

Ausgabe II|2016

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



Inhaltsverzeichnis

Editorial II|2016

Themenschwerpunkt: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung: Vielfalt in den Blick nehmen

Klaus Selle: Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 1: Alle im Blick? Wie die Fachleute des Planens und Entwickelns der Akteursvielfalt gewahrt wurden

Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen und Lucyna Zalas: Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 1

Almut Wolff: Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels.

Fee Thissen: Zürich West: von der Blockade zur Bewegung. Redevelopment als multilateraler Kommunikationsprozess

Jasmin Arnold, Christian Diller, Martin Kohl und Guido Nischwitz: Akteure der Wirtschaft in Regional Governance – Stand der Forschung und Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen

Stefanie Baasch: Kommunikationsformate für eine energieeffiziente Stadtentwicklung

Friederike Behr: Multilaterale Kommunikation im kommunalen Klimaschutz. Ausgestaltung durch Klimaschutzmanager/innen in Kommunen des Ruhrgebiets

Merle Müller & Eike Quilling: Gemeinsam für ein gesundes Leben in der Stadt. Multilaterale Kommunikation als zentrale Netzwerkkompetenz in der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung

Maria Brückner & Jan Korte: »Is' mir egal« Strategien für inklusive Stadtgespräche in Berlin und Ludwigshafen

Monika Neuhöfer-Avdić: Wohnraum schaffen – aber schnell! Oder: Wenn Du es eilig hast, gehe langsam ...

Klaus Selle: Exit Plebiszit? Oder: »Wenn man eine Waschmaschine kauft, wird man besser informiert«

Lesetipps

»Die Stadt – das sind die Bürger« – Fee Thissen über das Buch und seine Premiere

Göttliche Lage! Ein »must-see« für Klaus Selle



Editorial II|2016

Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung: Vielfalt in den Blick nehmen

Wenn heute das Wortpaar »Stadtentwicklung« und »Kommunikation« aufgerufen wird, dann dürfte für die meisten klar sein, worum es geht – um den (schwierigen) Umgang mit der Öffentlichkeit. Da scheinen sich zwei Seiten gegenüber zu stehen: Hier die, die planen und dort jene, die man »mitnehmen« oder »beteiligen« will. Diese Vorstellung einer »bilateralen« Kommunikation hat anscheinend eine große Prägekraft und wird insbesondere von den Medien immer wieder gern nachgezeichnet.

Allerdings trifft es die Wirklichkeit nicht, denn Stadtentwicklung ist Ergebnis des Handelns vieler Akteure. Und wer in und mit dieser Vielfalt Gestaltungskraft erlangen will, muss mit Vielen kommunizieren. Erst ein solcher Blick auf »multilaterale« Kommunikation hilft, Verlauf und Ergebnisse von Planungsprozessen zu verstehen. Und wenn in der Programmatik der »integrierten Stadtentwicklung« von ressort- und akteursübergreifendem Planen und Handeln die Rede ist, dann vermag erst eine entsprechend »vielseitig« angelegte Kommunikationsstrategie, diesem ambitionierten Ziel etwas näher zu kommen.

Wenn heute Quartiers- oder Stadtentwicklungspläne aufgestellt oder bedeutsame Projekte vorbereitet werden, dann finden daher in der Regel umfassende Erörterungen mit vielen Beteiligten statt – z.B. mit verschiedensten Ämtern und Dezernaten der Verwaltung sowie den Eigenbetrieben der Kommunen, mit Behörden auf verschiedenen Ebenen, mit Gremien der lokalen Politik, mit Nachbarkommunen, mit Institutionen, Unternehmen, Verbänden, mit verschiedenen Fachöffentlichkeiten, mit Initiativen und Arbeitskreisen sowie mit der allgemeinen Stadtöffentlichkeit. Die Kommunikation mit

und zwischen diesen verschiedenen Akteuren wird zudem vielfach differenziert nach Zielgruppen, Veranstaltungsformaten und Medien.

Diese Vielfalt ist gemeint, wenn von »multilateraler Kommunikation« die Rede ist. Und über diese Vielfalt und den Umgang mit ihr wird in diesem Schwerpunkt von pnd|online berichtet.

Den Anfang macht **Klaus Selle** mit einer »Geschichte der Entdeckungen.« Beschrieben wird die Entwicklung des Selbstverständnisses der Planungsfachleute – und wie



Abb.: Dialogorientiertes Gutachterverfahren im Rahmen des Konversionsprozesses in Bamberg
© Stadt Bamberg/Amt für Strategische Entwicklung und Konversionsmanagement, scheuven + wachen

sich Schritt für Schritt die Erkenntnis Bahn brach, dass man Stadtentwicklung nicht allein planen, sondern nur mit vielen gemeinsam gestalten kann. Hier, im ersten Teil der Geschichte stehen vor allem diese »mentalen Modelle« der Disziplin im Vordergrund. In Teil II, der in der nächsten pnd-Ausgabe erscheinen wird, geht es dann um die Spiegelung dieses Wandels in den planungstheoretischen Konzepten.

Wie Fachleute kommunikative Interdependenzen in Stadtentwicklungsprozessen heute sehen, dem gehen **Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen und Lucyna Zalas** nach. In einer Serie von Interviews mit Expertinnen und Experten untersuchten sie, inwiefern »ressort- und akteursübergreifende« Arbeitsformen in der »integrierten Stadtentwicklung« heute als »state of the art« gelten. Erste Ergebnisse sind hier zusammengestellt, weitere folgen.

Wie »multilaterale Kommunikation« in der Praxis aussehen kann, untersucht **Almut Wolff** in einer den Prozess der Planung zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen begleitenden wissenschaftlich Studie. In ihrem Artikel stellt sie zunächst den Prozessverlauf, die einwirkenden Akteure sowie Konstellationen und Formate dar, in denen Interaktionen stattfinden und erfasst hieran anknüpfend die »Hand-Offs« des Planungsprozesses.

Im nachfolgenden Beitrag geht es vorrangig um Grundeigentümer und ihre Rolle in Stadtentwicklungsprozessen. Dass sie wichtige »Player« sind, ist keine neue Erkenntnis. Und dass über die Entfaltungsmöglichkeiten, die man ihnen einräumen kann oder soll, heftig gestritten wird, ebenso wenig. Wenn aber private Interessen und unterschiedliche Positionen öffentlicher Akteure einander im Wege stehen, kann es zu nachhaltigen Blockaden kommen. Von einer solchen Situation berichtet **Fee Thissen**. In Zürich-West trug ein Stadtforum, in dem Vertreter aller Akteursgruppen die Möglichkeiten einer kooperativen Entwicklung erörterten, wesentlich dazu bei, dass aus der Blockade wieder Bewegung wurde. Ein Großteil der nachfolgenden Kommunikation wurde dann jedoch wieder in interne Verhandlungen verlagert, womit auch deutlich wird, dass Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen vielfach nicht öffentlich sichtbar verläuft.

Jasmin Arnold, Christian Diller, Martin Kohl und Guido Nischwitz weiten den Blick noch einmal und untersuchen Akteure der Wirtschaft auf der Ebene der Regional Governance. Sie fassen den Stand der Forschung und Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen zusammen.

Die nachfolgenden Beiträge betrachten die Vielfalt der Kommunikation wiederum innerhalb bestimmter Handlungsfelder der kommunalen Entwicklung. **Stefanie Baasch** untersucht Kommunikationsformate für eine energieeffiziente Stadtentwicklung, **Friederike Behr** blickt auf multilaterale Kommunikation im kommunalen Klimaschutz. Selbst in der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung ist multilaterale Kommunikation als zentrale Netzwerkkompetenz von Bedeutung, wie **Merle Müller & Eike Quilling** zeigen.

Zum Abschluss wird es erneut konkreter: **Maria Brückner & Jan Korte** begleiten in der Praxis den Beteiligungsprozess »Neue Liebe für die Berliner Mitte!«, und berichten, wie Bürgerinnen und Bürger darin Leitlinien für den Platz zwischen Fernsehturm und Spree in Berlin erstellen. **Monika Neuhöfer-Avidić** erzählt indes, wie schwierig es ist, eine umfassende und frühzeitige Beteiligungskultur aufrecht zu erhalten, wenn schnelles und kurzfristiges Handeln gefragt ist. In Lörrach wurde trotz des steigenden Handlungsdrucks auf die Siedlungsflächenentwicklung ein dialogorientierter Leitbildprozess initiiert.

Aus aktuellem Anlass folgt noch ein Blick auf den Kommunikationsprozess (sprich: Wahlkampf) im Vorfeld der Abstimmung über den Brexit. Hier wurde, meint **KLAUS SELLE**, auf exemplarische Weise ein Instrument direkter Demokratie missbraucht. Und es stellt sich die Frage, ob Folgerungen auch für Plebiszite in Stadtentwicklungskontexten zu ziehen sind.

In der Rubrik **Vermischtes** gibt es passend zum Themenschwerpunkt einen Lese- sowie einen Filmtipp. **Fee Thissen** berichtet über eine Buchpremiere bei der nicht die quantitative, sondern die qualitative Erweiterung von Beteiligung vom Vordergrund stand. **Klaus Selle** empfiehlt einen Film als »must-see« für alle, die sich mit Prozessen der Stadtentwicklung auseinandersetzen.

Selbstverständlich ist das Thema multilaterale Kommunikation mit den Artikeln in dieser Ausgabe nicht erschöpfend behandelt. Sie stellen eher einen Auftakt dar. Weitere Beiträge erscheinen zeitgleich im Schwerpunkt des aktuellen (5/2016) Heftes der *RaumPlanung*. Und bereits in der nächsten Ausgabe von *pnd|online* werden weitere Texte zum Thema folgen.

Viel Freude beim Lesen wünschen
Sarah Ginski & Klaus Selle

Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen

Teil 1: Alle im Blick? Wie die Fachleute des Planens und Entwickelns der Akteursvielfalt gewahr wurden

Wenn heute gefragt wird, wie »multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung« (so der Titel eines Forschungsprojekts am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen) tatsächlich gestaltet wird, dann ist diese Forschungsfrage ebenso wie die Praxis, auf die sie zielt, vor dem Hintergrund einer langen und widersprüchlichen Entwicklung zu sehen. Mit der folgenden »Entdeckungsgeschichte« soll dieser historische Hintergrund ein wenig ausgeleuchtet werden – insbesondere für diejenigen, die ihn nicht aus eigener Erfahrung bereits kennen. Nachgezeichnet werden zwei Entwicklungslinien: der Wandel der professionellen Selbst- und Rollenbilder und Paradigmenwechsel in den Planungstheorien.

Hier, im ersten Teil der Entdeckungsgeschichte, stehen die »mentalen Modelle« im Mittelpunkt, die Bilder, die Fachleute des Planens und Entwickelns von sich und ihrer Rolle hatten und haben. Am Anfang steht dabei die Vorstellung vom scheinbar autonomen Handeln, das Schritt für Schritt abgelöst wird durch die Einsicht in die Notwendigkeit zur Kooperation (insbesondere mit denen, die Planinhalte realisieren). Am Schluss finden wir uns in der kommunikativen Vielfalt wieder, die mit der Arbeit inmitten eines großen Akteursgemenges verbunden ist. Dabei wird das verwirrende Nebeneinander der verschiedenen Ressortplanungen ebenso beleuchtet wie das widersprüchliche Verhältnis zwischen Marktakteuren und kommunaler Planung. Selbstverständlich kommt auch die nicht minder komplizierte Beziehung zu den lokalen Öffentlichkeiten zur Sprache... Und so geraten alle die Akteure in den Blick, die nach dem heutigen Verständnis von »integrierter Stadtentwicklung« in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen sind. Im Nachvollzug dieses Wandels vom Monolog der Fachleute zur Kommunikation der Vielen wird auch deutlich: Im Kern geht es nicht um das Reden über Stadtentwicklung, sondern um Stadtentwicklung selbst, denn die ist von der Kommunikation über sie nicht zu trennen.

Im zweiten Teil der »Geschichte der Entdeckungen« (die in der nächsten Ausgabe von pnd|online erscheint) werden dann Paradigmenwechsel in der Theorie nachgezeichnet, die den Blick auf und das Verständnis von Planungsprozessen veränderten. Und es wird der Versuch eines Resümees unternommen. Ohne zu viel vorwegnehmen zu wollen, liegt es nahe, dass es um »Herausforderungen« gehen wird. Denn: Der Hang und Zwang zu Argumentation und



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

Verständigung in oft turbulenten Kommunikationsprozessen bedeutet für alle Beteiligten eben das – Herausforderungen. Wie diese dann tatsächlich bewältigt werden, ist in dem Forschungsprojekt zu untersuchen, das Anlass und Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen darstellt.

Mit dessen Ergebnissen wird dann die Fortsetzung dieser »Geschichte der Entdeckungen« zu schreiben sein.

»Wer nicht weiß woher er kommt, weiß auch nicht, wo es weiter geht«. Diesen Satz gibt es in vielen Variationen. Und er lässt auch unterschiedliche Deutungen zu. Für unseren Zweck ist die Aussage jedoch eindeutig: Man kann aktuelle Herausforderungen besser verstehen und bewältigen, wenn man ihre Herkunft kennt und weiß, wie bislang mit ihnen umgegangen wurde. Die heute zum Standard erhobene Forderung nach »akteursübergreifender« Stadtentwicklung und »multilateraler« Kommunikation ist da ein typisches Beispiel: Die mit einem solchen Planungsverständnis verbundenen Herausforderungen versteht man besser, wenn man weiß, wie das Verhältnis der planenden Fachleute zu den anderen Akteuren der Stadtentwicklung bislang gesehen und gestaltet wurde. Das soll hier nachgezeichnet werden. Schritt für Schritt, Akteur für Akteur wird gefragt: Wie gerieten sie in den Blick der Planungsfachleute, welche Vorstellungen hatte man voneinander, in welcher Weise wurden sie in Kommunikation zu Planungsprozessen einbezogen?

Zwei Vorbemerkungen sind noch notwendig. Die eine ist redaktioneller, die andere inhaltlicher Art: Der Selbstbilder-Wandel ist von mir bereits in zahlreichen Zusammenhängen dargestellt worden (vgl. u.a. SELLE 2005, Kap 1). Das wird hier auf den ersten Seiten paraphrasiert ohne dass wesentlich Neues hinzu käme. Kenner früherer Texte können das also getrost überblättern. Der nachfolgende Rundumblick auf die Akteure, mit und zwischen denen Planungsfachleute agieren, geht jedoch über frühere Darstellungen hinaus.

Womit auch schon auf den nächsten Aspekt verwiesen wird: Im Mittelpunkt der folgenden »Entdeckungen« stehen zwar die Fachleute der Stadtplanung und -entwicklung. Aber nicht nur sie haben ein Problem damit, andere Akteure, die nicht »vom Fach« sind, als adäquate Gesprächspartner anzuerkennen. Professionen entstehen ja (erst) dadurch, dass sie sich von anderen abgrenzen, eine eigene Identität, eine besondere Selbst-Wertschätzung herausbilden. Diese Grenzziehungen zur Außen- und Umwelt geht daher zumeist einher mit einer Gering-

schätzung der Kompetenzen anderer. Einmischungen von Außen sind nicht erwünscht. George Bernhard Shaw drückt das so aus: »Jede Profession ist eine Verschwörung gegen die Nicht-Fachleute« (zitiert nach RITTEL 1992: 13). Womit die Unlust, über die eigenen Aufgaben mit anderen, die nicht den gleichen Fach-Status haben, zu kommunizieren, gar debattieren zu müssen, als eine »*déformation professionnelle*« im engsten Sinne des Wortes erkennbar wird.

1 | Die Stadt als Werk der Fachleute

Wer das Selbstverständnis der planenden Disziplinen in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf einen kurzen Nenner bringen will, wird bei dem Kunsthistoriker und Begründer der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung Cornelius Gurlitt fündig. Von ihm stammt die Feststellung, dass die Stadt »des Städtebauers Werk« sei (zitiert nach ALBERS 1993: 98).

Dieses mentale Modell von der eigenen Rolle fand auf vielfache Weise Ausdruck und überdauerte Jahrzehnte. Das macht Angelus Eisinger in einer Untersuchung mit dem treffenden Titel »Die Stadt der Architekten« deutlich. Hier wird etwa auf den amerikanischen Architekten Louis I. Kahn verwiesen, der noch 1973 zum Ausdruck brachte, dass allein der Architekt berufen sei, »die ›große Symphonie‹ aller Kräfte zu orchestrieren, aus welcher Stadt entsteht« (EISINGER 2006: 125). Ähnlich wie Kahn sahen sich die Fachleute des Planens und Bauens als »Autoren« der Stadt, als »Schöpfer einer mit ihrer Zeit in Einklang stehenden Wirklichkeit« (EISINGER 2006: 157). Dieses Verständnis ist durchaus nicht ausgestorben. Vielmehr ist es in Teilen der Architektenschaft seither immer wieder vorzufinden.

Es gab aber auch noch andere Selbst-Bilder, mit denen zum Ausdruck gebracht wurde, dass die Entwicklung der Städte Aufgabe der Fachleute sei: Die Kritik an den »unge-sunden Wohnverhältnissen«, die in der überkommenen alten Stadt herrschten oder im Zuge des rasanten Stadtwachstums der Grün-

derzeit neu entstanden, mündete in einem Bild von Fachleuten, die die »Krebsgeschwüre« der Gründerzeitstadt (vgl. GEIST/KÜRVERS 1989: 532 f) beseitigen, die Stadt »heilen« oder – wie es damals hieß – »sanieren« könnten. Diese »Stadtärzte« diagnostizierten die Krankheiten der Stadt nach objektiven Kriterien und setzten Therapien – eben »Stadtsanierungen« – in Gang.

Im Verlaufe der späten 1960er Jahre bildete sich hier zudem eine Rolle heraus, die zunehmend das ganze Planungsverständnis prägte: Planen als »rein« sachrationale, auf umfassende Datenbestände gestützte Tätigkeit. So entstanden etwa in der Stadterneuerungspraxis komplexe Bestandsbewertungssysteme, aus denen man Maßnahmen wie den Abriss einzelner Gebäude oder ganzer Viertel glaubte ableiten zu können (vgl. hierzu ausführlicher: SELLE 1980). Das alles geschah überwiegend vom grünen Tisch aus und es schien manchen schon eine Zumutung, zur Vorbereitung einer Sanierungsmaßnahme wenigstens zehn typische Beispiele selbst in Augenschein zu nehmen und in zehn Häuser hineinzugehen. So jedenfalls war es in einem Fachgespräch unter Sanierungsexperten zu hören (BMBAU 1970: 102). Wohl gemerkt: Von Gesprächen mit den dort lebenden Menschen war überhaupt nicht die Rede und selbst soziale Daten wurden zunächst als für die Feststellung des Sanierungsbedarfs weitgehend irrelevant angesehen und erst später in die Informationsbasis aufgenommen.

Das änderte sich mit der Einführung des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) 1971 nur graduell: Immerhin wurden dort auch soziale Aspekte als erhebenswert angesehen, im Wesentlichen aber blieb es bei dem Anspruch, Informationen zu sammeln und auf dieser »wissenschaftlichen« Grundlage Entscheidungen zu treffen.

In dem Maße, wie sich die Fachleute immer größerer Datenmengen bedienen, bzw. diese mit den ersten Großrechnern bändigen konnten, entstand so das mentale Modell von den Planungsfachleuten als Wissenschaftlern und von einer Aufgabe, die rein rational zu bewältigen sei. Diese Aufgabe blieb nicht auf die Auseinandersetzung mit Sanierungsgebieten oder die Erarbeitung von Stadtentwicklungsplänen beschränkt. Vielmehr glaubte man zu jener Zeit an die umfassende Planbarkeit aller gesellschaftlichen Bereiche, an die »Globalsteuerung der Umwelt« (vgl. z.B. WAGENER 1970). HORST W. RITTEL hat als Zeitgenosse das damalige Planungsverständnis so beschrieben: »Viele haben zur Zeit ein

Bild davon, wie ein idealisiertes Planungssystem funktionieren sollte. Es wird als fortlaufender, kybernetischer Prozess der Kontrolle gesehen, der systematische Prozeduren zur laufenden Zielfindung einschließt; der Probleme identifiziert; der unkontrollierbare Kontextänderungen vorher sieht; der alternative Strategien, Taktiken und Handlungsfolgen erfindet; ... der jene Zustände der Öffentlichkeit und der Systeme statistisch überwacht, die als relevant gelten; der Information wiederum zurück an die Simulations- und Entscheidungskanäle liefert, so dass Irrtümer korrigiert werden können – alles das in einem gleichzeitig ablaufenden Kontrollprozess. Diese Schrittfolge ist uns allen vertraut... Und doch wissen wir alle, dass solch ein Planungssystem unerreichbar ist, gerade dann, wenn wir noch mehr versuchen, ihm nahe zu kommen« (1992: 19 ff).

Kennzeichnend für diese Phase und das damals dominierende »rationalistische Planungsmodell« war die Vorstellung, dass

- die Zukunft prognostizierbar und mithin planbar sei.
- alle Fachplanung widerspruchsfrei in ein übergreifendes Planwerk integriert werden könnte.
- fachliche Planung und Politik strikt zu trennen seien.

Unterstellt wird in den Rollenbildern dieser Zeit das »...auf abschließende Lösungen gerichtete, instrumentelle Handeln eines Subjekts, das vollständige Informationen besitzt, widerspruchsfreie Ziele verfolgt und über alle notwendigen Mittel [zur Umsetzung] verfügt,... allmächtig, allwissend und jenseits von Gut + Böse« ist (IBERT u.a. 1999). Ein solches Subjekt ist unter irdischen Verhältnissen nicht zu finden. Daher handele es sich hier, so spitzten die Autoren ihre Kennzeichnung ironisch zu, um das »Gottvater-Modell« von Planung.

So verschieden die hier dargestellten Rollenbilder aus einem Jahrhundert auch sein mögen, sie eint doch gleich mehrere Merkmale: Ob Stadtschöpfer, Stadtarzt, Dirigent oder Meister der Zahlen und Daten – sie alle bauen zuerst, wenn nicht ausschließlich auf die eigene fachliche Kompetenz. Das Gespräch mit anderen, die nicht über die eigene Qualifikation verfügen, wird als unerwünschte Einmischung angesehen: Schon Cornelius Gurlitt mahnte, der Städtebauer (in jener Zeit stets als Mann vorzustellen) müsse »den Mut haben, sich der »praktischen Leute« zu erweh-

ren, die alles nach dem Augenblickbedürfnis betreiben ... Er ist den Söhnen für die Kurz-sichtigkeit der Väter verantwortlich« (zit. nach ALBERS 1993 a.a.O.).

Robert SCHMIDT (1928: 387), zunächst Stadtbaumeister von Essen, danach hoch geschätzter erster Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (vgl. VON PETZ 2016) brachte das damalige Selbstbild der technischen Intelligenz in besonders deutlicher Weise zum Ausdruck: »Handeln tut not. Allein der Zusammenhalt und die Zusammenarbeit der Techniker kann die erwünschte und notwendige Führerstellung in Verwaltung und Wirtschaft ermöglichen; daher ist die Erziehung von Persönlichkeiten durch gleichmäßige Entwicklung von Intellekt, Gefühl und Willen, gekrönt von Phantasie, die unbeeinflusst von Politik der Sache dienen können, dringend notwendig«.

Heraushalten müsse man sie, die Politik, strikt getrennt werden müsse die fachliche Arbeit vom politischen Gewese – das war über viele Jahre eine Gewissheit der Fachleute. Worauf noch zurückzukommen sein wird.

Der Sache mit Weitsicht dienen, unbeeinflusst von Augenblicksbedürfnissen... So lassen sich Gurlitts und Schmidts Äußerungen zusammenführen. Sie zeichnen ein deutliches Bild: Die Fachleute (für Städtebau und Stadtplanung) sahen sich über viele Jahrzehnte als autonom handelnde, allein »der Sache« verpflichtete Persönlichkeiten, die kraft Intuition und Kreativität (Künstler) und/oder gestützt auf rationale Fachlichkeit (Ingenieure) handeln (vgl. hierzu auch PAULITZ 2014) – und für den Erfolg ihrer Tätigkeiten keinerlei Kommunikation mit anderen Welten außerhalb der ihren wünschen oder gar benötigen.

Eine solche Feststellung kann allerdings nicht ohne Einschränkung bleiben: Natürlich gab und gibt es zu jeder Zeit auch andere Positionen und Interpretationen der fachlichen Tätigkeit. Sie blieben aber Minderheiten, fanden keinen Widerhall oder erwiesen sich erst Jahrzehnte später als Vorreiter. Beispielhaft erwähnt seien etwa Patrick Geddes, der schon 1915 auch die »non-experts« in Planungsprozesse einbeziehen wollte (vgl. SELLE 1980) oder Fritz Schumacher, der in einer zuerst in den 20er Jahren erschienen Schrift, gestützt auf seine Erfahrungen in Hamburg, die Vereinigung der »Macht privater Initiative mit den öffentlichen Machtmitteln«, also eine frühe Form der Public-Private-Partnerships, propagierte (zit. n. ALBERS 1997: 172).

2 | Vielfalt öffentlicher Akteure: Statt »Großem Plan« viel »Eigen-Sinn«

Eine nächste Etappe, ein zweites Schlaglicht: In den Zeiten der Planungseuphorie – also um 1960/70 – ging man davon aus, dass nicht nur die räumliche Entwicklung von Stadt und Land, sondern nahezu alle gesellschaftlichen Teilbereiche von einem Zentrum aus zu planen und zu steuern seien. Gemeinhin wird eine solche Vorstellung lediglich mit der Planwirtschaft in den damals sozialistischen Staaten verbunden (vgl. zur Stadtplanung in der DDR und zum »Eigensinn« einer Berufsgruppe insbesondere BETKER 2005). Tatsächlich aber ging man auch im Westen davon aus, dass selbst die Märkte, deren zunehmendes Versagen man zu konstatieren meinte, staatliche Steuerung erforderlich machen würden.

Für die Stadtentwicklung hieß das: Man begann Planwerke zu erarbeiten, die als »einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten« (KGSt 1972: 15) verstanden wurden. Diese »komprehensiven« oder »synoptischen« Planwerke bezogen sich also auf alle Handlungsfelder der kommunalen Verwaltung – von der Stadt-, Verkehrs-, Grünflächenplanung über die Hoch- und Tiefbauämter bis hin zu Kämmererei und Ordnungsamt – um nur einige zu nennen. Noch heute findet man einige dieser umfassenden, oft mehrbändigen Werke in den Bibliotheken und betrachtet mit Staunen die komplexen »Ziel- und Maßnahmenbäume«, mit denen die Gesamtheit kommunalen Handelns nicht nur abgebildet, sondern auf längere Frist gesteuert werden sollte.

Damals wie heute weist ein Organigramm der Stadtverwaltungen großer Kommunen horizontal und hierarchisch-vertikal gegliedert eine Vielzahl von Dezernaten und Ämtern, Abteilungen etc. auf und man fragt sich, wie sich diese so zahlreichen und in ihren Aufgaben und Arbeitsweisen so verschiedenen Organisationseinheiten auf ein so komplexes Werk haben verständigen können. Die Antwort lautet: Gar nicht. Es fand keine Verständigung statt – zumindest nicht im heutigen Sinne einer alle umfassenden intensiven Kommunikation.

Es waren oft eigene Stabsstellen oder Ämter/Abteilungen, die die Pläne erarbeiteten und es war in ihrem Ermessen, ob und wie sie sich mit anderen abstimmten. Wesentlicher aber noch war das diesen Werken zugrunde liegende »Planungs«-Verständnis.

Man unterstelle eine umfassende, Handlungsfelder übergreifende Rationalität des Planens, so dass sich aus Prognosen, Bestandsaufnahmen, Zielvorgaben etc. die konkreten Maßnahmen »widerspruchsfrei« und »rein sachlogisch« in den verschiedenen Handlungsfeldern gleichsam »ableiten« ließen. Das fand auch in der Sprache seinen Ausdruck: Die Rede war von »der Planung« und man bezeichnete damit nicht einen konkreten Akteur, sondern die Gesamtheit eines nach wissenschaftlich-rationalen Grundsätzen zu gestaltenden Prozesses.

Diese Wortverwendung hat sich bis heute in den planenden Disziplinen gehalten – etwa in Formulierungen wie »die Planung muss...«. Wer hier nach dem Subjekt fragt, das angesprochen sein könnte, wird es in der vielgliedrigen kommunalen Verwaltung nicht finden. Denn: Überall wird geplant. Nach eigenen Regeln, in sorgsam gehüteter eigener Zuständigkeit.

Und so nimmt es aus heutiger Sicht nicht wunder, dass die »Großen Pläne« der frühen 70er Jahre nur geringe Wirkung entfalten. Noch während man an ihnen arbeitete, wurden sie vom unabgestimmten Handeln einzelner Ressorts, von unvorhergesehenen Entwicklungen und/oder von politischen Beschlüssen, die in andere Richtungen wiesen, unterlaufen und ausgehöhlt. Und so waren sie nicht selten bereits bei der Fertigstellung Makulatur.

»Die Hauptursachen für diese Diskrepanzen zwischen theoretischem Anspruch und praktischen Ergebnissen lagen vor allem in den durch die kommunale Realität gesetzten Schranken und Grenzen« stellt Hartmut HÄUSSERMANN (2000: 239) fest und nennt unter anderen: Hierarchische Organisation von Arbeitsabläufen und Informationsflüssen, aufgabenspezifisches Ressortprinzip, vertikaler Informationstransfer. Darüber hinaus wurde Stadtentwicklungsplanung, so ergänzt Häußermann, »oft als unerwünschtes Kontrollinstrument empfunden, das vorhandene Handlungsspielräume von Ressorts einzuschränken trachtete (mit der Folge offener oder auch subtiler Formen der Informations- und Kooperationsverweigerung)«.

Die Renaissance der Stadtentwicklungsplanung im letzten Jahrzehnt gibt Anlass, an diese frühen Erfahrungen zu erinnern – und daran, was man aus ihnen lernen kann. Auch heute wird Stadtentwicklung wieder als Querschnittsaufgabe verstanden, die ressortübergreifend zu bewältigen ist (vgl. u.a. BMUB 2015). Dies ist einer der Gründe (auf weitere

wird noch zu verweisen sein), warum man heute »integriertes« Planen und Handeln in Quartier und Stadt zu einer Standardanforderung der Entwicklungsplanung und -politik erklärt.

Allenthalben wird eine intensive Kooperation und Kommunikation innerhalb der (Groß-)Verwaltungen gefordert – und zugleich festgestellt, dass es daran immer noch mangle. Hier ein Beispiel aus dem Handlungsfeld der Sozialen Stadt, das zu den bestevaluierten in der deutschen Stadtentwicklungspolitik gehört: »Die Umsetzung des Programms Soziale Stadt ... ist ... in starkem Maße von einer auf Kommunikation, Koordination, Kooperation, Koproduktion und Vernetzung ausgerichteten Organisations- und Managementstruktur ... angewiesen. Dies ... scheint zumindest konzeptionell mittlerweile allgemeiner Konsens zu sein. ... Mit Blick auf die Umsetzungspraxis bietet sich allerdings ein eher ambivalentes Bild: Vielen positiven Entwicklungen steht vielerorts ein zum Teil noch erheblicher Nachholbedarf gegenüber« (BUNDESTRANSFERSTELLE 2014: 23).

In der Praxis wirkt nicht nur in diesem Handlungsfeld der »Eigen-Sinn« einzelner Ressorts und Ebenen einem integrierten Denken und Handeln entgegen. Eine Verständigung auf ressortübergreifende Entwicklungskonzepte setzt daher besonders intensive Kommunikationsbemühungen voraus, die den Realitäten einer »vielstimmigen« Verwaltung gerecht werden. Dabei zeigt sich jedoch auch, dass die Integrationskraft nach Aufstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte schnell erlahmen kann. Insofern ist Integration mit der Erstellung des Planes nicht »erledigt«, sondern muss eher als Daueraufgabe verstanden werden, die stetiges – auch kommunikatives – Bemühen voraussetzt.

Die Forschung hat sich bislang der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Probleme der Vergangenheit überwunden werden können im Bereich der Stadtentwicklung noch nicht gestellt. In der Organisationssoziologie wurde aber schon vor einigen Jahrzehnten der Begriff der »Mikropolitik« aus der amerikanischen Diskussion importiert (NEUBERGER 1995), mit dem die komplizierten »Spiele« z.B. innerhalb großer Verwaltungen bezeichnet werden. Und es ist vermutlich kein Zufall, wenn Patsy HEALEY (2012a: 335) in einem jüngeren Aufsatz über die Bedeutung des kommunikativen Ansatzes in der Planungsforschung einen verwandten Begriff verwendet. Bei ihr ist die Rede von »micro practices«, die man in den Blick

nehmen muss, um Verlauf und Ergebnis von Planungsprozessen zu verstehen.

3 | Marktakteure: vom ziemlich besten Feind zum notwendigen Partner

Die Planungsfachleute waren lange Zeit sehr von sich und ihrer Rolle eingenommen. Gerd ALBERS sprach von einer »missionarischen Sonderstellung«, in der sie sich wähnten, ausgestattet mit einem Sendungsbewusstsein, das sie »als Vorreiter der Ordnung in einer Welt widerstrebender Tendenzen sieht« (2006: 45). Leonie SANDERCOCK (1998: 35) ergänzt mit kritischem Unterton: Man habe lange Zeit angenommen, Planung an sich sei gut und fortschrittlich und ihre Gegner seien entweder reaktionär, irrational oder schlicht raffgierig (»It is assumed that planning is a good thing, a progressive practice, and that its opponents are reactionary, irrational, or just plain greedy«).

Mit der »Raffgier« waren vor allem die Marktakteure gemeint (mit der Irrationalität v.a. die Politik, aber dazu unten mehr). Deren Handeln sei, so war man überzeugt, dann schädlich für Stadt und Gesellschaft, wenn man ihnen freien Lauf ließe. Aufgabe der Planung sei es daher, Grenzen zu setzen, Ordnung zu halten, wo sonst Chaos drohe. Diese Grundeinstellung wurde in der Phase der Planungseuphorie generalisiert: Da sah man die Marktmechanismen insgesamt als Ursache vieler Übel an und begründete so einen steigenden staatlichen »Interventionsbedarf«.

Für die gleiche Zeit lassen sich allerdings auch ganz andere Bilder zeichnen: Da sind es im 19. Jahrhundert die großen Unternehmen, die zunächst die Industrialisierung und mit ihr die Entwicklung der Städte vorantreiben, die sich Standorte nehmen, wo sie sie benötigen und die um die Fabriken herum Infrastrukturen, Siedlungen und Versorgungseinrichtungen bauen oder bauen lassen. Ihr Handeln blieb prägend bis weit ins 20. Jahrhundert, bis hin zur »Deindustrialisierung«, also dem Rückzug der »alten Industrien« in andere Regionen der Welt und zur Verwertung der hier verbliebenen Immobilien.

Von Anfang an spielten aber auch die Grundeigentümer eine zentrale Rolle, als Träger wesentlicher Entwicklungen in der gründerzeitlichen Stadt, aber auch als Widerpart öffentlicher Steuerungsbemühungen (vgl. dazu u.a. HÄUSERMANN u.a. 2008).

