschätzt und den Erhalt und die Neuentwicklung von verschiedenen Gartenprojekten fördert. Die Stadt unterstützt dabei private Initiativen auf verschiedene Weise. Neben dem zur Verfügung stellen von Flächen, bietet sie je nach Projekt Unterstützung in infrastruktureller, materieller oder finanzieller Hinsicht.

Forum 1: Im Dschungel der Akteure. Gemeinschaftsgärten zum Blühen bringen



Grün Stadt Zürich ist oft erste Anlaufstelle und nimmt daher auch eine Beratungs- und Drehscheibenfunktion ein. Auf eine solche kommunale Anlaufstelle, die Unterstützung verschiedener Art gewährleistet, aber vor allem den Wunsch zum Gärtnern ernst nimmt, blicken in deutschen Städten viele Aktivisten sicher neidisch. Hier ist oft großes Durchhaltevermögen gefragt, um Projekte auf den Weg zu bringen. Die Engagierten nehmen oft mühsame Wege in Kauf, um Flächen zu identifizieren, um Nutzungsvereinbarungen mit Eigentümern abzuschließen oder um Böden und Gelände herzurichten. Nicht selten werden Gärtnerinnen und Gärtner beispielsweise auf kommunaler Seite mit kaum nachvollziehbar ausdifferenzierten Zuständigkeiten, mit konträren Antworten oder nicht nachvollziehbaren Anforderungen konfrontiert. Nur in wenigen Kommunen sind beispielsweise Ansprechpartner zu finden, die Anliegen urbaner Garteninitiativen aufnehmen und gebündelt begleiten. Also nicht nur die Wege zueinander sind nicht einfach, sondern gleichermaßen schwierig ist auch die Kommunikation miteinander.

Das machte der zweite Gast im Forum, **Kerstin Stelmacher** (Allmende-Kontor, Kiezgarten Schliemannstraße, Berlin) in ihrem lebendigen Beitrag »Gartenaktivist*innen in Berlin – zwischen Widerstand und Kooperation« sehr deutlich. Dabei konnte sie aus der Perspektive sowohl als Gartenaktivistin und engagierte Gärtnerin, aber auch aus ihren Erfahrungen aus der Stadtteilarbeit in Berlin berichten. In ihrem Beitrag zum Forum hat das Vorlesen zweier Textpassagen besonderen Eindruck hinterlassen. Kerstin Stelmacher las zwei Mailkommunikationen vor, die unterschiedlicher nicht hätten sein können: Die eine erläuterte in kurzer, beinahe technokratisch anmutender Sprache, wie aus kommunaler Sicht in einem Anliegen weiter vorzugehen sei. Die andere hingegen sprudelte vor Energie, aber auch Ungeduld und Zorn. Der Verfasserin der zweiten Mail, eine engagierte Gärtnerin, fielen kaum genug Worte ein, um ihren Unmut über die mangelnde Unterstützung von kommunaler Seite zum Ausdruck zu bringen. Man würde doch schließlich etwas Gutes tun; man würde der Stadt Arbeit abnehmen; man würde dazu beitragen die Stadt lebenswerter zu machen.

Und darin liegt vielleicht der Kernpunkt der Herausforderung: Vielleicht geht es weniger um urbane Gärten, um die ungewöhnlich an-

mutenden gemeinschaftlich gestalteten Orte. Vielleicht geht es vielmehr darum zu diskutieren und zu lernen, was es bedeutet, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich in die Gestaltung von Stadträumen einbringen, wenn sie sich mit ihren Mitteln und Möglichkeiten engagieren und selber Hand anlegen. Wenn es in München beispielsweise heißt, dass die Menschen demnächst »die Stadt machen« würden, dann ist noch viel zu lernen. Wahrscheinlich sind die urbanen Gemeinschaftsgärten die Orte, an denen wir diese neuen Prozesse der Stadtgestaltung schon jetzt erproben können.



Forum 2: Geht komplex auch einfach? Redevelopment im vielstimmigen Dialog

Welche Herausforderungen und Probleme bringt es mit sich, wenn man in und zwischen der Vielfalt verschiedener Akteure handlungsfähig werden will? Was folgt daraus für die Kommunikation im Alltag der Stadtplanung und Stadtentwicklung? Diese Fragen lenkten und begleiteten uns durch den Tagungstag. Im zweiten Forum wurde vor diesem Hintergrund erörtert, wie sich die Komplexität von Akteuren und die Kommunikation unter bzw. die Kooperation zwischen ihnen vereinfachen ließe. Als Gegenstand und Grundlage der Auseinandersetzung wurde exemplarisch das Redevelopmentgebiet Zürich West herangezogen.

Zürich West ist Beispiel für die Transformation von Bestandsflächen, die mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel der 80er-Jahre in zahlreichen Städten in den Industriestaaten durch Stilllegung oder Abwanderung der Industrie brachfielen. Dieses ca. 145ha große ehemalige Industriegebiet im Westen der Stadt Zürich wandelte und wandelt sich

Forum 2: Geht komplex auch einfach? Redevelopment im vielstimmigen Dialog

durch räumliche Umstrukturierungen, permanente Planungen und Umnutzungen zu einem neuen Stadtteil der Schweizer Großstadt. Der derzeitige Entwicklungsstand von Zürich West ist aufschlussreich, da er einen Rückblick auf fünfundzwanzig Jahre Erfahrung mit den komplexen Prozessen der Stadt- und Innenentwicklung ermöglicht.

Zürich West – Das Gebiet und seine Akteure

In einem ersten Input erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forums zunächst eine Einführung in die Gebietsentwicklung Zürich West. Die Referentin **Dr. Fee Thissen** (Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen) zeigte in ihrem Vortrag »Zürich West 360° – was und wen haben wir ›auf dem Schirm‹?« an diesem Fallbeispiel auf, welche Akteure an der Umstrukturierung der innerstädtischen Brachfläche in ein neues Stadtgebiet *wie* beteiligt (oder auch nicht beteiligt) waren und welche kommunikativen und kooperativen Herausforderungen in derartigen Prozessen auftreten können. Dabei wurde deutlich, dass dieser exemplarische Prozess der Stadt- und Innenentwicklung unter kommunikativen Gesichtspunkten in folgender Hinsicht bemerkenswert ist:

- Konflikte zwischen politischen Parteien beeinträchtigten die Entwicklung einer Zukunftsvision und das Festlegen planungsrechtlicher Grundlagen.
- Ein Mangel an Steuerungsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Entwicklungsdruck führte zu informellen bilateralen Aushandlungsprozessen zwischen Grundeigentümern und der Stadt Zürich, die in einer ›kooperativen Entwicklungsplanung‹ mündeten.
- Die Öffentlichkeit konnte auf konkrete Planungen zu privaten Arealentwicklungen kaum Einfluss nehmen.
- In Zürich wurde erkannt, dass sich Zwischennutzungen impulsgebend auf Veränderungsprozesse auswirken können. Dennoch wird die Kreativwirtschaft erst seit 2010 gefördert und in der Planung berücksichtigt.

Kooperative Entwicklungsplanung und Gebietsmanagement

Daran anschließend folgte ein Vortrag von Frau **Monika Klingele Frey** (Amt für Städtebau der Stadt Zürich) zur »**Entwicklungsplanung Zürich West aus der Perspektive des Gebiets-**

managers«. Klingele Frey stellte dar, dass mit der Durchführung des sogenannten ›Stadtforums‹ im Jahr 1996 ein planerischer Neuanfang beschrieben wurde, aus dem die Strategie der ›Kooperativen Entwicklungsplanung‹ resultiert. Eine wichtige Aufgabe kommt bei diesem ›Dialog als Methode‹ dem ›Gebietsmanagement‹ zu – einem Instrument, das 2002 vom Stadtrat beschlossen wurde und der Steuerung und Koordination der Entwicklungen dient. Bei der Gebietsentwicklung von Zürich West galt es insbesondere private und öffentliche Vorhaben aufeinander abzustimmen. Eingebettet in die Kooperative Entwicklungsplanung und u.a. gesteuert durch das Gebietsmanagement wurden daher zwischen der Stadt und privaten Grundeigentümern Vereinbarungen getroffen, die in Konzepten und Dokumenten mündeten. Beispielhaft vorgestellt wurden a) das Freiraumkonzept, b) das Entwicklungskonzept Zürich West mit städtebaulichen Prinzipien und c) die Leitlinien für die planerische Umsetzung.

Klingele Frey zeigte auf, welche Projekte seit 1990 von der öffentlichen Hand und von Privaten realisiert wurden und welche zukünftigen Vorhaben angestrebt werden. Deutlich wurde dabei die Herausforderung, die ›Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen‹ bei den Entwicklungen zu managen, da sich die Projekte in unterschiedlichen Stadien (Planung, Bau, Fertigstellung) befinden. Auch die Diskrepanz von zunehmend zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln und abnehmenden Spielräumen erschwerten die Prozesssteuerung und -begleitung. Die Öffentlichkeit wurde und wird bei den Entwicklungen durch regelmäßige Veranstaltungen, Newsletter und einen Inforaum laufend informiert.

Welche Zwischenbilanz wird aus der Perspektive des Gebietsmanagements gezogen? Die Gebietsentwicklung von Zürich West basiert auf einer Veränderung mit Konzept, wobei der ›Dialog‹ eine grundlegende Methode und Strategie darstellt. Grundsätzlich ist der Faktor Zeit entscheidend, insbesondere jedoch, wenn hohe Qualität als Ziel großgeschrieben wird.

Klingele Frey schloss ihren Vortrag mit einem Ausblick auf sich verändernde und zukünftige Herausforderungen, zu denen zählen:

- die Akzeptanz der ›neuen Stadt‹,
- der Einbezug neuer Akteure,
- das Lancieren von neuen Themen und
- die Begegnung der verschiedenen Akteure auf Augenhöhe.

Limmatwest und Hard Turm Park

Im Anschluss an die städtische Sichtweise berichtete Herr **Renato Saitta** (Gesamtprojektleiter für verschiedene Bauvorhaben der Hardturm AG) in seinem Vortrag über »25 Jahre Stadtentwicklung in Zürich West – aus der Sicht der privaten Bauherrschaft Hardturm AG«. Ausgehend von dem Pionierprojekt Limmatwest bis hin zum aktuellen Großprojekt Hard Turm Park spannte Saitta den Bogen über 25 Jahre Erfahrungen mit der Gebietsentwicklung.

Bei der Beschreibung des Pionierprojektes Limmatwest wurden verschiedene Hürden deutlich: Zum einen erschien das ursprünglich von voluminösen Industrie- und Dienstleistungsgebäuden geprägte Quartier zunächst für Wohnprojekte nicht einladend und dem Wohlbefinden möglicher Bewohner nicht zuträglich. Zum anderen sei das politische Umfeld schwierig gewesen, da es Konflikte um die Bau- und Zonenordnung und deren Abstimmung mit dem kantonalen Baugesetz gab. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sahen sich die bauwilligen Grundeigentümer in einer Sackgasse – aus der das Erstellen eines Gestaltungsplans als Resultat der Kooperation zwischen Stadt und privatem Grundeigentümer (also in diesem Fall der Hardturm AG) herausführte. Dennoch vergingen 12 Jahre vom Planungsbeginn bis zur Fertigstellung der Bebauung Limmatwest. In dieser Zeit realisierte die öffentliche Hand, dass neue Wege für die Stadtentwicklung geebnet werden müssten. Als Wendepunkt wird das »Stadtforum« und die daraus hervorgehende »Kooperative Entwicklungsplanung« bezeichnet.

Unter dieser neuen Planungskultur und den geänderten Voraussetzungen begann die Hardturm AG 2003 mit der Planung für das Projekt Hard Turm Park, das in mehreren Etappen gebaut und bis 2016 abgeschlossen wird. Um qualitativ volles Bauen sicherzustellen, wurde hier ein Wettbewerbsverfahren durchgeführt, an dem neben den teilnehmenden Planungsteams die Bauherren, verschiedene Ämter der Stadt und Fachexperten involviert waren.

Saitta zieht aus den langjährigen Erfahrungen mit der Realisierung von Projekten und der Kooperation mit verschiedenen Akteuren folgendes Fazit:

- Stadtentwicklung ist stets zeitenintensiv und nichts für Sprinter,

- Stadtentwicklung verlangt neben Stehvermögen auch Verhandlungsgeschick und Sozialkompetenz,
- Stadtentwicklung ist immer von den aktuellen Politikern abhängig,
- Stadtentwicklung birgt ein latentes Projektrisiko durch die Gefahr, dass sich in diesem Umfeld viele ihren Vorteil verschaffen wollen, was zu einer Überdefinition der Rahmenbedingungen führt.

Fragen und Diskussion

Der leitenden Fragestellung des Forums und den Arbeitsaufträgen aus dem Plenum folgend, galt es zu verstehen:

1. *Wer entscheidet eigentlich, welche Akteure zu beteiligen sind?* und
2. *Wie lassen sich privatwirtschaftliche Akteure in Kommunikationsprozesse einbinden?*, um
3. abschließend zur Ausgangsfrage zurückzukommen und zu überlegen: *Geht komplex auch einfach?*

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forums, darunter verschiedene Vertreter nordrhein-westfälischer Kommunen, versuchten in der Diskussion Lehren aus dem Zürcher Beispiel zu ziehen und diese auf hiesige Situationen zu übertragen.

In Bezug auf die erste Frage wurde deutlich, dass die Entscheidung, welche Akteure beteiligt werden, in Abhängigkeit steht: a) von der Spitze und Philosophie der Verwaltung, b) von beratenden Gremien (hier wurde die Bedeutung der Architektenkammer hervorgehoben) und c) von den Akteuren selber.

Als Antwort auf die Frage nach der Einbindung der Privatwirtschaft sahen die Teilnehmenden den Dialog als Erfolgsfaktor, da durch den Austausch – auf lange Sicht gesehen – Zeit gewonnen würde. Um die Privatwirtschaftler zu Qualität zu ermutigen, haben sich in der Schweiz Wettbewerbsverfahren bewährt, die auch zu privaten Bauvorhaben durchgeführt werden.

Die Teilnehmenden waren sich einig, dass »komplex nicht einfach geht«, wenn keine entsprechende Beteiligungskultur mit der nötigen Transparenz und funktionierenden Kommunikation etabliert ist. Der (vieltimmige) Dialog als Methode kann jedoch komplexe Verfahren vereinfachen.



Forum 3: Der schwierige Ausgleich zwischen Gemeinwohl und Eigeninteressen

Forum 3: Der schwierige Ausgleich zwischen Gemeinwohl und Eigeninteressen

Das Forum 3 lockte fast 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Wissenschaft, Verwaltung, Planungs- und Moderationsbüros sowie Lehre zum Dialog. Dabei war die Mischung der Teilnehmenden sehr ausgewogen – gut die Hälfte kam aus der Praxis, die andere Hälfte von Hochschulen und wissenschaftlichen Instituten. Folgende drei Fragen aus den Arbeitsaufträgen zur Tagung wurden dem Forum zugeordnet:

1. Wie lässt sich Gemeinwohl angesichts der vielen Einzelinteressen (gemeinsam) bestimmen?
2. Kann man zu viel beteiligen?
3. Lange Zeiträume – Was bedeutet das für die Kommunikation?

Den Auftakt zur Diskussion bildete der gemeinsame Vortrag der beiden Referentinnen **Dr. Kerstin Arbter** (Büro Arbter, Wien/Österreich) und **Anja Corinne Baukloh** (Lab. Forma Mentis, PIN- Prato/ Università di Firenze/Italien) über die Möglichkeiten der Gestaltung von Kommunikationsprozessen auf dem Weg »Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl«. Die Referentinnen zeigten zunächst auf, dass es »das Gemeinwohl« nicht gibt – sondern dieses stets neu ausgehandelt werden muss (vgl. auch der Beitrag »NIMBY, NIMFYE, LULU und andere...Vom Umgang mit Eigen-Sinn, oder: Gemeinwohl als Verfahren«, in: pnd|online I|2015 von Klaus Selle). Beteiligungsverfahren übernehmen in Planungsprozessen diese Aufgabe.

Kerstin Arbter machte deutlich, dass der »Gemeinwohlblick« im Verfahren oft zu früh verlangt wird, und es erfolversprechender ist, diesen erst gemeinsam mit den Beteiligten zu schulen, und zwar auch indem am Anfang

des Prozesses Raum gegeben wird, Eigeninteressen einzubringen. Als Möglichkeit hierzu wurde besonders die Methode des BürgerInnenrat und die dazugehörige Moderationsmethode »dynamic facilitation« vorgestellt (mehr dazu im Beitrag »Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl« *Wie können Beteiligungsprozesse auf diesem Weg beitragen?*« von Dr. Arbter in dieser pnd|online Ausgabe). Diese wird im Verfahren gestützt durch andere Formate für deklarierte Interessensgruppen.

Die Referentinnen zeigten Hürden auf dem Weg zum Gemeinwohl auf und boten Lösungsvorschläge für die unterschiedlichen Akteursgruppen. Aufgezeigt wurde die Rolle der Mediation in Konfliktsituationen und die Bedeutung von Gefühlen und Selbstbildern in der Dialogarbeit, um die Beteiligten zunächst mit den Eigeninteressen wertschätzend wahrzunehmen, bevor es an eine konstruktive Gemeinwohlsuche gehen kann.

Bereits dieser erste Impuls sorgte für eine lebendige Diskussion. Deutlich wurden einige Schwierigkeiten, denen Auftraggeber und Auftragnehmer solcher Prozesse in der Praxis begegnen:

Es wurde ein prinzipiell in der Gesellschaft fehlendes Grundvertrauen in die Problemlösungskompetenz solcher Verfahren bemängelt. In der gemeinsamen Diskussion wurde aufgezeigt, dass zunächst stets die Verhandlungsspielräume der Beteiligung klar sein müssten. Nur wenn unmissverständlich sei, worüber entschieden werden könne (z.B. nur über das »Wie« und nicht mehr über das »Ob«), könne ein Beteiligungsprozess für alle Seiten zufriedenstellend verlaufen. Wichtig sei, dass in jeder Prozessphase eine auch im späteren Verlauf nachvollziehbare Beteiligung stattgefunden hat.

Thema war auch die Auswahl der zu beteiligenden Akteure: Wird die Auswahl gezielt vorgenommen, um Schlüsselpersonen einzubinden, käme es ggf. zu Ausgrenzungen und Lenkung der Ergebnisse. Ist die Auswahl zufällig, grenzt sie ebenfalls aus und sei ggf. nicht repräsentativ. Ein Methodenmix schien hier die Lösung, wobei auch vorhandene Ressourcen wie der Zeitplan des Verfahrens und finanzielle Mittel der Auftraggeber eine zentrale Rolle spielten.

Die Rolle der Moderation in Planungsprozessen wurde angesprochen. Die Rede war von Fachleuten, die in der Moderation nicht neutral seien, sondern eigene Vorstellungen transportierten oder im Sinne des Auftraggebers lenkten. Das Rollenverständnis müsse jeweils von Prozess zu Prozess geklärt

werden. Deutlich wurde, dass Methoden der Moderation neutral oder ausgleichend bis hin zu führend sein könnten. Eine wichtige Aufgabe für Prozessbegleiter sei es, das vorgegebene Thema des Verfahrens zunächst so zu erweitern, dass eine Betrachtung aus verschiedenen Sichten möglich ist, bevor Konsens oder Gemeinwohl definiert werden könnten.

Die Forumsteilnehmenden nahmen die Frage »Kann man zu viel beteiligen?« als eine rhetorische auf und widmeten sich lieber in zwei sehr aktiven Arbeitsgruppen den zwei anderen Fragen.

Arbeitsgruppe 1

Arbeitsgruppe 1 vertiefte die Diskussion zum Thema »Wie lässt sich Gemeinwohl angesichts der vielen Einzelinteressen (gemeinsam) bestimmen?«. Ein Teil der Diskussion widmete sich der Frage, wie man mit lautstarken Einzelinteressen oder als im Sinne des Gemeinwohls getarnten Teilinteressen umgehen kann. Dabei ist zu beachten, dass alle ihre eigenen Vorstellungen (»Eigeninteressen«) haben: »Planer, Dezernent, Politik, Medien« – oft mit dem Mantel des Gemeinwohls bekleidet. Die »Selbstermächtigung lautstarker Bürger« aber auch anderer starker Akteure müsse deutlich gemacht werden. Dabei könne die Moderation unterstützend wirken, um »leisen« Interessen zur Seite zu stehen, aber auch um Transparenz der Prozesse zu ermöglichen. Einig war sich die Gruppe, dass je »komplexer das Thema [ist], desto schwieriger der Konsens« und dass die »Dominanz einzelner Beteiligter problematisch« sei. Die Fachleute forderten aber auch Vertrauen in Fachkompetenzen, damit nicht aufgrund von Einzelinteressen Lautstarker, Fakten geschaffen werden, die gute Lösungen verhindern. Die Beteiligten waren sich einig, dass ein gemeinsam bestimmtes Gemeinwohl, dass im Sinne des 360° Blicks entwickelt wird, anders wahrgenommen und mitgetragen wird als ein aufgesetztes Gemeinwohl.

Arbeitsgruppe 2

Arbeitsgruppe 2 ging der Frage nach »Wie wirken sich lange Zeiträume der Planungsprozesse auf die Kommunikation aus?«. Deutlich wurde, dass manche Prozesse von der Planung zur Realisierung Generationen überdauern – sowohl im Sinne des Lebensalters als auch der Nutzungsdauer. So profitie-

ren beispielsweise an einer Schulhofplanung beteiligte Schüler nicht mehr von der Realisierung. Durch die langen Zeiträume verändere sich stetig die Akteursstruktur. In vielen Planungsprozessen gibt es Phasen, die als »blinde Flecken der Kommunikation« gelten könnten, da zumindest nach Außen wahrnehmbar keine Kommunikation stattfindet. Kommen viele der Faktoren zusammen, könne die Kommunikation zwischen den Beteiligten einbrechen oder sogar versagen und die »Haltbarkeit des Kommunikations- und Planungsprozesses« laufe ab. Dies kann zu großer Unzufriedenheit auf allen Seiten führen. Deshalb sei in den Prozessen ein »Wissensmanagement« zu betreiben und seitens aller Beteiligten (auch Auftraggeber und -nehmer) der Planungsprozess stets zu hinterfragen und an neue Entwicklungen und Veränderungen anzupassen. Hilfreich könne dabei die Einrichtung einer personellen »Schnittstelle« sein. Ein Lösungsvorschlag der Gruppe sah eine Prozessbegleitung durch intermediäre Akteure vor, die stetige Information und fortführende Dokumentation im Prozess gewährleisten und als externe Beobachter der Akteursszene Veränderungen im Blick haben. Deutlich wurde, dass die kontinuierliche Beteiligung an der Planung wünschenswert sei, jedoch nicht immer machbar. Deshalb könnte die Schaffung von in sich abgeschlossenen, temporären Beteiligungsmöglichkeiten und damit verbunden, das Angebot von immer neuen Einstiegspunkten in laufende Prozesse eine Bereicherung langer Prozesse darstellen. Die Gliederung der Planungen in kurze Abschnitte und Definition von »Meilensteinen« im Prozessverlauf würden die Möglichkeiten der temporären Beteiligung stärken. Die Gruppe hielt ein Plädoyer für Online-Beteiligung und -dokumentation, da dies eine gute Möglichkeit sei, auch bei Akteuren präsent zu bleiben, die nicht mehr vor Ort mitwirken können.

Insgesamt machte das Forum 3 deutlich, dass es eine große Vielfalt an Wegen zum Gemeinwohl gibt und je nach Sachlage aus unterschiedlichen Werkzeugen geschöpft werden kann. Große Einigkeit herrschte im Hinblick darauf, dass Transparenz der Prozesse und koordinierende »Schnittstellen« diese stärken. Spannend wäre die Diskussion über das Maß der Transparenz und die Gestaltung dieser leistungsfähigen »Schnittstellen«.



Forum 4: Governance als Kommunikationsprozess. Von der Praxis zur Theorie und zurück

Forum 4: Governance als Kommunikationsprozess. Von der Praxis zur Theorie und zurück

Die Frage, wie wir angesichts der Vielfalt von Akteuren in Prozessen der Stadtentwicklung handlungsfähig werden können oder ob wir möglicherweise sogar erst durch die vielen Akteure handlungsfähig werden, zog sich wie ein roter Faden durch das Tagungsprogramm. Aber welche Hinweise und Antworten auf diese Frage können wissenschaftliche Ansätze liefern? Dies wurde unter dem Titel »Governance als Kommunikationsprozess« im Forum 4 diskutiert. Dieser eher theoretischer Zugang zum Tagungsthema drückte sich nicht nur im Untertitel »Von der Praxis zur Theorie und zurück« aus, sondern auch in der Ausrichtung der beiden Impulsreferate und des ersten Kommentars.

Dr. Bettina Lelong (ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Aachen) erläuterte in ihrem Vortrag »**Strukturelle Zwänge und vermittelnde Broker: Stadtentwicklungsprozesse aus der Netzwerkperspektive**«, wie die Netzwerkforschung komplexe Macht- und Aushandlungsprozesse abbildet. Insbesondere in komplexen Planungsprozessen könnten über die Netzwerkperspektive die Verflechtungen der staatlichen und privaten Akteure aufgedeckt und relevante Teilnetzwerke identifiziert werden. Lelong bezog sich dabei insbesondere auf empirische Erkenntnisse aus den Projekten Kop van Zuid in Rotterdam und der HafenCity in Hamburg.

Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert (Emeritus der Humboldt Universität Berlin, Fellow am Max-Weber-Kolleg der Universität Erfurt) referierte in seinem Beitrag »**Governance as and by communication**« über die

Bedeutung von Kommunikation aus der Governance-Perspektive. Erfolgreiches Regieren mache sich nicht länger an bestimmten Weisungsbefugnissen fest, sondern basiere vielmehr auf der Fähigkeit zu überzeugen. Hierzu sei kommunikatives Handeln unerlässlich (mehr dazu im Beitrag »Governance by communication« in dieser pnd|online Ausgabe).

Prof. Dr. Uwe Altröck (Universität Kassel, Fachgebiet Stadtumbau/Stadterneuerung) fungierte als erster **Kommentator** und erinnerte an die Bedeutung des Governance-Konzeptes für die Praxis. Ausgehend von der Prämisse handlungsfähig werden zu wollen, sei es sinnvoll, die Verflechtungen der Akteure auch über die Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft hinaus in den Blick zu nehmen und sich die Verteilung und Bündelung verstreuter Ressourcen genauer anzuschauen (eine ausführlichere Zusammenfassung des Kommentars finden Sie in dieser pnd|online Ausgabe in dem Beitrag »Governance und Kommunikation«).

Es sollte also nicht bei einer planungstheoretischen Debatte bleiben. In der nachfolgenden Diskussion der Referentin und Referenten mit den Teilnehmenden des Forums wurden vielmehr zahlreiche Bezüge zur Praxis hergestellt.

Besondere Aufmerksamkeit kam dabei auch den zwei Punkten zu, die als »Arbeitsaufträge« der Tagungsteilnehmenden an das Forum formuliert wurden:

1. Ist es eigentlich sinnvoll, immer alle zu involvieren? Wo und wie Grenzen ziehen?

Ein Großteil der Teilnehmenden war sich einig, dass es weder machbar noch sinnvoll ist, immer alle an allen Projekten zu beteiligen. Daher sei eine frühzeitige Rollenanalyse notwendig, die die Erwartungen und Interesse eines möglichst breiten Akteursspektrums erfasse. Auf dieser Basis könne entschieden werden, wer wobei zu involvieren ist. Dabei müssten auch Belange mitgedacht werden, die keine direkten Fürsprecher haben.

2. Es gibt eine ungleiche Verteilung von Ressourcen: Macht, aber auch Lautstärke. Was folgt daraus?

In Stadtentwicklungsprozessen bestehen zahlreiche Ungleichgewichten zwischen den vielen beteiligten Akteure, die – darin sind

sich die Teilnehmenden des Forums einig – nicht immer (oder nur selten) auszugleichen sind. Man könne und müsse ihnen aber mit Transparenz begegnen. Hierzu müssten die Eigenlogiken der Akteure und voneinander unabhängige Handlungsweisen aber offen benannt werden können.

Einige Teilnehmende berichteten, dass in der Praxis keinesfalls nur Politik oder Wirtschaft ihre Interessen zu vertreten wüssten. Zahlreiche Projekte, Bürgerentscheide usw. in der Vergangenheit hätten gezeigt, dass die Zivilgesellschaft über umfängliche (Macht-) Ressourcen verfüge. Manchmal würde in der Praxis daher auch schlichtweg das Projekt umgesetzt, das am häufigsten gefordert wurde, oder das auf den geringsten Widerstand stoße, berichteten einige Teilnehmende. Die Frage, was daraus folgt, konnte angesichts des knappen Zeitbudgets im Rahmen des Forums nicht weiter behandelt werden.

Am Ende lieferte die Diskussion in dem Forum zwar keine einfachen, zufriedenstellenden oder gar umfassenden Antworten auf die gestellten Fragen, doch förderte sie den Theorie-Praxis-Austausch.

Das 360-Grad-Plenum

Im Anschluss an die handlungsfeld- und aufgabenbezogenen Foren trafen sich alle Teilnehmenden im Plenum wieder, wo in einer Podiumsdiskussion mit sechs Kommentatorinnen und Kommentatoren einige der in den Foren diskutierten Fragen noch einmal aufgerufen und diskutiert wurden, ohne dass es eine umfassende Berichterstattung gab. Wichtig dabei war, die Fragen aus sehr unterschiedlichen Akteursperspektiven – in einem 360-Grad-Umgriff – zu reflektieren. Daher waren auf dem Podium sowohl Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen und politischen Ebene als auch Prozessgestalterinnen und Prozessgestalter und beteiligte NGOs vertreten.

Die Diskussion ist als Audiodatei auf der Homepage des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung abrufbar: <http://www.pt.rwth-aachen.de/files/Abschlussplenum.mp3>.



»Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl«

Wie können Beteiligungsprozesse auf diesem Weg beitragen?

Lösungen, die für möglichst Viele gut sind – wer will die nicht? Das planerische Streben nach dem Gemeinwohl, nach dem Besten für alle, ist in der Theorie wohl unbestritten. Doch in der Praxis hakt es immer noch. Zahlreiche Hürden tun sich auf dem Gemeinwohl-Weg auf. Wie können also Beteiligungsprozesse gestaltet werden, damit Lösungen für das Gemeinwohl einfacher gefunden werden? Und das bei Planungen, auf die viele Akteure – mehr oder weniger transparent – Einfluss nehmen?

Das Ziel: Das Beste für alle

Ein Klick in das Online-Lexikon Wikipedia klärt auf: »Gemeinwohl (...) bezeichnet das Wohl (das gemeine Beste, den gemeinen Nutzen, die gemeine Wohlfahrt, ...) eines Gemeinwesens. (...) Gemeinwohl wird verstanden als Gegenbegriff zu bloßen Einzel- oder Gruppeninteressen innerhalb einer Gemeinschaft.« (<https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinwohl> 7.12.2015)

In die Planungswelt übersetzt, verstehe ich darunter Planungslösungen, die für möglichst alle oder zumindest viele Menschen und für die Umwelt gut sind. Doch was ist die »beste« Lösung für das Gemeinwohl? Kann es Fachleuten gelingen, dies objektiv zu ermitteln oder gar zu berechnen? Ich glaube nicht.

Das Gemeinwohl will »erhandelt« werden

Anknüpfend an die Arbeiten von Professor Selle und seinem Team (SELLE 2015, 1) folge ich der Ansicht, dass das Gemeinwohl nicht vorab fachlich-wissenschaftlich bestimmbar ist, sondern dass es nur in Meinungsbildungsprozessen in der jeweiligen Gemeinschaft ausgehandelt werden kann. Immerhin sind in der Regel Werte- und Fairness-Fragen zu lösen, die subjektiven Einschätzungen unterliegen, und die sich damit der »objektiven« Berechnung entziehen. Ist etwa im Fall einer neuen Stromtrasse der Schutz besonders seltener Tierarten wichtiger, oder sind es das ungestörte Landschaftsbild und die Erholungsräume der Menschen? Es kommt darauf an ...

Damit eine Gemeinwohl-Lösung gefunden werden kann, sollten daher alle, in der jeweiligen Gemeinschaft und für die jeweiligen Planungsfragen relevanten Interessen-



Kerstin Arbter führt ein Ingenieurbüro für Landschaftsplanung in Wien. Ihre Schwerpunkte sind Öffentlichkeitsbeteiligung und Strategische Umweltprüfung (SUP). Seit 16 Jahren gestaltet und moderiert sie Beteiligungs- und Konsensfindungsprozesse für die Verwaltung, für Forschungseinrichtungen und für Unternehmen in Österreich, Deutschland und Luxemburg. Sie hat die österreichischen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung mitentwickelt und ist Autorin mehrerer Handbücher zur Partizipation. www.arbter.at

gruppen einbezogen werden. Gemeint sind jene Gruppen, die von einer Planung betroffen sind oder die auf sie Einfluss nehmen. Dazu gehören beispielsweise Bürgerinnen und Bürger, ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter, zuständige Verwaltungsstellen, gesetzlich eingerichtete Interessenvertretungen wie die Kammern, Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs, GrundstückseigentümerInnen, InvestorInnen, Anwaltschaften, die stillere Interessengruppen vertreten, wie die Umweltschutzvereine oder die Kinder- und Jugendanwaltschaft – genauso wie Menschen, die Brücken in die Ferne schlagen und – sofern betroffen – künftige Generationen oder Menschen aus anderen Erdteilen vertreten. Der Kreis der Betroffenen und Einflussnehmenden kann sehr umfangreich sein (MAGISTRAT DER STADT WIEN/ARBTER 2012, 35).

Beteiligungsprozesse als Geburtshelfer des Gemeinwohls

Und all diese Menschen sollen miteinander ins Gespräch gebracht werden? Naheliegender, dass derartige Aushandlungen zur Suche einer Gemeinwohl-Lösung Räume und Strukturen brauchen. Beteiligungsprozesse können diese bieten. Sie haben enormes Potential als »Geburtshelfer« des Gemeinwohls, vorausgesetzt sie laufen fair und nachvollziehbar ab. Und dennoch: die Beteiligungspraxis zeigt, dass die verschiedenen Akteursgruppen auf dem Weg zum Gemeinwohl zahlreiche Hürden zu überwinden haben. Lassen Sie uns einige davon betrachten.

Abbildung 1: Die »moralische Keule« auf dem Gemeinwohl-Weg
Grafik: Kerstin Arbter



Der Gemeinwohl-Blick wird zu früh verlangt

Beginnen wir mit einer Gruppe, die bei Beteiligungsprozessen oft im Mittelpunkt steht: den Bürgerinnen und Bürgern. Ich beobachte, dass den Menschen in dieser Rolle oft nicht recht zugetraut wird, eine Lösung im Sinne des Gemeinwohls aushandeln zu können. Vorurteile oder zumindest skeptische Fragen sind zu hören: »Die denken doch nur an ihre eigenen Interessen!« oder »Können direkt Betroffene überhaupt am Wohl der Gemeinschaft arbeiten?« Aus Sorge, bei den Eigeninteressen stecken zu bleiben, werden Bürgerinnen und Bürger oft gleich zu Beginn des Beteiligungsprozesses ermahnt, ihre Eigeninteressen zurückzustellen und ihre Beiträge am Gemeinwohl zu orientieren. Es entsteht der Druck, dass nur Beiträge aus Gemeinwohl-Perspektive willkommen sind. Das Einbringen von Eigeninteressen wird gehandelt.

Die moralische Keule

Besonders wirkungsvoll ist dabei die »moralische Keule«: »Wir wollen doch alle günstig wohnen!«, wenn es beispielsweise um 70m hohe Wolkenkratzer in einem Stadtgebiet geht, in dem die Menschen bislang in 5-10 Geschossen übereinander gelebt haben. Oder: »Es geht doch um die Energiewende und den Ausstieg aus fossiler Energieerzeugung!«, wenn neue Hochspannungsstromleitungen mit 70m hohen Masten durch die Landschaft gezogen werden sollen. Und dann noch oben drauf der rechtliche Fingerzeig: »Es gibt kein Menschenrecht auf schöne Aussicht!«

Das Eigenleben verteufler Eigeninteressen

Wenn Eigeninteressen früh im Beteiligungsprozess verteuflert werden, entwickeln sie leicht ein Eigenleben:

- Sie werden beispielsweise hinter Zieseln oder anderen geschützten Tieren versteckt.
- Oder sie werden multipliziert. Unterschriften werden gesammelt, um zu belegen, dass viele Menschen den gleichen Standpunkt vertreten, der allein deswegen dem Gemeinwohl gleichzusetzen sei. Druck folgt Gegendruck.
- Oder Eigeninteressen verstummen, weil die Menschen rasch lernen, welche Argumente willkommen sind und welche nicht. Vermeintlich nicht »anschlussfähige« Beiträge kommen erst gar nicht auf den Tisch.

So verschwinden Eigeninteressen entweder in den Untergrund, wo sie weiterumoren: intransparent, oft störend und schwer zu fassen. Oder sie erstarren zu festgefahrenen Positionen. Beides erschwert den offenen und sachorientierten Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Bedürfnissen. Der Rundum-Blick auf Gemeinwohl-Lösungen ist verstellt und die, die sich auf die Suche machen, tapen im Dunklen.

Gemeinwohl-Lösungen brauchen Eigeninteressen

Deshalb scheint mir der Blick auf die Eigeninteressen **zu Beginn** des Beteiligungsprozesses wichtig, um Gemeinwohl-Lösungen aushandeln zu können. Ob wir es wollen oder nicht: die Eigeninteressen sind vorhanden und die eigenen Bedürfnisse, sei es nach Ruhe oder nach einer schönen Landschaft, melden sich nun mal oft zuerst. Sie prägen den eigenen Blickwinkel, das eigene Interesse und damit auch das eigene Handeln wesentlich mit. Daher sollten wir uns ihnen auch im Beteiligungsprozess widmen.

Ich sehe die Eigeninteressen als logischen Startpunkt auf dem Gemeinwohl-Weg. Selbstverständlich ist es Ziel dieses Weges, im Laufe des Beteiligungsprozesses den Blickwinkel zu weiten, basierend auf der Erkenntnis: »Aha! Es gibt wohl viele verschiedene, meist nachvollziehbare Eigeninteressen, die wir unter einen Hut bringen müssen.« Wenn am Anfang des Weges die Eigeninteressen ungestraft in den Fokus dürfen, kann es den beteiligten Menschen besser gelingen, einander in ihrer Interessenvielfalt zu verstehen und in der Folge auch zu respektieren. Beides empfinde ich als Voraussetzungen, um sich auch bei persönlicher Betroffenheit dem Gemeinwohl öffnen zu können.

Das Gemeinwohl langsam aufspüren

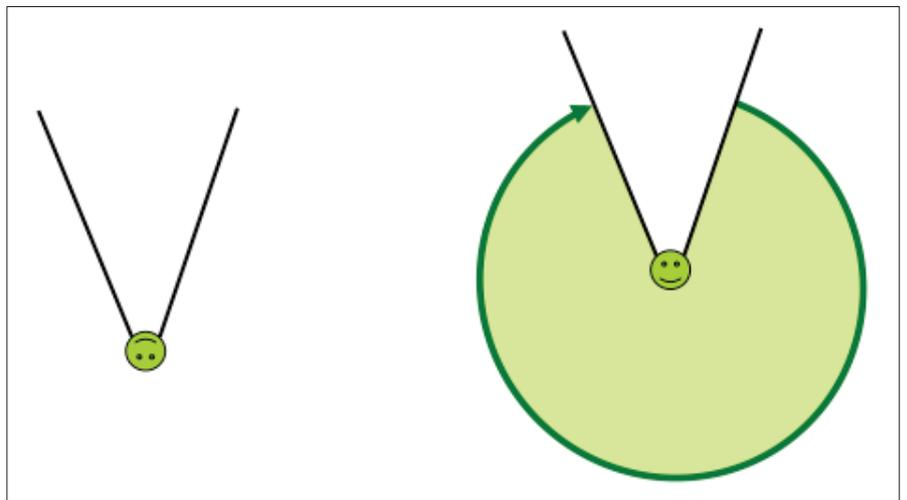
Für die Beteiligungspraxis schließe ich daraus, dass das Gemeinwohl langsam und schrittweise aufzuspielen ist:

- Zu Beginn des Prozesses sollten die Menschen die Möglichkeit bekommen, ihre Eigeninteressen und ihre dahinter liegenden Bedürfnisse einzubringen. Das kann gelingen, wenn dafür ein geschützter Raum zur Verfügung steht, in dem die Menschen vor Angriffen und Abwertungen (»Sie sind egoistisch! Sie denken nur an Ihre eigene Woh-

numgebung!«) geschützt sind und sich auf einen respektvollen Umgang miteinander verlassen können.

- Die Eigeninteressen und die dahinter liegenden Bedürfnisse werden gehört, gewürdigt und wertfrei als Tatsachen anerkannt. Wertfrei verstehe ich im Sinne der gewaltfreien Kommunikation, also ohne Bewertung als gut oder schlecht (https://de.wikipedia.org/wiki/Gewaltfreie_Kommunikation, 11.11.2015)

- Darauf aufbauend kann die Suche nach dem Gemeinwohl, nach dem Besten für alle, beginnen.



Eine hilfreiche Methode – der BürgerInnenrat

Unter den zahlreichen Beteiligungsmethoden, die den Weg vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl ebnen können, hat sich der BürgerInnenrat (www.vorarlberg.at/buergerrat, 20.11.2015) als besonders hilfreich erwiesen:

Für einen BürgerInnenrat werden etwa 12 Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, Stadt oder Region nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Sie werden mit einem persönlichen Brief – meist von der Bürgermeisterin oder vom Bürgermeister – eingeladen und ermutigt mitzuwirken. So sollen auch Menschen gewonnen werden, die ohne persönliche Einladung vielleicht nicht an Beteiligungsprozessen teilnehmen würden.

Die 12 Plätze werden nach Quoten besetzt, um gleich viele Frauen wie Männer sowie eine Mischung verschiedener Altersgruppen zusammen zu bringen. Angestrebt wird eine möglichst heterogene Gruppe, die unterschiedlichste Blickwinkel und Erfahrungen beitragen kann – wohlwissend, dass 12 Menschen nicht die gesamte betroffene Bevölkerung repräsentieren können.

Abbildung 2: Eigeninteressen als Startpunkt auf dem Weg zum Gemeinwohl
Grafik: Kerstin Arbter



Abbildung 3: Szenen aus
BürgerInnenräten
Fotos: Kerstin Arbter

Die Bürgerinnen und Bürger werden eingeladen, zum Thema jene Aspekte einzubringen, die ihnen persönlich am Herzen liegen. Von dieser Meinungsvielfalt ausgehend, arbeiten die TeilnehmerInnen an Lösungen zu den gestellten oder auftauchenden Fragen.

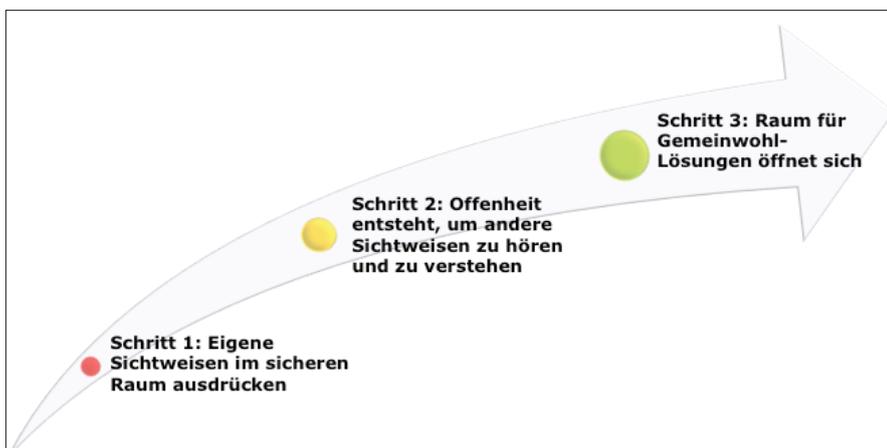
Der BürgerInnenrat dauert in der Regel 1,5 Tage. In den etwa 12 gemeinsamen Stunden sollen die Bürgerinnen und Bürger Zeit finden, um sich im intensiven Austausch miteinander eine fundierte Meinung zu bilden und zu einer gemeinsam getragenen Erklärung zum Thema zu kommen.

Dynamic facilitation

Moderiert wird der BürgerInnenrat mit einer speziellen Methode, dynamic facilitation genannt. Sie erlaubt den TeilnehmerInnen sprunghaftes (dynamisches) und damit »gehirngerechtes« Denken. Jim Rough, der Entwickler der Methode, nennt es »Denken im Kreativ-Modus«. Fragen, Lösungen, Bedenken und Fakten können durcheinander genannt werden, so wie sie in den Köpfen der



Abbildung 4: In drei Schritten
zum Gemeinwohl
Grafik: Kerstin Arbter

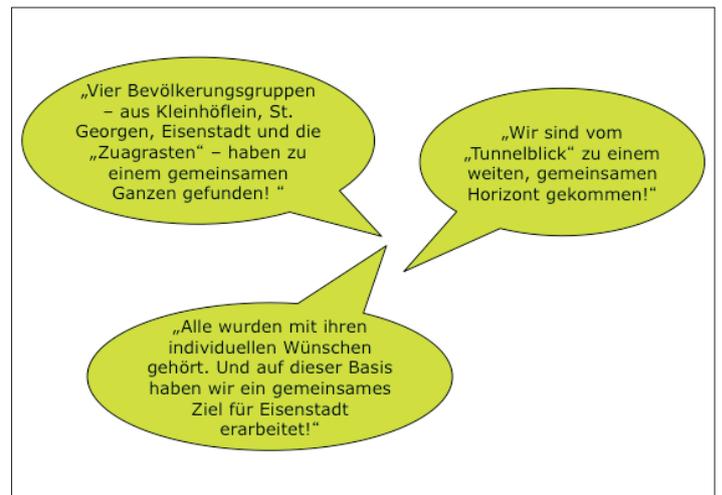
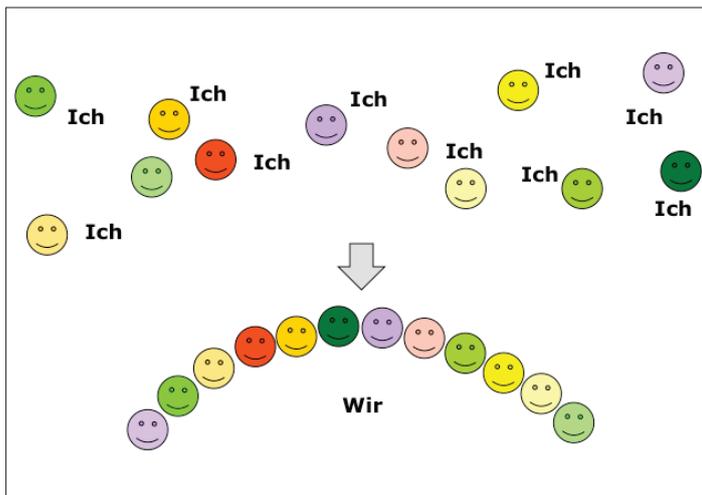


Bürgerinnen und Bürger auftauchen. Strukturiert wird die Diskussion, indem sichtbar auf 4 Flipcharts mitgeschrieben wird, auf je einem Blatt für

- Herausforderungen und Fragen, die auftauchen,
- Lösungen, die entwickelt werden,
- Bedenken, die dazu geäußert werden und die die Lösungssuche voranbringen sollen und
- Informationen und Fakten, die als Datenbasis dienen.

Das Mitschreiben auf Flipcharts verlangsamt die Diskussion. Einerseits wird damit sichtbar, dass das Gesagte auch gehört und sogar festgehalten wird. Andererseits entsteht Zeit zum Nachdenken und Nachspüren. Beides fördert das gegenseitige Zuhören und Verstehen, denn Jim Rough meint: »Ganz gehört zu werden bringt uns Menschen dazu, gemeinsame Lösungen zu suchen und alle Blickwinkel zu berücksichtigen.« Erst wenn wir unsere Sichtweisen ausdrücken konnten und uns ganz gehört fühlen, werden wir offen, auch anderen zuzuhören und fremde Meinungen zu verstehen. Der eigene Blickwinkel beginnt sich zu weiten und neue Erkenntnisse und Ideen werden möglich, ganz im Sinne Einsteins, der sagte: »Man kann Probleme nicht in der gleichen Denkweise lösen, in der sie entstanden sind.« Jetzt – erst jetzt – können sich Lösungen im Sinne des Gemeinwohls entfalten.

In der Praxis lässt sich beobachten, dass die 12 Menschen, die anfangs aus ihren individuellen Blickwinkeln beigetragen haben, im Laufe des Prozesses immer mehr zur Gruppe werden, die mit einem gemeinsamen, weiten Blickwinkel Lösungen hervorbringt. In den 1,5 Tagen gehen die TeilnehmerInnen ge-



meinsam den Weg »vom Ich zum Wir«. Dieser Wandel wird von den Bürgerinnen und Bürgern oft bewusst wahrgenommen, wie die Statements aus verschiedenen BürgerInnenräten zeigen (vgl. Abb. 5).

Auch die Sitzanordnung und die Richtung der Diskussion soll die Erweiterung des Blickwinkels »vom Ich zum Wir« unterstützen: Die TeilnehmerInnen sitzen im Halbkreis, mit Blick nach vorne zu den Flipcharts, auf denen die Moderatorin oder der Moderator mitschreibt. Vor allem am Anfang der gemeinsamen Arbeit werden die Bürgerinnen und Bürger eingeladen, »nach vorne« zur ModeratorIn – und nicht zueinander – ihre individuellen Meinungen und Vorschläge beizutragen. Damit soll verhindert werden, dass sich die TeilnehmerInnen mit anderen in Rechtfertigungs- oder Wer-hat-Recht-Diskussionen verstricken. Diese würden die Kreativität hemmen. Unterschiedliche Meinungen dürfen nebeneinander stehen bleiben – als Ausgangspunkte zur gemeinsamen Lösungssuche, die im Laufe der Zeit einsetzt. Der Schwerpunkt der Diskussion zielt darauf, zu den Fragen, die auftauchen, Lösungen zu finden. Deshalb ist das Lösungs-Flipchart auch das zentrale Dokument.

Die ModeratorInnen übernehmen im BürgerInnenrat die Aufgaben,

- die Diskussion strukturiert mitzuschreiben,
- das Verstehen zu fördern, indem sie nachfragen: »Warum ist Ihnen das wichtig?«, »Was genau ist Ihnen daran wichtig/ ärgert Sie/ macht Sie traurig?« »Wie stellen Sie sich eine gute Lösung vor?« und
- einen sicheren Raum zu schaffen, der wertschätzendes Zuhören ermöglicht. Sollten abwertende Diskussionen zwischen den Teil-

nehmerInnen auftauchen, die den Kreativ-Modus gefährden, stellt sich die ModeratorIn dazwischen und sichert den respektvollen Umgang miteinander.

Der für ehrliche und offene Diskussionen so wichtige »geschützte Raum« wird auch dadurch unterstützt, dass die Bürgerinnen und Bürger in ihrer kleinen Gruppe von nur 12 Personen während des BürgerInnenrates unter sich sind. Sie entscheiden zum Abschluss gemeinsam, welche Ergebnisse sie anderen Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung, der Politik, den Medien und anderen vorstellen wollen. Diese Präsentation geschieht im BürgerInnen-Café, das wenige Tage nach dem BürgerInnenrat stattfindet. Dort erläutern die BürgerInnenräte ihre Ergebnisse und diskutieren sie mit anderen Interessierten. Mit dem BürgerInnen-Café bekommt der Bürge-

Abbildung 5: Vom Ich zum Wir – in Wort und Bild
Grafik: Kerstin Arbter

Abbildung 6: Anordnung und Diskussionsrichtung im BürgerInnenrat »nach vorne« zur ModeratorIn und zu den 4 Flipcharts
Grafik: Kerstin Arbter

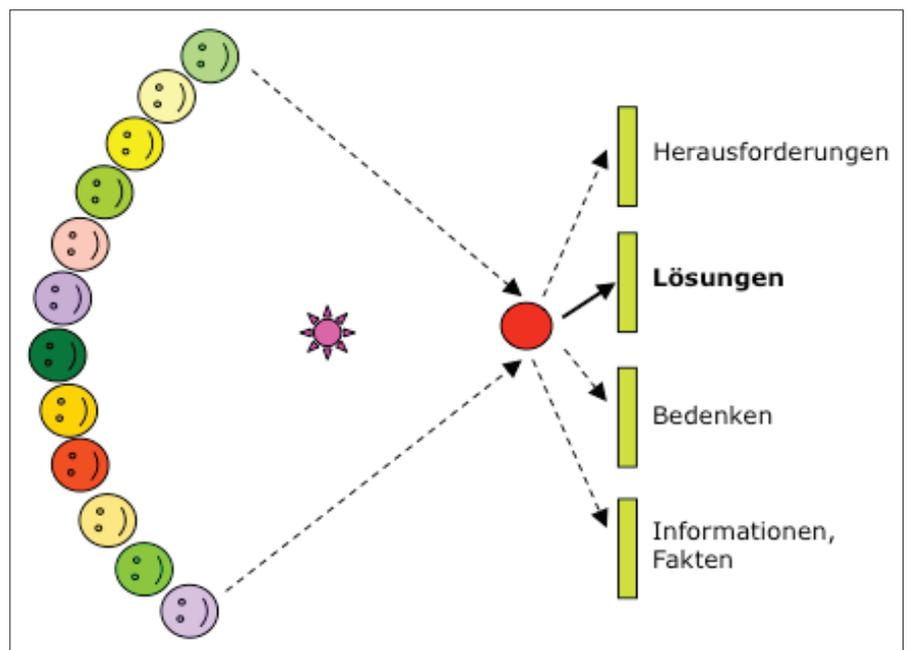
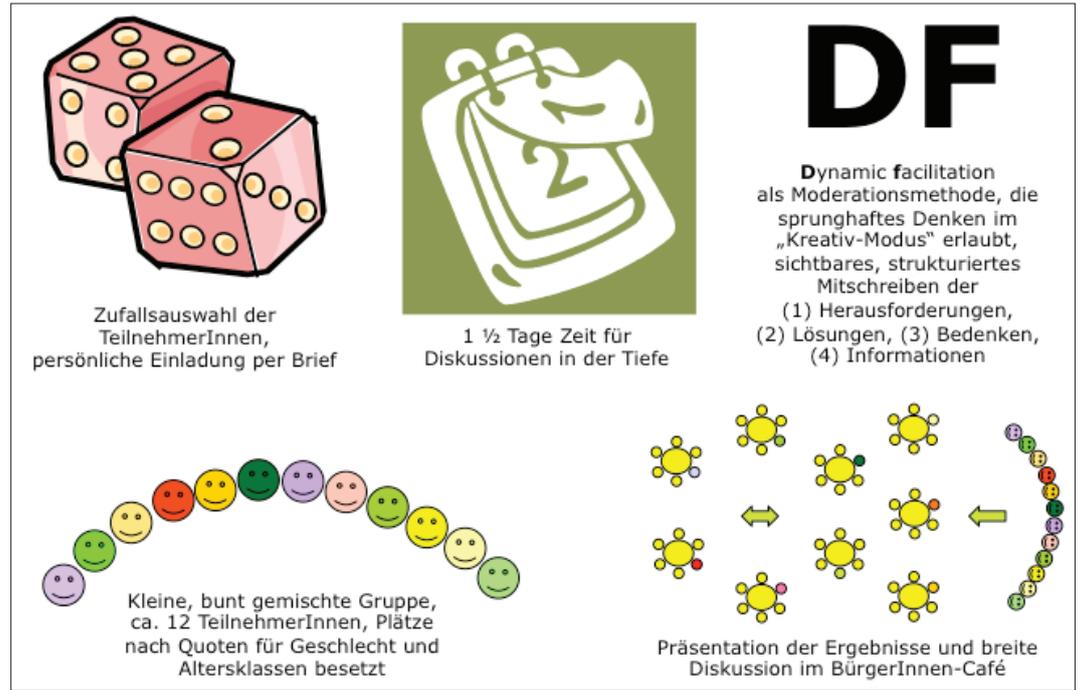


Abbildung 7: Einige Merkmale des BürgerInnenrates
Grafik: Kerstin Arbter



rInnenrat die für Beteiligungsprozesse nötige Breite. In einem dritten Schritt diskutieren dann die politischen EntscheidungsträgerInnen und die Zuständigen in der Verwaltung die Ergebnisse und melden den Bürgerinnen und Bürgern zurück, wie mit den Ergebnissen weitergearbeitet wird.