Und es waren – um nur ein weiteres Beispiel zu nennen – die großen Wohnungs- und

Immobilienkonzerne der Nachkriegszeit, die im engen Schulterschluss mit staatlicher Politik und kommunaler Planung die Wohnungsproduktion in danach nicht wieder erreichte Höhen trieben, die Stadtsanierungen durchführten und neue Stadtteile entstehen ließen.

Aus dieser Perspektive war »Planung« entweder eine eher vernachlässigbare Größe (vgl. am Beispiel des Ruhrgebiets etwa: NIETHAMMER 1979) oder »Erfüllungsgehilfe des Kapitals«, wie das von der politökonomisch orientierten Kritik in den 70er Jahren genannt wurde.

Von welcher Seite auch immer man auf die Rollenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren schaut: Es war über viele Jahrzehnte ein spannungsreiches und hochgradig ideologisiertes Verhältnis.

Diesseits aller Fragen nach mehr oder weniger »Staat« oder »Markt«, muss jedoch auf einen blinden Fleck verwiesen werden, der im Denken über die Rolle der Planung lange wirksam war: Es schien so, also könne die öffentliche Planung gleichsam autonom den Marktakteuren gegenübertreten und es sei dann eine Frage der lokalen Kräfteverhältnisse, ob und inwieweit die Pläne wirksam würden.

Das war und ist aber mitnichten so: Zum einen gibt es eine enge ökonomische Abhängigkeit zwischen der Ertragskraft der lokalen Wirtschaft und der (finanziellen) Handlungsfähigkeit der Kommune. Insofern konnte gesamtstädtische Planung, wie Franz PESCH (2006: 358) feststellte »gestaltende Kraft (nur)... dort entfalten, wo sie der wirtschaftlichen Dynamik vorausseilte ... oder dem ökonomischen Druck nachgab ...«

Eine zweite Abhängigkeit ist aber noch elementarer: Das Grundgesetz gewährleistet mit Artikel 14 das Privateigentum (auch an Grund und Boden). Und so hängt das, was in den Städten geschieht, letztlich von den Interessen und Aktivitäten der Grundeigentümer ab.

In Artikel 14 wird das Eigentum jedoch zugleich an Rahmensetzungen gebunden: »Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt« (Abs. 1 Satz 2) und »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen« (Absatz 2). Bauleitplanung etwa ist so eine Rahmensetzung. An diesem Beispiel lässt sich exemplarisch die wechselseitige Abhängigkeit, von der hier die Rede ist, aufzeigen: Bauen können die Grundstückseigentümer nur, wenn die rechtlichen Voraussetzungen

dafür vorliegen. Der Bebauungsplan wird aber nur im Raum wirksam, wenn die privaten Akteure innerhalb dieses Rahmens bauen *wollen*. Letztlich gilt diese wechselseitige Abhängigkeit für alle Pläne, die Rahmen für private Tätigkeiten setzen. Denn, so drückte es der Kölner Planungsdezernent Franz Josef HÖING in einem Interview (2014: 21) knapp und zutreffend aus: »Am Ende des Tages baut die Stadt nicht selbst«.

Der gleiche Sachverhalt wird aus der Sicht von Immobilienentwicklern so umschrieben: »Wir [...] sehen uns als Partner der öffentlichen Verwaltung. Das heißt, wir sind als Unternehmer diejenigen, die letztlich durch ihre Projektentwicklung dafür sorgen, dass sich Stadtentwicklungsideen in Gebäuden materialisieren können« (JÖRZICK 2016: 17).

Schon aus dieser wechselseitigen Abhängigkeit resultiert a priori die Pluralität der Akteure in der Stadtentwicklung. Beide Seiten bringen dabei eigene Gesichtspunkte ein. Das fordert der Planungsdezernent von den Kommunen (HÖING a.a.O.), die dem allerdings nicht immer in der von ihm erwarteten Deutlichkeit nachkommen und das stellt der Immobilienentwickler unumwunden so dar: »Damit befinden wir uns an einer Nahtstelle, wo das Wünschenswerte, was sich so mancher in der Politik erhofft, zugespitzt wird auf das, was wir kaufmännisch verantworten können« (JÖRZICK a.a.O.).

Für die uns hier interessierende Frage nach der Kommunikation zwischen den Akteuren resultiert aus dieser Konstellation zugleich auch die naheliegende Folgerung, dass eine wechselseitige Bezugnahme und Abstimmung sinnvoll ist, wenn aus Plänen räumliche Wirklichkeit werden soll. Dieser Auffassung war man nicht immer und überall: Viele Bebauungspläne etwa (um bei dem Beispiel zu bleiben) wurden aufgestellt, ohne dass sich Bauherren fanden, die in dem vorgegebenen Rahmen tätig werden wollten.

Schon Anfang der 1970er Jahre war aber auch dem Gesetzgeber klar, dass derart unabgestimmtes Handeln für das Erreichen öffentlicher Ziele nicht sinnvoll ist. Und so hieß es in der Regierungsvorlage zum damals erstmals erlassenen Städtebauförderungsgesetz: »§ 4 schreibt ... ausdrücklich vor, daß die Gemeinde den Eigentümern ... möglichst frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme geben soll. Denn eine Sanierung erfordert, wie die Erfahrungen gezeigt haben, eine besonders enge Fühlungnahme und Zusammenarbeit zwischen den Eigentümern und der Gemein-

de, zumal in erster Linie die Eigentümer zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen berufen sind« (zit. n. SELLE 1980: 124).

Im Verlaufe der 1980er Jahre gewannen dann auch unabhängig von solchen Vorschriften Planungsprozesse an Bedeutung, in denen Grundstückseigentümer und Investitionsinteressierte frühzeitig einbezogen wurden. Das war insbesondere dort, wo die öffentlichen Akteure besondere Qualitäten anstreben, erforderlich.

Eine besondere Form des Zusammenwirkens begann zur gleichen Zeit Platz zu greifen: Es entstanden die ersten »Public-Private-Partnerships« (vgl. z.B. KIRSCH 1996), die in der Folgezeit – allerdings in sehr unterschiedlichen Ausprägungen (BUDÄUS 2006: 26 unterscheidet z.B. drei »Generationen«) – schnell Verbreitung fanden. Bei diesen Kooperationsformen wirken öffentliche und private Akteure gemeinsam an der Projektentwicklung mit, von der Konzeption bis zur Umsetzung.

Hier, wie bei vielen anderen konkreten Vorhaben, stellte sich allerdings stets die Frage, wer von den Kooperanden eigentlich die entscheidende Rolle im Prozess inne hat. Oder, so wurde es damals auch genannt: wie es um »Public Leadership« bestellt ist.

Nicht immer gut, wird man lakonisch antworten müssen. Oftmals ging und geht die Initiative vorrangig von der privaten Seite aus und die öffentlichen Akteure ziehen sich auf die Rolle derer zurück, die die planungsrechtlichen Grundlagen für private Absichten bereitstellen. Im neueren Planungsrecht wurde mit den »vorhabenbezogenen« Bebauungsplänen (§ 12 BauGB) sogar die Möglichkeit eröffnet, dass auch die Pläne selbst von den privaten Initiatoren in Auftrag gegeben werden – allerdings bleibt es beim Satzungsbeschluss durch die zuständigen politischen Gremien.

Denjenigen, die auf frühzeitige Kooperation öffentlicher Akteure, planender und entwerfender Fachleute sowie privater Entwicklungsträger Wert legen, stehen heute viele Möglichkeiten der Prozessgestaltung offen. Ein Beispiel stellen die dialogorientierten Verhandlungsverfahren dar. Sie werden z.B. aus der Sicht einer Unternehmensvertreterin geschätzt, »weil man dadurch nicht nur irgendwelche Architekturwettbewerbe macht, die dann in Schubladen verschwinden [...]. Man sucht sich stattdessen kompetente Architekturteams in Verbindung mit Investoren und erreicht damit automatisch eine gewisse »wirtschaftliche Domestizierung« von architektonischen Entwürfen. Das bringt man

dann noch in Einklang mit dem öffentlichen Interesse, der integrierten Stadtentwicklung. Dadurch vermeidet man einige Konflikte, die sonst mit vielen solcher Entwicklungen einhergehen« (SCHMITZ-STADTFELD 2016: 29).

Kooperation und Kommunikation sind also heute für das Verhältnis von Grundeigentümern, Investoren und öffentlichen Akteuren durchweg kennzeichnend. Allerdings in sehr verschiedenen Formen und mit sehr unterschiedlichen Gewichtsverteilungen zwischen den Beteiligten. Das reicht von der informellen Fühlungnahme, den mindestens ebenso informellen Vorabsprachen auf Führungsebenen über verschiedene formell definierte Verfahren bis hin zur intensiven Einbindung in komplexe Prozesse, mit denen vor allem öffentliche Akteure weitreichende Ziele verbinden – wie etwa in Internationalen Bauausstellungen etc.

Insofern macht dieses Beispiel auch deutlich, wie weit und vage Kommunikation verstanden werden kann: Informelle Abstimmung in Netzwerken etc. sind hier ebenso umfasst wie Verständigungen hinter geschlossenen Türen und in geschützten Räumen. Aber auch: sichtbare Mitwirkung in Planungsprozessen und Kooperation bei konkreten Vorhaben. Man wird jedoch davon ausgehen müssen, dass der öffentlich sichtbare Teil dieses Zusammenwirkens in der Regel deutlich geringer ist als Umfang und Intensität der tatsächlich stattfindenden Kommunikation.

4 | Bürgerinnen und Bürger: die Entdeckung der Rollenvielfalt

G.B. Shaw hat, wie oben bereits zitiert, etwas überspitzt vermutet, dass mit der Professionalisierung »eine Verschwörung gegen die Nicht-Fachleute« verbunden sei. Diese Haltung wurde in der Planungs-Profession möglicherweise noch verstärkt durch die »hoheitliche« Perspektive, aus der man auf die Welt schaute: Unter den Nicht-Fachleuten gab es einige mit denen man sich nolens volens beschäftigen musste (etwa die Politiker), alle anderen wurden über viele Jahrzehnte als vernachlässigbare Größe angesehen. Das Wort »Laie« hatte einen deutlich herabsetzenden Klang und besagte in jedem Fall: Die sind weder relevant noch kompetent.

Diese Einschätzung änderte sich auch nicht wesentlich als sich in den 1960er Jahren Proteste in den Städten regten. Damals

stießen die flächenhaften Abrisse ganzer Stadtteile, die ein Beitrag zur »Gesundung« der Städte sein sollten, auf Widerstand. Das war doppelt bemerkenswert: In einer über Jahrzehnte autoritär geführten Gesellschaft erschien Protest gegen die »Staatsgewalt« als ungehörig, wenn nicht illegitim. Und: Es waren bürgerliche Milieus, die zunächst ihr Missfallen zum Ausdruck brachten.

In Berlin wandte sich beispielsweise schon 1963 der »Haus- und Grundbesitzerverein im Norden von Berlin« gegen die beabsichtigten Abriss-Sanierungen im Wedding. »Ärzte, die in den ... Gebieten langjährige Praxen haben« (wie es in der Berliner Zeitung vom 14.12.1964 hieß) schlossen sich den Protesten ebenso an wie Handwerker und Gewerbetreibende, die ihre wirtschaftliche Existenz bedroht sahen. Und schon 1965 berichteten die Zeitungen von einer »Widerstandswelle« gegen die Pläne des Senats (GEIST/KÜRVERS 1989: 592 ff).

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre erfuhr die Sanierungskonflikte eine erhebliche politische »Aufladung«: Proteste einer politisierten Studentenschaft waren einer der Auslöser. Zugleich begann sich auch das Berufsverständnis der Fachleute zu wandeln: Viele Impulse für eine Neuorientierung der Stadterneuerungspolitik kamen von Architekten, Stadtplanern, Soziologen und anderen. Sie sahen sich in dieser Phase auch als Anwälte der von den »Kahlschlagsanierungen« betroffenen Bevölkerung.

Bei diesen Auseinandersetzungen ging es längst nicht mehr »nur« um Fragen der Stadtentwicklung. Der Zustand der Gesellschaft insgesamt war in die Kritik geraten. Autoritäre Verhältnisse, intransparente Entscheidungen, »Verfilzungen« zwischen Wirtschaft und Politik und vieles mehr wurden angeprangert und zum Teil weitreichende Veränderungen gefordert.

Das blieb nicht ohne Folgen für die politische Kultur im Lande. Es war deutlich geworden: Die Bürgerinnen und Bürger sind eine Kraft, die es ernst zu nehmen gilt – als Widerstandspotenzial. Das mündete in einem konfrontativen Bild, das über viele Jahre prägend blieb: »Staat« gegen »Bürger« oder: »die da oben«, »wir hier unten«. Die auch in der Folgezeit immer wieder aufflammenden Konflikte um Stadtentwicklung unterstrichen diese asymmetrische Rollenverteilung – ob es nun um den Widerstand gegen große Verkehrsprojekte oder um den Kampf für den Erhalt preiswerten Wohnraums ging (der z.T.

mit Straßenblockaden und Hausbesetzungen ausgetragen wurde).

So ungleich die »Kombattanten« in diesen Auseinandersetzungen auch waren: Der Widerstand blieb nicht ohne Wirkung. Die Stadterneuerungspraxis begann sich zu ändern (hin zur erhaltenden Erneuerung). Dafür waren verschiedene, u.a. ökonomische Gründe maßgeblich, unter denen die Widerstände in der Bevölkerung nicht die geringsten waren.

Und auch in Politik und Gesetzgebung fanden die Konflikte ihren Niederschlag. Mit dem Städtebauförderungsetz wurde erstmals der Blick auch auf mögliche negative Auswirkungen der Stadtsanierungen gerichtet und zugleich den Betroffenen erweiterte Möglichkeiten der Mitsprache eröffnet.

Aber es blieb nicht beim Bild von den Bürgerinnen und Bürgern als »widerständige Betroffene«. Vielmehr begann man in jener Zeit auch zu entdecken, dass die Gesellschaft auf vielfältige Weise selbst aktiv ist: Der Blick weitete sich von den Aktivist:innen die *gegen* staatliche Politik kämpften, hin zur Vielfalt der Bürgerinitiativen, die sich für eigene Anliegen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen einsetzten (vgl. ALTNER u.a. 1978; RUNGE/VILMAR 1988; ROTH/RUCHT 2008).

Die Bürgerinnen und Bürger wurden nun auch als Akteure wahrgenommen, die aus eigener Kraft handeln und viel bewegen (können). Dieser Wahrnehmungs-Wandel veränderte – nach anfänglicher Geringschätzung und Zurückhaltung – auch die Politik. Und so entdeckte man im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts die »Potenziale der Zivilgesellschaft«. In vielen gesellschaftlichen Bereichen sah man nun Bürgerinnen und Bürger am Werk, die mit ihren Aktivitäten wesentlich zur Entwicklung der Gesellschaft und zur Lebensqualität in den Städten beitragen. Im Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum »Bürgerschaftlichen Engagement« wird diese Vielfalt so beschrieben: »Neben der Tätigkeit in Vereinen und Verbänden, Kirchen, karitativen und anderen gemeinnützigen Organisationen, in Freiwilligenagenturen, Hospizbewegung oder Tafeln umfasst es – um nur einige Beispiele zu geben – die Mitarbeit in Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftsinitiativen und Tauschringen. Ferner politisches Engagement in Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Volksbegehren oder anderen Formen von direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, auch die Arbeit in Parteien und Gewerkschaften oder den Einsatz in Freiwil-

ligendienstern. Nicht zuletzt gemeinwohlorientierte Aktivitäten von Unternehmen und Stiftungen mit gemeinnütziger Zielsetzung. (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: 2).

Die Einrichtung einer Enquete-Kommission kündigt von der hohen Wertschätzung und politischen Aufmerksamkeit, das Bürgerschaftliches Engagement genoss. Das kam nicht von ungefähr: Denn hier kommt auch das Bemühen zum Ausdruck, Potenziale in der Gesellschaft zu identifizieren und zu nutzen, die staatliche oder kommunale Aufgabenerfüllung in verschiedensten Handlungsfeldern entlasten können. Besonders deutlich wurde dies durch die Übernahme vieler Sport- und Freizeiteinrichtungen durch Vereine – um nur ein Beispiel zu nennen. Ohnehin groß war und ist der Anteil von Aufgaben, der beispielsweise im Naturschutz, in der lokalen Kultur oder im Sozialbereich ehrenamtlich bearbeitet wird.

Unabhängig von der etwas heiklen Balance in der Rollenverteilung von Staat und Gesellschaft führte die »Entdeckung« dieser vielfältigen Potenziale zu einem neuen, genauer: anderen Bild von den Bürgerinnen und Bürger. Sie wurden nun sowohl als eigenständige Akteure wie auch als Partner – in vielen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung – angesehen.

Als (potentieller) Partner wurde die Öffentlichkeit zu dieser Zeit auch noch aus einem anderen Grunde entdeckt: In der Umweltpolitik war deutlich geworden, dass notwendige Veränderungen nicht allein durch staatliche Regulierungen ausgelöst werden können. Soll sich – zum Beispiel – die Belastung durch den motorisierten Individualverkehr ändern, muss auch in der Breite der Gesellschaft »Mobilität« anders gedacht und praktiziert werden. Soll der Energieverbrauch im Wohnungsbestand reduziert werden, sind nicht nur Unternehmen als Partner gefragt, sondern auch Millionen von Hauseigentümern und auf verschiedene Weise auch die Mieterinnen und Mieter. Und so fort... Diese veränderte Wahrnehmung fand und findet in vielen Kampagnen seinen Ausdruck und wurde in jüngerer Zeit zum Beispiel dadurch unterstrichen, dass die Energiewende ausdrücklich auch als gesellschaftliche »Gemeinschaftsaufgabe« begriffen und bezeichnet wurde (vgl. ETHIKKOMMISSION 2011).

Dann kam Stuttgart ..., will sagen: die Eskalation des Konflikts um den dortigen milliardenschweren Bahnhofsumbau. Hier wie-

derholte sich, was man schon dreißig Jahre zuvor erleben konnte: Eine obrigkeitsstaatlich betriebene, intransparente Politik stieß auf Widerstand. Dabei war es gar nicht so sehr die geplante Zerstörung eines Parks und eines Bahnhofsgebäudes, sondern der Stil einer solchen Politik, der viel Zorn auslöste. Deutlich mehr Menschen als in vergleichbaren Fällen üblich teilten diesen Zorn und so waren viele gesellschaftliche Milieus, die sonst wenige Berührungspunkte miteinander hatten, auf einmal im gemeinsamen Widerstand vereint.

Das hatte für das Bild von der Rolle der Bürgerinnen und Bürger mehrere Folgen:

- Mit einem Mal erschienen sie wieder vor allem als »Gegner«, gar als »Wutbürger«, wie es seinerzeit in der Presse hieß. Das alte konfrontative Rollenverständnis war schärfer denn je aufgebrochen.

- Ihre Rolle als engagierte Akteure in vielen Handlungsfeldern geriet dabei erneut in den Hintergrund, die öffentliche (und auch die fachliche) Diskussion über bürgerschaftliches Engagement schien abrupt abzubrechen.

- Zugleich aber lösten die Stuttgarter Ereignisse in den meisten Kommunen Deutschlands erhebliche Verunsicherungen aus. Politik und Verwaltungen waren von einem Wunsch beseelt: »So etwas wie in Stuttgart darf uns nicht geschehen«. Um dem vorzubeugen, wurden die Anstrengungen in Sachen Bürgerbeteiligung in einem Maße erhöht, das zuvor unvorstellbar schien. Ob und inwieweit das durchweg auch zu Verbesserungen geführt hat, steht auf einem anderen Blatt (vgl. dazu SELLE 2013: 227 ff.).

Dass die Stuttgarter Ereignisse ein bundesweites politisches Beben auslösen konnten, hatte noch einen weiteren Grund, der auf eine weitere Rolle der Bürgerinnen und Bürger verweist: Sie sind auch Wählerinnen und Wähler, sie sind als Volk, der eigentliche Souverän. Und wenn der Widerstand so breit wird wie in Stuttgart, dann verändert sich auch das Wahlverhalten des Souveräns. Das kann nicht nur zur Folge haben, dass immer wieder große Projekte auf direkt-demokratischem Wege scheitern. Auch Stadt- und Landesregierungen können stürzen und alte politische Hochburgen geschleift werden – wie Stuttgart und Baden-Württemberg zeigten.

Beides – die Erfahrung, dass Konflikte um Stadtentwicklung wahlentscheidend sein können sowie die Verschiebung der Machtbalance durch die Instrumente direkter Demokratie – hatte und hat erhebliche Wirkungen auf die kommunalpolitische Landschaft, auf

die Prozesse der Stadtentwicklung und die Rolle, die Bürgerinnen und Bürger darin spielen können. Im Satz eines Praktikers ausgedrückt: »Ohne sie geht es nicht mehr«.

5 | Die Intermediären Akteure: Kommunikation zwischen allen Stühlen

Während der so genannten »Häuserkämpfe« in den frühen 1980er Jahren, als ausgelöst durch die Verknappung preiswerten Wohnraums in Berlin und vielen anderen Großstädten leerstehende Gebäude besetzt wurden und die Konflikte auf den Straßen eskalierten, wurde das alte Rollenbild auf die Spitze getrieben: Polizeigewalt auf der einen, brennende Barrikaden auf der anderen Seite. »Der Staat« gegen »die Bürger«. Kommunikation, geschweige denn Verständigung schienen nicht möglich.

Und doch sind viele dieser Konflikte gewaltlos befriedet worden. Manche interessante Projekte entstanden. Und viele Wohnungen, die vormals lange leerstanden oder abgerissen werden sollten, konnten erhalten werden.

Möglich wurde dies durch eine Akteursgruppe, die sich dem Gefüge von Staat, Markt und Zivilgesellschaft nicht ohne Weiteres zuordnen lässt. Sie ist in der Mitte dieses Dreiecks angesiedelt und trägt daher auch den Namen »intermediäre« Akteure. Diese Zwischenstellung verweist auch auf ihre Funktion: Intermediäre Akteure sind Vermittler, Bindeglieder zwischen verschiedenen Welten.

In dem Fall, von dem hier die Rede ist, waren das zunächst Einzelpersonen, die als Schlichter agierten und zur Deeskalation soweit beitrugen, dass überhaupt Verständigung möglich wurde. In der Folgezeit ging es dann um die Frage, ob für die umkämpften Häuser Träger- und Erneuerungskonzepte entwickelt werden konnten. Dabei zeigte sich, dass eine gedeihliche Kommunikation zwischen den sehr spontan agierenden und widersetzlichen Gruppen und den Routinen der Verwaltungen absolut unmöglich war (in abgeschwächter Form findet man das im Kontakt von Selbsthilfegruppen und öffentlichen Verwaltungen immer wieder). Um dieses Defizit auszugleichen, entstanden seinerzeit so genannte alternative Sanierungsträger: sie waren in diesem Fall die »intermediären Akteure«, die in mühsamer und vielgestaltiger Kommunikation zwischen Behörden, Banken, Betrieben und Bewohner halfen, die

notwendigen technischen, finanziellen und rechtlichen Lösungen zu entwickeln.

Von diesen Erfahrungen ausgehend war dann im internationalen Überblick festzustellen, dass eine solche Form des Zusammenwirkens über Dritte überall dort, wo Quartiersentwicklung und Bewohneraktivitäten zueinander finden, durchaus üblich ist: »Intermediäre Organisationen sind Begleiter von Veränderungsprozessen und Akteure der Veränderung. Welcher Art ist ihr Beitrag? Im Handlungsfeld Quartiere werden

- neue Verbindungen hergestellt (zwischen den Sphären von Staat, Märkten und privaten Haushalten)
- Bewohner als Kooperanden und Akteure eigener Kompetenz eingebunden, in ihrem Engagement gefördert
- neue Dienstleistungen »produziert«
- neue Formen der Interaktion von Akteuren erprobt usf.

Diese Innovationen werden entwickelt und können – wenn sich dies für die Institutionen von Staat, Kommunen und Märkten als sinnvoll oder notwendig erweist – zu neuen Standards werden« (SELLE 1991 Bd.1: 234 f.)

Aufbauend auf dieser Erkenntnis und den Erfahrungen, die international, etwa in den Niederlanden, den USA, Großbritannien oder Österreich, bereits vorlagen, etablierten sich in der Tat neue Standards in der deutschen Quartiersentwicklung: Zu nennen sind hier insbesondere die ortsnahe Beratung und das Quartiersmanagement, die intermediäre Funktionen vor Ort wahrnehmen. »Die Kernaufgabe besteht darin, die mobilisierbaren Kräfte zu suchen und darin steckenden Potenziale zu wecken« (SCHUBERT/SPIECKERMANN 2002: 149).

Es zeigte sich jedoch bald, dass das »Intermediäre« nicht auf die Stadterneuerung beschränkt ist. Vielmehr wurde deutlich, dass zwischen Staat, Markt und Familien ein großer »intermediärer Bereich« besteht, dessen einzelne Elemente unterschiedliche Kommunikations- und Vermittlungsfunktionen wahrnehmen – »zwischen der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger auf der einen und den politischen Entscheidungsträgern auf der anderen Seite« (JARREN/DONGES 2011: 119), aber auch zwischen Märkten und öffentlichen Akteuren, privaten Haushalten und Märkten etc.

Schon Max Weber hatte etwa auf die Vereine und ähnliche Organisationsformen hingewiesen, die zwischen Familien und Staat agieren (vgl. ANGERHAUSEN 2013: 52 f.). Und wer

heute z.B. die Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes analysiert, wird als Beteiligte eine Vielfalt von weiteren Akteuren aus dem intermediären Bereich vorfinden: Ob es nun die Kammern und Verbände der Wirtschaft sind, die Bürgerinitiativen, die jeweils unterschiedliche Interessen bündeln, die NGO's, die in vielen Handlungsfeldern wichtige Aufgaben übernehmen »und Netzwerke verschiedener Provenienz; ihnen allen ist beim näheren Hinsehen gemein, dass sie über eine hohe kommunikative Kompetenz verfügen« (SCHUPPERT 2015: 134). Gerade diese kommunikative Funktion ist es, die intermediäre Akteure heute für viele Stadtentwicklungsprozesse unverzichtbar macht (vgl. auch VHW 2015) – zugleich aber auch viele Fragen aufwirft, etwa: Wer spricht für wen? Mit welcher Legitimation? Mit welcher Verbindlichkeit?

Intermediäre Organisationen spielen heute in vielen Aufgabenbereichen der Quartiers-, Stadt- und Regionalentwicklung eine nicht mehr wegzudenkende Rolle. Das gilt in erster Linie für die unterschiedlichen intermediären Strukturen, die in der Quartiersentwicklung etabliert wurden (Stadtteilmanagement und lokale Netzwerke), das gilt aber auch für die Innenstadtentwicklung (Citymanagement, BID's, Standortgemeinschaften etc.) oder für Zwischennutzungsagenturen auf Brachflächen und viele Handlungsbereiche mehr. Besonders hervorzuheben sind noch die Internationalen Bauausstellungen, deren Wirken spätestens seit der Berliner IBA 1987 ausdrücklich auf die Entwicklung innovativer Ideen und Projekte in der und für die Stadt- und Regionalentwicklung ausgerichtet ist. Dabei geht es weniger um die Ausstellungen an sich, sondern um das Wirken der jeweils für etwa ein Jahrzehnt ins Leben gerufenen Planungs- und Entwicklungsorganisationen. Ihre Aufgabe ist es, in Kooperation mit Akteuren unterschiedlicher Art Lösungen für örtliche oder regionale Probleme zu entwickeln, zu denen man aus eigener Kraft bislang nicht vorstoßen konnte. Es gilt, wie es in einer Nach-Untersuchung zur Berliner IBA (die als Vorüberlegung zu einer eventuellen IBA 2020 in Berlin angefertigt wurde) hieß, »konkret-lokale wie allgemeine Herausforderungen der Zeit exemplarisch [zu] beantworten und die internationale städtebauliche Diskussion [zu] bereichern« (Bodenschatz u.a. 2010:130). Dies wurde seither in verschiedenen Regionen und Städten Deutschlands versucht (seit kurzem auch in den Nachbarländern mit den IBAs Parkstad, Basel, Wien).

Dabei zeigte und zeigt sich auch, dass die intermediären Organisationen, die in – von etablierten Institutionen, Netzwerken und Zuständigkeiten – »besetzten« Feldern agieren, dort durchaus nicht immer willkommen sind. Zahlreiche Reibungsverluste müssen überwunden und viele Partner gewonnen werden, um kooperativ handlungsfähig zu werden. In einem Gutachten zur Zukunft Internationaler Bauausstellungen (BMVBS 2011:51) wird daher mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen nüchtern festgestellt: »eine IBA muss Spannungen aushalten«.

Mit anderen Worten heißt das in Bezug auf unser Thema: Auch die Arbeit dieser intermediären Organisationen ist von nahezu permanenter Kommunikation nach allen Seiten gekennzeichnet.

6 | Und wo bleibt die Politik?

Es gibt in der Planungsgeschichte ein über lange Zeit gehegtes Vorurteil. Es lautet: »Die Politik« sei kurzfristig, von Tagesaktualitäten getrieben und kaum in der Lage, die komplexen Fragen, mit denen sich »die Planung« auseinanderzusetzen habe, angemessen zu verstehen.

Nicht umsonst wünschte sich Robert Schmidt in den 20er Jahren, »unbeeinflusst von Politik« als Techniker planen zu können (s.o.). Denn allein die Fachleute handeln – so sah man das damals – weitsichtig-rational, der Sache verpflichtet.

Leonie SANDERCOCK (1998: 35) brachte diese Überlegenheitsgefühle so auf den Punkt: »It is assumed that planners know what is good for the people and possess an expertise that ought to prevail (in a rational society, at least) over politics«. Mit anderen Worten: Eigentlich sind es »die Planer«, die das Gemeinwohl vertreten, die wissen, was gut für die Menschen ist – und ihre Expertise müsste (zumindest in einer rationalen Gesellschaft, wie Sandercock süffisant einschreibt) höher stehen als die der Politik. Judith INNES (1995, 184) drückte eine ähnliche Einschätzung noch etwas schärfer aus: »The planner is ideally and appropriately a rational man operating at arm's length from the messy world of politics«.

Da sind sie wieder, die Gegensatzpaare: Unordnung – Ordnung, Irrationalität – Rationalität, kurzum: Politik – Planung. Und es wird deutlich, dass sich die »Planung« lange Zeit in einem Zwei-Fronten-Kampf sah: Auf der einen Seite musste sie sich der »Gier der Märkte« und auf der anderen Seite der »Irra-

tionalität der Politik« erwehren. Im rationalistischen Konzept bestand man sogar explizit darauf, dass »Planung« und »Politik« strikt zu trennen seien (s.o.). Und auch ansonsten versuchte man ihre »Einmischungen« zu meiden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in der Stadtforschung eine eigenständige Betrachtung der Rolle politischer Gremien und des gewählten Leitungspersonals im Kontext von Stadtplanungs- und -entwicklungsprozessen zu fehlen scheint. Zumeist wird hier das Handeln von Administration und Politik in eins gesetzt. Das findet auch in den Begriffen wie »Stadtentwicklungspolitik« seinen Ausdruck. So richtig diese enge Verbindung ist, so sehr verdeckt der Sprachgebrauch aber die Tatsache, dass die Beziehung zwischen dem planenden Handeln in den zahlreichen Ressorts der Verwaltung bzw. den Eigengesellschaften der Stadt auf der einen und dem Handeln und Entscheiden der verfassten lokalen Politik auf der anderen Seite durchaus nicht unerheblich ist. Genauer: dass gerade an dieser Schnittstelle durchaus erhebliche Reibungen und Konflikte entstehen können.

Auch die unmittelbaren Bezüge zwischen Akteuren der Politik und denen der Märkte sind in der Praxis von Belang, denn hier finden außerhalb des formalen Geschäftsganges zahlreiche informelle Kontakte statt. Und nicht zuletzt ist natürlich auch das Verhältnis der Parteien und gewählten Vertretungskörperschaften zur Stadtgesellschaft von Bedeutung. Hier allerdings wurden in den letzten Jahren verschiedene Fragezeichen aufgeworfen, die sich insbesondere auf das Verhältnis der »drei Demokratien« (repräsentative, direkte, partizipative) zueinander sowie die Schnittstellen zwischen den öffentlichen Meinungsbildungsprozessen (Bürgerbeteiligung), den Abwägungsprozessen in den Verwaltungen und den Entscheidungen der Räte beziehen (vgl. SELLE 2013, DILLER 2015).

7 | Zwischenresümee: Alle im Blick! Programmatische Bekenntnisse und notwendige Relativierungen

Es ist viel geschehen in den hier vor allem betrachteten letzten sechs Jahrzehnten: Der Blick hat sich geweitet. Von der reinen Innensicht der Fachdisziplin zum 360°-Blick auf akteursübergreifende Entwicklungsstrategien.

Drei Einsichten waren es vor allem, die in der Vergangenheit den Blick weiteten und

deutlich machten, dass Kommunikation mit vielen Akteuren notwendig ist, damit Pläne und Projekte der Stadtentwicklung Wirklichkeit werden:

1. Es gibt auf Seiten der *öffentlichen Akteure* »die Planung« nicht, sondern viele Ressorts und Eigenbetriebe etc. wirken an der Entwicklung der Städte mit. Die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben setzt also *ressortübergreifende* Verständigung voraus.

2. *Private Akteure* – sowohl die der Märkte wie die der Zivilgesellschaft – prägen durch eigenes Handeln Stadtentwicklung auf vielfache Weise und verfügen zudem über (wesentliche) Mittel zur *Umsetzung* von Plänen und Konzepten. Sollen diese Potenziale erschlossen und genutzt werden, ist *akteursübergreifende* Kommunikation vonnöten.

3. Insbesondere in Bezug auf die Stadtgesellschaft ist diese übergreifende Kommunikation auch deswegen von Bedeutung, weil das Bedürfnis nach mehr Möglichkeiten zur Mitwirkung ausgeprägter geworden ist und den Bürgerinnen und Bürgern mit den Instrumenten der direkten Demokratie neue Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Der Rückblick zeigt zudem, dass diese zentralen Erkenntnisse durchaus nicht neu oder auf ausgewählte Aufgaben (oder allein auf die deutsche Diskussion) beschränkt sind. Eine kurze Zitatensammlung, die auf der internationalen Ebene beginnt und sich dann der deutschen Stadtpolitik und Planungspraxis zuwendet, mag das illustrieren:

■ »Wir Städte und Gemeinden verpflichten uns, ... mit allen gesellschaftlichen Kräften ... – den Bürgern, Unternehmen, Interessengruppen – bei der Aufstellung von Lokalen Agenden 21 zusammenzuarbeiten. Wir anerkennen die im Fünften Umweltprogramm der Europäischen Union ... enthaltene Forderung nach gemeinsamer Verantwortung aller gesellschaftlichen Kräfte...« (Abschlussdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992: Agenda 21, Kapitel 28, zitiert nach: ICLEI u.a. 1998: 302)

■ »Sustainability is a shared responsibility. Cooperation and partnership between different levels, organizations and interests is therefore crucial« (European Sustainable Cities 1996; zitiert nach Beatley 2000: 17)

■ »Transformation erfordert Dialog, gemeinsame Lernprozesse und Konfliktregulierung«, heißt es im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung »Globale Umweltveränderungen« im Bezug

auf eine Stadtpolitik, die geeignet ist, die notwendigen Transformationen zu gestalten. Und weiter: »Stadtgesellschaften müssen sich über die Ziele ihrer Transformation und damit ihrer langfristigen Zukunft verständigen [...]. Voraussetzung ist die Etablierung urbaner Diskursräume, in denen zivilgesellschaftliche Akteure, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft und Wissenschaft öffentlich, transparent und auf Augenhöhe mit der urbanen Administration diskutieren und verhandeln können.« (WBGU 2016: 26)

■ »Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk« (so lautete der Titel des Städtebauberichts der Bundesregierung 2004)

■ »Nachhaltige Stadtentwicklung entsteht immer nur in der Zusammenarbeit aller für ... einen Raum relevanten Akteure« (BMVBS/BBR 2007)

Schon diese wenigen Zitate machen deutlich, dass die Bewältigung globaler umweltpolitischer Herausforderungen in Verbindung mit der Zielsetzung nachhaltiger Entwicklung (die mehr als Umweltfragen betrifft) die Notwendigkeit akteursübergreifenden Planens und Handelns offensichtlich macht.

Auch »unterhalb« einer solchen inhaltlich übergreifenden, globalen Zielsetzung finden und finden sich in verschiedenen Handlungsfeldern ähnliche Forderungen. Auch wiederum nur wenige Beispiele:

■ »Ein so wichtiges, aber auch komplexes Thema wie der *demographische Wandel* kann die Kommunalverwaltungen nicht alleine bewältigen. Hier braucht es breit angelegte Netzwerke und stabile Partnerschaften in der Kommune Denn entscheidend ist das Handeln und das Zusammenspiel der gesellschaftlichen Kräfte vor Ort: der Familien, der Unternehmer, der Vereine und Verbände, der Kirchen, der sozialen Träger usw.« (BERTELSMANN STIFTUNG 2008: 3)

■ »Die zukünftige, sichere *Energieversorgung* Deutschlands erfordert von der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik ein gemeinschaftliches Handeln mit inhaltlich, finanziell und zeitlich weitreichenden Konsequenzen« (ETHIKKOMMISSION 2011: 9).

■ »Die Umsetzung des *Programms Soziale Stadt* ... ist ... in starkem Maße von einer auf Kommunikation, Koordination, Kooperation, Koproduktion und Vernetzung ausgerichteten Organisations- und Managementstruktur ... angewiesen. Dies wird nicht nur in strategischen Grundlagenpapieren ... betont

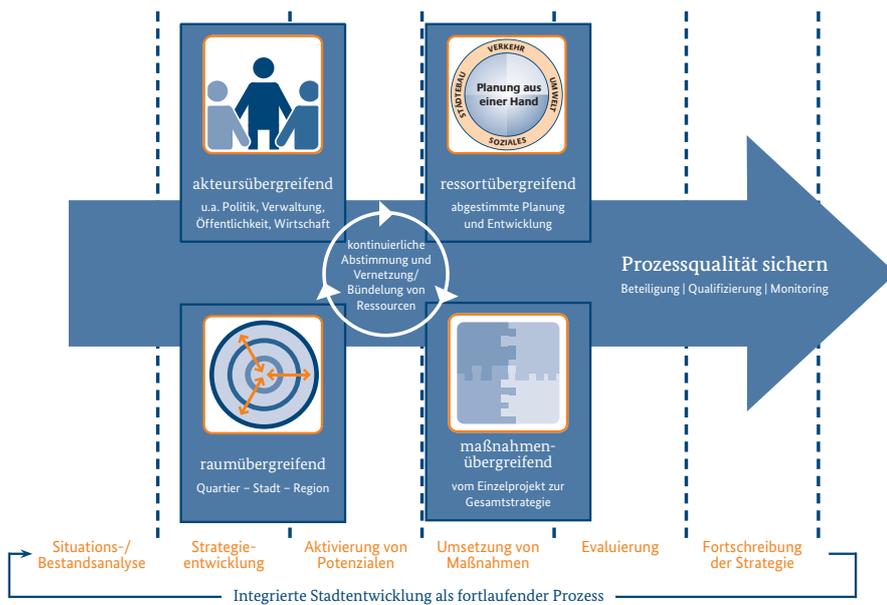


Abbildung 1: Dimensionen integrierter Handlungs
© Plan und Praxis Berlin

... sondern scheint zumindest konzeptionell mittlerweile allgemeiner Konsens zu sein.« (BUNDESTRANSFERSTELLE 2014: 23)

Die programmatischen Aussagen sind also mehr als deutlich. Inzwischen wurden sie auch zum europäischen Standard für Stadtentwicklungsplanung und -politik erklärt:

Zunächst verständigten sich die europäischen Fachminister in der so genannte Leipzig-Charta (2007) auf eine als Prozess zu verstehende »integrierte Stadtentwicklungspolitik«, die so beschrieben wird: »In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar« (ebd.). Fünf Jahre später fand eine europaweite Folgeuntersuchung statt, in der deutlich wurde, dass in vielen Ländern dieses Verständnis von Stadtentwicklung aufgegriffen wurde und »die Bildung lokaler Partnerschaften zwischen Kommune, Bürger/innen, Wirtschafts- und vor allem Wohnungsunternehmen, sozialen Trägern und Einrichtungen betont« wird (BMVBS 2012).

Es gehört mittlerweile zu den wesentlichen Erfahrungen der kommunalen Praxis, dass gemeinsames Handeln gefragt ist: »Die Herausforderungen der kommenden Jahre in den Städten erfordern ein konzertiertes Handeln aller Akteure: der Grundstückseigentümer, Entwickler, Investoren sowie der Verwaltungen und der Politik« (Müller 2016: 73).

Mit Blick auf die schon heute etablierte Planungspraxis in vielen Deutschen Städten

stellt Stephan Reiß-Schmidt (in: Wékel u.a. 2016:171) daher fest: »Gemeinsam sind allen Beispielen offene, diskursive Planungsprozesse (...) sowie das ressortübergreifende, kooperative Handeln in vielfältigen Bündnissen mit Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft«.

Zu diesen Erkenntnissen und Erfahrungen in der Stadtentwicklung hat nicht unwesentlich beigetragen, dass das Vorliegen integrierter Entwicklungskonzepte zur Voraussetzung in der Städtebauförderung erklärt wurde. Damit wird die Verbindlichkeit eines solchen ressort- und akteursübergreifenden Ansatzes unterstrichen. In einem darauf bezogenen Handbuch wird detailliert die Vielfalt der Akteure benannt, um die es geht: »Unmittelbar betroffen sind die Anwohnerinnen und Anwohner bestimmter Maßnahmenbereiche, wie ansässige Immobilieneigentümer, Einzelhändler und Gewerbetreibende. Darüber hinaus können wichtige Einzelpersonen, aber auch Vertreterinnen und Vertreter aus Vereinen, Kammern, Kirchen, Verbänden, Initiativen, Interessenvertretungen oder Verwaltungsstellen für die Gebietsentwicklung von Bedeutung sein und sollten darum in den Prozess eingebunden werden. Mit ihrem Wissen vor Ort tragen die Akteure dazu bei, dass die zentralen Herausforderungen in den Blick genommen und erfolgversprechende Handlungsfelder identifiziert werden. Sie sind zugleich zentrale Multiplikatoren, die Projektideen und Erfolge in die Öffentlichkeit tragen, wichtige Personenkreise gezielt ansprechen und Projektziele direkt kommunizieren. Die Auswahl der Akteure sollte niemanden ausschließen ... Vielfach lässt sich hierbei an bestehende Netzwerke und frühere Beteiligungsverfahren anknüpfen. Bewährte Beteiligungsstrukturen mit eingespielten Routinen lassen sich gut dafür nutzen, um die Ressourcen zentraler Akteure nicht durch zusätzliche Beteiligungsprozesse zu überlasten.« (BMUB 2015: 18)

Es war ein langer Prozess. Es bedurfte vieler Anstöße, um den Blick zu weiten. Aber inzwischen dürfte allenthalben deutlich sein, dass Planen und Entwickeln weder als »reine« Fachaufgaben zu verstehen sind, noch als bilaterales Verhältnis zwischen »der Stadt« und »der Öffentlichkeit« betrachtet werden kann. Die Wirklichkeit ist vielfältiger. Die Wirklichkeit verlangt »multilaterale« Kommunikation ...

An dieser Stelle ist jedoch kurz innezuhalten und vor einem Missverständnis zu warnen, das neuerdings die Runde macht: Die Programmatik der »integrierten Stadtentwicklung« lässt manche vermuten, da kehre das alte synoptische Planungsideal wieder. Es sähe so aus, mutmaßen die einen und argwöhnen die anderen, als ob die Fachleute der Stadtentwicklung doch Räume, Maßnahmen, Akteure und Ressorts übergreifend planen und handeln könnten. Das wäre in der Tat ein fatales, wenngleich angesichts mancher Formulierungen und Abbildungen nicht ganz abwegiges Missverständnis.

Es gibt keinerlei Anlass zu der Annahme, dass die Ressort- und Zuständigkeitsschwellen innerhalb der öffentlichen Planungsvielfalt niedriger geworden wären oder das Handeln aller sonstigen Akteure weniger fragmentiert sei. Noch realitätsferner wäre die Vorstellung von einem Subjekt, das über alle dem thronende und Auseinanderstrebendes zusammenführen oder gar -halten könnte.

Nein, die Verhältnisse sind eher noch komplizierter geworden, als sie es vor 50 Jahren waren: Mit der Auflösung der korporatistischen Verbände zwischen Staat und Unternehmen (etwa denen der Wohnungswirtschaft) und den nachfolgenden Deregulierungswellen ist die Akteurslandschaft der Stadtentwicklung noch unübersichtlicher geworden. Zudem sind viele Aufgaben – etwa die lokale Umweltpolitik – hinzugekommen, die nur im Zusammenwirken vieler Akteure, letztlich der ganzen Stadtgesellschaft bewältigt werden können.

Und: Nein, die Planungsfachleute sind weiterhin nicht die zentralen Figuren der Stadtentwicklung, für die sie sich einmal hielten. Sie sind, wie ALBERS (1999: 37) das umschrieb, keinesfalls »Manager«, sondern bestenfalls »Vermittler« des Wandels. Sie sind Akteure unter anderen und ihre Fachkenntnisse spielen, wie James THROGMORTON feststellte (2000: 375), zwar eine gewichtige, aber zweifellos keine dominante Rolle (»specialized expertise plays a major but not dominant role«).

Beide Zitate verweisen bereits auf einen wichtigen Unterschied zum »ganzheitlichen Ansatz« der 70er Jahre. Man könnte ihn die »Entdeckung des Prozesses« nennen. Der Zusammenhang zwischen dem Handeln verschiedener Akteure wird nicht im Plan top-down »deduziert« oder allein durch querschnittorientiert handelnde Verwaltungseinheiten (z.B. Planungsstäbe) hergestellt. Integration ist vielmehr eine Prozessleistung:

Sie besteht darin, die relevanten Akteure zu identifizieren und im Schnittbereich ihrer Interessen Verständigungsprozesse in Gang zu setzen. Diese auf ein Ziel (Plan, Projekt etc.) ausgerichtete Kommunikation der Akteure untereinander, macht den eigentlichen Wert der Prozesse aus. Es sind daher weniger die so entstehenden Pläne, die Wirkungen erzeugen, sondern die ihnen vorausgehenden und ihre Umsetzung begleitenden Prozesse.

Von »integrierter Stadtentwicklung« zu sprechen, ist also gleich in zweifacher Hinsicht missverständlich,

1. Die Bezeichnung legt die Vermutung nahe, als könne »Integration« einmal »vollzogen« oder »hergestellt« werden. Tatsächlich aber handelt es sich um kommunikative Prozesse, in denen man sich um Integration bemüht... Wollte man diesen Verlaufscharakter angemessen bezeichnen, könnte man auch von »integrierender« Stadtentwicklungspolitik sprechen.

2. Stadtentwicklung kann nicht in Gänze »integriert« werden. Am mehr oder minder selbständigen Agieren zahlreicher, sehr verschiedener Akteure wird sich nichts ändern. Aber man kann bestimmte Aufgaben, Programme und Pläne kommunaler Stadtentwicklungspolitik querschnittorientiert und um Integration bemüht angehen.

Aber unabhängig von solchen sprachlichen Aspekten und den durch sie ausgelösten Missverständnissen kann festgestellt werden, dass die Einbeziehung eines breiten Akteurspektrums für viele Aufgaben der Stadtentwicklung eben doch unverzichtbar ist. Daher müssen bei der Auseinandersetzung mit und Gestaltung von solchen Prozessen Aufgaben- und Akteursanalysen am Anfang stehen. Dazu muss man, wie hier nun mehrfach betont wurde, alle in den Blick nehmen – und nach den Möglichkeiten und Realitäten der Verständigung fragen.

Das Stichwort »Realitäten« ist gefallen und verweist auf notwendige nächste Fragen: Was folgt aus den Lernprozessen unserer Profession? Wie verhält sich die Programmatik zur Praxis? Wie werden welche Akteure von wem in welche Verständigungsprozesse über was einbezogen? In welchen Arenen und Kontexten finden die Kommunikationen statt? Welche Wirkungen ergeben sich daraus für wen?

Bevor auf diese Fragen eingegangen wird (indem neue Fragen erzeugt werden) gilt es aber, noch von weiteren »Entdeckungen« zu berichten. Denn auch in der Theorie fanden Veränderungen statt, die den oben beschrie-

benen Wandel in Selbst- und Aufgabenverständnis begleiteten und gelegentlich auch befeuerten. Dazu mehr in Teil 2 dieser »Geschichte der Entdeckungen«.

Literatur

- ALBERS, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Wentz, Martin (Hg.): Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge Bd. 4, Frankfurt/ New York
- ALBERS, Gerd (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa. Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen. Wiesbaden [Vieweg]
- ALBERS, Gerd (1999): Wie sähe heute das Gründungskonzept einer Rauplanungsfakultät aus? In: Klaus Schmals (Hg.): was ist Raumplanung. Dortmund S. 28-41
- ALBERS, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, Klaus; Zalas, Lucyna (Hg.): Planung neu denken Bd. 1; Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 45 ff.
- ALTNER, Günter u. a. (1978): Alternativen. Anders denken – anders handeln. Zum Selbstverständnis der Bürgerinitiativbewegung. Freiburg [ÖKO1]
- ANGERHAUSEN, Susanne (2013): Radikaler Organisationswandel. Wie die »Volkssolidarität« die deutsche Vereinigung überlebte. Schriftenreihe Bürgerschaftliches Engagement und Non-Profit-Sektor Bd. 10. Heidelberg u.a. [Springer]
- BEATLEY, Timothy (2000): Green Urbanism: Learning From European Cities. Washington, [Island Press]
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hg.) (2008): Wegweiser Kommune. Das Ganze im Blick: Prozesse ressortübergreifend gestalten. Bearbeitet von Ingo Neumann, Thorsten Wiechmann, Carsten Große Starman, Kerstin Schmidt. Gütersloh https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/16915/XI_Das+Ganze+im+Blick.pdf/c6c9f313-2c29-44af-878e-b21c77730f71
- BETKER, Frank (2005): »Einsicht in die Notwendigkeit«: Kommunale Stadtplanung in der DDR und nach der Wende (1945-1994). Stuttgart [Franz Steiner Verlag]
- BMBAU (Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen) (Hg.) (1970): Stadt- und Dorferneuerung. Seminardokumentation. Bd. 2. Bonn [Stadtbaupress-Verlag]
- BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (Hg.) (2015): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung: Eine Arbeitshilfe für Kommunen; 2. Auflage. Berlin
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum Berlin/Bonn
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2012): Fünf Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Berlin
- BODENSCHATZ, Harald u.a. (2010) Learning from IBA – die IBA. Die IBA 1987 in Berlin. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Berlin
- BUDÁUS, Dietrich (2006): Public Private Partnership - Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, In: (Ders.) (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden [Nomos] S. 11-28
- BUNDESTRANSFERSTELLE Soziale Stadt (2014): Statusbericht Soziale Stadt 2014. Berlin [difu]
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2002): Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Drucksache 14/8900 (14. Wahlperiode) vom 03. 06. 2002
- DILLER, Christian (2015): Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse – die drei kritischen Schnittstellen. In: pnd|online Ausgabe 1/2015 (www.planung-neu-denken.de)
- EISINGER, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a.
- ETHIKKOMMISSION Sichere Energieversorgung (2011): Deutschlands Energiewende – ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft. Berlin (vorgelegt am 30. Mai 2011).
- GEDDES, Patrick (1968, Erstausgabe 1915, überarbeitete Neuauflage 1949): Cities in Evolution. London
- GEIST, Friedrich; KÜRVERS, Klaus (1989): Das Berliner Mietshaus, Bd. III (1945-1989). München [Prestel]
- HÄUSSERMANN, Hartmut (Hg.) (2000): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Auflage, Wiesbaden [Springer]
- HÄUSSERMANN, Hartmut; LÄPPLER, Dieter; SIEBEL, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt [Suhrkamp]
- HEALEY, Patsy (2012 a): Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In: Sanyal Bishwapriya u.a. (Hg.) (2012) Planning Ideas that Matter. Cambridge/London [MIT] S. 333 ff.
- HEALEY, Patsy (2012b): Performing Place Governance Collaboratively: Planning as a Communicative Process. In: Fischer/Gottweis (Hg.) The Argumentative Turn revisited. Durham & London S. 58 ff.
- HÖING, Franz-Josef (2014): »Eine Stadt wie Köln muss selbst offensiv sagen, wohin die Reise gehen soll«. Ein Interview in: Stadtbauwelt H. 203 (Bauwelt 36/2014) S. 18 ff.

- INNES, Judith (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practise. In: *Journal of Planning Education and Research* 14. Jg., H. 3, S.183-189
- IBERT, Oliver ; Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1999 H. 3/4, S. 163-172
- ICLEI (Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen) u.a. (Hg.) (1998): Lokale Agenda 21 – Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Wiesbaden [Springer]
- JARREN, Otfried; DONGES, Patrick (2011): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden [Springer]
- JORZICK, Peter (2016): Miteinander von Funktionen. Stadtentwicklung muss sich in Gebäuden materialisieren. Interview in: *polis. Magazin für Urban Development* 23. Jg., H. 01/2016, S. 15 ff
- KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1972): Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung. Köln
- KIRSCH, Daniela (1996): Public Private Partnership. Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Diss. Universität des Saarlandes, Saarbrücken
- LEIPZIG CHARTA (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Abgedruckt in *Informationen zur Raumentwicklung* H.4/2010. Anhang
- MÜLLER, Anne Luise (2016): ... In: *polis. Magazin für Urban Development* 23. Jg., H. 01/2016
- NEUBERGER, Oswald (1995): Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart
- NIETHAMMER, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Kommunalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M.
- PAULITZ, Tanja (2014): Mann und Maschine. Eine genealogische Wissenssoziologie des Ingenieurs und der modernen Technikwissenschaften 1850-1930. Bielefeld [transcript]
- PESCH, Franz (2006): Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Selle & Zalas (Hg.) *Planung neu denken* Bd. 2, S. 353 ff., Detmold
- VON PETZ, Ursula (2016): Robert Schmidt 1869-1934. Stadtbaumeister in Essen und Landesplaner im Ruhrgebiet. Tübingen/Berlin [Wasmuth]
- RITTEL, Horst W. (1992): Planen, Entwerfen, Design: Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik. Facility Management Bd. 5, Stuttgart/Berlin [Kohlhammer]; in einer überarbeiteten Neuauflage von Reuter, Wolf D.; Jonas, Wolfgang (Hg.) (2013): *Thinking Design: Transdisziplinäre Konzepte für Planer und Entwerfer*. Basel [Birkhäuser]
- ROTH, Roland; RUCHT, Dieter (Hg.) (2008): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt/New York [Campus]
- RUNGE, Brigitte; VILMAR, Fritz (Hg.) (1988): *Handbuch Selbsthilfe*. Frankfurt [Zweitausendeins]
- SANDERCOCK, Leonie (1998): *Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities*. Chi-chester
- SCHMIDT, Robert (1928): *Führende Kommunalpolitiker*. In: *Bauamt und Gemeindebau* 10/28
- SCHMITZ-STADTFELD, Marion (2016): Der Wachstumschmerz der Metropolen. Peripherien und Regionen stärker entwickeln. Interview in: *polis. Magazin für Urban Development* 23. Jg., H. 01/2016, S. 29 ff
- SCHUBERT, Herbert; SPIECKERMANN, Holger (2002): *Aufbau von Netzwerken als Kernaufgabe des Quartiersmanagements*. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen*. Wiesbaden [Springer], S. 147 ff.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2015): *Governance by Communication*. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* H. 3 /2015 S. 132 ff
- SELLE, Klaus (1980): *Bevor der Bagger kommt... Vorstudien zu Funktion und Struktur von Bestandsanalysen bei der Stadterneuerung*. Hannover [Internationalismus Verlag]
- SELLE, Klaus (Hg.) (1991): *Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere*. Beobachtungen aus sechs Ländern. 7 Bde. Darmstadt/ Dortmund
- SELLE, Klaus (2005): *Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. edition stadt | entwicklung. Dortmund
- SELLE, Klaus (2013): *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*. edition stadt | entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn]
- STADTBAUWELT H. 197 (2013) (=Bauwelt H. 12/14) *Die neuen IBAs Berlin* [Bauverlag]
- STADTBAUWELT H. 203 (2014) (=Bauwelt H. 36/14) *Deutsche Stadtplanung im Gespräch*. Berlin [Bauverlag]
- THROGMORTON, James (2000): *On the Virtues of Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-Flow of Persuasive Argumentation*. In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 66 No. 4 S. 367-379
- VHW (Verband Wohnen und Stadtentwicklung) (Hg.) (2015): *Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung*. Entwurf eines Debattebuches. Berlin
- WAGENER, Frido (1970): *Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung*; *Deutsches Verwaltungsblatt* 3/70 S. 13 ff.

WÉKEL, Julian; Schaber, Carsten; Zdiara, Anna (Hg.)
(2016): Planungspraxis deutscher Städte – Neue
Materialien zur Planungskultur. Eine Dokumentati-
on der TU Darmstadt in Zusammenarbeit mit dem
Deutschen Städtetag und dem Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung. Bonn

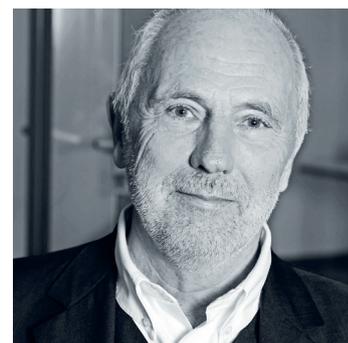
WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen) (2016) Der Umzug
der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte.
Ein Beitrag zur Habitat III. Zusammenfassung. Berlin

Links

[http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/
eigenmittel-erwirtschaften/risiken/intermediaere-
organisationen/](http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/eigenmittel-erwirtschaften/risiken/intermediaere-organisationen/)

<https://de.wikipedia.org/wiki/Mikropolitik>

<http://www.iba-forschung.de>



Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 1

Die differenzierte Einbeziehung eines breiten Akteurspektrums gewinnt in der Praxis der Projekt-, Quartiers- und Stadtentwicklung zunehmend an Bedeutung. Mit Blick auf die Programmatik der »integrierten Stadtentwicklung« kann man »ressort- und akteursübergreifende« Arbeitsformen möglicherweise sogar als »state of the art« betrachten. So etwa lautet eine der – auf den Stand der Praxis gerichteten – Prämissen des Forschungsprojektes »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung« (vgl. dazu auch den Beitrag »[Kommunikative Vielfalt verstehen](#)« von Sarah Ginski und Klaus Selle in pnd I|2015).

Diese Prämisse steht in enger Verbindung mit einer weiteren, die sich auf die Forschung bezieht. Danach ist es für das Verständnis von Governance im Stadtentwicklungskontext unerlässlich, die Vielzahl der involvierten Akteure zu identifizieren und die Interdependenzen zwischen ihnen und ihren Aktivitäten auch und besonders unter kommunikativen Gesichtspunkten zu untersuchen.

Aber stimmt das? Werden diese Prämissen geteilt? Bedürfen sie der Modifikation? Und: Was folgt daraus für die empirische Arbeit im Forschungsprojekt? Das sind die Fragen, die wir in einer Serie von Interviews mit Expertinnen und Experten gestellt haben (vgl. auch den Infokasten auf S. 2)

Im Folgenden stellen wir wesentliche Ergebnisse dieser sehr anregenden Gespräche vor. Bei der Darstellung orientieren wir uns am Aufbau des Interviewleitfadens: Am Beginn steht die Frage nach dem »Wer?« – welche Akteure haben welche Bedeutung in den Prozessen der Stadtentwicklung (Kap. 1). Danach werden die Antworten zu den Fragen »Warum und wozu?« (Kap. 2) und »Wie?« zusammengestellt (Kap. 3). Den Abschluss der Ergebnisdarstellung bilden die Aussagen zu Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren (Kap. 4).

Kapitel 1 und 2 werden in diesem ersten Teil der Veröffentlichung wiedergegeben. In der nächsten Ausgabe von pnd|online (I|2017) folgen Kap. 3 und 4.

Sarah Ginski, Prof. Dr.
Klaus Selle, Dr. Fee
Thissen und Lucyna Zalas
(von oben nach unten)
bearbeiten am Lehrstuhl
für Planungstheorie und
Stadtentwicklung der RWTH
Aachen das von der DFG
geförderte Forschungsprojekt
»Multilaterale Kommunikation
in Prozessen der
Stadtentwicklung«

1 | Wer macht (nicht) mit? Ein 360°-Blick auf die Akteure und ihre Rollen im Kommunikationsprozess

Es liegt nahe, die Auseinandersetzung mit Kommunikationsprozessen mit der »WER-Frage« zu beginnen: Welche Akteure wirken mit, sollten eingebunden sein, beteiligen sich nicht? Dieser Frage näherten wir uns in den Interviews auf vierfache Weise:

■ Zunächst fragten wir, ob diese Aspekte – also die Frage nach den Akteuren und ihrer differenzierten Einbindung in Kommunikati-

onsprozesse – in der Praxis der Befragten von Bedeutung sei.

■ Danach baten wir um eine spontane Antwort auf die Frage, welche Akteure – mit Blick auf die eigenen Erfahrungen – sich als besonders bedeutsam für Verlauf und Ergebnisse von Planungs- und Entwicklungsprozessen herausstellten.

■ In einem dritten Schritt gingen wir dann systematisch alle Akteurssphären mit den Gesprächspartnerinnen und -partnern durch: (lokale) Politik, kommunale Verwaltungen und Eigenbetriebe, Marktakteure, lokale Öff-

Hinweise zur Interviewserie

Zwei Serien von Interviews mit Fachleuten aus Politik, Verwaltung und Planungs- bzw. Moderationsbüros bilden ein wichtiges Element im Forschungsprojekt »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung«. Die erste dient vor allem der Überprüfung von Ausgangspunkten und Hypothesen des Projektes. Sie wurde im ersten Quartal 2016 überwiegend in Form von Telefoninterviews und teilweise auch »live« geführt. Grundlage war ein Leitfaden, der den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in einer Kurzfassung vorab zugestellt wurde. Dieser gliederte sich in die drei Themenblöcke: (1) Welche Akteure warum wie einbeziehen? (2) Ziele und Erwartungen und (3) Erfahrungen.

Eine zweite Interview-Serie wird Ende 2017 durchgeführt. Sie dient dann der Überprüfung und kritischen Erörterung der Befunde aus unserer empirischen Arbeit – vor allem mit Blick auf ihre Übertragbarkeit.

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner:

- Dr. Kerstin Arbter (Büro Arbter - Ingenieurbüro für Landschaftsplanung, Wien)
- Robert Bücking (Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, Bremen)
- Frauke Burgdorff (Montag Stiftung Urbane Räume, Bonn; Urbane Nachbarschaft Samtweberei gGmbH, Krefeld)
- Dr. Hanno Ehrbeck (Abteilungsleiter Städtebauliche Planung im FB Stadtplanung, Stadt Mannheim)
- Dr. Christine Grüger (südlicht – Moderation, Mediation, Planungsdialo, Freiburg)
- Dr. Klaus Habermann-Nieße und Brigitte Nieße (plan zwei, Hannover)
- Michael Isselmann (Amtsleiter Stadtplanungsamt Bonn)
- Prof. Dr. Harald Kegler (Labor für Regionalplanung Dessau/Ferropolis, Bauhaus-Universität Weimar)
- Prof. Dr. Florian Kluge (Lehrgebiet Projektmanagement der Alanus Hochschule, Bonn)
- Yvonne Knapstein (team ewen, Konflikt- und Prozessmanagement, Darmstadt)
- Oliver Kuklinski (PlanKom und Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover)
- Prof. Dr. Detlef Kurth (Hochschule für Technik, Fakultät Architektur und Gestaltung, Stuttgart)
- Hilmar von Lojewski (Beigeordneter des Deutschen Städtetages und des Städtetages Nordrhein-Westfalen für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Düsseldorf)
- Gisela Nacken (ehem. Dezernentin Planung und Umwelt Stadt Aachen; Fraktionsvorsitzende Grüne NRW, Aachen)
- Bernd Niedermeier (Planungsgruppe MWM, Aachen)
- Prof. Klaus Overmeyer (urban catalyst studio, Berlin)
- Wolfgang Pieper (Bürgermeister der Stadt Telgte)
- Prof. Dr. Iris Reuther (Senatsbaudirektorin der Freien Hansestadt Bremen)
- Prof. Dr. Holger Schmidt (Büro für Siedlungserneuerung, WohnBund-Beratung Dessau; TU Kaiserslautern)
- Prof. Dr. Ursula Stein (Stein+Schultz Stadt-, Regional- und Freiraumplaner, Frankfurt a.M.; Universität Kassel)
- Bernd Tischler (Oberbürgermeister der Stadt Bottrop)
- Prof. Kunibert Wachten (Lehrstuhl für Städtebau an der RWTH Aachen; scheuven + wachten plus, Dortmund)
- Prof. Sophie Wolfrum (Lehrstuhl für Städtebau und Regionalplanung, TU München)

Durchführung und Auswertung der Interviews:

Die Gespräche wurden anhand von (Ton-)Aufzeichnungen in Form »verdichteter Notizen« transkribiert. Im nächsten Schritt wurden die Aussagen interviewübergreifend den Leitfragen zugeordnet und entlang einzelner Aussagenschwerpunkte geclustert. Dies bildete die Grundlage für den hier vorliegenden Text.

fentlichkeiten und »Sonstige« (womit u. a. Medien, Hochschulen, intermediäre Akteure etc. angesprochen waren).

1.1 Relevanz: Hat die differenzierte Einbeziehung eines breiten Akteurspektrums für Ihre Praxis Bedeutung?

Die ersten Reaktionen auf diese Eingangsfrage brachten bei nicht wenigen Gesprächspartnern ein gewisses Unverständnis zum Ausdruck: Wie man das fragen könne, das sei doch selbstverständlich. Wer über Stadtentwicklung rede, müsse die Vielfalt der Akteure von Anfang an mit im Blick haben: »Das liegt in der Natur der Sache. ... Wenn mehrere unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen einbezogen werden und sich dabei für die Stadt nachhaltig relevante Veränderungen ergeben, dann ist das für mich ein Stadtentwicklungsprozess. Und dann müssen diese unterschiedlichen Akteure auch miteinander kommunizieren.«

Das gilt im Prinzip für alle Aufgaben und Maßstabsstufen – von der Objektplanung bis zur Gesamtstadt, denn: »Wir wissen, dass wir Stadt nur bewegen können, wenn wir das mit dem ganzen Orchester machen.«

Allerdings wurde im gleichen Atemzug, in dem die grundsätzliche Bedeutung der breiten Kommunikation zwischen den Akteuren betont wurde, auch darauf hingewiesen, dass dies von Fall zu Fall, vor allem aber **von Aufgabe zu Aufgabe verschieden** sein kann:

- »Es gibt immer ganz verschiedene Arten von Projekten, die kann man nicht über einen Kamm scheren«, lautete etwa eine Aussage, »es hängt immer von der Aufgabenstellung ab... Man muss die Akteursbeteiligung vor dem Hintergrund sehen, was eigentlich zu tun ist.«

- »Natürlich muss man zwischen der Vielfalt der Alltagsaufgaben – den Baugenehmigungen, den B-Plänen und vielem mehr auf der einen und Sonderaufgaben auf der anderen Seite unterscheiden... Multi-Stakeholder-Beteiligung wird man nicht für jede Standardaufgabe einsetzen.«

In diesem Sinne wiesen vor allem Vertreterinnen und Vertreter aus der kommunalen Praxis darauf hin, dass es viele planerische Routineaufgaben gibt, bei denen die Rahmenbedingungen und Beschlusslagen unstrittig seien, die Betroffenheiten Dritter sich in Grenzen halte und der Verfahrensweg klar vorgezeichnet sei. Hier würde man durchaus »Dienst nach Vorschrift« (dieser Begriff fiel in

verschiedenen Zusammenhängen) betreiben, will sagen, den Verfahrensvorschriften des BauGB (etwa Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung betreffend) entsprechend vorgehen.

In anderen Fällen ergäbe sich hingegen die Notwendigkeit zur differenzierten Einbindung eines breiten Akteurskreises allerdings bereits aus Vorgaben – insbesondere aus den Vorschriften der Städtebauförderung.

Und es gäbe selbstverständlich immer auch besondere Herausforderungen, die schon bei kleinen Aufgaben beginnen: So sei vielfach für kleinmaßstäbliche und unmittelbar auf die Umsetzung zielende Projekte – etwa im öffentlichen Raum (Platzgestaltung) – eine intensive Einbindung vieler Akteure erforderlich, zu denen auch die (lokale) Bürgerschaft gehöre ... Je komplexer und potentiell konfliktreicher das Vorhaben sei, umso deutlicher werde dann, dass dies auch besonderer Verfahrensanstrengungen bedürfe.

Aus der Perspektive der kommunalen Praxis gibt es also »Standardaufgaben« und prozesuale bzw. kommunikative »Grundleistungen«, die weithin den Alltag prägen. Aber es gibt eben auch »Sonderanfertigungen«, eine Art »**Maßanzug**«, dessen Zuschnitt sehr stark vom lokalen Kontext und den spezifischen Aufgabenstellungen bzw. Akteurskonstellationen abhängt.

Bei der Frage »Sonderanfertigung Ja oder Nein?« spiele allerdings auch der (finanzielle) Aufwand eine Rolle, wurde erwähnt: Da fragte man sich in den Gemeinden »Was ist unbedingt nötig, das ist halt die Grundleistung (...), alles andere ist Sonderleistung und – brauchen wir das wirklich?«.

In den zuletzt zitierten Äußerungen kommt vor allem die Sicht der kommunalen Verwaltungspraxis zum Ausdruck. Aus externer Sicht standen die Alltagsaufgaben nicht so sehr im Vordergrund. Dabei handelt es sich aber nicht um einen Auffassungsunterschied, sondern lediglich um eine Frage der Perspektive: Die Externen erscheinen – forschend oder beratend – zumeist ja erst dann auf der lokalen Bühne, wenn man vor Ort der Meinung ist, ihrer Unterstützung zu bedürfen.