Bürgerinnen und Bürger können Gemeinwohl

Und das ist nicht von der Methode des BürgerInnenrates abhängig. Ich erlebe immer wieder, dass Bürgerinnen und Bürger entgegen allen Vorurteilen bereit sind, sich in Beteiligungsprozessen auf die Gemeinwohl-Suche einzulassen, vorausgesetzt die Rahmenbedingungen stimmen. Manche dieser Voraussetzungen sind handfeste Fakten, andere sind mehr erspürt:

Günstige Voraussetzungen für den Gemeinwohl-Blick	
Handfestes	Erspürtes
Es ist klar, wem das Vorhaben nützt (der Gemeinschaft, einzelnen Menschen, einem Unternehmen, etc.) und wer die Last tragen soll (die Gemeinschaft, ein Stadtteil, einzelne Menschen, etc.)	Der Beteiligungsprozess zur Suche nach dem Gemeinwohl wird als fair und korrekt empfunden
Es gibt Spielraum für die gemeinsame Suche nach dem Gemeinwohl – das Ergebnis ist noch nicht fix	Es besteht die „gefühlte“ Chance auf eine ausgewogene Lösung, die einen Ausgleich zwischen Nutzen und Lasten schafft
Es gibt Zeit zur Meinungsbildung und um den Blickwinkel von Eigeninteressen zum Gemeinwohl zu weiten	Alle relevanten Gruppen tragen zur Gemeinwohl-Lösung bei, Geben und Nehmen ist im Gleichgewicht, keine Gruppe bleibt als „die Dummen“ übrig
Die Gemeinwohl-Suche orientiert sich an sachlichen Kriterien, die z. B. die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten nachvollziehbar machen	Das Ziel der Planung, für die eine Gemeinwohl-Lösung gesucht wird, wird mitgetragen (z. B. Energiewende, wachsende Städte, etc.)
	Die beteiligten Menschen fühlen sich der Gemeinschaft, die vom Vorhaben betroffen ist, zugehörig

Tabelle 1: Einige Voraussetzungen für den Gemeinwohlblick

Wenn die Voraussetzungen passen, kann immer wieder einmal ein »Gemeinwohl-Durchbruch« gelingen – so geschehen bei einem Beteiligungsprozess zur gemeinsamen Trassensuche für eine Stromleitung in Deutschland. Dort sagte ein Teilnehmer im 3. Workshop des Trassenuntersuchungsteams: »Mein Herz ist für Variante A, aber mein Hirn ist für Variante B.« Er stimmte damit jener Variante zu, die im Trassenvergleich nach sachlichen Kriterien besser bewertet wurde, obwohl sie näher an seiner Ortschaft lag und ihn und seine NachbarInnen stärker beeinträchtigte. Solche Erlebnisse mit Bürgerinnen und Bürgern machen Hoffnung!

Lassen Sie uns nach den Bürgerinnen und Bürgern noch einige andere Akteursgruppen betrachten, die für die Gemeinwohl-Suche wichtig sind und dabei auf Hürden stoßen können:

Politikerinnen und Politiker in neuen Rollen

Zu den Fragen, mit denen PolitikerInnen vor oder während eines Beteiligungsprozesses konfrontiert sind, zählen:

- Wie stark können/wollen sich Politikerinnen und Politiker in Beteiligungsprozesse einbinden lassen?
- Wie lässt sich das Spannungsfeld überbrücken zwischen
 - im Prozess mitverhandeln und
 - nach dem Prozess entscheiden?
- Engt der Beteiligungsprozess den Spielraum (für Entscheidungen) zu stark ein?
- Wie transparent will Politik sein?

In all diesen Punkten können Hürden für den Gemeinwohl-Weg stecken. Doch in der Praxis beobachte ich, dass Politikerinnen und Politiker immer öfters diese Hürden überwinden und sich für neue Rollen und Arbeitsprozesse öffnen. Früher hörte man oft: »Zuerst sollen die BürgerInnen im Beteiligungsprozess Ideen erarbeiten, danach entscheiden wir in unseren Gremien.« Heute klingt das immer öfters anders: »Wir wirken aktiv und im Zusammenspiel mit den anderen Beteiligten bei der Lösungssuche mit und treffen dann, mit einem erweiterten Blickwinkel, in unseren Gremien die Entscheidung.«

Wie gut die Integration von Politikern in einen Beteiligungsprozess gelingen kann, zeigt das Beispiel der Stadt Klosterneuburg nördlich von Wien. Hier wurde für das freiwertende Kasernenareal ein städtebauliches

Leitbild erarbeitet. Nachdem BürgerInnen Ideen für die neue Nutzung des Geländes erarbeitet hatten, tagte eine Steuerungsgruppe aus fünf Repräsentanten der im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien. Diese Kleingruppe entschied, welche BürgerInnen-Vorschläge in das neue Leitbild aufgenommen werden sollen und welche nicht. Abgesegnet wurde diese Vorarbeit mit einem einstimmigen Beschluss des Plenums des Klosterneuburger Gemeinderates.

Erst danach kamen die FachplanerInnen an die Reihe. Auf Basis der politischen Vorgaben, die sich an den Ergebnissen der BürgerInnenbeteiligung orientierten, erarbeitete ein Planungsteam das Rohkonzept zum städtebaulichen Leitbild. Bei einer Ausstellung konnten BürgerInnen Feedback zum Entwurf einbringen. Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung wurden wiederum in der Steuerungsgruppe bearbeitet, bevor das städtebauliche Leitbild fertiggestellt und zur Verabschiedung an den Gemeinderat weitergegeben wurde (vgl. Abb. 8).

Ein zukunftsweisendes Detail am Rande: In ihren Statuten hatte die Steuerungsgruppe sogar neue, konsensorientierte Entscheidungsmodi verankert, das systemische Konsensieren (www.sk-prinzip.eu) und das Konsent-Prinzip aus der Soziokratie (<https://de.wikipedia.org/wiki/Soziokratie>).

Auch bei der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans für Eisenstadt, der Landeshauptstadt des Burgenlandes, waren Politikerinnen und Politiker im Beteiligungsprozess aktiv. Ganz zu Beginn des Prozesses sammelten sie in einem Gemeinderatsworkshop in parteiübergreifender Zusammenarbeit Ideen für die Zukunft der Stadt, genauso wie das BürgerInnen in verschiedenen Veranstaltungen taten. Gegen Ende des Prozesses, als der Entwurf des Stadtentwicklungsplans vorlag, kamen BürgerInnen, PolitikerInnen, VerwaltungsmitarbeiterInnen und externe Fachleute bei der »STEP-Klausur« zusammen, um gemeinsam letzte offene Fragen zur Eisenstädter Stadtentwicklung zu diskutieren.

Behörden vor der Hürde der Befangenheit

Gerade bei informellen Beteiligungsprozessen, die vor formellen Genehmigungsverfahren ablaufen, stehen BehördenvertreterInnen vor der Frage, ob sie am informellen Prozess teilnehmen können, ohne dadurch ihre Neutralität für das Genehmigungsverfahren zu

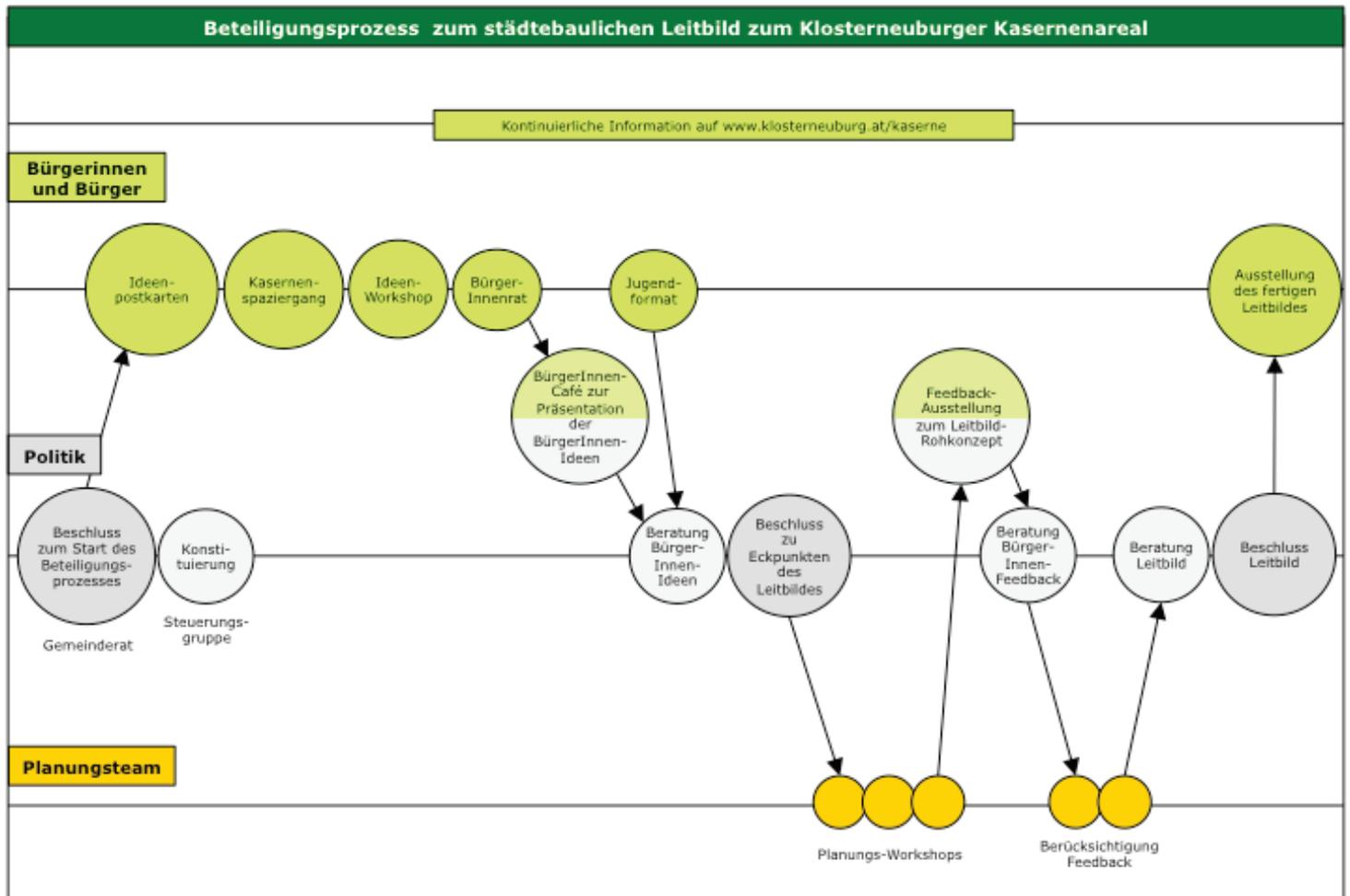


Abbildung 8: Ablauf des Beteiligungsprozesses zum städtebaulichen Leitbild zur Nachnutzung des Klosterneuburger Kasernenareals
Grafik: Kerstin Arbter

verlieren und sich als befangen zu disqualifizieren. In manchen Fällen mag diese Enthaltensamkeit im Beteiligungsprozess gerechtfertigt sein. Doch viel öfter habe ich erlebt, wie bereichernd die Teilnahme von BehördenvertreterInnen im vorgelagerten informellen Beteiligungsprozess sein kann:

- Einerseits können BehördenvertreterInnen die Diskussionen mit ihrem Wissen, ihren Erfahrungen und ihren fachlichen Empfehlungen versachlichen und zu einem hohen Qualitätsniveau beitragen.

- Andererseits erfahren sie authentisch und im O-Ton von den Anliegen der anderen beteiligten Akteursgruppen, von kritischen Punkten und Verbesserungsvorschlägen. Sie bekommen ein vielfältiges und wahrscheinlich auch ausgewogeneres Bild der zu berücksichtigenden Interessen. Sie erfahren Detailinformationen, die möglicherweise in den formellen Antragsunterlagen eines Projektwerbers untergehen.

- Außerdem können sie besser darauf hinwirken, dass die Ergebnisse des informellen Beteiligungsprozesses in das zu genehmigende Projekt übernommen werden.

- Dazu kommt ein ganz praktischer Vorteil: Wenn im informellen Beteiligungsprozess die strategischen Grundsatzfragen zum Bedarf (Warum brauchen wir dieses Projekt überhaupt?), zu den Kapazitäten (Wieso ist die Anlage so groß?) und zur gewählten Anlagentechnologie (Warum Freileitungen und nicht Erdkabel?) bearbeitet wurden, können BehördenvertreterInnen beispielsweise bei der mündlichen Verhandlung im UVP-Verfahren diese Fragen auch beantworten, obwohl sie nicht Thema des Projekt-Genehmigungsverfahrens waren (ARBTER, 2013).

Nehmen BehördenvertreterInnen aus Vorsicht vor Befangenheit am informellen Beteiligungsprozess nicht teil, könnte sich das sogar als Bumerang erweisen: Oft suchen ProjektwerberInnen im Vorfeld des formellen Verfahrens den Kontakt mit den Behörden, um ihre Einreichunterlagen den Anforderungen der Behörden entsprechend vorzubereiten. In diesen »bilateralen« Kontakten wird in der Regel Etlliches vereinbart, das auch für den Beteiligungsprozess relevant wäre – jedoch meist intransparent und, wenn die Diskussi-

onspartnerInnen aus den Behörden nicht anwesend sind, auch schwer hinterfragbar. Und gerade dadurch kann bei Bürgerinnen und Bürgern das Bild einer befangenen Behörde entstehen, die mit dem Projektwerber »unter einer Decke steckt«.

Als »Kompromisslösung« habe ich erlebt, dass BehördenvertreterInnen am Beteiligungsprozess in beratender Funktion teilnehmen. So können sie einerseits ihr Fachwissen einbringen und die Standpunkte der anderen AkteurInnen kennenlernen, sich aber andererseits bei Entscheidungen enthalten und damit ihre Neutralität wahren.

Der kurze Draht der »Einflussreichen«

Eine große Hürde, die den gemeinsamen Weg vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl gänzlich versperrern kann, baut sich oft zum Schluss des Beteiligungsprozesses im Untergrund auf. Gemeint sind Absprachen zwischen einflussreichen Interessengruppen und politischen EntscheidungsträgerInnen, die während oder nach dem Prozess intransparent und über die Beteiligungsergebnisse hinweg getroffen werden.

Immer wieder beklagen BürgerInnen und NGOs, dass Aushandlungsprozesse ad absurdum geführt werden, wenn dann – zu guter Letzt – die wesentlichen Entscheidungen beispielsweise zwischen Grundeigentümern und Bürgermeister hinter verschlossenen Türen getroffen werden. Mit einem Federstrich werden so die Mühen und Teilerfolge eines Beteiligungsprozesses zunichte gemacht – ein absolutes no go in fairen und wirkungsvollen Verfahren.

Last but not least – die ProzessbegleiterInnen

Im 360°-Radar der Akteursgruppen (SELLE 2, 2015) tauchen sie als Außenstehende naturgemäß nicht auf. Dennoch erlebe ich, dass auch ProzessbegleiterInnen das Gelingen der Gemeinwohl-Suche wesentlich beeinflussen können. Folgende Hürden können ihre Arbeit, den Gemeinwohl-Weg optimal zu unterstützen, erschweren:

- Einerseits gelingt der 360°-Blick auf alle relevanten Akteursgruppen für orts- und zum Teil auch sachfremde Außenstehende nicht immer vollständig. Auch wenn beharrlich nachgefragt wird, können weiße Flecken auf der Akteurslandkarte bleiben. Wenn wichtige

Gruppen übersehen und nicht eingebunden werden, kann das Gemeinwohl-Bild am Ende schief hängen.

- Andererseits sind die Beteiligungsmöglichkeiten, die angeboten werden (können), nicht immer für alle AkteurInnen attraktiv. Hier sind Phantasie und Fingerspitzengefühl gefragt: Welche Gruppen lassen sich mit ansprechenden Formaten in den Beteiligungsprozess hereinholen, welche Gruppen können auf parallelen Schienen kontaktiert werden – im Optimalfall mit Verknüpfungspunkten zum Beteiligungsprozess. Manchmal wird zu akzeptieren sein, dass nicht alle Aushandlungen zwischen relevanten AkteurInnen transparent gemacht werden können. Gespräche zwischen Stadtverwaltung und Wohnbaugenossenschaften oder zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen und GroßgrundbesitzerInnen finden oft abseits der hell erleuchteten Beteiligungsbühne in vertraulichem Rahmen statt. Doch vielleicht gelingt es, die Ergebnisse von Verhandlungen außerhalb des Beteiligungsprozesses zumindest nachvollziehbar festzuhalten und in den Beteiligungsprozess einzuspielen, damit sie berücksichtigt werden können.

- Darüber hinaus werden ProzessbegleiterInnen oft gerufen, um die **BürgerInnen**beteiligung abzuwickeln. Noch zu selten lautet der Auftrag »Beteiligung aller Akteursgruppen, die für die Planung relevant sind«. Dann ist erst einmal Überzeugungsarbeit zu leisten, dass für eine Planungslösung im Sinnen des Gemeinwohls möglichst alle relevanten Gruppen eingebunden werden sollten, was einmal besser und einmal schlechter gelingt.

Neben diesen »externen« Hürden könnte auch die Haltung der ProzessbegleiterInnen gegenüber den Eigeninteressen der TeilnehmerInnen ein Stolperstein auf dem Gemeinwohl-Weg sein. Es macht einen wesentlichen Unterschied, ob die ModeratorInnen Eigeninteressen als egoistisch, störend, ja sogar den Prozess gefährdend »unterdrücken«, oder ob sie diesen zu Beginn des Prozesses Raum geben und sie als Startpunkte für die Gemeinwohl-Suche akzeptieren.

Und nun ganz zum Schluss ein Gedanke zu einem Einflussfaktor, der meist intransparent, manchmal sogar unbewusst im Inneren der ProzessbegleiterInnen wirkt: die eigene »Mission«. Sie drückt sich in der Prozessgestaltung und mehr noch in der allseits spürbaren Haltung im Beteiligungsprozess aus und beeinflusst so den Gemeinwohl-Weg. Konkret meine ich die Frage, für wen oder was

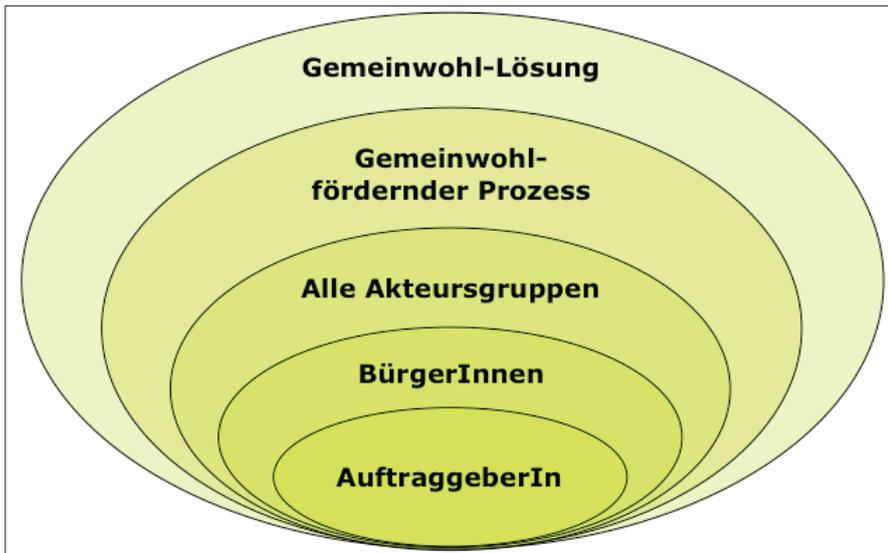


Abbildung 9: Die »Mission« der ProzessbegleiterInnen als Einflussfaktor auf das Gemeinwohl
Grafik: Kerstin Arbter

ProzessbegleiterInnen wirken und wirken wollen: für die AuftraggeberInnen, für die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, für alle beteiligten Akteursgruppen, für einen Gemeinwohl-fördernden Partizipationsprozess oder gar für die Sache – die Gemeinwohl-Lösung an sich, wohlwissend, dass sie als Außenstehende niemals vorhersehen können, wie diese aussieht.

Quellen und Literatur

ARBTER, K. (2013): »Wirkung der Mitwirkung« Praxisbeispiel: die SUPs zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen, in: pnd online 2_3/2013

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>

SELLE, K. (2015, 1): NIMBY, NIMFYE, LULU und andere...Vom Umgang mit Eigen-Sinn, oder: Gemeinwohl als Verfahren, in: pnd online 1/2015

SELLE, K. (2015, 2): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen, in: pnd online 1/2015

Governance by Communication

Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit



Die Veranstalter unseres kommunikativen Zusammenseins haben den Referenten ein eher knappes Zeitbudget zugemessen. Daher versuche ich, aus der Not eine Tugend zu machen und trage Ihnen mit beherztem Zugriff einfach einige Thesen vor, die Sie dazu animieren sollen, sich mit ihnen kommunikativ auseinanderzusetzen. Diese sieben Thesen beschäftigen sich mit den Schlagworten »communication matters«, »governance by and as communication«, »Orte oder Plätze von Kommunikation«, »Kommunikationsprozesse sind Interaktionsprozesse«, »communication needs translation«, »Kommunikationsmittler an Schnittstellen« sowie »Kommunen als Intermediäre«.

Erste These

Die erste meiner insgesamt sieben Thesen lautet: »**communication matters**«. Da diese These auf allgemeine Zustimmung rechnen darf, kann ihre Unterfütterung schmal ausfallen, so dass zwei Stichworte genügen. Das erste Stichwort heißt Globalisierung. Wenn Globalisierung nach allgemeiner Auffassung durch den Prozess von »time and space compression« gekennzeichnet ist, dann kann und muss die Geschichte der Globalisierung als Kommunikationsgeschichte geschrieben werden – von der Erfindung des Buchdrucks bis zum Internet. Das zweite Stichwort verdanken wir der Weitsicht der Veranstalter, die den Referenten – gewissermaßen zur Einstimmung – einen Beitrag von Herrn NASSEHI

aus dem von ihm herausgegebenen Kursbuch mit dem Titel »Krisen lieben« zugeschickt haben; ich nehme diese Steilvorlage gerne auf und füge dem Wort »Krisen« das Wort »Kommunikation« hinzu, so dass wir es nunmehr mit dem Begriff »Krisenkommunikation« zu tun haben. Und in der Tat ist Krisenkommunikation von zentraler Bedeutung; zahlreiche Krisen – man denke an Finanzkrisen, die Euro-Krise, die vielbeschworene Erosion des Vertrauens in Institutionen und sogenannte Funktionseliten, sind entweder kommunikativ erzeugte oder zumindest kommunikativ flankierte Krisen. Bei Armin NASSEHI können wir dazu folgendes nachlesen: »Die Moderne hat sich große Erzählungen gegeben, um mit ihren eigenen Erfahrung des Disparaten, des Krisenhaften, der Selbstverunsicherung klar-

Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert war bis 2008 Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Bis 2011 war er Forschungsprofessor für »Neue Formen von Governance« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und leitete dort das WZB-Rule of Law-Center. Aktuell ist er Fellow am Max-Weber-Kolleg der Universität Erfurt. Daneben lehrt er u.a. als »adjunct-professor« an der Hertie School of Governance.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag beim Fachkolloquium »Im Wandel bestehen – Stadtgesellschaft in Vielfalt und Zusammenhalt« am 8. Mai 2015. Er erschien erstmals in der Verbandszeitschrift »Forum Wohnen und Stadtentwicklung«, Ausgabe 3/2015 (<http://www.vhw.de>)

zukommen. Die großen Narrative der Moderne waren stets Krisenbearbeitungsnarrative«. Aber es geht auch eine Nummer kleiner: Im selbst so ausgeflaggten Reformkompass der Bertelsmannstiftung (DRÄGER/TILLMANN/FRICK 2014) wird Kommunikation ausdrücklich zum Erfolgskriterium politischer Reformen erklärt und von einem »kommunikativen Scheitern der Hartz-Reformen« gesprochen.

Zweite These

Wenn dies alles richtig ist, dann müssen auch Steuerung und Governance eine zentrale kommunikative Dimension aufweisen. Meine zweite These formuliert sich daher ganz von selbst; sie lautet: »Governance« ist unter den Bedingungen moderner, ausdifferenzierter Gesellschaft immer auch, wenn nicht in erster Linie »governance by and as communication«. Auch hier mag es als Beleg genügen, zwei Stichwortgeber in den Zeugenstand zu bitten. Der erste Stichwortgeber ist Claus OFFE, der in einem Discussion Paper mit dem Titel »Signals and Information as a Resource of Public Policy« folgendes geltend gemacht hat: »Signals are suggestions from the government. They encourage or recommend certain choices [...] and discourage others. With signals, in contrast to regulations, there is no enforcement and no compulsory compliance [...]. Public policies of this type operate by installing motivating beliefs in diffuse audiences with the expectations that causes of action will as a result be modified in the intended ways».

Ganz in diesem Sinne von »ruling by signals« argumentiert auch der norwegische, in Oxford lehrende Politikwissenschaftler Stein RINGEN, der in einem inspirierenden Discussion Paper »The Powerlessness of Powerful Government« folgendes konstatiert: Zu beobachten sei – und darin stimme ich ihm voll zu – ein Trend von »power« zu »authority«, ein Trend, der sich als einfache je-desto-Formel formulieren lasse: Je weniger Regieren sich allein auf »power« stützen kann, umso wichtiger wird »authority as a resource of public policy«. Im Original hört sich dies wie folgt an: »Power explains a governments ability to get decisions made. [...] For this, it does not help governments to be able to give orders, at least not very much: they need to be able to **persuade**. Persuasiveness is not contained in the weight of power; it depends on the strength of authority.»

Zusammenfassend können wir festhalten: Moderne Steuerung ist Steuerung durch au-

toritätsbasierte Kommunikation, wobei diese Autorität in erster Linie epistemische Autorität ist, gestützt auf Expertise, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit.

Dritte These

Nun vollziehen sich Kommunikationsprozesse weder subjektlos noch ortlos: Kommunizieren muss man immer **irgendwo**, vorzugsweise im Wiener Caféhaus als dem Prototyp einer kulturell sublimierten Kommunikationsstätte. Es ist daher unumgänglich – und dies ist unsere dritte These – **Orte oder Plätze von Kommunikation so zu konzeptualisieren, dass die Gefahr vermieden wird, in die Falle eines die Welt containerhaft verengenden Raumbegriffs zu tappen**. Der vhw will dieser Gefahr durch die Verwendung des Begriffs der Kommunikationslandschaften entgehen, einem Begriff der zwar einladend und nahezu anheimelnd klingt, aber den Punkt, auf den es ankommt, verfehlt, nämlich **kommunikative Verflechtungen** als Basis sozialer Kohäsion erfassen zu können.

Diese raumtranszendierenden kommunikativen Verflechtungen kommen hingegen in den Blick, wenn man zwei auf dasselbe hinauslaufende Begriffe der soziologischen Theoriebildung bemüht, nämlich die von Georg SIMMEL apostrophierten **Kreuzungen sozialer Kreise**, beziehungsweise die von Norbert ELIAS in den Mittelpunkt seiner Figurationssoziologie gestellten »Figurationen interdependenter Individuen«, also Figurationen wie Familie, Vereine, Religionsgemeinschaften, aber auch die Gemeinde, die Region oder letztlich der Staat. Ich würde daher vorschlagen, im Folgenden von **kommunikativen Figurationen** zu sprechen, wozu etwa die für die Arbeit des Verbandes so wichtigen **Sozialmilieus** rechnen würden.

Wenn man wissen will, wie man sich kommunikative Figurationen vorzustellen hat, empfiehlt es sich, einen Blick in die überaus lesenswerte Biographie Max Webers aus der Feder von Jürgen KAUBE zu werfen. Unter der Überschrift »Das Weltdorf Heidelberg und sein geselliges Geistesleben« behandelt er dort die kommunikativen Figurationen der für die Universitätsstadt Heidelberg so dominanten akademischen Mikrokosmos. Er identifiziert zwei solcher Figurationen: **Schulen** und **Kreise**. Beispiele für Schulen wären etwa die »Göttinger religionsgeschichtliche Schule«, oder die »Marburger Schule des Neukantianismus«, Beispiele für Kreise sind

etwa der um die Zeitschrift »Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik« oder die in der »Deutschen Gesellschaft für Soziologie« zusammengeschlossenen sozialwissenschaftlich orientierten Professoren. Heute würde man von raumübergreifenden Netzwerken sprechen, die aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive in der Tat zentrale institutionelle Arrangements darstellen; um ihre Funktion zu beschreiben, schreibt Anne-Marie SLAUGHTER in ihrem berühmten Buch »A New World Order« kurz und bündig: »Their members talk a lot« und Tanja BÖRZEL in ihrer governancetheoretischen Analyse von Netzwerken schreibt ihnen die Aufgabe zu, »to organize Babylon«.

Vierte These

Mit dem Begriff der Kommunikationslandschaften wird auch nicht hinreichend erfasst, dass **Kommunikationsprozesse** – und dies ist meine vierte These – **Interaktionsprozesse sind**, und zwar Interaktionsprozesse mit einer tendenziell unbegrenzten Zahl von Kommunikationspartnern, mit denen – und dies ist das zweite Charakteristikum – Informationen und Meinungen gleichzeitig ausgetauscht werden. Um diesem, das einfache Sender-Empfänger-Modell überwindenden Charakter moderner interaktiver Kommunikation gerecht werden zu können, schlage ich vor, von **kommunikativen Arenen** zu sprechen, wobei ich von Friedhelm NEIDHARDT gelernt habe, dass eine Arena zumindest aus drei miteinander kommunizierenden Teilen besteht, nämlich der Bühne selbst, der sogenannten »backstage« und der Galerie, auf der die Zuschauer sitzen und das Geschehen kommentierend begleiten.

Diese durch veränderte Kommunikationstechnologien bewirkten Veränderungen der Kommunikationsformen und des Kommunikationsstils – vom klassischen Briefwechsel hin zu Twitter – ergreifen alle Bereiche. Sie ergreifen den persönlichen Bereich – Stichwort: Entstehung persönlicher Öffentlichkeiten – ,den politischen Bereich – Berufspolitiker sind ständig »auf Sendung« – und auch den wissenschaftlichen Bereich, was selbst an mir als in diesem Punkte extrem altmodischen Menschen nicht spurlos vorübergeht: Ich schreibe neuerdings im sogenannten »Verfassungsblog«, übrigens über ein kommunikationstheoretisch interessantes, wenn auch meines Erachtens zu Unrecht hochgejubeltes Thema, nämlich das sogenannte

»nudging« als einer Form des libertären Paternalismus und platziere Aufsätze in einer digitalen Reihe des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte. Dort kann ich mitverfolgen, wie oft mein jeweiliger Beitrag heruntergeladen wurde. Wenn dies alles so ist, dann kann davon auch die kommunale Öffentlichkeitsarbeit nicht unberührt bleiben; darauf ist noch zu rekurrieren.

Fünfte These

Kommunikationsprozesse sind – und dies ist meine fünfte These – unter den Bedingungen von durch Diversität gekennzeichneten Stadtgesellschaften immer auch Übersetzungsprozesse: »communication needs translation«. Wie – so muss man sich fragen – kommunizieren eigentlich verschiedene Milieus miteinander? Wie erreicht man – mit dem Ziel einer besseren Bürgerbeteiligung – bildungs- und partizipationsferne Bevölkerungskreise? Wie könnte es gelingen, die Mitglieder sogenannter »Parallelgesellschaften« kommunikativ zu integrieren?

Dies ist ganz offenbar nicht wirklich einfach, denn nach allem was man weiß, funktionieren kommunikative Austauschprozesse durch die Benutzung gemeinsamer »codes«, das heißt von sprachlichen Codierungen, die den Angehörigen bestimmter sozialer Kreise, bestimmter Milieus, bestimmter Altersgruppen, oder was auch immer, vertraut sind und mit deren Hilfe die Welt verstehbar und kommunizierbar ist. Diese kommunikativen »codes«, die häufig sogenannte »institutional languages« sind, bedürfen der wechselseitigen Entschlüsselung, da die Kommunikation im diversifizierten Babylon moderner Gesellschaft ohnedies nicht gelingen kann.

Dies beginnt schon mit dem Bemühen, sich einfach und klar auszudrücken. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat mir auf unserem gemeinsamen Osterspaziergang erzählt, dass BVerfG habe für teuer Geld ein darauf spezialisiertes Unternehmen damit beauftragt, die Homepage des Gerichts unter Vermeidung aller juristischen Fachausdrücke in »plain language« zu verfassen. Dies geht weiter mit der notwendigen Übersetzung der Beiträge von Expertenanhörungen, was in US-amerikanischen Mediationsverfahren praktiziert wird und von Heiner Geißler mit beachtlichem Erfolg bei »Stuttgart 21« durchgeführt worden ist. Da die Zeit knapp ist, muss jeder hier selber weiterdenken.

Sechste These

Wenn meine bisherigen Thesen auch nur halbwegs plausibel sein sollten, dann müsste dies Konsequenzen dafür haben, wie man sich eine gelingende Kommunikation in einer diversifizierten Stadtgesellschaft vorstellen könnte. Wenn wir an die letzten beiden meiner Thesen denken – Kommunikation als Interaktion und Kommunikation als Übersetzung – so müsste, erstens, das Augenmerk auf Kommunikationsformen an den **Schnittstellen und Überschneidungsbereichen verschiedener sozialer Kreise** gerichtet sein und bedürfte es, zweitens, einer bestimmten Spezies von Kommunikationsakteuren, die wir als **Kommunikationsmittler** bezeichnen wollen. Dies ist meine sechste These.

Was zunächst den ersten Punkt, die Schnittstellenkommunikation, angeht, so sind mir dazu zwei Beispiele eingefallen. Das erste Beispiel führt mich zurück in mein in grauer Vorzeit absolviertes Studium an der London School of Economics and Political Science (LSE), wo ich regelmäßig ein beim »Department of Government« angesiedeltes Seminar besuchte, in dem »Mandarines of Whitehall« zu einem sogenannten Kamingespräch kamen und dort einen Blick in die Funktionslogik des politischen Räderwerks erlaubten. »The world of politics« – so könnte man es formulieren – traf »the world of academia«. Die LSE fungierte insoweit als intermediäre Organisation, ähnlich wie es jetzt die Hertie School of Governance zu tun versucht. Das zweite Beispiel ist die christliche Missionsarbeit, wie sie von den Jesuiten betrieben wurde: Diese erlernten die jeweilige Landessprache, tauchten tief in den kulturellen Kontext des jeweiligen Ziellandes und transportierten so die »Frohe Botschaft«, übersetzt aus dem institutionellen Vokabular der katholischen Kirche in »plain language«.

Damit sind wir schon bei den Kommunikationsakteuren, den von mir so bezeichneten **Kommunikationsmittlern**, also den »go betweens« innerhalb und zwischen kommunikativen Figurationen. Der vhw verspricht sich hier einen besonderen Beitrag durch sogenannte Intermediäre. Eine Expertengruppe, zu der auch ich gehöre, ist ihnen auf der Spur und es soll gar ein Debattenhandbuch dazu veröffentlicht werden. Bisher jedoch erscheinen mir – wenn ich dies an dieser Stelle kritisch anmerken darf – die sogenannten Intermediären eher schemenhafte Wesen zu sein, deren Wert auch möglicherweise darin

besteht, dass man raunend von ihnen erzählen kann.

Was also zu tun ist, ist, sich klar zu werden, was Intermediäre denn sein könnten. Die klassischen Intermediären als Akteure der politischen Interessenvermittlung – politische Parteien und Verbände – einfach in kommunikative Intermediäre umzutaufen, kann dafür nicht ausreichen. Vielmehr ist Ausschau zu halten nach solchen Institutionen oder institutionellen Arrangements, deren **institutionelle Kompetenz** gerade in ihrer **kommunikativen Kompetenz** besteht.

Wenn wir dies als Kompass für unsere weitere Suche nehmen, dann kommen vor allem solche Akteure in den Blick, die »agenda setting« betreiben, also Themen auf die kommunikative Tagesordnung setzen, die als »advocacy coalitions« fungieren, sich also für vernachlässigte Randgruppen und Minderheiten engagieren, die sich als **Wächter und Hüter des Gemeinwohls** verstehen und so weiter. Dies sind etwa NGOs, gemeinwohlorientierte Vereine, auch Bürgerinitiativen und Netzwerke verschiedener Provenienz; ihnen allen ist beim näheren Hinsehen gemein, dass sie über eine hohe **kommunikative Kompetenz** verfügen und dafür auch die modernen Kommunikationsmittel souverän zu nutzen verstehen. Es geht also einmal um Institutionen der sogenannten Zivilgesellschaft, aber auch um Akteure aus der »world of religion« und auch um Think Tanks und Netzwerke, die von den klassischen interessensvermittelnden Intermediären unterhalten, beziehungsweise geknüpft werden. Sie alle sind, wie übrigens auch der vhw ganz dezidiert selbst, aktive oder potenzielle Intermediäre, die ihrer jeweiligen, eigenen, spezifischen Handlungslogik folgen: Man kann sie also weder als Intermediäre »bestellen« noch in Dienst nehmen. Damit stellt sich – und dies ist mein letzter Punkt – die spannende Frage, wie sich eigentlich die jeweiligen Staats-, beziehungsweise Kommunalverwaltungen in diesem Babylon positionieren sollten.

Siebte These

Mit meiner siebten und letzten These möchte ich – als Pointe gewissermaßen – vorschlagen, sich von der Zuschauertribüne, von der aus man das Treiben der Intermediären betrachtet – zu verabschieden und darüber nachzudenken, ob sich **Kommunalverwaltungen nicht selbst als intermediäre Institutionen** verstehen sollten. Philipp GENSCHER

und Bernhard ZANGL haben in ihrem schönen Aufsatz über »Metamorphosen von Staatlichkeit« beschrieben, wie sich der Staat vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager gewandelt habe; Gräfin SCHLIEFFEN hat von einem Wandel vom »command and control«-Staat zum Mediationsstaat gesprochen und wir selbst könnten versuchen, moderne Staatlichkeit als intermediäre Staatlichkeit zu konzeptualisieren.

Der Staat, also Bund, Länder und Kommunen, sind mehr denn je darauf angewiesen, ihre Politik nicht nur kommunikativ zu erzeugen – Stichwort: Gesetzgebung als Kommunikationsprozess – sondern auch kommunikativ zu vermitteln. Soll dies – insbesondere auf der kommunalen Ebene – gelingen, so werden sie nicht umhin können, sich selbst

als Kommunikationsakteure zu begreifen und zwar nicht als Kommunikationsakteure im Sender-Empfänger-Modell, sondern als Teilnehmer kommunikativer Figurationen, als Netzwerkteilnehmer und – noch aktiver – als Netzwerkknüpfer; mit anderen Worten: als Intermediäre. Einem solchen Selbstverständnis müsste eine Kommunikationspolitik entsprechen, die sie selbst zum Blogger werden lässt und Plattformen für spezifische Aspekte der Kommunalpolitik einrichtet und betreibt. Ob dies funktionieren wird, werden wir spätestens besprechen, wenn es um die Abschiedsfeier für Herrn Aring geht.

Schließen möchte ich mit einem herzlichen Dank an Peter Rohland. Es war stets eine ungetrübte und mich bereichernde Freude, mit Ihnen zu kommunizieren. Glück auf!

Quellen:

- BÖRZEL, Tanja (1998): Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks, in: *Public Administration* 76, S. 253-273.
- DRÄGER, Jörg/TILLMANN, Christina/FRICK, Frank (2014): Wie politische Ideen Wirklichkeit werden. Der Reformkompass, Baden-Baden.
- ELIAS, Norbert (1986): Art. Figuration, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.): *Grundbegriffe der Soziologie*, 2. Aufl., Opladen, S. 88-91.
- GENSCHEL, Philipp/ZANGL, Bernhard (2008): Metamorphosen des Staates – Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: *Leviathan*, Jg. 36, S. 430-454.
- KAUBE, Jürgen (2014): *Max Weber. Ein Leben zwischen den Epochen*, Berlin.
- NASSEHI, Armin (2012): Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität als Krise, in: *Krisen lieben*, Kursbuch 170, S. 34-49.
- NEIDHARDT, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Ders. (Hrsg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, Opladen, S. 7-41.
- OFFE, Claus (2012): *Signals and Information as a Resource of Public Policy* (unveröffentlichtes Manuskript).
- RINGEN, Stein (2008): The Powerlessness of Powerful Government, in: Sven Eliaeson (Hrsg.): *Building Civil Society and Democracy in »New« Europe*, Cambridge, S. 176-211.
- SCHLIEFFEN, Katharina Gräfin von (2008): Der Mediationsstaat, in: Dieter Gosewinkel/G. F. Schuppert (Hrsg.): *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*, WZB Jahrbuch 2007, Berlin.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2015): *Wege in die moderne Welt. Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte*. Frankfurt a. M./New York.
- SIMMEL, Georg (1908/1992): Die Kreuzung sozialer Kreise, in: Ders., *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* (Gesamtausgabe, Band II), Frankfurt a. M., S. 456-511.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2004): *A New World Order*, Princeton University Press.



Governance und Kommunikation – Einige Anmerkungen



Vom Governance-Konzept ist in den letzten Jahrzehnten in der Stadtforschung eine eigentümliche Faszination ausgegangen. Ein Wandel der analytischen Perspektive weg von Government und hin zu Governance bekennt sich dazu, nicht allein – wie in der ursprünglichen Tradition der lokalen Politikforschung – die Rolle verschiedener Teile des lokalen Staats als fruchtbaren Betrachtungsgegenstand zu betrachten, sondern vielmehr der Realität insofern stärker Rechnung zu tragen, als die stadtpolitische Wirklichkeit von weit darüber hinausreichenden Ressourcen, Einflüssen und Beziehungen bestimmt wird. In einem pragmatischen Zugang hat sich dabei eine zwar sehr grobe und immer wieder zu hinterfragende, aber nichtsdestoweniger heuristisch fruchtbare Einteilung der Welt in die Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft mit je unterschiedlichen verfügbaren Ressourcen, Denkweisen, Zielen, Kommunikationspraktiken und Handlungslogiken durchgesetzt.

In Zeiten, in denen Stadt von vielen ständig „gemacht“ und viel von einem mindestens teilweisen Rückzug des Staats gesprochen wird, bietet es sich geradezu an, die weiteren Verflechtungen zwischen unterschiedlichen Akteuren in den Blick zu nehmen, wenn es darum geht, die Mechanismen der Stadtentwicklung besser zu verstehen – und sie vielleicht sogar positiv beeinflussen zu können. Gerade angesichts der vielerorts beobachtbaren Kompetenz und Hartnäckigkeit, mit der sich zivilgesellschaftliche Akteure eine Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen erstreiten, stellt sich die Frage, welchen Mehrwert man von einem Governance-Zugang

erwarten darf. Eine normative Hoffnung auf „Good Governance“, wie sie bisweilen gerade von internationalen Organisationen verbreitet wird, scheint sich vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um Wutbürger und Politikverdrossenheit derzeit zu verbieten. Ähnliches gilt auch für andere Konzepte, die aufgrund ihres vermeintlichen integrativen Ansatzes sympathisch wirken. Insofern stellen beispielsweise auch das Konzept der Netzwerke oder des herrschaftsfreien Diskurses bei genauerem Hinsehen eher eine theoretische Hintergrundfolie für die Reflexion der Praxis denn den Ausgangspunkt für einfache Rezepte zur praktischen Verbesserung poli-

Uwe Altmann, Prof. Dr.-Ing., forscht und lehrt am Fachgebiet Stadtumbau/ Stadterneuerung der Universität Kassel. Er ist Mitherausgeber des Jahrbuchs Stadterneuerung und der Buchreihe Planungslandschaft. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Governance-Forschung, Stadterneuerung, Megacities, Planungstheorie, Planungsgeschichte, Baukultur und Städtebau.

Der Beitrag basiert auf einem Beitrag bei der PT-Tagung im Rahmen des Forums 4 »Governance als Kommunikationsprozess«, in dem Uwe Altmann als Kommentator fungierte..

tischer Prozesse dar. In diesem Zusammenhang lohnt es sich, noch einmal an wesentliche Kernthemen politikwissenschaftlicher Stadtforschung zu erinnern, die im Rahmen der Governance-Forschung sinnfällig aufeinander bezogen werden konnten.

Die erste Kernaussage betrifft das Konzept von Macht und Einfluss. Die Governanceforschung geht davon aus, dass zwischen den gesellschaftlichen Sphären wesentliche Ressourcen aufgeteilt sind, und es gilt, sie zusammenzuführen, um Handlungsfähigkeit herzustellen. Sinnfälligerweise spricht etwa Clarence N. Stone von „power to“ anstatt von „power over“. Dabei fällt es natürlich bestimmten Akteuren leichter, Ressourcen für eine gewisse Zeit stabil zu „poolen“. Dies ist auch der Ausgangspunkt für die immer wieder beobachteten Bündnisse zwischen Staat und Markt, deren Schlüsselressourcen Recht und Geld leicht zueinander finden und dabei – und das ist das Entscheidende – nicht in einen grundsätzlichen Konflikt mit der Schlüsselressource der Zivilgesellschaft, nämlich Legitimation, geraten, sondern diese häufig durch die zentrale Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung herstellen. Legitimation kann aber auch entzogen werden – hier kommt die Zivilgesellschaft ins Spiel, die über diese Ressource im Grundsatz verfügt.

Wenn Legitimation keine Selbstverständlichkeit darstellt, wie das heute häufig der Fall ist, dann gilt es, diese in Überlegungen zur Bündelung von Ressourcen bewusst einzu beziehen. Das Habermassche Konzept des herrschaftsfreien Diskurses war für die breite Collaborative-Planning-Bewegung ein fruchtbarer Anstoß, über eine nachhaltige Veränderung von kommunikativen Praktiken Wege für eine integrative, Legitimation schaffende Stadtentwicklung zu suchen. Die umfangreiche Debatte, die im Anschluss an derartige Konzepte geführt worden ist, kreist immer wieder um einen Kern: Ist es wirklich realistisch, sich an herrschaftsfreie Diskurse auch nur anzunähern und in diesem Zusammenhang am Stadtentwicklungsprozess Beteiligte Akteure durch die Kraft des besseren Arguments zu überzeugen?

Kommunikation ist mit Sicherheit von zentraler Bedeutung für plausible Stadtentwicklungsprozesse, erst recht, wenn man davon ausgeht, dass es darauf ankommt, die Bündelung verstreuter Ressourcen zu organisieren, um Handlungsfähigkeit herzustellen. Ob dabei wirklich überzeugt wird, darf man angesichts der im Umfeld der Governance-Forschung berücksichtigten Resultate der

Policy-Forschung skeptisch sein. Advocacy-Coalition-Ansätze, Diskursanalysen, Konflikttheorie und andere Ansätze deuten sehr stark darauf hin, dass „Überzeugen“ in der Entscheidungsfindung hoch voraussetzungsvoll ist. Die Herstellung von Handlungsfähigkeit setzt eher auf die Bewältigung oder Beilegung potentieller Konflikte durch Konsensbildungsmechanismen, bei denen im Idealfall versucht wird, für alle Beteiligten fruchtbare Konsense jenseits vermeintlich einfacher Lösungen zu finden – was natürlich längst nicht immer einfach gelingt. Tiefere Überzeugungen („deep core beliefs“) von Akteuren lassen sich nur sehr schwer beeinflussen, und so gilt es, mit diesen zu leben und zu berücksichtigen, wie sich um sie herum Koalitionen bilden, die gemeinsame Interessen vertreten. Dies wird gerade in den Debatten um St.-Florians-Prinzip und das „Gemeinwohl“ immer wieder deutlich – wenn alle Akteure interessegeleitet handeln, kann nicht von einer sich nur kraft der Autorität der guten Argumente einstellenden Einsicht in die Überzeugungskraft von Gemeinwohlinteressen ausgegangen werden. Es darf an dieser Stelle notiert werden, dass die Sprengkraft, die sanktionsfrei ausgelebte Eskalationen rüdester Pseudo-Kommunikation im Internet entfalten, die Herstellung von Konsensen über Stadtentwicklungsfragen nicht gerade erleichtern.

Insofern gilt es, die Erkenntnisse der Governance-Forschung als Hintergrund für die behutsame Weiterentwicklung der Kommunikation in der Stadtentwicklung zur Kenntnis zu nehmen und zu reflektieren. Dabei wird man keine einfachen Befriedigungsstrategien durch gut gemeinte Beteiligungsangebote erwarten dürfen. Eine in ihrer Sensibilität geschärfte Haltung zu den Mechanismen der Herstellung von Diskurshoheit, den Techniken der Werbung um Unentschlossene, einem geschickten Einsatz von Ressourcen sowie einer kreativen Auslotung von Lösungsalternativen für verzwickte Planungsprobleme könnte vielleicht dennoch dazu beitragen, Stadtentwicklung konsensfähiger und integrativer zu gestalten. Es wird in diesem Zusammenhang darum gehen, Positionen Anderer offen anzuerkennen und aufzunehmen, Partnerschaften zu erkennen, Zielkonflikte zu identifizieren, Angebote zu machen, zu erklären, zu kontextualisieren, zu strukturieren – also Kommunikation vor allem aktiv, intensiv und verbindlich zu gestalten, ohne sich von ihr Wunderkräfte zu erwarten.

Zwischen und mit vielen Akteuren Stadtentwicklung gestalten – Erfahrungen und Erwartungen. Eine Auswertung der Vorab-Umfrage zur PT-Tagung 2015

Im Vorfeld der PT-Tagung 2015 wurde eine schriftliche Befragung zum Thema »Zwischen und mit vielen Akteuren Stadtentwicklung gestalten« durchgeführt. Damit wollten wir die Teilnehmenden kennenlernen und zugleich ihre Vorerfahrungen, Fragen und Anliegen in die Gestaltung der Tagung einbringen. 41 auswertbare Antwortbögen gingen bei uns ein (von etwa 120 Teilnehmenden an der Tagung). Im Folgenden geben wir einige wesentliche Ergebnisse in geraffter Form wieder.

Frage 1 | Wir gehen davon aus, dass man in der Praxis der Quartiers- und Stadtentwicklung zunehmend bemüht ist, auch Akteure aus der Politik, anderen Verwaltungsbereichen, privater Wirtschaft/Unternehmen etc. (frühzeitig) einzubinden und zugleich Öffentlichkeit differenziert zu betrachten (Verbände, Institutionen, Fachöffentlichkeiten, verschiedene Milieus/Gruppen). Gilt das auch in Ihrem Tätigkeitsbereich?

Das Ergebnis ist hier eindeutig: 78% sehen eine deutliche Tendenz hin zur multilateralen Kommunikation. 17% berichten von gelegent-

lichen Bemühungen in diesem Terrain und lediglich 5% können dergleichen in ihrem Erfahrungsumfeld nicht erkennen.

Frage 2 | Haben Sie persönlich Erfahrungen ... mit Verfahren, in denen auch Akteure aus der Politik, anderen Verwaltungsbereichen, privater Wirtschaft/Unternehmen etc. gezielt eingebunden wurden? ... mit Verfahren, in denen Öffentlichkeit differenziert angesprochen und einbezogen wurde (Verbände, Institutionen, Fachöffentlichkeiten, verschiedene Milieus/Gruppen)?

Hier ist das Resultat noch eindeutiger: Bezogen auf die erste Teilfrage haben 93% persönliche Erfahrungen, lediglich 7% nicht. Mit Blick auf eine Differenzierung der lokalen Öff-

fentlichkeiten sinkt der Anteil derer, die über persönliche Erfahrungen berichten könnten, nur graduell: 87,5% stehen hier 12,5% gegenüber.



Sarah Ginski, Klaus Selle, Carolin Vorwerk (von oben nach unten) vom Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen waren an der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung der PT-Tagung beteiligt und haben die Vorab-Umfrage ausgewertet.

Beides war für uns überraschend, denn die Teilnehmerschaft der Tagung ist sehr heterogen. Möglicherweise kommt hier aber auch zum Ausdruck, dass sich eben doch

»nur« etwa ein Drittel an der Vorab-Umfrage beteiligte – und es sich hierbei insbesondere um jene handelt, die bereits auf Vorerfahrungen Bezug nehmen können.

Frage 3 | Bitte tragen Sie spontan und ohne lange nachzudenken ein: Welche Akteure sind in Stadtentwicklungsprozessen, die Sie kennen, von Bedeutung? Wenn möglich, benennen Sie bitte konkrete Akteure innerhalb der einzelnen Gruppen?