Perspektivenübergreifend war man sich jedoch in einer Beobachtung einig: Die Dinge sind im Fluss. Es verändert sich viel. Es sei, so wurde betont, in den letzten Jahren eindeutig ein Wandel vom bereits erwähnten Dienst

»Wir wissen, dass wir die Stadt nur bewegen können, wenn wir das mit dem gesamten Orchester machen«

»Multi-Stakeholder-Beteiligung wird man nicht für jede Standardaufgabe einsetzen«

nach Vorschrift hin zu »differenzierten Verfahren« (vgl. Kap. 3 in pnd|online I|2017) zu beobachten: »Die Akteurs-Einbindung in Planungsprozesse nimmt zunehmend breiten Raum ein«.

Die Gründe dafür sind zahlreich (vgl. ausführlicher Kap. 2): Gescheiterte Prozesse im eigenen Bereich, bundesweit beachtete Planungskonflikte – vor allem aber die »zunehmende Erwartung aus der Bevölkerung und dem institutionalisierten Bereich, an Prozessen beteiligt zu werden« – und auch die Erfahrung, dass Pläne und Projekte »besser« und »haltbarer« werden.

Auch die vielerorts erarbeiteten Leitlinien für Bürgerbeteiligung, so lautete ein weiterer Hinweis, machten deutlich, dass man auch den kommunikativen Umgang mit Standardaufgaben auf ein anderes Niveau heben wolle.

Zwei Kommentare zu dieser Trendbeobachtung seien abschließend erwähnt: Unserer Untersuchung lag ursprünglich die Annahme zugrunde, dass die sich in den letzten Jahren herausbildenden kommunikativen Prozesse zumeist gezielt – und als Zusammenhang – gestaltet werden. Das wurde von einzelnen Gesprächspartnern in Frage gestellt: Ein Zweifel, auf den auch noch in den Kapiteln 3 und 4 (pnd|online I|2017) zurück zu kommen ist und der uns auch in der weiteren empirischen Arbeit beschäftigen wird.

Ebenfalls als eine Art »Prüfauftrag« für die weitere Arbeit ist der eher inhaltliche, auf die Substanz der Kommunikation zielende Hinweis zu verstehen, dass die Öffnung der Prozesse für ein großes Akteursspektrum einen »Spagat von wirtschaftlichen Interessen bis hin zu zivilgesellschaftlichen Interessen« notwendig mache, der so groß sei, dass »man eigentlich nie allen richtig gerecht werden kann«.

1.2 Zentrale Akteure: Nennen Sie uns spontan die Akteure, die Ihres Erachtens für das Gelingen von Planungsprozessen von besonderer Bedeutung sind...

Die Befragten reagierten auf diese Aufforderungen fast durchgehend mit Antworten wie: »Alle!« und/oder »Kommt darauf an!«.

Tatsächlich hat diese Frage ihre Funktion eher in Bezug auf einen konkreten Planungsfall, der multiperspektivisch beleuchtet wird. Da können unterschiedliche Einschätzungen von Gewicht und Bedeutung der Akteure sehr aufschlussreich sein. Bei Interviews von

Fachleuten, die sich auf jeweils ganz unterschiedliche Erfahrungen sowie verschiedene Aufgabenfelder beziehen und diese aus differierenden Perspektiven erfassen, muss das Bild unscharf bleiben. Dennoch gab es hier sowohl einige deutliche Übereinstimmungen wie auch zahlreiche wichtige Einzelhinweise, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Zu den Übereinstimmungen gehört zweifellos der Hinweis auf Politik und Verwaltung als entscheidendem »Doppelakteur«: »Zentral ist zweifellos die **politische Ebene in Kooperation mit den Mitarbeitern in der Verwaltung**: Wenn es dort keinen gemeinsamen Ausgangspunkt, kein Verständnis für den gemeinsamen Planungsprozess gibt, wird es ihn auch nicht geben«. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist aber durchaus nicht unproblematisch: »Ich glaube, dass da **Rollenklärungen** erforderlich sind«. Politische Entscheidungsträger und kommunale Verwaltung sollten eigentlich (im Außenverhältnis) eine Einheit bilden. Das aber sei vielfach nicht der Fall. Zudem herrsche in der Stadtöffentlichkeit gegenüber Politik und Verwaltung aus unterschiedlichen Gründen Skepsis. Damit fehle es an der notwendigen Klarheit und Verlässlichkeit und damit an wesentlichen Grundlagen für erfolgreiches Planen.

Die Betonung der zentralen Bedeutung von Politik und Verwaltung resultiert naheliegenderweise aus den Fällen, die die meisten der Interviewten vor Augen hatten und bei denen sowohl die Initiierung des Prozesses wie die politische Verantwortung bei den Kommunen lag. Entsprechend anders stellt sich das Bild dar, wenn es um zivilgesellschaftlich oder von Marktakteuren (oder beiden) initiierte und verantwortete Vorhaben geht.

Wer beides in den Blick nimmt, könnte verallgemeinernd also feststellen: »Entscheidend sind diejenigen, von denen die Initiative für einen Prozess ausgeht, die über die Ressourcen verfügen und die politische Legitimation haben. Wenn die sich einig sind und an einem Strang ziehen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Prozess zu den von den Akteuren gewünschten Ergebnissen führt, relativ groß.«

Wie schon erwähnt, führte die allgemein gehaltene Frage zu eher allgemein gehaltenen Reaktionen. Aber auch die waren interessant. So wurden bei der Bestimmung dessen was »Alle« meint, zwei Zugänge erkennbar:

■ **Betroffenheit:** »Wer fühlt sich berührt und inwiefern?«

»Entscheidend sind diejenigen, von denen die Initiative für einen Prozess ausgeht, die über die Ressourcen verfügen und die politische Legitimation haben.«

■ Stakeholder: »Alle Akteure, die auf dieser Planungsebene im Raum aktiv sind, sind von Bedeutung«.

Wobei »Alle« und »Kommt drauf an« häufig miteinander verbunden wurden. Ein Beispiel: »Das so allgemein zu fragen, führt zu einer völlig allgemeinen Antwort: Stadtgesellschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung. ... Aber dann muss man weiter fragen: Um was geht es denn, was ist das Thema? Denn: Jede Fragestellung definiert ihren eigenen Akteurskreis«.

Verwiesen sei noch auf eine dritte Gruppe von Antworten. Sie resultierten aus der konkreten **Arbeitsperspektive**: So bezeichneten Befragte aus externen Büros ihre Auftraggeber und deren Umfeld als zentral und Mitglieder von Verwaltungen ihr unmittelbares Mitarbeiter-Umfeld im Dezernat oder Amt (vgl. dazu unten auch das »Sphären«- und das »Zwiebelschalen«-Modell, Abb. 1 und 2). Tatsächlich ist das Verhältnis zu diesen Partnern und Kooperanden für die Arbeit der Einzelnen und deren Wirksamkeit von oftmals entscheidender Bedeutung. Insbesondere für Externe erweist sich dabei die Frage, wie man das (zunächst fremde) Akteursfeld erschließt, als zentral. Den lokalen Partnern und deren Akteurs- und Netzwerkkenntnissen kommt dabei große Bedeutung zu. Über informellen Austausch hinaus wurde auch auf kleine »Vordenker-Runden« hingewiesen, die den Planungs- und Kommunikationsprozess vorbereiten. Zugleich aber wurde auch festgestellt, dass »Kommunikation aus sich heraus entsteht«, dass man im Prozess über Akteure Hinweise auf andere erhält, dass sich Akteure von sich aus zu Wort melden etc.. Kommunikation kann, dieser Auffassung folgend, nur bedingt vorgeplant werden, Prozesse sollen offen sein für sich ändernde Akteurskonstellationen und -gewichtungen.

1.3 Der 360°-Blick: Lassen Sie uns die verschiedenen Akteursgruppen systematisch durchgehen...

Die Akteure, auf die es in Prozessen der Stadtentwicklung ankommt, sind in der Summe der Aussagen zu Kapp 1.2 bereits genannt. Warum dann noch diese Frage? Einerseits sollten in den Gesprächen damit auch die Akteure thematisiert werden, die von den Interviewten zunächst nicht genannt worden. Vor allem ging es darum, die verschiedenen Akteursgruppen in ihren Funktionen in den

und für die Kommunikationsprozesse besser zu verstehen und auch weiter zu differenzieren. Wie wichtig letzteres ist, wird schon bei näherer Betrachtung »der Politik« erkennbar.

Lokale Politik

»Politik ist das A & O«, da herrschte mit Blick auf die kommunal verantworteten Prozesse Einigkeit. Dort werde entschieden – über die Verfahren ebenso wie über deren Ergebnisse.

Aber wer ist »die Politik«? Eine erste Antwort lautet: Auch hier, wie bei allen anderen Akteursgruppen, sind Differenzierungen notwendig: »Wenn wir ein Konzept ... machen, schauen wir, wen wir mit ins Boot holen können. Das kriegt man aber nur hin, wenn man nicht sagt »die Kommunalpolitik«, sondern die Individuen, die Fraktionen, die Bezirke etc. genauer in den Blick nimmt.«

Wichtig ist z. B. die Unterscheidung der teilräumlichen, ortsteilbezogenen politischen Ebene von den Gremien der Gesamtstadt: Bezirksbeiräte und andere örtliche Gremien haben offensichtlich nicht nur gelegentlich andere Auffassungen und Interessen als die gesamtstädtischen Parlamente. Hier Brücken zu schlagen ist daher nicht selten eine Aufgabe externer Prozessgestalter.

Aber auch auf der Ebene gesamtstädtischer Politik sind Differenzierungen notwendig, die unterschiedliche Kommunikationsanforderungen begründen: Wann und wie sollen die Fachausschüsse, wann die Fraktionen (alle? einzelne?), wann der Rat insgesamt eingebunden werden. Wer ist in Steuerungsgruppen vertreten, wer nicht? Usf. ... In der Praxis fallen die Antworten auf diese Fragen sehr unterschiedlich aus, nicht zuletzt, weil sie von lokalen Gepflogenheiten abhängen (vgl. Kap. 3 und 4 in pnd|online I|2017).

Eine weitere Differenzierung ist auf der Ebene einzelner Personen notwendig. Das gilt einerseits für die Identifikation politischer Schlüsselakteure, die als »Meinungsmacher« agieren und andererseits für das Leitungspersonal (Bürgermeister, Dezernenten), die in besonderer Weise Brückenfunktionen zwischen Politik und Verwaltung wahrnehmen.

Und nicht zuletzt erscheint es für das Verständnis »der Politik« wichtig, dass die Politikerinnen und Politiker sich sowohl als Partei-/Fraktions- und Gremienmitglieder verstehen (die sich z. B. an Beschlüsse gebunden sehen) wie auch als »erste Ortsbürger«.

» Jede Fragestellung definiert ihren eigenen Akteurskreis«

Kommunale Verwaltung, Eigenbetriebe etc.

Aufgaben der Stadtentwicklung liegen oft quer zu den Ressortgliederungen kommunaler Verwaltungen und berühren verschiedene Handlungsfelder und Zuständigkeiten: »Eine Verwaltung ist ja nicht ein monolithischer Block, sondern wir haben unterschiedliche Fachabteilungen und unterschiedliche Sichtweisen auf dasselbe Thema«. Daher ist »interne Verwaltungsabstimmung immer Pflicht.« Die Aufgabe lautet: »...innerhalb der Verwaltung frühzeitig zu einem Konsens [zu] kommen, da zwischen den Fachbereichen unterschiedliche Interessen herrschen«. In diese Abstimmungen sind zumeist auch andere Untergliederungen des »Konzerns Stadt« einzubeziehen, also städtische Gesellschaften, die zum Teil sehr selbständig agieren (»... sie unterscheiden sich in ihrem Gebaren nicht von andere Betrieben. Sie agieren primär als Unternehmen und nicht als ein Teil der Stadt«).

Ob und wie die interne Kommunikation gelingt und welche Haltung die Verwaltungen nach außen vermitteln, sei, da waren sich alle einig, die sich zu dieser Frage äußerten: »von größter alltäglicher Bedeutung«. Sie »haben großen Einfluss auf das Gelingen von Prozessen«.

Es gilt also auch innerhalb einer »Sphäre« (Verwaltung) zu differenzieren und ggf. Kommunikationsaufgaben zu bewältigen.

Auch hier kann wieder unterschieden werden zwischen ohnehin gegebenen Verfahren (»Jede Behörde, jeder Träger öffentlicher Belange kann zu einem Planungsvorhaben seine Stellungnahme abgeben, die dann einer Abwägung unterzogen wird.«) und Versuchen, die interne Kommunikation zu verbessern – sei es durch Veränderung organisationsinterner Abläufe, sei es durch externe Prozessgestalter, die zumindest temporär entsprechende kommunikative Elemente (Verwaltungsworkshops etc.) einfügen.

In Doppelrollen: Die Leitungsebene

Weder (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister noch Dezernentinnen und Dezernenten lassen sich in der Praxis allein »der Verwaltung« oder »der Politik« zuordnen. Sie nehmen eine Doppelrolle wahr, die von eminenter Bedeutung für das Gelingen ressort- und akteursübergreifender Kommunikation sein kann. Dabei wurden zwei Aspekte besonders betont:

■ »Projekte werden mit ihr/ihm in Verbindung gebracht werden« und der positive Verlauf der Prozess hängt auch davon ab, wie er/sie nach außen vernetzt ist«.

■ Entscheidend sei aber auch die Rolle nach Innen. Das Verhältnis zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Allgemeinen könne sich auf den Prozess auswirken. Vor allem aber sei die Schirmherrschaft des Bürgermeisters oder der Oberbürgermeisterin für das Zusammenwirken der Ressorts, mithin für jeden um Integration bemühten Ansatz, unverzichtbar: »Um die Ressorts zusammen zu bekommen benötigt man den CEO an Bord.«

Marktakteure

»Wenn man als Stadtentwickler etwas erreichen will, braucht man Investoren«. Dieser Aussage ist eigentlich nichts hinzuzufügen – sie wurde in verschiedenen Varianten ähnlich formuliert. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass es auf den Kontext und die Aufgabenstellung ankomme: »In engen Märkten wie Hamburg oder Berlin ... macht man einen Bebauungsplan und dann findet man schon einen Investor. In Quartieren der Sozialen Stadt geht es eher darum, überhaupt einen Investor zu finden und ihn dann auch in die Zielentwicklung mit einzubinden.«

Ihre Mitwirkung an Prozessen betreffend wurden zwei Aspekte angesprochen: Einerseits stellten mehrere Gesprächspartner fest, dass aus der Kommunikation mit Investoren etc. inhaltlich wichtige Impulse entstehen können: »Da steckt ein großer Fundus von Erfahrungen und Wissen.« Und: »Wenn die Grundstückseigentümer nicht nur ihr Grundstück sehen, sondern auch das gesamte Umfeld und inhaltliche Diskussionsbeiträge liefern und diese Weitsicht haben, können diese Akteure produktive Beiträge leisten.«

Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass Marktakteure sich nur schwer in öffentliche Erörterungen einbeziehen lassen: »Bei den Eigentümern haben wir es mit 3 Kategorien zu tun: 1. Aufgeschlossene, 2. Abwartende, 3. Ablehnende«.

»Ich erlebe sehr zurückhaltende Akteure, nur einzelne, ggf. etwas jüngere agieren überhaupt in Beteiligungsprozessen.« Das mag auch daran liegen, dass ihnen immer noch viele Vorurteile entgegenstehen: »Sie starten mit einer Hypothek«, hieß es dazu in einem Interview und in einem anderen: »Wirtschaftliche Interessen sind nicht salonfähig und mit Gerüchten belegt.« Es gehe auch um wirt-

»Um die Ressorts zusammen zu bekommen benötigt man den CEO an Bord«

»Wenn man als Stadtentwickler etwas erreichen will, braucht man Investoren«

schaftliche Konkurrenz, Vertrauensschutz etc. Daher geschehe sehr viel »hinter dem Vorhang«: »Ich denke es ist logisch, dass viel hinter dem Vorhang agiert wird und bin mir nicht sicher, wie viel Licht wir da ins Dunkel bringen können. Meine Vision wäre, dass, wenn Absprachen stattfinden – auch hinter dem Vorhang, wenn es nicht anders geht – wir uns dann bemühen sollten, zumindest Informationen über die Gespräche – was, wann mit wem ggf. zu welchen Themen – in den Beteiligungsprozess einzuspielen. Und nicht so zu tun, als wären da nichts anderes und nicht andere Einflussfaktoren wirksam oder andere Gruppen eingebunden«.

Verbände, Vereine etc. und weitere Akteure mit intermediären Funktionen

Auch für das Universum der intermediären Institutionen und Organisationen sind wiederum Differenzierungen notwendig, denn es

- »gibt große und kleine«,
- »flexible« und solche mit »großem Beharrungsvermögen«,
- solche die »das Klagerecht in der Hand haben«,
- und solche, die auf andere Weise auf sich und ihre Anliegen bzw. Sichtweisen aufmerksam machen;
- solche, die Bezüge zum Ort und zum Stadtteil haben und andere, die vor allem bestimmten Interessen verpflichtet sind,
- solche mit großer oder geringer »Verhandlungsmasse«
- und nicht zuletzt ist es wichtig, welche »Facetten der Stadtgesellschaft« von ihnen vertreten werden.

In Erörterungsprozessen ist es zudem von Bedeutung, ob die Organisationen qua Funktion »bestimmte Meinungen vertreten müssen ... oder frei in den Prozess gehen können« und ob die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter selbst Entscheidungen treffen können oder lediglich Delegierte sind, die nicht selbst Verhandlungsvollmacht haben.

Die Bewertung der Rolle dieses heterogenen Organisationsspektrums im Prozess ist ambivalent: Auf der einen Seite wurde von »schwierigen Verhältnissen« und dem Durchdrücken der Vereinsinteressen berichtet. Auf der anderen Seite war von ihrer Funktion als »Motivatoren bzw. Multiplikatoren« die Rede, davon dass man mit und durch sie »erfährt, wie das Leben in der Stadt läuft«, weil sie »näher dran sind ... und daher auch spezielle Bezüge zu bestimmten Gruppen herstellen

können.« Nicht zuletzt könnten sie sich als »engagierte Partner erweisen, die ... Gelegenheit bieten, den Betrachtungshorizont zu erweitern.«

Insbesondere Organisationen aus dem Kulturbereich könnten für die Kommunikation »ganz essenziell sein« – auch deshalb, weil sie »hilfreich dabei sind, Akteure aufzuspüren, die kaum bekannt waren.«

Nicht zuletzt sind in diesem Zusammenhang Einzelpersonen zu erwähnen, die individuell wichtige intermediäre Funktionen wahrnehmen. Gemeint waren damit z. B. »bestimmte Kommunikations-Schlüsselakteure aus unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen die als Multiplikatoren fungieren können und Schlüsselakteure von »Randgruppen«, die Kontaktpersonen in bestimmte Gruppen sind – beispielsweise Migranten, benachteiligte Gruppen oder nicht kommunikationsfähige oder kommunikationsgewandte Personen. Diese Kontaktpersonen spielen eine ganz entscheidende Rolle. Dabei gibt es institutionalisierte Vertreterinnen und Vertreter in Verbänden oder Vereinen, es gibt aber auch einzelne Personen, die als Vertrauenspersonen bestimmter Gruppen agieren.

»Um herauszufinden, wer solche Personen sind oder sein könnten, ist die Vorbereitung des eigentlichen Prozesses ganz wichtig« (auf diese so genannte »Phase 0« werden wir noch mehrfach, u. a. in Kap. 3 in pnd|online I|2017 zurückkommen).

Stadtöffentlichkeiten

Auch hier wurde in den Gesprächen sehr nachdrücklich darauf hingewiesen, dass es »die Stadtöffentlichkeit« ebenso wie »die Bürger« nicht gibt. »Die Stadtgesellschaft ist das Nebeneinander einer Vielzahl von Menschen und Interessen, die sich teilweise in Zweckbündnissen, teilweise in Wahlbündnissen oder Gegnerschaften zusammenfinden ... Daraus ergeben sich ganz unterschiedliche Anforderungen und Logiken an eine Stadt, die in sich selbst teilweise widersprüchlich sind«. Zugleich müsse man zwischen »Organisiererten« und »Individualisten« unterscheiden und auch beachten, dass bestimmte Kommunikationsangebote vorrangig von bestimmten Gruppen wahrgenommen würden: »Meistens kommen zu Veranstaltungen Funktionsträger, weniger Otto-Normal-Verbraucher«, hieß es zum Beispiel.

Aus alledem resultiert, dass die, die sich in Erörterungen zu Wort melden, jeweils

»Intermediäre Organisationen können hilfreich dabei sein, Akteure aufzuspüren, die kaum bekannt sind«

»Diese Menschen sprechen in aller Regel nicht für die ganze Stadtgesellschaft...sie artikulieren sich einfach nur sehr laut und vernehmlich.«

nur kleine Ausschnitte der bürgerschaftlichen Sichtweisen und Interessen zum Ausdruck bringen: »Es gibt in jeder Kommune Menschen, die sich nahezu zu jedem Thema öffentlich äußern. Das vermittelt häufig den Eindruck, dass diese Menschen für eine ganze Stadtgesellschaft sprechen. Das tun sie aber in aller Regel nicht, sie artikulieren sich einfach nur sehr laut und vernehmlich.«

Fasst man diese und ähnliche Erfahrungen zusammen, so scheinen Teile der Öffentlichkeit deutlich an Artikulationsstärke gewonnen zu haben. Zugleich ergeben sich für die Gestaltung der Prozesse in stärkerem Maße Differenzierungsnotwendigkeiten: »Ich finde es wichtig, dass man vor Augen hat, dass es nicht die Bürgerinnen und Bürger gibt, aber wie stark die Differenzierung bei den Formaten, bei der Einladung gelingt oder gelingen muss, ist wirklich unterschiedlich.«

Weitere

Neben der Differenzierung der vorgegebenen Akteursphären wurde auch noch auf notwendige Ergänzungen hingewiesen. Diese bezogen sich auf ...

- die Landes- und Bundesebene: »Fördergelder spielen eine große Rolle bei Projekten der Stadtentwicklung ... Landesregierung und Bundesregierung stellen so gesehen auch wichtige Akteure dar, die Mittel für bestimmte Prozesse zur Verfügung stellen und damit viele Vorhaben, Projekte und Prozesse überhaupt erst möglich machen.«

- die Medien: Ihnen wurde eine wichtige, wenn auch in mehrfacher Hinsicht ambivalente Rolle attestiert. Mit Blick auf die lokale Presse – von der einige Befragte annahmen, dass sie viele nicht mehr erreiche, andere aber durchaus gegenteiliger Meinung waren – wurde auf die qualitativ sehr unterschiedliche Berichterstattung hingewiesen, die zudem Prozesse »nicht nur fördern, sondern ihnen auch schaden kann.« Hinsichtlich der »neuen Medien« wurde angemerkt, dass sie zur Information von großer Bedeutung sind, aber zu Erörterung und Beteiligung nur sehr bedingt geeignet seien.

Zusammenhänge und Veränderungen

Mit Blick auf das gesamte Akteurstableau ist noch auf verschiedene Veränderungen hinzuweisen, auf die uns die Gesprächspartner aufmerksam machten:

1. Bereits angesprochen wurde die deutlich gewachsene Artikulationsstärke einiger Teile der Stadtöffentlichkeit.

2. Mehrfach wurde vermutet, dass Einzelinteressen heute deutlicher im Vordergrund stünden.

3. Auch war von Radikalisierung die Rede. So hieß es z. B. »die Grüne Lobby radikalisiert sich immer stärker.«

4. Beobachtet wird zudem eine Zersplitterung der politischen Verhältnisse in vielen Gemeindeparlamenten – was zu schwierigen Mehrheitsverhältnissen führe.

5. Besonders hervorgehoben wurde auch, dass »das Standvermögen der Räte sehr nachgelassen hat«, will sagen, dass die politischen Vertretungen eigene Beschlüsse in Frage stellen oder sie gar nicht erst treffen, wenn Widerstand (insbesondere aus der eigenen Klientel) sichtbar wird. Dies wurde allerdings aus der Perspektive lokaler Verwaltungen und beratender Büros geäußert – wir gehen davon aus, dass das aus der Perspektive der Politik anders wahrgenommen wird.

Möglicherweise sind alles dies (Hinter-)Gründe für die Feststellung eines Gesprächspartners, dass die »tragenden Akteure« (Verwaltung und Politik) zunehmend zurückhaltend und beobachtend« (in einem Zusammenhang war sogar von »ängstlich« die Rede) auftreten.

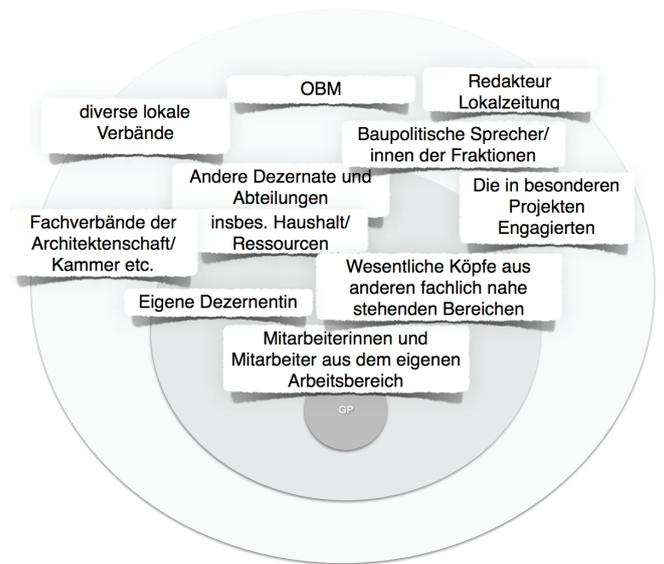
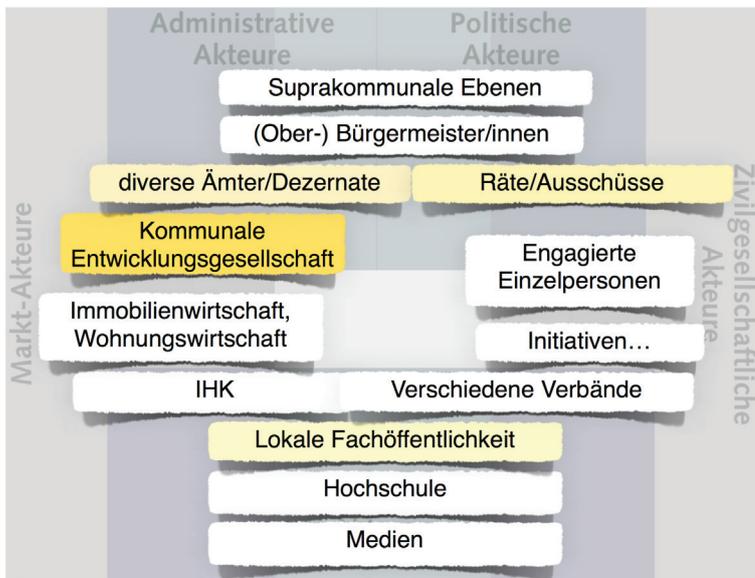
Exkurs: Akteurslandschaften abbilden. Ein Versuch, seine Grenzen – und erste Befunde

Aus den Forschungen zum »Bild der Stadt« in den Köpfen der Nutzerinnen und Nutzer (Kevin Lynch u. a.) sind »mental maps« als Methode bekannt. Die Befragten zeichnen Wege durch die Stadt und kennzeichnen wesentliche Wegmarken – Plätze, Gebäude, Stadtzeichen, Nutzungen etc..

Einen ähnlichen Zugang zu »Akteurslandschaften« haben wir im Rahmen unserer Befragungen versucht: Wir baten die Befragten, spontan die Akteure zu benennen, die für das Gelingen von Planungsprozessen von besonderer Bedeutung sind (vgl. Kap. 1.2). Die Nennungen trugen die Gesprächspartnerinnen und -partner bzw. wir selbst in ein vorbereitetes Tableau ein. Dies wies bereits eine »Grundordnung« auf (Felder für die Sphären von Markt, Staat, Zivilgesellschaft und intermediärem Bereich), in die die Nennungen verortet wurden.

Anders als beim »Bild der Stadt«, wo alle Befragten sich gemeinsam auf einen Raum

»Die tragenden Akteure treten zunehmend zurückhaltend und beobachtend auf.«



beziehen (den sie gedanklich durchqueren), hatten die von uns Interviewten jeweils sehr unterschiedliche Planungsaufgaben und Fälle vor Augen. Das spiegelte sich dann auch in der Breite der Aussagen wider (s. o.). Insofern lassen sich die »Karten« der Akteurslandschaften hier nicht überlagern, sondern sind nur innerhalb des jeweiligen Interviews zu nutzen. Erst in den nächsten empirischen Schritten, wenn etwa ein Prozess aus den Perspektiven unterschiedlicher Beteiligter erörtert wird, ist ein entsprechender Ertrag (indem übereinstimmende und von einander abweichende Nennungen erkennbar werden) zu erwarten. Dabei gilt es noch zwei methodische Stolpersteine zu berücksichtigen:

- Manche Akteure lassen sich nicht eindeutig einer der Sphären zuordnen, weil sie Doppelrollen wahrnehmen – so können Verwaltungsmitglieder auch in Vereinen oder Initiativen mitwirken. Auch gibt es Organisationen, die zwar dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (etwa Eigengesellschaften der Städte), aber marktförmig agieren etc..
- Einen weiteren Hinweis verdanken wir einem unserer Gesprächspartner: Er verwies darauf, dass im Tableau eigentlich auch die Bezüge der Akteure untereinander abgebildet werden müssten und vor allem die Zeitachse zu berücksichtigen sei, denn die Akteure selbst und ihre Konstellation veränderten sich im Laufe der oft langjährigen Prozesse.

Wesentlich ist auch die Frage, welche Arten von Kommunikation die Fachleute im Blick haben, wenn sie die daran beteiligten Akteure nennen. Hier wurde erneut deutlich, dass die lokal Agierenden – ob in Politik oder Verwal-

tung – die Akteurskonstellationen und die in ihnen bestehenden kommunikativen Bezüge anders wahrnehmen als die Externen, die jeweils nur für begrenzte Zeit an einem Ort tätig sind. Das wird schon in der folgenden spontanen Antwort auf die Frage, wer denn die wichtigsten Akteure seien, deutlich. Sie lautete: »Meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.« Und im weiteren Verfolgen dieser Sichtweise wurde dann deutlich, wie zentral das jeweilige Arbeitsumfeld ist – die funktionierenden oder problematischen Bezüge zwischen Abteilungen, hinein in andere Dezernate, zu einzelnen Gremien bzw. politischen Meinungsführern und -bildnern etc.. Daraus ergab sich eine andere Art der Akteursdarstellung, die wir das »Zwiebelschalenmodell« nannten. Mit ihm werden vor allem Akteure und Kommunikationsbezüge benannt, die für die alltägliche Arbeit – ganz unabhängig vom jeweiligen Projektanlass – von Bedeutung sind. Zugleich aber bilden diese Netze und Bezüge den Boden und den Kontext für jeweils einzelne Prozesse und die mit ihnen verbundenen Kommunikationen. So wurde mit Blick auf die Rolle der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister schon betont (s. o.), wie wichtig deren Netzwerke für das Funktionieren integrierter Planungsansätze sind. Das lässt sich auf viele lokale Akteure und ihre Zugänge untereinander erweitern.

Der Blick von Außen richtet sich hingegen auf einzelne Aufgaben und Prozesssequenzen. Das führt nicht nur zu anders wahrgenommenen Akteurslandschaften, ist also analytisch von Bedeutung, sondern hat sowohl negative wie positive Konsequenzen für die Prozessgestaltung: Einerseits bleiben

Abb. 1: (links) Ordnung der von den Gesprächspartnerinnen und -partnern genannten Akteure im »Sphären-Modell« © Eigene Darstellung

Abb. 2: (rechts) Akteursdarstellung aus der Perspektive eines Verwaltungsmitarbeiters nach dem »Zwiebelschalenmodell« © Eigene Darstellung

die »Tiefen« der Alltagskommunikation weitgehend verborgen (wobei sich das eine oder andere im Laufe der kommunikativen Arbeit auch den Externen vermittelt), andererseits kann man befreit von dieser Kenntnis und der mit ihr verbundenen Befangenheit auch anders agieren – und z. B. die Brückenfunktionen zwischen Akteuren, die ansonsten wenig Bezüge zueinander pflegen, wahrnehmen. Dass das Eis, auf dem dies geschieht, manchmal dünn ist, steht auf einem anderen Blatt.

Mit alledem bewegen wir uns aber schon weit im Bereich von Vermutungen und Hypothesen, können an dieser Stelle also nur wichtige Anstöße für die weitere empirische Arbeit festhalten und kehren ansonsten zur Darstellung der Interviewergebnisse zurück:

1.4 Wer macht nicht mit? Auf welche Akteure sollte besonderes Augenmerk gerichtet werden?

»Die einen beteiligen sich nicht, weil sie nicht wissen, wie es geht und warum sie es machen sollten, sie versprechen sich keinen Vorteil, keinen Nutzen davon. Und die anderen, weil sie genau wissen, wie es geht: weil sie ihre Vorteile und ihren Nutzen auf anderen Wegen besser erreichen.« Das bringt die Antwort zu unserer Frage auf den Punkt: Es sind zwei große Gruppen, die in der Regel bei offenen Beteiligungsangeboten nicht präsent sind. Sie finden sich an beiden Enden der sozialen Skala.

Aber das ist nur eine erste, keineswegs vollständige Verortung der »blinden Flecken« in der planungsbezogenen Kommunikation. Viele Gründe wurden genannt, warum sich ganze Gruppen nicht beteiligen:

Zeitmangel, schwierige Lebenssituationen, schlechte Vorerfahrung mit Kommunen (»es wird ja eh nicht umgesetzt, wozu soll ich mitreden?«), Sprachprobleme etc.. Als Gruppen wurden von den Befragten insbesondere erwähnt: Kinder, Jugendliche/junge Leute, Menschen aus anderen Kulturkreisen, Wohnungssuchende kommen selten; junge Familien und so fort.

Wer an der Meinungen dieser Gruppen interessiert ist, hat durchaus Möglichkeiten, sie zu erreichen. Das Methodenspektrum ist reichhaltig (vgl. die Hinweise in Kap. 3 in pnd|online I|2017). Eine Gesprächspartnerin fasste es so zusammen: »Wir können mit Einzelaktionen andere Perspektiven einholen – ich verweise auf das Instrumentarium

Soziale Stadt, Einzelinterviews, persönliche Einladungen, Arbeit mit Stellvertretern und Rückkopplung etc.. Dann muss man sehr differenziert vorgehen und braucht auch ein ordentliches Budget. Aufsuchende Beteiligung ist ein Instrument unter vielen.«

1.5 Wer entscheidet was? Nach welchen Gesichtspunkten werden Akteure einbezogen und Kommunikationsprozesse gesteuert?

Auch bei dieser Frage gilt zunächst wieder: Die Antwort hängt von der Aufgabe ab, den Zielen, dem Kontext. Dennoch lassen sich auch hier einige verallgemeinerbare Feststellungen identifizieren:

Wer wählt aus?

Harte Kriterien oder Fakten, nach denen über die Einbindung von Akteuren zu entscheiden ist, wurden von den Befragten nicht genannt. Zumal die meisten von Verfahren ausgingen, die sich an alle Akteure richten oder doch für alle prinzipiell zugänglich sind: »Jeder soll und darf mitwirken. Ausgrenzen kann eine Kommune nicht. Wir suchen meist Formate, um eine möglichst breite ›Akteursgesellschaft‹ abzubilden.« »Über die Medien wird kommuniziert, dass die Veranstaltung für jeden offen ist und das wird prinzipiell eingehalten.«

Es wurde jedoch auch von Situationen berichtet, in denen man gezielt überlegt, wen man einbeziehen möchte oder muss. Das kann z. B. im Vorfeld von Prozessen oder einzelnen Kommunikationsschritten notwendig sein, um Wege zu finden, mit denen man Akteure einbindet, die über spezifische Sachkenntnis oder über umsetzungsrelevante Ressourcen verfügen. Aber auch um zu klären, ob überhaupt eine umfassende öffentliche Erörterung angemessen ist: »Man muss unbedingt die Themen reflektieren und überlegen, ob diese die breite Öffentlichkeit berühren. Es kann unter Umständen besser sein, Fachveranstaltungen durchzuführen und das transparent zur Öffentlichkeit hin zu vermitteln.«

In Fällen wie diesen »wird gemeinsam mit den Auftraggebern überlegt, wer die wichtigen Leute sind; Schlüsselpersonengespräche sind in jedem Fall hilfreich, da man über sie wieder andere Namen lernt«. Dabei sind zunächst fachliche Zuständigkeit/Zuordnung als Kriterium von Bedeutung. Dann aber gehe es durchaus auch einmal »gnadenlos subjektiv zu: Wen wollen wir dabei haben, wen

»Die einen beteiligen sich nicht, weil sie nicht wissen, wie es geht und die anderen, weil sie genau wissen, wie es geht«

nicht ...«. Etwas allgemeiner formuliert: »Für den Einzelfall zu definieren, wer die zentralen Akteure sind ..., das ist die Kunst der Prozessgestaltung.«

Wer steuert?

Bei der Frage danach, wer die kommunikativen Prozesse steuert, wurde nicht explizit unterschieden zwischen »strategischer Verantwortung« und »operativer Steuerung«. Es liegt auf der Hand, dass die politische Letzt-Verantwortung für die Kommunikation von kommunal initiierten Prozessen bei den (Ober-)Bürgermeistern und/oder den zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten liegt. Das wurde so oder in ähnlicher Form auch in verschiedenen Interviews betont. Es ist auch naheliegend, dass die Steuerung der Prozesse im Arbeitsalltag von den verantwortlichen Dienststellen in der Verwaltung zu leisten ist. Aber wie sieht es dort aus, wo weitere Akteure an der Gestaltung der Prozesse mitwirken – etwa externe Beauftragte? Hier scheint es ein sehr breites Spektrum von Lösungsmöglichkeiten zu geben, das von mehr oder minder regelmäßigen Beratungen zwischen verantwortlicher Amtsleitung und externem Büro bis hin zu komplexen Steuerungskreisen reicht, an denen Spitzen der Verwaltung, der Politik und teilweise auch Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit mitwirken. Allerdings besteht die Vermutung, dass es bei so aufwändigen Lösungen immer auch noch informelle Abstimmungsrunden in kleineren Kreisen gibt, um flexibel auf den jeweiligen Stand des Prozesses reagieren zu können.

Externe Prozessbegleitung

Wann nutzen eigentlich Kommunen externen Sachverstand und die Personalkapazitäten beauftragter Büros zur Planung und Begleitung von kommunikativen Prozessen? Und wie wird dann die Schnittstelle zwischen Auftraggeberinnen und -gebern und Beauftragten gestaltet?

Eine erste Antwort auf diese Frage lautet: Es gibt viele Aufgaben, die die Kommunen aus eigener Kraft leisten (müssen). Das gilt z. B. für die große Mehrzahl der Bauleitplanverfahren. Aber auch bei komplexeren kommunikativen Aufgaben erweisen sich inzwischen viele Verwaltungen als hinreichend versiert, um sich deren Bewältigung selbst zuzutrauen. »Zwar würden wir uns externe Prozessbegleitung sehr viel öfter wünschen, das ist aber vielfach nicht finanzierbar.«

Daher nutze man interne Ressourcen: »Wenn in Diskussionsrunden noch nicht der Status des gleichberechtigten Austausches zwischen den Akteuren erreicht ist, schalten wir eine Moderation ein. Das muss aber kein Externer sein, sondern jemand, der nicht zu dem Aufgabenfeld des Diskussionsgegenstandes gehört. [In meiner Stadt] haben wir – zunächst für interne Prozesse – einen Moderatorenpool aufgebaut. Personen aus der Kulturverwaltung oder aus dem Bereich Internationale Aufgaben moderieren dann zum Beispiel einen Prozess zu einem Verkehrsthema. Wichtig ist, dass die dann keine inhaltlichen Positionen einnehmen.«

Der Kompetenzzuwachs in den Kommunen könne aber auch zu einem Problem werden, wenn es doch zu einer Einbeziehung externer Fachleuten kommen soll. Dann, so wurde beobachtet, »geben sie oft schon zu viel vor, lassen wenig los.« Das engt die Spielräume zur Prozessgestaltung möglicherweise unnötig ein und macht die Rolle der Externen unklarer. In diesem Zusammenhang wurde auch wieder auf eine »Phase o« hingewiesen, in der eine Kooperation mit Sachkundigen, die von Außen auf die Aufgabe schauen, besonders hilfreich sein könnte: »im Vorfeld überlegen, ist eine Beteiligung sinnvoll, mit wem zu welcher Fragestellung, wie viel Verhandlungsspielraum ist da?«

Häufig sind es auch Spezialaufgaben, zu denen man sich der Mitwirkung Externer versichert: »...braucht man jemanden zum Moderieren, jemanden für gute Onlinebeteiligung oder Leute, die viele Akteure in der Stadtgesellschaft erreichen und die gesammelten Einschätzungen in einen fachlichen Kontext übersetzen können; diese fungieren dann auch als Transmitter zwischen Investoren, Verwaltung, Bürgergesellschaft.«

Ansonsten gilt: Wann immer die Kommune nach außen in eine Doppelrolle geraten könnte – als Träger von Interessen einerseits und als Kommunikator/Moderator andererseits – wurde eine externe Moderation als hilfreich angesehen:

■ »Es ist nahezu für jeden Prozess hilfreich, eine externe Moderation zu haben, die nicht unter dem Verdacht steht, interessengeleitet zu sein ... Immer da, wo die Stadt unter der Vermutung steht, Interessen einzubringen, muss eine externe neutrale Moderation stattfinden.«

■ »Bei komplexeren Aufgaben orientieren wir uns aber natürlich auch an Externen, denn dann ist ja die Gesamtverwaltung in gewisser Weise gebunden. Wir dürfen dann

»Für den Einzelfall zu definieren, wer die zentralen Akteure sind ..., das ist die Kunst der Prozessgestaltung«

Gesucht werden »Transmitter zwischen Investoren, Verwaltung und Bürgergesellschaft«

in einen solchen Prozess auch massiv eigene Interessen einbringen.«

■ »Es ist ganz wichtig, dass die Rolle Prozessbegleitung und Planung inhaltlich getrennt sind. Ich finde es nicht optimal, wenn Planer moderieren, weil man als Planer auch seine eigenen (Fach-)Interessen zum Ergebnis hat – die Allparteilichkeit ist in Gefahr, die ich wichtig finde.«

■ »Bei politisch brisanten Projekten oder bei Aufgaben, in denen starke Eigentümerinteressen berührt werden, kann eine neutrale Person hinzugezogen werden, um das Vertrauen zu stärken. Mittlerpositionen sind vielfach gefragt ... nicht nur bei Konflikten.«

2 | Warum und wozu? Motive, Interessen und Erwartungen

Die Frage nach dem »Warum« und »Wozu« muss in Sachen planungsbezogener Kommunikation immer wieder gestellt werden – auch wenn sie (in der Literatur) vielfach beantwortet zu sein scheint. Denn oftmals erweist sich das, was fachlich und normativ gut begründet wurde, als nicht wirklich handlungsleitend für die Praxis. Also fragten wir auch hier nach: Zunächst äußerten sich die Fachleute zu ihren eigenen Gründen und Zielen (Kap. 2.1), dann fragten wir sie nach ihrer Wahrnehmung der Interessen und Erwartungen anderer Beteiligter – zunächst im Überblick (Kap. 2.2) und dann im »360°-Blick« detaillierter zu den einzelnen Akteursgruppen (Kap. 2.3).

2.1 Kommunikation – warum? Gründe und Ziele für die kommunikative Gestaltung der Prozesse

Nach Gründen und Zielen gefragt, wiesen Gesprächspartnerinnen und -partner sowohl auf inhaltliche wie auf prozessuale Aspekte hin: Die Perspektivenvielfalt verspricht einen höheren Ertrag und weniger Kritik an Ergebnissen; sie lässt eine schnellere, konfliktärmere und nachhaltigere Umsetzung erwarten, fördert Verständnis, qualifiziert und kann sogar Spaß machen und so dazu motivieren, sich intensiver mit der Entwicklung der Stadt auseinanderzusetzen. So etwa lassen sich die in den Gesprächen genannten Ziele zusammenfassen:

»Informationsbedarf decken, Neugier wecken, ... Erlebnis sein«

Informieren und Qualifizieren
– nach beiden Seiten

Am Anfang steht die Information: Es gäbe bei Planungsprozessen eine Informationspflicht der Kommunen und der müsse man nachkommen, hieß es zum Beispiel.

Aber Information ist keine Einbahnstraße. Auch die Planenden können im Dialog lernen und mit den Informationen, die sie von anderen Akteuren erhalten, ihre Pläne weiterentwickeln: »Ich habe schon das Ziel und die Erwartung, durch Beteiligung neue Perspektiven zu gewinnen und die sogenannten dunklen Flecke der eigenen Betrachtung auszuleuchten«, erklärte ein Gesprächspartner und fuhr fort: man merke »dass Planung qualifizierter, besser werden kann, wenn man sie – ich sag's mal salopp – gegen den Strich bürsten kann und sich mit vielen Akteuren austauscht«.

Es komme dadurch, so wurde in einem anderen Gespräch deutlich, auch zu »überraschenden Ergebnissen: Bestimmte Ideen oder Ziele hat man selber, aber die Ergebnisse waren doch immer mindestens eine Nuance anders«.

Für die Qualität des Ergebnisses, zum Beispiel eines Plans, sei es entscheidend, möglichst viele Interessen und Perspektiven zu berücksichtigen. Eine Gesprächspartnerin erklärte das so: »Wie gut ist dieser Plan, wie viele Blickwinkel berücksichtigt er, wie viele Gruppen können da Einfluss nehmen; [das hat] Bedeutung für die Qualität der Ergebnisse, hier ist die Breite der Einbindung wichtig.«

Darüber hinaus können Dialogprozesse – so die Hoffnung einer Expertin – auch das soziale Miteinander zwischen den unterschiedlichen Akteuren anregen. »Ich wünsche mir immer, dass solche Prozesse einen Beitrag zur Begegnung der Stadtgesellschaft leisten«, erklärte sie. Dazu ist womöglich auch hilfreich, wenn die Prozesse auch »Spaß machen und keine finstere Arbeit« sind. Kurzum: Dialogorientierte Prozesse sollen – so fasste es eine Gesprächspartnerin kurz und knapp zusammen – Folgendes leisten: »Informationsbedarf [decken], Neugier [wecken], vielleicht auch Erlebnis [sein]«.

Konfliktminderung und Interessenausgleich

Viele Prozesse der Stadtentwicklung sind auch durch Konflikte geprägt. Ziel der Kommunikation sei es in einem solchen Fall, tat-

sächliche oder befürchtete Konflikte zu entschärfen. Konflikthafte Entscheidungen wolle schließlich keiner, sie seien nicht hilfreich, berichtete einer der Experten. Manchmal wisse man aus der Erfahrung schon im Vorfeld, dass sich bestimmte Gruppen ohnehin mit Kritik einmischen werden. Da mache es das Leben dann einfacher, wenn man dies von vornherein berücksichtige.

Für die Auseinandersetzung mit Konflikten ist es wesentlich, die unterschiedlichen Interessen – ungeachtet der Durchsetzungsmacht, die hinter ihnen steht – sichtbar zu machen: »Es geht mir um das Wahrnehmen unterschiedlicher Interessen und manchmal um das Verknüpfen, manchmal aber auch um das Aufzeigen von Gegensätzen und Widersprüchen«.

Das gelte selbst innerhalb einer Verwaltung, in der die unterschiedlichen Fachrichtungen manchmal erst miteinander versöhnt werden müssten. »Wir [brauchen] eine Lösung, die möglichst viele positive Aspekte beinhaltet, nicht nur einseitige Interessenbefriedigung«, fasste es eine Gesprächspartnerin zusammen.

Haltbarkeit und Sichtbarkeit der Ergebnisse

Nicht alle Dialoge führen zu wirksamen Lösungen: »Da werden dann Prozesse gemacht, bei denen alle mitmachen und [es werden] dicke Berichte geschrieben, aber da kommt dann keine verwertbare Stadtstrategie heraus«. Das kann verschiedene Gründe haben – etwa, dass Gruppen nicht beteiligt wurden, die dann »nach Beendigung des Prozesses das Ergebnis torpedieren können ... Deshalb ist eine möglichst breite Einbindung unterschiedlicher Akteure essenziell für den Erfolg«. Dies fördere die »Haltbarkeit der Ergebnisse« und deren »Umsetzbarkeit«. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass man zwar nicht immer ein Prozessergebnis »eins zu eins umsetzen« könne, aber Wirkungen müssten zeitnah erkennbar sein. Wenn das einmal nicht der Fall sei, »wenn es keine Umsetzung gibt, muss es dafür einen Grund geben und dieser soll auch kommuniziert werden.«

Verstetigen und Aktivieren

»Ich möchte, dass die Prozesse, die wir auf Spur bringen, bewirken, dass die Menschen am Ende selber etwas bewirken können.« Sie

sollen, wie es in einem anderen Interview hieß, möglichst »zu Selbstläufern werden.«

Damit kann ganz Verschiedenes gemeint sein: Zum einen wurde die Erfahrung der »Selbstwirksamkeit« angesprochen, die die Beteiligten auch im Nachhinein motiviert, weiterhin mitzuwirken. Es könne sich aber auch insgesamt auf die lokale Planungskultur beziehen. So sei es ein positives Ergebnis, wenn sich neue Allianzen ergäben, die in zukünftigen Prozessen wirksam würden. Manchmal würden sogar neue Standards für weitere Planungsaufgaben entwickelt. In solchen Fällen habe sich die Arbeit allemal gelohnt.

2.2 Was wollen die anderen? Motive und Interessen der (mitwirkenden) Akteure

Der Frage nach den Motiven, Interessen und Erwartungen der Beteiligten in multilateralen Kommunikationen wird hier indirekt – aus der Perspektive der von uns befragten Fachleute – beantwortet. In der Fallarbeit zum Forschungsprojekt werden diese ersten Eindrücke durch Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen überprüft und vertieft werden.

Dies vorausgeschickt können hier zunächst zwei Aspekte akteursübergreifend benannt werden: zum einen der Gestaltungswille und die Betroffenheit als treibende Motive, zum anderen Offenheit und Transparenz als zentrale Erwartungen aller Akteure:

Gestaltungswille und Betroffenheit

In der heutigen Gesellschaft gäbe es, so hieß es in einem Interview, einen starken »Wunsch nach Einflussnahme« bzw. einen ausgeprägten »Gestaltungswillen«. Das könne sich auf verschiedene Weise äußern: »Ein Verein, der für sich etwas durchsetzen will, wird das tun, weil er ein gutes Ergebnis erzielen will. Eine politische Gruppierung, die sich in einen solchen Prozess einbringt, die macht das möglicherweise auch vor dem Hintergrund der Außenwirkung und auch der Demonstration ihres Einflusses. Und einzelne Akteure haben sicher auch Spaß an einem Kräfteressen mit Verwaltung oder politischen Mehrheiten«.

Das Bedürfnis nach Einflussnahme entstehe nicht zuletzt häufig aufgrund einer persönlichen Betroffenheit: »(...) das motiviert direkt zum Mitmachen. Das gilt für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Verbände, Wirtschaft und Wissenschaft«.

»Wenn es keine Umsetzung gibt, muss es dafür einen Grund geben -und dieser soll auch kommuniziert werden«

»Betroffenheit motiviert zum Mitmachen. Das gilt für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Verbände, Wirtschaft und Wissenschaft«

Offenheit und Transparenz

Die Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass viele Beteiligte erwarten, dass Planungsprozesse offen und transparent gestaltet werden – und die Prozesse fair verlaufen.

Für einen Gesprächspartner hieß dies: »... den Prozess für alle so transparent zu gestalten, dass sie sich einerseits beteiligen können und dass sie andererseits das Ergebnis nachvollziehen können.«

Es dürfe zudem keine Vorfestlegungen geben, sondern brauche vielmehr echte Gestaltungsspielräume. ... Alle sollten offen gegenüber den vorgebrachten Argumenten sein. Ein Gesprächspartner forderte eine solche Anpassungsbereitschaft folgendermaßen ein: »Ich bin in meiner Profession und durch meine Ausbildung ... in der Lage, meine Zielvorstellungen anzupassen. Ich kann auch neue Lösungen entwickeln. Das erwarte oder wünsche ich auch von anderen Akteuren.« Nur so könnten sich alle gleichermaßen »ernst genommen fühlen.«

Zu einer umfassenden Transparenz gehöre auch Ehrlichkeit, die nur dann möglich ist, wenn alle Beteiligten ihre Interessen und Anliegen offen äußern. Das gelte nicht nur für große öffentliche Veranstaltungen, sondern gleichfalls für interne Runden: »Wenn wir interne Runden mit der Verwaltung haben, dann erwarten wir schon, dass alle Argumente auf den Tisch kommen ...«

Trotz aller Offenheit kann am Ende nicht jedes Interesse berücksichtigt werden. Daher solle man von den Prozessen erwarten können, »dass sie die Abwägung deutlich machen, dass sie die Sachen auf den Tisch bringen und damit dazu verhelfen, dass am Ende auch die politischen Entscheidungen nachvollziehbar werden. Die Leute sind meistens bereit, Abwägungen zu akzeptieren, wenn sie nachvollziehbar dargestellt werden.«

2.3 Der 360°-Blick: Gründe und Erwartungen aus unterschiedlichen Akteursperspektiven

Wie schon im vorangegangenen Kapitel gehen wir der Frage nach (möglichen) Motiven und Erwartungen noch einmal akteurspezifisch nach: Wo decken sich die eigenen Erwartungen einer Akteursgruppe mit denen, die andere Gruppen an sie stellen – und wo gibt es Widersprüche?

Politik

Die Frage nach den Erwartungen von Seiten der lokalen Politik ist schnell beantwortet – etwa so: »Man möchte aus dem politischen Raum – und das kann ich auch verstehen – möglichst immer der erste Ansprechpartner sein.« Das liegt nahe, denn im Regelfall gehen die Planungsprozesse und ihre Gestaltung auf Beschlüsse der Räte zurück – und münden mit ihren Ergebnissen auch wieder dort.

Allerdings ist das Verhältnis der Politik zu den Verfahren, insbesondere zu Beteiligungsprozessen nicht ungebrochen: Sie stehe einer »sensibilisierten Öffentlichkeit gegenüber, die sich eine Meinung bildet und diese auch artikuliert«, hieß es im gleichen Gespräch.

Das führt dazu, dass die Einschätzung dialogischer Verfahren ambivalent ist: »Die Politik hat ein Interesse herauszufinden, wo der Schuh drückt, auf der anderen Seite will sie sich nicht die Entscheidungshoheit nehmen lassen.«

Im Ergebnis bedeutet das, dass das Spektrum der Einschätzungen (von Beteiligung) »...von ›Lieblingsbaby‹ bis zu ›verhasste Aufgabe‹ reichen. Tatsächlich haben viele auch Angst vor solchen Prozessen, auch aufgrund vorheriger Erfahrungen.«

Ein anderer Gesprächspartner wies darauf hin, dass die individuellen Einstellungen Einzelner oder ganzer Generationen bedeutsam sind: »Viele ›alte Hasen‹ wissen, wofür das gut ist. Viele Jüngere fangen wieder bei Adam & Eva an. Es gab eine Zeit, in der Jüngere aufgeschlossener waren und Ältere abgeblockt haben. Jetzt ist die ältere und mittlere Generation Partizipation gegenüber sehr viel aufgeschlossener als die jüngere. Es gibt einzelne junge Leute, die sehr fit sind, aber andere glauben, dass wir, wenn wir gute Arbeit machen, keine Bürgerbeteiligung brauchen. Bürgerbeteiligung brauchen wir immer dann, wenn es schief läuft.«

Dass die jeweiligen Vorerfahrungen entscheidend sind, geht auch aus einem weiteren Zitat hervor: »Das ist eine heikle Frage und hängt sehr stark von der Erfahrung in der jeweiligen Stadt ab. Einige sind gebrannte Kinder, was Beteiligung angeht – wenn es nur in ›Meckerrunden und Kritikorgien‹ endet. Es gibt ein latentes Interesse Bürger und andere zu beteiligen, es ist nicht so, dass es Ablehnung gibt. Einige in der Politik sehen das auch als demokratisches Selbstverständnis an, direkt zu beteiligen und nicht nur über die Vertreterdemokratie.«

»Das Spektrum der Einschätzungen reicht von ›Lieblingsbaby‹ bis zu ›verhasste Aufgabe‹«

Von der Politik wird auch erwartet, an den inhaltlichen Diskussionen teilzuhaben: »Ich erwarte von der Politik, dass sie zuhört und den Prozess miterlebt.« Manche Erwartungen an die lokale Politik gehen noch weiter (ohne dass das durchgängig geteilt würde): »Von den politischen Vertretern erwarte ich ..., dass sie im Sinne des Gemeinwohls gemeinsam getroffene Entscheidungen nicht nur akzeptieren, sondern auch mittragen, selbst wenn sie nicht den eigenen Interessen oder Überzeugungen entsprechen.«

Verwaltung

Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung habe sich innerhalb der Verwaltungen in den letzten Jahren stark entwickelt, mittlerweile sei der Stellenwert sehr hoch, stellte eine Gesprächspartnerin fest. Andere sahen das etwas differenzierter: »Das ist eine Generationenfrage und eine Frage der Hierarchie. In den höheren Hierarchien und Altersgruppen gibt es eher die Haltung, dass es die Verwaltung ist, die Entscheidungen vorbereitet«, erklärte ein Gesprächspartner und meinte damit im Umkehrschluss, dass für diese Verwaltungsmitarbeiter die Öffentlichkeitsbeteiligung eher weniger bedeutsam sei. Es gäbe nach wie vor Verwaltungen, die »die Möglichkeiten kommunikativer Verfahren nicht kennen und nicht schätzen«, die sie vielmehr »von vornherein ablehnen Bestenfalls sagen sie: ›Wir machen das, weil wir müssen, aber eigentlich wissen wir schon, was wir da machen wollen‹. Eine solche Haltung ... ist tödlich für jeden Prozess«, erklärt ein Prozessgestalter. Dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht immer allein aus einer inneren Überzeugung heraus durchgeführt wird, sondern weil sie vorgeschrieben ist, wurde von einem weiteren Prozessbegleiter bestätigt: »Von Auftraggeberseite hören wir oft ›Beteiligung müssen wir ja machen‹ und ja, es ist sinnvoll, die Städtebauförderung wünscht das ja auch.« Das gelte insbesondere für eher kleine, konservative Kommunen, in größeren Kommunen sei eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung hingegen »gesetzt«. Spätestens »seit Stuttgart« sei die Notwendigkeit guter Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich in den meisten Verwaltungen sehr präsent – »insbesondere in den Kommunen, die sich schon mal die Finger verbrannt haben.«

Selbst wenn der Stellenwert für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung seitens einer Verwaltung hoch sei, gäbe es aber Unsicherheiten

hinsichtlich der Form und der Art und Weise, wie diese durchzuführen sei. »Das WIE ist hier die zentrale Frage – jeder versteht was anderes darunter, alle halten es für wichtig, aber was genau sie damit meinen und wie es aussehen soll, ist eine andere Frage« (mehr zum »Wie« in Kap. 3 in pnd|online I|2017). Dies hänge nicht zuletzt mit den Reaktionen zusammen, die Verwaltungsmitarbeiter in den öffentlichen Veranstaltungen erfahren und die zu großen Frustrationen führten, berichtete eine Gesprächspartnerin aus eigener Erfahrung. Die Verwaltungen hätten gemischte Erfahrungen mit Beteiligung gemacht und seien daher oft erst mal reserviert demgegenüber: »Es gibt ja nicht nur liebe Mitbürger«, musste auch ein Prozessgestalter am eigenen Leib erfahren. Betrachte man die gesamte Verwaltung, so müsse man auch feststellen, dass einige Verwaltungsbereiche keine Erfahrung mit Beteiligung hätten. Wenn diese dann aus einer Konfliktsituation heraus in eine Beteiligung »getrieben« würden, sei es nachvollziehbar, »dass eine gewisse Distanz da ist, das machen zu wollen.« In der Planungsabteilung habe man hingegen Erfahrung damit und kenne »Techniken und Strategien, wie man diese Debatten nicht abwimmelt, sondern konstruktiv mit ihnen umgeht. Anderen fehlt diese Erfahrung. Hier gibt es auch einen Fortbildungsbedarf innerhalb der Verwaltung.«

Aus Verwaltungssicht gibt es durchaus aber auch gute Gründe, die für dialogorientierte Verfahren sprechen. Zum Beispiel:

- Wenn es auf diese Weise gelingt, Konflikte auszuräumen, »wenn [die Kolleginnen und Kollegen] wahrnehmen, dass Projekte ans Laufen kommen, sind sie motiviert.«
- »Dann gibt es Verwaltungen, die nutzen Bürgerbeteiligung und sagen sich, wenn wir eine gute Kommunikation mit den Bürgern als Grundlage unseres Handelns erreichen, dann werden wir über politische Fährnisse hinaus stabiler in unserem Handeln und haben eine Rückendeckung, die sich nicht mit der nächsten Kommunalwahl schlagartig ändert.«

Zugleich wird klar, dass es zur Mitwirkung in Dialogprozessen auch Voraussetzungen gibt: »Ich erwarte, dass ich auch mal Dinge äußern kann, die ich später wieder zurücknehmen darf. Ich darf auch mal Irrwege gehen, ohne daran immer gemessen zu werden.« Nicht zu starre fachliche Linien sowie die Bereitschaft zum Diskurs forderte ein weiterer Verwal-

»Wir machen das, weil wir müssen, aber eigentlich wissen wir schon, was wir da machen wollen«. Eine solche Haltung (...) ist tödlich für jeden Prozess«

tungsmitarbeiter auch von den Verwaltungskollegen ein.

Marktakteure

In Kap. 1 ist schon darauf hingewiesen worden, wie wichtig Investoren, Grundstückseigentümer, Wirtschaft und Wissenschaft für Stadtentwicklungsprozesse sind. Doch wurden sie von den Interviewpartnerinnen und -partnern eher als schwierige Zielgruppe in dialogorientierten Verfahren beschrieben. Das Motiv zur Mitwirkung sei für die meisten Marktakteure häufig die eigene Betroffenheit und der eigene Nutzen. Dies sei immer dann der Fall, wenn Eigentumsverhältnisse betroffen sind oder die Rahmenbedingungen für das eigene Wirtschaften, den Wert eines Grundstücks oder die Absatzmöglichkeiten im Einzelhandel betroffen seien, konstatierte ein Gesprächspartner. Neben den Einzelakteuren der Wirtschaft gibt es auch Interessen ganzer Wirtschaftszweige oder Gruppen. Ein Beispiel: »Das merken wir gerade ganz stark an der Nahtstelle zwischen Siedlungs- und Außenbereich. Es gibt [dort] Lobbyarbeit aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft und des Jagdwesens, es gibt Lobbyarbeit von Einzelhandelsverbänden, aber auch von ehrenamtlichen Vereinen«, die gleichfalls wirtschaftliche Interessen haben, wurde in einem Interviews berichtet. Manchmal würden auch Vertreterinnen oder Vertreter von Institutionen in die Dialogverfahren geschickt, die die wirtschaftlichen Interessen Einzelner verteidigen oder Informationen in ein Verfahren einbringen sollen.

Wie bereits erwähnt, wurde das wirtschaftliche Know-how, das Marktakteure im Allgemeinen mitbringen, von einigen Gesprächspartnern durchaus als Gewinn für ein Verfahren angesehen. Marktakteure würden häufig ein gewisses Fachwissen mitbringen und in den Prozess einspeisen. Sie könnten gut einschätzen, »wie Dinge zustande kommen«, beispielsweise wie groß ein Einzugsgebiet eines Supermarktes sein muss. Vor diesen Hintergründen könnten Marktakteure genau benennen, was aus ihrer Sicht »rote Linien« sind und unter welchen Umständen sie keine Realisierungschancen sehen. »Es ist wichtig, dass die Positionen deutlich gemacht werden und es ist auch wichtig, dass es jemand anderes sagt als die öffentliche Verwaltung«, erklärte eine Gesprächspartnerin.

Es sei also bei der Einbindung von Marktakteuren sehr wichtig, dass sie ihre Perspektive in den Prozess einbringen. Dies setze allerdings voraus, dass sie im Prozess auch ernst genommen werden. »Wir [müssen] wieder abkommen von diesen Bildern. die Vorurteile pflegen«, mahnte eine Gesprächspartnerin. Auch die Investoren hätten Interesse an besseren Entscheidungen und würden dialogorientierte Prozesse – entgegen aller Vorurteile – daher häufig unterstützen.

Verbände

Die Gründe, warum intermediäre Organisationen für die multilaterale Kommunikation von Bedeutung sind, lassen sich (vgl. Kap. 1) schnell zusammenfassen: Einerseits sind sie präsent, gehören als Träger öffentlicher Belange zu den »Ohnehin-Beteiligten« oder mischen sich als Betroffene ein, vertreten von sich aus Positionen und Interessen. Andererseits werden sie als Partner angesehen, die Planungsprozesse bereichern, Bezüge zum Ort der Planung haben und Vermittlungsfunktionen übernehmen können. Das soll hier noch einmal anhand eines längeren, sehr passenden Gesprächsausschnittes illustriert werden: »Die bürgerschaftlichen Vereine, die sich mit Stadtentwicklungsthemen beschäftigen, sind eine eigene wichtige Gruppe, weil sie über bestimmte Organisationsstrukturen verfügen (besonders z. B. Kleingartenvereine) und mit einer gewissen Legitimität auftreten und damit eine sanktionierte Position gegenüber der Politik einbringen können. Allerdings haben sie auch – und das ist die Kehrseite der Medaille – ein gewisses Beharrungsvermögen und rücken ihre Vereinsinteressen sehr stark in den Vordergrund. Dadurch treten sie weniger als Bürger auf.«

Zur Einschätzung der Rolle von Verbänden, NGO's etc. ist auch der Hinweis wichtig, dass es hier oft fachpolitische Netzwerke gibt, in denen z. B. zwischen einzelnen Verwaltungsressorts, Ratsausschüssen und Verbänden intensiv interagiert wird (z. B. zwischen Umweltverbänden, Umwelt/Naturschutzämtern, entsprechenden Ausschüssen oder zwischen Einzelhandel, IHK, kommunaler Wirtschaftsförderung etc.).

Stadtöffentlichkeit/Zivilgesellschaft

Auf einen zentralen Grund zur Durchführung von Beteiligung einer breiten Stadtöffentlichkeit wurde bereits mehrfach hingewiesen (Kap. 1 und Kap. 2.2.): Sie wird eingefordert.

Insbesondere das »Bildungsbürgertum fordert Beteiligung ein und bringt sich stärker ein«, hieß es in einem Interview. Daher sei, so erklärte ein Verwaltungsmitarbeiter, inzwischen auch das Bedürfnis der Verwaltung Informationen zu geben, größer geworden – und damit den Erwartungen der Stadtgesellschaft gerecht zu werden. Die Frage sei aber, worauf das zurückzuführen ist: »Ist die Grundhaltung Informationen zu haben, um Defizite aufzugreifen oder Lösungen für Probleme zu finden?« Oder gehe es der Stadtgesellschaft eher darum »Defizite aufzeigen, um ein Bild des Gegenübers zu manifestieren?« fragte sich dieser Verwaltungsmitarbeiter selbst. Aus seiner Sicht spielen häufig sowohl Neugierde als auch Skepsis eine Rolle – zwei Motive, die auch Prozessgestalter wahrnehmen. Häufig wollten Bürgerinnen und Bürger schlichtweg wissen: »Was ist hier los?« Für manche Planungsaufgaben reiche es daher aus, eine fundierte und umfassende Informationsbasis zu schaffen. »Der Stadtteil selbst braucht Öffentlichkeitsarbeit eigentlich nur in einem informativen Sinne. Die wollen wissen, was hier passiert«, beschrieb eine Gesprächspartnerin einen konkreten Fall.

Nur auf der Grundlage einer fundierten Information könne die Bürgerschaft ihrer Rolle als »Aufsichtsrat« gerecht werden.

Was veranlasst diese vielen Akteure aus unterschiedlichen »Lebenswelten« zur Teilnahme an Stadtentwicklungsprozessen? Ein Interviewpartner fasste dies mit folgenden Schlagworten zusammen: »1. Protest: Ich will das nicht! ; 2. Interessen: Ich bin für ...! ; 3. Politische Motivation: z. B. für/gegen Personen; 4. Individuell psychologische Motive; 5. Visionsgetrieben – sie haben eine bestimmte Einstellung/Grundhaltung zu bestimmten Themen.«

Wiederum ist »Betroffenheit« das meist genannte Motiv: Es seien die ganz individuellen Interessen der Menschen für ihr unmittelbares Lebensumfeld, die sie zur Teilnahme motivierten, weshalb die Bereitschaft sich zu beteiligen mit der Betroffenheit steige. »Die Leute kommen, wenn es ihr Quartier, ihre Straße betrifft.«

Das sahen die Gesprächspartner durchaus ambivalent. Vereinzelt beklagten sie, dass die Menschen nur dann zu Veranstaltungen kämen, wenn sie persönlich betroffen seien und es »hart auf hart kommt«. Aus diesem Grund ließen sich immer mehr Partikularinteressen und weniger Gemeinwohlorientierung in den

Verfahren feststellen. Andere Gesprächspartner nehmen diese in die Prozesse eingebrachten Eigeninteressen aus der Bürgerschaft zwar wahr, doch sie betrachten sie durchaus als legitim. Es sei nur natürlich, eigene Interessen durchzusetzen zu wollen und – wie es ein anderer Gesprächspartner ausdrückte – »Interessen vorzubringen und Einfluss geltend zu machen.«

Persönliche Betroffenheit müsse also keinesfalls negativ bewertet werden. Diejenigen, die konkrete Interessen haben, hätten immerhin auch eine sehr eindeutige Haltung zur Beteiligung und den dort diskutierten Themen. Ein Experte ging sogar noch weiter und bewertete Betroffenheit rundweg positiv: »Ich glaube (...), dass die Betroffenheitsperspektive einen Prozess verbessern kann. Jemandem, der seine Kritik äußert, seine Ängste äußert – Veränderungen bringen ja immer Unruhe – und all das artikuliert, dem kann ich auch argumentativ begegnen. In dem Moment, wo Menschen das nicht loswerden können und ich das nicht aufnehmen kann, läuft es ins Leere«. Allerdings mache es auch »keinen Sinn, nur mit den direkt Betroffenen zu sprechen.« Letztlich komme es also auf den Kontext und den Umgang mit Betroffenheit und Eigeninteressen an, die sowohl konstruktiv als auch destruktiv sein könnten, differenzierte ein Gesprächspartner.