Die Antworten auf diese Frage streuen stark: Nimmt man alle Nennungen zusammen, wird leicht die Zahl von 100 Akteuren überschritten. Das ist schon für mittelgroße Städte im gesamten Aufgabenspektrum der Stadtentwicklung durchaus eine plausible Gesamtzahl.

Die Streuung ergibt sich zweifellos aus den individuellen Tätigkeiten und Vorerfahrungen der Befragten. Man müsste hier, um zu deutlicheren Aussagen zu kommen, Cluster mit Handlungsfeldbezug bilden. Dafür ist hier aber die Zahl der Einreichungen zu gering und das Spektrum der Tätigkeiten zu breit.

Lassen sich denn einige Akteure oder Akteursgruppen identifizieren, denen man besondere Bedeutung beimisst?

Einige Antwortende haben sich der Aufforderung, in diesem Sinne einzelne Akteure hervorzuheben, gleich entzogen. Ihr Kommentar »Alle« (oder: »alle im jeweiligen Planungskontext relevanten Akteure«, »alle, die sich vom Thema berührt fühlen«, bringt nichtsdestoweniger ein besonderes Praxiserfordernis zum Ausdruck: Man ist bei vielen Aufgaben in der Tat gut beraten, wenn man zunächst »Alle« anspricht und es dem weiteren Prozess überlässt, wer sich von der Sache und vom eigenen Engagement her wie einbringt oder einbezogen werden sollte.

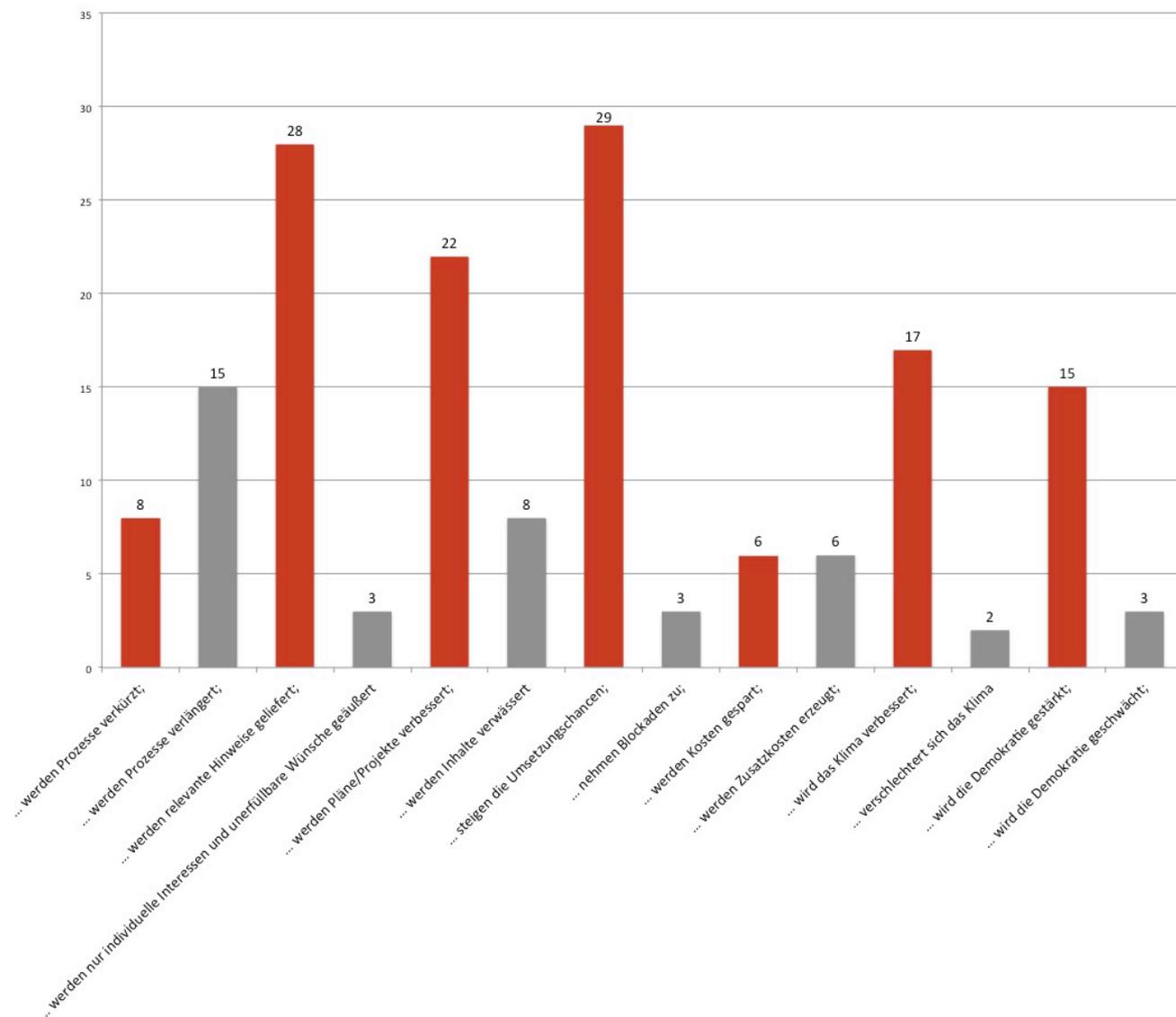
Darüber hinaus lassen sich jedoch auch einige Akzentuierungen erkennen:

- Im Bereich der kommunalpolitischen Akteure greift man hoch und richtet den Blick vor allem auf die (Ober-)Bürgermeister und »starke Persönlichkeiten in der lokalen Politik«. Das trägt der Tatsache Rechnung, dass kooperative Ansätze vielfach einer solchen »Schirmherrschaft« bedürfen, um alle relevanten Akteure zusammen zu bekommen. Es wird aber auch sehr deutlich auf die unterste lokalpolitische Ebene hingewiesen: (je nach Kommunalverfassung) die Stadtbezirksräte, Bezirksvertretung, Stadtteilparlamente, Bezirksbürgermeister, Ortsvorsteher u.a..

- Administrativ haben wieder die Dezenten eine besondere Stellung, gefolgt von einer Vielzahl von diversen Fachämtern, die (je nach Aufgabe) einzubeziehen sind und in ihrer Summe das gesamte Spektrum etwa eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes abbilden.

- Ein sehr deutliches Bild gibt es bei den zivilgesellschaftlichen und intermediären Akteuren: Hier werden die Industrie- und Handelskammern am häufigsten genannt. Zusammen mit den Hinweisen auf Einzelhandel etc. ergibt sich ein klarer Schwerpunkt bei den Akteuren aus der lokalen Wirtschaft. An zweiter Stelle rangieren Sozialverbände, Schulen, Kindergärten etc.; Ebenfalls bedeutsam sind nach Auffassung der Befragten die lokalen Vereine und Verbände – wobei sich deren Einbeziehung wieder thematisch begründet.

Frage 4 | Was sind oder wären Ihre Erwartungen an die gezielte Einbindung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft? Mit ihr ...



Die grafische Aufbereitung der Ergebnisse (Abb. 1) spricht für sich: Die kommunikative Einbindung der Akteure wird in ihrer Ambivalenz wahrgenommen. Es überwiegen zwar zumeist die positiven Erwartungen, aber ihnen stehen zumeist mehr oder minder deutlich auch (mögliche) negative Wirkungen gegenüber. Besonders ausgeprägt ist dies beim Aspekt »Kosten« und »Dauer der Prozesse« (wobei hier eine gewisse Unschärfe in der Fragestellung die Aussage undeutlich macht: Man müsste wohl unterscheiden zwischen dem eigentlichen Planungsprozess und dem Gesamtprozess – einschließlich Realisierung.

Denn wie sich beim Aspekt »Umsetzungschancen« zeigt, erwartet man über's Ganze gesehen ja durchaus auch beschleunigende Effekte).

Auf zwei Kommentare sei noch gesondert hingewiesen:

- »Mir fehlt: wird die Reflexion der Planenden gestärkt«.
- »Die Einbindung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen führt zu einer verbesserten Berücksichtigung möglichst vieler Belange im Planungsprozess. Dies bedeutet jedoch oftmals auch, dass am Ende nur der kleinste gemeinsame Teiler rauskommt«.

Abb. 1: Erwartungen an die Einbindung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft (max. 5 Nennungen)

Frage 5 | Welche Erwartungen verbinden Sie mit Öffentlichkeitsbeteiligung?

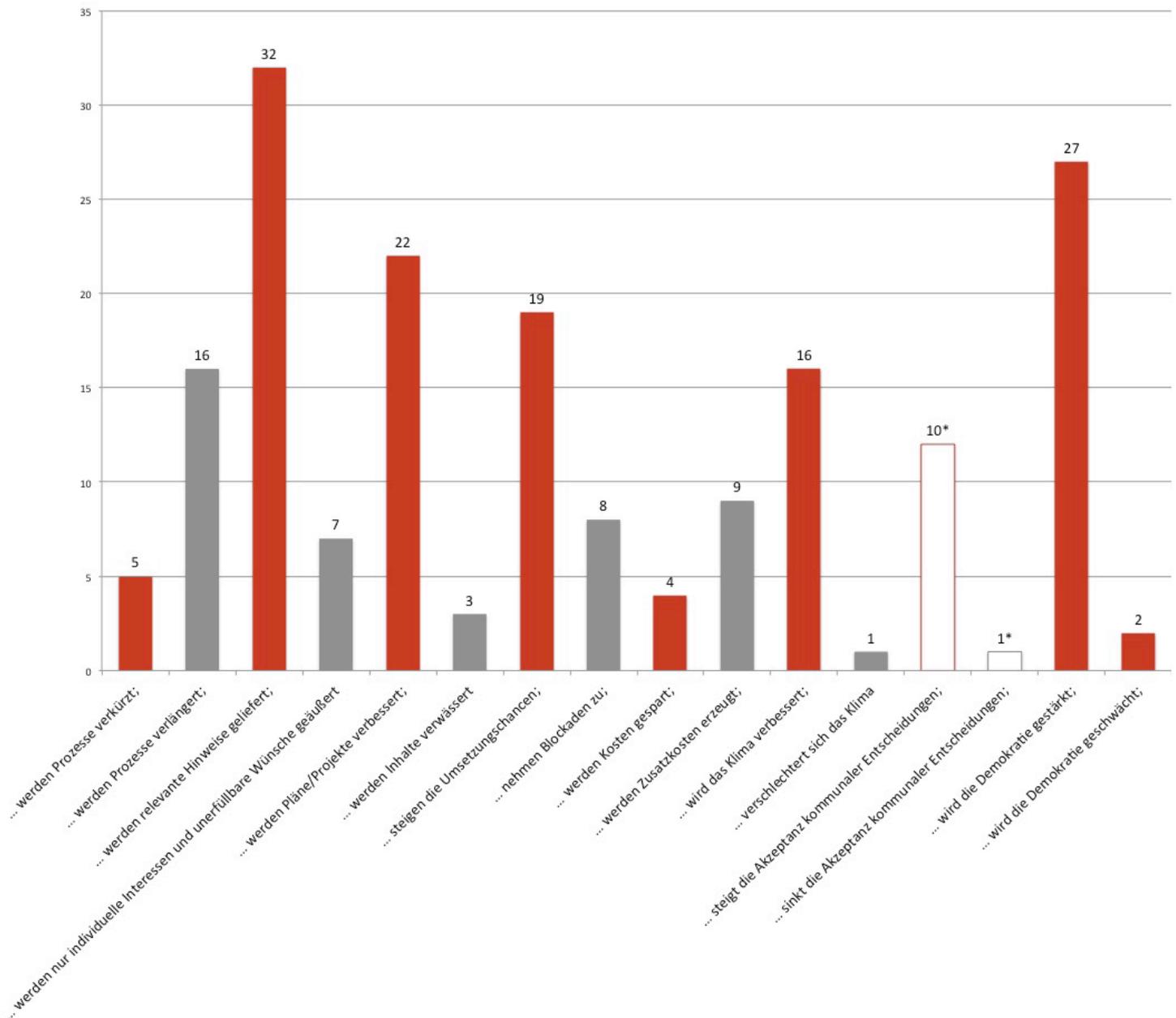


Abb. 2: Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung (max. 5 Nennungen)

*Diese Antwortoptionen wurden nachträglich in der Umfrage ergänzt.

Hier wiederholt sich im Grundsatz das bereits zuvor dargestellte Meinungsbild (Abb. 2). Allerdings fallen die Negativerwartungen bei den Kosten und der Dauer der Prozesse deutlicher aus.

Aus unserer Sicht erstaunlich ist die sehr hohe inhaltliche Ertragserwartung (»Pläne verbessert«, »relevante Hinweise gegeben«), geht man doch gemeinhin davon aus, dass in der Praxis eher skeptische Einschätzungen hinsichtlich der inhaltliche Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen.

Auch hier ergänzend zwei Kommentare:

- »Es werden weder »nur« individuelle Interessen und unerfüllbare Wünsche geäußert, noch ausschließlich relevante Hinweise geliefert. Die Kunst besteht darin, diese Dinge auseinanderzuhalten«.
- »»Öffentlichkeitsbeteiligung« der überwiegend Unbeteiligten ist nur ein Nebenkriegsschauplatz wirklicher Stadtentwicklung... «.

Frage 6 | Ob es um die erweiterte Kommunikation in großen Akteurskonstellationen oder die klassische Öffentlichkeitsbeteiligung geht: häufig nutzen einzelne Akteure oder Gruppen Kommunikations- und Beteiligungsangebote nicht. Auf welche Akteure sollte besonderes Augenmerk gerichtet werden, auf welche sollte man ggf. in besonderer Weise zugehen?

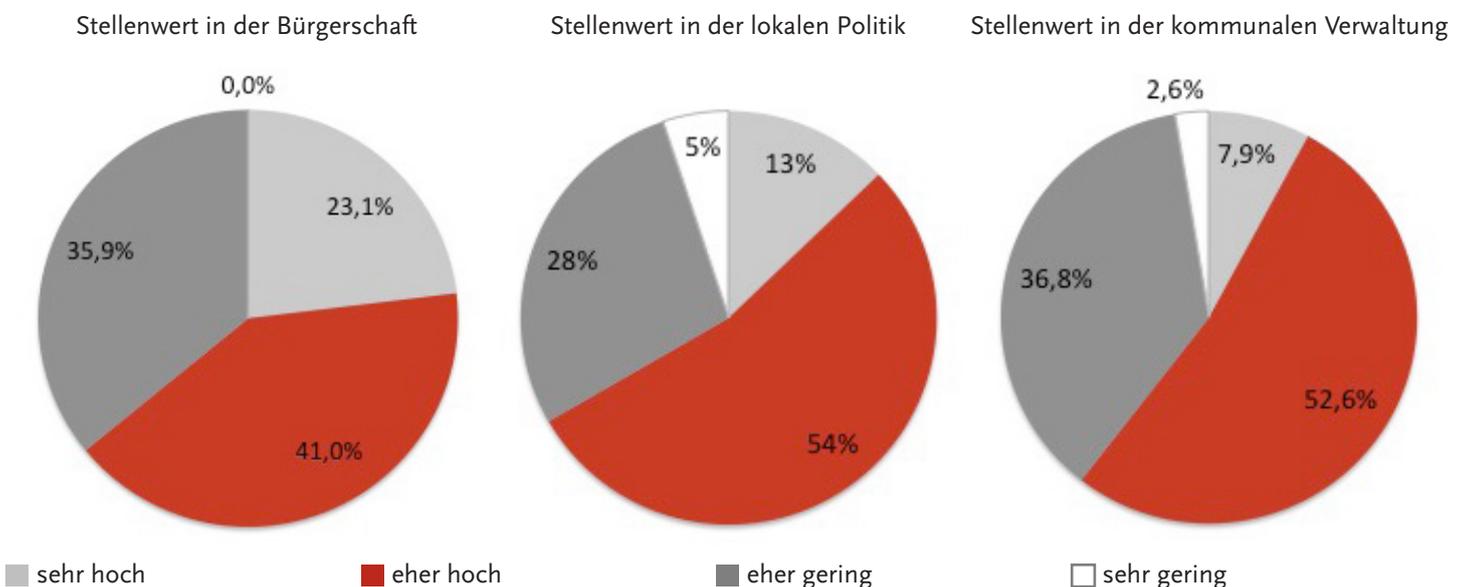
Die Antworten auf diese Frage lassen sich in verschiedenen Gruppen zusammenfassen:

- Keiner: »Es sollte niemand bevorzugt werden« sagten die einen: »Wer meint, ihn ginge Stadtentwicklung nichts an, hat eben Pech gehabt. Als ›Akteur‹ hat man auch eine ›Holschuld‹ hinsichtlich Information und Beteiligung.« Kurzum: Man solle keine »Gruppe speziell ›hofieren‹«.
- Alle – aber nicht »Alle«: »Alle relevanten Gruppen, die zur Lösung möglicher Probleme beitragen können und/ oder die eine Zielgruppe der Planung darstellen«, »Alle, die betroffen sein könnten – Aber nicht per se und undifferenziert immer ›Alle‹, denn dann kommen doch immer wieder nur die Gleichen«.
- Die »Starken« und »Privilegierten« sollte man nicht aus den Augen lassen, merkten andere an: Man sähe sie »nie auf Bürgerversammlungen«, öffentlich meldeten sie sich nur in Ausnahmefällen zu Wort. Aber sie hätten »ihre eigenen Zugangswege«, ihren »eigenen Draht zum Oberbürgermeister« – und es sei wichtig, das deutlich zu machen.

- Die »Schwachen« lagen erwartungsgemäß vielen am Herzen. Gemeint waren damit unterschiedliche Konstellationen: »Stille Gruppen wie Migranten, Flüchtlinge; Kulturelle Gruppen; Jugendliche«, oder: »Arme, Alte, Ausländer. Außerdem Kinder und Jugendliche«, oder: »ökonomisch Schwache, bildungsferne Gruppen«, oder: »alle außer 50+«. Viele verbanden dies zugleich mit Hinweisen, wie man denn diese Gruppen erreichen könne: »Anspruchsgruppen ohne Lobby müssen besonders behutsam beachtet und angesprochen werden. Die Ansprache muss die Betroffenen erreichen und deren Sprache sprechen«.
- Die Unerfahrenen: Ein ungewöhnlicher, aber durchaus auf Praxiserfahrungen gründender Vorschlag lautete, man müsse »Beteiligungsunerfahrene Fachämter wie das Tiefbauamt« gezielt ansprechen und einbeziehen.
- Schlüsselpersonen, Multiplikatoren und Netzwerker (»aus der gesamten Breite der Stadtgesellschaft«) – »sind unverzichtbar und Mittler zu den in Beteiligungsprozessen Un erreichbaren«.

7 | Welcher Stellenwert wird der Öffentlichkeitsbeteiligung in Ihrer Kommune/in Ihrem Tätigkeitsbereich beigemessen?

Abb. 3: Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung



Die grafische Aufbereitung (Abb. 3) erweckt den Anschein größerer Unterschiede. Tatsächlich liegt aber die »sehr hoch« und »eher hoch« zusammenfassende Einschätzung des Stellenwerts bei etwa 60%. Interessant

ist immerhin, dass die Gruppe derer, die in Verwaltung und Öffentlichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung skeptisch gegenüber stehen, nahezu gleichrangig bei 36-37% eingeschätzt wird.

8 | Welche Rahmenbedingungen sind wesentliche Voraussetzungen für das Gelingen von Kommunikation in Quartiers- und Stadtentwicklungsprozessen?

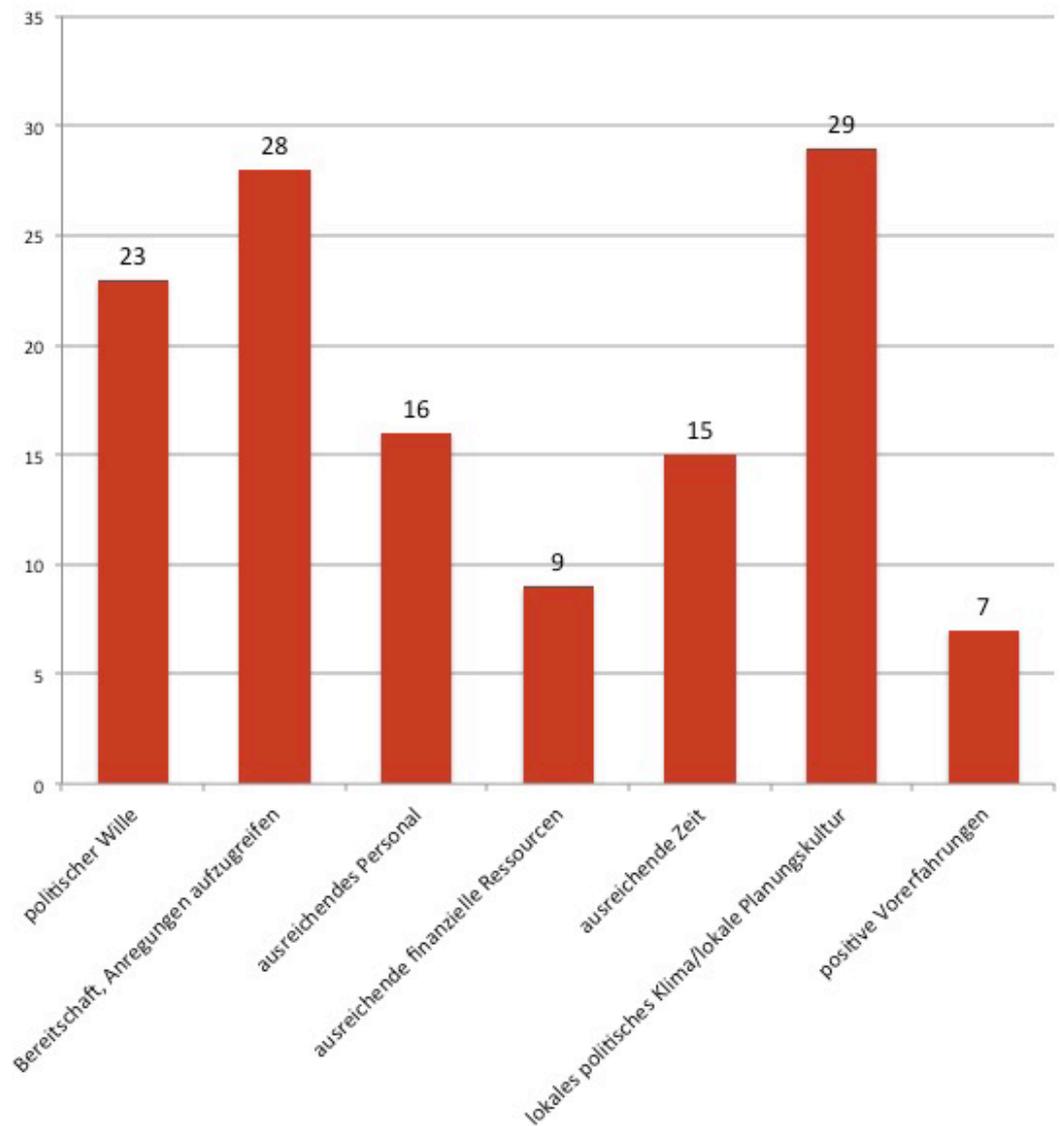


Abb. 4: Voraussetzungen für das Gelingen von Kommunikation (max. 3 Nennungen)

Auf den ersten Blick wird hier deutlich (Abb. 4): Es müssen Wille und Bereitschaft gegeben sein, Anregungen aus der Kommunikation aufzugreifen – und je ausgeprägter und nachhaltiger dies praktiziert wird, umso deutlicher bildet sich ein entsprechendes Klima, eine erkennbare Planungskultur heraus, die ihrerseits dann wieder Nährboden für erfolgreiche Kommunikation ist. Ohne die schmale Basis unserer Umfrage überstrapazieren zu wollen,

so lässt sich hier jedoch durchaus ein Hinweis auf die in der Theorie betonte »Selbstreferenz« von Kommunikation ablesen. Einige Kommentare unterstreichen dies – z.B.: »Die Ausgangslage ist entscheidend. Auswirkungen von Einbindungen können nicht generalisiert werden. Entscheidend ist Offenheit, Fairness und v.a. Ehrlichkeit – keine Trickereien«.

9 | An welchen Kommunikationsproblemen (zwischen wem?) liegt es, wenn Prozesse ins Stocken geraten?

Die Antworten auf diese Frage, legen nahe, dass von allen »Seiten« der multilateralen Kommunikation Störungen und Schwierigkeiten ausgehen können – z.B.

- von der Verwaltung: »Interne Abstimmungsprozesse (z.B. innerhalb einer Verwaltung)«, »das meiste wird innerhalb der Verwaltung zerrieben«, »Konkurrenz und Kooperationsdefizit zwischen Ämtern/Dezernenten«, »Hierarchische Strukturen in der Verwaltung, unzureichender Informationsfluss«, »mangelnde Bereitschaft, Zuständigkeitsgrenzen zu überschreiten«;
- aus der Politik: »Mangelnde Kontinuität in der politischen Willensbildung zu stadtentwicklungspolitisch relevanten Projekten«, »politische Scharmützel, die nichts mit der Sache zu tun haben«, »nach meiner persönlichen Erfahrung liegt es bislang einzig und allein an den politischen EntscheidungsträgerInnen, dass Prozesse ins Stocken geraten«;
- seitens der Bürgerinnen und Bürger: »Vorbehalte, es gäbe eine Hidden Agenda, die ohnehin durchgesetzt wird«, »Gefühl, nicht als gleichberechtigter Partner« ernst genommen zu werden;
- aus dem Kreis der Marktakteure: »fehlende (kommunikative?) Professionalität privater Bauträger«.

Daneben wurden auch verschiedene Faktoren identifiziert, die nicht einzelnen Akteursgruppen »angelastet« werden können, sondern übergreifend wirksam sind – etwa:

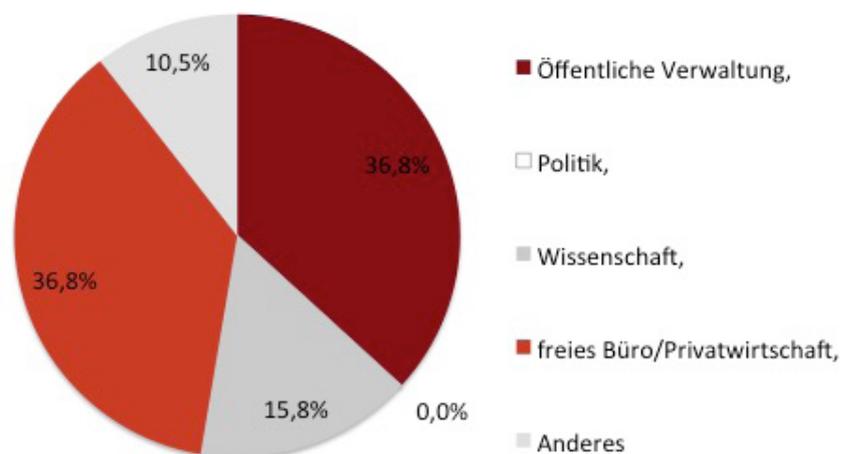
- »Fehlende Übersetzung zwischen den Sprachen der Akteure. Wenn Amts- und Planersprache nicht übersetzt werden, kommt 1. seltener Kommunikation zustande 2. Ablehnung für den Prozess auf 3. weniger Input zustande«;
- »Zu späte Kommunikation, wenn keine Gestaltungsoptionen mehr erkennbar sind«, »Wenn zu spät und mit zu wenig Gestaltungsfreiraum kommuniziert wird«;
- »unklare Regeln, unbestimmte Ziele, unzureichende Erfahrung, mangelnde Gelassenheit, zu früher oder zu später Zeitpunkt«;
- »liegt immer an einzelnen Personen und ihrer Fähigkeit sachbezogen zu kommunizieren und nicht auf Grund von persönlichen Befindlichkeiten (nennt man auch Professionalität)«, »liegt an personenbezogenen Eitelkeiten«;
- »Überlagerung von Themen und Dynamiken von Planungsprozessen; Wechselseitiger Kannibalismus von Themen oder Plänen«;
- Schlechte, interessen geleitete Moderation durch Stadtplaner und Architekten, abhängige Verwaltungsmitarbeiter.

10 | Sie sind tätig in...? [

Für die Einschätzung der Aussagen ist der berufliche Hintergrund der Antwortenden von Bedeutung (Abb. 5): Erkennbar wird hier, dass die Planungspraxis mit über 70% gegenüber der Wissenschaft mit nur gut 15% dominiert.

Wie eingangs erwähnt, war die Basis für diese Auswertung relativ schmal (41 Antwortbögen). Dennoch lassen sich interessante Trends und Akzente in den Antworten erkennen. Es liegt daher nahe, das Instrument ggf. auszubauen und zu differenzieren, um es in weiteren Zusammenhängen einzusetzen und auf diese Weise zu einem fundierteren Bild von multilateraler Kommunikation im Kontext der Stadtentwicklungsplanung zu kommen.

Abb. 5: Tätigkeitsfelder der Befragten





Die Umgestaltung öffentlich nutzbarer Räume als multilateraler Kommunikationsprozess – eine Kurzfassung

1. Anlass und Fragestellungen: Öffentlich nutzbare Räume im Dialog der Akteure

An der Umgestaltung von Plätzen und Parks wirken viele Akteure mit: Eigentümer, Verwaltung, Anlieger, Politik, potenzielle Nutzer und viele andere. Private Bürger fordern vermehrt Mitspracherecht zu bestimmten Themen der Stadtentwicklung ein. Auch bei Planungen zum öffentlich nutzbaren Raum ist diese Tendenz zu beobachten. Dies war Thema einer Masterarbeit am Lehrstuhl für Planungstheorie an der RWTH Aachen im Sommer 2015. Sie setzt sich mit der Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren auseinander, die an der Umgestaltung dreier öffentlicher Räume beteiligt sind. Die Arbeit knüpft damit an zwei Forschungsprojekte des Lehrstuhls an: *Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung*, kurz *multi/kom*, sowie *Stadträume in Spannungsfeldern*, kurz *STARS* genannt.

Warum ist eine Auseinandersetzung mit diesem Thema aus Sicht einer Architekturstudentin interessant? Die Beschäftigung mit den Nutzern der von uns Planern gebauten Räume ist unumgänglich, denn nur eine akzeptierte Architektur kann ihren Zweck erfüllen. Wie die behandelten Fallbeispiele zeigten, ist eine Auseinandersetzung mit der Vielfalt der Akteure, ihren Erwartungen, Pflichten und Rechten noch aus weiteren Gründen lohnend, wenn öffentlich nutzbare Räume (um-)gebaut werden sollen.

Hauptinteresse der Arbeit war es herauszufinden, welche Erfolgsvoraussetzungen für Kommunikationsprozesse bestehen, welche

Inhalte in den betrachteten Fällen mit besonderer Aufmerksamkeit diskutiert wurden und welche interessanten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Beispielen bestehen.

In diesem Beitrag werden die Methodik der drei Fallbeispiele beschrieben (Kapitel 2) und die zentralen Ergebnisse zusammengefasst (Kapitel 3).



Friederike Fugmann, Jhg. 1990, studierte von 2009-2015 Architektur an der RWTH in Aachen. Seit ihrem Master-Abschluss ist sie am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig und befasst sich primär mit Themen der Planungskommunikation und öffentlich nutzbarer Räume.

2. Methodik: Betrachtung von drei Fallbeispielen

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden drei Fallbeispiele anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- Es handelte sich um solche Planungen, bei denen absichtsvoll und differenziert mit verschiedenen Akteursgruppen kommuniziert wurde. Das häufig noch vorherrschende, dichotome Bild von „Stadt“ und „Öffentlichkeit“ als den beiden zentralen Akteuren bei Planungen zum öffentlichem Raum soll differenzierter betrachtet werden.
- Es handelte sich um Planungen mit differenzierten Kommunikationsstrategien, also mit verschiedenen Kommunikationsformaten für verschiedene Akteursgruppen.
- Die Kommunikation durfte nicht länger als drei Jahre zurückliegen um sicherzustellen, dass sich die Betroffenen noch hinreichend an das Geschehene erinnern.

Die Wahl fiel auf drei Fälle in Nordrhein-Westfalen: Die Neugestaltung des Vorplatzes des Duisburger Hauptbahnhofs, die Zusammenfassung und Aufwertung einiger Grünflächen in der Innenstadt Aachens zum Suermondtpark sowie die Umgestaltung des Vluynyer Platzes, einer Fußgängerzone in Neukirchen-Vluyn am Niederrhein.

Die Planungen unterscheiden sich durch die Größe der Projekte, durch die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und in vielen anderen Aspekten. Sie entsprechen jedoch allen zuvor beschriebenen Kriterien. Zur Erfassung der Projektinfor-

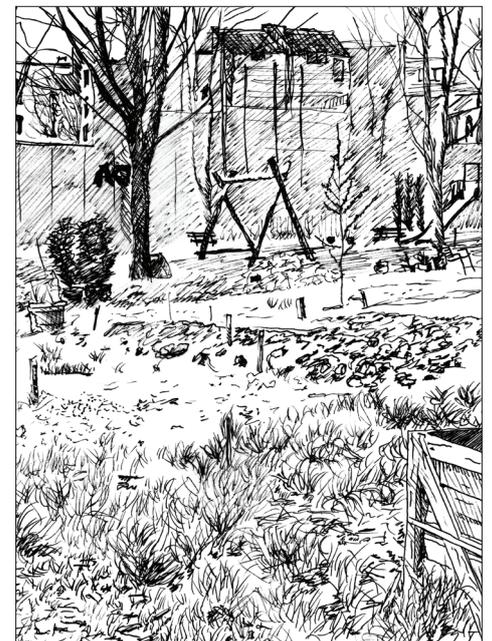
mationen und Akteursperspektiven dienten neben Literatur- und Medienrecherchen vor allem 17 leitfadengestützte Schlüsselpersonengespräche, die transkribiert, anonymisiert und für die weitere Bearbeitung hinsichtlich der Forschungsfragen ausgewertet wurden. Zunächst wurden im Rahmen der Masterarbeit jeweils der Prozessablauf, der Anlass der Planungen und die betroffenen Akteure beschrieben. Anschließend wurde der Fall aus der Sicht der Beteiligten dargestellt. Eine Querbetrachtung der Planungsprozesse gab schließlich Antworten auf die ursprünglich formulierten Fragen. Auf eine genauere Darstellung der Fallbeispiele wird hier verzichtet und mit der Darstellung zentraler Ergebnisse fortgefahren. Diese Ergebnisse stützen sich auf die eben beschriebene Empirie, die Literatur diente der Ermittlung des Forschungsstandes und der Erarbeitung der Methoden.

3. Zentrale Ergebnisse

Erfolgsvoraussetzungen und Potenziale in Verfahren mit vielfältiger Kommunikation

In den drei Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass Transparenz im Planungsverfahren von vielen Akteuren als besonders wichtig empfunden wird. Selbst wenn eingebrachte Anregungen keine Berücksichtigung finden kann die Anerkennung der Anregungen durch deren Diskussion die Akzeptanz des Prozesses und des Entwurfs erhöhen. Wenn Umgestaltungen des öffentlich nutzbaren Raums geplant sind und seitens des planen-

Abb. 1-3: Die drei Fallbeispiele (von links):
 1. Die Gestaltung des neu entstandenen Vorplatzes des Duisburger Hauptbahnhofs
 2. Der Vluynyer Platz in Neukirchen-Vluyn
 3. Die Fläche des zukünftigen Suermondtparks in Aachen
 © Friederike Fugmann



den Akteurs eine vielfältige Kommunikation mit mehreren Akteursgruppen angekündigt wird, entsteht auf deren Seite die Erwartung, dass alle Vorschläge ernst genommen und auf transparente Weise verarbeitet werden, so die Erfahrung einiger Gesprächspartner. Für einen konfliktarmen und inhaltlich erfolgreichen Prozess ist es wichtig, dieser Erwartung gerecht zu werden.

Kommunikationsveranstaltungen wurden in den Fallbeispielen von den befragten Teilnehmern dann als attraktiv empfunden, wenn es sich um aktivierende Verfahren handelte, wenn offen und frei auf Augenhöhe kommuniziert wurde. Zielgruppenspezifische Methoden können helfen, die Anwesenden ihren Bedürfnissen entsprechend anzusprechen und eine angenehme Atmosphäre zu schaffen. Für einige Bevölkerungsgruppen, darunter Kinder und Jugendliche, können beispielsweise niederschwellige Angebote gewählt werden, ebenfalls hilfreich seien wechselnde Gruppengrößen, beschrieb einer der Gesprächspartner. Dabei sei es jedoch wichtig, entscheidende Akteure auch einzeln zu beteiligen, da unter Umständen nicht alles in großen Gruppen zur Sprache gebracht werde. So könnte auch die Aufteilung der Gesamtgruppe in kleinere Arbeitsgruppen hilfreich sein um ein breites Meinungsbild zu erfassen: Nicht jeder Teilnehmer eines Workshops fühle sich wohl, vor einem Plenum seine Anforderungen an einen Stadtraum vorzutragen.

Je frühzeitiger im Verfahrensablauf und je aktiver seitens des Initiators die Ankündigung eines Kommunikationsangebots erfolgt, desto größer ist die Chance, dass die angesprochenen Zielgruppen sich tatsächlich auf die Kommunikation einlassen: Es entsteht der Eindruck ehrlichen Interesses und nicht der, dass die Kommunikation nur zur Legitimierung eines laufenden Verfahrens dient, wie es in einem der untersuchten Planungsverfahren der Fall war.

Die letzte Erfolgsvoraussetzung, die hier genannt werden soll, ist die der Offenheit der Planung. In der Empirie hat sich gezeigt, dass eine Kommunikation nur dann zu konstruktiven Ergebnissen führt, wenn bei den Anwesenden von vornherein Klarheit über die Gestaltungsspielräume besteht. Es sollte zu Beginn der jeweiligen Veranstaltung oder der Kommunikationssituation besprochen werden, welchen Gegenstand das Gespräch hat, welche Ziele es verfolgt und welche Offenheit in der Planung für die Ergebnisse des Gesprächs besteht. Wenn sich die Erwartungen der Anwesenden, etwa hervorgerufen

durch die Bezeichnung der Veranstaltung, nicht mit dem Inhalt des Gesprächs deckten, entstünde Frustration oder gar das Gefühl der Täuschung, so die Erfahrung eines Befragten.

Eine vielfältige, zielgerichtete Kommunikation mit verschiedenen Akteuren geht meist über das Maß an rechtlich vorgeschriebener Beteiligung hinaus. Somit sind das Zustandekommen und die konsequente Umsetzung dieser Kommunikationsprozesse häufig abhängig vom individuellen Engagement einzelner handelnder Personen. Wenn es um öffentlich nutzbare Räume geht, stammen diese Schlüsselpersonen häufig aus den federführenden Abteilungen der jeweiligen Stadtverwaltungen.

Eine elementare Bedingung dafür, dass vielfältige Kommunikation stattfinden kann, ist es, Gesprächspartner zu haben. Deswegen muss dafür gesorgt werden, dass die Zielgruppen der entworfenen Formate auch bei den Veranstaltungen zugegen sind. Um dies zu erreichen, muss ein Interesse an der Planung bei den jeweiligen Akteuren vorliegen oder erzeugt werden: Begriffe wie „Heimatliebe“ und „Identität“ wurden häufig von den befragten Anliegern und Bürgern im Zusammenhang mit den Motiven, sich am Verfahren zu beteiligen, genannt.

Interesse erzeugen und Erwartungen gerecht werden: Herausforderungen im Kontakt mit verschiedenen Akteuren

Wenn vor allem Menschen zu den Kommunikationsveranstaltungen kommen, die sich direkt betroffen fühlen, stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimierung der Prozesse. Wenn Entscheidungen und Entwürfe ausschließlich auf Grundlage der Äußerungen der Anwesenden gefällt würden, bestünde die Gefahr, dass entscheidende Bedürfnisse von Abwesenden und öffentliche Belange im Entwurf außer Acht gerieten. An dieser Stelle ist es die Aufgabe der Stadtverwaltung, die Belange der Öffentlichkeit und die Interessen abwesender Akteure in angemessener Weise zu berücksichtigen und die öffentliche Identität der Stadträume zu erhalten. Denn demokratisch im wörtlichen Sinn kann eine hier beschriebene Kommunikationssituation nicht sein: Letztlich verantwortlich für die Planungen der öffentlichen Räume bleibt die jeweilige Stadtverwaltung und Entschlüsse fasst weiterhin die jeweils zuständige politische Instanz. Die vielfältige Kommunikation sollte diese Strukturen nicht ersetzen und die Kommune sich nicht

Literatur:

- ALTROCK, Uwe (2010): Stadträume in Spannungsfeldern aus Governance-Perspektive. In: Berding, Ulrich u. a. (Hg.): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. S. 333-345
- ALTROCK, Uwe (2011): Auf dem Weg zu einer erneuerten Stadtentwicklungspolitik für öffentliche Räume. In: Flecken, Ursula (Hg.): Der öffentliche Raum. Sichten, Reflexionen, Beispiele. Berlin. S. 73-84
- BERDING, Ulrich u. a. (Hg.) (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold.
- BERNHARDT, Christoph u. a. (Hg.) (2005): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung). Dortmund.
- BISCHOFF, Ariane, SELLE, Klaus, SINNING, Heidi (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Völlig überarb. und erw. Neuaufl. Dortmund.
- BURKART, Roland; HÖMBERG, Walter (Hg.) (2011): Kommunikationstheorien. Ein Textbuch zur Einführung. 5. Auflage. (Studienbücher zur Publizistik- und Kommunikationswissenschaft). Wien.
- DITTRICH, Gerhard G. (Hg.) (1974): Kommunikationsbereiche im Städtebau. Planungsvorstellungen und Analysen empirischer Befunde. Stuttgart.
- DUNCKELMANN, Henning (1975): Lokale Öffentlichkeit. Eine gemeindesoziologische Untersuchung. (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik; Bd. 51). Stuttgart.
- FLECKEN, Ursula (Hg.) (2011): Der öffentliche Raum. Sichten, Reflexionen, Beispiele. Berlin.
- GEENENS, Ralf, TINNEVELT, Ronald (Hg.) (2009): Does truth matter? Democracy and public space. New York.
- GUALINI, ENRICO; TIRACCHIA, Stefano (2011): Die Stadt als öffentliche Domäne: Überlegungen zu einer Politik und Planung für öffentliche Räume. In: Flecken, Ursula (Hg.): Der öffentliche Raum. Sichten, Reflexionen, Beispiele. Berlin. S. 61-72
- HEIDER, Klaus (2002): Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung. (Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung; H. 23). Bonn.
- RÖSENER, Britta; SELLE, Klaus (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Dortmund.
- SELLE, Klaus (1997): Planung und Kommunikation: Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. In: disP-The Planning Review, Jg. 33, H. 129, S. 40-47.
- SELLE, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. (Edition Stadt-Entwicklung). Dortmund.
- SELLE, Klaus (2010): Stadträume in Spannungsfeldern: Untersuchungsperspektiven. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: Berding, Ulrich u. a. (Hg.): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. S. 23-43
- SELLE, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.



Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturvorhaben – ein Werkstattbericht über das Pilotverfahren Ortsumgehung Waren / Müritz

Die intensive Diskussion über eine bessere Bürgerbeteiligung insbesondere bei Infrastrukturprojekten hat in Kernpunkten einen Konsens herausgebildet, wie er bei einem Thema von derart grundlegender politischer Bedeutung nur selten anzutreffen ist. Gefragt ist nun eine Umsetzung der dabei gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis. Mit diesem Ziel war das von der Bertelsmann Stiftung begleitete innovative Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ortsumgehung Waren / Müritz angetreten. Der folgende Beitrag stellt dieses Verfahren vor und spiegelt die dabei gemachten praktischen Erfahrungen an den aktuell diskutierten konzeptionellen Überlegungen.

I. Einführung

Wer sich im Zuge der durch »Stuttgart 21« ausgelösten Partizipationsdebatte nach erfolgreichen Praxisfällen umsieht, wird vor allem in der Stadtplanung fündig. Auf dieser lokalen Ebene hat sich über Jahrzehnte eine bewährte Beteiligungstradition entwickelt. Bei der gänzlich anders gelagerten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Planung und Zulassung von größeren Infrastrukturvorhaben hingegen sind gute Beispiele rar. Hier beschränkte man sich lange Zeit im Wesentlichen auf das Abarbeiten der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte. Neue Wege sollten deshalb in einem Pilotverfahren ausprobiert werden, für das das

Infrastrukturministerium Mecklenburg-Vorpommern gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung die geplante Ortsumgehung Waren auswählte. Zwei Gründe waren für diese Wahl maßgeblich. Zum einen befand sich das Verkehrsprojekt in einem Planungsstadium, bei dem noch weitreichende Gestaltungsspielräume für eine Bürgerbeteiligung eröffnet werden konnten.¹ Zum anderen hatte sich in

¹ Zu dieser wichtigen Voraussetzung wirksamer Bürgerbeteiligung Ivo Appel, Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, NVwZ 2012, 1361 (1362); Ortwin Renn/Wolfgang Köck/Pia-Johanna Schweizer/Jana Bove/Christina Benighaus/Oliver Scheel/Regina Schröter, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, Policy Brief 1/2014, S. 8 (https://www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy_Brief-Oeffent-



Dr. Reinhard Wulforth leitet das Referat Verkehrspolitik im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. Er hat das hier vorgestellte Bürgerbeteiligungsverfahren auf der Basis des in pnd|online 11|2013 präsentierten Partizipationskonzeptes für das Ministerium entwickelt und teilnehmend beobachtet. Die Ausführungen geben seine persönliche Meinung wieder.

Es handelt sich um die leicht überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Beitrages, der in der DÖV – Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 67. Jahrgang Heft 17, September 2014, Seite 730 erschien und auf der Onlineplattform »beck-online« verfügbar ist.

Foto: ©bvöd 2011

der Bevölkerung ein ausgeprägter Konflikt um das Für und Wider einer Ortsumgehung entwickelt, an dem sich widerstreitende Bürgerinitiativen beteiligten – ein »lohnender« Fall also. Im Folgenden werden zunächst die Rahmenbedingungen dieses Beteiligungsverfahrens zusammengefasst (II.). Nach einer Vorstellung der innovativen Ansätze (III.) wird deren Umsetzung dargestellt und bewertet (IV.). Es schließen sich einige allgemeine Erkenntnisse aus diesem Beteiligungsverfahren an (V.).²

II. Rahmenbedingungen: Aktuelle Situation, Planungs- und Verfahrensstand

Jede Bürgerbeteiligung ist ein »Unikat«; sie ist auf die besonderen Umstände des Einzelfalles zuzuschneiden.³ Ohne Grundkenntnis der konkreten Situation ist das im Fall von Waren entwickelte Verfahren also nicht einzuschätzen. Deshalb sollen hier in aller Kürze die Rahmenbedingungen skizziert werden, die das Bürgerbeteiligungsverfahren vorfand.

Das Mittelzentrum Waren liegt im Herzen der Tourismusregion Mecklenburgische Seenplatte. Die Müritz – der zweitgrößte See Deutschlands – und der Müritz-Nationalpark, die von Süden an das Stadtgebiet heranreichen, machen die einzigartige naturräumliche Bedeutung der Region deutlich. Die Innenstadt wird seit den 1970er Jahren von der B 192 durchzogen (Abbildung 1, S. 3), die eine großräumige Verbindungsfunktion zwischen den Oberzentren Schwerin und Neubranden-

burg erfüllt und die Städte Neubrandenburg und Waren an die A 19 anschließt. Auf der innerstädtischen Ortsdurchfahrt beträgt der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) zwischen 15.000 und 22.500 Kfz. Der Anteil des Schwerlastverkehrs liegt bei knapp 10 %. Dadurch entstehen gesundheitlich bedenkliche Lärmbelastungen der Anwohner von bis zu 75 dB(A) tagsüber und 68 dB(A) nachts.

Die Ortsumgehung wurde in den Bundesverkehrswegeplan 1992 und dann erneut in den Nachfolgeplan von 2003⁴ als vordringlicher Bedarf eingestellt. Mit der Übernahme in die jeweiligen Bedarfspläne des Fernstraßenausbaugesetzes⁵ stellte der Gesetzgeber den Bedarf für die Ortsumgehung verbindlich fest (§ 1 Abs. 2 FStrAbG). Hauptziel der Planung war die Verkürzung der Reisezeiten. Außerdem sollten das innerstädtische Straßennetz entlastet und die Beeinträchtigungen der innerstädtischen Anwohner durch Lärm, Erschütterungen und Schadstoffe reduziert werden.

Als die Ortsumgehung Waren für das Bürgerbeteiligungsverfahren ins Auge gefasst wurde, stand die Einleitung des Raumordnungsverfahrens bevor. Unter den je drei nördlichen und innerstädtischen Varianten favorisierte das Straßenbauamt die kürzeste Nordtrasse mit einer 500 Meter langen Brücke über den Tiefwareensee, einem von vielen Warenern genutzten Naherholungsgebiet. Für diese Variante waren zwar mit knapp 45 Mio. Euro die zweithöchsten Kosten berechnet worden, dafür aber die größte Reisezeitverkürzung von bis zu 6,5 Minuten, was einer Reduzierung gegenüber der Ortsdurchfahrung um rund 50 % entspricht. Gegen die beiden längeren nördlichen Trassen durch ein FFH-Gebiet bestanden Bedenken aus Sicht des europäischen Naturschutzrechtes. Wegen des beträchtlichen Anteils des Binnenverkehrs auf der Ortsdurchfahrt wurde allerdings auch für die Tiefwareenseevariante eine Entlastung von lediglich 40 % beim Gesamtverkehr prognostiziert, beim Schwerlastverkehr von immerhin zwischen 60 und 70 %. Alles in allem fand das Beteiligungsverfahren also einen geradezu lehrbuchartigen Konflikt widerstreitender Belange vor, der die mit dem Planungsfortschritt zunehmende Polarisie-

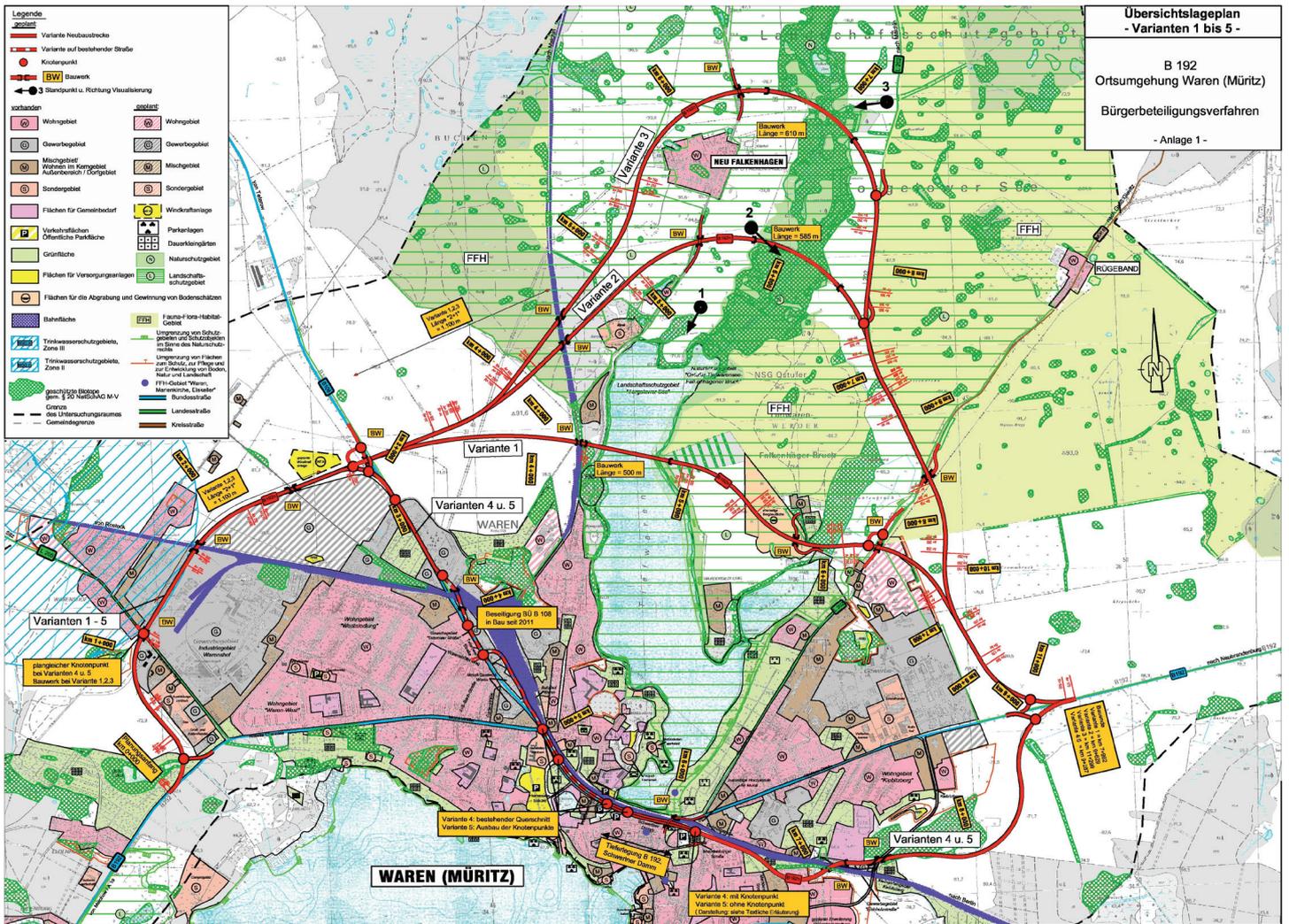
lichtkeitsbeteiligung_bei_Planungsvorhaben_der_Ener-giewende.pdf); Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben, 2012, Empfehlung Nr. 8 (http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/beiratempfehlung-oeffentlichkeitsbeteiligung-grosse-infras-trukturvorhaben.pdf?__blob=publicationFile).

² Die folgenden Informationen zur Ortsumgehung und zum Bürgerbeteiligungsverfahren sind auf der Internetseite www.waren-dialog.de umfassend und übersichtlich dokumentiert, so dass auf detaillierte Nachweise verzichtet werden kann.

³ Reinhard Wulfhorst, Konsequenzen aus »Stuttgart 21«: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, pnd|online 1|2013, S. 10 m.w.N.; ebenso z.B. Rudolf Steinberg, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340 (346); Jan Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Gutachten zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D 61, 85.

⁴ BT-Drs. 15/2050, S. 93.

⁵ Viertes Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 15.11.1993, BGBl. I S. 1877; Fünftes Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 4.10.2004, BGBl. I S. 2374.



zung der Bürgerschaft nur allzu verständlich machte.

III. Innovative Ansätze des Verfahrens

Am Ende des Bürgerbeteiligungsverfahrens sollte nach den Worten des damaligen Landesinfrastrukturministers Volker Schlotmann »ein Ergebnis stehen, mit dem vielleicht nicht alle einverstanden sind, zu dem aber alle sagen können, dass es in einem offenen, transparenten und fairen Verfahren gefunden worden ist.« Dem lag die – auch empirisch fundierte – Erwartung zugrunde, die die aktuelle Partizipationsdebatte leitet: Akzeptieren die Bürger den Beteiligungsprozess, so fällt es ihnen leichter, auch die daraus resultierende Entscheidung zu akzeptieren oder zumindest zu tolerieren.⁶ Verbunden war damit die Hoff-

nung, dass ein solches Verfahren zur Befriedung des Konflikts um die Ortsumgehung in der Warener Bevölkerung beitragen könnte.

Um diese Ziele zu erreichen, entwickelte das Ministerium fünf innovative Elemente, die ein Eckpunktepapier vor Beginn des Verfahrens wie folgt formulierte:

- »1. Das Verfahren soll durch einen neutralen Moderator geleitet werden. An dessen Auswahl sollen die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden.
- 2. Das Beteiligungsverfahren soll nicht vom Ministerium vorgegeben, sondern in enger Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden.

Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, ZUR 2013, 203 (206) m.w.N.; Renn et al. (Fn. 1), S. 5; Astrid Kahle, Akzeptanz durch Beteiligung?, VM 2/2014, S. 67 ff.; Beirat für Raumentwicklung (Fn. 1), Empfehlung Nr. 2. Skeptisch hingegen Elke Gurlit, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, JZ 2012, 833 (835).

Abb. 1: Übersichtslageplan mit mehreren Planungsvarianten zur Ortsumgehung Waren/Müritz
© Straßenbauamt Neustrelitz

6 Oscar W. Gabriel, Referat, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2013, M 30, 128; Bernhard Wegener, Referat, a.a.O., M 63; André Lippert, Die

3. In dem Verfahren sollen auch bislang »schweigende« Teile der Bevölkerung motiviert werden, sich einzubringen.

4. Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll mit den Bürgerinnen und Bürgern ergebnisoffen diskutiert werden.

5. Das Beteiligungsverfahren soll ein qualifiziertes Bürgervotum zum »Ob« einer Ortsumgehung umfassen, an dessen Ergebnis sich das Verkehrsministerium im Hinblick auf die Anmeldungen des Landes für den neuen Bundesverkehrswegeplan politisch bindet.«

IV. Umsetzung der innovativen Ansätze im Verfahren

1. Neutraler Moderator und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an dessen Auswahl

Der Bürgerdialog wurde nicht von der Verwaltung, sondern von einem spezialisierten Büro moderiert. Das ist in informellen Verfahren dieser Art inzwischen Standard. Eine externe Moderation empfiehlt sich aber auch bei gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritten bis hin zum Erörterungstermin⁷, je stärker diese um dialogische Methoden angereichert werden und je umstrittener das Vorhaben ist. Die Gründe sind bei informellen wie förmlichen Verfahren ähnlich. Eine externe Lösung hat zunächst den Vorzug, dass damit die Neutralität⁸ der Verfahrensleitung auch für Bürger deutlich erkennbar ist. Ob feinsinnige verwaltungsinterne Alternativen wie die Trennung von Anhörungs- und Zulassungsbehörde⁹ oder die Schaffung einer ei-

genen Beteiligungsbehörde¹⁰ das angestaute Misstrauen kurzfristig abbauen können, darf bezweifelt werden.¹¹ Denn die Bürger mussten in der Vergangenheit zu häufig erleben, dass die Verwaltung keine ausreichende Distanz für eine wirklich entscheidungsoffene Prüfung großer Infrastrukturvorhaben aufbrachte.¹² Für die Einschaltung eines Dritten kann auch der bei größeren Beteiligungsverfahren anfallende Zeitaufwand sprechen, der von einer personell ausgedünnten Verwaltung kaum zu leisten ist. Schließlich bringt ein spezialisierter Moderator Kommunikationstechniken und -erfahrungen ein, über die Behörden (noch) nicht verfügen.

Neu war in Waren die Auswahl des Moderators. Die Bürger hatten die Möglichkeit, unter drei bundesweit renommierten Moderationsbüros ihren Favoriten zu wählen.¹³ Fast 400 Bürgerinnen und Bürger nahmen dieses Angebot auf einer Auftaktveranstaltung wahr, die – wie auch die nachfolgenden Foren – für alle Interessierten offen und in der gesamten Region angekündigt worden war. Die Teilnehmenden konnten per Stimmzettel ihr persönliches Votum abgeben, nachdem die zur Auswahl stehenden Moderationsbüros sich und ihre Verfahrenskonzepte vorgestellt und eine Probemoderation mit den Bürgern zu deren Erwartungen an das Beteiligungsverfahren absolviert hatten. Dabei erhielt dasjenige Büro die Mehrheit, das auch bei der intensiven Prüfung der eingereichten Unterlagen durch Ministerium und Bertelsmann Stiftung am besten abgeschnitten hatte. Das Ergebnis dieser Abstimmung floss als gleichrangiges Kriterium neben dem Preis und der Qualität des Angebotes in die Vergabeentscheidung ein.

Die professionelle Moderation des Beteiligungsverfahrens war ein entscheidender Garant für einen insgesamt konstruktiven Beteiligungsprozess. Die öffentlichen Informationsveranstaltungen verliefen trotz der emotionalisierten Stimmung weitgehend sachlich. Bis zuletzt unterschieden viele Bürger in der

⁷ Siehe bereits Wulforst (Fn. 3), S. 5 m.w.N.; ebenso Andrea Versteyl, Partizipation durch Verfahren, I+E 2011, 89 (92 f.); Steinberg (Fn. 3), ZUR 2011, 340 (345, 347 f., 350); Jutta Stender-Vorwachs, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, NVwZ 2012, 1061 (1062, 1064 f.); Alexander Schink, Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz – Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung, DVBl. 2011, 1377 (1380 f.). Ablehnend Gurlit (Fn. 6), JZ 2012, 833 (840); Ziekow (Fn. 3), D 131 f.; Kay Waechter, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 72 (2012), S. 519.

⁸ Die Moderatoren des Warener Beteiligungsverfahrens sprachen stattdessen – wohl treffender – von »Allparteilichkeit«.

⁹ Gurlit (Fn. 6), JZ 2012, 833 (838, 840); ablehnend Klaus-Peter Dolde, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ 2013, 769 (773 f.).

¹⁰ Ziekow (Fn. 3), D 131 f.; ähnlich Waechter (Fn. 7), S. 511 ff., 519; ablehnend Wegener (Fn. 6), M 71 f.

¹¹ Zustimmung Appel (Fn. 1), NVwZ 2012, 1361 (1367); skeptisch auch Claudio Franzius, Stuttgart 21: Eine Epochenwende?, GewArch. 2012, 225 (228).

¹² Zur mangelnden Neutralität auch Waechter (Fn. 7), S. 503 f.; Wilfried Erbguth, Infrastrukturgroßprojekte: Akzeptanz durch Verfahren und Raumordnung, DÖV 2012, 821 (825 f.).

¹³ Zu der Idee eines akzeptanzorientierten Auswahlverfahrens Wulforst (Fn. 3), S. 5

zentralen »Vertrauensfrage« deutlich zwischen Moderation und Verwaltung bzw. Politik. Das ausgeprägte Misstrauen gegenüber der Verwaltung war selbst bei unentschiedenen Bürgern zu spüren und konnte auch während des Verfahrens nicht signifikant abgebaut werden. Haben sich Politik und Verwaltung seit Jahrzehnten mit Nachdruck für eine bestimmte Infrastrukturmaßnahme eingesetzt und kündigen dann unvermittelt ein ergebnisoffenes Verfahren an, so ist nachvollziehbar, wenn Bürger – Kritiker wie Befürworter – einer solchen unerwarteten Entwicklung mit großer Skepsis begegnen. Dass die Moderatoren dann mit einem deutlich wahrnehmbaren Vertrauensvorschuss starten konnten, wird letztlich auch auf die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Auswahl zurückzuführen sein. Ob ein Moderator auf Akzeptanz stößt, hängt entscheidend von der Frage ab, ob er zu den Bürgern »einen Draht findet«. Solche subjektiven und bisweilen zufälligen Faktoren lassen sich im Rahmen eines herkömmlichen Vergabeverfahrens nicht abschätzen. Zudem beugt eine Einbeziehung der Bürger Kritik an der Auswahl vor.¹⁴

2. Mitgestaltung des Teilnahmeverfahrens durch die Bürgerinnen und Bürger

Ebenso wie die Person des Moderators wird regelmäßig auch die Struktur des Teilnahmeverfahrens vom Initiator – bei öffentlichen Infrastrukturprojekten also von der Politik bzw. Verwaltung – vorgegeben. Da aber jedes Teilnahmeverfahren in Gestaltung und Ablauf passgenau auf die Besonderheiten der jeweiligen Fallkonstellation zuzuschneiden ist,¹⁵ liegt es nahe, dass dieser Maßanzug unter Einbeziehung der Akteure vor Ort und ihrer besonderen Vorstellungen angefertigt wird.¹⁶ Deshalb sollten in Waren die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, »ihr« Verfahren mitzugestalten. Verbunden war da-

mit die Hoffnung auf eine höhere Akzeptanz des Prozesses.¹⁷

Eine erste Steuerungsmöglichkeit war bereits durch die Moderatorenauswahl eröffnet. Denn die Bürgerinnen und Bürger konnten mit dem Moderator auch eines der drei durchaus unterschiedlichen Teilnahmekonzepte auswählen. Zudem hatte die Bertelsmann Stiftung im Vorfeld 32 ausgewählte »Stakeholder« (Bürger, Verwaltung, Politik und Verbände) u.a. nach ihren Erwartungen an das Teilnahmeverfahren befragt. Die Ergebnisse dieser Akteursbefragung und der Probenmoderationen während der Auftaktveranstaltung flossen in den Teilnahmeprozess ein.

Bei der weiteren Ausgestaltung der Prozessarchitektur (siehe Abbildung 2, S. 6) spielte dann die Begleitgruppe eine zentrale Rolle, die integraler Bestandteil des Konzepts des ausgewählten Moderationsbüros war. Sie setzte sich aus Vertretern von Bürgerinitiativen, Institutionen, Vereinen sowie zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zusammen und traf sich regelmäßig, um mit dem Moderationsbüro und dem Ministerium als Auftraggeber den gesamten Prozess abzustimmen. Daraus erwachsen als zentrales Forum für die Diskussion von Pro und Contra drei öffentliche Informationsveranstaltungen sowie eine Trassenbegehung. Zu den inhaltlichen Hauptthemen (Lärm, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehrsprognosen, verkehrlicher Nutzen, Trassenvarianten, Bürger-votum) referierten Experten. Dazu bestanden ausführliche Diskussionsmöglichkeiten. Diese Veranstaltungen besuchten zwischen 70 und gut 200 Bürgerinnen und Bürger, die die Verständlichkeit und Ausgewogenheit bei den Befragungen durch die von der Bertelsmann Stiftung beauftragte Evaluierung überwiegend positiv beurteilten. Auch sämtliche Dokumente auf der Internetseite wurden mit der Begleitgruppe abgestimmt, um eine von allen getragene Informationsbasis zu gewährleisten. Eine Geschäftsordnung regelte Auftrag und Arbeitsweise der Begleitgruppe als beratendes Gremium.

Damit war eine Gratwanderung vorgezeichnet: Zwischen einer basisdemokratisch ausgerichteten Mitgestaltung des Verfahrens einerseits und einigen wenigen »Leitplanken« andererseits, die das Ministerium vor allem in dem erwähnten Eckpunktepapier vorgegeben hatte und die für jedes Verfahren unerlässlich

¹⁴ Vgl. z.B. zur Kritik am Sprecher des Dialogforums Feste Fehmarnbeltquerung: Deutschlandfunk vom 27.8.2011 (<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1539668/>).

¹⁵ Siehe oben bei Fn. 3.

¹⁶ Wulfhorst (Fn. 3), S. 13 (das dort vorgeschlagene Teilnahmescoping ist inzwischen auch in den »Leitfaden für eine neue Planungskultur« der Landesregierung Baden-Württemberg übernommen worden – https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf); jetzt auch Ziekow (Fn. 3), D 86; Stender-Vorwachs (Fn. 7), NVwZ 2012, 1061 (1062).

¹⁷ In diese Richtung auch Gabriel (Fn. 6), M 22.

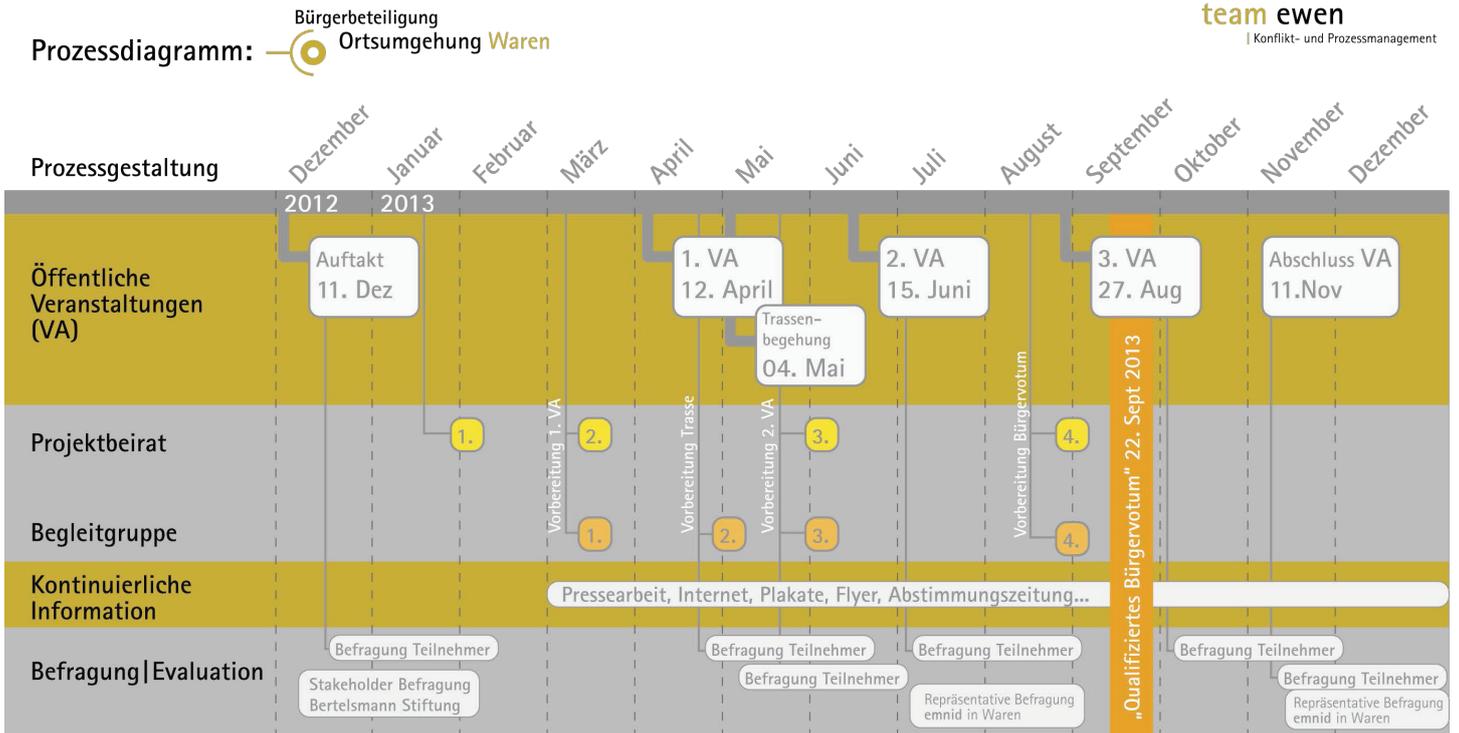


Abb. 2: Prozessdiagramm
© team ewen

sind.¹⁸ Trotz klarer und in der Begleitgruppe akzeptierter Regeln (Begleitgruppe trifft keine Entscheidungen, aber Begründungspflicht der Moderatoren bzw. des Ministeriums bei Nichtübernahme von Empfehlungen) entwickelte sich dieser Punkt zu einer »Schicksalsfrage« des Verfahrens.¹⁹ Im Laufe des Bürgerdialogs zeigte sich, dass die Vertreter der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung diese Leitplanken nicht zu akzeptieren bereit waren. Besonders umstritten war der Termin des Bürgervotums, das am Tag der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl stattfinden sollte. Die Kritiker des Termins sprachen sich vor allem gegen »demokratische Mitnahmeeffekte von uninformierten, nicht-betroffenen Bürgern« aus, die nur bei Gelegenheit der Wahlen über die Ortsumgehung abstimmen würden. Nachdem die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und der BUND in der Begleitgruppe mit ihrer Forderung nach Verschiebung des Bürgervotums keine Mehrheit gefunden hatten, nahmen sie das – aus-

fühlich begründete – Festhalten des Ministeriums an dem Termin zum Anlass, nach »Halbzeit« des Verfahrens aus der Begleitgruppe auszutreten. Dies wirft die für Partizipationsprozesse zentrale Frage auf, ob Bürger, die mit einer eindeutigen Position in das Verfahren gehen, insbesondere Bürgerinitiativen, die ihre Existenz der Gegnerschaft zu dem streitbefangenen Vorhaben verdanken, sich mit aller Konsequenz auf einen ergebnisoffenen Dialogprozess einlassen können und wollen, wie er ansonsten gerne angemahnt wird. Diese Frage stellt sich umso dringlicher, wenn dieser Prozess – wie hier – mit einem bindenden Votum endet, dessen Ausgang die Akteure nicht sicher voraussagen können.

Bei den vielfach von taktischen Motiven bestimmten Diskussionen in der Begleitgruppe zur Prozessgestaltung spielten die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Rolle. Sie wirkten deeskalierend, ihre Beiträge hatten bei Konflikten zwischen Befürwortern und Gegnern in der Gruppe ein besonderes Gewicht. Allerdings mussten einige von ihnen im Laufe des Verfahrens aufgeben, weil sie sich zeitlich überfordert sahen.

3. Aktivierung »schweigender« Teile der Bevölkerung

Politiker, Verbände und Berufsgruppen, die sich den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur auf die Fahnen geschrieben haben, betrachten

¹⁸ Für ein klares »Angebot« des Dialogträgers zu Format, Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen auch Christoph Ewen/Oscar W. Gabriel/Jan Ziekow, Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit, 2013, S. 204.

¹⁹ Die von Waechter (Fn. 7), S. 510 Fn. 43 geäußerte Befürchtung, dass ein solches »Verfahren über das Verfahren« zu erheblichen Verzögerungen führt, erwies sich hingegen als unbegründet.

Bürgerbeteiligungsprozesse und erst recht deren mögliche Verbindlichkeit vor allem aus einem Grund mit Vorbehalten: Die Beteiligungsverfahren würden von gut organisierten und besonders aktiven Gegnern dominiert; die Menschen, die das Projekt befürworteten oder noch keine klare Position hätten, hielten sich zurück oder blieben ganz zu Hause.²⁰ Diese Analyse entspricht vielfachen Erfahrungen.²¹ Allerdings sollte es unabhängig von der vermuteten Einstellung der zurückhaltenden Gruppen um eine möglichst weitgehende »Beteiligungsgerechtigkeit« gehen, die die unterschiedlichen Interessen gleichermaßen einbezieht. Dies gilt zumal dann, wenn man der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine demokratische Legitimationsfunktion zubilligt.²² Die Aktivierung »schweigender« oder »stillere« Teile der Bevölkerung war deshalb ein wichtiges Ziel des Verfahrens in Waren. Dazu wurden mehrere Wege beschritten. Zunächst achteten die Moderatoren sorgsam auf eine Allparteilichkeit des Prozesses. Befürworter der Ortsumgehungen bekamen ebenso wie Gegner Raum für ihre Argumente. Die umfangreichen Fachinformationen wurden allgemeinverständlich aufbereitet. Niederschwellige Formate wie »Marktplatz«, Expertentische und Trassenbegehungen eröffneten eher zurückhaltenden Personen die Möglichkeit zum Gespräch und zur Diskussion. Die Veranstaltungen wurden nicht nur über die Presse, sondern auch mit Plakaten angekündigt. Alle knapp 12.000 Haushalte Waren erhielten inhaltliche Zusammenfassungen von Veranstaltungen, allgemeine Projektinformationen und vor allem eine abschließende Abstimmungszeitung, die auf acht Seiten die im Verfahren herausgearbeiteten Informationen zusammenfassend darstellte. Auch unkonventionelle Aktivierungsinstrumente wie

Bierdeckel für die Kneipen Waren wurden eingesetzt.²³

Wie wirksam diese breit gestreuten Informationen waren, zeigt die erste von der Bertelsmann Stiftung beauftragte repräsentative Umfrage, die zur »Halbzeit« durchgeführt wurde. Dabei gaben fast 70 % der Warener Bevölkerung an, gut über die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zur geplanten Ortsumgehungen informiert zu sein. Sogar 88 % wollten an dem Bürgervotum teilnehmen. Tatsächlich zur Abstimmung gingen dann 57 %. Dass ein Teil der zunächst Entschlossenen letztlich zu Hause blieb, konnte also kaum an einer unzureichenden Aktivierungsstrategie liegen. Die in einer zweiten repräsentativen Befragung nach dem Bürgervotum angegebenen Hauptgründe für die Nichtteilnahme (mangelnder Glaube an die Beachtung des Votums durch Politik und Verwaltung, fehlende eigene Betroffenheit) muss man nicht teilen; sie dokumentieren aber letztlich eine Entscheidung des Einzelnen. Das gehört zum Wesen der Demokratie und spricht deshalb nicht generell gegen eine stärkere unmittelbare Beteiligung. Bürgerbeteiligung ist eben beides: eine »Bringschuld« von Politik und Verwaltung, aber auch eine »Holschuld« der Bürger.²⁴

Zwei Gruppen seien hier hervorgehoben, bei denen eine Aktivierung sehr unterschiedlich gelang. Die Anwohner der Ortsdurchfahrt, die sich in der Zeit vor dem Beteiligungsverfahren kaum mehr artikuliert hatten, erschienen bei den Veranstaltungen in großer Zahl und konnten den Lärm zum zentralen Thema machen. Allerdings hielten sie sich außerhalb des offiziellen Beteiligungsverfahrens sehr zurück, während die Kritiker in den Wochen vor der Abstimmung einen regelrechten »Wahlkampf« führten.²⁵

Nicht gelungen ist hingegen die Aktivierung der Wirtschaft, obwohl der Bau der Ortsumgehungen seit langem zu den Forde-

20 Beispielhaft der damalige Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer, SZ vom 22.11.2011: »Bisher hieß Bürgerbeteiligung doch immer nur, die Gegner zu beteiligen«; BDI, Positionspapier: Die Zukunft von Infrastrukturprojekten, 2011, S. 25 (http://bdi.eu/media/presse/publikationen/marketing/Broschuere_BDI_Akzeptanzpapier.pdf)

21 Gurlit (Fn. 6), JZ 2012, 833 (837); Ziekow (Fn. 3), D 72, 83 f.; Klaus Ferdinand Gärditz, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GewArch. 2011, 273 (277).

22 Alexander Schink, Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung, ZG 2011, 226 (230 f.); Ziekow (Fn. 3), D 18, 25; Thomas Groß, Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, 510 (511); ablehnend Gärditz (Fn. 21), GewArch. 2011, 273 (274 f.).

23 Solche Aktivierungsinstrumente sind den förmlichen Beteiligungsverfahren tendenziell wesensfremd. Das spricht also für und nicht gegen den Ausbau informeller Bürgerbeteiligung; so aber Matthias Knauff, Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, DÖV 2012, 1 (7 mit Fn. 56).

24 Ebenso Gabriel (Fn. 6), M 23, 31.

25 Zu dieser für direktdemokratische Verfahren durchaus typischen ungleichen Verteilung der Kampagnenfähigkeit Ulrich Sarcinelli, Auf dem Weg zu einer neuen demokratischen Kommunikationskultur? Alte und neue Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung im Kontext politischer und staatlicher Willensbildung, in: Bitburger Gespräche Jahrbuch 2012/1, S. 48.

rungen der Industrie- und Handelskammer gehörte und das Beteiligungsverfahren ein prädestiniertes Podium gewesen wäre, um der gerade von dieser Seite immer wieder beklagten »Infrastrukturmüdigkeit« der Bevölkerung entgegenzuwirken. Vertreter der Wirtschaft nahmen an den Begleitgruppensitzungen und Veranstaltungen allenfalls sporadisch teil. Trotz intensiver Bemühungen gelang es der Moderation nicht, einen Repräsentanten der Wirtschaft dafür zu gewinnen, bei einer der Informationsveranstaltungen die Bedeutung der für den Bau der Ortsumgebung entscheidenden Reisezeitgewinne insbesondere aus Sicht der Logistikbranche »greifbar« darzustellen. Die Zurückhaltung ist wohl auch damit zu erklären, dass die Wirtschaft, die ihre Interessen bislang im direkten Kontakt mit der Politik zu wahren pflegte, ihre Rolle innerhalb solcher neuen Formen der Bürgerbeteiligung noch nicht gefunden hat.

4. Ergebnisoffene Diskussion des »Ob« einer Ortsumgebung

In der aktuellen Debatte über eine bessere Bürgerbeteiligung besteht in einem zentralen Punkt breiter Konsens: Bürger müssen zu einem Zeitpunkt in die Planung von großen Infrastrukturprojekten einbezogen werden, in dem wesentliche Entscheidungen insbesondere zum »Ob« noch nicht gefallen sind.²⁶ An sich stand im Fall der Ortsumgebung Waren mit der abschließenden gesetzgeberischen Feststellung des Bedarfs das »Ob« fest.²⁷ Es war also gewagt, dass ein Landesinfrastrukturministerium diese in den letzten Jahrzehnten von den Straßenbaubehörden in Planfeststellungsverfahren und Gerichtsprozessen²⁸ wie ein Gral gehütete Rechtsposition

freiwillig aufgab und einer ergebnisoffenen Debatte aussetzte – und dies ausgerechnet bei einer Bundesfernstraße. Da Bürgerinitiativen den Sinn der Ortsumgebung grundsätzlich infrage gestellt hatten und auch im politischen Raum Zweifel aufgekommen waren, hätte eine Beteiligung ausschließlich zum »Wie« keine Akzeptanz gefunden. Dabei durften den Bürgern keine Gestaltungsspielräume suggeriert werden, die das geltende Recht nicht zulässt und die spätestens das nachfolgende förmliche Zulassungsverfahren hätte revidieren müssen.²⁹ Denn solche enttäuschten Erwartungen führen unweigerlich zu einem erheblichen Vertrauensverlust und schaden möglicherweise mehr als eine ganz unterbliebene Bürgerbeteiligung. Deshalb machte sich das Land das gerade angelaufene Aufstellungsverfahren zum Bundesverkehrswegeplan 2015 zunutze, das alle noch nicht begonnenen Bundesfernstraßenvorhaben erneut auf den Prüfstand stellt und zudem den Ländern mit der Anmeldung von Vorhaben ein gewisses Vorschlagsprivileg eröffnet.³⁰ Damit wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung gleichsam nachgeholt, die bei der Aufnahme der Ortsumgebung in die Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 unterblieben war.

Die Ergebnisoffenheit hat auch dem fachlichen Diskurs bei den Informationsveranstaltungen gut getan. Die komplexen Themen wurden differenziert und offen debattiert. Der verbissene Kampf, wie er Erörterungstermine in größeren Planfeststellungsverfahren kennzeichnet,³¹ blieb aus. Die Straßenbauverwaltung – um nur eine Seite zu nennen – musste kein weitgehend durchgeplantes Vorhaben »über die Runden bringen«; zu der Kritik an deren Verkehrsprognose etwa konnte sich eine ebenso spannende wie entspannte Fachdiskussion entwickeln.

²⁶ Umstritten ist nur der gesetzgeberische Handlungsbedarf; bejahend Annette Guckelberger, Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht, *VerwArch.* 103 (2012), 31 (51 f., 57 f.); Appel (Fn. 1), *NVwZ* 2012, 1361 (1367 f.); Knauff (Fn. 23), *DÖV* 2012, 1 (8); Ziekow (Fn. 3), D 62, 80 f., 89 ff.; Wolfgang Köck/Nadja Salzborn, Handlungsfelder zur Fortentwicklung des Umweltschutzes im raumbezogenen Fachplanungsrecht – eine Skizze, *ZUR* 2012, 203 f.; verneinend Wolfgang Durner, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, *ZUR* 2011, 354 (356 ff.); Dolde (Fn. 7), *NVwZ* 2013, 769 (771).

²⁷ Siehe oben im Text bei Fn. 5.

²⁸ Ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, *BVerwG*, *Urt. v. 8.6.1995*, *BVerwGE* 98, 339 (345 ff.); zuletzt *BVerwG*, *Urt. v. 3.5.2013*, *BVerwGE* 146, 254 (Rdnr. 18, 21 m.w.N.).

²⁹ Zu dieser wichtigen Grundregel jeder Bürgerbeteiligung Renn et al. (Fn. 1), S. 8; Wulforst (Fn. 3), S. 9; Ziekow (Fn. 3), D 63; Appel (Fn. 1), *NVwZ* 2012, 1361 (1364).

³⁰ Bundesverkehrsministerium, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, Stand: 2014, S. 51 ff. (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/bvwp-2015-grundkonzeption-langfassung.pdf?__blob=publicationFile)

³¹ Dazu Steinberg (Fn. 3), *ZUR* 2011, 340 (343 f.); Schink (Fn. 22), *ZG* 2011, 226 (239 f.).

5. Politisch bindendes Bürgervotum über das »Ob«

Die ergebnisoffene Debatte sollte mit einem Bürgervotum über das »Ob« der Ortsumgebung schließen. Eine rechtlich verbindliche Abstimmung konnte dies nicht sein, weil es dafür keine gesetzliche Grundlage gibt. Das Grundgesetz kennt derartige Volksentscheide bekanntermaßen nicht; Landes- und Kommunalrecht erlauben der grundgesetzlichen Kompetenzordnung entsprechend keine direktdemokratischen Abstimmungen über Bundesvorhaben. Andererseits sollte die Meinungsäußerung der Bürger über eine verbindliche Befragung hinausgehen, deren Gewicht für die weitere Planung unklar gewesen wäre. Deshalb entschloss sich das Landesministerium, sich an das Votum politisch zu binden. Es sagte zu, von dessen Ausgang abhängig zu machen, ob es die Ortsumgebung für den neuen Bundesverkehrswegeplan (erneut) anmelden werde oder nicht.³² Gleichzeitig zeigte das Ministerium aber auch die Grenzen dieser Verbindlichkeit auf. Insbesondere wurde während des Beteiligungsverfahrens immer wieder deutlich gemacht, dass ein »Ja« zur Ortsumgebung nicht automatisch zum (zeitnahen) Bau führen werde, da der folgende Planungs- und Zulassungsprozess mit politischen, finanziellen und rechtlichen Risiken verbunden sei und wichtige Entscheidungen auf Bundesebene getroffen würden. Andererseits war den Bürgerinnen und Bürgern bekannt, dass der Bund bei einem ablehnenden Votum die Ortsumgebung theoretisch ohne Landes anmeldung in den Bundesverkehrswegeplan aufnehmen kann,³³ auch wenn dies angesichts der massiven Überbelegung des Plans so gut wie auszuschließen war. Alles in allem hatte das Bürgervotum also das in diesem Verfahrens stadium höchstmögliche Maß an Verbindlichkeit. Dem wurde mit einer formalisierten Abstimmung nach den Wahlrechtsgrundsätzen des § 2 Abs. 1 Landes- und Kommunalwahlgesetz Rechnung getragen.

32 Diesen Weg befürwortend jetzt Landtag Rheinland-Pfalz, Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2 »Bürgerbeteiligung«, LT-Drs. 16/4444, S. 76; kritisch hingegen Jan Ziekow, a.a.O., Protokoll der 23. Sitzung, S. 30.

33 Reinhard Wulfhorst, Der Bundesverkehrswegeplan und die Beteiligung der Öffentlichkeit, DVBl. 2012, 466 (470) m.w.N.

a) Gründe für das bindende Bürgervotum

Den Initiatoren war bewusst, dass sie mit der direktdemokratischen Abstimmung über das »Ob« eines Infrastrukturprojektes höchst umstrittenes Terrain betreten.³⁴ Zu diesem Schritt bewogen sie mehrere Gründe. Unmittelbare Abstimmungen über Infrastrukturprojekte finden nicht nur in der Politik Befürworter; nach einer Untersuchung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung sprechen sich auch 68 % Prozent der Bundesbürger dafür aus.³⁵ Ein explizit innovatives Beteiligungsverfahren konnte daran nicht ohne Weiteres vorbeigehen. Es bot sich die Chance, bei einem Pilotprojekt mit begrenzten Wirkungen Elemente der direkten Demokratie auszuprobieren, um so die auf der Stelle tretende Grundsatzdebatte mit praktischen Erfahrungen anzureichern. Besonders gewichtig war der Umstand, dass die – von allen Seiten gewünschte – Beteiligungsbereitschaft der Bürger in dem Maße zunimmt, in dem diese Einfluss auf die weitere Planung nehmen können.³⁶ Dieser Einfluss war durch die bindende Abstimmung in hohem Maße gewährleistet. Den erfreulichen Aktivierungsgrad wird man somit auch auf die Verbindlichkeit des Votums zurückführen können (allerdings ebenso gewisse Verhärtungen im Verfahren).

Schließlich legten die konkreten Umstände eine direktdemokratische Mehrheitsentscheidung nahe. In Waren war keine konsensuale Lösung in Sicht. Die anstehende

34 Aus der umfangreichen Literatur grundsätzlich befürwortend Durner (Fn. 26), ZUR 2011, 354 (361); Groß (Fn. 22), DÖV 2011, 510 (513 ff.); Franzius (Fn. 11), GewArch. 2012, 225 (235 f.). Skeptisch Monika Böhm, Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven, NuR 2011, 614 (617); Wulfhorst (Fn. 3), S. 5 f.; Jürgen Kühling, Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, DVBl. 2013, 1093 (1096 f.). Ablehnend Steinberg (Fn. 3), ZUR 2011, 340 (348 f.); Gärditz (Fn. 21), GewArch. 2011, 273 (277 f.); Schink (Fn. 7), DVBl. 2011, 1377 (1385). Einigkeit besteht darin, dass das »Wie« im Rahmen einer exekutiven Abwägung zu entscheiden und damit einer direktdemokratischen Abstimmung entzogen ist (statt vieler Eckart Hien, Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung, DVBl. 2014, 495 [497]); dies war zu Beginn des Beteiligungsverfahrens klargestellt worden.

35 <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/buerger-fordern-direkte-beteiligung/>

36 Gabriel (Fn. 6), M 15, 17, 20 ff.; Beirat für Raumentwicklung (Fn. 1), Empfehlung Nr. 10; Knauff (Fn. 23), DÖV 2012, 1 (6 f.); Bertelsmann Stiftung, Bürger beteiligen! Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren für eine neue Beteiligungskultur in Behörden, 2013, S. 12, 59.

Frage, ob die Planung der Ortsumgehung mit einer Anmeldung für den neuen Bundesverkehrswegeplan weiter verfolgt werden sollte, ließ sich nur mit »ja« oder »nein« beantworten. Zudem ging es hier nicht um den typischen Interessenkonflikt großräumiger Infrastruktur, bei dem schon die politischen und gesetzlichen Vorgaben den überregionalen Gemeinwohlbelangen einen gewissen Vorrang gegenüber den Nachteilen für die lokal Betroffenen einräumen. Bei einer unbefangenen Bilanz der konfligierenden Belange und ihrer jeweiligen Betroffenheit erwies sich die Ortsumgehung als ein echter »Grenzfall«. Dies zeigte eine auf verkehrliche Wirkungen beschränkte Kosten-Nutzen-Analyse, die während des Verfahrens erstellt wurde: Selbst bei der verkehrlich günstigsten Tiefwarensesevariante überwog die Kostenersparnis durch Fahrtzeitreduzierungen die Investitionssumme nur leicht. Dieser Grenzfall ließ sich lediglich bis zu einem bestimmten Punkt auf der Sach- oder Interessenebene verhandeln und war letztlich auf der Werteebene zu entscheiden.³⁷ Dies hat auf einer der Informationsveranstaltungen ein Sachverständiger treffend auf den Punkt gebracht. Nach seiner eindrucksvollen Kritik der Verkehrsprognose riet er davon ab, diesen Gutachterstreit weiterzuführen; denn es handele sich hier um eine »Gewissensentscheidung«. Angesichts dessen erschien es legitim, dabei den Präferenzen der Bevölkerung ein besonderes Gewicht zu verleihen.

b) Wer stimmt ab?

Unter den kritischen Fragen, die solche plebiszitären Verfahren aufwerfen, wurde die naheliegendste auch im Verfahren kontrovers diskutiert: Wie wird der Kreis der Abstimmungsberechtigten abgegrenzt?³⁸ Das Ministerium war mit dem Vorschlag in das Verfahren gegangen, alle kommunalwahlberechtigten Warener abstimmen zu lassen. Dafür sprach vor allem, dass die Bevölkerung Warens in besonderem Maße von den Vorteilen einer Ortsumgehung (Entlastungswirkungen in der Ortsdurchfahrt), aber auch

von ihren nachteiligen Wirkungen (Eingriffe in Natur und Landschaft, neue Verlärmung) betroffen sein würde. Dies wurde durch den Beteiligungsprozess bestätigt, der bei Bürgerinnen und Bürgern außerhalb Warens eher geringes Interesse fand.

Zu diesem Vorschlag wurden im Verfahren Alternativen vorgebracht, die gegenläufige Ansätze verfolgten. Unter Kritikern wie Befürwortern der Ortsumgehung gab es Stimmen, die das Bürgervotum innerhalb von Waren auf die von der Ortsdurchfahrt bzw. die Ortsumgehung »Betroffenen« beschränken wollten. Solche Differenzierungen nach der Betroffenheit sind jedoch dem deutschen Recht bei Wahlen und Abstimmungen mit gutem Grund fremd.³⁹ Die Straßenbauverwaltung und später die abschließende Evaluierung plädierten hingegen dafür, den Kreis erheblich über Waren hinaus auszudehnen. Schließlich habe der Bund die Ortsumgehung vor allem wegen ihrer Beschleunigungseffekte für die überregionalen Bundesstraßen 192 und 108 in die Bundesverkehrswegepläne aufgenommen. Die Nutzer dieser Bundesstraßen müssten mitstimmen können. Dafür gab es jedoch keinen überzeugenden Abgrenzungsvorschlag. Angesichts des breiten Spektrums an Ausgangs- und Zielorten im ganzen Nordosten und darüber hinaus hätte selbst eine aufwändige Verkehrserhebung keine Gebietskulisse für die Abstimmung erwarten lassen, die ähnlich nachvollziehbar war wie das Warener Stadtgebiet. Zudem sollte man die überregionalen verkehrlichen Wirkungen der geplanten Ortsumgehung nicht überbewerten. Es ging schließlich nicht um den Neubau einer weiträumigen Verkehrsverbindung mit relevanter Netzfunktion, sondern lediglich um die örtlich begrenzte Beschleunigung einer vorhandenen Bundesstraße um maximal 6,5 Minuten. Die »eher regionale Bedeutung« von Ortsumgehungen wird auch vom Bundesverkehrsministerium⁴⁰ betont und ist Hintergrund für die Forderung, sie gänzlich aus dem Bundesverkehrswegeplan auszugliedern.⁴¹

³⁷ Zu dieser Unterscheidung etwa Ewen/Gabriel/Ziekow (Fn. 18), S. 31 ff.; Gabriel (Fn. 6), M 17 f.

³⁸ Zu dieser Diskussion vgl. die Nachweise in Fn. 34; ausführlich und die Warener Lösung stützend Annette Guckelberger, Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- und Genehmigungsentscheidungen, VerwArch. 106 (2015), 155 (157 ff.).

³⁹ Veith Mehde, Verliert der Rechtsstaat seine Bürger?, NdsVBl. 2012, 33 (35 f.) m.w.N.; Durner (Fn. 26), ZUR 2011, 354 (361).

⁴⁰ Bundesverkehrsministerium (Fn. 30), S. 20, 76.

⁴¹ Vgl. nur Friedrich-Ebert-Stiftung, Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes, 2010, S. 26 f. (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07697.pdf>); Thomas Groß, Regelungsdefizite der

c) Beteiligungsparadoxie

Während des Beteiligungsverfahrens fragten Bürgerinnen und Bürger immer wieder kritisch, wie sie sich eine Meinung über das »Ob« bilden und dann darüber abstimmen sollten, wenn sie nicht wüssten, welche der zur Diskussion stehenden Trassenvarianten am Ende der noch folgenden förmlichen Verfahren beschlossen würde. Hier drohte eine besondere Art von Beteiligungsparadoxie. Die allseits geforderte frühzeitige Beteiligung zum »Ob« stößt in der Praxis offenbar auf wenig Gegenliebe, weil das Projekt in dieser Planungsphase noch nicht ausreichend konkretisiert ist; wartet man aber, bis das »Wie« feststeht, ist es nach den gesetzlich geregelten Planungsabläufen für Grundsatzdebatten über das Vorhaben zu spät. Um diesem Beteiligungs-dilemma entgegenzuwirken, wurden die Varianten im Verfahren einer Grobprüfung unterzogen. Somit wussten die Bürgerinnen und Bürger bei der Abstimmung, dass die Trasse über den Tiefwareensee die mit Abstand wahrscheinlichste war.

d) Ergebnis des Bürgervotums

Bei dem abschließenden Bürgervotum sprachen sich 59,7 % der Abstimmenden gegen die Ortsumgehung aus. Mit diesem Ausgang und vor allem seiner Deutlichkeit hatten Beobachter des Beteiligungsverfahrens nicht unbedingt gerechnet. Mindestens ebenso gespannt konnte man auf die Beteiligungsquote sein, weil sie ein unmittelbarer Gradmesser für den Erfolg der Aktivierungsstrategie war. In der aktuellen Demokratiedebatte scheint das traditionelle repräsentative System wieder an Zustimmung zu gewinnen, weil Zweifel an der demokratischen Legitimationswirkung unmittelbarer Abstimmungsverfahren laut werden. Anlass dafür sind empirische Befunde, wonach zum einen die Beteiligung an Bürgerentscheiden im bundesweiten Vergleich der Flächenländer um durchschnittlich 25 % geringer ausfällt als bei Kommunalwahlen⁴² und zum anderen vor allem politikferne und geringer gebildete Schichten zu Hause bleiben, so dass sich sozial privilegierte und politisch aktive Minderheiten durchsetzen

können.⁴³ Auf das Bürgervotum in Waren trafen diese – durchaus gewichtigen – Sorgen jedenfalls nicht zu. Die Abstimmungsbeteiligung von 57 % lag um sieben Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt bei förmlichen kommunalen Bürgerentscheiden⁴⁴ und sogar um 20 % über der Beteiligung bei der Kommunalwahl 2014⁴⁵ in Waren. Der Stadtteil, in dem das Integrierte Stadtentwicklungskonzept eine Konzentration sozialer Spannungsfelder verortet,⁴⁶ wies eine um lediglich 11 % geringere Beteiligung auf als der Durchschnitt aller Ortsteile.⁴⁷

Neben den in der zweiten repräsentativen Befragung angegebenen Motiven für eine ablehnende Stimmabgabe (in dieser Reihenfolge: Eingriffe in die Natur, nur geringe Entlastung bei Lärm und Abgasen, hohe Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen, kein eigener Nutzen, keine wesentliche Verkürzung der Fahrzeiten) mag auch eine generelle »Status-quo-Orientierung«⁴⁸ von direktdemokratischen Abstimmungen eine Rolle gespielt haben, die sich im Zweifel gegen Veränderungen aussprechen.

Demgegenüber werden Skeptiker einer stärkeren Bürgerbeteiligung hinter dem Ausgang des Votums in erster Linie einen NIMBY-Effekt vermuten. Den »NIMBY« (»Not In My BackYard«) haben sie als typischen Vertreter des lokalen Widerstands gegen Infrastrukturprojekte entdeckt. Dessen durchaus vorhandene Einsicht in die Notwendigkeit einer funktionierenden Infrastruktur endet unvermittelt, wenn sie vor seiner Haustür entlangführen soll.⁴⁹ Diese vereinfachende Figur um-

43 Armin Schäfer/Harald Schoen, Mehr Demokratie, aber nur für wenige? *Leviathan* 41, 1/2013, S. 94 ff m.w.N.; Sarcinelli (Fn. 25), S. 47 f.; Hien (Fn. 34), DVBl. 2014, 495 (498); zusammenfassend Wolfgang Merkel, Volksabstimmungen: Illusion und Realität, APuZ 44-45/2011, 47 (50 ff.)

44 Berechnung des Verf. auf der Grundlage einer Zusammenstellung aller Bürgerentscheide seit 2001.

45 Dazu http://www.waren-mueritz.de/export/sites/waren/de/.galleries/downloads/Warener-Wochenblatt/www-archiv/www-2014/2114_11.pdf

46 <http://www.waren-mueritz.de/export/sites/waren/de/.galleries/downloads/Amt-6/ISEK-F-Waren-Mueritz.pdf>

47 Berechnung des Verf. auf der Basis der Auszählungsergebnisse ohne die lokal nicht zu zurechenbaren Briefwähler.

48 Sarcinelli (Fn. 25), S. 48.

49 Auch die Politik, die dieses NIMBY-Verhalten von Bürgern gerne kritisiert, ist davor nicht gefeit; vgl. z.B. Pressemitteilung des Innenministeriums Mecklen-

Bundesverkehrswegeplanung, VerwArch. 104 (2013), 1 (18).

42 Stephan Eisel, Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz, KOPO 2013, 34 (38); siehe auch Mehde (Fn. 39), NdsVBl. 2012, 33 (37).

schreibt ein oft zu beobachtendes Phänomen, droht aber dem lokalen Protest gegen überörtliche Infrastrukturprojekte jede gemeinwohlorientierte Legitimation abzusprechen. Nach diesen NIMBY-Verhaltensregeln hätten die Anwohner der stark belasteten Ortsdurchfahrt einhellig für die Ortsumgehung stimmen müssen, während die Ablehnung ebenso eindeutig werden müsste, je dichter der eigene Wohnstandort an der Vorzugstrasse liegt. Eine Analyse der einzelnen Abstimmungsbezirke zeigt jedoch, dass das Stimmverhalten diesem schlichten Schema der konkreten örtlichen Betroffenheit nur in Ansätzen folgt und im Detail viel differenzierter ist. So lag die Ablehnungsquote in zwei von der Tiefwarensesevariante betroffenen Bereichen zwar um einiges über dem Durchschnitt, in zwei anderen hingegen darunter. Dies zeigt, dass die Wähler in ihre Entscheidung auch andere Belange und Argumente einbezogen als die der persönlichen Betroffenheit.

e) Befriedende Wirkung?

Das Beteiligungsverfahren hat keineswegs Unfrieden in die Stadt gebracht, wie mitunter zu hören war, sondern hat lediglich einem latent vorhandenen Konflikt als Projektionsfläche gedient. Andererseits hat das Bürger-votum trotz hoher Beteiligung und klarem Ergebnis (noch) nicht zu der erhofften Befriedung des Konflikts geführt. Nach der zweiten repräsentativen Befragung rechnet nur jeder Vierte damit, dass der mit der Ortsumgehung verbundene Streit zwischen den Bürgern auf Grund der Abstimmung abnehmen wird. 46 % der Bürger, die mit dem Ausgang des Votums unzufrieden sind, wollen sich weiter für eine Ortsumgehung einsetzen. »Ihre« Bürgerinitiative hat in den zwei Jahren seit dem Bürger-votum auf allen Ebenen von der Stadtvertretung bis hin zur Bundeskanzlerin versucht, das Ergebnis des Votums annullieren zu lassen.

Eine Befriedung hängt nach der Einschätzung der Evaluierung vor allem davon ab, ob eine spürbare Lärmreduzierung in der Ortsdurchfahrt gelingt. Dafür ist – auch dies war ein Ergebnis des Beteiligungsverfahrens – ein abgestimmtes Bündel von Maßnahmen wie lärm-mindernde Asphaltpflasterungen, konsequent kontrollierte Temporegelungen, passiver Lärm-

schutz usw. erforderlich. Ein entsprechendes Maßnahmenkonzept haben die zuständigen Behörden aber erst nach dem Bürgervotum zu entwickeln begonnen. Damit wird ein Versäumnis der Bundesverkehrswegeplanung offenbar, die diese kostengünstige Alternative längst hätte detaillierter untersuchen müssen. Sie ist aber erst gar nicht in Betracht gezogen worden, weil sie nichts zur Beschleunigung des überregionalen Verkehrs beiträgt. Damit lag diese Variante außerhalb des mit der Bundesverkehrswegeplanung verfolgten Hauptzieles einer Reisezeitreduzierung, der bei den Nutzen-Kosten-Analysen ein Gewicht von insgesamt 85 % eingeräumt wird.⁵⁰ Eine solche Verkürzung der Alternativenprüfung ist gleich dreifach problematisch: rechtlich, planerisch und nicht zuletzt auch im Hinblick auf die öffentliche Kommunikation.⁵¹ Sie offenbart ein Dilemma vieler Infrastrukturplanungen in Deutschland. Durch die frühzeitige Fixierung auf eine vermeintlich optimale, aber teure Variante wird die Sicht auf »kleinere« Lösungen verstellt, die längst hätten umgesetzt sein können. Dieser verengte Blick wird sich bei der Bundesverkehrswegeplanung 2015/16 allein schon auf Grund der einhellig begrüßten Priorisierungsstrategie⁵² weiten müssen, die der Erhaltung der vorhandenen Substanz und der Engpassbeseitigung auf den am stärksten belasteten Streckenabschnitten eindeutigen Vorrang einräumt. Damit wird das Geld für den Neubau von Ortsumgehungen in Zukunft wohl noch knapper. Auch anderenorts wird sich die Frage stellen, wie an bestehenden Ortsdurchfahrten der grundrechtlich verbürgte Schutz vor gesundheitsgefährdendem Lärm gewährleistet werden kann.

Angesichts der dramatischen Schilderungen der Lärmbelastungen während des Bürgerbeteiligungsverfahrens hätte man erwarten können, dass Politik und Bevölke-

50 So für den BVWP 2003 Hendrik Haßheider, Welche Veränderungen bringt der Bundesverkehrswegeplan 2015?, Folie 29, abzurufen unter https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/verkehr/Strassenkonferenz_2012/Hassheider.pdf.

51 Zu diesen drei Defiziten Reinhard Wulforst, Die Untersuchung von Alternativen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2011, 1099 (1102); Klaus Selle, Große Projekte – nach Stuttgart. Herausforderungen der politischen Kultur, RaumPlanung 156/157 (2011), 127 ff.; Frank Brettschneider, Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, APuZ 44-45/2011, 40 (41 f.).

52 Bundesverkehrsministerium (Fn. 30), S. 63 ff.

burg-Vorpommern vom 11.11.2011: Ja zur bundesweiten Standortsuche für ein Atommüll-Endlager – aber keinesfalls in Mecklenburg-Vorpommern (service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=46498).

rung von Waren unmittelbar nach dem eindeutigen Bürgervotum in einer konzertierten Aktion alle Hebel in Bewegung setzen würden, um lärmmindernde Maßnahmen an der Ortsdurchfahrt auf den Weg zu bringen. Stattdessen hat die Bürgerinitiative Pro Ortsumgehung jedoch die Legalität und Legitimität des Bürgervotums zum zentralen Thema gemacht. Diese bis heute auf der Tagesordnung gehaltene Debatte bindet viele Kräfte und lenkt von der konkreten Lösung der Lärmproblematik eher ab. Sie wird wohl erst dann zur Ruhe kommen, wenn die Bundesregierung den Bundesverkehrswegeplan 2016 ohne eine Ortsumgehung Waren beschließt, wofür im Moment alles spricht. Immerhin äußern sich auch Befürworter einer Ortsumgehung sehr positiv über die Entlastungseffekte des lärmmindernden Asphalts, der kürzlich mit Bundesmitteln auf einem größeren Abschnitt der B 192 aufgebracht wurde.⁵³ Wenn es aber um Lärmschutzmaßnahmen geht, die auch Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten der Warener hätten, zeigt man sich zögerlich. So hat die Stadtvertretung eine Geschwindigkeitsreduzierung auf 30 km/h für alle Fahrzeuge am Tag und in der Nacht abgelehnt. Für eine durchgehende Temporeduzierung für PKWs in der Nacht gab es bis dato keine Mehrheit.⁵⁴

V. Weitere Erkenntnisse zu Fragen der Bürgerbeteiligung

Der Beteiligungsprozess in Waren hat weitere Erkenntnisse zu generellen Fragen der Bürgerbeteiligung erbracht. Dazu soll der Blick auf die verschiedenen Akteure (1.) und Verfahrensfragen (2.) geworfen werden.

1. Akteure

a) Bürgerinnen und Bürger

Welche Entwicklung die Bürgerbeteiligung zukünftig nehmen wird, hängt ganz wesentlich von deren Hauptakteuren ab: den Bürgerinnen und Bürgern. Sie können die allerorten gewachsene Beteiligungsbereitschaft in Politik, Verwaltung und Wirtschaft befördern – oder aber auch enttäuschen. Mit

⁵³ Nordkurier / Müritz-Zeitung vom 23.10.2015

⁵⁴ Die endgültige Entscheidung soll am 16.12.2015 getroffen werden. Zum aktuellen Diskussionsstand siehe https://ris.waren-mueritz.de/bi/v00050.php?_kvonr=1807&voselect=761.

ihrem Agieren etwa bei der Umsetzung der Energiewende ist deshalb eine Verantwortung verbunden, die weit über den einzelnen Konfliktfall hinausgeht. Die Bürger stehen derzeit unter besonderer Beobachtung. Dabei zeigt sich die öffentliche Meinung stimmungsanfällig. Während sie in der ersten Phase der aktuellen Beteiligungsdebatte bisweilen zu partizipationsromantischer Verklärung neigte, indem sie die Bürger zu den wahren Verfechtern des Allgemeinwohls stilisierte, übertreiben kritische Stimmen inzwischen in die andere Richtung. Sie vermuten überall »Wutbürger«, die aus egoistischen Motiven rechtskräftige Infrastrukturentscheidungen in Frage stellen, ohne deren Wert für die Gemeinschaft wahrzunehmen.⁵⁵ In Waren jedenfalls lag die Wahrheit – wie so oft – etwa in der Mitte zwischen diesen Extremen und war vor allem sehr differenziert.