Kritischer waren die Gesprächspartner hingegen einer anderen Gruppe von Teilnehmenden gegenüber: Denjenigen, die stellvertretende Debatten in die Prozesse hineinbringen. Eine nicht zu vernachlässigende Triebfeder für die Mitwirkung an Kommunikationsangeboten könne sein, andere Anliegen, die nicht mit der eigentlichen Planungsaufgabe in Verbindung stehen, loswerden zu wollen. Das bezeichneten zwei Gesprächspartner als »Was-ich-immer-schon-mal-sagen-wollte«. Solche Situationen würden aus einem gewissen Misstrauen und Unmut heraus erwachsen, denn viele Bürgerinnen und Bürger hätten ein relativ hohes Misstrauen gegenüber der Verwaltung, oder weil es Akteure gebe, »denen es wichtig [ist], wichtig zu sein.« Das seien aber – zum Glück – wenige.

Deutlich häufiger hätten Akteure der Stadtgesellschaft tatsächlich Interesse an einer aktiven Mitgestaltung der Stadt und wollen sich deshalb informieren und teilhaben – um »Einfluss zu nehmen auf die Zukunft«. Der Wunsch, sich unmittelbar einzubringen sei sehr ausgeprägt – hänge aber häufig auch von

»Die Betroffenheitsperspektive kann einen Prozess verbessern. Jemandem der seine Kritik äußert, seine Ängste äußert ..., dem kann ich auch argumentativ begegnen.«

»Es gibt Akteure, denen ist es wichtig, wichtig zu sein.«

der konkreten Situation und vom Gegenstand ab. Es gäbe aber durchaus auch Menschen, die grundsätzlich »an den Ergebnissen von Prozessen interessiert sind, weil die ihre Stadt voranbringen wollen.« Dies sei auf eine gewisse »Lust und Selbstverwirklichung« sowie »Gestaltungswille und Neugierde« zurückzuführen.

Zwei weitere Hinweise bzw. Erwartungen seien abschließend erwähnt:

- Die Beteiligten müssten sich wirklich »einlassen auf die Prozesse« wurde gefordert, eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Aufgabe sei notwendig. Es reiche nicht, sich im Nachgang über ein Verfahren und/oder dessen Ergebnisse zu beschweren. Das bedeute auch, dass die Teilnehmenden nachher zu den Ergebnisse eines Verfahrens stehen müssen, auch wenn sie sie nicht im vollen Umfang guthießen.

- Wichtig sei es, auch das wurde schon erwähnt, die Möglichkeiten zur Umsetzung zu klären: »Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bürgerinnen und Bürger, wenn man das Vorurteil ›Es wird ja nichts umgesetzt‹ ausräumen konnte, sehr interessiert sind, sich tatsächlich einzubringen.«

Folgerungen für den Zusammenhang von Erwartungen und Prozessgestaltung

Im letzten Zitat klang es bereits an: Die Beteiligten können mit der Gestaltung der kommunikativen Prozesse durchaus Bezug und Einfluss auf Motive und Erwartungen nehmen. Das kommt etwa in dem folgenden Zitat zum Ausdruck: »Die Methode beeinflusst nicht das Interesse, aber die Teilnahme.« Dabei ist »Methode« sehr weit zu verstehen. Letztlich geht es um die prozessuale wie inhaltliche Verfahrensgestaltung. Ein Beispiel: Die große Bedeutung der persönlichen Betroffenheit, die bereits beschrieben wurde, lässt darauf schließen, dass der räumliche Umgriff eine zentrale Stellgröße ist. Aus diesem Grunde erklärte sich ein Gesprächspartner zu einem »großen Fan von Stadtteil-/Quartiersprozessen«. Womit auch schon deutlich wird, dass es die greifbaren Themen sind, die das Interesse potentieller Mitwir-

kender zu wecken vermögen: Diese Themen müssten »plastisch dargestellt werden, damit die Bürger wissen, was auf dem Spiel steht.«

Aber selbstverständlich wird auch den Methoden ein Einfluss auf den Verlauf kommunikativer Verfahren zugeschrieben: »Man kann mit technischen Moderationsverfahren Begeisterung entfachen oder minimieren, man kann mit offenen Werkstattverfahren auch Begeisterung erzeugen. Gruppendiskussionen, Vor-Ort-Arbeit etc. – in dieser Atmosphäre spürt man tatsächlich, dass etwas bewegt werden soll und man selbst Teil des Prozesses ist. Aktionsbezogene Methoden, die Kreativität spürbar werden lassen, haben großen Einfluss auf die Motivation und das inhaltliche Ergebnis. Deswegen ist es wichtig, dass nicht nur die Moderation nach Lehrbuch, sondern Verfahrenskreativität eine Rolle spielt. Auf die Situation und die Menschen vor Ort zu reagieren, ist sehr wichtig.«

»Nach drögen Veranstaltungen sehe ich die Leute nie wieder«, hieß es in einem anderen Gespräch – selbst wenn sie wichtige Beiträge beisteuern könnten. »Wenn ich meine begrenzte Freizeit für etwas einsetze, sollte das Format kurzweilig und ggf. mit kulturellem Pep sein«, erklärt ein Verwaltungsmitarbeiter die Sicht der Teilnehmenden. »Kulturelle Events mit Unterhaltungscharakter (...) sprechen viele an; [sie] haben im Anschluss ggf. eine andere Beziehung zur Planung, zum Areal und kommen vielleicht auch zu anderen Formaten«. Je mehr eine Veranstaltung Erlebnis und Vergnügung biete oder – da zitierte die Gesprächspartnerin einen Kollegen – »es nachher noch Würstchen« gebe, könne dies den entscheidenden Unterschied machen.

Kurzum: Selbst wenn sich die Interessen der Mitwirkenden nicht direkt beeinflussen lassen, so können über die Art und Weise, wie miteinander kommuniziert wird, die Motivation und das Engagement – und dadurch sogar die inhaltlichen Ergebnisse eines Prozesses – sehr wohl beeinflusst werden.

Der Frage, was das für die Gestaltung von dialogorientierten Prozessen konkret heißt, wird in der nächsten Ausgabe von pnd|online (I|2017) nachgegangen.

»Es ist wichtig, dass nicht nur die Moderation nach Lehrbuch, sondern Verfahrenskreativität eine Rolle spielt. Auf die Situation und die Menschen vor Ort zu reagieren, ist sehr wichtig.«

REviewed

Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels.



In Bremen findet seit 2011 ein umfangreiches Beteiligungsverfahren zum Planungsprozess für das Neue Hulsbergviertel statt. Der Artikel stellt basierend auf einer begleitenden Studie (WOLFF 2013a, 2013b) den Prozessverlauf, die einwirkenden Akteure sowie die Konstellationen und Formate, in denen ihre Interaktion stattfindet, dar. Hieran anknüpfend werden die »Hand-Offs« (LOH 2012) des Planungsprozesses, d.h. die iterativen Übergaben von Informationen und Verantwortlichkeiten zwischen den Akteuren, systematisierend betrachtet.

1. Einleitung

Das Planungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel ist für die Stadt Bremen ein Pilotprojekt. Anders als in anderen Beteiligungsverfahren findet eine Öffnung des Verfahrens schon vor der abschließenden Definition von Planungszielen statt. Trotz der relativ hohen Abstraktion der in der Beteiligung erörterten Planungsziele erfuhr der Prozess ein großes Interesse (KOMMER 2012; SELLE 2015; WOLFF 2013a, 2013b). Der Planungsprozess involviert eine Vielzahl von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Immobilienwirtschaft, Projektentwicklung, Planungsbüros, Institutionen und Verbänden sowie unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Initiativen (s. Abb. 1).

Die Konstellation der Akteure und deren Beteiligung an einzelnen Kommunikationsformaten verändern sich im Laufe des Planungsprozesses. Dies stellt hohe Anforderungen an die Gestaltung der multilateralen Kommunikation. Ziel des folgenden Artikels ist es zunächst, die Akteure und Kommunikationsformate sowie deren Einbindung in den zeitlichen Ablauf des Planungs- und Beteiligungsprozesses zu systematisieren und darzustellen. Er ist Teil einer Studie zu Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen. Nach einem kurzen Abriss des bisherigen Planungsverlaufes werden Akteurskonstellation und Kommunikationsformate dargestellt. Im letzten Abschnitt des Textes erfolgt eine Auseinandersetzung mit der iterativ wechselnden Einflussnahme der unterschiedlichen Akteure auf die Planungsergebnisse. Auf analytischer Ebene geht es dabei darum, nachzuvollziehen, wann und wie im Prozessverlauf Informationen übermittelt werden bzw. Verantwortung von einem Akteur auf den anderen übergeht. Diese Systematisierung verdeutlicht, dass die Inhalte

rungen an die Gestaltung der multilateralen Kommunikation. Ziel des folgenden Artikels ist es zunächst, die Akteure und Kommunikationsformate sowie deren Einbindung in den zeitlichen Ablauf des Planungs- und Beteiligungsprozesses zu systematisieren und darzustellen. Er ist Teil einer Studie zu Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen. Nach einem kurzen Abriss des bisherigen Planungsverlaufes werden Akteurskonstellation und Kommunikationsformate dargestellt. Im letzten Abschnitt des Textes erfolgt eine Auseinandersetzung mit der iterativ wechselnden Einflussnahme der unterschiedlichen Akteure auf die Planungsergebnisse. Auf analytischer Ebene geht es dabei darum, nachzuvollziehen, wann und wie im Prozessverlauf Informationen übermittelt werden bzw. Verantwortung von einem Akteur auf den anderen übergeht. Diese Systematisierung verdeutlicht, dass die Inhalte

Almut Wolff ist Architektin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule in Oldenburg (Lehre und Forschung im Fachgebiet Städtebau). Seit 2011 begleitet sie das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen. Seit 2014 ist sie Promovendin der Leibniz Universität Hannover zum Thema Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen.

der Planung im Prozessverlauf wechselnden Handlungslogiken unterliegen. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels werden so analytische Ausgangspunkte für eine empirische Untersuchung zum Einfluss von Akteursperspektiven auf Ergebnisse und Prozesse städtebaulicher Planung dargestellt.

2. Der Planungsprozess

Der aktuelle Planungsprozess zum Neuen Hulsbergviertel erhielt seinen Auftakt im Jahr 2010 durch einen Beschluss der Bürgerschaft, des bremischen Stadtparlaments. Auf Grundlage dieses Beschlusses initiierten das Senatsressort für Umwelt, Bau und Verkehr (im Weiteren: SUBV) und die Gesellschaft zur Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) seit 2011 ein Planungs- und Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel. Anlass der planerischen Überlegungen war die bereits 2004 bekannt gewordene Entscheidung des Klinikums Bremen Mitte einen Neubau zu errichten und dafür rund 14 ha seines Grundstücks freizugeben. Das Grundstück, auf dem das neue Stadtquartier entstehen soll, befindet sich in öffentlicher Hand. Die Grundstücksentwicklung wurde der im Jahr 2010 gegründeten senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (im Weiteren: GEG) übertragen. Eine Fertigstellung des neuen Klinikgebäudes war ursprünglich für 2014 angekündigt worden. Inzwischen wird die Fertigstellung für das Jahr 2018 avisiert.

Auf politischer Ebene hatte sich der zuständige Beirat Östliche Vorstadt bereits seit 2005 intensiv mit möglichen Entwicklungen und Zielformulierungen für das neue Stadtquartier beschäftigt. Dieses Engagement wurde durch Ortsamtsleitung und Beiratsmitglieder fortgesetzt. Das Beteiligungsverfahren startete im April 2011. Bis Juni 2012 fanden 6 öffentliche Foren statt, die einerseits über die für die Quartiersentwicklung relevanten Themen informierten, andererseits dazu dienten die Planungsziele zu formulieren. An den Foren nahmen stets 100-200 Personen teil: Anwohner*innen, freie Planer*innen, Träger sozialer Einrichtungen, andere kulturelle und politische Initiativen sowie am Planungsprozess und an der Quartiersentwicklung interessierte Personen. Parallel zum Planungsprozess entstand eine Bürgerinitiative und es bildeten sich mehrere Baugemeinschaften, später auch eine Stadtteilgenossenschaft.

Die Ergebnisse dieser Foren wurden in einer Zwischenbilanz dokumentiert. Ab Juni 2012 fand ein städtebauliches Gutachterverfahren statt. Das Gutachterverfahren wurde durch öffentliche Veranstaltungen strukturiert: Es fand eine Vorstellung der Planungsteams im Rahmen eines Sommerfestes, ein Rückfragenkolloquium, eine Zwischenpräsentation sowie die Abschlusspräsentation mit der anschließenden Entscheidung der Jury statt. In der Zwischenpräsentation im Oktober 2012 wurden, nach fast zwei Jahren Beteiligung, das erste Mal konkrete Entwurfsideen für das Gebiet gezeigt. Im Januar 2013 wurde von der 41-köpfigen Jury (davon 10 stimmberechtigte Mitglieder) einer der Entwürfe ausgewählt. Dieser wurde vom SUBV in den politischen Gremien vorgestellt. Kurz darauf befürworteten sowohl der Beirat als auch die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (im Weiteren: Baudeputation) in ihren Beschlüssen die Weiterbearbeitung des städtebaulichen Konzepts entsprechend den Empfehlungen der Jury.

Bedingt durch personelle Wechsel in der Position der Senatsbaudirektion und in der Folge auch in der Fachabteilung Bau und Stadtentwicklung des SUBV konnten öffentliche Beteiligungsforen erst wieder im Juni und im November 2013 stattfinden. Auf diesen Foren wurden nochmals die geplanten Themen der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan vorgestellt und diskutiert.

Parallel hierzu entwickelte sich seit der Zwischenpräsentation der städtebaulichen Entwürfe im Oktober 2012 eine Initiative von Bürger*innen, die sich in monatlichen Abständen trifft. Nach einem in der Presse veröffentlichtem Aufruf konstituierte sie sich schließlich im Mai 2013 als BürgerInAktion. Diese Gruppe wird im weiteren Verlauf des Prozesses zunehmend zum Ansprechpartner für das SUBV und die GEG.

Auf die beiden Foren im Jahr 2013 folgte dann ab Januar 2014 eine Reihe sogenannter »Spezialveranstaltungen«, in denen in kleinerem Rahmen gezielt einzelne Themen der Planung aufgegriffen wurden. Hier beteiligten sich vor allem die in der BürgerInAktion engagierten Personen sowie einige an den jeweiligen Themen interessierte Einzelpersonen und Initiativen.

Zu den Spezialveranstaltungen erstellte das SUBV eine Zwischenbilanz, die in einem »Bilanz-Forum« im Mai 2014 vorgestellt wurde. In der Diskussion wurde hier keine Entscheidung zu den Inhalten der Zwischen-

bilanz getroffen, sondern sie wurde später nochmals als »Kommentierte Zwischenbilanz« mitsamt einer Kommentierung der BürgerInAktion veröffentlicht.

Im Juli 2014 fand erneut eine große öffentliche Veranstaltung statt: Die »B-Plan Werkstatt«. Hier wurde der bisherige Prozess rekapituliert sowie erste Entwürfe eines Bebauungsplans erläutert und in Arbeitsgruppen diskutiert. Im März 2015 wurde ein weiteres Forum zum aktuellen Planungsstand angeboten. Im Februar 2016 folgte ein Forum, das als symbolischer Abschluss zur Diskussion um den Bebauungsplan in Form einer Podiums-Diskussion konzipiert wurde.

Eine politische Beschlussfassung zur Auslegung des Bebauungsplans war zunächst für Anfang 2015 geplant. Diese verzögerte sich jedoch wiederholt und fand schließlich im Mai 2016 statt. Eine abschließende Beschlussfassung ist für Ende 2016 avisiert.

Zwischen Dezember 2014 und Juni 2015 fanden zusätzlich drei »Immobilien-dialoge« statt. Der erste richtete sich an die Bremer Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie Kreditinstitute, die beiden folgenden richteten sich an die Baugemeinschaften. Noch vor der Entscheidung für einen städtebaulichen Entwurf wurde das Quartiersentwicklungsprojekt der Immobilienwirtschaft vorgestellt und seit Oktober 2012 jährlich auf einer Immobilienmesse präsentiert. Auf den jüngsten Veranstaltungen wurde die Vermarktung von Grundstücken (abgesehen von einigen Ausnahmen) für 2019 angekündigt. Diese Verschiebung der Vermarktung wirkt sich insbesondere auf die im Beteiligungsprozess aktiven Baugruppen aus, da diese ihre Projekte nun erst weitaus später realisieren können oder sich umorientieren. Daher ist zu erwarten, dass es aufgrund der noch relativen langen Zeitspanne bis zur Realisierung noch einige Neukonstituierungen von aktiven Initiativen geben wird.

3. Multilateralität des Prozesses

3.1 Die Akteure

Bereits aus der vorangestellten Schilderung des Prozessverlaufes wird deutlich, dass am Planungs- und Beteiligungsverfahren zahlreiche Akteure beteiligt sind. Die Akteure am Planungsprozess Neues Hulsbergviertel sind in Abb. 1 dargestellt und lassen sich in Anlehnung an Klaus SELLE (2010) verschiedenen Kategorien zuordnen:

- **Politik** – alle involvierten politischen Gremien, Personen und Parteien
- **Projektentwicklung** – die mit der Grundstücksentwicklung beauftragte Gesellschaft (GEG) sowie deren Geschäftsbesorger
- **Verwaltung** – alle administrativ mit der Planung befassten administrativen Einheiten; einige hiervon eher als Träger öffentlicher Belange, denn als Planende
- **Institutionen & Verbände** – involvierte Institutionen und Verbände
- **Zivilgesellschaftliche Initiativen** – alle aktiven Initiativen, die sich entweder spezifisch mit dem Neuen Hulsbergviertel oder mit dort relevanten Themen befassen.
- **Markt** – alle Akteure, die entweder im Planungsgebiet an Investitionen interessiert sind sowie Planungsbüros, die mit bestimmten Aspekten der Planung befasst sind.
- **Schnittmengen:**
 - **Schnittmenge Zivilgesellschaft/Markt** – Akteure, bei denen eine Überlagerung zivilgesellschaftlichen Engagements und marktrelevanter Interessen vorliegt (wie Baugemeinschaften, Stadtteilgenossenschaft oder Träger sozialer Einrichtungen mit Investitionsinteresse).
 - **Schnittmenge Verwaltung/Verbände & Initiativen** – Akteure, die zwar der Verwaltung angehören, jedoch im Planungsprozess eher als Träger öffentlicher Belange wirksam werden, denn als Planungsverantwortliche.
 - **Schnittmenge vieler Kategorien** – Aus Mitgliedern unterschiedlicher Akteurskategorien bestehende »Sondergremien« (wie die Jury im Gutachterverfahren und der Vorbereitungskreis der Foren) stellen eigenständige Akteure dar, die sich jedoch der Kategorisierung entziehen.

Ein wesentlicher Aspekt ist eine differenziertere Betrachtung der Bürgerbeteiligung. Hier ist nicht von einer generellen Kategorie auszugehen. Für die Betrachtung der Akteurskonstellation in dieser Arbeit wurden »Bürger« nicht als einheitlicher Akteur verstanden, sondern soweit identifizierbar, wurden die aktiven Initiativen, Gruppen oder Institutionen als Akteure erfasst. Denn Bürger*innen sind nicht nur im Bereich der zivilgesellschaftlichen Initiativen aktiv, sondern auch in allen anderen Bereichen des Akteursspektrums und wirken so in zahlreichen Rollen auf die Stadtentwicklung ein (SELLE 2010).

Gleichzeitig sind im Prozess zahlreiche Einzelpersonen aktiv, die nicht aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten im Planungsprozess aktiv sind und somit nicht eindeutig

Abb. 1: Darstellung der Akteure im Planungsprozess Neues Hulsbergviertel [eigene Darstellung]

KATEGORIEN	AKTEURE
POLITIK	Senat
	Bürgerschaft (Stadtparlament)
	Baudeputation
	Beirat Östliche Vorstadt
	Parteien
	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Senatorin für Finanzen
GRUNDSTÜCKSENTWICKLUNG	Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG)
	Hamburg Team
	Jury Vorbereitungskreis
VERWALTUNG	Senatsressort für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV)
	Fachbereich Bau und Stadtentwicklung & Senatsbaudirektion (SUBV Abteilungen 6 & 7)
	Fachbereich Natur, Wasser (SUBV Abteilung 3) mit Baumschutz und Grünordnung (Abt. 30)
	Fachbereich Verkehr (Abteilung 5)
	Amt für Straßen und Verkehr (ASV)
	Bremer Umweltbetriebe Landesamt für Denkmalpflege
INSTITUTIONEN & VERBÄNDE	Klinikum Bremen Mitte (GENO)
	Gewerbeaufsichtsamt BSAG
	Verbände z.B. Architektenkammer; ADFC
ZIVILGESELLSCHAFTLICHE INITIATIVEN	Soziale und politische Initiativen: z.B. Recht auf Stadt; Bündnis für Wohnen
	BürgerInAktion
	Kulturinitiativen
	Anwohner*innen
	Träger sozialer Einrichtungen z.B. Bremer Heimstiftung Baugemeinschaften Stadtteilgenossenschaft
MARKT	Wohnungsbaugesellschaften
	Wohnungs- und Bauwirtschaft
	Kreditinstitute
	Sonstige Investoren
	Beauftragte freie Planer*innen
	PlanerInnen mit Akquise Absichten Fachgutachter*innen

einzelnen Akteuren zuzuordnen sind. Motivationen für das Engagement sind hier eher ein allgemeines Interesse an Beteiligungsprozessen, an Stadtentwicklung oder auch eine berufliche Affinität zu Planungsprozessen (WOLFF 2013a: 6). Sofern eine Zuordnung von Personen zu Initiativen nicht möglich ist oder im Kontext nicht sinnvoll erscheint, wird hier der Begriff »Zivilgesellschaft« verwendet.

Bereits die Auflistung der Akteure (Abb. 1) illustriert die Komplexität der Kommunikationskonstellation zwischen derartig vielfältigen Akteuren. Zugleich zeigen sich Schnittmengen (so z.B. in den Bereichen Zivilgesellschaft und Markt) bzw. Überlappungen, insofern, als viele Personen mehreren Akteuren angehören. Sie handeln nur in seltenen Fällen als Delegierte dieser Gruppen,

sondern es findet eine eher »beiläufige« personelle Verschränkung statt (siehe auch 3.2).

Wie kann nun eine empirische Betrachtung der Akteurskonstellation realisiert werden? Aus der vorangestellten Zuordnung der Akteure zu bestimmten Kategorien lassen sich keine kategoriespezifischen Kommunikationskonstellationen herleiten. Die Kategorisierung erlaubt in den meisten Fällen keine Betrachtung als »komplexer Akteur«. Im Sinne des Akteurzentrierten Institutionalismus (JAKOBI 2007; MAYNTZ/SCHARPF 1995; SCHARPF 2000) handelt es sich bei den meisten Akteurskategorien eher um Akteur-Aggregate von Individuen oder Gruppen. Als Ausnahmen können Verwaltung und Grundstücksentwicklung betrachtet werden, sie stellen korporative Akteure dar. Dennoch finden auch beispielsweise zwischen den Fachabteilungen des SUBV umfangreiche interne Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse statt.

Alle weiteren Akteure innerhalb der gebildeten Kategorien können nur einzeln und als separate Akteure verstanden werden. Und selbst die einzelnen Akteure weisen zum Teil eher Charakteristika von »aggregierten Individuen ohne gemeinsame Ziele Handlungen und Ressourcen« (JAKOBI 2007: 14) auf und sind somit nicht als kollektive oder korporative Akteure (SCHARPF 2000: 95-107) zu verstehen.

Daher erscheint eine Betrachtung der Akteurskonstellation auf der Ebene der Akteurskategorien nicht sinnvoll, sondern die einzelnen Akteure müssen separat betrachtet werden. Die oben benannten Begriffe aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus, Elemente der Netzwerkanalyse (LELONG 2015) oder kulturwissenschaftliche Ansätze (WOLFF im Erscheinen) können hier geeignete Wege zur Abbildung der Akteurskonstellation darstellen. Im Rahmen der begleitenden Studie des Planungsprozesses zum Neuen Hulsbergviertel werden exemplarisch einige wesentliche Akteure in Bezug auf ihre Interaktion mit anderen Akteuren eingehender betrachtet. Anhand dessen sollen hier die Zusammenhänge der multilateralen Kommunikation im Prozessverlauf beleuchtet werden.

3.2 Kommunikationsformate im Prozess

Im Prozessverlauf findet die Kommunikation der zahlreichen Akteure in unterschiedlichen Konstellationen statt und es wurden verschiedene Kommunikationsformate etabliert (Abb. 2). Der Planungsprozess zum Neuen

Hulsbergviertel kann als multilateraler Kommunikationsprozess betrachtet werden. Darunter wird hier im Sinne von Sarah Ginski und Klaus Selle »eine von öffentlichen Akteuren absichtsvoll und als Zusammenhang gestaltete differenzierende Einbeziehung eines breiten Akteurskreises in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen verstanden« (GINSKI/SELLE 2015: 2). Die im Planungsprozess genutzten Kommunikationsformate wurden in diesem Sinne überwiegend von GEG und SUBV als Prozessverantwortliche gestaltet. Aber auch andere Akteure im Prozessverlauf prägen Kommunikationsformate: Seien es die etablierten Kommunikationsstrukturen der politischen Gremien oder auch die von den sozialen und politischen Initiativen ins Spiel gebrachten Formate wie der »demonstrative Stadtrundgang« oder die Entwicklung eigener Diskussionskulturen.

	KATEGORIEN	KOMMUNIKATIONSFORMATE
öffentlich	öffentliche Veranstaltungen	Foren; B-Plan Werkstatt; Hulsberg-Podium Präsentationen Entwurf Spezialveranstaltungen / Arbeitstreffen
	politische Gremien	Deputationssitzungen Beiratssitzungen Treffen Beiratsausschuss Neues Hulsberg
	Präsentation & Dialog	Messeauftritte Stadtpaziergänge
teilweise öffentlich	Vorträge	Vorträge
	zielgruppenorientierte Gespräche	Immobilien-dialoge Abstimmungsgespräche SUBV mit Trägern öffentlicher Belange
nicht öffentlich	Akteursinterne Gespräche	Treffen der BürgerInAktion SUBV: Fachliche Abstimmung der Fachabteilungen Aufsichtsratssitzungen (z.B. GEG; GENO) Abstimmung GEG mit hamburg team Jurysitzungen
	Delegiertenkreise	Abstimmung SUBV mit Senator*innen Vorbereitungskreis der Foren
	Einzelgespräche	Diverse Dialoge einzelne Akteure

Dabei findet die Kommunikation sowohl in öffentlichen als auch in nichtöffentlichen Settings statt. Eine Vielzahl der Kommunikationsformate bewegt sich in einer Zwischenzone, bei der theoretisch eine Öffentlichkeit besteht, jedoch die Information zur »Einladung« nur begrenzt zugänglich ist.

Die Kommunikationsformate unterscheiden sich sowohl im Setting, als auch in der Zielsetzung und Funktion innerhalb des Prozesses und werden in hohem Maße durch die beteiligten Akteure geprägt. Die folgenden

Beispiele illustrieren die Unterschiedlichkeit der einzelnen Formate.

Forum

Das Format »Forum« wurde zum Auftakt des Prozesses von den Anwesenden der ersten Beteiligungsveranstaltung gemeinsam festgelegt, dann jedoch von GEG, SUBV und dem Vorbereitungskreis ausgestaltet. Der Verlauf der Veranstaltungen war meist in drei Abschnitte aufgeteilt: Einordnung der Veranstaltung in den Prozess; Fachvorträge und Diskussion in ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen. In der Regel nahmen 100-200 Personen an den Foren teil. Es erschienen überwiegend interessierte Einzelpersonen, die jedoch jeweils vielfältigen Initiativen bzw. Akteursgruppen angehörten. Themenspezifisch waren einzelne Akteursgruppen stärker vertreten, wie z.B. freie Planer*innen, Immobilienfachleute; Verkehrsinitiativen etc. In den Foren von 2013-2016 waren immer auch Personen aus BürgerInAktion, Baugemeinschaften sowie Stadtteilgenossenschaft anwesend.

Spezialveranstaltung

In den Spezialveranstaltungen wurden einzelne Themen, die für Rahmen- und Bauleitplanung besonders relevant waren sowie Themen, zu denen Diskussionsbedarf deutlich geworden war, behandelt. Es gab einen Input in Vortragsform seitens des SUBV oder externer Referenten zum Stand der Planung bzw. zum jeweiligen Thema. Anschließend wurde anhand des städtebaulichen Modells oder an den Plänen diskutiert. Das heißt, die Anwesenden konnten Fragen stellen, Standpunkte erläutern oder Forderungen artikulieren. Vertreter von SUBV und GEG erläuterten hier den Stand der Planung bzw. Abstimmung. Es wurden keine Vereinbarungen für ein weiteres Vorgehen zu den jeweiligen Themen getroffen. Diese Veranstaltungen waren öffentlich, richteten sich jedoch explizit an einen kleineren Kreis von an den jeweiligen Sonderthemen interessierten Menschen (50-60 Personen; einmal 90 Personen).

Arbeitstreffen BürgerInAktion

Die BürgerInAktion entstand 2013 aus der Initiative hulsberg+tal (seit Oktober 2012). Die Treffen der BürgerInAktion hatten den Charakter eines Arbeitskreises. In der ersten Phase der Treffen wurden Strukturen gesucht, erprobt und etabliert (Vorbereitung, Mode-

Abb 2: Darstellung der Kommunikationsformate im Planungsprozess Neues Hulsbergviertel [eigene Darstellung]

ration, Protokoll, Entscheidungsfindung). Später wurden hier konkrete Themen zum weiteren Vorgehen, einzelne Themen der Planung oder spezifische Positionen diskutiert. Es wurden Stellungnahmen erarbeitet. Zu einzelnen Treffen wurden Vertreter*innen von GEG und SUBV eingeladen. An der offiziellen Gründungsveranstaltung der BürgerInAktion nahmen etwa 70 Personen teil. An den anderen Treffen nahmen etwa 10-30 Personen teil.

Sitzungen des Beirats östliche Vorstadt.

Die Sitzungen des Beirats finden in der Regel öffentlich statt. Das Hulsbergviertel wurde in mehreren Sitzungen thematisiert. Zu diesen Veranstaltungen waren jeweils Referent*innen bzw. Ansprechpartner*innen von GEG und SUBV eingeladen. Die Beschlussfassung innerhalb des Beirates war meist bereits vor der Sitzung vorbereitet und wurde am Ende der Veranstaltungen noch etwas modifiziert und verabschiedet. Die Themen wurden entsprechend der parteipolitischen Positionen diskutiert. Die Öffentlichkeit erhielt in den Sitzungen ein weitgehendes Rederecht. Es wurden Positionen, Rückfragen und Einwendungen von Seiten

der Anwesenden eingebracht. Der Beirat hat 17 Mitglieder. Zusätzlich waren stets noch einige Sachkundige Bürger, die im Beirat aktiv sind, anwesend sowie meist etwa 40-60 interessierte Personen.

In Abb. 3 werden die zentralen Kommunikationsformate in Bezug zur Teilnahme der jeweiligen Akteursgruppen dargestellt und in den zeitlichen Verlauf des Planungsprozesses eingeordnet. Die Darstellung entspricht den Ergebnissen von Dokumentenauswertung und teilnehmender Beobachtung. Personen, die mehreren Akteursgruppen zuzuordnen sind, erscheinen mehrfach. »Zivilgesellschaft« bezeichnet in dieser Darstellung diejenigen Personen, die nicht anderen »spezifischeren« Akteuren zugeordnet werden konnten.

Neben der Interaktion zwischen Akteuren in den konkreten Kommunikationssituationen treten in Planungsprozessen auch längere Phasen auf, in denen die Akteure parallel zueinander eigene Kommunikations- und Handlungsstränge verfolgen. Zum Beispiel agierten während der Phase der Erstellung des Bebauungsplans ab Mitte 2014 die GEG, das SUBV sowie die BürgerInAktion in weitestgehend parallelen Kommunikationssträngen. Solche Phasen erzeugen innerhalb der einzel-

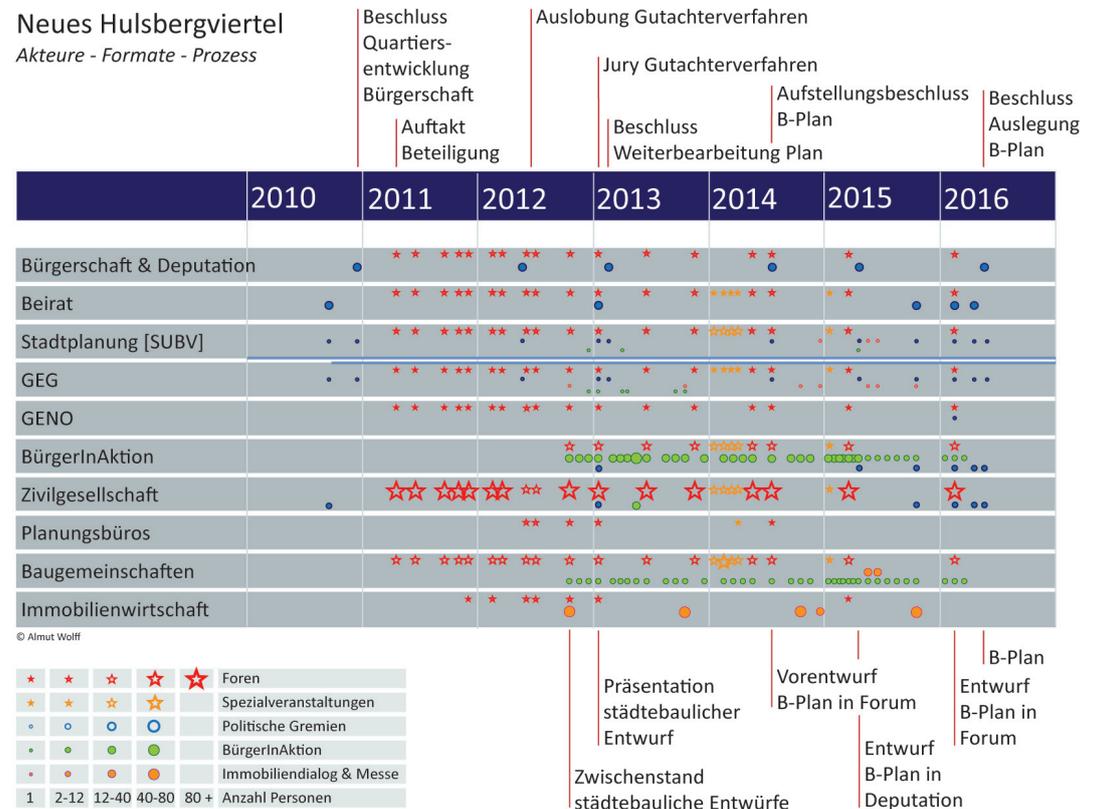


Abb.3: Darstellung der Beteiligung von Akteuren an den Kommunikationsformaten im Planungsprozess [eigene Darstellung]

nen Akteure eine kommunikative Kontinuität und stärken die eigenen Handlungslogiken. Dies wirkt sich auf den Prozessverlauf und dessen kommunikative Qualitäten aus. Während sich z.B. die politischen Gremien oder die Initiativen in unterschiedlichen zeitlichen Abständen mit dem Thema befassen, findet bei der GEG eine kontinuierliche und ausschließliche Befassung mit der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels statt. Beim SUBV ist die Befassung ebenso kontinuierlich, jedoch ist das Projekt nur eines von mehreren. Die in Abb. 2 erfassten dargestellten Kommunikationsformate umfassen daher neben der Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren auch die innerhalb von Akteursgruppen.