Von den ganz überwiegend sachlichen Diskussionsveranstaltungen war schon die Rede. Bemerkenswert war die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, sich in komplizierte Materien wie die Bundesverkehrswegeplanung einzuarbeiten und auch Schwachstellen mit zielsicheren Fragen aufzudecken. In der Begleitgruppe wurden die durch diese Bürgerbeteiligung aufgeworfenen verfahrensmäßigen und inhaltlichen Grundsatzfragen rasch auf den Punkt gebracht. Auffallend war der inhaltliche Zugriff vieler Bürgerinnen und Bürger, der im besten Sinne »integriert« zu nennen ist. Ihre Fragen etwa nach den Wirkungen einer Ortsumgehung auf Tourismus und innerstädtischen Einzelhandel zeigten fachübergreifende Zusammenhänge auf, die bei der Planung bis dahin keine Rolle gespielt hatten. Auf diese unverstellte Bürgersicht sollte sich die von Ressortdenken geprägte Verwaltung viel häufiger ernsthaft einlassen.

Dies alles kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass vor allem Kritiker der Ortsumgehung ein vorwiegend taktisch geprägtes Verhältnis zu der Bürgerbeteiligung entwickelten. Sie drohten zur Durchsetzung von Forderungen immer wieder mit dem Auszug aus dem Verfahren. Mit welchem Absolutheitsanspruch sie ihre Position vertraten, wurde in ihren Austrittserklärungen deutlich. Würde man den Bürgern alle Umstände »wahrheitsgemäß erklären«, heißt es da, könne nur ein »Warener Schildbürger« für eine Ortsumgehung stimmen. Der Austritt wurde

⁵⁵ In diese Richtung etwa Stefan Leupertz, Infrastrukturausbau – Anspruch und Wirklichkeit, BauR 3/2014, S. I f.

von massiven Vorwürfen gegen das Verfahren begleitet (»scheindemokratisch ... Wählertäuschung«). Diese Kritik hat nicht nur die Evaluierung als wenig stichhaltig beurteilt. Nach ihrem Erfolg beim Bürgervotum haben auch führende Gegner der Ortsumgehung selbst ihre Austrittserklärungen stark relativiert. Den Ton der Erklärungen hätten einzelne »Scharfmacher« bestimmt; der eigentliche Grund für den Austritt aus der Begleitgruppe sei der gemeinsame Entschluss gewesen, die knappe Zeit besser in den »Wahlkampf« vor dem Bürgervotum zu investieren. Ein Jahr nach Abschluss des Verfahrens bedankte sich einer der Ausgetretenen sogar in einer öffentlichen Diskussion ausdrücklich für diese »beispielhafte Bürgerbeteiligung«.

Genau umgekehrt stellten die Befürworter der Ortsumgehung auf der Abschlussveranstaltung erstmals Eckpfeiler des Beteiligungsprozesses in Frage. Insbesondere ihre seitdem beständig vorgetragene Fundamentalkritik an dem Bürgervotum (»Über das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit kann man nicht abstimmen«) hatten sie in dem vorausgegangenen Beteiligungsprozess mit keinem Wort zur Sprache gebracht. Bei den organisierten Befürwortern und Gegnern der Ortsumgehung löste der (von ihnen wohl so nicht erwartete) Ausgang des Bürgervotums einen abrupten, aber genau gegenläufigen Wechsel in ihrem Urteil über das Beteiligungsverfahren aus. Ganz unverblümt betrachten sie das gesamte Verfahren ausschließlich durch die »Ergebnisbrille«. Die Botschaft lautet zugespitzt: Partizipation ist nur dann gut, wenn das gewünschte Resultat herauskommt.

In dem Agieren der Bürgerinitiativen bestätigten sich zwei Phänomene, die große Bedeutung für den Umgang mit Bürgern haben, die bereits mit stark gefestigten Positionen in Bürgerbeteiligungsverfahren gehen. Zum einen erschweren nach Erkenntnissen der Einstellungsforschung⁵⁶ emotionale, kognitive und verhaltensbasierte Mechanismen, dass solche Bürger sich Sachinformationen öffnen, die ihrer Meinung entgegenstehen. Derartige Informationen können sogar zu einer Verfestigung der eigenen Überzeugung führen. Gerade emotional stark verankerte Einstellungen sind generell veränderungsresistent. Was die Bürgerinitiativen selbst betrifft, ist zum anderen Folgendes im Blick zu behalten: Wortführer von Bürgerinitiativen

nehmen nach außen hin gerne besonders akzentuierte Positionen ein, um den inneren Zusammenhalt ihrer heterogen zusammengesetzten Gruppierungen zu fördern.⁵⁷

Aus beiden Gründen war es wichtig, dass das Verfahren Vorkehrungen getroffen hatte, um die große Zahl der an sachlichem und unvoreingenommenem Informationsaustausch interessierten Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Recht kommen zu lassen. Den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern wuchs hier eine wichtige Rolle zu, die in zukünftigen Verfahren noch gestärkt werden sollte.⁵⁸ Als hilfreich erwiesen sich auch die begleitende Evaluierung und vor allem die zwei repräsentativen Befragungen, die viele Übertreibungen der Bürgerinitiativen und vor allem deren Alleinvertretungsanspruch relativierten.⁵⁹ So hatte die Kritik insbesondere an dem Bürgervotum den Eindruck entstehen lassen, als lehnten »die« Warener dieses direktdemokratische Instrument und andere Elemente des Beteiligungsverfahrens ab. Die repräsentative Befragung kam hier zum genau entgegengesetzten Ergebnis. In bemerkenswerter Einmütigkeit begrüßten 93 % der Warener das Bürgervotum. Selbst unter den Befürwortern der Umgehungsstraße billigten auch nach ihrer »Niederlage« 89 % das gewählte Abstimmungsverfahren. Umso so fragwürdiger erscheint allerdings das Politikverständnis, das viele dieser Befürworter offenbarten: Nur 21 % von ihnen fanden richtig, dass der Landesverkehrsminister das Abstimmungsergebnis ernst genommen und – wie vorher angekündigt – die Planung für den Bau gestoppt hat.

Die Öffnung, um die sich Politik und Verwaltung mit dem Bürgerbeteiligungsverfahren in Waren bemühten, wurde in der Bürgerschaft nur vereinzelt gewürdigt. Ausgerechnet die grundlegenden Neuerungen, mit denen das Verfahren auf die Schwächen bisheriger Bürgerbeteiligung reagierte, sahen sich starker Kritik ausgesetzt, ohne dass konkrete Alternativen vorgeschlagen wurden. Um ein Grundvertrauen aller Beteiligten in die »Ehrlichkeit« des Verfahrens zu erleichtern, hatte das Ministerium gleich drei Sicherungen eingebaut, die möglichst große Neutralität und unabhängige Beobachtung

⁵⁶ Dazu Maja Schiffmann, Mehr Bürgerbeteiligung, mehr Akzeptanz? Das psychologische Dilemma, et 9/2013, 93 ff.

⁵⁷ Dazu Ziekow (Fn. 3), D 75.

⁵⁸ Befürwortend auch Gabriel (Fn. 6), M 129; differenzierend Ewen/Gabriel/Ziekow (Fn. 18), S. 203 f.

⁵⁹ Prononciert zu diesem Anspruch auf »höhere Wahrheit« Hien (Fn. 34), DVBl. 2014, 495 (497 f.).

ermöglichen sollten: Die Moderation durch ein von den Bürgerinnen und Bürgern mitbestimmtes unabhängiges Büro, die Begleitung durch die Bertelsmann Stiftung und die von dieser beauftragte laufende Evaluierung. Dennoch war eine »von Kooperation, Toleranz und Vertrauen geprägte Einstellung«, die als Beitrag der Bürger zum Gelingen von Beteiligungsprozessen erwartet wird,⁶⁰ gerade in kritischen Verfahrensphasen zu wenig spürbar. Das alles hat die Bereitschaft in Politik und Verwaltung zu ähnlichen Innovationen nicht gerade gefördert.

b) Politik und Verwaltung

Das Bürgerbeteiligungsverfahren betrat in vielen Punkten Neuland. Ein solches Experiment war bei einem Infrastrukturprojekt dieser Größenordnung nur denkbar, weil die Leitung des Ministeriums hinter dem Verfahren stand und Mut zu einem Prozess hatte, der im Ergebnis, aber auch in vielen Details nicht vorauszusagen war.⁶¹ In der Verwaltung reichten die Einschätzungen vor Beginn des Beteiligungsverfahrens von wohlwollendem Interesse bis hin zu beträchtlichen Vorbehalten. Diese Skeptiker hat dann erstaunt, dass ein derart hoch emotionalisiertes Thema von einer professionellen Moderation in sachliche Bahnen gelenkt werden konnte und auf welchem Niveau mit und unter den Bürgerinnen und Bürgern über schwierige Fachthemen diskutiert wurde. Die in dem Beteiligungsprozess praktizierte absolute Transparenz erwies sich zur Überraschung der Straßenaubauverwaltung als unproblematisch. Solche positiven Erfahrungen tragen zu dem allmählichen Aufbau einer selbstverständlichen Beteiligungskultur in der Verwaltung bei, die wiederum für Fortschritte bei der Bürgerbeteiligung entscheidend ist.⁶²

2. Verfahren

Die allgemeinen Erkenntnisse zu dem Verfahren lassen sich in folgenden Punkten stichwortartig zusammenfassen:

■ Das Beteiligungsverfahren in Waren war in der günstigen Lage, die Lehren aus dem gründlich misslungenen Fall »Stuttgart 21« ziehen zu können; es war keine Reaktion getriebener Projektträger auf eine bereits eskalierte, festgefahrene Situation, sondern das aktiv entwickelte Beteiligungsangebot in einem relativ frühen Verfahrensstadium. Dies hat die Atmosphäre für einen sachorientierten Austausch von Argumenten erkennbar begünstigt.⁶³

■ Wirksame Bürgerbeteiligung ist auf der Grundlage des geltenden Rechts möglich.⁶⁴ Um informelle und förmliche Verfahren sinnvoll miteinander zu verknüpfen, muss man die Gesetze nicht unbedingt ändern.

■ Bürger erwarten zu Recht umfassende, verständliche und transparente Informationen. Die Einschätzung von Begleitgruppenmitgliedern, der Informationsstandard der Internetseite zum Bürgerdialog Waren sei ein »Quantensprung«, macht deutlich, welche Defizite hier bestehen.

■ Die Dauer des Beteiligungsverfahrens⁶⁵ von einem knappen Jahr zwischen der Vorstellung des ersten Eckpunkteapiers und dem abschließenden Bürgervotum sowie dessen Kosten (ca. 0,4 % der geschätzten Investitionssumme) hielten sich im Rahmen. Das wichtige Ziel, die intensive Beteiligungsphase auf sechs Monate zu begrenzen, konnte erreicht werden, auch wenn insbesondere die Gegner der Ortsumgehung noch viel mehr Details diskutieren wollten. Erfahrungen zeigen, dass nach ungefähr einem halben Jahr die »normalen« Bürger abzuspringen beginnen und nur noch die gut organisierten Meinungsführer übrig bleiben.

■ An die Grenzen stößt der personelle Aufwand solcher Verfahren in den Behörden. Soll die Bürgerbeteiligung auch außerhalb von Modellvorhaben verbessert werden, so müs-

⁶³ Zu diesem Zusammenhang Brettschneider (Fn. 52), APuZ 44-45/2011, 40 ff.

⁶⁴ So bereits Wulforst (Fn. 3), S. 7 f.; ebenso z.B. Durner (Fn. 26), ZUR 2011, 354 (359); Gärditz (Fn. 21), GewArch. 2011, 273 (276 ff.); Michael Uechtritz, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, AnwBl. 2012, 697 ff.

⁶⁵ Zu den fragwürdigen Beschleunigungserwartungen an die Bürgerbeteiligung Wulforst (Fn. 3), S. 6 f.; ähnlich Knauff (Fn. 23), DÖV 2012, 1 (7 f.); Dolde (Fn. 7), NVwZ 2013, 769 (771); Beirat für Raumentwicklung (Fn. 1), Empfehlung Nr. 7; differenzierend auch Ziekow (Fn. 3), D 82 f.

⁶⁰ Gabriel (Fn. 6), M 23.

⁶¹ Zur Bedeutung der Bürgerbeteiligung als »Chefsache« Sarcinelli (Fn. 25), S. 46; Bertelsmann Stiftung (Fn. 36), S. 12, 26, 35 f., 58.

⁶² Gabriel (Fn. 6), M 22 ff.; Wulforst (Fn. 3), S. 7.

sen dafür die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.⁶⁶

VI. Fazit

Die begleitende Evaluierung hat dem Bürgerbeteiligungsverfahren in Waren bescheinigt, dass es alle von den Initiatoren formulierten innovativen Elemente erfolgreich umgesetzt hat. Sie stellt resümierend fest, dass auf der Grundlage eines qualitativ hochwertigen Prozesses eine hohe Zahl gut informierter Bürger sich beteiligt und ein klares Votum abgegeben habe. Die Informations- und Dialogbausteine seien uneingeschränkt auf andere Infrastrukturprojekte übertragbar. Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, dass 53 % der nach dem Bürgervotum befragten Warener mit dessen Ausgang zufrieden waren; diese Quote ist identisch mit dem nach der Volksabstimmung zu »Stuttgart 21« ermittelten Wert, der

als beachtlich eingeschätzt wird.⁶⁷ Man kann also – auch gemessen an den in der Politikwissenschaft⁶⁸ entwickelten Qualitätskriterien – von einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung sprechen. Dabei muss man sich immer wieder vor Augen führen, dass selbst die beste Bürgerbeteiligung die mit größeren Infrastrukturprojekten verbundenen starken Konflikte nicht auflösen kann. Das Modellprojekt in Waren hat jedoch neue Ansätze aufgezeigt, wie die unterschiedlichen Interessen und Bewertungen so in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden können, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger ernstgenommen sehen können. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass eine Beteiligungskultur, die den Austausch von Argumenten ohne Misstrauen und Konfrontation ermöglicht, nicht über Nacht zu schaffen ist. Auf dem langen und durchaus mühseligen Weg dorthin sind alle Akteure gefordert: Politik, Verwaltung, Wirtschaft, gesellschaftliche Interessengruppen und – keineswegs an letzter Stelle – Bürgerinnen und Bürger.

⁶⁶ Ebenso Beirat für Raumentwicklung (Fn. 1), Empfehlung Nr. 13; Bertelsmann Stiftung (Fn. 36), S. 12, 46; zurückhaltender unter Hinweis auf eine Organisationsuntersuchung Gisela Erler/Ulrich Arndt, Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg – auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, VBlBW 2014, 81 (90).

⁶⁷ Renn et al. (Fn. 1), S. 8 f. m.w.N.; auch die Werte bei den »Gewinnern« und »Verlierern« der beiden Abstimmungen fallen ganz ähnlich aus.

⁶⁸ Gabriel (Fn. 6), M 15 f.

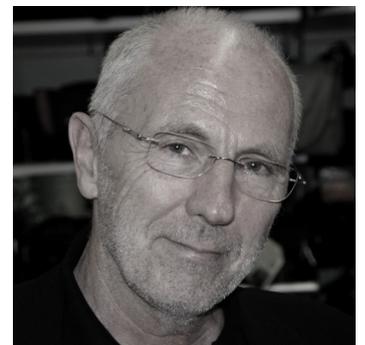


Umschau

pnd | online
www.planung-neu-denken.de



Schöpfer, Feuerwehrleute und kommunikative Spezialisten für's Allgemeine: Die Selbstwahrnehmung der Planungs-Profession im Wandel der Zeiten



»Aufstieg und Fall« war lange Zeit ein Leitmotiv, wenn es galt, die Rollen- und Berufsbilder der planenden Professionen im Wandel der Zeiten zu beschreiben. Auch die Literatur zur jüngeren Planungsgeschichte signalisierte gravierende Veränderungen. Beides ist oft nachgezeichnet worden. Das sei hier in der gebotenen Kürze aufgegriffen, um vor diesem Hintergrund zu fragen, was von den früheren Entwicklungsbeschreibungen noch Bestand hat und was ihnen heute hinzuzufügen ist.

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

Bevor die Entwicklung des Berufsbildes im Bereich Stadt- und Landschaftsplanung in groben Strichen nachgezeichnet und der heutige Stand der Dinge ergänzt wird, gilt es allerdings zu fragen: Von was ist denn da die Rede? Diese Frage am Anfang eines Artikel oder einer Erörterung zu stellen ist immer sinnvoll. Sie schafft Klarheit, hilft Missverständnisse zu vermeiden und führt oft mitten hinein ins Zentrum des Themas. Das gilt hier in besonderem Maße. Denn all die Irrungen und Wirrungen, über die hier zu berichten ist, rührten aus der Verwechslung von Bildern: denen, die sich aus der Frage ergeben, welche Rolle man selbst oder der eigene Berufsstand spielen *sollte* – und jenen, die sich zeigen, wenn man die Realitäten in den Städten betrachtet, in die Büros der Fachleute geht, professionellen Biografien nachspürt. Kurzum: *Ist* und *Soll* wurden nicht klar unterschieden. Viele hielten gar das *Soll* für die

Wirklichkeit – und entfernten sich mit ihren Rollenphantasien in die luftigen Höhen des Realitätsverlustes.

Selbstverständlich ist es aller Ehren wert, wenn sich ein Berufsstand Ziele setzt und Orientierungen gibt, die die Grenzen, dessen was *ist* überschreiten und auf ein *Soll* hinausweisen. Aber die Entfernung der Planer selbstbilder von ihrer realen Rolle ging weit über solche Orientierungshilfen hinaus. Das hat seinen Grund in einer zweiten Verwechslung: der von Plan und Wirklichkeit.

Welchen Bezug das Berufsbild etwa eines Bäckers zur Wirklichkeit hat, kann man möglicherweise an seinen Brötchen messen. Aber auf welche Realitäten lassen sich die Selbst- und Rollenbilder der planenden Fachleute beziehen? Planer machen Pläne. Und in ihren Plänen sieht es so aus, als sei ihr Einfluss auf Gestalt und Entwicklung der Stadt erheblich. Aber – Frage eins – entsprangen die Pläne

allein den Köpfen »autonomer« Planer oder waren sie nicht viel mehr Ausdruck oder Interpretation der (ökonomischen, politischen etc.) Kräfte und Interessen, die in Wahrheit räumliche Entwicklung bestimmen? Und – Frage zwei – entwickelten sich die Städte nach diesen Plänen?

Um nicht auch hier diesen Verwechslungen zu erliegen, wird im Folgenden versucht, die Bilder, die der Berufsstand von sich hat(te), säuberlich von den Bildern zu trennen, die man vor Ort mit Blick auf das, was Planerinnen & Planer tun, gewinnt.

Und noch eine letzte Klarstellung: An räumlicher Planung und Entwicklung wirken Fachleute vieler Professionen mit. Von denen ist hier die Rede – nicht von einzelnen Ausbildungsgängen. Die Aufgabe steht im Vordergrund – sei es die Umgestaltung eines Platzes oder die Erarbeitung eines gesamtstädtischen Masterplanes, sei es die Planung eines großen privaten Bauvorhabens oder die Entwicklung eines Quartiers der Sozialen Stadt etc. – und damit die Frage, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten notwendig sind, um sich mit ihr auseinandersetzen zu können.

Höhenflüge und Abstürze: Vom heroischen Schöpfer zum frustrierten Feuerwehrmann

Die Geschichte von Aufstieg und Fall der Planerzunft (gespiegelt in ihren Selbstbildern) ist oft erzählt worden [vgl. z.B. SELLE 1994 und 2005, jeweils Kap.1]. In sehr kurz gefasster Form lautet sie etwa so: Als die Städtebauer und Stadtplaner über sich selbst nachzudenken begannen, sahen sie sich als das, was ihr Name nahe legt: Planer oder gar Erbauer der Stadt. Die Entwicklung der Städte richte sich nach ihren Plänen und Entwürfen, legten sie sich und anderen nahe. Cornelius Gurlitt hat das vor fast 100 Jahren in einem Handbuch bündig so zusammengefasst: »Die Stadt ist des Städtebauers Werk« [zit. nach SELLE 2005, S. 47]. Patrick Abercrombie knüpfte in seinem – während des zweiten Weltkriegs erschienenen – Standardwerk »Town and Country Planning« hier an: Die Planung biete der – wie er das nannte – natürlichen Entwicklung eine lenkende Hand und weise ihr den Weg [zit. nach SELLE 2005, S. 47].

Gurlitt und Abercrombie haben ein ähnliches Planungs- und Rollenverständnis: Hier die Fachleute und dort die von ihnen ins Werk zu setzende Stadt. Diese Rollenverteilung blieb über die Jahrzehnte im Wesentlichen unverändert, allerdings wandelte sich die Kos-

tümierung. Dem Stadt-Bau-Künstler und dem fürsorgenden Planer-Vater folgte der diagnostizierende und heilende Stadt-Arzt (der in der Lage ist, Städte zu »sanieren«, also wieder gesund zu machen). Der wurde in den 60er Jahren abgelöst durch den Wissenschaftler, der die Entwicklung der Räume (unter Verwendung großer Datenmengen) systematisch analysiert und die Verteilung der räumlichen Ressourcen sachlogisch optimiert. Auf diese Weise sollte nicht nur die Stadt, sondern die gesamte Gesellschaft in ihrer Entwicklung gesteuert werden.

Alle diese Rollenbilder hatten zweierlei gemeinsam:

- die Fachleute treten in einem ansonsten menschenleeren Szenario auf die Bühne;
- und sie wissen, wo's lang geht.

In diesem Bild, das auf vielfache Weise – mal moralisch, mal technokratisch, mal sozialrevolutionär – eingefärbt wurde, erscheinen »die Planer« als Heroen, als »die Guten« in einer mehr oder minder schlechten, allemal aber verbesserungsbedürftigen Welt. Dieser Mythos durchzieht die gesamte Geschichtsschreibung des Berufsstandes.

Kurz nachdem die Planungseuphorie ihren Höhepunkt erreicht hatte und man glaubte, wirklich alles planen und von einem Zentrum aus steuern zu können, begann der Absturz. Er war schmerzhaft und zog sich über mehr als zwei Jahrzehnte hin: Die »Ölkrise« 1973 und 1979 lösten weltweite Rezessionen aus, die die auf hohen Touren drehenden Wachstumsmotoren zum Stottern brachten. Zugleich begann ein Umwelt-Bewusstsein zu entstehen, mit dem aus anderer Perspektive auf notwendige »Grenzen des Wachstums« hingewiesen wurde. Und nicht zuletzt lösten Stadtzerstörungen – etwa im Zuge von »Innenstadtsanierungen«, autogerechtem Stadtbau etc. – scharfe Konflikte aus, bei denen Stadtplaner auch schonmal als »Handlanger des Kapitals« gebrandmarkt wurden. Als dann in den 80er Jahren nach und nach viele der sozialistischen, »planwirtschaftlichen« Gesellschaften implodierten, geriet »Planung« auch im Westen endgültig in Verfall. Sie wurde den einen zum Synonym für Zerstörung und den anderen war sie gleichbedeutend mit behördlicher Bevormundung und bürokratischer Behinderung.

Neben solchen großen, gesellschaftsweiten Umwälzungen begannen auch innerhalb der Planerwelt Bedenken und Selbstzweifel zu keimen: Nicht nur stellte man die eigene

Rolle als Sachwalter einer auf Wachstum gegründeten und Umwelt zerstörenden räumlichen Entwicklung in Frage. Man schaute sich auch die Wirkungen der »Großen Pläne«, jener allumfassenden (»synoptischen«) Stadtentwicklungskonzepte etwas näher an – und stellte, so nannte man das damals, erhebliche »Vollzugsdefizite« fest. Mit anderen Worten: Der Planung folgten keine Taten. Die Konzepte blieben zumeist wirkungslos, entfalteten kaum Steuerungswirkung, schon gar nicht außerhalb des engeren Bereichs der räumlichen Entwicklung.

Der Sturz vom Sockel der Stadt-Schöpfer scheint tief gewesen zu sein. Eine Umfrage unter Planerinnen und Planern in vier europäischen Ländern, die Anfang der 90er Jahre durchgeführt wurde [vgl. KELLER et al. 1993], förderte jedenfalls ein hohes Maß an Desillusionierung zu Tage. Hier nur einige wenige Stimmen aus jener Befragung: Ein Franzose vermutete, dass die Planer von »Schöpfern« zu »Feuerwehrmännern« mutierten, also letztlich nur noch den »Reparaturbetrieb für eine ansonsten ungeplante Entwicklung« stellen. Noch schärfer formulierte das sein Schweizer Kollege: Er bezeichnete die Planer sarkastisch als »nützliche Idioten«, die »post festum die Parolen zum beschlossenen Kurs und zu nicht vorhergesehenen Wendungen der Entwicklung« liefern.

Zugleich setzte im Zuge neoliberaler Wirtschaftspolitik in vielen europäischen Ländern ein Prozess der »Entstaatlichung« ein: Vormals öffentliche Aufgaben wurden Märkten überantwortet (»Privatisierung«) und staatliche Vorschriften gelockert (»Deregulierung«). Diese Prozesse wirkten sich auch auf kommunaler Ebene aus: Ver- und Entsorgungsaufgaben wurden von privaten Unternehmen übernommen, der Wohnungsmarkt wurde »liberalisiert« (mit Wirkungen, die heute in aller Schärfe deutlich werden) und so fort. Die ideologische Begleitmusik zu diesen Veränderungen hatte eine einfache Melodie: »Weniger Staat« ist besser. Und das traf die »Planung« unmittelbar, denn sie war bis dato als eine vorrangig, wenn nicht ausschließlich staatliche Tätigkeit betrachtet worden.

Auf einen Irrtum ist in diesem Zusammenhang jedoch hinzuweisen: Die hier skizzierte Entwicklung wird gelegentlich so dargestellt, als ob sich die Planerzunft ohne Not von den »Großen Plänen« verabschiedet und mit »informellen Plänen« in die Arme des Neoliberalismus und der Deregulierung geworfen habe. Das trifft in mehrfacher Hinsicht nicht zu: Zum einen waren die »Großen Pläne«

der frühen 70er Jahre ebenso informell wie spätere Rahmenpläne o.ä.. Zum anderen blieben sie überwiegend Papier, die Abkehr von ihnen war also auch Konsequenz der Einsicht in ihre Wirkungslosigkeit. Entscheidender aber noch ist, dass der Kernbereich der räumlichen Planung – insbesondere die Bauleitplanung – von diesen Veränderungen weitgehend unberührt blieb. Hier war vielmehr eine stetige Zunahme der Regelungen (insbesondere durch die Umweltschutzgesetzgebung) zu beobachten (Klage eines Praktikers: »Früher reichte man zum Bebauungsplan ein paar Seiten Begründung ein. Heute muss ich eine Kiste mit Ordnern daneben stellen.«) Dass diese vermehrten gesetzlichen Anforderungen zugleich durch Ausnahmeregelungen unterhöhlt wurden, kündigt insofern nicht von Deregulierung, sondern eher von deren Gegenteil. Zugleich ist die Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums ein wichtiges Indiz für Kontinuität im vermeintlich radikalen Wandel der Berufsbilder.

Phasen oder Stufen: Kontinuität der Entwicklung und Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten

Mit größerer Distanz zu den Rollenbildern und Selbstzuschreibungen wurden in der planungsgeschichtlichen Literatur verschiedene Phasen in der Entwicklung des Planungsverständnisses identifiziert. Typisch ist etwa die von ALBERS [1993] vorgeschlagene Abfolge: Anpassungsplanung, Angebotsplanung, Entwicklungsplanung, Perspektivplanung.

Der Begriff der »Phase« legt nahe, dass das eine vom anderen abgelöst wird. Für die Entwicklung der räumlichen Planung trifft das jedoch nicht zu. Hier sind eher Stufen vorzufinden: Die Entwicklung schreitet voran, jede Stufe setzt auf der vorhergehenden auf [vgl. u.a. SELLE 1991].

Zentrales Unterscheidungsmerkmal ist schon bei Albers das jeweilige Verhältnis öffentlicher Steuerungsbemühungen zu den Entwicklungen in Gesellschaft und Märkten. Öffentliche Akteure reagieren auf, bieten an, entwickeln mit...:

1. *Auffangen*: Ungesteuerte räumliche Entwicklung kann Lasten oder Gefahren für die Allgemeinheit erzeugen (von Seuchen und Bränden früherer Jahre bis zu den Umweltlasten der heutigen Zeit). Insofern besteht weiterhin eine der Grundfunktionen öffentlicher Steuerung in der Abwehr von Gefahren. Zugleich gilt es, für die bauliche Entwicklung

Raum zu schaffen, die Erschließung zu gewährleisten und die bodenrechtlichen Voraussetzungen für verschiedene Nutzungen herzustellen. Allen diesen Aufgaben liegt ein reaktives Steuerungsverständnis zugrunde: Die im Wesentlichen über die Märkte geregelten Entwicklungen geben den Handlungsbedarf vor. Öffentliche Akteure reagieren.

2. *Anbieten*: Den Darstellungen der Flächennutzungspläne liegen Annahmen (und Wunschvorstellungen) über die weitere Siedlungsentwicklung zugrunde. Sofern sie über den Bestand hinausgehen, bieten sie einen rechtlichen Rahmen an, der im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung weiter konkretisiert wird. Ob der öffentlich definierte Rahmen ausgefüllt wird, hängt zu einem Teil von Investitionen der öffentlichen Hände (bei Infrastrukturvorhaben), zum anderen von Marktentwicklungen ab. Wer in der Praxis beobachtet, wie oft Flächennutzungspläne oder traditionelle Bebauungspläne der Realentwicklung angepasst werden müssen, kann unschwer erkennen, dass »reine« Angebotsplanung nicht selten ins Leere läuft. Insofern erschien es nahe liegend, dass die verbindliche Bauleitplanung zunehmend auf konkrete Vorhaben und deren Träger reagiert.

3. *Entwickeln*: Das Konzept der Entwicklungsplanung sah ursprünglich die Koordination aller Planungsaktivitäten öffentlicher Akteure vor – von der Wirtschafts- über die Umwelt- bis zur Finanzplanung. Durch Bündelung und Ausrichtung dieser Aktivitäten auf gemeinsame Ziele würden, so die Annahme, die Entwicklungen in Märkten und Gesellschaft selbst plan- und gestaltbar.

Wie wir wissen, gelang bereits die Verpflichtung der öffentlichen Akteure auf einen gemeinsamen Plan nur sehr unvollständig. Die Akteure der Märkte und die aus der lokalen Gesellschaft waren noch weniger von den Planwerken zu beeindrucken. Und so blieben die Wirkungen der Entwicklungsbemühungen mehr Absicht als Wirklichkeit.

Das Verständnis von »Stadtentwicklung« änderte sich jedoch: Der perspektivische Inkrementalismus (ein Begriff, den Karl Ganser prägte und den Albers mit »Perspektivplanung« aufgriff) hielt Einzug ins Planungsverständnis. Gemeint war damit eine Entwicklungssteuerung in kleinen Schritten (»Inkrementalismus«), die aber auf Ziele hin ausgerichtet sind (»perspektivisch«). Die Konzentration auf einzelne Schritte war aber nicht der einzige Unterschied zum globalen Steuerungsanspruch der »Großen Pläne«.

Mindestens eben so wichtig war die Umsetzungsorientierung. Es ging und geht diesem Ansatz darum, jenseits des »Planens« wirksam zu werden. Daher war in diesem Zusammenhang auch von »projektorientierter Planung« die Rede.

Dieser Begriff galt manchen als Schimpfwort und Signal für einen Rückzug. Tatsächlich war und ist dieses Verständnis von der Rolle öffentlicher Akteure in der Stadtentwicklung ein großer Sprung nach vorn. Denn es geht hier eben nicht mehr nur um Pläne, von denen man annimmt oder hofft, dass sie auch Wirkung im Raum zeigen, sondern um Mitwirkung an der räumlichen Entwicklung selbst.

Mit Blick auf diese drei Entwicklungsstufen und dem verbalen Aufwand, der seinerzeit in der Debatte um die projektorientierte Planung getrieben wurde, könnte man annehmen, dass die neuere und jüngste Stufe die dominierende ist, während die früheren an Bedeutung verlieren. Das Gegenteil aber ist der Fall: In zwei empirischen Sondierungen haben wir den »Alltag der Stadtplanung« [vgl. KLEMM & SELLE 2008] untersucht und festgestellt, dass die reaktiven Handlungsmuster eindeutig dominieren, während die eigenen Entwicklungsimpulse der Kommunen auf wenige Maßnahmen beschränkt sind. Der weitaus größte Teil der Anstöße zu Veränderungen im Raum geht also von Marktakteuren (Grundstückseigentümer, Bauinteressierte/Bauherren, Entwickler etc.) aus. Die Kommunen reagieren, fangen auf und bieten an.

Aber es gibt natürlich auch nennenswerte (wenn auch quantitativ nicht überwiegende) kommunale Entwicklungsbemühungen. Inzwischen treten die Städte (oder in ihrem Auftrag kommunale Unternehmen bzw. ausgelagerte Gesellschaften) zum Beispiel verstärkt als Entwickler auf – etwa bei Konversionen oder anderen Aufgaben des Redevlopment und der Quartiersentwicklung. Dies verweist auf einen weiteren Unterschied zu früheren Entwicklungsstufen: Es kommt längst nicht mehr nur das planungsrechtliche Instrumentarium oder das Arsenal informeller Planungsarten zur Anwendung. Vielmehr bedient man sich eines breiten Steuerungsspektrums, das wie selbstverständlich auch marktformiges Agieren in unterschiedlichster Form (Investitionsimpulse durch Standortentwicklung, Zwischenerwerb etc.) beinhaltet. Die Fachleute für räumliche Entwicklung, die man immer noch gern und missverständlich als »Planer« bezeichnet, werden hier zu

Managern, Immobilienentwicklern, (öffentlichen) Unternehmern ...

...und Moderatoren? Noch fehlt ja dieses oft gehörte Stichwort aus der Debatte der letzten Jahre. Erinnern wir uns: Im frühen Rollenverständnis agierten die »Planer« auf leerer Bühne. Es gab nur sie und die Stadt. Später dann musste zur Kenntnis genommen werden, dass in der Stadt viele Akteure tätig sind. Sie verstehen sich nicht etwa als »Zielgruppe« staatlicher »Steuerung«, sondern handeln nach eigenen Gesichtspunkten und prägen mit ihrem Handeln die räumlichen Entwicklungen einer Stadt in entscheidendem Maße.

Dass man nur zwischen und mit dieser Vielfalt von Akteuren handlungsfähig wird, hat sich inzwischen als Erkenntnis durchgesetzt – zugleich aber zu dem Missverständnis beigetragen, die kommunale Stadtplanung sei nur mehr »Moderatorin« von Planungs- und Entwicklungsprozessen. Das trifft natürlich nicht zu. Die öffentliche Planung hat auch weiterhin die Aufgabe, die eigenen fachlichen Positionen einzubringen und vor allem Verfahren zu verantworten, die gewährleisten, dass alle Gesichtspunkte und Belange in eine Abwägung einfließen können. Und auch die Planerinnen und Planer in Unternehmen und Büros bringen Fachpositionen in Aushandlungen ein. Allerdings gehört es heute zu den Kompetanzanforderungen an die Fachleute des Planens und Entwickelns, dass sie kommunikationsfähig sind (darauf ist noch zurück zu kommen) und unter Umständen auch einmal in Verfahren eine moderierende Rolle übernehmen können.

Denn: Viele Aufgaben der Stadtentwicklung sind nur gemeinsam mit anderen Akteuren zu bewältigen – von der Platzumgestaltung bis zur Umsetzung eines kommunalen Wohnungs(bau)programmes, von der energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestandes bis zur Innenstadtentwicklung etc. Und das verlangt Kompetenzen, die bei einer sich rein hoheitlich verstehenden Planung scheinbar nicht erforderlich sind: Es gilt, relevante Akteure zu identifizieren, Verbindungen herzustellen, Grundlagen gemeinsamen Handelns zu erarbeiten, Vereinbarungen zu treffen und oft komplizierte Kooperationen zu stiften und ihren Verlauf zu gestalten.

Aber auch das ist nicht neu: Auch diese Fähigkeit war schon in früheren Zeiten Kennzeichen erfolgreicher »Stadtbaumeister« – hießen sie nun Schumacher oder Hillebrecht.

Das Bild von Aufstieg und Fall täuscht also ebenso wie das der Phasen. Richtet man den Blick nicht auf Selbstinterpretationen, sondern auf die Herausbildung des Instrumentariums, des Steuerungsverständnisses und der Handlungsmuster insbesondere der öffentlichen planenden Akteure, so ist ein hohes Maß an Kontinuität zu erkennen.

Das führt unter anderem dazu, dass der heutigen Praxis der Stadtentwicklung ein sehr breites und differenziertes Instrumentarium zur Verfügung steht, das sich auf hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten ebenso stützen kann wie auf vielfältige informelle Planungsarten, auf ökonomische Einflussnahmen ebenso wie auf das breite Spektrum unterschiedlicher Kooperationsformen und kommunikativer Aktivitäten.

Erfolg hat, wer auf dieser »Klavatur« spielen kann.

Auch an dieser Stelle ist wiederum ein Missverständnis aus dem Weg zu räumen. Es besteht in der Vermutung, dass sich die Planung der jüngeren Zeit lediglich – oder doch: vor allem – auf informelle, »weiche« Steuerungsformen stütze [vgl. KRAU 2014]. Das ist, wie gezeigt, nicht der Fall.

Ursache für dieses Missverständnis ist die unklare Definition des Begriffs »Governance«. In manchen planungstheoretischen Beiträgen, verwendet man dieses Wort ausschließlich für kommunikative, auf Überzeugung gründende und freiwillige Vereinbarungen nutzende Steuerungsformen. Dem steht aber ein sehr viel breiteres Verständnis von »Governance« gegenüber: Danach ist die Gesamtheit all der vielen verschiedenen Wege gemeint, mit denen Individuen, Unternehmen, öffentliche Akteure etc. die gemeinsamen Angelegenheiten regeln [vgl. hierzu auch verschiedene Beiträge in ALTROCK & BERTRAM 2012]. Stadtentwicklung ist zweifellos eine solche »gemeinsame Angelegenheit«. Und der kurze Rückblick auf die Planungsgeschichte hat gezeigt, wie reichhaltig das Angebot von Wegen ist, die zu Impulsen auf die Stadtentwicklung führen können. Kurzum: Wer heute Einfluss nehmen will, muss Governance-Prozesse gestalten können.

Mit einem solchen Verständnis von Stadtentwicklung ändert sich – aber das sei hier nur am Rande erwähnt – auch die Perspektive: In der klassischen planungstheoretischen und -geschichtlichen Diskussion wurden Planung und Entwicklung der Städte stets von einem Zentrum aus betrachtet. Im Mittelpunkt allen Geschehens stand der Staat (bzw. die Kommune, bzw. die öffentliche, planende Verwal-

tung). Stets wurde gefragt: Was kann von hier aus geplant, gelenkt, gesteuert werden...? Diese »etatistische Perspektive« wurde und wird eigentlich von Anfang an der Wirklichkeit der Stadtentwicklung nicht gerecht. Nicht einmal der der »Planung«: denn geplant wird ja an vielen Stellen, von vielen Akteuren. Diese Realität wird aus der Governance-Perspektive sichtbar. Mit ihr geraten die vielen anderen Akteure in den Blick, viele kleine »Zentren«, von denen Impulse für die Stadtentwicklung ausgehen – und es wird unmittelbar einsichtig, warum Kooperationen notwendig sind, wie schwierig sie zwischen z.T. sehr ungleichgewichtigen Akteuren sein können und auf wie vielfältige Weise sie von den unterschiedlichsten Seiten aus zu gestalten sind.

Eine solche Sicht auf Stadtentwicklung und -planung könnte zur Identifikation einer neuen Entwicklungsstufe bzw. eines weiteren Handlungsmusters anderer Art führen: Kooperieren wäre hier dann das zentrale Stichwort. So dass sich nun die vierstufige Abfolge: *Auffangen, Anbieten, Entwickeln* und *Kooperieren* ergäbe und mit dem letzten Schritt zugleich eine Verabschiedung von der überkommenen etatistischen Perspektive erfolgen würde.

Die Mühen der Ebenen, oder: Stimmen unter vielen

»Anlagekapital und Kommunalpolitik sind die beiden Mühlsteine, zwischen denen sich zermalmen zu lassen, Stadtplanung genannt wird. Das Stück ist allen bekannt: Die Kommune/der Dezernent/die mehrheitsfähige Partei oder Koalition will den Anleger. Sie will ihn, weil sie Arbeitsplätze oder Gewerbesteuern will. Oder weil sie Großstadt werden will. Oder weil sie Brachflächen nicht glaubt füllen zu können – der Gründe sind viele. Die städtische Planung hat die Sache gangbar zu machen«.

Einmal mehr sei an dieser Stelle dieses Zitat von Dieter HOFFMANN-AXTHELM [1996, S. 49] angeführt. Es macht in seltener Klarheit, wenn auch zugespitzt, den Alltag im »Kerngeschäft« der räumlichen Planung deutlich. Natürlich geht es nicht um's »Zermalmen«, wengleich manche Planungsprozesse schon sehr an die Substanz gehen mögen. Es geht darum, dass räumliche Planung nicht voraussetzungslos agiert, sondern an viele Vorgaben, Anforderungen, Interessen gebunden ist, zwischen denen es gangbare Wege zu finden gilt. Planerinnen und Planer sind kei-

nesfalls autonom, wie es manche der immer wieder angeführten Rollenbilder nahe legen. Eher ist das Gegenteil der Fall: Sie sind in hohem Maße eingebunden und haben zumeist nur sehr geringe inhaltliche Spielräume. Ganz gleich, ob sie in öffentlichen Verwaltung, Unternehmen oder Büros tätig sind. Die sicher mehr als 1000 Bebauungspläne, die gerade jetzt, wo dieser Artikel geschrieben oder gelesen wird, überall in Deutschland in Arbeit sind, könnten davon beredt Zeugnis ablegen. Und ihre Bearbeiterinnen und Bearbeiter hätten viel zu berichten, wenn sie alle die Zwänge und Vorgaben, zwischen denen sie sich bewegen müssen, auflisten wollten.

Natürlich gibt es auch charismatische Persönlichkeiten, sei es als visionäre Gestalter oder geniale Strippenzieher [vgl. SCHMITT 2010]. Aber sie sind nur soweit überzeugend, wie andere sie lassen. Und sie wären ebenfalls nichts ohne die Kärnerarbeit all derer, die in den Tiefen der Verwaltungen und Büros die notwendigen Routinen beherrschen.

Kurzum: Planerinnen und Planer sind nicht die Ritter, die auf eigene Faust heldenhaft gegen die Drachen der Unvernunft und die Gier der Märkte zu Felde ziehen, sondern sie nehmen – als Stimmen unter vielen – an einem ständigen Prozess der Auseinandersetzung um die Entwicklungen in Stadt und Region teil: »I claim that planning practice can be productively understood as action in the flow of persuasive argumentation and that planners can best be understood not as heroic experts, but as skilled-voices-in-the-flow« [THROGMORTON 2000, 367].

Diese Feststellung müsste heute eigentlich unstrittig sein. Konsens dürfte auch dahingehend bestehen, dass Planerinnen und Planer vor allem als Fachleute an diesem Prozess teilnehmen und nicht a priori als (»neutrale«) Moderatoren zu sehen sind. Dennoch ist ihre kommunikative Kompetenz, neben dem Fachwissen, von großer Bedeutung.

Zum Schluss: Von allem etwas, oder: die »vielseitigen« Fachleute

Gisela SCHMITT plädiert »für eine gelassene Auseinandersetzung« mit der Berufsbildfrage [2010, 328]. Diesem Plädoyer ist einmal mehr nur voll und ganz zuzustimmen. Die immer wieder hoch kochenden emotionalen Diskussionen sind nicht nur nicht hilfreich für präzise Positionsbestimmungen, sondern sie finden oft auch in einer geradezu bemerkenswerten Entfernung von der Wirklichkeit statt.

Gelassen an die Dinge herangehend, wird man feststellen können, dass in früheren Phasen der Diskussion durchaus nicht alles »falsch« oder realitätsfern gewesen ist. Sammeln wir also ein paar solcher älteren, jüngeren und jüngsten Anregungen für die Frage nach den Konsequenzen aus den Berufsbilddebatten für die Ausbildung auf:

1. Früher ist einmal gefordert worden, Planungsfachleute müssten »Generalisten« sein: Angesichts der immer stärker ausdifferenzierteren Anforderungen an Inhalte und Verfahren heutiger Planungs- und Entwicklungsprozesse wäre das schlicht eine Überforderung. Für die Entwicklung der Städte ist auch eine Kooperation der Fachleute untereinander unerlässlich (viele Auslobungen zu Gutachterverfahren oder Wettbewerben machen das heute auch deutlich). Es wird also verschiedenste Schwerpunktsetzungen in unterschiedlichen Ausbildungsgängen geben – und das ist auch gut so.

Es sei noch an ein anderes Stichwort aus jenen Diskussionen erinnert, das alternativ zum »Generalisten« eingesetzt wurde: »Spezialisten für's Allgemeine« sollten die Planerinnen und Planer sein. Das trifft die heutigen Anforderungen vielleicht schon eher, kann man diese Formulierung doch so verstehen, dass es gilt, in besonderer Weise das Ganze im Blick zu behalten – ohne für alles kompetent oder verantwortlich sein zu können. Schaut man wieder auf die Bauleitplanung als einen Kernbereich der räumlichen Planung, den ich im Rahmen dieses Beitrages als Referenz gewählt habe, so wird im Prozess der Zusammenstellung abwägungsrelevanter Belange klar, um was es hier geht: Es gilt, alle Gesichtspunkte aus unterschiedlichsten Blickwinkeln zusammenzutragen, um den Prozess der Abwägung beginnen zu können. Das ist eine große Anforderung, denn man kann ja nicht einfach alle Belange und Interessen auf einer Liste zusammenstellen, einen Strich darunter ziehen – und fertig ist die Abwägung. Man muss also *verstehen*, um was es da geht, man muss die Aufgabe, die zu bewältigen ist, aus unterschiedlichen Blickwinkeln *betrachten* sowie mit denen, die Belange und Interessen einbringen, *kommunizieren* können. Das ist in ganz vielen Prozessen nicht der Fall und so werden aus Gesichtspunkten schnell Standpunkte, verhärtete Positionen, die sich – innerhalb der Verwaltungen und/oder im Verhältnis zu privaten Interessen – kriegerisch gegenüber stehen.

2. Das Stichwort ist schon gefallen: Kommunikation. In den 80er und 90er Jahren wurde Kritik am alten »rationalistischen« Ansatz in der Planungstheorie laut, mit dem der Eindruck erweckt wurde, man könne aus großen Zielbäumen gleichsam sachlogisch Planungsinhalte und Maßnahmen ableiten. An seine Stelle wurde das »argumentative Modell« gesetzt: Planung wurde fortan als Verständigungsprozess, als Suche nach gemeinsam getragenen Zielen und guten Lösungspfaden verstanden. Auf den ersten Blick bedeutet das eine radikale Abkehr vom alten, gleichsam monologischen Berufsverständnis. Auf den zweiten Blick ist das aber eigentlich die notwendige Konsequenz aus dem oben skizzierte Berufsbild des »Spezialisten für's Allgemeine«: Denn das »Allgemeine« kann man sich nicht im inneren Monolog erschließen, sondern nur in der Verständigung mit anderen.

Verständigungsfähig ist man aber nur dann, wenn man *zuhören* und *verstehen* kann. Das setzt nicht nur die Bereitschaft dazu voraus, sondern auch die Fähigkeit, die Perspektive des Gesprächspartners einzunehmen. An der Stelle gibt es enorme Defizite. Ich will nur zwei Beispiele nennen: Zum einen sind *ökonomische* Kenntnisse bei ganz vielen Planungsakteuren entweder gar nicht oder nur als Feindbild vorhanden. Man scheint geradezu stolz darauf zu sein, nicht über Ertrag und Rentabilität aus privater Perspektive nachzudenken und selbst die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme aus öffentlicher Sicht (Erschließungskosten etc.) gilt den meisten wenig. Die rhetorische Frage eines sich als »Gestalter« verstehenden Planers – »wollen wir das denn wirklich wissen?!« – spricht da Bände. Zum anderen werden *Betroffenen- und Nutzerperspektiven* regelmäßig nicht als inhaltlich relevant angesehen, sondern mit dem Verdikt »die haben ja nur ihre eigenen Interessen im Kopf« abqualifiziert. Einmal abgesehen davon, dass das Vertreten eigener Interessen nicht nur legitim ist und von allen Planungsbeteiligten betrieben wird, bleibt so auch inhaltlich relevantes Wissen ungenutzt. Und nicht zuletzt wird der Blick für die Tatsache verstellt, dass Akteure der Stadtgesellschaft ganz wesentlich zur Entwicklung der Städte und ihrer Lebensqualität beitragen [vgl. als ein Beispiel <http://www.gutes-morgen.ms>].

3. Aus guten Gründen ist den kommunikativen Aspekten der Stadtentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten besondere Aufmerksamkeit geschenkt worden. Allerdings

hat der *communicative turn* auch Missverständnisse ausgelöst. Etwa das, dass Planung nun vor allem Moderation sei (davon war schon die Rede). Vor allem aber fokussierte sich die Frage nach der Kommunikation ganz stark auf das Verhältnis zwischen »der Planung« und »der Öffentlichkeit«. Das wurde dem ursprünglichen theoretischen Konzept zwar in keiner Weise gerecht – beherrschte aber schnell die Diskussion. Insbesondere in Deutschland haben dann die Stuttgarter Ereignisse dazu geführt, dass alle, die von Kommunikation sprachen, nur noch dieses – zumeist als schwierig empfundene – Verhältnis zur Öffentlichkeit vor Augen hatten [vgl. ausführlicher: SELLE 2013]. Inzwischen hat sich der Blick (wieder) geweitet und ist zugleich differenzierter geworden. Es wird erneut deutlich: An Prozessen der Stadtentwicklung wirken viele mit. Auf je eigene Weise und vielfach nicht an politische Beschlüsse oder Vorgaben öffentlicher Pläne gebunden. Wer also Prozesse der Stadtentwicklung verstehen oder an ihrer Gestaltung mitwirken will, muss die Gesamtheit der Akteure in den Blick nehmen. Dieser 360°-Blick [vgl. GINSKI & SELLE 2015] macht »multilaterale« Kommunikation notwendig. Statt nur mehr die Öffentlichkeit(en) vor Augen zu haben, gilt es nun, auch mit anderen Akteuren kompetent zu kommunizieren – und zwar vielfach nicht mehr nur aus der Perspektive eines Planverfassers, sondern als Akteur unter anderen. Theoretisch betrachtet ist diese »vielseitige« Kommunikation die Konsequenz aus dem Verständnis von Stadtentwicklung als Governance-Prozess. Praktisch ergibt sie sich aus allen Aufgaben, die einzelne öffentliche Akteure nur gemeinsam mit anderen bewältigen können. Und es gibt nur noch wenige, wo dies nicht der Fall ist.

Die Konsequenz für die Ausbildung? Man muss ausreichende fachliche Kompetenzen haben, um »vielseitig« gesprächsfähig sein. Das führt nicht zum Generalisten zurück, sondern zum kommunikativen Spezialisten für's Allgemeine. Daran gemessen bestehen (siehe oben) in der Praxis noch viele Defizite – nicht nur, was die Befähigung zur Verständigung betrifft, sondern vor allem auch im Hinblick auf die Inhalte.

Es gibt also weiterhin noch uneingelöste Anforderungen. Bleibt zu hoffen, dass sie nicht nur Debatten befeuern, sondern auch Konsequenzen in der Ausbildung haben. Solche, die man dann auch in der Praxis erleben kann.

Hinweise

Eine Kurzfassung dieses Beitrages ist unter dem Titel »Berufsbilder revisited...« erschienen in: Planerin (H6/2015).

In der Rubrik »Berufsfelder« auf den (Internet-)Seiten des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung (<http://www.pt.rwth-aachen.de>) findet sich eine ständig fortgeschriebene Sammlung von Texten, Materialien und Hinweisen zum Thema.

Literatur

- ALBERS, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Martin Wentz (Hg.): Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurt/New York [Campus]
- ALTROCK, Uwe; BERTRAM, Grischa (Hg.) (2012): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure - Strategien - Strukturen. Bielfeld [transcript]
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus (2015): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In pnd|online (www.planung-neudenken.de) Ausgabe 1/2015
- HOFFMANN-AXTHELM, Dieter (1996): Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York,
- KELLER, Donald; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Darmstadt/Zürich [Wohnbund/ORL-Institut]
- KLEMMER, Marion; SELLE, Klaus u.a.(Hg.) (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien Bd. 15. Aachen [Download http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/publikationen/pt_materialien_15.pdf]
- KRAU, Ingrid (2014): Stadt- und Raumplaner - zum Wandel eines Berufsbildes. In: Raumforschung und Raumordnung, August 2014, 72. Jg. H. 4, S. 309-321
- SCHMITT, Gisela (2010): StadtplanerInnen zwischen den Stühlen? Beobachtungen eines Berufsfeldes und Folgerungen für die Ausbildung. In: Altrock, Uwe u.a. (Hg.) a.a.O. S. 327 ff.
- SELLE, Klaus (1991): Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) H. 106 (Juli 1991), S. 34 - 45
- SELLE, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd. 69; Dortmund
- SELLE, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von

Stadt und Land. edition stadt | entwicklung. Detmold
[Verlag Dorothea Rohn]

SELLE, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus:
Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen
und Konzepte. edition stadt | entwicklung. Detmold
[Verlag Dorothea Rohn]

THROGMORTON, James A. (2000): On the Virtues of
Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-the-
Flow of Persuasive Argumentation. In: Journal of the
American Planning Association Vol. 66, No. 4, S.
367-379 sowie

die Schwerpunktheft

- der RAUMPLANUNG 167, März/ April 2013 »Quo Vadis
Planung?
- der STADTBAUWELT/BAUWELT 36|2014: »Deutsche Stadt-
planung im Gespräch«



Die Geschichte vom Raum auf Zeit

Zusammenfassung

Raum auf Zeit thematisiert die Rolle von temporären Interventionen. In unterschiedlichen Konstellationen haben wir auf sehr unterschiedliche Weise öffentliche Räume zum Gegenstand und Austragungsort temporärer Aktionen gemacht. Aufbauend auf diese Vielzahl realisierter Interventionen entstand das Label »RAUMaufZEIT«, das inzwischen eine ganze Reihe von wissenschaftlichen, künstlerischen und gesellschaftlichen Diskursen, Projekten und Akteuren vereint: die RAUMaufZEIT-Buchreihe dokumentiert zahlreiche Interventionen, das RAUMaufZEIT-Symposium brachte eine Reihe von Experten zusammen und das RAUMaufZEIT-Netzwerk will gemeinsam reflektieren, Ideen entwickeln und Projekte auf den Weg bringen.

Raum auf Zeit. Dieses Schlagwort eröffnet – je nach Interessen, Erfahrungen und fachlicher Perspektive – Assoziationen zu Begriffen und Diskursen unterschiedlichster Art. Gerade Stadt- und Freiraumplaner und Stadtforscher sind in ihrem Denken und Handeln stark mit städtischen Räumen und den Prozessen ihres Wandels, ihrer Veränderungen im Verlauf der Zeit befasst. Im Kern dreht es sich immer wieder um die Fragen, wie sich räumliche Situationen und das Leben in den Räumen wandeln und wer diesen Wandel mit welchen Zielen, Interessen und Mitteln bewirkt – und welchen Einfluss raumplanende und -gestaltende Akteure dabei haben.

Die denkbaren und sinnvollen Ansatzpunkte einer fachlichen Auseinandersetzung sind dabei höchst vielfältig: analytisch, planerisch, kommunikativ und gestalterisch, um nur einige zu nennen. In der klassischen Freiraum- und Stadtplanung sind rechtlich definierte Verfahrensschritte zu absolvieren, deren Resultat dann oftmals räumliche Veränderungen sind, also Baukörper, Grünanlagen, Wege, Straßen usw. Oft vergehen Jahre von der ersten »planerischen« Auseinandersetzung bis zur Fertigstellung. Die ersten Ideen der Planer haben dann in vielen Fällen mit dem am Ende sichtbaren Ergebnis nicht viel zu tun. Ob das Ganze dann auch so vonstatten geht, wie sich die Planer das vorgestellt



Dr. Ulrich Berding, *1971, Studium der Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover. Promotion in Aachen. Von 1998 bis 1999 Mitarbeiter bei KoRiS - Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover. Seit 1999 freiberufliche Tätigkeit für verschiedene Planungsbüros und Kommunen. Von 2001 bis 2014 Mitarbeiter am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University. Seit 2015 bei plan zwei, Hannover.

Prof. Dr. Florian Kluge, *1971, Studium der Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover. Fach-Ing. Bauprojektmanagement, Professor für Projektmanagement an der Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft in Alfter bei Bonn.

haben, muss oftmals stark in Zweifel gezogen werden. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass die komplexe Dynamik der auf einen Raum einwirkenden sozialen und wirtschaftlichen Kräfte weder exakt vorhersehbar, geschweige denn planbar sind. Und die physische »Konfiguration« kann das tatsächliche Leben und Geschehen in einem Stadt-Raum nur in begrenztem Maße beeinflussen. Eher gilt anders herum: Der Raum ist Gegenstand, Austragungsort und Produkt menschlichen Handelns. Michel DE CERTEAU (2006, 345) bringt es auf den Punkt: »Insgesamt ist der Raum ein Ort, mit dem man etwas macht.« (DE CERTEAU 2006, 345)

Aber: Wann kann man etwas machen? Wer macht was? Aus welchen Gründen?

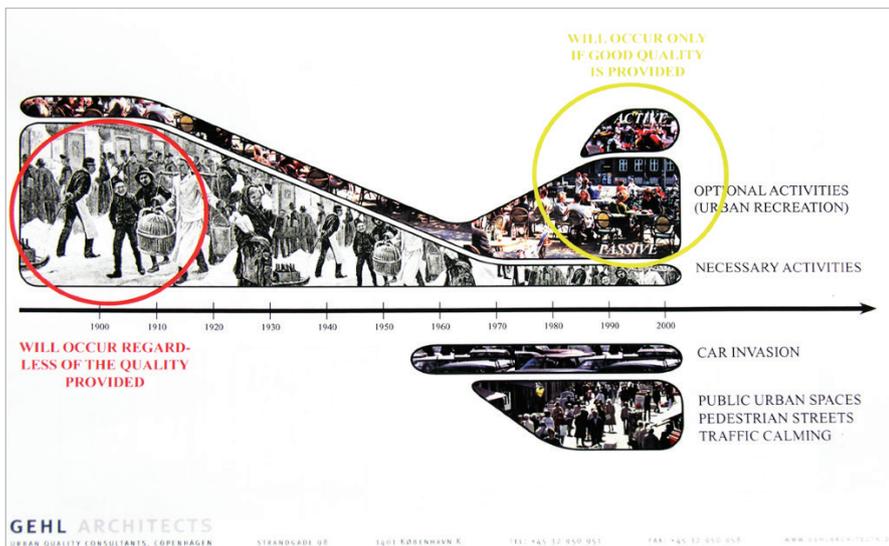


Abb. 1: Wandel des Charakters des öffentlichen Lebens während des 20. Jahrhunderts (GEHL 2010, 376)

Der dänische Stadtplaner Jan Gehl, international bekannt geworden mit Studien zum öffentlichen Raum, hat hierzu unten stehende Grafik erstellt (s. Abb. 1). Die Grafik zeigt, dass sich erst in Zeiten des Wohlstands in einer Gesellschaft die Nutzung öffentlicher Räume von den notwendigen Tätigkeiten (Verkehr, Transport, Kauf- und Verkauf) zu den möglichen Aktivitäten verschiebt (»Urban Recreation«). Diese wiederum teilen sich in einen größeren Block passiver Tätigkeiten (sitzen, zuschauen) und einen kleineren Block aktiver Tätigkeiten (Jogging, Skating). Im Fall der hauptsächlichen Verrichtung notwendiger Tätigkeiten in öffentlichen Räumen spielt nach Jan Gehl die Gestaltung dieser Räume überhaupt keine Rolle. Sie werden in jedem Fall genutzt. In den Fällen jedoch, in denen Plätze, Parks und Promenaden vor allem der – wie auch immer gearteten – Erholung in der Stadt dienen, kommt der guten Gestaltung dieser Räume eine grundsätzliche

Bedeutung zu; denn sie wird über die Art und Weise der Nutzung oder Nicht-Nutzung der Plätze mitbestimmen. Was zu der Frage führt, wann ein Raum denn »funktioniert«.

- Funktioniert er, wenn er intensiv und von vielen sozialen Gruppen genutzt wird?
- Funktioniert er, wenn er Verkehrsfunktionen erfüllt?
- Funktioniert er, wenn er Raum für Events bietet?
- Funktioniert er, wenn er subjektive Sicherheit vermittelt?
- Funktioniert er, wenn er zum Gewinn von Gastronomen und Einzelhändlern beiträgt?
- Alles davon?

Die Antwort auf diese Frage könnte kompliziert ausfallen. Was für einen Raum »funktioniert« (und für einen anderen nicht), kann sich je nach Stunde, Tag, Woche, Jahreszeit, Wetter und Betrachter bzw. Benutzer sehr unterschiedlich darstellen.

Aber eines lässt sich feststellen: Die Wertigkeit der Ausstattung – Material, Bepflanzung, Mobiliar etc. – rückt schnell aus dem Bewusstsein der Nutzer. Sie gewöhnen sich schnell an die unveränderlichen Elemente eines Raumes und nehmen bald vor allem das wahr, was sich verändert, was im Raum geschieht. Wulf Tassin hat in diesem Zusammenhang den Begriff der »Geschehensästhetik« in den Raum geworfen (TASSIN 2004). Er ist der Auffassung, dass die Menschen vor allem und erster Linie an den Dingen interessiert sind, die in einem Raum passieren. Statische bauliche Elemente rücken in den Hintergrund und werden »zur Kulisse des Ereignisses« (ebd.), wenn sich etwas bewegt oder ereignet, wenn Menschen da sind, die einen Raum nutzen, irgendetwas machen. Jan Gehl bringt das auf den Punkt: »Something happens because something happens because something happens.« (GEHL 1987, 77).

Und genau hierin liegt unser Ansatz von »Raum auf Zeit« begründet: In unterschiedlichen Zusammenhängen und Konstellationen haben wir auf sehr unterschiedliche Weise öffentliche Räume zum Gegenstand und Austragungsort zeitlich befristeter, also temporärer Aktionen gemacht. Ziel war es immer, auf irgendeine Weise Ereignisse zu schaffen, die die Aufmerksamkeit auf bestimmte Räume, bestimmte Potenziale oder Qualitäten oder mögliche zukünftige Nutzungen richten. Das Format der Intervention ermöglichte es uns, im schnellen Rhythmus, mit geringem Budget vorübergehende Effekte zu erzielen, um

den Dialog mit den Bürgern zu eröffnen und Erkenntnisse zum Raum zu generieren.

Auf diese Weise ist über einen Zeitraum von inzwischen über zehn Jahren eine lange Reihe von Projekten entstanden:

Ein Roter Faden für die Via Culturalis (2003), Stairway to Wipperfürth (2005), Schäl Sick Wall (2007), Faktor X (2007) Land Ahoi! (2009), Grüner wird's nicht (2009), Konjunkturpakete (2009), Die Dunkle Seite der Stadt (2010), Pflanz die Plastik (2010), Grenzwert (2011), studio aachen nord (2011), SPACEmaker (2012), kistenweise (2013), Night_Action (2013), NetzWerk (2014) und RE-AKTOR (2014) (s. auch BEEREN et al. 2013 und 2014).

Alle Projekte verbinden sich hierbei – bei all ihren Unterschieden und speziellen Ansätzen – mit sechs Begriffen, die in ihrer Summe auch unser Selbst-Verständnis in Bezug auf unser temporär-interventionistisches Tun repräsentieren.

■ **Inszenierung:** Wir setzen räumliche und soziale Gegebenheiten bewusst »in Szene«, machen also Unscheinbares und Unentdecktes durch Überhöhung oder Verfremdung erlebbar und wahrnehmbar.

■ **Intervention:** Wir greifen in das Geschehen ein, verändern also kurzfristig und unter Einsatz einfacher Mittel Verhaltensweisen und Nutzungsformen im Raum und versuchen so, eingeschliffene Routinen und Muster in Frage zu stellen.

■ **Interaktion:** Es geht immer auch um einen Austausch zwischen uns als »Schaffern« der Aktionen und den »Adressaten«, also den Raumnutzern. Hierbei kommt es immer wieder auch zu einer Umkehrung der Rollen, wenn beispielsweise Raumnutzer selber Veränderungen an Objekten und Installationen vornehmen können.

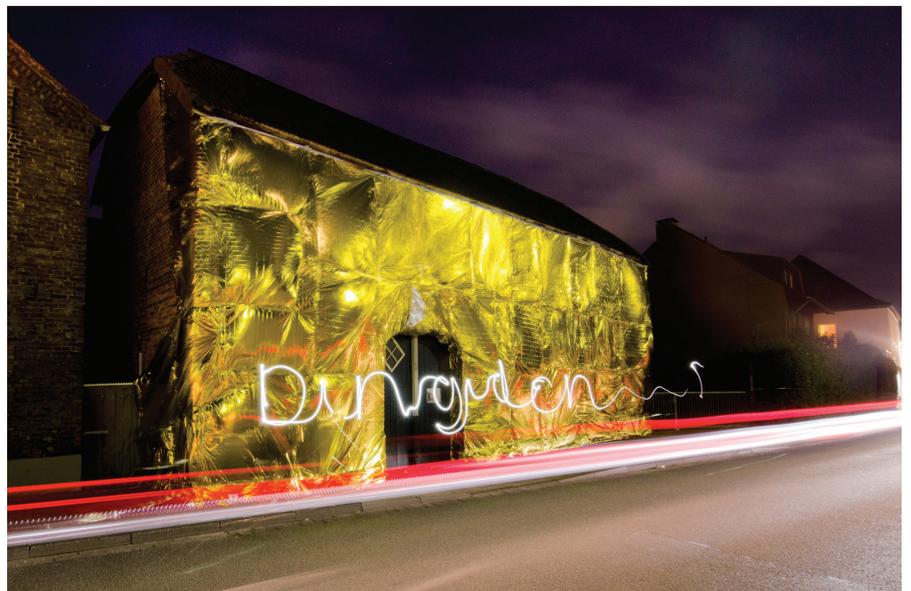
■ **Impuls:** Viele unserer temporären Aktionen vermitteln (neue) Ideen davon, welche Gestaltungselemente und Nutzungen in einem Raum denkbar wären. Hieran kann in den folgenden Kommunikations- und Planungsprozessen angeknüpft werden.

■ **Interdisziplinär:** Unsere Aktionen und Interventionen sind gekennzeichnet von einer fachrichtungsübergreifenden Perspektive. Wir kombinieren künstlerische, architektonische, planerische und sozialwissenschaftliche Denk- und Arbeitsweisen.

■ **Improvisation:** Die meist sehr begrenzten Zeit- und Mittelressourcen veranlassen uns, aus wenig möglichst viel zu machen. Hierbei müssen wir stets auch auf das Unerwartete vorbereitet sein und ebenso schnelle wie brauchbare Lösungen finden. An die Stelle

von Perfektion tritt der Charme des Unfertigen.

Gleichzeitig markieren diese Begriffe auch den Stand unserer eigenen Reflexion. Alle Aktionen und Interventionen sind zu einem spezifischen Anlass und unter Berücksichtigung der individuellen Situation vor Ort entstanden. Im Mittelpunkt der jeweiligen Vorüberlegungen stand die konkrete Aufgabe und die Frage, wie begrenzte Personal-, Material- und Finanzmittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden können. Weniger intensiv haben wir uns mit den zahlreichen alten und neuen Diskursen zum Themenfeld des »Vorübergehenden« befasst: sei es mit temporären Zwischennutzungen im Stadtraum, oder mit ephemerer Stadtentwicklung, dem (scheinbar) Ungeplanten, dem Experimentellen, Formen des Informellen, Provisorischen, performativem Urbanismus, selfmade city, urban gardening, Mikroplanung, hands-on- und handmade urbanism, um nur einige Stichworte zu nennen, die diesen Trend beschreiben. Aus unserer Sicht war es höchste Zeit, eine bewusste Erweiterung unseres Horizontes herbeizuführen und einen breiten Austausch mit Akteuren des stadtraum-bezogenen künstlerischen Interventionismus zu beginnen.



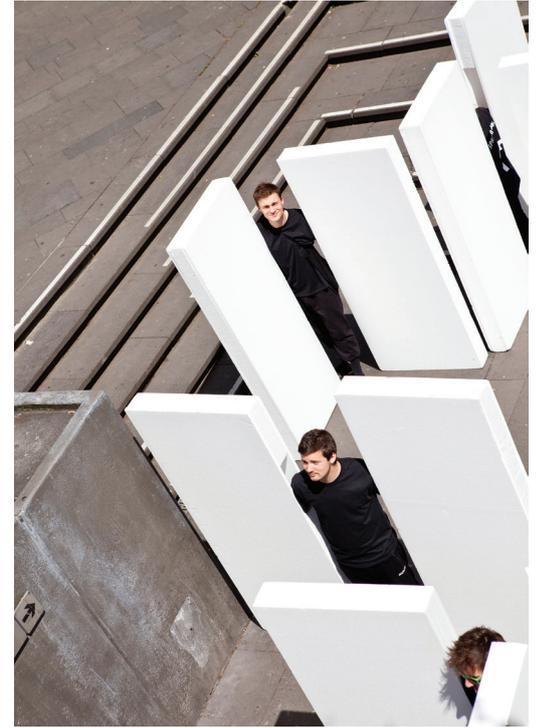
In einem ersten Schritt galt es, die Geschichte vom Raum auf Zeit aufzuarbeiten, indem wir die Vielzahl unserer Projekte dokumentieren. So entstanden Band 1 und 2 der Buchreihe »RAUMaufZEIT. Temporäre Interventionen im öffentlichen Raum«, in denen insgesamt 22 Projekte steckbriefartig

Abb. 2: Baukultur konkret Werkstatt in Dingden © 2014 Alanus Hochschule, FB Architektur



Abb. 3 (links): Aktion studio
aachen nord
© 2011 Ulrich Berding

Abb. 4 (rechts): Aktion
SPACEmaker! in Bonn
© Nola Bunke, Atelier Nola,
Köln



dar- und zur Diskussion gestellt sind (BEEREN et al. 2013 und 2014).

Einen weiteren Schritt voran sollte »RAUMaufZEIT- Das Symposium« führen, das wir am 19. September 2014 an der Alanus Hochschule in Alfter durchgeführt haben. Unser Anliegen war es, unsere bisherige Arbeit in einem Expertenkreis zu reflektieren und weiterzuentwickeln. Gleichzeitig wollten wir ein Forum schaffen, aus dem heraus mittel- und langfristig über mehrere Schritte ein Expertennetzwerk aufgebaut werden soll und das sich in losem Verbund interdisziplinär austauscht, Projekte initiiert und weitere gemeinsame Symposien veranstaltet.

Eingeladen waren Experten aus diversen Disziplinen: Architekten, Stadtplaner, Landschaftsarchitekten, Kulturtheoretiker, Kuratoren, Bildungs- und Kunstwissenschaftler waren ebenso vertreten wie eine Reihe von (Aktions-)Künstlern, Filmmachern und Aktivisten partizipativer Kunst. Der Begriff RAUMaufZEIT spielt mit dem Moment des Augenblicks nicht nur als Beschreibung einer kurzen Zeitspanne, sondern immer in ihrer Wechselbeziehung mit Räumen. Insofern ist er klar umrissen, lässt zugleich aber genügend Spielraum für unterschiedliche Anwendungen und Erklärungsmuster. Genau dies spiegelte auch die Bandbreite der Zugänge wider, theoretisch-wissenschaftlich und praktisch-künstlerisch.

Ziel des Symposiums war zunächst der grundsätzliche Austausch über Problem-

wahrnehmungen, Aufgabenverständnisse, Formen der Wahrnehmung und des Umgangs mit städtischen Räumen im weitesten Sinne. Schnell wurde deutlich, dass – bei aller Unterschiedlichkeit der professionellen Hintergründe – alle Anwesenden ein bestimmtes Grundverständnis von öffentlich nutzbaren Stadträumen eint: Im Mittelpunkt steht eine starke Orientierung an der Prozesshaftigkeit und an der Veränderlichkeit des Geschehens in den Räumen. Ob eher planerisch oder eher künstlerisch motiviert, schienen sich zudem die Anwesenden darüber einig zu sein, dass es keinen objektiven, »naturwissenschaftlichen« Zugang zum Handlungs- und Aktionsfeld der städtischen Räume gibt. Vielmehr wird in einer individuellen und subjektiven Annäherung die Möglichkeit gesehen, die spezifischen Eigenarten und offenen oder versteckten Möglichkeiten städtischer Räume zu erkennen. Im Mittel der zeitlich befristeten Intervention und des experimentellen Eingriffs in das Raumgeschehen steckt – gerade durch ihre prinzipielle Ergebnisoffenheit – das Potenzial, einen sehr bewussten zeitlich begrenzten Bruch mit Wahrnehmungs- und Nutzungsmustern herbeizuführen. Hier sind sowohl die Öffentlichkeit als auch beispielsweise kommunale und private Akteure der Stadtentwicklung angesprochen.

Die Teilnehmer des Symposiums waren sich einig, dass sich genau hier aber auch Fragen ergeben, die eine weitere Betrachtung verdienen. So ist nach wie vor offen, ob bzw.

in welchem Maße temporäre Interventionen als methodisches Handwerkszeug in Forschung und Planung (jenseits einer Festivalisierung öffentlicher Räume) zu begreifen sind. Gehören Interventionen bereits zum festen Methodenkanon? Gibt es »bewährte Methoden«, die immer wieder Anwendung finden? Wie weit ist der Grad der Reflexion über die Möglichkeiten und Grenzen dieser Methoden ausgeprägt? Eine weitere Frage, die sowohl die anwesenden Stadt- und Freiraumplaner als auch die Künstler interessierte, war die gegenseitige Beeinflussung von Planung und Kunst in diesem Themenfeld. Also: Wie ändern sich künstlerische Strategien, wenn sie von der Planung übernommen werden? Wo liegt die Grenze zwischen Kunst und Planung? Welche Methoden und Interessen, welche Haltungen verbinden oder trennen beide Seiten?

Auch wenn es erste Ansätze der Annäherung an die genannten Fragen gab, wurde deutlich, dass wir erst am Anfang unseres Austauschs stehen. Mit Blick auf die kommenden Monate und Jahre stellte sich die Frage, wie die thematische Auseinandersetzung einerseits und die persönliche Zusammenarbeit andererseits weiterentwickelt werden sollen. Auch ohne einen festen Fahrplan oder fixierte Netzwerkstrukturen wurden bereits zahlreiche Ziele formuliert.

■ **Verstetigung der Treffen:** Allseits gewünscht war der weitere Austausch in formellem und informellem Rahmen, gemeinsame Treffen in unregelmäßigem Abstand an

wechselnden Orten und in unterschiedlichen Konstellationen.

■ **Erweiterung des Kreises:** Das Netzwerk steht nach wie vor interessierten Experten offen. Es ist geplant, weitere Experten zur punktuellen oder dauerhaften Teilnahme am Netzwerk einzuladen, um Interdisziplinarität und Bandbreite zu stärken und um Austausch und Aktivität im Netzwerk zu erhöhen.

■ **Gemeinsame Publikation:** Die verschiedenen Haltungen, Positionen und Sichtweisen der Experten auf temporäre Interventionen sollen in einem Sammelband mit Beiträgen aller beteiligten Netzwerker festgehalten werden: »RAUMaufZEIT. Band 3: Reflektionen – Positionen – Haltungen« (erscheint im Dezember 2015).

■ **Dokumentation:** Weitere elf größtenteils bereits realisierte Projekte sollen im vierten Band der Reihe aufgearbeitet werden: »RAUMaufZEIT. Temporäre Interventionen im öffentlichen Raum. Band 4«, (erscheint 2016).

■ **Veranstaltungen:** Mittel- und langfristige sollen weitere gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt werden. Dies können Symposien oder Expertenzirkel in kleinem Kreis sein, auch Veranstaltungen mit Publikum wie Tagungen oder aber innovative Formate mit Interventionscharakter sein.

■ **Interventionsprojekte:** Herzstück des gemeinsamen Denkens und Arbeitens ist und bleibt die Entwicklung und Realisierung von Interventionsprojekten, die zukünftig gemeinsam in wechselnden Akteurskonstellationen



Abb. 5: Aktion NetzWerk
Zollverein
© 2014 Alanus Hochschule,
FB Architektur

tionen erfolgen kann. Reizvolle Ansätze für Kooperationen kann dabei der Austausch von Interventionsformaten, die Entwicklung neuer Interventionsformate oder die Zusammenführung bewährter Formate mit neuen Themen sein.

■ **Forschung:** Ein zum Teil noch vager Forschungsbedarf ist markiert, soll aber bald – auch im und mit dem Kreis der Symposiumsteilnehmer – weiter vertieft werden. Ziel ist die gemeinsame Formulierung von Forschungsfragen und die wissenschaftliche Unterfütterung der praktischen Erprobungen, die idealerweise in der Durchführung von Forschungsprojekten münden soll.

Längst nicht alle dieser Ziele können kurz- oder mittelfristig erreicht werden; es wird Zeit, Energie und einen langen Atem brauchen, um die Pläne umzusetzen. Die große Bandbreite an Idee, Projekten und Vorhaben zeigt aber den Willen, die Ambition und die Lust, sich dieser ebenso wissenschaftlich relevanten, künstlerisch wichtigen sowie gesellschaftlich hochaktuellen Thematik zu widmen.

Sie wird fortgeschrieben, die Geschichte vom RAUM auf ZEIT.

Literatur

- Beeren, W.-J., Berding, U., Kluge, F. (2013): Raum auf Zeit. Temporäre Gestaltungskaktionen im öffentlichen Raum. Mit einem Geleitwort von Klaus Selle. Aachen, Euskirchen.
- Beeren, W.-J., Berding, U., Kluge, F. (2014): Raum auf Zeit. Temporäre Gestaltungskaktionen im öffentlichen Raum. Band 2. Mit einer Einführung von Dr. Daniela Karow-Kluge und einem Geleitwort von Prof. Dr. Hille von Seggern. Aachen, Erftstadt.
- de Certeau, Michel (2006): Praktiken im Raum. In: Dünne, Jörg; Günzel, Stephan (Hg.): Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften. Frankfurt/M. S. 343–353.
- Gehl, J. (1987): Life Between Buildings. Using Public Space. New York.
- Gehl, J. (2010): Public spaces for a changing life. In: Havemann, A.; Selle, K. (Hrsg.): Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Detmold, 375–384.
- Tessin, W. (2004): Gestalt oder Geschehen? Anmerkungen zu einer Freiraumästhetik des Performativen. In: Stadt + Grün 6/2004, 11–17.



Anne Volkmann, Stadt- und
Regionalplanerin
Nina Beuermann,
Raumplanerin
Lisa Gudra, Raumplanerin
Caroline Hanses,
Raumplanerin,
Julian Scheer, Raumplaner
alle: TU Dortmund

Der Beitrag wurde in einem
offenen Verfahren durch
pnd|online REviewed.

REviewed

Lebenschancen in schrumpfenden Städten

Die Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses auf Jugendliche in Altena

Abstract

Der kontinuierliche Rückgang der Bevölkerung in schrumpfenden Räumen stellt das im Raumordnungsgesetz verankerte Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund findet in der Raumforschung aktuell eine stark sozialwissenschaftlich geprägte Debatte um die Neuinterpretation dieses Postulats statt. Hieran knüpft der vorliegende Aufsatz an. Er argumentiert auf Basis gerechtigkeits-theoretischer Ansätze, dass die Möglichkeit individuelle Lebensziele zu verwirklichen wesentliches Element gleichwertiger Lebensverhältnisse darstellt. Ressourcen dienen in diesem Kontext als Träger von Verwirklichungschancen.

Am Beispiel der schrumpfenden Kleinstadt Altena in Nordrhein-Westfalen werden Auswirkungen der Schrumpfung auf Ressourcen in den Dimensionen Bildung, Arbeitsmarkt, Freizeit, politische Teilhabe und Mobilität mit dem Fokus auf die Gruppe der Jugendlichen empirisch untersucht und deren Einfluss auf die individuellen Lebenschancen sowie Kompensationsstrategien diskutiert. Die Ergebnisse geben einen Hinweis darauf, dass eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig ist, um den Herausforderungen der Schrumpfung auf Basis einer Chancengleichheit begegnen zu können.

Schlagworte

sozialwissenschaftliche Raumforschung; Chancengleichheit; Lebenschancen; gleichwertige Lebensverhältnisse; Raumordnung; Jugendliche; schrumpfende Städte; Peripherisierung; räumliche Gerechtigkeit; Altena

Life Chances in shrinking cities

The continuous process of urban shrinkage challenges the idea of equal living conditions as defined in the German federal spatial planning act. Against this background, approaches for a reinterpretation of the idea can be observed with stimulating influences from the social sciences. The article follows these approaches, referring to the theories of justice by Rawls and Sen. Following these theories, we argue for individual life chances and intermediary resources as the core of equal living conditions. With Altena in the state of North Rhine Westphalia as a case study we examine the influence of shrinkage on the resources provided in different dimensions, such as education, job market, leisure, participation, and mobility. Focusing on young people, we discuss the outcome of these changes on their life chances and respective compensation strategies. The outcomes support a reinterpretation of equal living conditions in order to meet the challenges of shrinkage in context of a social state's idea of justice.

urban studies; equal life chances; equal living conditions; spatial planning; young people; shrinking cities; peripherization; spatial justice; Altena

1. Lebenschancen in schrumpfenden, ländlichen Räumen

Die Wechselwirkungen von Raum und Lebenschancen stellen bereits seit den Anfängen der sozialwissenschaftlichen Raumforschung ein zentrales Untersuchungsfeld dar. Dabei ist die Frage, ob und inwiefern der räumliche Kontext eine Wirkung auf die Lebenschancen von Personen ausübt, noch immer aktuell: Während im Rahmen der Quartierseffekte-Forschung im städtischen Kontext dazu bereits umfangreiche Grundlagenforschung betrieben wurde, ist dieses Thema in ländlichen Regionen, in Dörfern oder Kleinstädten bisher weniger präsent. Bei der aktuellen Forschung in diesen Räumen steht meist die Sicherung der Daseinsvorsorge im Kontext von Schrumpfungsbedingungen im Mittelpunkt. Inwiefern sich diese räumlich-strukturellen Veränderungen auf die Lebenschancen der Bewohnerinnen und Bewohner auswirken, wird dabei oft nur mittelbar thematisiert. Dieser Forschungslücke widmet sich der vorliegende Artikel¹, in dem wir die Wirkungen des Schrumpfungsprozesses auf die Lebenschancen junger Menschen in der Kleinstadt Altena im Sauerland untersuchen. Mit dem

Schrumpfungskontext beziehen wir uns auf einen viel diskutierten Auslöser potenzieller Benachteiligung. Als normativer Bezugsrahmen dient dabei das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die zunehmende Divergenz in der Raumentwicklung zwischen schrumpfenden und wachsenden Räumen sowie die gegenwärtige Diskussion um die Neuausrichtung verschiedener Politikbereiche, wie z.B. des Länderfinanzausgleichs oder des Solidarpakts II, erfordert eine Neuinterpretation dieses Postulats. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

1.1. Gleiche vs. gleichwertige Lebensverhältnisse: die Neuinterpretation eines raumordnungspolitischen Postulats

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik ist ein etabliertes Postulat der Raumordnungspolitik. Erste Ansätze einer räumlichen Ausgleichspolitik gab es bereits seit den 1920er Jahren und mit dem Ende des zweiten Weltkrieges bildete sich zunehmend eine sozialstaatlich-liberale Gerechtigkeitskonzeption als Grundlage des Anspruchs gleichwertiger Lebensverhältnisse heraus. Seitdem ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht allein Leitbild einer räumlichen Ordnungsvorstellung, sondern gleichzeitig Ausdruck eines gesellschaftlichen Gerechtigkeitsverständnisses.

Der Sozialstaat Deutschland folgt im Wesentlichen einer liberal-egalitaristischen Gerechtigkeitskonzeption, wobei es zwar kein einheitliches Verständnis davon gibt, was unter sozial gerechten Lebensverhältnissen verstanden wird, individuelle Chancengleichheit und soziale Teilhabe aber dennoch einen

¹ Dieser Artikel entstand im Kontext eines Studienprojektes im Masterstudiengang Raumplanung an der TU Dortmund. Während des Sommersemesters 2014 beschäftigten sich insgesamt 11 Studierende unter der Leitung von Dipl.-Ing. Anne Volkmann mit der Fragestellung, inwieweit das Leben in einer schrumpfenden Region eine Benachteiligung in Hinblick auf die individuellen Lebenschancen darstellt. Diese Frage wurde anhand des Fallbeispiels Altena empirisch bearbeitet, wobei der Fokus einerseits auf jüngeren und andererseits auf älteren Bewohnerinnen und Bewohnern lag.

Grundkonsens darstellen (vgl. KAUFMANN 1996: 25-27, NULLMEIER 2003). Obwohl eine neoliberale Ausgestaltung von Einzelgesetzen diesen Grundkonsens zunehmend infrage stellen, wird er weiterhin als politischer Maßstab herangezogen. Eine Benachteiligung der individuellen Lebenschancen, zum Beispiel durch den Wohnort, stellt auf dieser Basis eine grundlegende Herausforderung für eine sozialstaatlich orientierte Gesellschaft dar. Dies findet in der Raumordnungspolitik mit der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse seinen Ausdruck (vgl. BBSR 2012: 3, GATZWEILER/STRUBELT 2006: I). Mit dieser Leitvorstellung und ihrer Verankerung im Raumordnungsgesetz wird eine räumlich verursachte Beeinträchtigung der Chancengleichheit als Problem betrachtet und als Handlungserfordernis anerkannt (§ 2, Abs. 2, Satz 3 ROG). Dementsprechend ist auch die Frage nach den Ursachen und Wirkungen potenzieller Beeinträchtigungen essentiell. Obgleich gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen in Form der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen seit der Gründung der Bundesrepublik eine Grundlage der Raumordnungspolitik bilden, haben sich die raumordnungspolitischen Ansätze zur Umsetzung des sozialstaatlichen Richtungsziels gewandelt. Immer stärker findet eine Abwendung vom Ansatz der Angleichung zugunsten einer räumlich differenzierten Entwicklung statt.

Traditionell erfolgt die Umsetzung der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik im Wesentlichen mittels der Daseinsvorsorge. Mithilfe von Infrastrukturen und Daseinsvorsorgeeinrichtungen soll eine vergleichbare Versorgung der Bevölkerung mit Bildung, Gesundheitsdienstleistungen, Strom- und Wasser, Mobilität und anderen Daseinsgrundfunktionen gewährleistet werden. Leitbild ist dabei das Zentrale-Orte-Konzept, das sowohl eine Bündelung von Einrichtungen an zentralen Orten als auch eine flächendeckende Versorgung und Erreichbarkeit der Bevölkerung ermöglichen soll. Implizit wird davon ausgegangen, dass mittels dieses infrastrukturellen Ansatzes auch eine räumliche Benachteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner vermieden werden könne und die Chancengleichheit gewährleistet sei. Ob durch eine solche räumlich-strukturelle Operationalisierung von gleichwertigen Lebensverhältnissen der Chancengleichheit genüge getan wird, ist umstritten. Die Erwartung einer »nachholenden Modernisierung« (BARLÖSIUS/NEU 2007: 78) der peripheren Räume

mittels Infrastrukturausstattung stand in der Bundesrepublik lange Zeit unter der Prämisse, durch eine gleiche Grundausrüstung auch gleiche Lebensverhältnisse zu realisieren. Unter dem Einfluss des demographischen Wandels und eines gewandelten Staatsverständnisses, vom wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstaat zum aktivierenden Gewährleistungsstaat, gerät das traditionelle Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse in jüngster Zeit jedoch zunehmend unter Druck. In der aktuellen raumordnungspolitischen Diskussion wird in Abgrenzung zu einem Maximalangebot (KERSTEN et al. 2015: 8) dementsprechend nunmehr eine Sockelgleichwertigkeit in Form von Mindestausstattungen als Maßstab gesehen, d.h. eine »wohlfahrtstaatliche Garantie der Gleichheit des Angebots bis zur Schwelle des Mindeststandards« (BBSR 2012: 16). Insbesondere in den peripheren, dünn besiedelten Regionen stößt die öffentliche Hand jedoch im Kontext abnehmender Einwohnerzahlen selbst bei der Bereitstellung dieses Mindestangebots an ihre Grenzen, weshalb in der Forschung (vgl. u. a. ARING 2011, DANIELZYK 2014, KERSTEN 2006) und der experimentellen Praxis (z. B. im Rahmen vom Bundesprogramm MORO – Modellvorhaben der Raumordnung) nach neuen organisatorischen und institutionellen Ansätzen der Daseinsvorsorge gesucht wird.

Neben diesen Ansätzen zur Neuausrichtung der Daseinsvorsorge in der Tradition einer räumlich-strukturellen Perspektive bildet sich immer stärker auch ein am Individuum orientierter Diskurs über die Interpretation der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen heraus (vgl. u. a. BRAKE 2007, NEU 2006, BARLÖSIUS 2009 und HAHNE/STIELIKE 2013). Dieser erklärt im Gegensatz zur räumlichen Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge die individuelle Chancengleichheit zum normativen Kern von Gleichwertigkeit. Im Kontext der demographischen Entwicklungen und des Auseinanderdriftens von Regionen wird dabei unter anderem nach der Wirkung reduzierter räumlicher Ausstattung auf die Chancengleichheit gefragt. Diese Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse setzt der klassischen raumordnungspolitischen Debatte einen neuen Interpretationsansatz entgegen (vgl. BARLÖSIUS 2009, BARLÖSIUS/NEU 2007) und wird von STRUBELT (2004: 281) dementsprechend auch als eine wesentliche Neuausrichtung der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse interpretiert.

1.2. Ressourcen als Schlüssel zur Chancengleichheit

Wie aber ließe sich eine individuelle Chancengleichheit als normativer Kern gleichwertiger Lebensverhältnisse beschreiben und messen? Eine Möglichkeit dazu stellt ein Ressourcenansatz dar. Er wird von unterschiedlichen Soziologen und Philosophen zur Untersuchung und Beschreibung individueller Benachteiligung und sozialer Ungleichheit verfolgt (vgl. u. a. RAWLS 1975 / 2014, SEN 1979, BOURDIEU 1983, LIN 2001). Materielle und immaterielle Ressourcen werden dabei als wesentliche Vermittler von Chancen gesehen und als Mittel zur Erreichung von Lebenszielen und sozialer Teilhabe. Benachteiligung findet dementsprechend statt, wenn der Zugang zu Ressourcen oder deren Nutzungsmöglichkeit eingeschränkt ist.

Im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse lassen sich Ressourcen, die einen Einfluss auf die Lebenschancen von Personen haben, in unterschiedlichen Lebensbereichen verorten, dazu gehören unter anderem Bildung, Einkommen, Gesundheit, Freizeit, Sicherheit, Sozialkapital, Mobilität und politische Teilhabe. Die infrastrukturellen Angebote der Daseinsvorsorge sind die sozialstaatlich etablierten Träger von Ressourcen, wobei die Ressourcen jedoch potenziell auch durch andere Träger (z. B. soziale Netzwerke, mobile Dienste, Internet, Transferleistungen, etc.) vermittelt werden können. So kann beispielsweise eine Schule als infrastruktureller Träger der Ressource Bildung angesehen werden – gleichzeitig ließe sich Bildung aber auch über Hausunterricht, E-Learning oder andere Ressourcenträger vermitteln.

Folgt man an dieser Stelle der Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als individuelle Chancengleichheit, stellt die Verfügbarkeit von Ressourcen unabhängig vom lebensräumlichen Kontext eine zentrale Bedingung der Gleichwertigkeit dar, d.h. dass sich aus dem lebensräumlichen Kontext keine Nachteile in Hinblick auf den Zugang zu Ressourcen ergeben sollen. Das bedeutet im Rückschluss jedoch nicht, dass alle Teilräume die gleiche Struktur an Ressourcenträgern aufweisen müssen (wie es in der traditionellen Umsetzung der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgesehen ist), sondern dass Ressourcen unabhängig vom Ort für alle Personen in gleichem Maße erreichbar und abrufbar sein sollen. Damit wird die Chance gewährleistet, individuelle Lebensziele und Teilhabe zu erreichen. In der

Umsetzung bedeutet dies, dass zum Beispiel sichergestellt werden muss, dass die Ressource Bildung verfügbar und zugänglich ist – ungeachtet dessen, ob eine Schule vor Ort besteht. Doch nicht nur das Vorhandensein von Ressourcen, sondern auch der Nutzen dieser Ressourcen zur Erreichung individueller Lebensziele entscheidet über Chancengleichheit – dieser Aspekt wird insbesondere von Amartya Sen ins Feld geführt. Er geht davon aus, dass nicht allein die Verfügbarkeit von Ressourcen über die Realisierung eines gewünschten Lebensziels entscheidet, sondern auch die sogenannte ›positive Freiheit‹, das zu tun, was man wertschätzt (vgl. SEN 1979, GRAF 2011). Sen begründet darauf seinen Fähigkeitsansatz (*capability approach*), bei dem die Aufmerksamkeit darauf gelenkt wird, welchen Nutzen Ressourcen für eine Person haben (vgl. SEN 1979: 218f.; 2013: 281f.). Dieser Ansatz scheint auch im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse relevant zu sein, da es je nach räumlichem Kontext zu einem sehr unterschiedlichen Nutzen von Ressourcen kommen kann.

Daraus abgeleitet schlagen wir folgende Interpretation gleichwertiger räumlicher Lebensverhältnisse vor: Von gleichwertigen Lebensverhältnissen kann man sprechen, wenn unabhängig vom Lebensort gleiche individuelle Chancen bei der Erreichung von Lebenszielen bestehen. Da die Vermittlung der Chancen durch Ressourcen erfolgt, müssen diese dementsprechend überall in gleichem Maße (nicht aber in gleicher Form) zugänglich sein. Und als dritte Prämisse soll der Nutzen dieser Ressourcen bei der Erreichung von präferierten Lebenszielen gleich sein – was bedeuten kann, dass die dafür notwendigen Ressourcen oder deren spezifische Ausgestaltung in den einzelnen Räumen unterschiedlich sind. Diese Interpretation stellt eine Alternative zur bisherigen infrastrukturell ausgerichteten Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse dar.

1.3. Schrumpfung als Auslöser für die Debatte um eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die Raumentwicklung in Deutschland ist derzeit durch ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt, wobei neben den Städten insbesondere auch der ländliche Raum von Schrumpfung betroffen ist (vgl. WIECHMANN/VOLKMANN 2012: 92f., BBSR 2012: 37). Nach den Daten der Raumbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und

Raumforschung (BBSR) haben im Zeitraum von 2008 bis 2013 mehr als die Hälfte aller Mittelstädte, über 60 % der Kleinstädte und mehr als 70 % der Landgemeinden schwerpunktmäßig in Ostdeutschland aber auch in weiten Teilen Westdeutschlands Bevölkerungsverluste erlebt (vgl. MILBERT 2015). Dies verdeutlicht, dass es sich bei den schrumpfenden Städten und Regionen keinesfalls um Einzelfälle handelt.

Schrumpfung ist ein mehrdimensionaler Prozess, der spezifische räumliche, ökonomische, soziale, kulturelle und politische Strukturen herausbildet, die sich wechselseitig beeinflussen. In Deutschland wird die Schrumpfung von Städten und Regionen in den meisten Fällen als Prozess eines tiefgreifenden demographischen und ökonomischen Strukturwandels oder sogar Strukturbruchs beschrieben (vgl. GLOCK 2002: 4; RINK 2010: 65f., HANNEMANN 2004: 82-94; MILBERT 2015; RECKIEN/MARTINEZ 2011). Zu den Folgen von Schrumpfungsprozessen gehören unter anderem disperse Leerstände, die zu physischem Verfall von Bau- und Infrastrukturen sowie einer Erosion des Immobilienmarktes führen können und zu einer nachlassenden Nutzungsintensität von Strukturen und Einrichtungen, was letztendlich deren Schließung oder Rückbau zur Folge hat. Daneben kommt es durch den ökonomischen Niedergang zu einem Verlust an Einkommensmöglichkeiten, was zu Arbeitslosigkeit und Armut beiträgt, zu finanziellen Defiziten durch rückgängige kommunale Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Pro-Kopf-Kosten und zur Erosion von sozialen Netzwerken und dem darin enthaltenen Sozialkapital. Zwischen den einzelnen Dimensionen werden Wechselwirkungen und Verstärkungsprozesse vermutet, die im Verlauf der Schrumpfung in eine Abwärtsspirale führen können (vgl. NEU 2009: 82, BBSR 2012: 30).

Dieser Prozess von sich selbst verstärkenden Wechselwirkungen im Kontext von Schrumpfung wird auch mit dem Begriff der Peripherisierung beschrieben (vgl. KEIM 2006, KÜHN/WECK 2012, BEETZ et al. 2008, NEU 2009). Darunter werden die zunehmende Abkopplung von (schrumpfenden) Regionen und eine wachsende Distanz zu zentralen Funktionen verstanden. Dies kann in unterschiedlicher Hinsicht beobachtet werden – beispielsweise in Bezug auf die sinkende Verfügbarkeit von Infrastrukturen oder die wachsende Distanz zu (politischen) Entscheidungsfunktionen, durch ökonomische Kapitalverluste, soziale Deprivation, Abwan-

derung oder allgemein ein Herausfallen aus Integrationszusammenhängen (vgl. BEETZ et al. 2008, NEU 2006; 2009, KEIM 2006). Damit steht auch die individuelle Chancengleichheit in den von Peripherisierungsprozessen betroffenen Regionen auf dem Spiel (vgl. KRECKEL 2004, NEU 2006).

2. Empirische Untersuchung individueller Chancen im Schrumpfungsprozess

Die Bevölkerungsverluste in den Städten und Regionen und die daraus erwachsenden Herausforderungen der Peripherisierung bietet einen aktuellen Anlass, um tradierte Leitvorstellungen der Raumentwicklung und allen voran das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen auf den Prüfstand zu stellen. Sollte eine negative Wirkung von Schrumpfung und Peripherisierung auf die individuellen Chancen von Menschen empirisch zu beobachten sein, würde dies bedeuten, dass es im Zuge von Bevölkerungsrückgängen zu einer wachsenden Chancengleichheit in der Bundesrepublik Deutschland kommt. Dies würde mit den sozialstaatlichen Normen kollidieren und dem-

Abb. 1: Lage Altenas im Märkischen Kreis (Eigene Darstellung auf Grundlage von GeoBasis-DE / BKG 2015)



entsprechend wäre die Raumordnungspolitik im Rahmen Ihrer Handlungsmöglichkeiten dazu angehalten, dieser Benachteiligung entgegenzuwirken oder sie auszugleichen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse und Chancengleichheit untersuchten wir, wie sich der Bevölkerungsrückgang auf die individuellen Lebenschancen junger Menschen im Alter zwischen 13 und 27 Jahren in Altena auswirken. Diesem Fokus liegt die Annahme zugrunde, dass jüngere Menschen durch den Schrumpfungsprozess potenziell negativ in ihren Lebenschancen beeinflusst werden. Gleichzeitig stehen Personen dieser Altersgruppe vor Wanderungsentscheidungen, die auch vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Lebenschancen vor Ort getroffen werden.

Die Stadt Altena als Untersuchungsraum ist eine der am stärksten vom Bevölkerungsrückgang und vom demographischen Wandel betroffenen Gemeinden in Westdeutschland. Die Bevölkerung ist zwischen 1994 und 2014 um ca. 28 Prozent zurückgegangen; seit 2004 sank die Bevölkerung um ca. 15 Prozent von 20.805 auf 17.270 Einwohnerinnen und

Einwohner, wobei die Gruppe der Personen mit 65 Jahren oder älter knapp ein Viertel der Bevölkerung ausmacht (Stand: 31.12.2014) (vgl. IT NRW 2015: 5). Prognosen gehen von einer weiteren Abnahme der Bevölkerung um ca. 30 Prozent bis 2040 aus, wobei der prognostizierte Anteil der Personen mit 65 Jahren oder älter im Jahr 2040 bei etwa einem Drittel liegt (vgl. ebd.: 9).

Fläche	4 442 ha
Gemeindetyp	Größere Kleinstadt; Mittelzentrum
Bevölkerung Insgesamt (Stand 31.12.2014)	17 270 EW
davon im Alter von ... Jahren	
unter 6	658
6 bis unter 18	1 871
18 bis unter 25	1 337
25 bis unter 40	2 507
40 bis unter 65	6 737
65 und mehr	4 160

Tab. 1: Rahmendaten Altena (IT NRW 2015)

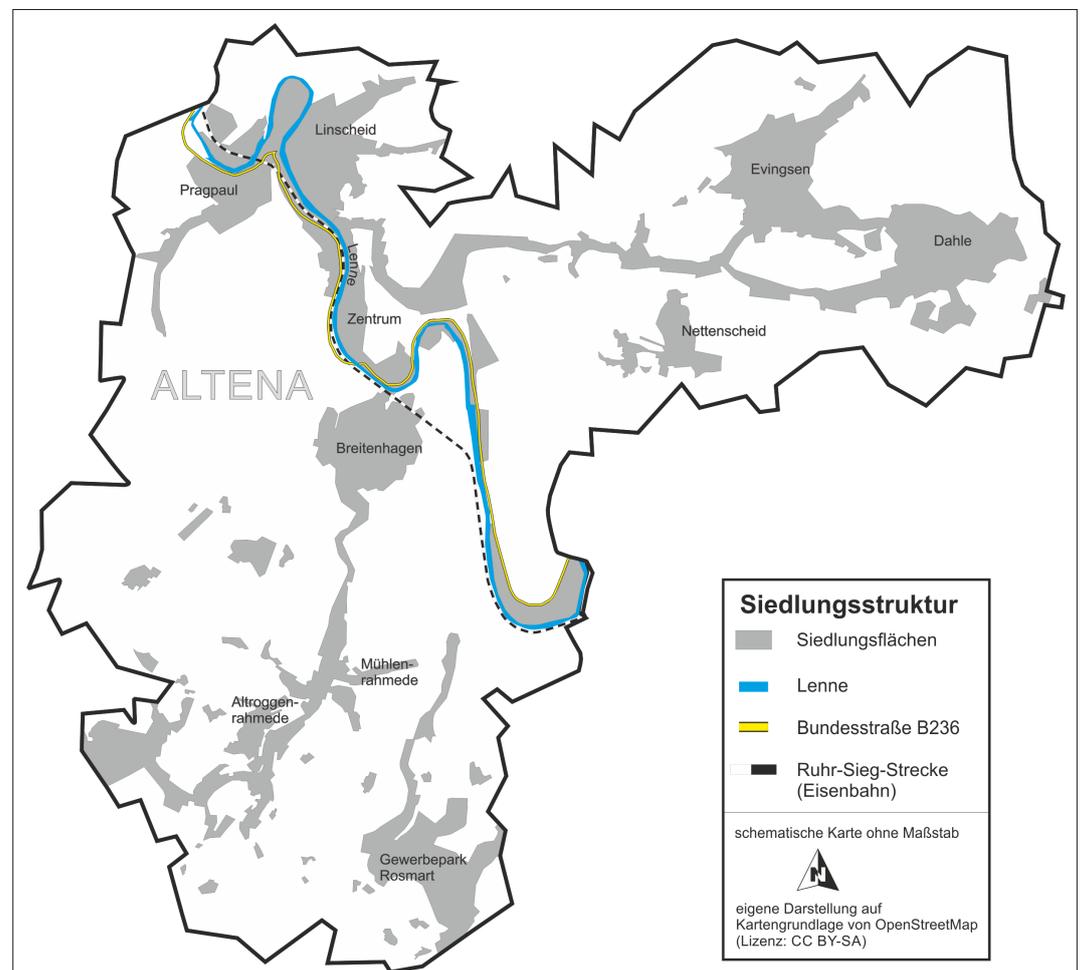
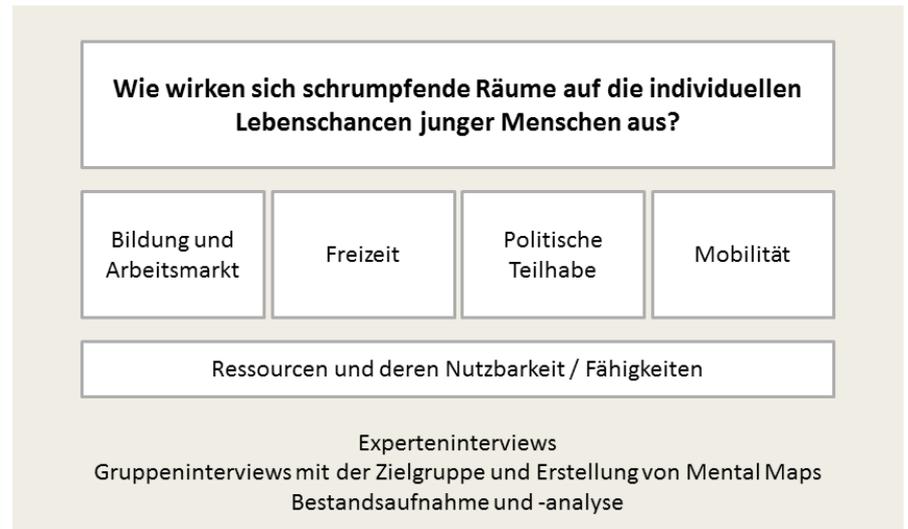


Abb. 2: Siedlungsstruktur Altena (Eigene Darstellung auf Grundlage von OSM, 2015)

Altena weist eine disperse Siedlungsstruktur mit mehreren separaten Ortsteilen auf. Das Zentrum ist durchzogen vom Fluss Lenne, der Bundesstraße B 236 sowie der Schienenverkehrsstrecke Ruhr-Sieg. Aufgrund der Lage im dichtbesiedelten Nordrhein-Westfalen (NRW) in räumlicher Nähe zum Ruhrgebiet ist trotz des Schrumpfungsprozesses in Altena ein breitgefächertes Angebot an Infrastrukturen und Ressourcen innerhalb von 30 bis 60 Minuten mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar, wodurch sich für die Bewohnerinnen und Bewohner Altenas bessere Optionen zur Kompensation fehlender Ressourcen vor Ort ergeben als dies in anderen schrumpfenden Städten der Fall sein mag.

Sichtbar wird die Schrumpfung des Mittelzentrums in unterschiedlichen Bereichen – vor allem beim Einzelhandel sowie auf dem Immobilienmarkt (vgl. STADT ALTENA 2007: 57f; IT NRW 2013; LEG Immobilien AG 2014: 262). Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sinkt in der nach wie vor stark durch eine Dominanz der Industriebetriebe geprägten Stadt seit den 1980er Jahren, wobei der Rückgang im verarbeitenden Gewerbe etwa parallel zur Gesamtentwicklung verläuft. Zwischen 1995 und 2005 nahm die Anzahl der Beschäftigten um knapp 20 % ab. Seit 2009 ist eine leichte Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zu verzeichnen, allerdings lediglich im Bereich der Teilzeitbeschäftigung. Mehr als die Hälfte der Beschäftigten arbeitet im produzierenden Gewerbe während die Beschäftigungsquote im Dienstleistungsbereich mit ca. 25 Prozent stark unter dem landesweiten Durchschnitt liegt. (vgl. STADT ALTENA 2007: 79-82; IT NRW 2015: 15-17). Die Stadt Altena begegnet den Herausforderungen der Schrumpfung durch zwei unterschiedliche Ansätze: Einerseits werden zur Sanierung des städtischen Haushalts Sparmaßnahmen durchgeführt, die auch die Angebote der Daseinsvorsorge betreffen. Andererseits werden gezielte Investitionen in die Modernisierung der Innenstadt und im Bereich der Tourismusförderung getätigt, um die Attraktivität der Stadt zu steigern (vgl. HOLLSTEIN 2011: 18f.; Stadt Altena 2007).