Auch in diesen als akteursintern verstandenen Kommunikationsformaten wird bei genauerer Betrachtung deutlich, dass der Kommunikationsrahmen zwar durch einen Akteur definiert wird, aber dennoch mehrere Akteure vertreten sind. Dies ist bedingt durch

- die hohe »Binnendifferenzierung« einzelner Akteure, wie z.B. die Fachabteilungen des SUBV;
- eine mehrfache Zugehörigkeit von Einzelpersonen; z.B. sind in der BürgerInAktion Personen aktiv, die gleichzeitig in politischen und sozialen Initiativen mitarbeiten oder Mitglieder von Baugemeinschaften sind, ohne dass diesen jedoch ein Status als »Delegierte« dieser Gruppen zukäme;
- die Einwirkung anderer Akteure auf die akteursinterne Kommunikation: Die politischen Gremien beraten zwar mit dem Ziel einer nur intern erfolgenden Abstimmung, dennoch ist die Öffentlichkeit zugegen und wirkt so auf die Diskussion ein. Gleichzeitig prägen die Gremienmitglieder die Kommunikationsgestaltung durch ihre Parteizugehörigkeiten.

Diese Beispiele zeigen die zahlreichen Überlagerungen von Zugehörigkeiten der Personen zu verschiedenen Akteuren sowie den Einfluss der Kommunikationskonstellation innerhalb der einzelnen Kommunikationsformate.

Die spezifischen Sichtweisen der jeweiligen Akteure werden bei akteursinternen Kommunikationsformaten besonders deutlich, da hier die intern etablierten Kommunikationsstrukturen aktiviert werden. Ähnliches gilt auch für akteursinterne Handlungsstränge, denn hier werden die jeweiligen sozialen, politischen oder professionsspezifischen Handlungslogiken aktiv. In diesen Phasen

werden Planungsziele und Informationen akteursintern weiterentwickelt und präzisiert. Die Ergebnisse dieses Handelns werden anschließend wieder in die multilaterale Kommunikation eingebracht.

4. Hand-Offs im Planungsprozess

Das Wechselspiel von akteursinternen Handlungssträngen und kommunikativen Situationen zwischen den Akteuren ist auch dadurch bedingt, dass die Planung je nach Planungsphase von wechselnden Akteuren geprägt bzw. weiterentwickelt wird. Dabei werden immer wieder Informationen und Verantwortlichkeiten von einem Akteur an andere Akteure übergeben, die dann von diesen in akteursinternen Handlungssträngen und entsprechend eigener Handlungslogiken weiterentwickelt werden. Diese wiederholte Übertragung von Handlungsautonomie zwischen den Akteuren wird von Carolyn Loh treffend als »Hand-Offs« bezeichnet und mit der Übergabe eines Staffel-Stabes verglichen (LOH 2012: 33).

So entstehen mögliche »Bruchstellen« im Planungsprozess. Die Kooperation vieler Instanzen und Individuen mit unterschiedlichen Perspektiven erhöht an diesen Schnittstellen die Komplexität des Planungsprozesses. Hierdurch wird eine Umsetzung der Planung entsprechend der in einem partizipativen Prozess formulierten Ziele immer unwahrscheinlicher (LOH 2012: 33-47).

Auch Christian DILLER (2015) beschreibt »kritische Schnittstellen« zwischen Bürgerpartizipation und politischen Planungsprozessen. Er bezieht sich dabei jedoch weniger auf konkrete Übergaben von Planungsergebnissen oder Informationen, sondern benennt Phasen im Policy-Cycle, in denen sich die Wirkung von Bürgerbeteiligung entscheidet. Dabei identifiziert er drei Schnittstellen zwischen Policy-Cycle und Bürgerpartizipation:

1. Entscheidung über den Zeitpunkt der Bürgerpartizipation
2. Eingang der Bürgervoten und Partizipationsergebnisse in den politisch beschlossenen Plan
3. Implementation der Partizipationsergebnisse.

Diller unterstreicht eine mangelnde Verknüpfung von partizipativen Verfahren und formalen Planungsprozessen. Er erkundet dabei in Bezug auf die Schnittstelle der Implementati-

on das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen »korrekte Implementation« und »kollektive Lernprozesse« (DILLER 2013: 9-13).

Während Diller diese Schnittstellen in Bezug zum Policy-Cycle und seinen Phasen setzt, betrachtet Carolyn Loh die Handlungskette der Übergabe (»hand-off«) von Planungsergebnissen zwischen den verschiedenen Personen, Entscheidungsgremien und Dokumenten. Sie verortet die Hand-Offs dabei im Planungsprozess anhand der Entwicklung des Plans als Dokument bzw. dessen anschließender Implementation.

Carolyn Loh beschreibt 4 Hand-Offs:

1. Die Formulierung der Planungsziele,
2. die Planerstellung,
3. die Formulierung des Bebauungsplanes und
4. die Umsetzung der getroffenen Festsetzungen (LOH 2012: 33-47).

Die von Loh verwendeten Begrifflichkeiten beziehen sich auf US-amerikanische Planungspraxis. Übertragen auf hiesige Prozesse städtebaulicher Planung ließen sich die Abläufe in diesen 4 Phasen zusammenfassend folgendermaßen beschreiben:

- Das Stadtplanungsamt formuliert aus den in einem Beteiligungsverfahren benannten Themen und Positionen Planungsziele.
- Freie Planer entwickeln in Abstimmung mit dem Stadtplanungsamt einen städtebaulichen Entwurf.
- Das Stadtplanungsamt entwickelt einen Bebauungsplan und übergibt ihn der Politik zur Beschlussfassung.
- Das Stadtplanungsamt überwacht die Einhaltung der getroffenen Festsetzungen während der baulichen Umsetzung durch die Investoren.

Dabei stehen am Ende jeder Handlungskette jeweils konkrete Planungsergebnisse. Diese bilden sich in greifbaren Artefakten ab: In Form von Dokumenten (Auslobung, städtebaulicher Entwurf, Bebauungsplan) oder realisierter baulicher Umsetzung.

Auch in der Studie zum Neuen Hulsbergviertel wird der bisherige Planungsprozess über die Entwicklung des Plans gefasst. Im Fokus der Untersuchung zum Neuen Hulsbergviertel stehen die Akteursperspektiven und der wechselnde Einfluss verschiedener Akteure auf den Planungsprozess bzw. die Inhalte der Planung. Dabei wird von einer »Filterung« der Planungsinhalte durch die von akteurspezifischen Handlungslogiken

geprägten Bearbeitungen der Planungsinhalte ausgegangen (WOLFF 2013a: 4). Der analytische Ansatz Carolyn Lohs erscheint daher für die empirische Untersuchung geeignet. Der Ansatz enthält jedoch einige Unschärfen, denen hier nachgegangen werden soll. Denn obwohl das Bild der Staffel-Stab-Übergabe eine eindeutige Übertragung von Handlungshoheit suggeriert, bezeichnen die von Carolyn Loh benannten Hand-Offs eher Phasen im Planungsprozess, innerhalb derer weitere komplexe und iterative Kommunikations- und Entscheidungsprozesse stattfinden (LOH 2012: 35-37).

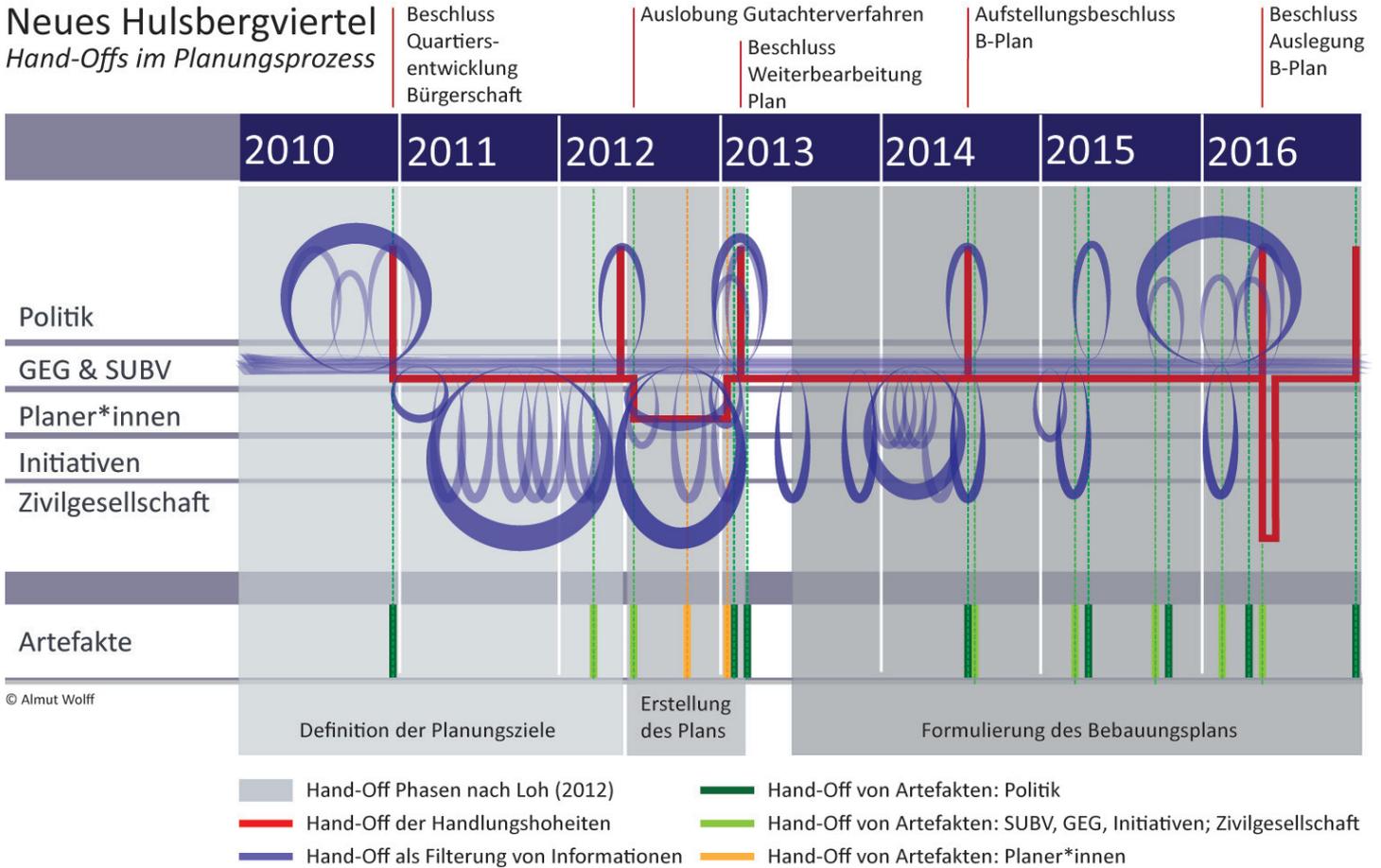
Für eine empirische Untersuchung ist somit eine Klärung der zu untersuchenden Aspekte erforderlich. Aus Carolyn Lohs Ansatz lassen sich drei relevante Aspekte herleiten: Die wechselnde Handlungshoheit (bzw. Handlungsautonomie), die in Zwischenschritten manifesten Planungsergebnisse und die Veränderung der Planungsinhalte durch Kommunikation und Hand-Offs zwischen autonom handelnden Akteuren.

In diesen Aspekten spiegeln sich einerseits unterschiedliche Betrachtungsebenen in Bezug auf den Detailierungsgrad der Untersuchung wider, andererseits lassen sich verschiedene qualitative Aspekte der Hand-Offs abbilden: Von der formalen Übergabe von Verantwortlichkeiten über die dokumentierte Weitergabe von Information bis hin zu Kommunikationsverläufen und akteurspezifischen Handlungslogiken. Daher sollen die von Carolyn Loh beschriebenen Hand-Offs hier am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels eingehender betrachtet werden. Dies erfolgt anhand der Übergabe von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheit (4.1.) sowie der Übergabe dokumentierter Ergebnisse der kommunikativen und gestalterischen Prozesse (Planungsartefakte) (4.2). Anschließend werden Filterungsprozesse (4.3) ausgelotet, die aus Hand-Offs resultieren bzw. mit ihnen einhergehen. Die ermittelten Hand-Offs im Planungs- und Beteiligungsprozess werden in Abb. 4 dargestellt.

4.1 Hand-offs der Handlungshoheit

In Lohs Beschreibung wird nicht eindeutig bestimmt, welcher Akteur einem anderen den »Staffel-Stab« übergibt. Die beteiligten Akteure werden lediglich benannt. Es wäre jedoch tatsächlich interessant, die Übergabe von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheiten im Planungsprozess näher zu beleuchten. »Hand-Offs« unter dem Aspekt der

Neues Hulsbergviertel Hand-Offs im Planungsprozess



Handlungshoheit lassen sich bei einer schematischen Betrachtung des formalen Planungsverfahrens identifizieren.

Im Unterschied zu einer Betrachtung der Planung als kommunikativen Prozess, in dem vielfältige Akteure ihre Interessen und Zielvorstellungen artikulieren und lösungsorientiert diskutieren, steht bei der formalen Betrachtung von Planungsverfahren die Legitimation der Planung durch die Beschlüsse der zuständigen politischen Gremien im Zentrum. Im Falle des Neuen Hulsbergviertels sind dies der Senat, die Stadtbürgerschaft (Parlament) und die Baudeputation sowie der Beirat Östliche Vorstadt, der im Vorfeld der Deputationsbeschlüsse Stellungnahmen abgeben kann.

Für das Neue Hulsbergviertel stellen sich die Hand-Offs der Handlungshoheiten, die sich zwischen demokratisch verankerter Verantwortlichkeit und Handlungsautonomie bewegen, folgendermaßen dar:

Die Formulierung der Planungsziele: Ein Bürgerschaftsbeschluss legte 2010 wesentliche Eckpunkte für das Planungs- und Beteiligungsverfahren fest und war der Auftakt für die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels.

Das Senatsressort für Umwelt und Verkehr (SUBV) mit dem Fachbereich Bau und Stadtentwicklung (unter Leitung der/des Senatsbaudirektors/in) hat somit die Handlungshoheit, den Planungs- und Beteiligungsprozess in Kooperation mit der senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (GEG) durchzuführen. Sie berichten der Baudeputation über die entwickelten Planungsziele.

Die Planerstellung: Während des Gutacherverfahrens wird die Handlungsautonomie für einige Monate an die beauftragten Planungsbüros abgegeben. Diese erhalten zwar einen Auftrag in Form der Auslobung, sind jedoch nicht an eine gegebene Interpretation dieser Information gebunden, sondern folgen vielmehr ihrer eigenen professionsspezifischen Handlungslogik und entwickeln eigenständige Konzeptionen des Stadtquartiers. Die Jury trifft eine eigenständige Entscheidung zur Auswahl des städtebaulichen Entwurfes. Das SUBV stellt der Baudeputation den von der Jury ausgewählten Entwurf vor. Diese fasst einen Beschluss in Kenntnis der erfolgten Stellungnahme des Beirates. Durch ihren Beschluss legitimiert sie die Weiterbearbeitung des Entwurfs.

Abb.4: Darstellung der Hand-Offs im Planungsprozess [eigene Darstellung mit Bezug zu Loh (2012)]

Die Formulierung des Bebauungsplans:

Die Verwaltung erhält den Auftrag, den Entwurf in einen Bebauungsplan zu überführen. Die Baudeputation fasst einen Beschluss zur Auslegung des Bebauungsplans. Die Öffentlichkeit erhält bei dieser formalen Betrachtung eine verantwortliche Position erst nach der Auslegung des Bebauungsplans, während der sie entsprechend §§ 3-4 BauGB ihre Stellungnahmen und Einwendungen formulieren kann. Nach einer Abwägung der Einwendungen durch das SUBV beschließt die Baudeputation schließlich den Bebauungsplan.

Die Umsetzung der getroffenen Festsetzungen: In der Umsetzungsphase wird die Verantwortlichkeit (abgesehen von der Prüfung der Bauanträge durch das SUBV sowie der Umsetzung des geplanten städtebaulichen Vertrages durch die GEG) an die immobilienwirtschaftlichen Akteure sowie an die für Verkehr, Umweltbelange, soziale Einrichtungen etc. zuständigen öffentlichen Akteure übergehen.

Bei dieser formalen Betrachtung spielt der gesamte informelle Beteiligungsprozess nur insofern eine Rolle, als dass den politischen Gremien bei den jeweiligen Beschlussfassungen von Seiten der Verwaltung (SUBV) aus dem Beteiligungsverfahren berichtet wird und diese Gremien Gelegenheit erhalten, diese Ergebnisse in der Beschlussfassung zu berücksichtigen.

Diese Betrachtung verdeutlicht den konsultativen Charakter von Beteiligungsverfahren und bildet die wechselnden Handlungshoheiten (bzw. Handlungsautonomien) innerhalb des formalen Prozederes hinreichend ab. Dennoch kann auf dieser Betrachtungsebene die Bedeutung der Kommunikation innerhalb des komplexen Akteursfeldes, welches auf die Planung Einfluss nimmt, nicht erfasst werden.

4.2 Hand-Offs der Planungsartefakte

Soll der Planungsprozess im Sinne eines kommunikativen Prozesses abgebildet werden, müssen neben den auf politischer Ebene gefassten Beschlüssen auch die auf informeller Ebene zwischen den Akteuren ausgetauschten Informationen berücksichtigt werden. Im Zuge des Prozessverlaufs entstehen zahlreiche Dokumente, die diese Informationen transportieren und als Artefakte des Planungs- und Kommunikationsprozesses dienen.

Artefakte sind dann:

- Öffentlich zugängliche Protokolle wie
 - Zwischenbilanzen der Foren und Spezialveranstaltungen
 - Beschlüsse und Stellungnahmen der politischen Gremien (Senat, Stadtbürgerschaft, Baudeputation, Beirat)
 - Jury Protokoll
- Stellungnahmen der BürgerInAktion
- Auslobung des Gutachterverfahrens (mit Fachgutachten und Zwischenbilanz der Foren)
- Pläne
 - Städtebaulicher Entwurf
 - Rahmenplan
 - Bebauungsplan
- Projektwebsite.

Diese Artefakte komprimieren jeweils konkrete kommunikative Situationen bzw. fassen gestaltende Prozesse in Form eines Planes zusammen. So entsteht ein detaillierteres Bild der Planungsinhalte und ihrer Entwicklung. Exemplarisch sei dies hier am Beispiel der Planerstellung illustriert, da sich die Hand-Offs hier besonders deutlich ablesen lassen.

Planerstellung:

- Die Planungsteams erhalten die Auslobung mit den Fachgutachten und Zwischenbilanz der Foren.
- Die Planungsteams präsentieren die Entwürfe in öffentlichen Veranstaltungen der Jury.
- Die Jury erstellt ein Protokoll, in dem ihre Entscheidung sowie ihre Empfehlungen zur Weiterbearbeitung dokumentiert werden.
- Der Beirat und die Baudeputation stimmen der Weiterbearbeitung des Entwurfs zu und dokumentieren dies in Protokollen.

Die Analyse der Dokumente erlaubt Rückschlüsse auf die transportierten Inhalte sowie auf die Perspektive des jeweiligen Verfassers auf den Sachverhalt. Die Artefakte bilden wesentliche Aspekte der Kommunikation innerhalb des Planungsprozesses ab.

Es ist jedoch in einigen Fällen nur mit Unsicherheiten zu identifizieren, wer wem diese Artefakte übergibt. Die Verfasser sind identifizierbar. Wer jedoch ist der Adressat z.B. eines politischen Beschlusses? Er enthält einen Auftrag für die Verwaltung, ist jedoch auch ein für die Öffentlichkeit bestimmtes Dokument. In Bezug auf die komplexe multilaterale Kommunikation entfällt bei dieser Betrachtungsweise alles nur in mündlicher

Form kommunizierte. Dies fällt insbesondere für die zivilgesellschaftlichen Initiativen ins Gewicht, da ihre Äußerungen auf den Foren und in Gesprächen nur rudimentär und meist nicht von ihnen selbst dokumentiert werden. Sie erzeugen nur wenige bzw. wenig wirkmächtige Artefakte.

4.3 Hand-Offs als Filterung von Informationen

Wenn also das Ziel der Betrachtung ist, die Interaktionen zwischen den einzelnen Akteuren im Verlauf des Planungsprozesses zu beleuchten, so sind auch die Begegnungen der Akteure in den unterschiedlichen Konstellationen von großer Bedeutung. Dem gegenüber stehen Phasen paralleler Handlungsstränge, die bei den hier nicht aktiv mitwirkenden Akteuren häufig den Eindruck von Intransparenz erzeugen. Denn nach derartigen Phasen bekanntwerdende Ergebnisse oder Zielanpassungen sind häufig von Kriterien und Handlungslogik der jeweils aktiven Akteure geprägt und erscheinen anderen Akteuren nicht nachvollziehbar. Gerade in diesem Zusammenspiel von direkter Kommunikation, parallelem Akteurshandeln und den Artefakten des Prozesses liegt die Komplexität der multilateralen Kommunikation. Bei einer Betrachtung der Übermittlung von Informationen zwischen den verschiedenen Ebenen werden die Filterungsprozesse, die die Informationen durchlaufen, nachvollziehbar. Es bildet sich ein eher kontinuierlicher Filterungsprozess von Informationen ab. Auch hier lassen sich, auf einer kleinteiligeren Betrachtungsebene, wiederkehrende »Staffelstab-Übergaben« identifizieren. Der Fokus liegt jedoch anders als bei der formalen Betrachtung auf der Kommunikation und der Veränderung der »Ergebnisse« durch die Handlungsmuster und Haltungen der einzelnen Akteure (WOLFF 2013a: 4).

Dies sei an der Planerstellung zum Neuen Hulsbergviertel illustriert.

- Das SUBV erstellt entsprechend den etablierten fachlichen Kriterien eine Auslobung für das Gutachterverfahren. Diese enthält neben dem Auslobungstext auch zahlreiche von ihm beauftragte Fachgutachten sowie die Zwischenbilanz der Foren.
- Bei einem Sommerfest sowie beim Rückfragenkolloquium werden die Planungsteams öffentlich vorgestellt. Sie präsentieren sich. Anwesende stellen den Planungsbüros Fragen.

- Die beauftragten Planungsteams bearbeiten diesen Auftrag gemäß ihrer professionspezifischen Handlungslogik und in der Absicht einen Entwurf zu erstellen, der zur Weiterbeauftragung des Planungsbüros führt. Dabei erfolgen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Architekt*innen, Verkehrsplaner*innen und Landschaftsplaner*innen.

- Die Ergebnisse dieser Entwurfsarbeit werden zwei Mal der Öffentlichkeit präsentiert und von dieser kommentiert (Zwischenpräsentation und Abschlusspräsentation). In der Zwischenpräsentation gibt die Jury Empfehlungen an die Planungsteams ab.

- Die Jury wählt einen der Entwürfe aus und gibt Anregungen zur Weiterbearbeitung des gewählten Entwurfs. Die Jury greift bei der Auswahlentscheidung auf Kriterien aus Beteiligungsforen, Fachgutachten und der Vorprüfung zurück.

- Der gewählte Entwurf wird dann vom SUBV in den zuständigen politischen Gremien präsentiert. Diese diskutieren und kommentieren ihn. Die Gremien fassen schließlich politische Beschlüsse zur Weiterbearbeitung des Entwurfs mit dem Ziel der Entwicklung eines Bebauungsplanes.

Nach dem dargestellten Muster lassen sich auf dem Weg der Planentwicklung kommunikative Sequenzen im Planungsprozess identifizieren. Einige dieser Sequenzen enthalten mehrere Teilabschnitte oder Wiederholungen (s. oben). Diese Sequenzen sind in Abb. 4 in Überlagerung mit den zuvor beschriebenen Betrachtungsebenen dargestellt. Aus dem Zusammenspiel der vier Betrachtungsebenen (Hand-Off Phasen nach Carolyn Loh, Hand-Offs der Handlungshoheit; Hand-Offs der Planungsartefakte sowie die Hand-Offs als Filterung von Informationen in kommunikativen Sequenzen) entsteht eine sinnvolle Struktur für die Analyse der komplexen multilateralen Kommunikation in Planungsprozessen. Die Verknüpfung der Betrachtungsebenen ermöglicht ein eingehenderes Verständnis für die in Planungsprozessen auftretenden Hand-Offs. Dies ist die Voraussetzung, um die notwendigen bzw. geplanten Hand-Offs in der Planungspraxis transparent zu kommunizieren und gezielt zu gestalten. Es ist davon auszugehen, dass eine konstruktive Integration der Hand-Offs in den Planungsprozess sich positiv auf die Gestaltung der komplexen multilateralen Kommunikation auswirkt.

5. Ausblick Akteursperspektiven

Bei der Entwicklung des Hulsbergviertels ist, insbesondere im Vergleich zu anderen Planungsverfahren mit späterer Beteiligung, eine hohe Dichte und Verschränkung in der Kommunikation der Akteure zu beobachten. Erste Ergebnisse der Begleitung des Prozesses weisen dennoch darauf hin, dass gerade die parallelen Sequenzen die akteurspezifischen Handlungslogiken verstärken. Die in längeren akteursinternen Kommunikationsphasen etablierten Vorstellungen und Handlungslogiken werden dann eher fixiert, als dass ein kollektiver Lernprozess einsetzt. Auch in der Deliberationsforschung gibt es Hinweise darauf, dass ein heterogenes Diskussionssetting eher zu aus der Diskussion entstehenden Lernprozessen führt (SCHAAL/RITZI 2009: 13).

Der hier dargestellte Kommunikationsverlauf zum Neuen Hulsbergviertel stellt das SUBV und die GEG als kontinuierlich und verantwortlich handelnde Akteure ins Zentrum. Im Planungsprozess finden weitere parallele Kommunikationsprozesse statt. Kleinteilige Abstimmungsprozesse; wie z.B. die Kommunikation zwischen den einzelnen Fachabteilungen des SUBV. Akteursinterne Kommunikation, wie z.B. Findungsprozesse

der BürgerInAktion, der Baugemeinschaften oder der Stadtteilgenossenschaft. Die GEG kommuniziert mit der Immobilienwirtschaft zur Klärung der Vermarktungsbedingungen. Auch Senator*innen oder politische Gremien können punktuell aber entscheidend im Prozess intervenieren. Daher ließen sich akteurspezifisch weitere kommunikative Sequenzen darstellen. Diese aus den jeweiligen Akteursperspektiven generierten Sequenzen ergänzen die auf die Erstellung des Plans fokussierten Kommunikations- und Handlungssequenzen.

Aus der vorangegangenen Systematisierung von Akteuren, Kommunikationsformaten und Hand-Offs entsteht ein mögliches Grundgerüst zur weiteren analytischen Betrachtung eines kommunikativ gestalteten Planungsprozesses. Der Aspekt der Filterung von Informationen bedarf hierbei einer weitergehenden Betrachtung zu akteurspezifischen »Vorstellungen von sozialen und räumlichen Gestaltungszielen, der Gestaltung von Planungsprozessen, adäquaten Entwurfsprozessen, den Formen der Entscheidungsfindung sowie von Kommunikationsstilen« (WOLFF im Erscheinen: 10). Diese beschreiben die von den Akteuren eingesetzten Haltungen und Muster, welche bei den Hand-Offs als Filterungen im Prozess wirksam werden.

Literatur

- DILLER, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. pnd online (1), 1-15. Zugriff am 13.09.2013. Verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/diller_christian.pdf
- DILLER, Christian (2015). Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen. Eine Auswertung des Forschungsstandes. pnd online (1/2015). Zugriff am 09.12.2015. Verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/diller.pdf
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus; (2015). Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. pnd online (1), 1-11. Zugriff am 09.12.2015. Verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/ginski_selle.pdf
- JAKOBI, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts / Tobias Jakobi. [Oswald-von-Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik] (Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 47), Frankfurt am Main. Verfügbar unter http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAGsFs/FAGsF_47_Institutionalismus.PDF
- KOMMER, Florian (2012): Auf dem Weg in die Zielgerade. Zwischenstand im Gutacherverfahren »Neues Hulsberg-Viertel« - Abschlusspräsentation am 12. Januar. Deutsches Architektenblatt, DAB regional Bremen, Niedersachsen, 44 (12), Nach S. 34: 3-4.
- LELONG, Bettina (2015): Durchsetzungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik. Eine vergleichende Netzwerkanalyse städtebaulicher Großprojekte (Netzwerkforschung). HafenCity Univ., Diss.—Hamburg, 2013. Wiesbaden: Springer VS.

- LOH, Carolyn G. (2012): Four Potential Disconnects in the Community Planning Process. *Journal of Planning Education and Research*, 32 (1), 33-47. Zugriff am 17.07.2014. Verfügbar unter <http://jpe.sagepub.com/content/32/1/33>
- MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Bd. 23). Frankfurt am Main: Campus-Verlag. Zugriff am 21.11.2014. Verfügbar unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf
- SCHAAL, Gary S.; RITZI, Claudia (2009): *Empirische Deliberationsforschung*. MPIfG Working Paper 09/9 (MPIfG Working Paper 09/9). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Zugriff am 15.07.2015. Verfügbar unter <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf>
- SCHARPF, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, Bd. 2136). Opladen: Leske + Budrich.
- SELLE, Klaus (2010): *Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen*. Kurzgutachten für das Nationale Forum für Engagement und Partizipation (PT_Materialien Nr. 26). Zugriff am 21.11.2012. Verfügbar unter http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/pt_materialien/pt_materialien26.pdf
- SELLE, Klaus (Hg.) (2015): *Bürgerbeteiligung heute – und was den Prozess zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen auszeichnet*. Ein Interview mit Prof. Dr. Klaus Selle. Die Fragen stellte Dr. Regine Jorzick. Verfügbar unter http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/interview_buergerbeteiligung_heute.pdf
- WOLFF, Almut (im Erscheinen): *Planung, Kollektive und Kulturen - Akteursperspektiven in der Planungskultur*.
- WOLFF, Almut (2013a): *Was bewirkt Beteiligung? - Neues Hulsbergviertel in Bremen*. pnd|online, 8 (2/3), 1-9. Zugriff am 27.09.2013. Verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/wolff_almut.pdf
- WOLFF, Almut (2013b): *Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel Bremen*. *Raumplanung* (170), 43-47. Verfügbar unter https://www.ifr-ev.de/upload/pdf/rp_170/170_5-2013_S6_Wolff_19.09.pdf



REviewed

Zürich West: von der Blockade zur Bewegung

Redevelopment als multilateraler Kommunikationsprozess*

Zürich West – seit Anfang der 90er-Jahre wandelt sich ein ehemaliges Industriegebiet in einen neuen Stadtteil im Westen von Zürich. Die Transformation der innerstädtisch gelegenen Branche mit überwiegend fragmentierten Eigentümerstrukturen in einer Stadt unter Wachstumsdruck wurde durch stete Kommunikation und Kooperation zwischen vielen Akteuren möglich. Doch wer war in welcher Phase an dem Prozess beteiligt und in welcher Form wurde kooperiert? In diesem Beitrag wird nachgezeichnet, wie sich der zunächst von Blockaden geprägte Kommunikationsprozess durch ein öffentliches ›Stadtforum‹ hin zur ›Kooperativen Entwicklungsplanung‹ wandelte, wodurch Bewegung in das Redevelopmentprojekt Zürich West kam.

Schlagwörter : Redevelopment, Stadtentwicklung, Akteure, Beteiligung, Kommunikations- und Planungsstrategien, Stadtforum, Kooperative Entwicklungsplanung, Zürich West

Zurich West – since the early 90s a former industrial area has been converted into a new urban district in the western part of Zurich. This innercity wasteland was characterized by fragmented ownership structure and situated in a metropolis under pressure of growth. Its transformation was made possible due to a constant communication process between many actors and stakeholders. But who was at what stage and in which form involved in the cooperative urban-planning development? This paper describes how the communication process changed from an initially faltering process to a highly dynamic and complex cooperative planning strategy.

Keywords: redevelopment, urban planning, stakeholder, participation, cooperation, communication- and planning strategies, round table ›city forum‹, cooperative development planning Zurich, Zurich West



Fee Thissen, 1981, Dr.-Ing.; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University. Im Jahr 2015 schloss sie ihre Dissertation zum Thema »Vom Industrieareal zum Stadtteil: Zürich West. Transformationen – Planungsprozesse – Raum(um)nutzung« ab.

Dieser Beitrag ist zeitgleich in der RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung, Ausgabe 186/5-2016 erschienen.

Das innerstädtisch gelegene Industriegebiet im Westen von Zürich – ursprünglich unter dem Namen Escher-Wyss bekannt – umfasst eine Fläche von etwa 145 ha. Obwohl dieses Areal mit seinen Fabrikhallen, Lagergebäuden und Werkstätten ursprünglich wie ein klassisches Industriegebiet in Erscheinung trat (vgl. Eisinger/Schmid 1999: 27), fällt bei genauerer Betrachtung auf: Im Unterschied zu anderen großflächigen Industriearealen, die sich häufig im Besitz eines Eigentümers (z. B. der Bahn, dem Militär o. ä.) befinden, waren in Zürichs Westen ganz verschiedene industrielle und gewerbliche Firmen ansässig. Die Produkte der Betriebe reichten von Zahnrädern über Milchprodukte bis hin zu Seifen und Waschmitteln.