Für die vorliegende Untersuchung haben wir eine Auswahl an Dimensionen und darin enthaltenen Ressourcen getroffen, die spezifisch auf die Bedürfnisse Jugendlicher ausgerichtet ist. Demensprechend betrachten wir Ressourcen in den Dimensionen Bildung und Arbeitsmarkt, Freizeit, politische Teilha-



be und Mobilität (s. Abb. 3). Wir gehen davon aus, dass insbesondere diese Dimensionen einen Einfluss auf das derzeitige und zukünftige Leben der jungen Menschen haben, da in diesen Bereichen Ressourcen bereitgestellt und Fähigkeiten vermittelt werden, die eine wichtige Grundlage für die individuelle Entwicklung und die Lebenschancen junger Menschen darstellen.

Die empirische Arbeit basiert auf einer Triangulation aus Gruppeninterviews mit der Untersuchungsgruppe, Experteninterviews und einer räumlichen Bestandsanalyse. Dadurch konnten sowohl qualitative als auch quantitative Informationen erhoben und zueinander in Bezug gesetzt werden. Mithilfe der leitfadengestützten Gruppeninterviews² ist aus Perspektive der Jugendlichen untersucht worden, wie sie ihre Lebenschancen wahrnehmen und wie sie mit ihrer spezifischen Lebenssituation umgehen bzw. versuchen diese zu verbessern. Dabei wurden verschiedenen Mechanismen und Strukturen der Lebensorganisation thematisiert, u.a. in den Bereichen Freizeitgestaltung, Mobilität, Lebensplanung, Ausbildung, soziale Netzwerke und Teilhabe. Ergänzend wurden durch die Untersuchungsgruppe sogenannte ›Mental Maps‹ angefertigt, in denen räumliche Muster der Lebensorganisation im Fokus standen indem Aktionsradien und Mobilitätsmuster im Raum skizzenhaft nachgezeichnet wurden. Die Interviews sowie die ›Mental Maps‹ stellen die Grundlage für eine Analyse der subjektiv bedeutsamen Bedürfnisse, Ressour-

Abb. 3: Schema Forschungsdesign (Eigene Darstellung)

² Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt vier Gruppeninterviews an Realschule, Gymnasium und Berufskolleg durchgeführt. Dabei konnten insgesamt 68 Schülerinnen und Schüler interviewt werden.

cen und Kompensationsstrategien dar. Bei den Experteninterviews³ mit Personen, die im Lebensalltag der jungen Menschen eine Rolle spielen oder diesen durch Entscheidungen beeinflussen, wurden die Lebenschancen der Jugendlichen aus einer äußeren Wahrnehmungsperspektive in den Fokus gerückt und ist hinterfragt worden, inwieweit in den unterschiedlichen Lebensbereichen im Kontext des Schrumpfungsprozesses eine Benachteiligung für Jugendliche entsteht. Die Bestandsaufnahme und -analyse als dritter Ansatz der Untersuchung leistete einen Beitrag dazu, die Einschätzungen der Untersuchungsgruppe und der Expertinnen und Experten hinsichtlich der Ressourcen und Chancen von Jugendlichen in Hinblick auf räumliche Strukturmerkmale zu interpretieren und zu ergänzen. Mittels der erhobenen Informationen sollen sowohl der Einfluss des Schrumpfungsprozesses auf Ressourcen und deren Nutzen und somit auf die individuellen Lebenschancen als auch Kompensationsstrategien erfasst werden.

3. Untersuchung der Ressourcen und Restriktionen für die Lebenschancen Jugendlicher in Altena

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung werden im Folgenden in den unterschiedlichen Dimensionen vorgestellt und diskutiert. Dabei werden jeweils zu Beginn die betreffenden Ressourcen und ihre allgemeine Bedeutung für die Lebenschancen junger Menschen erläutert und anschließend die Entwicklung dieser Ressourcen unter Schrumpfungsbedingungen und die Auswirkungen auf das Leben junger Menschen in Altena dargestellt.

3.1. Bildung als Schlüsselressource

Bildung gilt in der heutigen Zeit als Bürger- und Menschenrecht und »bestimmt maßgeblich über individuelle Lebenschancen« (ALLMENDINGER 2013). Sie ist eine Schlüsselressource für die Entwicklung der Persönlichkeit, für die Möglichkeit ein erfülltes Leben zu führen und die soziale Integration in die Gesellschaft. Die schulische Ausbildung erfolgt

³ Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden Interviews mit unterschiedlichen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Freizeit und Tourismus, Politik und Stadtverwaltung durchgeführt.

dabei überwiegend im Heimatort oder in der direkten Umgebung und bildet die Grundlage für weiterführende Bildungswege, die oftmals auch außerhalb des Wohnortes wahrgenommen werden. Informelle Bildungsprozesse, die nicht vorrangig über die Schulbildung laufen, spielen eine weitere wesentliche Rolle in der Entwicklung der Jugendlichen, werden hier aber in der Dimension »Persönlichkeitsbildung und Freizeitgestaltung« betrachtet.

Die Lebenschancen junger Menschen, die sich durch die Wahl und Möglichkeiten ihrer beruflichen Ausbildung ergeben, werden besonders durch das Angebot von weiterführenden Schulen beeinflusst. In schrumpfenden Gemeinden unterliegt dieses Angebot tendenziell folgenden Entwicklungstendenzen:

(1) Sinkende Bevölkerung und Geburtenraten führen zu abnehmenden Schülerzahlen, wodurch eine Schließung von Schulstandorten häufig notwendig wird.

(2) Durch sinkende Steuereinnahmen stehen die Gemeinden vor finanziellen Problemen bei der Sanierung, Modernisierung und Unterhaltung von verbleibenden Schulstandorten (vgl. BBSR 2015, RAGNITZ 2011).

(3) Das Interesse am Besuch eines Gymnasiums ist allgemein gestiegen, weshalb Bildungsangebote umstrukturiert werden müssen (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2014: 49).

Um dennoch ein breites Bildungsangebot zu erhalten, verfolgen schrumpfende Städte unterschiedliche Strategien. Dazu gehören die Zusammenlegungen verschiedener Schulformen, wodurch die Anzahl der Schulstandorte reduzieren werden kann, ohne die Vielfalt an möglichen Schulabschlüssen einzuschränken (vgl. GENTNER 2015: 4, 7).

Die Wahl der beruflichen Ausbildung wird in erster Linie vom Schulabschluss und Berufswunsch der Absolventen und Absolventinnen beeinflusst. Aber auch die Qualität und Quantität des Ausbildungsangebotes vor Ort bestimmt darüber, für welchen beruflichen Weg sich junge Menschen entscheiden. Da die Wirtschaftskraft schrumpfender Städte häufig rückläufig ist, gehen auch Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren (vgl. KAISER 2007: 4). Können die individuellen Präferenzen bei der Berufswahl oder der Studienwahl aufgrund des geringen Angebotes nicht vor Ort erfüllt werden, müssen sich Jugendliche für eine andere Ausbildungsrichtung oder einen Wegzug entscheiden. Dadurch verlieren Städte junge Bewohnerinnen und Bewohner und

zukünftige qualifizierte Arbeitskräfte (vgl. KALTENBRUNNER 2010: 1).

In Altena zeigen sich viele dieser für schrumpfende Städte typischen Entwicklungen im Bildungssektor und auf dem Arbeitsmarkt. Die örtliche Real- und Hauptschule wurden zu einer Sekundarschule zusammengelegt. Dadurch können der Hauptschulabschluss und die mittlere Reife weiterhin in Altena erlangt und der gemeinsame Schulstandort ausgelastet werden. Der steigenden Nachfrage entsprechend, wurde das Gymnasium ausgebaut und konzentriert gefördert. Altena bietet die Möglichkeit jeden Schulabschluss zu erwerben und garantiert damit die Zugangschancen der jungen Menschen zu einer Ausbildung oder einem Studium. Darüber hinaus profitiert das Bildungsangebot in Altena von der bestehenden regionalen Nachfrage. Die Bedeutung als Berufsschulstandort wurde jedoch durch die Schließung des integrierten Wirtschaftsgymnasiums geschwächt.

Die Wirtschaft in Altena ist stabil, wenn auch relativ monostrukturell auf die Stahlverarbeitung ausgerichtet. Statistisch ist für jede Schulabgängerin und jeden Schulabgänger ein Ausbildungsplatz vorhanden, wobei die sektorale Ausrichtung des Angebotes nur bedingt der individuellen Nachfrage entspricht und vor allem im Dienstleistungssektor vergleichsweise wenige Stellen angeboten werden. Dementsprechend haben viele junge Menschen den Wunsch für die berufliche Ausbildung oder nach deren erfolgreichem Abschluss die Stadt zu verlassen. Dies spiegelt sich in dem negativen Bildungswanderungssaldo (-24,6 %) (vgl. STADT ALTENA 2007: 25). Obwohl mehrere Hochschulen innerhalb von 20 bis 80 Minuten von Altena aus erreichbar sind, plant ein überwiegender Teil der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten für ein Hochschulstudium fortzuziehen. Dies wird von den Jugendlichen mit mangelnden Zukunftsperspektiven vor Ort und urbanen Lebensstilpräferenzen begründet.

Abschließend lässt sich festhalten, dass in Altena die Ressource Bildung durch Umstrukturierungsmaßnahmen auch unter Schrumpfungsbedingungen bis zur Hochschulreife bereitgestellt werden kann und die erworbenen Bildungsressourcen im weiteren Lebensverlauf vielfach dazu genutzt werden, an andere Orte umzuziehen – zum Beispiel um eine Ausbildung oder ein Studium zu absolvieren. Junge Menschen werden also dazu befähigt, ihren Präferenzen in der Ausbildungs- und Berufswahl, gegebenenfalls an

anderen Orten als Altena, nachzugehen. Ein hohes negatives Bildungswanderungssaldo ist vor diesem Hintergrund durchaus als positiver Indikator für eine Chancengleichheit zu verstehen, da die erworbene Befähigung zu höherer Bildung durch die Jugendlichen außerhalb Altenas genutzt wird.

3.2. Persönlichkeitsbildung und Freizeitgestaltung

In der Freizeit spiegeln sich die Bedürfnisse junger Menschen und sie bietet die Möglichkeit, eigene Ideen und Vorstellungen zu verwirklichen (vgl. AEHNELT et al. 2010: 17f., KLINGHOLZ/KRÖHNERT 2007: 76). Damit ist Freizeit eine zentraler Ressourcenbereich für die informellen Bildungsprozesse junger Menschen, ihre Persönlichkeitsentfaltung sowie soziale und individuelle Erfahrung und Sinnstiftung (vgl. HARRING 2011: 25-30). Indem sie soziale und personale Kompetenzen vermittelt, nimmt sie einen wachsenden »Stellenwert für die Lebensgestaltung und die Zukunftschancen von Heranwachsenden« (HARRING 2011: 46) ein. Als Aspekt der Freizeitgestaltung ist auch die Teilhabe und Repräsentanz im öffentlichen Raum eine Voraussetzung für die Verwirklichung von Lebenschancen, da »soziale Räume [...] als höchst relevantes Medium für Sozialisation [gelten], weil sie die gesellschaftliche Bühne für Bildungs- und Entwicklungsprozesse darstellen« (BINGEL 2008: 95). Somit nehmen Aufenthaltsräume und Freizeitangebote als Ressourcenträger eine wichtige Rolle ein (vgl. BLINKERT 2003: 14).

Unterschieden wird zwischen inhäusigen und außerhäusigen Freizeitaktivitäten (vgl. LEVEN et al. 2010: 96f.). Die jeweiligen Präferenzen und die Ausgestaltung hängt stark von sozialen und individuellen Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildungsgrad oder der familiären Situation ab (vgl. AEHNELT et al. 2010: 17, Becker/Moser 2013: 40). Außerhäusige Aktivitäten werden entweder durch externe Angebotsstrukturen ermöglicht (z. B. Vereinssport) oder von den jungen Menschen selbst organisiert (vgl. BECKER/MOSER 2013: 38f.). Insbesondere externe Angebotsstrukturen unterliegen im Schrumpfungsprozess oftmals einer Rücknahme oder wachsenden Zugangshemmnissen. Jedoch können auch selbst organisierte Freizeitaktivitäten im Zuge der Schrumpfung zunehmenden Restriktionen unterliegen, z. B. durch Mobilitätseinschränkungen und wachsende Distanzen oder durch einen Mangel an geeigneten Treff-

punkten (vgl. AEHNELT et al. 2010: 17f.). Deshalb ist für ein nachfrageorientiertes Freizeitangebot nicht nur die Quantität der Angebote von Bedeutung, sondern auch die Qualität der Ausstattung, die aktive Einbindung und Unterstützung der Jugendlichen sowie das Vorhandensein von Räumen zur Verwirklichung eigener Ideen und Vorstellungen (vgl. AEHNELT et al. 2010: 18, KLINGHOLZ/KRÖHNERT 2007: 76).

In Altena werden die Freizeitangebote und die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eines autonom gestalteten Freizeitverhaltens von den Jugendlichen weder als qualitativ noch als quantitativ ausreichend bewertet. Es mangelt ihrer Einschätzung nach sowohl an Angeboten und Aufenthaltsräumen, welche die jungen Menschen in ihrer Freizeit aufsuchen und nutzen können, als auch an einer ansprechenden Ausrichtung des vorhandenen Freizeitangebots in Altena. Trotz der Angebote durch die öffentliche Hand, Vereine und Kirchen sind die jungen Menschen in Altena mit den vorhandenen Optionen in der Grundtendenz wenig zufrieden und nutzen sie nicht oder nur selten, da entweder ein Informationsdefizit über diese Angebote besteht oder Jugendliche nicht zur Zielgruppe gehören. Darüber hinaus werden von den Befragten jugendspezifische Treffpunkte vermisst und es wird von Konflikten mit anderen Nutzergruppen berichtet. Als besonders gravierend werden von den Jugendlichen die Angebotseinschränkungen im Bereich des Einzelhandels wahrgenommen. Da shoppen für die Jugendlichen eine wichtige Freizeitbeschäftigung darstellt, werden die aus der Schrumpfung resultierenden mangelhaften und abnehmenden Einkaufsmöglichkeiten von den jungen Menschen besonders bemängelt.

Die Jugendlichen in Altena reagieren auf unterschiedliche Arten auf den wahrgenommenen Mangel im Freizeitangebot. Zum einen ziehen sie sich in den privaten Raum zurück und verbringen ihre Freizeit zu Hause oder bei Freunden. Alternativ weiten sie den Aktionsradius ihrer Freizeit aus, indem sie verstärkt mobil sind und Angebote in umliegenden Städten nutzen. In Altena selbst kommt es zum Teil zu einer Aneignung öffentlicher Räume in der Innenstadt, wodurch sich die Jugendlichen die Teilhabe am öffentlichen Raum selbst ermöglichen.

Das generell eingeschränkte Freizeitangebot der Kleinstadt Altena wird durch den Schrumpfungsprozess weiter verringert. Folglich geraten die noch existierenden infra-

strukturellen Einrichtungen als Ressourceträger weiter unter Druck und Ressourcen wie Teilhabe, informelle Bildung und die Persönlichkeitsbildung der jungen Menschen sind gefährdet. Des Weiteren ist die Freizeitgestaltung in Altena von den Mobilitätsressourcen der jungen Menschen abhängig, die – vor allem im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs – ebenso durch Schrumpfung eingeschränkt sind und weiter abnehmen könnten, wodurch wiederum die Zugangshemmnisse zu den Freizeitangeboten ansteigen würden.

Unabhängig vom Schrumpfungsprozess ist bei den jungen Menschen in Altena die Orientierung an einem urbanen Lebensstil zu erkennen, weshalb sie Altena an Vorstellungen und Wünschen messen, die in einer Kleinstadt nicht umzusetzen sind. Dadurch nehmen sie das Freizeitangebot in ihrer Umgebung zusätzlich negativ wahr. Dies verstärkt den Fortzugswunsch der jungen Menschen.

3.3. Gestaltung des lebensräumlichen Kontextes durch politische Partizipation

Unter der politischen Teilhabe werden hier die Möglichkeiten der Mitwirkung und Beteiligung am öffentlichen Leben sowie die politische Repräsentanz in der Gemeinde gefasst. Politische Repräsentanz meint dabei, inwieweit Interessen und Bedürfnisse Jugendlicher in das politische und planerische Handeln der Stadt eingebracht werden können und Berücksichtigung finden.

Insgesamt wird bei Jugendlichen häufig eine geringe Bereitschaft zur Mitwirkung und Beteiligung und eine daraus resultierende Unterrepräsentation im kommunalen Kontext festgestellt (vgl. FATKE/SCHNEIDER 2005: 23, 28; von Schwanenflügel 2013: 230f.). Es gibt allerdings Abstufungen bei unterschiedlichen Themen: das geringste Interesse an einer Beteiligung besteht bei Jugendlichen an der Verkehrsplanung, Schulhof- und Spielplatzgestaltung und an der Lokalpolitik, während die Beteiligung an der Ausgestaltung von Sport- und Freizeitanlagen sowie Jugendzentren und an der Hilfe für Menschen in Not häufiger zu verzeichnen ist (vgl. FATKE/SCHNEIDER 2005: 26). Auch die Organisationsform entscheidet über den Beteiligungswillen Jugendlicher. Sie nutzen verstärkt »projektformige, punktuelle und unkonventionelle Formen, um ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, während formale, mitgliedschaftsformige an Bedeutung verlieren« (VON SCHWANENFLÜGEL 2013: 230). Darüber hinaus haben

Jugendliche auch oftmals einen stärkeren Bezug zu Maßnahmen an konkreten Orten als zu gesamtstädtischen und übergreifenden Planungen (vgl. ebd.: 233-236).

In schrumpfenden Städten lässt mit einem sinkenden Anteil von jungen Menschen an der Gesamtbevölkerung auch deren potenzielle Repräsentanz nach. Spezifische Bedürfnisse und Interessen junger Menschen werden daher unterrepräsentiert oder sind aufgrund einer Überzahl älterer Personen mit abweichenden Bedürfnissen und Interessen weniger durchsetzungsfähig, so dass eine »Übermacht der Alten« (AEHNELT et al. 2010: 20) entsteht. Insbesondere vor dem Hintergrund des Schrumpfungsprozess ist die Einbindung der Jugendlichen in »die Strukturen des Gemeinwesens« (AEHNELT et al. 2010: 17) und ihre Mitentscheidung jedoch von großer Bedeutung, da hierdurch vor allem eine Bindung an den Ort entsteht (vgl. AEHNELT et al. 2010: 16-18). Zudem werden Bedürfnisse und Interessen Jugendlicher in den Stadtentwicklungsprozess eingebracht, die in Hinblick auf deren Lebenschancen eine wichtige Rolle spielen können.

Die Beteiligung der Jugendlichen in Altena an den Stadtentwicklungsprozessen entspricht dem beschriebenen Trend. Insgesamt bringen sich nur wenige in Prozesse ein – und sofern dies geschieht, gibt es ein starkes persönliches Interesse am spezifischen Thema oder einen Bezug zum Projekt. Darüber hinaus ist die allgemeine Mitwirkungsbereitschaft eher auf kurzfristige als auf längerfristige Prozesse ausgerichtet. Die geringe Bereitschaft zur Beteiligung wird durch die Jugendlichen zum einen mit einem Mangel an Gelegenheiten und zum anderen mit schlechten Erfahrungen und enttäuschten Erwartungen aus früheren Projekten erklärt. Bei der Stadtentwicklung vermissen sie eine Berücksichtigung ihrer Interessen und Bedürfnisse, was sich mit der fehlenden Partizipationsmöglichkeit der Zielgruppe bei der Erstellung des Entwicklungs- und Handlungskonzeptes im Jahr 2007 deckt (vgl. EHLERS et al. 2007: 8).

Insgesamt zeigt sich ein ambivalentes Bild was die Partizipation Jugendlicher an Stadtentwicklungsprozessen in Altena angeht. In Altena existieren in diesem Bereich nur wenige zielgruppenspezifische Mitgestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Während die Kommune auf ein generell mangelndes Interesse der Jugendlichen an solchen Beteiligungsmöglichkeiten verweist und eine Berücksichtigung der Belange Jugendlicher

für ausreichend gegeben hält, vermuten die Jugendlichen ein Desinteresse der Kommunalpolitik an ihren Bedürfnissen. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage werden Beteiligungsmöglichkeiten im Schrumpfungsprozess und die dafür notwendigen Strukturen, z.B. in der Jugendarbeit, zunehmend eingeschränkt. Gleichzeitig bemüht sich die Kommune aber auch, Partizipationsangebote für Jugendliche aufrecht zu erhalten, die aber aus Sicht der Jugendlichen oftmals an deren Bedürfnissen vorbei gehen. Sie wünschen sich vor allem bessere Sport- und Freizeitanlagen sowie mehr Mitsprachemöglichkeiten bei kommunalen Entscheidungen.

Es zeigt sich, dass die Beteiligungsstrukturen in Altena aus Sicht der Jugendlichen nur sehr eingeschränkt einen Rahmen für die Mitbestimmung über die Gestaltung des eigenen Lebensumfelds, die Durchsetzung eigener Bedürfnisse und die politische Anerkennung bilden. Dieses Bedürfnis erfüllen sich die Jugendlichen deswegen tendenziell durch eine Aneignung von Räumen außerhalb formaler Prozesse und Planungen. Der Ressourcenbereich der Partizipation verliert im Zuge der Schrumpfung vermutlich auch zukünftig weiterhin an Bedeutung. Einerseits werden Strukturen aus Kostengründen reduziert, andererseits ist die Prioritätensetzung der Stadtentwicklung stark darauf ausgerichtet, durch Tourismusförderung und eine Innenstadtrevitalisierung den Schrumpfungsprozess in seinen Auswirkungen abzumildern. Gleichzeitig sind die Handlungsspielräume der Kommune stark eingeschränkt und in hohem Maße von externen Fördermitteln abhängig. Diese Rahmenbedingungen bieten nur sehr begrenzt ein Potenzial zur Partizipation Jugendlicher.

3.4. Kompensation von Ressourcenverlusten durch Mobilität

Mobilität stellt eine wesentliche Säule gesellschaftlicher Teilhabe dar (vgl. HIEBER et al. 2006: 15). Sie sichert den Zugriff auf Ressourcen, die vor Ort nicht oder nicht mehr ausreichend vorhanden sind. Vor allem in schrumpfenden Räumen werden aufgrund eines reduzierten Angebots an örtlichen Infrastrukturen und Ressourcenstrukturen die Distanzen immer größer, um an Ressourcen partizipieren zu können (vgl. KIRCHESCH 2013: 13).

Jugendliche, die aufgrund ihres Alters noch keinen Führerschein besitzen, sind vor allem auf den Fuß- und Radverkehr sowie

auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angewiesen, um selbstständig mobil sein zu können. Aufgrund des verhältnismäßig großen Aktionsraumes der Jugendlichen sowie der Topographie Altenas, weist insbesondere der ÖPNV einen hohen Stellenwert für die Mobilität der Jugendlichen auf. Aus diesen Gründen hat die Qualität des ÖPNV-Angebots einen großen Einfluss auf die Lebensqualität von Jugendlichen (vgl. AEHNELT et al. 2010: 19). Dieses Angebot steht jedoch unter Schrumpfungsbedingungen vor besonderen Herausforderungen: Die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen nimmt insgesamt ab, wodurch die Kosten eines adäquaten Angebots immer weiter steigen. Außerdem lässt sich die Nachfrage aufgrund der zunehmend dispers verteilten Infrastrukturen und Ressourcenträger im Raum immer schlechter bündeln. Auch die finanzielle Situation der Städte und Kreise verschärft sich zunehmend, so dass immer weniger Mittel für die Finanzierung eines angemessenen Mobilitätsangebots zur Verfügung stehen (vgl. MAGER 2010: 33). Daraus folgt, dass der ÖPNV vielerorts auf den gesetzlich sicherzustellenden Bedarf des Schülerverkehrs reduziert wird (vgl. NEU 2009: 85). Allein die Sicherstellung der Mobilitätsangebote für die Schulwege reicht jedoch nicht aus, um die alterstypischen, vielfältigen Bedürfnisse der Jugendlichen zu erfüllen. In der Konsequenz ist eine selbstbestimmte Mobilität (z.B. im Rahmen der Freizeitgestaltung) eng an die Verfügbarkeit eines Autos geknüpft, das häufig die einzige Möglichkeit darstellt, Angebote und Ressourcen flexibel zu erreichen (vgl. AEHNELT et al. 2010: 19, Kirchesch 2013: 15).

In Altena werden trotz des anhaltenden Schrumpfungsprozesses mit Ausnahme weniger dispers gelegener Siedlungsbereiche alle Ortsteile nach wie vor regelmäßig vom ÖPNV bedient. Durch eine großräumig nutzbare Schülerfahrkarte wird es den Jugendlichen somit zumindest tagsüber ermöglicht, selbstständig mobil zu sein. Allerdings endet die regelmäßige Bedienung durch den ÖPNV in den außenliegenden Ortsteilen zwischen 18 und 19 Uhr, weshalb Jugendliche, die auch am Abend mobil sein möchten, auf andere Alternativen angewiesen sind. Diese Gesamtsituation spiegelt sich auch in der Bewertung des ÖPNV Angebotes durch die Jugendlichen wider: Während die meisten Jugendlichen tagsüber mit dem Angebot zufrieden sind und angegeben, alle präferierten Ziele erreichen und Aktivitäten wahrnehmen zu können, zeigt sich bei älteren Jugendlichen vor

allem eine Unzufriedenheit mit dem Mobilitätsangebot in den Abendstunden.

Das Fahrrad stellt durch die Siedlungsstruktur und Topographie Altenas für die Jugendlichen nur selten eine Alternative zum ÖPNV dar. Aus diesem Grund müssen in Randzeiten Alternativen genutzt werden, die entweder zusätzliche Kosten verursachen, wie etwa eine Taxifahrt, oder es muss auf Personen mit einem PKW zurückgegriffen werden. Anlässlich einzelner Events (Partys des Jugendzentrums etc.) in den Abendstunden zeigt sich, dass durch ein hohes Maß an Selbstorganisation die Erreichbarkeit gesichert werden kann. Hier werden Fahrgemeinschaften, Taxigruppen oder auch Fahrten durch Eltern organisiert, um die Teilnahme zu ermöglichen. In der alltäglichen Mobilität wird die Abhängigkeit von anderen Personen in den Randzeiten allerdings als ein Problem wahrgenommen.

Auch die Wahl von (Arbeits- und) Ausbildungsplätzen in schrumpfenden Räumen ist häufig an die Erreichbarkeit gebunden (vgl. AEHNELT et al. 2010: 19). Damit geht die Frage einher, welchen Aufwand ein Jugendlicher auf sich nimmt, um eine Arbeitsstätte entsprechend seiner eigenen beruflichen Präferenzen zu erreichen. In vielen Fällen ist der Beginn einer Ausbildung für Jugendliche in schrumpfenden Räumen deswegen mit der Anschaffung eines Kraftfahrzeuges und somit mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden.

Das Problem der räumlichen Erreichbarkeit von Ausbildungs- und Arbeitsstätten zeigt sich in Altena deutlich. Die meisten Ausbildungsbetriebe in Altena und Umgebung gehören dem produzierenden Gewerbe an, das einerseits durch dezentrale Lagen und andererseits durch feste Schichtzeiten gekennzeichnet ist. Die Gewerbestandorte sind zum größten Teil durch eine mangelhafte Erschließung mit dem öffentlichen Personennahverkehr gekennzeichnet – entweder durch die fehlende Anbindung an das Netz oder eine nicht bedarfs-, bzw. nutzergerechte Gestaltung der Fahrpläne.

Altena als Kleinstadt verfügt generell nur über ein begrenztes Angebot im ÖPNV, was bisher zumindest in den Kernzeiten als ausreichend beschrieben und wahrgenommen wird. Allerdings erhöht sich im Zuge des Schrumpfungsprozesses der Aktionsradius der Jugendlichen, um Angebotseinschränkungen vor Ort an anderen Orten auszugleichen. Die Jugendlichen weisen tägliche Aktionsradien von bis zu 30 km auf. Eine besondere

Bedeutung kommt dabei den angrenzenden Mittelzentren Iserlohn und Lüdenscheid zu, in denen vor allem Freizeitangebote wahrgenommen werden. Damit steigen die Mobilitätsanforderungen, was dazu führen kann, dass trotz annähernd gleichbleibenden Angebotes ein zunehmendes Defizit besteht. Dies müssen die Jugendlichen durch private Alternativen ausgleichen, die gleichzeitig zu höheren Kosten führen, oder auf Angebote und die Wahrnehmung von Ressourcen an anderen Orten verzichten.

4. Lebenschancen in schrumpfenden Städten – Schlussfolgerungen und Implikationen

Die Wirkung des Schrumpfungsprozesses in Altena auf die Lebenschancen junger Menschen stellt sich als ambivalent heraus. Während sich die Schrumpfung durchaus auf den Lebenskontext der Jugendlichen in Altena auswirkt, zeigen sie gleichzeitig eine hohe Bereitschaft, die damit einhergehenden Ressourcenverluste auszugleichen bzw. sich mit ihnen zu arrangieren. Dies macht sich insbesondere bei der Mobilität bemerkbar, deren Stellenwert für die jungen Leute umso mehr zunimmt, je weniger Angebote vor Ort vorhanden sind.

Durch unsere Untersuchung konnten wir in unterschiedlichen Bereichen aufzeigen, dass es in Altena bereits jetzt Hinweise auf Angebots- und damit auch Ressourcenverluste im Zuge des Schrumpfungsprozesses gibt. Als besonders markant werden die Angebotseinschränkungen von den Jugendlichen im Bereich der Freizeit wahrgenommen. Dies führt zum Verlust von Ressourcen vor Ort, die einen wesentlichen Beitrag zu den Lebenschancen der jungen Leute leisten – darunter zur Persönlichkeitsbildung und sozialen Lernprozessen. Aber auch in anderen Bereichen gibt es Hinweise auf Ressourcenverluste. So wirkt sich die Schrumpfung zum Beispiel auf die Zahl und Ausstattung von Bildungsstandorten aus sowie auf die Zahl der Betriebe und Ausbildungsplätze vor Ort. Durch Umstrukturierungen konnte hier bisher gewährleistet werden, dass Bildung als Ressource weiterhin in nahezu gleichem Maße vorhanden ist (zumindest wenn man die Ressource an erreichbaren Abschlüssen misst). Die mangelnde politische Repräsentation der Jugendlichen wird vor allem im Kontext der stadtentwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung auf den Tourismus beklagt. Die Möglichkeit der Jugendlichen zur Gestaltung des eigenen Le-

bensumfeldes und zur Anerkennung wird als nicht ausreichend empfunden.

Der teilweise hohe Mobilitätsaufwand zur Kompensation der Defizite vor Ort wird von den Jugendlichen in der Regel als normal empfunden, sodass weder der zeitliche Aufwand noch die räumlichen Distanzen subjektiv als benachteiligend wahrgenommen werden. Dennoch stellen die zeitlichen und auch finanziellen Aufwendungen für die Mobilität Kostenfaktoren dar. Im Zuge des Schrumpfungsprozesses steigen diese Kosten, um eine Aufrechterhaltung des gewünschten Lebensstils zu ermöglichen. Damit kann von einer wachsenden Benachteiligung gesprochen werden. Während die Jugendlichen in Altena eine Einschränkung ihrer Lebenschancen vor Ort in den meisten Fällen noch ausgleichen können, besteht die Gefahr einer Benachteiligung insbesondere dann, wenn die individuellen Mittel und Möglichkeiten zur Kompensation der Ressourcenverluste vor Ort nicht (mehr) ausreichen. Beeinträchtigend können hier sowohl fehlende finanzielle oder materielle Ressourcen als auch der Bildungsgrad und das soziale Netzwerk wirken. Mit zunehmender Dominanz und Intensität des Schrumpfungsprozesses wächst die Gefahr, dass individuelle Kompensationsstrategien nicht mehr greifen, da die Distanzen sich vergrößern, die Voraussetzungen zur Kompensation verloren gehen und insgesamt die Kosten der Kompensation steigen. Dies betrifft neben der von uns in den Fokus genommenen Gruppe der Jugendlichen insbesondere auch Kinder und die Gruppe der älteren Personen – diese Personengruppen weisen eine stärkere Abhängigkeit von lokalen Ressourcen auf, als die Personen im mittleren Lebensabschnitt, weshalb vermutet werden kann, dass sie besonders stark von der Schrumpfung betroffen sind.

Allerdings muss zwischen Stadt-Land-Unterschieden und Schrumpfung differenziert werden. Während in kleineren Städten und Gemeinden sowie im ländlichen Raum eine geringere Angebotsausstattung am Wohnort historisch begründet ist und durch das System der dezentralen Konzentration auch raumordnungspolitisch gestützt wird, hat sich durch den Schrumpfungsprozess die Dynamik in den betroffenen Räumen umgekehrt. Sie sind deswegen nicht mehr durch eine – von einem niedrigeren Niveau ausgehende – Ausweitung oder zumindest Beibehaltung der Strukturen und Ressourcen gekennzeichnet, sondern erleben einen Verlust in diesem Bereich. Daher kommt es

zunehmend zu einem Auseinanderdriften von schrumpfenden und prosperierenden Regionen mit vollkommen unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken. Auch wenn die Umstände und Ausprägungen des Schrumpfungsprozesses je nach Raumtyp differenziert betrachtet werden müssen, kann allgemein von einem Verlust von zuvor Dagewesenem und einer Anpassung nach unten gesprochen werden. Dadurch hebt sich die Schrumpfdynamik als Konglomerat aus Bevölkerungsverlusten und demographischer Alterung, wirtschaftlicher Strukturschwäche und einer damit einhergehenden zunehmenden Peripherisierung essentiell von rein quantitativen Stadt-Land-Unterschieden (z.B. in Hinblick auf Siedlungsgröße, Bevölkerungsdichte und Angebotsvielfalt) ab, was auch eine eigenständige Bewertung der Angebots- und Ressourcenverluste in den schrumpfenden Städten und Regionen rechtfertigt. Es geht hier nicht nur um ein Weniger im Vergleich zu besser ausgestatteten Regionen, sondern vor allem um ein Weniger im Vergleich zu einem früheren Zeitpunkt, wodurch sich Lebenschancen verschlechtern können.

Die Frage, inwiefern sich die schrumpfenden Räume auf die individuellen Lebenschancen der vor Ort lebenden jüngeren Personen auswirken, lässt sich auf Grundlage unserer Untersuchungen nicht vollständig beantworten. Hierzu bedarf es weiterer ausdifferenzierter qualitativer und quantitativer Untersuchungen und eines Vergleichs von wachsenden und schrumpfenden Räumen. Auch die Frage nach den Veränderungen der Lebenschancen im zeitlichen Verlauf würde erst abschließend beantworten, ob und in wie weit die derzeit stattfindenden Schrumpfungsprozesse die Lebenschancen einschränken. Für eine tiefere und stärker ausdifferenzierte Untersuchung ist zudem eine weitere Qualifizierung des Untersuchungsansatzes vonnöten.

Mit unserer Untersuchung geht es uns aufgrund dieser Einschränkungen vielmehr darum, Aufmerksamkeit für die Folgen des Schrumpfungsprozesses zu schaffen und die individuellen Lebenschancen als Bewertungsmaßstab für gleichwertige Lebensverhältnisse stärker in den Mittelpunkt der Diskussion zu rücken. Wenn die Vermeidung von Benachteiligung als sozialstaatliches Richtungsziel Gültigkeit besitzen soll, muss auch

der Schrumpfungsprozess als möglicher Auslöser von Benachteiligung in den Blick genommen werden. Normatives Ziel sozialstaatlichen Handelns im Bereich der Raumordnungspolitik sollte es unserer Ansicht nach sein, durch sozialstaatlich bereit- oder sichergestellte Ressourcenstrukturen gleiche individuelle Lebenschancen unabhängig vom Wohnort zu schaffen. Dazu ist eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse mit Blick auf die individuelle Chancengleichheit genauso notwendig wie neue Ansätze zur Ressourcenbereitstellung und Nutzbarkeit. Dies kann zum Beispiel im Zuge flexibler und regional angepasster Daseinsvorsorgestrukturen (vgl. BMVI 2015) oder durch Kompensationen im Sinne individueller Nachteilsausgleiche für erhöhte Kosten des Zugangs zu Ressourcen, bzw. durch individuelle Unterstützungsleistungen zur Befähigung einer Ressourcenwahrnehmung geschehen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf den Bereich der Mobilität gelegt werden, da durch die Erreichbarkeit mittels erhöhter Mobilität bisher ein wesentlicher Beitrag zur Kompensation fehlender Ressourcen in räumlicher Nähe geleistet wird. Mobilitätsstrukturen sollten deswegen in schrumpfenden Räumen nicht vorrangig vor dem Hintergrund ihrer ökonomischen Tragfähigkeit bewertet werden sondern vor allem mit Blick auf ihren Beitrag zur Ressourcensicherung der Bevölkerung. Hierzu sollten auch flexible, alternative und individualisierte Mobilitätsangebote durch Fahrgemeinschaften, Kombibusse oder Taxigutscheine in Mobilitätskonzepte integriert werden, wie dies in anderen europäischen Ländern bereits seit längerer Zeit geschieht und auch in deutschen Modellregionen zunehmend erprobt wird (vgl. BMVI 2015; BMVBS 2013).

Diese Implikationen gehen weit über den Bereich der Raumordnungspolitik hinaus, worin deutlich wird, dass Chancengleichheit im Schrumpfungs-kontext zwar eine räumliche Dimension hat, die raumbezogenen Politikfelder aber nicht die alleinige Bearbeitungsebene für die daraus resultierenden Probleme sein können. Eine uns als angemessen erscheinende Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als Chancengleichheit sollte daher auch über den Bereich der Raumordnung hinaus als politisches Leitbild seine Wirkung entfalten.

Literatur

- AEHNELT, Reinhard / Beer, Ingeborg / Schwarze, Kristin (2010): Bleiben, weggehen, wiederkommen? Lebenszufriedenheit und Wandermotive junger Menschen in Brandenburg. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.
- ALLMENDINGER, Jutta (2013): Bildungsgesellschaft. Über den Zusammenhang von Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe in der heutigen Gesellschaft. Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Zukunft Bildung. <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung/158109/teilhabe-durch-bildung> (letzter Zugriff am 04.03.2015).
- ARING, Jürgen (2011): Mehr Selbstverantwortung vor Ort. Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover: Verlag der ARL, 156-159.
- BARLÖSIUS, Eva (2009): Der Anteil des räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. In: Sozialer Fortschritt 2009 2/3, 22-28.
- BARLÖSIUS, Eva / NEU, Claudia (2007): »Gleichwertigkeit - Ade?«. Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. In: PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37/1, 77-92.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wachsende und schrumpfende Gemeinden in Deutschland. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/Wachs_Schrumpf_Gemeinden_node.html (letzter Zugriff am 04.03.2015).
- BECKER, Heinrich / MOSER, Andrea (2013): Jugend in ländlichen Räumen zwischen Bleiben und Abwandern – Lebenssituation und Zukunftspläne von Jugendlichen in sechs Regionen in Deutschland. Thünen Report 12. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut.
- BEETZ, Stephan / HUNING, Sandra / PLIENINGER, Tobias (2008): Landscapes of Peripherization in North-Eastern Germany's Countryside New Challenges for Planning Theory and Practice. In: International Planning Studies 13/4, 295-310.
- BINGEL, Gabriele (2008): Gesellschaftliche Lebensräume für Jugendliche. Aufwachsen in einer Dynamik von Raumzuweisung und Raumeignung. In: Die Gesellschaft und ihre Jugend: Strukturbedingungen jugendlicher Lebenslagen. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 95-111.
- BLINKERT, Baldo (2003): Ressourcen und Praxis von Jugendlichen: Freizeit, Gewalt und Drogen. Jugendstudie für den Landkreis Waldshut. Freiburg: Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft (FIFAS).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen. BMVBS-Online-Publikation 04/2013.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015.
- BOURDIEU, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2, 183-198.
- BRAKE, Klaus (2007): »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten der Globalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung (3), 175-185.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2014): Bildung in Deutschland 2014. Bielefeld: Bertelsmann Verlag.
- DANIELZYK, Rainer (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderungen für die Raumordnung. In: Nachrichten der ARL (2), 16-19.
- EHLERS, Henning / GRUß-RINCK, Jutta / HAMERLA, Hans-Joachim / SPRANGER, Claudia / WITTEMAN, Christine (2007): Entwicklungs- und Handlungskonzept Altena. Düsseldorf.
- FATKE, Reinhard / SCHNEIDER, Helmut (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- GATZWEILER, Hans-Peter / STRUBELT, Wendelin (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, I-II.
- GENTNER, Cortina (2015): Ein (Zukunfts-)Projekt zur Sicherung der Bildungsinfrastruktur. Universität Magdeburg. Abgerufen von: http://www.uni-magdeburg.de/cultural-engineering/zukunftskongress/Download/bild_infrastr_langtext_15_09_05_pdf.pdf (zugegriffen am 04.02.2015).
- GLOCK, Birgit (2002): Schrumpfende Städte. In: Berliner Debatte Initial (13), 3-10.
- GRAF, Gunter (2011): Der Fähigkeitsansatz im Kontext verschiedener Informationsbasen sozioethischer Theorien. In: Clemens Sedmak / Bernhard Babic / Reinhold Bauer / Christian Posch (Hg.): Der Capability-Approach in sozialwissenschaftlichen Kontexten. Überlegungen zur Anschlussfähigkeit eines entwicklungspolitischen Konzepts. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- HAHNE, Ulf / STIELIKE, Jan Matthias (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. In: Ethik und Gesellschaft (1). <http://www.ethik-und-gesell->

- schaft.de/mm/EuG-1-2013_Hahne-Stielike.pdf (letzter Zugriff am 03.06.2014).
- HALLER, Christoph (2012): Die Suche nach Entwicklungsperspektiven für schrumpfende Städte und Regionen. Erfahrungen aus dem Forschungsverbund ›Stadt 2030‹. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Kassel, Fachbereich 6.
- HANNEMANN, Christine (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- HARRING, Marius (2011): Das Potenzial der Freizeit. Soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital im Kontext heterogener Freizeitwelten Jugendlicher. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- HIEBER, Annette / Mollenkopf, Heidrun / Kloé, Ursula / Wahl, Hans-Werner (2006): Kontinuität und Veränderung in der alltäglichen Mobilität älterer Menschen. Qualitative und quantitative Befunde einer 10-Jahres-Studie. Mobilität und Alter (02). Köln: TÜV-Media.
- HOLLSTEIN, Andreas (2011): Politik trotz finanzieller Problemlage: Das Beispiel Altena. In: Planerin 11/4, 18-20.
- IT NRW (2013): Zensus 2011: Nordrhein-Westfalen hat 8 883 437 Wohnungen. Pressemitteilung. https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2013/pres_121_13.html (letzter Zugriff am 23.02.2015).
- IT NRW (2015): Kommunalprofil Altena, Stadt. <https://www.it.nrw.de/kommunalprofil/lo5962004.pdf> (letzter Zugriff am 07.12.2015).
- JESSEN, Johann (2007): Stadtverdünnung? Wie verändert sich die funktionalräumliche und morphologische Struktur von Städten unter den Bedingungen des Schrumpfens? In: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hg.): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Bauwelt Fundamente Nr. 138. Gütersloh, Berlin: Bauverlag, 47-62.
- KAISER, Anne (2007): Das Glas ist halb leer - Die Neuorientierung schrumpfender Städte in Ostdeutschland. Norderstedt: GRIN Verlag.
- KALTENBRUNNER, Robert (2010): Weniger ist Zukunft. IBA Stadtbau 2010 – oder: Was bedeutet urbane Schrumpfung im europäischen Kontext? <http://www.heise.de/tp/artikel/32/32916/1.html> (letzter Zugriff am 23.02.2015).
- KAUFMANN, Franz Xaver (1996): Diskurse über Staatsaufgaben. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 15-41.
- KEIM, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (37). 3-7.
- KERSTEN, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64/4: 245-257.
- KERSTEN, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Bethold (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Freidrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11182.pdf> (letzter Zugriff: 31.08.2015)
- KIRCHESCH, Moritz (2013): Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. In: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn, 13-16.
- KLINGHOLZ, Rainer / KRÖHNERT, Steffen (2007): Not am Mann: Von Helden der Arbeit zur neuen Unterschicht? Lebenslagen junger Erwachsener in wirtschaftlichen Abstiegsregionen der neuen Bundesländer. 1. Auflage. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- KRECKEL, Reinhard (2004): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. 3. Auflage, Frankfurt am Main: Campus.
- KÜHN, Manfred / WECK, Sabine (2012): Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten. In: disp – The Planning Review 189/48.2, 14-26.
- LEG IMMOBILIEN AG (Hg.) (2014): LEG-Wohnungsmarktreport NRW 2014. http://www.leg-nrw.de/fileadmin/user_upload/Assets/PDFs/Publikationen/Wohnungsmarktreport_2014/pdf_de/260_263_BesondereGebiete_NRW_2014.pdf (letzter Zugriff am 04.03.2015).
- LEVEN, Ingo / Quenzel, Gudrun / Hurrelmann, Klaus (2010): Familie, Schule, Freizeit: Kontinuitäten im Wandel. In: Mathias Albert / Klaus Hurrelmann / Gudrun Quenzel 2010: Jugend 2010. Eine pragmatische Generation behauptet sich. 1. Auflage. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 53-121.
- LIN, Nan (2011 [2001]): Social Capital: A Theory of Social Structure and Action. Structural Analysis in the Social Sciences. 11. Auflage. Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- MAGER, Thomas J. (2010): Zukunft des ÖPNV. ÖPNV in Zeiten des Stadtbbaus, der Schrumpfung und leerer Kassen. In: Planerin 2010/2, 33-35.
- MILBERT, Antonia (2015): Wachsen oder schrumpfen? BBSR Analysen Kompakt 12/2015. Bonn.
- NEU, Claudia (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (37), 8-15.
- NEU, Claudia (2009): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit. In: Neu, Claudia (Hg.): Daseinsvorsorge. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 80-96.
- NULLMEIER, Frank (2003): Sozialstaat. In: Uwe Andersen / Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aktualisierte Auflage. Opladen: Leske & Budrich, S. 489-492.
- RAGNITZ, Joachim (2011): Demografie und Raumentwicklung: Ghost Towns in Ostdeutschland? Wirtschaftsdienst 4, 227-242.
- RAWLS, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- RAWLS, John (2014): Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).
- RECKIEN, Diana; MARTINEZ-FERNANDEZ, Cristina (2011): Why Do Cities Shrink? In: European Planning Studies Vol. 19, Nr. 8, S. 1375-1397
- RINK, Dieter (2010): Schrumpfen als Transformationsproblem. Ursachen und Verlaufsformen von Schrumpfung in Ostdeutschland. In: Matthias Bernt / Michael Haus / Tobias Robischon (Hg.): Stadtbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung, 58-77.
- SEN, Amartya (1979): Equality of What? The Tanner Lectures on Human Value. URL: http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen80.pdf (letzter Zugriff am 11.12.2014).
- SEN, Amartya (2013): Die Idee der Gerechtigkeit. 2. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- STADT ALTENA (2007): Entwicklungs- und Handlungskonzept Altena. URL: http://www.altena.de/fileadmin/user_upload/News/Fachbereich_3/Entwicklungs-_und_Handlungskonzept/Altena-2015-Seiter-56.pdf (letzter Zugriff am 27.04.2015).
- STRUBELT, Wendelin (2004): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Robert Kecskes / Wagner, Michael / Christof Wolf (Hg.): Angewandte Soziologie, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 247-285.
- VON SCHWANENFLÜGEL, Larissa (2013): »Ich wusste ja nicht, dass ich mal was sagen darf«. Partizipation und Engagement Jugendlicher. In: Peter M. Thomas / Marc Calmbach (Hg.): Jugendliche Lebenswelten. Perspektiven für Politik, Pädagogik und Gesellschaft. Berlin: Springer-Verlag, 229-240.
- WIECHMANN, Thorsten / VOLKMANN, Anne (2012): Making places in increasingly empty spaces: causes and outcomes of demographic change in Germany. In: Cristina Martinez-Fernandez / Naoko Kubo / Antonella Noya / Tamara Weyman (2012): Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper Series, 91-101.



REviewed

Flusslandschaften in der Stadt.

Einblicke in die empirische Erforschung von lokalen Planungskulturen

Abstract

Innerstädtische Flusslandschaften prägen das Bild einer Stadt ungemain. Doch was macht diese Landschaften aus? Wer plant und entwickelt diese bedeutungsvollen Räume und welcher Logik folgt deren Umsetzung? Inwiefern ist die unterschiedliche Planungsart und -weise zu erklären und deren diverse Ergebnisse in Form mannigfaltiger Ausprägungen von Flusslandschaften? Einen Erklärungs- und Forschungsansatz dieser Umsetzungs Vielfalt in der Planungspraxis bietet die Planungskultur-Forschung. Anhand eines planungskulturellen Analyseansatzes werden einerseits zwei unterschiedliche Planungskulturen innerstädtischer Flusslandschaften in Regensburg und Nürnberg skizziert. Andererseits wird ein geeigneter Methodenmix zur Erfassung und Darstellung komplexer lokaler Planungskulturen anhand der beiden Fallbeispiele diskutiert und deren Beitrag zur aktuellen Planungskultur-Debatte erörtert.

Flusslandschaften sind Ausdruck einer vielschichtigen Siedlungskultur, insbesondere in innerstädtischen Verdichtungsbereichen treffen unterschiedlichste Nutzungs- und Gestaltungsansprüche aufeinander und prägen diese Kulturlandschaft maßgeblich. Dabei entstehen vielfältige, sehr unterschiedliche Flusslandschaften in vergleichbaren Städten, mit identischen rechtlichen Rahmenbedingungen und analogen städtebaulichen Voraussetzungen wie beispielsweise mittelalterlichen Stadtstrukturen oder hochwassergefährdeten Uferbereichen. Doch wie ist die Vielfalt, diese unterschiedlichen Ausprägungen der Planung und Entwicklung solcher

Räume wissenschaftlich zu erklären und zu analysieren? Charakteristisch für die Gestaltung von Flusslandschaften in der Stadt sind eine Vielzahl an Akteuren, aus Verwaltung und Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sowie deren konvergierenden Handlungslogiken (zwischen Naturschutz, Wasserwirtschaft und marktwirtschaftlichen Interessen) und Einflussmöglichkeiten (mittels unterschiedlicher Instrumente und Finanzierungsmöglichkeiten). Hinzu kommen unterschiedliche räumliche Betrachtungsebenen, von Flusseinzugsgebieten auf europäischer Ebene bis hin zur lokalen Projektebene, welche sich in der spezifischen Ausgestaltung von Fluss-



Meike Levin-Keitel ist an der Leibniz Universität Hannover als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Ihre bisherigen thematischen Schwerpunkte liegen in der Europäischen Raumentwicklung, Wasser in der räumlichen Planung sowie urbanen Flusslandschaften und der Kulturlandschaftstheorie. Darüber hinaus forscht sie zu analytischen Forschungsansätzen wie Planungskultur ebenso wie zu Fragen mit Bezug zu theoretischen Planungsidealen.

Der Beitrag wurde in einem offenen Verfahren durch pnd|online REviewed.

landschaften niederschlagen (vgl. BBR 2009, BMVBS 2010). Fasst man nun den Raum als Ausdruck der Gesellschaft und ihrer Bedürfnisse auf, so sind Flusslandschaften in der Stadt heute ein Produkt gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse auf lokaler Ebene. Diese Aushandlungsprozesse sind es, welche die Planung und Umsetzung in der Praxis entscheidend beeinflussen und die Kultur der Planung in besonderem Maße ausmachen.

Einen Erklärungsansatz dieser Umsetzungsvielfalt in der Planungspraxis bietet die Planungskultur-Forschung. Die Diskussion um Planungskulturen erlebt in den letzten Jahren vor allem im deutschsprachigen Diskurs einen neuen Aufwind (KELLER et al. 2006, FÜRST 2007, [Umfrage zu Planungskultur](#) [pnd|online 1/2008](#), REIMER 2012, LEVIN-KEITEL/SONDERMANN 2014, OTHENGRAFEN/SONDERMANN 2015). Jedoch wird der Begriff Planungskultur in mannigfaltiger Art und Weise gebraucht und definiert: als »Passepartout« (JESSEN et al. 2008, CASPRIG 2009), in wissenschaftlich-konzeptioneller Abstraktion als planungstheoretische Strömung (OTHENGRAFEN 2012, REIMER 2012, LEVIN-KEITEL 2014), als Unterschiede nationaler Besonderheiten (NADIN 2012, CULTPLAN 2007), oder generell als Planungspraxis (FRIEDMANN 2005). Gemein ist diesen Ansätzen, dass es sich um einen Erklärungsansatz der Unterschiede planerischer Handlungen handelt. Planungskulturelle Ansätze basieren auf einer akteurszentrierten Perspektive, welche lokalspezifische Planungspraktiken, unterschiedliche Herangehensweisen und andersgeartete Werte- und Normvorstellungen in den Vordergrund rücken. Wie diese kulturellen Einflussfaktoren jedoch ermittelt, analysiert sowie übersetzt und dargestellt werden, variiert in hohem Maße.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern sich die planerischen Selbstverständnisse und jeweiligen lokalen Planungskulturen auf die Gestaltung von Flusslandschaften in der Stadt ausprägen. Der Begriff der lokalen Planungskultur wird hierbei als theoretische Perspektive zur Erfassung der (kulturellen) Einflussfaktoren auf Planungsprozesse genutzt (welche wiederum die Vielfalt erklären können) und gleichzeitig im Hinblick auf seine empirische Tragfähigkeit überprüft und diskutiert. Dabei spielen die kulturelle Prägung der Akteure, ihre Selbstverständnisse und Handlungslogiken und das gemeinsam Entstehende in Form des Integrationsprozesses eine zentrale Rolle. Dies bedeutet, dass nicht nur die Anwendungen formeller, informeller oder konzeptio-

ner Instrumente als Garanten der erfolgreichen Implementierung gelten, vielmehr sind die spezifischen Akteure, deren Interaktionsformen und ihr gemeinsames Lernen im Prozess sowie Faktoren wie Traditionen von Bedeutung. Planungskultur als Konzeption wird also in diesem Beitrag verstanden als einerseits omnipotente Matrix im Sinne einer analytischen Perspektive auf Planungsprozesse, welche die sachrationale und akteurszentrierte Sichtweise auf Planung um kulturelle Werte und Normen, konstruktivistische Wahrnehmungen und Bewertungen, aber auch gemeinsam entstehende Routinen und Praktiken bereichert. Gleichzeitig formuliert dieser Artikel einen (experimentellen) Beitrag zur Planungskultur-Debatte in Bezug auf die empirische Erforschung lokaler Planungskulturen, welche in bisherigen planungskulturellen Arbeiten eher außer Acht gelassen wurde. Zentrale Ziele dieses Artikels sind also:

- Die Unterschiedlichkeiten der Planung und Entwicklung innerstädtischer Flusslandschaften unter Zuhilfenahme einer planungskulturellen Perspektive zu analysieren, also die Planungskulturen der innerstädtischen Flusslandschaften von Regensburg und Nürnberg zu beschreiben;
- Und einen Beitrag zur planungskulturellen Debatte bezüglich der empirischen Erforschung von lokalen Planungskulturen generell zu leisten, also die Entwicklung einer Methodologie zur empirischen Erforschung planungskultureller Theorieansätze zu reflektieren.

In Kapitel 1 wird die experimentelle methodische Herangehensweise dieser Arbeit ausführlich dargestellt. Im Mittelpunkt steht die Frage nach der Methodologie und den Methoden, wie der planungskulturelle Analyseansatz auf innerstädtische Flusslandschaften angewandt werden kann, um die vielfältigen Unterschiede der Ausprägungen am Beispiel von Regensburg und Nürnberg sichtbar zu machen. Kapitel 2 beinhaltet die Darstellung der lokalen Planungskulturen der innerstädtischen Flusslandschaften von Regensburg und Nürnberg. Hier stehen folgende Fragen im Mittelpunkt (Analyse der lokalen Planungskulturen): Wie werden innerstädtische Flusslandschaften gestaltet, geplant und entwickelt? Welche planungskulturellen Einflussfaktoren können wie ausgeprägt sein? Anschließend daran werden Ergebnisse und Erkenntnisse in Kapitel 3 kritisch reflektiert und diskutiert, um einen Beitrag in der weiteren Diskussion um planungskulturelle An-

sätze in der Forschung zu generieren (Reflexion der Methodologie planungskultureller Forschungsansätze).

1 Flusslandschaften in planungskultureller Perspektive – Methodologie und Schlüsselkategorien

Die Frage, die sich trotz der seit einigen Jahren immer intensiveren Forschungstätigkeiten zu Planungskulturen noch immer stellt, ist die Frage, **wie** sie erfasst werden können. Insbesondere die Identifikation von Schlüsselkategorien spielt eine elementare Rolle. Da nicht auf bereits bestehende Methodologien der empirischen **Datenauswertung** (die Datenerhebung wird bspw. in REIMER 2012 ausführlich dargestellt) zurückgegriffen werden kann, steht die Frage, was überhaupt erfasst werden soll (neben dem **Wie**), im Vordergrund der empirischen Erforschung lokaler Planungskulturen. Der Stand der Forschung bildet sich in einigen modellhaften Konzeptualisierungen von Planungskultur ab (HOHN 2002: 711, KNIELING/ OTHENGRAFEN 2009: 57, REIMER 2012: 53, LEVIN-KEITEL/ SONDERMANN 2014: 184), die jedoch eher zur theoretischen Reflexion des Ansatzes dienen und weniger eine Operationalisierbarkeit der Thematik abbilden. Die Frage bleibt also auch hier, wie können bspw. der ›cultural deep core‹ (OTHENGRAFEN 2014: 11) oder ›cultural frames‹ (ERNST 2012) in der Empirie gefunden und belegt werden.

1.1 Planungskulturelle Datenerhebung und -auswertung – ein methodologisches Experiment

Die **Datenerhebung** in Form einer vertieften Literaturanalyse nicht nur aktueller planungstheoretischer und planungswissenschaftlicher Diskurse, sondern darüber hinaus auch fachplanerischer wie wasserwirtschaftlicher oder hochwasserschutztechnischer Ansätze zur Erforschung der Umgangsweise mit innerstädtischen Flusslandschaften stellt die Grundlage der Forschungsarbeit dar. Die thematische Recherche und Auseinandersetzung mit innerstädtischen Flusslandschaften umfasst eine ganze Bandbreite an Disziplinen, ihre jeweiligen Handlungslogiken und Perspektiven auf die Flusslandschaft sowie deren Instrumente und Handlungsmaxime – beispielsweise Wasserwirtschaft, Naturschutz, Denkmalschutz, Hochwasserschutz, Naherholung, Immobilienwirtschaft

etc. (ausführliche Darstellung in LEVIN-KEITEL 2014, LEVIN-KEITEL/ GALLER 2016). Die Datenerhebung des empirischen Materials erfolgte mittels teilnehmender Beobachtungen und leitfadengestützter Interviews. Die jeweils zweiwöchige Teilnahme am beruflichen Alltag der involvierten Akteure erlaubt Einblicke in alltägliche Routinen, Tätigkeiten und Handlungsmaxime. Dies ermöglicht es, Entscheidungen, Verhaltensweisen und Handlungen der Akteure und ihrer Organisationen besser nachzuvollziehen, die in Gesprächen und Dokumenten normalerweise nicht zugänglich sind. Der Feldaufenthalt wurde in Form von Beobachtungsprotokollen und Feldnotizen festgehalten (u.a. LÜDERS 2011, JORGENSEN 1989). Darüber hinaus wurden leitfadengestützte Interviews mit den involvierten Akteuren geführt, um weitere Informationen zu individuellen Einflussfaktoren, zum jeweiligen Rollen- bzw. Planungsverständnis oder zu den kulturellen bzw. disziplinbedingten Einflüssen zu bekommen (MAROTZKI 2011: 114; MEUSER/ NAGEL 2011: 58). Die digital aufgezeichneten Interviews wurden volltranskribiert.

Die **Datenauswertung** wird in bisherigen planungskulturellen Veröffentlichungen kaum thematisiert bzw. transparent gemacht. Gewählt wurde hier eine induktiv-deduktive Herangehensweise in Form einer konstruktivistischen Grounded-Theory Methodologie (CHARMAZ 2011). Ziel der GTM ist die Erarbeitung einer Theorie mittlerer Reichweite, also nicht lediglich die empirische Darstellung eines Phänomens, sondern vielmehr das Herauskristallisieren der Schlüsselfaktoren eines Phänomens (STRAUSS/ CORBIN 1996, MEY/ MRUCK 2011, CHARMAZ 2011). Im Rahmen dieser Arbeit wurde eine konstruktivistische GTM auf die kulturellen Einflüsse der räumlichen Planung von Flusslandschaften angewandt. »Die Grounded Theory ist ein qualitativer Forschungsansatz, der gemeinsam von Glaser und Strauss entwickelt wurde. Seine systematischen Techniken und Analyseverfahren befähigen den Forscher, eine bereichsbezogene Theorie zu entwickeln, die die Kriterien für ›gute‹ Forschung erfüllt: Signifikanz, Vereinbarkeit von Theorie und Beobachtung, Verallgemeinerbarkeit, Reproduzierbarkeit, Präzision, Regelgeleitetheit und Verifizierbarkeit. Während die Verfahren entworfen wurden, um dem analytischen Prozeß Präzision und Regelgeleitetheit zu verleihen, ist Kreativität ein ebenso wichtiges Element. Sie ist es, die den Forscher angemessene Fragen an die Daten stellen und die Vergleiche anstellen läßt, die den Daten neue Einblicke in das untersuchte

Phänomen und neue theoretische Formulierungen entlocken. Dieser Ansatz kann von Angehörigen jeder Disziplin oder theoretischen Richtung benutzt werden, die eine Theorie entwickeln möchten.« (STRAUSS/ CORBIN 1996: 18). Die konstruktivistische GTM legt dabei besonderen Wert auf die spezifische Wirklichkeitskonstruktion der einzelnen Akteure und sucht nicht nach der Wahrheit oder der einen Realität, sondern kristallisiert vielmehr die einzelnen Sichtweisen der beteiligten Akteure/Organisationen heraus (CHARMAZ 2011). Beginnend mit einem theoretischen Sampling zur Identifikation der signifikanten kulturellen Einflussfaktoren werden die empirischen Erhebungen in sogenannten Codes und Kategorien zusammengestellt und im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfragen analysiert (software-unterstützt mit MaxQDA). Darüber erreichen diese Muster eine erhöhte Abstraktion und Komplexität und es werden Interrelationen deutlich. Es werden induktiv-deduktiv verschiedene Kategorien abgeleitet, ausdifferenziert, präzisiert, modifiziert und ergänzt/ersetzt. Anschließend erfolgt die Codierung des empirischen Materials gemäß der Auswertungskategorien und abschließend eine Fallinterpretation unter Berücksichtigung der aufgestellten Forschungsfragen. Im Unterschied z.B. von einer qualitativen Inhaltsanalyse (bspw. nach MAYRING 2000) kommen insbesondere in der Auswertung kommunikationspsychologische Ansätze wie die vier Seiten einer Nachricht von SCHULZ VON THUN (ebd. 2003: 30) zum Einsatz, um explizit nicht nur Inhalte zu kodieren, sondern Wahrnehmungen und Bewertungen in der Selbstoffenbarung heraus zu kristallisieren (ebd.).

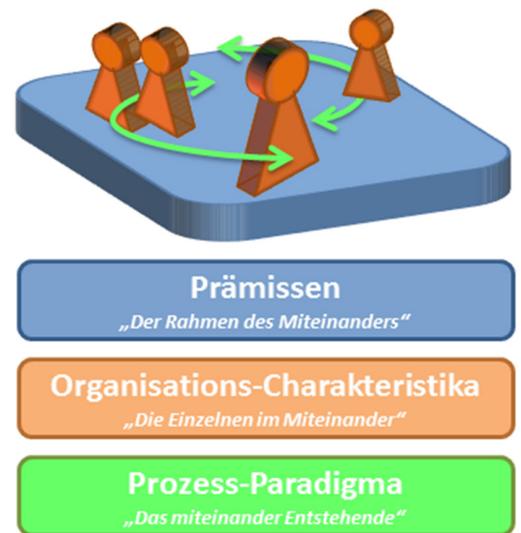
Abb. 1: Schlüsselkategorien der lokalen Planungskultur in innerstädtischen Flusslandschaften (eigene Darstellung)

1.2 Schlüsselkategorien der planungskulturellen Betrachtung – Was macht die Planungskultur in der Praxis aus?

Auch wenn der Begriff der Planungskultur in der Literatur relativ abstrakt diskutiert wird, wird in der empirischen Darstellung dieses Artikels versucht, Planungskultur anhand von drei Schlüsselkategorien sowie Unterkategorien und Codes greifbar zu machen. Diese Schlüsselkategorien sind Ergebnisse eines sehr intensiven induktiv-deduktiven Erkenntnisprozesses der GTM. Somit basieren die Codes und Kategorien sehr stark auf den empirischen Befunden sowie unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, wie dem systemischen Ansatz (VON SCHLIPPE/ SCHWEITZER 2007) oder der Analyse kommunikationspsy-

chologischer Methoden von SCHULZ VON THUN (2003). Es wurden folgende Schlüsselkategorien identifiziert:

- Der Rahmen des Miteinanders, also die Prämissen der Zusammenarbeit;
- darauf aufbauend die einzelnen Akteure im Miteinander, also unterschiedliche Organisations-Charakteristika und spezifische Handlungslogiken und Perspektiven;
- sowie das miteinander Entstehende, also das gemeinsame Prozess-Paradigma, das sich aus dem jeweiligen Zusammenspiel ergibt.



Die Prämissen der Zusammenarbeit können als der Rahmen des Miteinanders angesehen werden, also welche grundsätzlichen Regeln beachtet werden müssen. Dies beinhaltet die rechtlichen Vorgaben der Zusammenarbeit (gesetzlich festgelegte Zuständigkeiten etc.), die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, aber auch (formale) Machtkonstellationen oder die historische Einbettung der Kooperation in den städtischen Gesamtkontext. Als zweite tragende Schlüsselkategorie spielen die einzelnen Akteure und Akteursgruppen eine wichtige Rolle, so stellt sich beispielsweise das Selbstverständnis der Wasserwirtschaft anders dar als das des Stadtplanungsamtes oder der Bürgerinitiativen. Der hier verfolgte Ansatz schließt an das Forschungskonzept der Organisationskulturen (FAUST 2003, SCHEIN 2004, HOFSTEDE/ HOFSTEDE 2005) an. Basierend auf einer systemischen Betrachtung der Interaktionen wird die immense Bedeutung des miteinander Entstehenden in die Analyse inkludiert. Das gemeinsame Prozess-Paradigma beschreibt, wie die Akteure und Akteursgruppen miteinander arbeiten und umgehen, welche Möglichkeiten sich eröffnen und welche Grenzen der Zusammenar-

beit immanent sind. Das Prozess-Paradigma ist stark lokalspezifisch und bildet sich in der Zusammenarbeit heraus. Wichtige Unterkategorien sind bspw. die Ausgestaltung und Organisation der Zusammenarbeit, die Ausprägung der gemeinsamen Kultur oder der Mehrwert der Zusammenarbeit. Eine detaillierte Darstellung der Kategorien findet sich in Tabelle 1.

2 Vergleichende Darstellung zweier Planungskulturen – innerstädtische Flusslandschaften in Regensburg und Nürnberg

Wie bereits angedeutet, prallen in innerstädtischen Flusslandschaften verschiedenste Funktions- und Nutzungsansprüche auf en-

gem Raum aufeinander (explizit LEVIN-KEITEL/ GALLER 2016, vgl. auch BBR 2009, VON HAAREN/ GALLER 2011, LEVIN-KEITEL 2014). Hinzu kommen sehr komplexe Akteurskonstellationen, denn hinter unterschiedlichen Nutzungsansprüchen steht eine Vielzahl von Akteuren mit eigenen Handlungslogiken, Perspektiven auf den Raum und eigenen Selbstverständnissen. Abgesehen davon, dass die Akteure aus vielen unterschiedlichen Bereichen und Disziplinen kommen – aus der Verwaltung, aus der Wirtschaft, aus der Zivilgesellschaft – sind diverse räumliche Ebenen involviert – von der EU-Ebene, der Bundes- und Länderebene bis zur kommunalen Ebene. Hier leitet sich ein hoher Koordinierungs- und Kooperationsaufwand ab, der speziell durch die kulturellen Einflussfaktoren stark beeinflusst wird, also der Integration aller Belange, aller Akteure,

Tab. 1: Darstellung der Schlüsselkategorien planungskultureller Betrachtungen

Schlüsselkategorie	Kategorien	Fragestellung
Prämissen der Zusammenarbeit	Rechtliche Vorgaben	Welche rechtlichen Vorgaben der Zusammenarbeit gibt es? Welche Kooperationsregeln existieren? Welche Aushandlungsspielräume lassen Freiheiten in der Kooperation?
	Finanzieller Rahmen	Wieviel Geld steht für die Zusammenarbeit zur Verfügung? An welche Bedingungen sind diese Mittel geknüpft?
	Entwicklungshistorie	Welche Traditionen der Zusammenarbeit sind bereits routiniert? Welche Brüche lassen sich in der Vergangenheit ausmachen und was haben sie bewirkt? Welche Mythen der Zusammenarbeit spielen eine Rolle?
	Spezifische Einflussfaktoren	Ist die integrierte Entwicklung auch ein Politikum? Welche anderen Akteure sind von maßgeblichem Interesse? Ist die Kooperation in weitreichendere Projekte und Ziele eingebettet und welche Vorgaben ergeben sich daraus?
Organisations-Charakteristika der Akteure	Handlungsmaxime	Auf welcher Grundlage entscheidet eine spezifische Akteursgruppe? Welche Instrumente zur Analyse stehen dieser Akteursgruppe zur Verfügung? Über welche Mittel verfügen sie?
	Wahrnehmung und Bewertung	Wie wird Fachsprache von spezifischen Akteursgruppen verwendet? Inwiefern sind Reflexion und Innovation in die Organisationsstrukturen eingebettet? Welche Handlungsspielräume werden gesehen und genutzt? Wie werden Artefakte und andere Beteiligte wahrgenommen und bewertet?
	Selbstverständnis	Welches Selbstverständnis macht sich in der Kooperation deutlich? Inwiefern spielen individuelle Erfahrungen eine Rolle?
Gemeinsames Prozess-Paradigma	Prozessorganisation	Wer übernimmt die Führungsverantwortung im gemeinsamen Prozess? Welche Phasen hat der Prozess? Welche Outputs? Welche Handlungsroutinen etablieren sich?
	Verbindlichkeiten	Welche Verbindlichkeit erreichen die Ergebnisse des Prozesses? Inwiefern gilt das gemeinsam Erarbeitete als Entscheidungsgrundlage zukünftiger Prozesse?
	System-Eigenschaften	Wie stark ist die gemeinsame Kultur ausgeprägt? Wie wird mit Konflikten umgegangen? Wie werden die Schnittstellen zwischen den Akteuren organisiert? Welche gemeinsamen Lernprozesse treten in Kraft? Was ist der systemische Mehrwert der Zusammenarbeit?

Regensburg und Nürnberg in Zahlen (eigene Darstellung, Quellen: Stadt Regensburg 2014 und Stadt Nürnberg 2015)

Regensburg in Zahlen

Bundesland: Freistaat Bayern
 Einwohner (Stand 2014): 155.151
 Flüsse/Gewässer: Donau, Regen, Naab
 Mittelalterliche Altstadt: 163 ha

Nürnberg in Zahlen

Bundesland: Freistaat Bayern
 Einwohner (Stand 2014): 516.770
 Flüsse/Gewässer: Pegnitz, Wöhrder See
 Mittelalterliche Altstadt: ca. 160 ha

aller Sichtweisen, Instrumente, etc.. In beiden Fallbeispielen, Regensburg und Nürnberg, wurden integrierte Konzepte zur Entwicklung der Flusslandschaften im Innenstadtbereich erarbeitet, jedoch auf sehr unterschiedliche Art und Weise.

Die beiden Fallbeispiele Regensburg und Nürnberg verfügen über eine identische Gesetzesgrundlage, da sie den Gesetzen auf Bundesebene sowie den Landesgesetzen des Freistaates Bayern folgen müssen. Nürnberg und Regensburg haben vergleichbare Stadtzentren: Durch beide Städte fließt mindestens ein Gewässer I. Ordnung, was bedeutet, dass die Wasserwirtschaft für deren Bewirtschaftung zuständig ist und als wichtiger Akteur der integrierten Entwicklung der Flusslandschaften fungiert; beide Städte profitieren in vielerlei Hinsicht von einem mittelalterlichen Stadtkern, der zum einen hohes touristisches Potenzial birgt, jedoch zum anderen dicht bebaut ist und wo der Nutzungsdruck auf die zur Verfügung stehenden Flächen, wie der Flusslandschaft, sehr groß ist. Dennoch ergeben sich signifikante Unterschiede in der integrierten Entwicklung der Flusslandschaften. Auf der Spur der kulturellen Einflussfaktoren wird die unterschiedliche Ausprägung der Flusslandschaftsentwicklung anhand eines Vergleichs der planungskulturellen Schlüsselkategorien in Regensburg und Nürnberg dargestellt.

2.1 Die Prämissen der gemeinsamen Zusammenarbeit – der »Rahmen des Miteinanders«

Die Prämissen der gemeinsamen Zusammenarbeit oder der »Rahmen des Miteinanders« werden sehr stark von den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen vorgegeben. Darüber hinaus wirken sich jedoch auch die lokalspezifische Entwicklungshistorie und andere lokale Kontextspezifika auf den Rahmen des Miteinanders aus. Die beiden Fallstudien wurden so gewählt, dass die rechtlichen Vorgaben für die integrierte Entwicklung beider

Flusslandschaften aufgrund ihrer Lage im selben Bundesland (Freistaat Bayern) identisch sind, das heißt die grundlegenden Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit fußen auf denselben Rechtsgrundlagen (Bayerisches Wassergesetz, Bundesnaturschutzgesetz, EU-Hochwasserrichtlinie). Die (kulturelle) Interpretation dieser Gesetze obliegt jedoch den Akteuren und Akteursgruppen vor Ort. Dies wird besonders deutlich anhand der Formulierungen, dass die Wasserwirtschaft die »Gewässer in angemessener Breite« (§38 Wasserhaushaltsgesetz) bewirtschaften soll, also den Wasserkörper der Flüsse und Seen an sich sowie den Gewässerrandbereich/ Uferbereich soweit wie notwendig. Die Perspektive der Stadtverwaltung hingegen geht von der Landseite und deren Nutzungen und Funktionsansprüchen aus, welche insbesondere durch wechselnde Wasserstände und dem Schadenpotenzial der uferseitigen Nutzungen nicht am Wasserkörper enden (siehe Abb. 2).



Zuständigkeit Wasserwirtschaft

Zuständigkeit Stadtverwaltung

Interpretations- und Aushandlungsspielraum

Abb. 2: Zuständigkeiten in innerstädtischen Flusslandschaften (eigene Darstellung)

Andere Aspekte der Prämissen der Zusammenarbeit unterscheiden sich deutlich. Zwar ist die integrierte Zusammenarbeit in beiden Städten in weitreichendere, größere Programme und Pläne eingebunden – Regensburg in eine landesweite Hochwasserschutz-Strategie und Nürnberg in das Programm koopstadt (HANSESTADT BREMEN/ STADT LEIPZIG, STADT NÜRNBERG 2015) – jedoch gehen mit diesen überlokalen Einbettungen unterschiedliche Rahmenbedingungen einher:

- Regensburg stehen ca. 100 Mio. Euro (inklusive der Baukosten des Hochwasserschutzes) zur Entwicklung der Flusslandschaft in der Stadt zur Verfügung (WASSERWIRTSCHAFTSAMT REGENSBURG/ STADT REGENSBURG 2015), in Nürnberg müssen alle Projekte und Ideen mit der Linienverwaltung ausgehandelt und aus dem städtischen Haushalt bezahlt werden (INTERVIEWS).

- In Regensburg ist die integrierte Entwicklung der innerstädtischen Flusslandschaften kein politisches Thema, es herrscht Einigkeit über die Parteilinien hinweg, während in Nürnberg die integrierte Stadtentwicklung als deutlich politisiertes Thema zur Profilierung der Parteien genutzt, und dementsprechend die Konsensbildung nicht zwangsläufig als Ziel verfolgt wird (INTERVIEWS).

- Die integrierte Entwicklung der Regensburger Flusslandschaften wurde bereits in den 1950er Jahren aufgrund hochwasserbedingter Planungen begonnen, während Nürnberg zwar eine sehr lange Tradition der integrierten Stadtentwicklung vorweisen kann, jedoch nicht explizit zum Thema Wasser und in Zusammenarbeit mit der Wasserwirtschaft. Hinzu kommen in beiden Städten überlieferte Mythen und erhebliche Brüche in der Zusammenarbeit, die bis heute die integrierte Entwicklung prägen (INTERVIEWS).

2.2 Die Organisations-Charakteristika der beteiligten Akteure – die »Einzelnen im Miteinander«

Die explizite Betrachtung der Einzelnen im Miteinander, also der Organisations-Charakteristika der maßgeblich beteiligten Akteure führt zu einem weitreichenden Verstehen ihrer Handlungslogiken und Organisationskulturen. In der integrierten Entwicklung von innerstädtischen Flusslandschaften sind zwei Akteursgruppen maßgeblich beteiligt, die beide hier explizit aufgeführt werden: die Wasserwirtschaft und die Stadtverwaltungen. Der besondere Fokus auf Wasserwirtschaft und Stadtverwaltung liegt in den Rahmenbedin-

gungen des spezifischen Ortes, nämlich der Flusslandschaften in der Stadt. Die gesetzlich geregelten Befugnisse über die Entwicklung dieser Räume liegen in den Händen dieser beiden Organisationen, insbesondere der Wasserwirtschaft als planende und durchführende Behörde. Die Stadtverwaltung als eine Organisationseinheit agiert in diesen Verfahren als Einlinienorganisation, das heißt, dass alle Stellungnahmen und Festsetzungen verwaltungsintern abgestimmt sein müssen. Es kann also beispielsweise nicht zwei unterschiedliche Stellungnahmen/ Positionen von Seiten der Stadtverwaltung bezüglich der Planungen des Wasserwirtschaftsamtes geben. Insofern werden im Folgenden die Stadtverwaltungen trotz ihres sehr heterogenen Charakters als eine Organisation, als ein Akteur betrachtet. Außerdem wird versucht, auch die Wahrnehmung und Bewertung des Wasserwirtschaftsamtes und der Stadtverwaltung gegenüber weiteren Akteuren mit zu berücksichtigen, welchen hier keine explizite Betrachtung zukommt. Die Charakterisierung der Wasserwirtschaft und der Stadtverwaltung in der integrierten Entwicklung von Flusslandschaften basiert maßgeblich auf deren Handlungsmaxime, deren Wahrnehmungen und Bewertungen sowie deren organisationsspezifischem Selbstverständnis.

In Regensburg nimmt die Wasserwirtschaft als Vorhabensträger der integrierten Entwicklung eine entscheidende Rolle ein (siehe Tab. 2). Basierend auf naturwissenschaftlichen Instrumenten wie hydraulischen Berechnungen verfügen sie über starke Argumente und eine gute Entscheidungsgrundlage sowie dementsprechende finanzielle Ausstattung. Ihre Wahrnehmung und Bewertung wird bestimmt von ihrem interdisziplinären Organisationsaufbau in einer räumlichen wie fachlichen Matrix, welche sowohl die Reflexionsfähigkeit als auch das Einbringen von Innovationen unterstützt. Handlungsspielräume werden wahrgenommen und genutzt, so geht die Wasserwirtschaft davon aus, dass man »als Auslöser den Hochwasserschutz hat, und dann diese integrierte Planung startet und sagt, was kann ich da noch für positive Nebeneffekte rausholen und das dann prüft« (INTERVIEW). In ihrem Selbstverständnis sind sie offen gegenüber ihren Partnern, dem Allgemeinwohl verpflichtet, jedoch auch wohlwissend um die Grenzen der Kooperation. Die Stadtverwaltung, hauptsächlich auftretend als Tiefbauamt und Amt für Stadtplanung, ist in sich von starker Heterogenität geprägt. Ihre Handlungsmaxime unterschei-

Organisations-Charakteristika	Codes	Wasserwirtschaft	Stadtverwaltung
Handlungsmaxime	Gesetzlicher Auftrag	Vorhabenträger des Hochwasserschutzes	Hochwasserschutztrilogie (Bauamt) und Abwägung aller Belange (Stadtplanung)
	Entscheidungsgrundlage/ Instrumente	Naturwissenschaftl. Instrumente (hydraulische Berechnungen, Modellierungen, Blauer Plan)	planerische Grundlagen (FNP, Blauer Plan, Roter Plan)
	Finanzielle Ausstattung	Sehr gut, Freistaat und EU	Relativ gut, kommunaler Haushalt
Wahrnehmung und Bewertung	Reflexions- und Innovationsfähigkeit	Fachlich institutionalisiert	Durch persönliche Erfahrung
	Handlungsspielräume	Werden gesehen und genutzt	Werden gesehen und genutzt
	... der Artefakte	Technisch komplexer Wasserkörper	Landseitige Perspektive
	... anderer Beteiligter	Differenziert, nach Fähigkeiten	Fokus auf Lernprozesse
Selbstverständnis	Rolle/ Strategie in der Kooperation	Offen gegenüber den Partnern, Grenzen der Beteiligung, Allgemeinwohl	Zwei städtische Perspektiven, weiterführende Schutztrilogie, starkes Selbstbewusstsein
	Individuelle Erfahrung	Berufserfahrung und technische Expertise	Berufserfahrung und kollektiver Erfahrungsschatz

Tab. 2: Organisations-Charakteristika der Akteursgruppen in Regensburg

det sich von der des Wasserwirtschaftsamtes durch die rechtliche Abwägung und damit einhergehend einer integrierten Sichtweise auf die Flusslandschaft. So sind auch die von der Stadtverwaltung eingesetzten Instrumente als abgewogene integrierte Perspektive zu verstehen. Reflexionsanreize basieren eher auf persönlicher Erfahrung denn in der Verankerung innerhalb der sektoral aufgebauten Stadtverwaltung, weswegen in Regensburg Handlungsspielräume gesehen und genutzt werden. Regensburg hat »ein gut entwickeltes, kommunales Selbstbewusstsein und das ist auch bei den Kollegen, bei den handelnden Mitarbeitern in der Stadtverwaltung ausgeprägt« (INTERVIEW). Aufgrund der langjährigen Kooperation profitiert die Stadtverwaltung von der langen Tradition der Zusammenarbeit und dem individuellen Erfahrungsschatz der involvierten Mitarbeiter.

In der integrierten Entwicklung der innerstädtischen Flusslandschaften in Nürnberg nimmt das Umweltamt als Akteur der Stadtverwaltung die Leitungs- und Koordinationsfunktion wahr (siehe Tab. 3, S. 9). Das Wasserwirtschaftsamt fungiert als Bauherr

und Fachbehörde und versteht sich als »Backoffice für die Kreisverwaltungsbehörden« (INTERVIEW). Ihre spezifische Wahrnehmung und die Grundlagen der Bewertung fußen wie in Regensburg auf deren interdisziplinärem Organisationsaufbau. Das Wasserwirtschaftsamt Nürnberg hat die Nachhaltigkeitsmaxime stark verinnerlicht und eine klare Vision der zukünftigen Entwicklung der Flusslandschaften über das Stadtgebiet hinaus entwickelt und handelt in der tiefen Überzeugung, dass man »solche Dinge ohne die Vision niemals umgesetzt« (INTERVIEW) bekommt. Die Stadtverwaltung ist wiederum von einer sehr starken Heterogenität geprägt, die durch eine Vielzahl involvierter städtischer Ressorts noch verstärkt wird. Die Wahrnehmung und Bewertung der Zusammenarbeit aus Sicht der Stadtverwaltung wird einerseits von der Relevanz des Themas für den Oberbürgermeister beeinflusst, der »unter dem Überbegriff Stadtpolitik im Dialog 2002 die Wahlen gewann, wobei Dialog für ihn bedeutet, dass er sich auch bei bestimmten Schlüsselthemen unmittelbar selber einschaltet und einbringt« (INTERVIEW). Andererseits setzt der Prozess sehr stark auf Freiwilligkeit und dem Finden

Organisations-Charakteristika	Codes	Wasserwirtschaft	Stadtverwaltung
Handlungsmaxime	Gesetzlicher Auftrag	Fachbehörde und Bauherr	Integration aller Belange (Leitung Umweltamt), unterschiedliche Perspektiven (Politik, SÖR, Stadtentwicklung)
	Entscheidungsgrundlage/ Instrumente	Maßnahmen- und Umsetzungskonzepte nach EU-WRRL (rechtsverbindlich), Hydrologische Überlegungen	Planerische Grundlagen, externe Bestandsaufnahme
	Finanzielle Ausstattung	Gut, Freistaat und EU	Kommunaler Haushalt, Synergieeffekte
Wahrnehmung und Bewertung	Reflexions- und Innovationsfähigkeit	Fachlich institutionalisiert, auch im Stadtkontext	Verankerung OB und Linienverwaltung, Integration in koop.stadt.2010+
	Handlungsspielräume	Werden genutzt und gesehen	Werden gemeinsam eruiert
	... der Artefakte	Technisch, vom Wasserkörper her	Bedeutungswechsel, Lebensqualität
	... anderer Beteiligter	Differenziert, der Schwächen bewusst	Fokus auf Freiwilligkeit, skeptisch
Selbstverständnis	Rolle/ Strategie in der Kooperation	Viel Ressource reingesteckt, starke eigene Vision, Nachhaltigkeit	Fokus integrierte Entwicklung
	Individuelle Erfahrung	Berufserfahrung, Visionen wichtig	Individuelle (negative) Erfahrung, Initiative Oberbürgermeister

gemeinsamer Handlungsspielräume. Im Selbstverständnis macht sich dies bemerkbar, da der Fokus der Kooperation auf eine integrierende Vermittlung der (verwaltungs-) internen Akteure gerichtet ist, denn »die rein fachliche Betrachtung, oder die Ausrichtung auf eine rein fachliche Betrachtung [hilft] uns nicht wirklich weiter, [...] dieser integrierte Ansatz [muss] auch in der Verwaltung wieder stärker verankert werden« (INTERVIEW).

Im Vergleich der beiden Städte ist festzustellen, dass sich die Wasserwirtschaft in Regensburg und in Nürnberg sehr stark ähneln, und zwar über deren Handlungsmaxime hinaus, auch im Hinblick auf deren Wahrnehmungen und Bewertungen sowie ihrem Selbstverständnis. Historisch gesehen haben sich die Wasserwirtschaftsämter in den letzten 20 Jahren massiv den neuen Bedingungen angepasst/anpassen müssen und interdisziplinär aufgestellt, um den Anforderungen eines integrierten Managements zu genügen. Die Stadtverwaltungen der beiden Städte stellen sich beide sehr heterogen dar, jedoch wirkt sich diese Heterogenität sehr unterschiedlich aus. Während in Regensburg

die Zusammenarbeit der einzelnen Ressorts bereits sehr stark routiniert erscheint und andere Belange zugleich mitgedacht werden, so steht die Nürnberger Stadtverwaltung noch am Anfang einer intensiven Kooperation, die Abstimmungsbedarfe müssen in jedem Einzelfall eruiert werden und gestalten sich aufgrund der starken Politisierung des Themas schwieriger.

2.3 Das gemeinsame Prozess-Paradigma der integrierten Entwicklung – das »miteinander Entstehende«

Planungskulturelle Betrachtungen und damit Kultur als analytisches Untersuchungskonzept werden auf lokaler Ebene besonders in der Analyse des miteinander Entstehenden, des gemeinsamen Prozess-Paradigmas deutlich. Hier geht es darum, wie diese Prozesse der Zusammenarbeit, der Integration unterschiedlicher Belange vonstattengehen: wie wird die Integration organisiert (Phasen, Outputs, Handlungsrountinen), welche Verbindlichkeiten werden geschaffen, wie stark ist eine Planungskultur ausgeprägt (die Beziehung zwischen extern und intern sowie deren

Tab. 3: Organisations-Charakteristika der Akteursgruppen in Nürnberg

Belastbarkeit durch Konflikte) und schließlich die Eigenschaften dieses gemeinsamen Prozess-Paradigmas (wie werden Schnittstellen gestaltet, welche Lernprozesse finden statt, was ist der Mehrwert).

Die integrierte Entwicklung der Regensburger Flusslandschaften ist bereits seit Jahren engmaschig organisiert und geplant. Allein die Prozessorganisation der unterschiedlichen Phasen (Planung bis zur Realisierung) über die Priorisierung der 18 Teilabschnitte im Stadtgebiet und eine ganze Beteiligungschoreographie in diesem jahrzehntelangen Prozess befördert eine Vielzahl an Handlungsroutinen auf unterschiedlichen Ebenen (Koordinierungsgruppe bis zur Projektgruppe). Im Hinblick auf deren Outputs lässt sich eine hohe Professionalisierung feststellen, z.B. in Form von Broschüren in Corporate Identity, einem aktuellen Internetauftritt oder Infotafeln in der Stadt und schließlich einem Fluss-Raum-Konzept in hohem Detaillierungsgrad. Verbindlich werden diese rechtlich unverbindlichen Planungen mit der Handhabung im Alltag und der steten Verständigung über die Inhalte. Insgesamt ist die gemeinsame Planungskultur oder das gemeinsame Prozess-Paradigma sehr stark ausgeprägt, das heißt es gibt eine enge Verbindung der einzelnen Akteure – auch wenn diese nicht immer einer Meinung sind. »Aber unterm Strich ist es wichtiger in einer Stadt, und gerade in einer Stadt der Größe Regensburgs, einen stadtgemeinschaftlichen Zusammenhang herzustellen. Das muss kein Konsens sein, sondern man muss gesprächsfähig miteinander sein« (INTERVIEW). Dies manifestiert sich in den Eigenschaften des gemeinsamen Prozess-Paradigmas, wie der Ausgestaltung der Schnittstellen im System (bspw. indem nur einvernehmliche Lösungen weiter verfolgt werden oder der gemeinsamen »Bürgerinformationschoreographie« (INTERVIEW)), den gemeinsamen Lernprozessen, die initiiert und gefördert werden (bspw. Schlussfolgerungen aus der Vergangenheit, Kurskorrekturen im Verlauf) oder dem entstehenden Mehrwert der Kooperation. Der Mehrwert wird von den Akteuren benannt, wenn sie von der integrierten Entwicklung als »Maßnahmenlokomotive« (INTERVIEW) sprechen, wenn Akzeptanz und Vertrauen in die gemeinsame Arbeit wertgeschätzt werden oder von der »wissenden Gelassenheit« (INTERVIEW) als Grundprämisse reden, denn es ist »manchmal eben besser, nicht alles durchzuplanen, sondern Dinge wachsen zu lassen. Dinge sich auch entwickeln zu lassen. Es geht

nicht immer nur darum, was wir machen, sondern wir müssen uns auch gut überlegen, was wir nicht machen. Dazu brauchen wir letztlich auch Mut, so etwas durchzusetzen« (INTERVIEW).

In Nürnberg hat die integrierte Stadtentwicklung eine lange Tradition, die Pegnitz und der Wöhrder See rückten jedoch erst durch das Stadtentwicklungskonzept Nürnberg am Wasser (STADT NÜRNBERG 2012) in das Bewusstsein. So ist auch die Akteurskonstellation zwischen der Stadtverwaltung und ihren Dezernaten und der staatlichen Wasserwirtschaft in den Dimensionen wenig erprobt. Für die Prozessorganisation bedeutet dies wiederum, dass hier wenig auf Traditionen und Routinen zurückgegriffen werden kann und es in der beginnenden Kooperation sehr viel mehr auf gemeinsame Mentalisierungsprozesse ankommt, der Kooperation eine Organisation zu geben und diese gemeinsam zu gestalten. Verbindlichkeiten werden – wie in Regensburg – durch einen Stadtratsbeschluss und konkrete Projekte (mit Planungs- und Durchführungsvereinbarungen) geschaffen, die übergeordnete Ebene der integrierten Entwicklung des gesamten innerstädtischen Flusslandschaft ist jedoch wesentlich weniger verbindlich aufgrund der fehlenden Detailtiefe des informellen Instruments des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes INSEK Wasser. Hier wird auch die relativ schwach ausgebildete gemeinsame Planungskultur unter den Beteiligten deutlich. Die Kooperation ähnelt noch keinem »eingespielten Team« (INTERVIEW), wo einer die Belange des anderen kennt und gleich mitdenken kann. Diese Umsicht und gemeinsame Perspektive auf den Prozess ist weniger stark ausgebildet und wird noch etabliert, ebenso wie der Umgang mit Konflikten. Interessant wird es hinsichtlich der System-Eigenschaften, insbesondere den Schnittstellen innerhalb des Systems. So sind viele Schnittstellen zwischen den Fachdezernaten und der Wasserwirtschaft sehr routiniert organisiert (Bsp. Umweltamt – Wasserwirtschaft), während insbesondere die stadtverwaltungsinternen Schnittstellen weniger ausgebildet sind. Am Beispiel eines Leitprojektes und dessen immensen Schwierigkeiten in der Umsetzung, obwohl alle involvierten Akteure diese grundsätzlich unterstützten, wurden die diametralen Vorstellungen innerhalb der Stadtverwaltung, Politik und Entscheidungsfindung deutlich. Hier gibt die Politik den Gebietsteams auf, »Kümmere dich zu sein« (INTERVIEW), und so hat sich nach der Eskalation der Oberbürger-

meister eingeschaltet, denn das »wäre jetzt ein Fall, der ist so bitter, wenn 100% der Beteiligten eine Umsetzung dort wünschen, die Finanzierung ist da, und wir haben uns zerstritten« (INTERVIEW). In der Konfliktlösung wurden dann erhebliche Lernprozesse freigesetzt, welche sich als Mythen und Brüche in der Entwicklungshistorie und der zukünftigen Entwicklung positiv bemerkbar machen. Diese Lernprozesse sind die Grundlage für ein zukünftiges vertrauensvolles Miteinander, indem Fenster der Möglichkeiten geschaffen und auch gesehen werden, indem einzelne Vertreter der Dezernate beginnen, miteinander zu planen und gemeinsame Routinen und Traditionen der Zusammenarbeit etablieren können. Somit war es für einige Beteiligte ein »aufwendiger und sehr kommunikativer Prozess [...]. Der hat vieles in der Verwaltung auf den Kopf gestellt, was Terminplanung angeht, was Interkommunikation angeht, und Zusammenarbeit, war aber sehr, sehr lehrreich« (INTERVIEW).

Im Vergleich ähneln sich die beiden Fallbeispiele in Hinblick auf Prozessorganisation und Verbindlichkeiten, jedoch in Nürnberg mit einer weniger stark ausgeprägten gemeinsamen Planungskultur als in Regensburg. Daher sind die System-Eigenschaften auch sehr unterschiedlich, während in Regensburg der Output klar im Vordergrund steht, ist in Nürnberg noch der Prozess und die Etablierung eines gemeinsamen Miteinanders ein wichtiger Bestandteil der Ergebnisse.

3 Kritische Reflexion der empirischen Erforschung von Planungskulturen

Dieser Artikel formuliert einerseits das Ziel, die (kulturellen) Unterschiedlichkeiten der beiden innerstädtischen Flusslandschaften Regensburgs und Nürnbergs zu beschreiben und zu analysieren sowie andererseits die erprobte Methodologie zu reflektieren und in die aktuelle Planungskultur-Debatte zu spiegeln. Kapitel 2 zeigt in der empirischen Auseinandersetzung ganz gut, was eine so gearbete planungskulturelle Analyseperspektive in den Vordergrund rückt, nämlich die Rahmenbedingungen im Allgemeinen und Lokalspezifischen, die Organisations-Charakteristika der beteiligten Akteure und das gemeinsame Prozess-Paradigma. Während die Rahmenbedingungen unabdingbar sind in jeder Analyse, wird in der Betrachtung der Organisations-Charakteristika bereits deutlich, dass dies über die offensichtlichen Analyseebenen

(gesetzlicher Auftrag, Finanzausstattung) hinausgeht. Über die kulturell geprägten Wahrnehmungen und Bewertungen der Akteure bis hin zur Analyse deren Selbstverständnisse werden die Kategorien der Analyse stets abstrakter, ohne empirische Belege schuldig zu bleiben. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten der beiden Planungskulturen werden in der vorhergehenden Analyse deutlich, insbesondere die Wirkung der spezifischen Organisations-Charakteristika auf das gemeinsam Entstehende, das Prozess-Paradigma. Ausgehend von kulturellen Einflussfaktoren wie Traditionen, Wahrnehmungen und Handlungsmaxime (basierend auf unterschiedlichen Werte- und Normenvorstellungen) können so Planungskulturen durchaus auch empirisch nachgezeichnet werden.

Grundsätzlich scheint die GTM als Methodologie einen wertvollen Beitrag zum aktuellen Forschungsstand beizutragen. Auch das Ergebnis der GTM, die Theorie mittlerer Reichweite mit ihren drei Schlüsselkategorien und den darunter liegenden Kategorien und Codes erweisen sich als gut differenzierbar in der Anwendung am empirischen Material der integrierten Entwicklung innerstädtischer Flusslandschaften. Insofern sind diese Kategorien und deren Merkmale eng an den Raum der Flusslandschaften, mit ihren speziellen Akteurskonstellationen und Rahmenbedingungen gebunden. Die in diesem Beitrag dargestellten Ergebnisse der planungskulturellen Analyse reduzieren die Komplexität der empirischen Daten bereits erheblich. Dennoch liegt die Herausforderung darin, nicht nur sehr verkürzte Kausalzusammenhänge darzustellen, sondern dem Kern der Planungskultur und dem spezifischen Miteinander in Regensburg und Nürnberg gerecht zu werden. Somit liegt der Mehrwert sicherlich in der Analyse des gemeinsamen Prozess-Paradigmas (und in Teilen der Organisations-Charakteristika). Hier wird der Abstraktionsgrad der Analyse sehr hoch, Begrifflichkeiten wie Vertrauen, Lernprozesse oder Attitüden wie eine »wissende Gelassenheit« (INTERVIEW) spielen eine wichtige Rolle. Befragt man die Leute vor Ort nach der speziellen Kultur in Regensburg oder Nürnberg, so bezieht dies beispielsweise die starke Bürgerschaft mit ein (Regensburg), denn »es gibt eine Stadtgesellschaft, die mitdenkt und von der man auch weiß, dass sie Ansprechpartnerin ist« (INTERVIEW), oder aber den schwierigen Findungsprozess und die langfristige Perspektive der Zusammenarbeit (Nürnberg) als »anspruchsvoller Findungsprozess« (INTERVIEW). Jedoch

zeigt der systemische Ansatz in der Konzeptualisierung, also auch die Einzelnen im Miteinander zu betrachten, einen Ansatz zur Generalisierung auf andere Orte. Und da in der derzeitigen planungskulturellen Debatte operationalisierbare Schlüsselkategorien und deren Differenzierung kaum thematisiert werden (und wenn, dann auf sehr abstrakter Ebene ohne direkte Übertragbarkeit zur empirischen Analyse), leistet der hier gewagte methodologische Einblick einen wichtigen Beitrag.

Sicherlich gilt es, diese Darstellung der empirischen Erforschung von Planungskulturen weiter nachzugehen und kritisch zu betrachten, insbesondere auf die Fragen hin, inwiefern dieser planungskulturelle Ansatz neue Erkenntnisse generiert, wie diese sich in

die bestehenden Analyseansätze integrieren lassen und wann diese Form der Tiefenanalyse eigentlich Sinn macht. Konkreter impliziert dies, sich den Fragen nach der Steuerbarkeit und dem Einfluss dieser Kategorien zu stellen und beispielsweise die Schlüsselkategorien auf andere thematische wie räumliche Beispiele zu beziehen. Nochmals bezogen auf die beiden dargestellten Fallbeispiele der integrierten Entwicklung von Flusslandschaften in Regensburg und Nürnberg hieße das dann: weg von Good-Practice-Beispielen (im Sinne einer Bewertung der Outputs), hin zu einem tiefergehendem Verständnis von dahinterliegenden Prozessen, wo die Initiierung von innovativen Lernprozessen und die Gestaltung gemeinsamer Zusammenarbeit ebenso viel Wert beigemessen wird.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt, und Raumforschung & BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2009: Flusslandschaftsgestaltung. Ein MORO-Forschungsfeld. MORO-Information 6/1, Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2010: Flusslandschaften. Wechselbeziehungen zwischen regionaler Kulturlandschaftsgestaltung, vorbeugendem Hochwasserschutz und Niedrigwasserversorgung. Werkstatt: Praxis Heft 67.
- CASPRIG, A. 2009: Planungskultur: Plastikwort oder Passepartout. pnd Online II/2008.
- CHARMAZ, K.C. 2011: Den Standpunkt verändern: Methoden der konstruktivistischen Grounded Theory. In: Mey, G & Mruck, K. (Hrsg.) : Grounded Theory Reader. 2. Aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS, 181-206.
- CULTPLAN (Hrsg.) 2007: Cultural Differences in European Cooperation. Learning from Interreg Practice.
- ERNSTE, H. 2012: Framing Cultures of Spatial Planning. In: Planning Practice and Research 27 (1), 87-101. DOI: 10.1080/02697459.2012.661194.
- FAUST, T. 2003: Organisationskultur und Ethik. Perspektiven für öffentliche Verwaltungen. Univ., Diss.-Hamburg. Berlin: Tenea-Verlag.
- FRIEDMANN, J. 2005: Globalization and the emerging culture of planning. In: Progress in Planning 64 (3), 183-234. DOI: 10.1016/j.progress.2005.05.001.
- FÜRST, D. 2007: Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? pnd Online III/2007.
- HANSESTADT BREMEN; STADT LEIPZIG; STADT NÜRNBERG 2015: koopstadt. Stadtentwicklung Bremen, Leipzig, Nürnberg. Stand 22.10.2015 www.koopstadt.de.
- HOFSTEDE, G. & HOFSTEDE, G.J. 2005: Cultures and organizations: software of the mind.
- HOHN, U. 2000: Stadtbau an der metropolitanen Waterfront hochindustrialisierter Staaten: Grundmuster und planungskulturell bedingte Variationen. In: Blotvogel, H. H.; Ossenbrügge, J.; Wood, G. (Hrsg.): Lokal verankert - Weltweit vernetzt. Franz Steiner Verlag (Verhandlungen des 52. Deutschen Geographentages): Stuttgart, 247-256.
- JESSEN, J. 2008: Planungskultur – nachträgliche Anmerkungen zur Diskussion. pnd Online II/2009.
- JORGENSEN, D. L. 1989: Participant Observation. A Methodology for Human Studies. (Applied Societal Research Methods Series, Volume 15), Newbury Park, London & New Dehli.
- KELLER, D.A.; KOCH, M.; SELLE, K. 2006: Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Rohn Verlag, 279-291.
- KNIELING, J. & OTHENGRAFEN, F. (Hrsg.) 2009: Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning. Farnham Surrey: Ashgate.

- LEVIN-KEITEL, M. & GALLER, C. 2016: Innerstädtische Flusslandschaften als integriertes Handlungsfeld - Planungspraktische Einflussfaktoren der Koordination und Kooperation. *Raumforschung und Raumordnung* 1/2016.
- LEVIN-KEITEL, M. & SONDERMANN, M. 2014: Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In: Grotheer, S; Schwöbel, A.; Stepper, M. (Hrsg.): *Nimm's sportlich. Planung als Hindernislauf. Arbeitsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)* 10, Hannover.
- LEVIN-KEITEL, M. 2014: Managing urban riverscapes: towards a cultural perspective of land and water governance. *Water International*, 39:6, 842-857, DOI:10.1080/02508060.2014.957797.
- LÜDERS, C. 2011: Teilnehmende Beobachtung. In: Bohnsack, R.; Marotzki, W.; Meuser, M. (Hrsg.): *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung*. Verlag Barbara Budrich, 3. Auflage, 151-153.
- MAROTZKI, W. 2011: Leitfadeninterview. In: Bohnsack, R.; Marotzki, W.; Meuser, M. (Hrsg.): *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung*. Verlag Barbara Budrich, 3. Auflage, 114.
- MAYRING, P. 2000: Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. In: *Forum qualitative Sozialforschung Vol 1 (2)*. Online verfügbar unter nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204.
- MEUSER, M. & NAGEL, U. 2011: Experteninterview: In: Bohnsack, R.; Marotzki, W.; Meuser, M. (Hrsg.): *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung*. Verlag Barbara Budrich, 3. Auflage, 57-59.
- MEY, G. & MRUCK, K. 2011: *Grounded Theory Reader*. 2. Aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS.
- NADIN, V. (Hrsg.) 2012: Thematic issue: *International Comparative Planning Methodology*, *Planning Practice & Research*, 27:1.
- OTHENGRAFEN, F. & SONDERMANN, M. (Hrsg.) 2015: *Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen*, *Planungsrundschau*, Band Nr. 23.
- OTHENGRAFEN, F. 2010: Spatial planning as expression of culturised planning practices. The examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. *Town Planning Review* 81 (1), 83-110.
- OTHENGRAFEN, F. 2012: *Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practice*, Farnham, Ashgate.
- OTHENGRAFEN, F. 2014: The concept of planning culture: Analysing how planners construct practical judgments in a culturised context. *International Journal of E-Planning Research* 3 (2), 1-17.
- REIMER, M. & BLOTEVOGEL, H.H. 2012: Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization, *Planning Practice & Research*, 27:1, 7-24.
- REIMER, M. 2012: *Planungskultur im Wandel: das Beispiel der REGIONALE 2010*. Detmold: Rohn.
- SCHEIN, E.H. 2004: *Organizational culture and leadership*. 3. Ed. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass. Online verfügbar unter www.loc.gov/catdir/bios/wiley047/2004002764.
- SCHULZ VON THUN, F. 2003: *Miteinander reden. Störungen und Klärungen*. Reinbek: Rowohlt Verlag.
- STADT NÜRNBERG 2012: *Integriertes Stadtentwicklungskonzept Nürnberg am Wasser*. Nürnberg.
- STADT NÜRNBERG 2015: *Nürnberg in Zahlen 2015*. Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth, Nürnberg.
- STADT REGENSBURG 2014: *Regensburg in Zahlen*. Ausgabe 2014. Amt für Stadtentwicklung, Abteilung Statistik, Regensburg.
- STRAUSS, A. & CORBIN, J. 1996: *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Belt, Psychologie Verlags Union.
- VON HAAREN, C. & GALLER, C. 2011: *Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Raumordnung (ARL) Band 234, Hannover.
- VON SCHLIPPE, A. & SCHWEITZER J. 2009: *Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung*. Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen.
- WASSERHAUSHALTSGESETZ (WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das durch Artikel 320 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.
- WASSERWIRTSCHAFTSAMT REGENSBURG; STADT REGENSBURG 2015: *Hochwasserschutz Regensburg*. Stand 22.10.2015 www.hochwasserschutz-regensburg.de.



Lesetipps

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Lesetipp II|2015

»Verbietet das Bauen!«

Fuhrhop, Daniel (2015): Verbietet das Bauen! Eine Streitschrift; Verlag: oekom München; Seitenzahl: 192 ISBN-13: 978-3-86581-733-4 (17,95 €)

Ein Lesehinweis von Lucyna Zalas

Als Lehrende an einer Architekturfakultät, die ja von Grund auf zum Bauen ausbildet, war ich auf das Buch des ehemaligen Architekturverlegers und Bloggers Daniel Fuhrhop »gegen die Bauwut« und »das besinnungslose Immer-Mehr und Immer-Neu« sehr neugierig und wurde nicht enttäuscht. Das Buch präsentiert sich kurzweilig und dennoch fundiert recherchiert. Die Kapitel tragen Titel wie »Scheinbar ökologisches Bauen«, »Bürger wehren sich« oder »Mut zur Nähe« und zeigen auf, dass auch ohne neu zu Bauen genug Tätigkeits- und Handlungsfelder für die planende Zunft bleiben.

Ein Buch für Architekten und Planer, Wirtschaftsdezernate und Immobilienentwickler, aber auch Otto Normalverbraucher, das mit

den »50 Werkzeugen« zur Bestandsentwicklung in einem Kapitel am Ende die Ideen und Vorbilder zusammenfasst und zum Denken anregt (auch wenn zu hoffen ist, dass die vorgestellten Möglichkeiten der heutigen Generation der Planer und Entwickler bereits bewusst sind).

Wer erstmal eine Kostprobe braucht, findet diese auf <http://www.verbietet-das-bauen.de>. Dort gibt es auch Neuigkeiten zu den im Buch beschriebenen Projekten, neue Fundstücke aus der Welt des Bauens oder Stellungnahmen zu aktuellen Themen wie zum Zuzug der Flüchtlinge und der damit verbundenen Frage, ob der Bestand trotzdem reicht.