Wie viele andere Industriestaaten war auch die Schweiz – insbesondere durch den wirtschaftlichen Strukturwandel in den 80er-Jahren – von der Deindustrialisierung betroffen, wodurch eine Schließung oder Abwanderung der industriellen oder gewerblichen Nutzungen ausgelöst wurde. Da für Zürich West eine vielfältige und fragmentierte Grundeigentümerstruktur charakteristisch war (und noch immer ist), fiel das Gebiet nicht gesamthaft brach, sondern – und das unterscheidet dieses Beispiel von vielen anderen – es kam zu einem etappenweisen Brachfallen der einzelnen Areale. Dieser Prozess des zeitversetzten Freiwerdens gut erschlossener Flächen mit großem Entwicklungspotenzial in Zürich

West begann Anfang der 90er-Jahre und erstreckt sich bis heute. Daraus resultiert eine areal- und etappenweise Transformation des Gebietes, in dem inzwischen zahlreiche Geschäftshäuser, Wohn- und Hotelgebäude gebaut und weitere Nutzungen entstanden sind.

Drei große Entwicklungslinien kennzeichnen den Kommunikationsprozess (vgl. Thissen 2015: 147ff.):

Phase 1: Blockaden – Brüche – Aushandlungsprozesse

Anfang der 90er-Jahre gab es für die Umnutzung der Industriegebiete in Zürich keine rechtsgültige Regelung. Eine solche sollte mit der Revision der Bau- und Zonenordnung (einem kommunalen Planungsinstrument zur Regelung der zulässigen Bau- und Nutzweise von Grundstücken) geschaffen werden, um strukturelle, funktionelle und baulich-räumliche Veränderungen in Zürich West und weiteren ehemaligen Industriegebieten zu ermöglichen. Dieser Versuch scheiterte an Interessenskonflikten zwischen planungspolitischen Positionen und führte zu einem Bruch in den vertikalen Hierarchien. Trotz der unklaren Situation wurden in dieser Zeit Aushandlungsprozesse mit den Grundeigentümern in Zürich West geführt, deren Areale bereits frei wurden, um Entwicklungen anzustoßen und zu Investitionen zu motivieren.

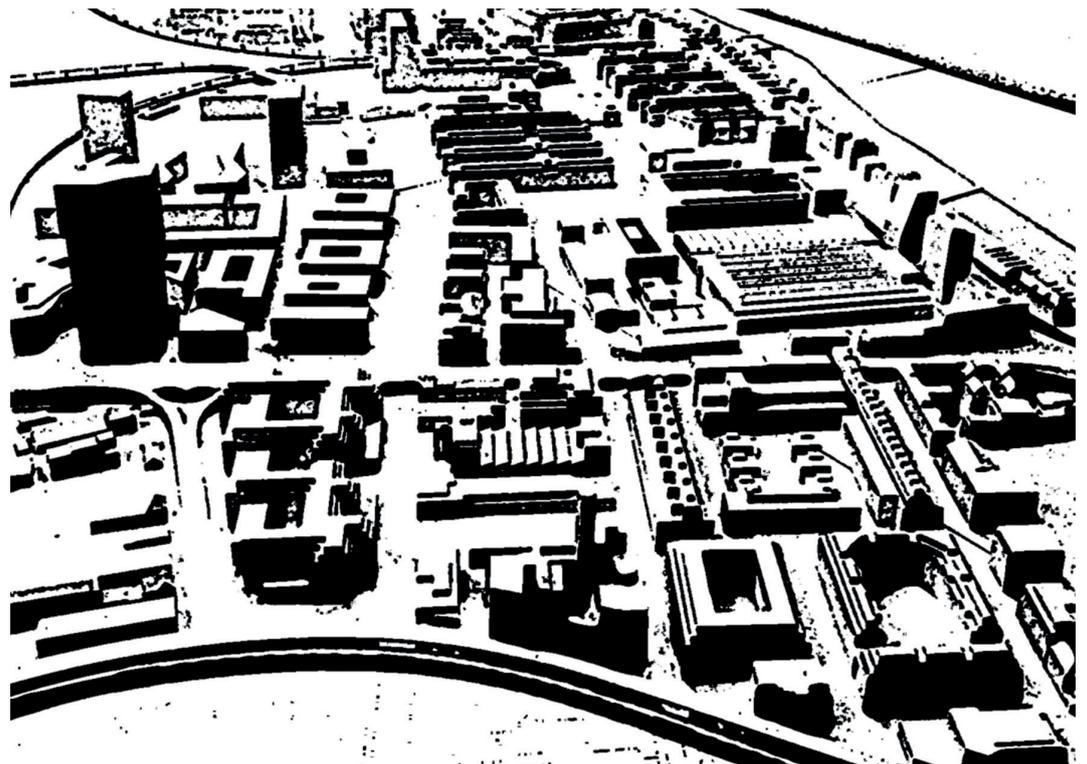


Abbildung 1: Zürich West
Quelle: Eigenes Foto

Phase 2: Öffentlicher Diskurs

1996 wurde mit dem so genannten ›Stadtforum‹ über die Laufzeit eines Jahres ein absichtsvoll gestalteter ›Runder Tisch‹ unter Beteiligung vieler Akteure durchgeführt. Dieser Prozess bildet ein Scharnier zwischen der zuvor vorherrschenden Pattsituation und einem aus dem Stadtforum hervorgehenden kooperativen Planungsverfahren.

Phase 3: Kooperatives Planungsverfahren

Als Ergebnis des Stadtforums wurden die folgenden Entwicklungen in Zürich West als ›Kooperative Entwicklungsplanung‹ weitergeführt. In zwei Etappen wurde eine Planungsgrundlage über das gesamte Gebiet erarbeitet, auf deren Basis in Kooperation mit den Grundeigentümern einzelne Projekte geplant wurden.

Dieser dreiphasige, komplexe Kommunikations- und Planungsprozess wird im Folgenden behandelt. Ihn mit der räumlichen Transformation des ehemaligen Industriegebietes Zürich West zu verknüpfen, sprengt den Fokus und Umfang dieses Beitrags – daher dazu an anderer Stelle mehr.* Hier wird der Versuch unternommen, die prozesshafte Entwicklung der Kommunikation im Spannungsfeld von Inhalten, Interessen, Macht und Politik zu beschreiben, um nachzuvollziehen, wer in welchem Zeitraum an dem Prozess beteiligt war und in welcher Form kooperiert wurde. Dabei werden exemplarisch Konfrontationen, Blockaden, Brüche, Selektivitäten und öffentliche Diskurse deutlich.

Konfrontationen planungspolitischer Positionen

Ende der 80er-Jahre, Anfang der 90er-Jahre standen sich in der Stadtpolitik zwei planungspolitische ideologische Positionen zur Umnutzung des Industrieareals gegenüber: Die eher bürgerlich orientierten Parteien (darunter die CVP, FDP und SVP) setzten sich für einen Wandel des Gebietes in ein ›Financial District‹ mit Dienstleistungen im Bereich des Wirtschafts-, Versicherungs- und Bankwesens ein. Im Gegensatz dazu stellten sich die eher links ausgerichteten Parteien (allen voraus die SP) eine Umnutzung hin zu einem ›durchmischten Stadtteil‹ vor, mit einer Verzahnung von Dienstleistungen, Wohnnutzung, öffentlichen Außenräumen und Infrastrukturen.

Strittig war zwischen den beiden Positionen die Frage, ob Industrie und Gewerbe als Nutzungen erhalten werden sollten, da von dieser Entscheidung bestimmte Konsequenzen abhängig waren: Sie hatte Einfluss a) auf die Ausweisung der Flächen in der Bau- und Zonenordnung (BZO), entsprechend auch b) auf die anstehenden baulich-räumlichen Veränderungen, und c) auf die Verhandlungsmöglichkeiten der Verwaltung mit den Grundeigentümern.

Anstehende Wahlen und mögliche Kräfteverschiebungen erhitzen das Zerren zwischen den konfrontativen Haltungen, die sich letztlich um die Frage drehte, wie viele Planungsfreiheiten den Privaten gelassen werden sollten. Es kam zu einem Verhärten der Positionen und zu verschiedenen juristischen Verfahren. Da keine der Positionen stark genug war sich durchzusetzen, aber doch kräftig genug, um die andere zu blockieren, entstand über Jahre eine planungspolitische Pattsituation, welche die Revision der Bau- und Zonenordnung und eine Einigung über die Zukunft von Zürich West hinauszögerte.

Selektivität der kommunizierenden Akteure

Der politischen Blockade zum Trotz kam es bereits Anfang der 90er-Jahre zu Aushandlungsprozessen zwischen der Verwaltung und einzelnen privaten Grundeigentümern. Gerade weil Zürich zu Beginn der 90er-Jahre in einer Krise steckte, war die städtische Verwaltung Zürichs bereit, mit den Grundeigentümern, die ihre Areale umnutzen wollten, über eine zukünftige mögliche Nutzung und Ausnutzung ihrer Grundstücke im Industriegebiet zu verhandeln. Die Grundeigentümer versuchten zu verhindern, dass es zu längeren Leerständen kam und wollten ihre Areale neuen Nutzungen zuführen. Da das Gebiet noch als Industriezone ausgewiesen war, gab es für die Grundeigentümer jedoch nur geringe Entwicklungsspielräume. Diese ließen sich lediglich durch Verhandlungen mit der Stadt einzelfallbezogen verändern und erweitern. Die Stadt hatte dadurch eine starke Verhandlungsposition und konnte bei Zugeständnissen den Grundeigentümern gegenüber auch Bedingungen stellen, um eine gewisse Qualität und Infrastruktur im neuen Stadtteil zu erzielen – was sie auch in vielen Einzelaushandlungen mit den Grundeigentümern zu nutzen versuchte. Nach diesem Aushandlungsprinzip wurden je Einzelfall ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen

und Sondernutzungsplanungen erarbeitet (in Form von privaten Gestaltungsplänen oder Sonderbauvorschriften, die bei Sonderbauten oder unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen der üblichen Vorschriften regeln; vgl. Stadt Zürich 2004: 11ff.).

Obwohl hier (nur) von zwei wesentlichen Akteursgruppen – der Verwaltung und privaten Marktakteuren – die Sprache ist, waren an diesen Aushandlungen bereits viele Akteure beteiligt: Von den insgesamt etwa 120 Grundeigentümern oder Eigentumsgemeinschaften in Zürich West war die Stadt im Jahr 2000 mit etwa dreißig von ihnen in den Dialog getreten (vgl. Stadt Zürich 2004: 72). Trotz dieser Menge an Kooperationspartnern wird deutlich, dass sich die Kommunikation auf diejenigen beschränkte, die etwas Materielles (z. B. Grundeigentum oder Investitionen) zur Aushandlung beitragen konnten.

Bruch in der Vertikalen

Parallel zu den Aushandlungsprozessen zwischen der Stadt Zürich und den Privaten wurde die Revision der Bau- und Zonenordnung vorgenommen. In einer überarbeiteten Fassung wurden die Produktionsflächen in Zürich West weiterhin als Industriezone ausgewiesen. Einerseits wollte man damit die vorhandene Industrie halten und eine Weiterentwicklung in Richtung High-Tech fördern, andererseits sollten die Verhandlungsmöglichkeiten mit den Grundeigentümern gesichert werden. Da sowohl die politische

Opposition als auch einige Grundeigentümer dagegen Einspruch erhoben und keine Einigung zustande kam, konnte diese Fassung der BZO nicht erlassen werden. Die konfrontativen Debatten dauerten an und die rechtliche Situation wurde immer unübersichtlicher (NZZ 15.12.1994 In: Eberle 2003: 51ff). Mit verschiedenen Maßnahmen – u.a. der Gründung einer permanenten gemeinderätlichen, interfraktionellen Kommission für Stadtentwicklungsfragen (Eberle 2003: 55) – versuchte man dieser verworrenen Situation zu entgehen. Während die Stadt Zürich über diesen Weg an einer Lösungsmöglichkeit arbeitete, schritt die kantonale Baudirektion Zürichs als nächsthöhere Instanz (in der Vertikalen) ein: Sie oktroyierte der Stadt Zürich 1995 eine neue Bau- und Zonenordnung auf, mit der Begründung, dass die Stadt Zürich dieser Aufgabe nicht innert einer im kantonalen Planungs- und Baugesetz (das die Ziele, Verfahren und Zuständigkeiten der Raumplanung regelt) vorgegebenen Frist nachgekommen sei (Eberle 2003: 55). Mit diesem Schritt wurde eine klare Entwicklungsrichtung eingeleitet: weg vom durchmischten Stadtteil und dem Erhalt des Verhandlungsspielraums der Stadt Zürich hin zu einer hochverdichteten baulichen Entwicklung von Zürich West. Dieser Bruch in der vertikalen Hierarchie, der hier zwischen der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich stattfand, schaffte zwar rechtlich wieder klare Fakten, konnte aber die Grabenkämpfe zwischen den unterschiedlichen Positionen nicht mindern.

Ein Stadtforum als öffentlicher Diskurs

Erst mit dem sogenannten Stadtforum als Gesprächs- und Diskussionsplattform wurde ein Verfahren eingeleitet, mit dem die Defizite in der Kommunikation ausgeglichen, ein besseres gegenseitiges Verständnis erzielt und der Fokus wieder auf die eigentlichen räumlichen Inhalte und Fragen gelenkt werden sollte (vgl. Arras/Keller 1997: 8). Das Stadtforum befasste sich mit einem Planungsgebiet, das über die Grenzen von Zürich West hinausging und vom Hauptbahnhof Zürich bis in die westlich und südlich des Industriegebietes gelegenen, benachbarten Stadtteile reichte.

Mit dem Stadtforum wurde der Versuch unternommen, zu einem entscheidenden Zeitpunkt die Vielfalt der Stimmen, die am Redevlopmentprozess Zürich West beteiligt oder davon betroffen waren, öffentlich sichtbar zu machen (s. Abb.3). Es wurden eine

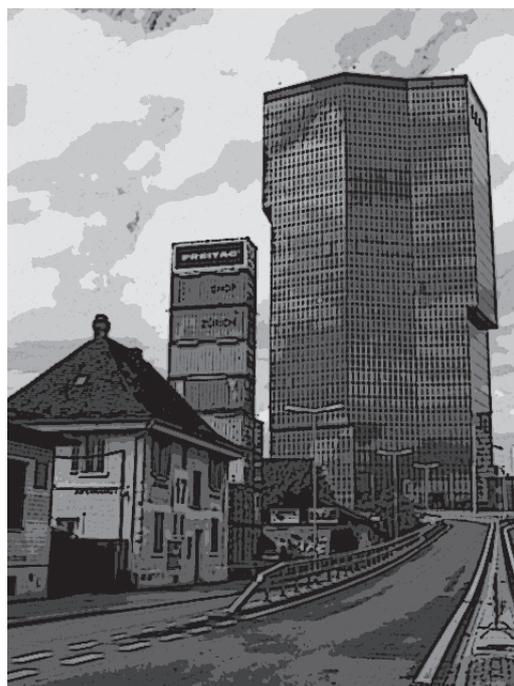


Abb. 2: Bauliche Verdichtung
Quelle: Eigenes Foto

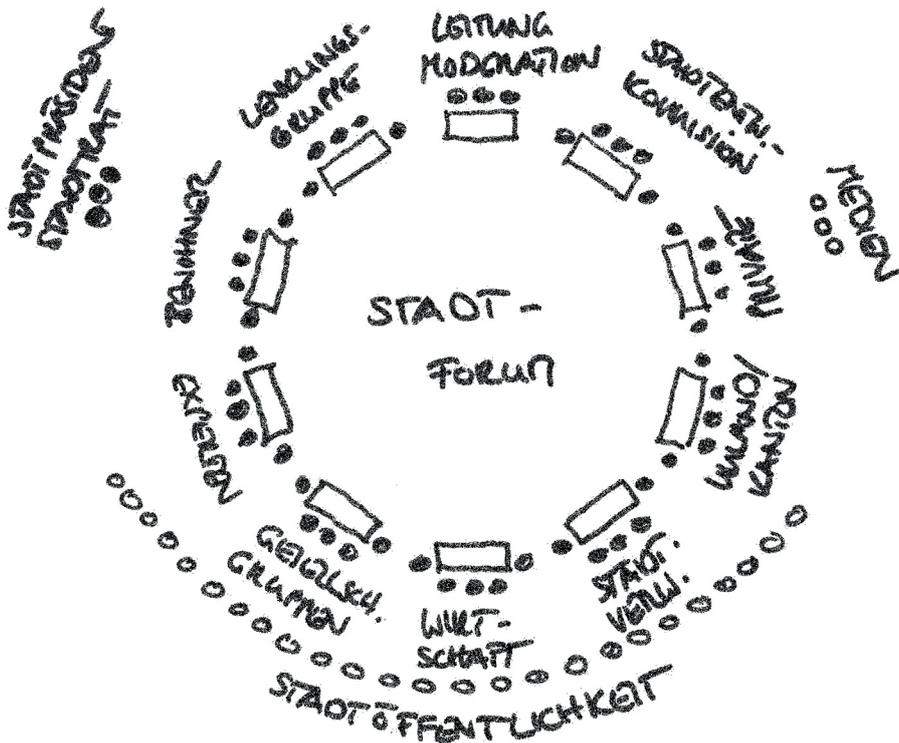


Abbildung 3: Stadtforum
Eigene Zeichnung nach Arras/
Keller 1997: 7,

Vielzahl von Akteursgruppen zusammengebracht: Neben der Leitung, der Lenkungsgruppe sowie dem Sekretär und der PR-Bbeauftragten, gab es die sogenannten »(Akteurs-) Bänke« Bewohner, Experten, Gesellschaftliche Gruppierungen, Wirtschaft, Städtische Verwaltung, Umland und Kanton, Grundeigentümer und die Stadtentwicklungskommission (vgl. Arras/Keller 1997: 7; vgl. Schnabel/Selle 2000: 247).

Durch diese offenen und öffentlichen Gespräche sollte das gegenseitige Verständnis zwischen den zuvor verstrittenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gefördert werden. Insbesondere sollten auch die privaten Grundeigentümer in einen öffentlichen Diskurs einbezogen werden und die städtische Verwaltung versuchte im Verfahren, das Vertrauensverhältnis zu ihnen zu verbessern. Gegenstand des Stadtforums war es nicht, konkrete Planungen und Maßnahmen für die Transformation des Forumsgebietes zu entwickeln. Es war vielmehr darauf ausgelegt, im Vorfeld anstehender städtebaulicher Veränderungen einen gemeinsamen Konsens zu finden und Ideen, Vorschläge und Empfehlungen zu erarbeiten (Arras/Keller 1997: 8).

Das implizierte eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Themen, u.a. dem wirtschaftlichen Strukturwandel und seinen Folgen für das Quartier, dem Wohnen und Verkehr, Freiräumen, der sozialen Durch-

mischung und Nutzungsmischung, etc. Das Verfahren war auf die Dauer eines Jahres angelegt: neben einer Auftakt- und Schlussveranstaltung gab es zehn Gesprächsrunden, in denen diese und weitere Themen erörtert wurden (vgl. Arras/Keller 1997: 34). Mit dem Stadtforum wurden drei Resultate erzielt:

1. erreichte man die Deblockierung der zuvor verhärteten Positionen.
2. war man sich einig, dass die städtebauliche Aufwertung des Forumsgebietes als Prozess verstanden wurde, der zielstrebig initiiert und behutsam umgesetzt werden sollte (Arras/Keller 1997: 13).
3. entstand »in der vierten Gesprächsrunde des Stadtforums die Idee, die städtebauliche Aufwertung des Quartiers als kooperatives Verfahren durchzuführen, um die gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren über das Stadtforum hinaus fortzusetzen« (vgl. Arras/Keller 1997: 28).

Rückkehr zur selektiven Kommunikation

Die aus dem Stadtforum hervorgehende Idee, dass die Maßnahmen zur Transformation und Aufwertung des ehemaligen Industriegebietes in einem kooperativen Verfahren erfolgen sollte, umfasste die Vorstellung, dass sich Grundeigentümer, Unternehmen, Stadt, Kanton und die betroffene Bevölkerung ge-

meinsam und auf Augenhöhe daran beteiligen würden (vgl. Arras/Keller 1997: 28). Eine ›Impulsgruppe Aufwertung Zürich West‹, die sich aus Vertretern der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung zusammensetzte, sollte als »Koordinationsorgan für den Prozess der Aufwertung« dienen und hatte zur Aufgabe, die Empfehlungen und Projektideen des Stadtforums im kooperativen Verfahren voranzutreiben (Arras/Keller 1997: 32). Aus diesem Vorhaben entwickelte sich im laufenden Prozess eine Kommunikationsstrategie: die sogenannte ›Kooperative Entwicklungsplanung‹. Dieses kooperative Verfahren hat zum Ziel, die städtebauliche, gestalterische und funktionale Aufwertung in Zürich West zu aktivieren und zu beschleunigen. Es sollte »für die jeweiligen Projekte Stadt und Kanton mit Grundeigentümern/Unternehmen/Investoren sowie mit der involvierten Bevölkerung an einen Tisch bringen, damit die Aufwertungsprojekte möglichst gemeinsam geplant und durchgeführt werden können« (Arras/Keller 1997: 32).

In einer ersten Etappe der ›Kooperativen Entwicklungsplanung‹ (ca. 1996-1999) wurden mit drei Architekten- und Landschaftsarchitektenteams in einer Workshopreihe mögliche Ideen und Visionen für das ehemalige Industriegebiet entwickelt. Die Konzepte waren frei von Entwurfsvorgaben und infolgedessen sehr unterschiedlich in ihren Aussagen zu städtebaulichen Zusammenhängen, sozialen und technischen Infrastrukturen und der Vorstellung der begleitenden Prozessgestaltung (vgl. Stadt Zürich 2004: 23). Obwohl keines der Projekte als solches weiterverfolgt wurde, konnten bestimmte Aspekte aufgedeckt werden, zu denen Vertreter der Verwaltung und die ersten investitionswilligen Grundeigentümer Zürich Wests einen Konsens finden mussten. In einem Synthesebericht, der mit Grobkonzepten, Eckwerten und Schwerpunktnutzungen als strategische, aber nicht rechtsverbindliche Absichtserklärung zwischen der Stadt Zürich und den Grundeigentümern gilt, wurden Vereinbarungen zum Freiraum und zur baulichen Dichte festgehalten.

In der zweiten Etappe der ›Kooperativen Entwicklungsplanung‹ (ca. 1999-2001) wurden die abstrakten Konzepte der Testplanungen konkretisiert und als Leitbild in einem Entwicklungskonzept zusammengefasst. Über bestimmte Entwicklungsziele und einen Maßnahmenplan hinaus formulierte

man zwölf städtebauliche Prinzipien. Diese behördenverbindlichen (aber nicht rechtskräftigen) Prinzipien sollen die Entwicklung und Identität von Zürich West steuern. Sie beziehen sich auf ein mögliches Raster, den Umgang mit bestehenden Gleisanlagen, die verschiedenen räumlichen Ebenen, Großstrukturen und Maßstäbe, identitätsstiftende Räume, Nischen, Gassen, Verkehrsräume, Blickbezüge, die Vernetzung von Freiräumen, halböffentliche Hofstrukturen und eine durchgehende Erdgeschossenebene (vgl. Stadt Zürich 2000: 3-5).

Obwohl sich das Verhandlungspfand durch die neue BZO für die Stadt Zürich wesentlich verschlechtert hatte, konnte sie – auf der Basis dieser beiden Dokumente – weiterhin Aushandlungen mit den Privaten zu den einzelnen Arealen führen, um die verbliebenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Nach Auffassung der Beteiligten wurden dabei zwei Herausforderungen deutlich:

a) Die Verhandlungspartner auf Seiten der Marktakteure wechselten:

Die zunächst nur mit wenigen Grundbesitzern erarbeitete und vereinbarte Absichtserklärung ließ sich nicht ohne weiteres auf andere Grundeigentümer oder hinzukommende Investoren übertragen. Es musste (und muss) fortlaufend an der Vertrauensbasis gearbeitet, an die Grundüberlegung der städtebaulichen Prinzipien und ihre Umsetzung appelliert werden.

b) Die Beteiligung der Stadtöffentlichkeit wurde nicht fortgeführt:

Die im Stadtforum für die folgenden Verfahren angestrebte Kooperation von städtischer Verwaltung, Grundeigentümern und Bevölkerung konnte sich in dieser Form nicht durchsetzen. Obwohl im Prozess ein kommunikatives Verfahren entwickelt wurde, lässt sich eine Rückkehr in eine selektive Kommunikation beobachten: Nach der kurzen, zeitlich begrenzten Öffnung in einen öffentlichen Diskurs mit vielen Akteuren im Stadtforum, erfolgte eine Rückkehr in ein Verfahren mit vielen Einzelkommunikationen. Für die Stadtöffentlichkeit wurden zwar verschiedene Informationsplattformen eingerichtet, ihr aber kaum Möglichkeiten zur wirklichen Beteiligung eingeräumt.

Von der Blockade zur Bewegung – was lernen wir?

Unter kommunikativen Gesichtspunkten können wir in verschiedener Hinsicht von Zürich West lernen:

Prozesse verlaufen in sichtbaren und verborgenen Phasen

Am Beispiel von Zürich West ist exemplarisch zu beobachten, dass ein Kommunikationsprozess verschiedene Phasen durchläuft, in denen bestimmte Akteure auf unterschiedliche Weise miteinander kommunizieren und kooperieren. Die Zeitverläufe unterscheiden sich individuell in ihren Akteurskonstellationen, Inhalten und Verläufen. Gemein ist ihnen, dass manche Abschnitte öffentlich sichtbar sind (wie hier das Stadtforum), während andere nur involvierten Akteuren zugänglich sind (wie hier die politischen Debatten und die Aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher Hand und Privaten).

Planungspolitische Blockaden können Brüche in der Vertikalen auslösen

Der Kommunikationsprozess Zürich West zeigt, dass derartige Verfahren im Spannungsfeld von inhaltlichen Fragen und Interessen stehen, von planungspolitischen (ideologischen) Positionierungen geprägt sind und von Machtverhältnissen abhängen, die – wie man hier beispielhaft sehen kann – zu konfrontativen Auseinandersetzungen und Pattsituationen führen können.

Der dadurch ausgelöste Bruch zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich in Bezug auf die Revision der gesetzlichen Planungsgrundlagen zu Zürich West ist auch für die föderalistische Planungskultur der Schweiz eine Ausnahme. Nichtsdestotrotz verdeutlicht dieser Fall, dass mangelnde Kommunikation innerhalb und zwischen zuständigen Behörden gravierende Auswirkungen auf die Prozesse haben kann.

Öffentliche Diskurse können Dynamik in Prozesse bringen

Beispielhaft lässt sich in Zürich West nachvollziehen, dass der öffentliche Diskurs des Stadtforums als entscheidendes Scharnier fungiert, durch das Bewegung in den Prozess kam. Neben der Öffnung für die Stadtöffentlichkeit wurde mit diesem Verfahren eine Deblockierung der politischen Pattsituation

erreicht. Außerdem fand man im Stadtforum zu einem Konsens über die gesamthafte Aufwertung des Gebiets in Form eines kooperativen Verfahrens.

Wechselnde Akteure im Prozess erfordern ›mehr‹ Kommunikation

Zwischen einzelnen Privaten und der städtischen Verwaltung wurden Planungsgrundlagen mit orientierendem Charakter erarbeitet (z. B. städtebauliche Prinzipien, Absichtserklärung). Da ihre Anwendung bei konkreten Bauvorhaben nicht rechtsverbindlich ist, ließen sie sich nicht ohne weiteres auf neu hinzukommende Akteure übertragen. Offensichtlich besteht die Notwendigkeit für derartige Aushandlungsprozesse entweder darin rechtskräftige Grundlagen zu schaffen oder – wie es in Zürich West praktiziert wird – mit zusätzlichem Kommunikationsaufwand und einer steten Arbeit an der Vertrauensbasis neu hinzukommende Akteure in eine bestehende Kommunikationskultur einzubeziehen.

Kooperation bedeutet Teamwork, nicht (zwingend) Akteursvielfalt

In Zürich West beschränkte man sich bei Verhandlungen zu konkreten Projektvorhaben auf die Akteure, die etwas Materielles (z. B. Investitionen oder Grundeigentum) beitragen konnten. Diese zielgerichtete Einzelkommunikation zwischen öffentlichen und marktwirtschaftlichen Akteuren änderte sich nicht dadurch, dass man im Stadtforum entschied, die gesamthafte Aufwertung des Gebietes in Form eines kooperativen Verfahrens weiterzuverfolgen. Dieses selektive Vorgehen wirft Fragen auf: Wie lassen sich Forderungen nach Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz mit Eigentümer- und Investorengesprächen vereinbaren? Welchen Einfluss kann und sollte die öffentliche Meinungsbildung auf das Ausschöpfen von Rechten Privater haben? Welcher Mehrwehrt wäre zu erwarten, wenn die Interessen und Belange von Bürgern bei derartigen Verhandlungen zur Geltung kämen?

Komplexe Kommunikationsprozesse zwischen vielen Akteuren sind bei Redewerksamkeitsprojekten kein Einzelfall. Doch noch wissen wir wenig über ihre längerfristigen Verläufe, erkennbare Gemeinsamkeiten und Widersprüche. Daher gilt es ihnen und den aufgeworfenen, weiterführenden Fragen weiterhin forschend auf den Grund zu gehen...

***Anmerkungen**

Dieser Beitrag basiert überwiegend auf Überlegungen aus der abgeschlossenen Dissertation der Autorin Vom Industrieareal zum Stadtteil: Zürich West. Räumliche Transformation-Planungsprozesse-Raum(um)nutzung. Darin werden neben den Planungsprozessen die baulich-räumliche Entwicklung des Stadtteils und die Entwicklung seiner Nutzung beschrieben und Zusammenhänge zwischen diesen Perspektiven hergestellt.

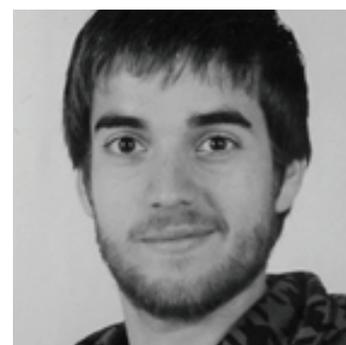
Literatur

- Arras, Hartmut; Keller, Donald (1997): Stadtforum Zürich. Schlussbericht. Zürich
- Eberle, Orlando (2003): Konflikte, Allianzen und territoriale Kompromisse in der Stadtentwicklung. Eine Analyse aus Regulationstheoretischer Perspektive am Beispiel Zürich West. Diplomarbeit der Universität Bern
- Eisinger, Angelus; Schmid, Christian (1999): Stadtbau. In: Werk, Bauen und Wohnen Heft 11. Zürich
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 15.12.1994: Weitere Abfuhr in Sachen Nutzungsplanung. In: Eberle, Orlando (2003): Konflikte, Allianzen und territoriale Kompromisse in der Stadtentwicklung. Eine Analyse aus Regulationstheoretischer Perspektive am Beispiel Zürich West. Diplomarbeit der Universität Bern. S. 51ff
- Schnabel, Bernd; Selle, Klaus (2000): Das Stadtforum Zürich. Blockaden abbauen und Projekte zur Aufwertung benachteiligter Gebiete kooperativ entwickeln. In: Selle, K. (Hg.): Freiräume entwickeln – in Stadt und Region. Beispiele aus der Praxis. Dortmund
- Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau (Hg.) (2004): Entwicklungsplanung Zürich West. Materialien zum Planungsprozess 1996 – 2001. Zürich
- Stadt Zürich (Hg.) (2000): Entwicklungskonzept Zürich West. Kooperative Entwicklungsplanung. Zürich
- Thissen, Fee N. (2015): Vom Industrieareal zum Stadtteil: Zürich West. Räumliche Transformation – Planungsprozesse – Raum(um)nutzung. Aachen (online verfügbar unter: <http://publications.rwth-aachen.de/record/538378>)

Fotos nächste Seite: Die bauliche Entwicklung von Zürich West – von den Pionieren über die Freiräume bis hin zu vertikalen Verdichtungen. © Fee Thissen







REviewed

Akteure der Wirtschaft in Regional Governance

– Stand der Forschung und Ergebnisse
neuer empirischer Untersuchungen

1. Einleitung

»Akteure der Wirtschaft« sind wesentliche Treiber regionaler Entwicklungsprozesse. Dabei handelt es sich zum einen um organisierte Interessenvertreter wie berufsständische Unternehmensverbände und -kammern. Zum anderen sind es (private) Unternehmen, die ein breites Spektrum an Größenklassen und Branchen aufweisen. Bereits seit einiger Zeit ist die Frage des Engagements und der Einbindung von Akteuren aus der Wirtschaft, insbesondere von Unternehmen für die strategische Raumentwicklung stärker in den wissenschaftlichen Fokus geraten. Die Mehrzahl der Beispiele findet sich jedoch weiterhin auf der kommunalen Ebene (Masterplan Köln, VW Wolfsburg, Siemens Erlangen, vgl. KNIELING et al. 2012). Die untersuchten und augenfälligen Beispiele auf der regionalen Ebene sind dagegen dünner gesät. Hier stehen vor allem Automobilkonzerne im Fokus: VW Wolfsburg (WESTHOFF 2007) und Audi Ingolstadt (WIDUCKEL 2010; BACHINGER et al. 2011). Im Zusammenhang mit der Metropolregionsdebatte ist vor allem das Beispiel BASF in der Metropolregion Rhein-Neckar relevant. Die Beteiligung von Unternehmen in der integrierten ländlichen Entwicklung wurde 2011 zum ersten Mal fundierter beleuchtet (LANGGUTH et al. 2011). Mit dem Projekt Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland erhielt das Thema vor wenigen Jahren einen weiteren Aufmerksamkeitsschub (Bertelsmann 2014).

In diesem Beitrag wird zunächst dargelegt wie intensiv sich die theoriebasierte Regional-Governance-Forschung in Deutschland mit der Akteursgruppe Wirtschaft befasst hat. Danach wird ein Blick auf den Stand der Forschung geworfen, der sich speziell zum Thema des sozialen und räumlichen Engagements von Unternehmen entwickelt hat. In den nachfolgenden eigenen empirischen

Untersuchungen wird zunächst eine quantitative Auswertung der Akteursstrukturen in geförderten regionalen Kooperationen in Deutschland geworfen. Sie wird durch eine vertiefende Analyse der Position von Akteuren aus der Wirtschaft im Steuerungsdreieck der Metropolregionen ergänzt. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick auf die weitere Forschung zu diesem Thema.

Dipl. Geogr. Jasmin Arnold,
Professur für Raumplanung
und Stadtgeographie am
Institut für Geographie der
Justus-Liebig Universität
Gießen. Arbeitsschwerpunkte:
Regionalplanung,
Regional Governance,
Evaluationsforschung.

Prof. Dr. Christian Diller,
Professur für Raumplanung
und Stadtgeographie am

Institut für Geographie der
Justus-Liebig Universität
Gießen. Arbeitsschwerpunkte:
Regional Governance,
Evaluationsforschung,
Raumplanung,
Planungstheorie.

MS Geogr. Martin Kohl,
Professur für Raumplanung
und Stadtgeographie am
Institut für Geographie der
Justus-Liebig Universität
Gießen. Arbeitsschwerpunkte:
Energiegeographie, Regional
Governance.

Dr. Guido Nischwitz,
Institut Arbeit Wirtschaft
der Universität Bremen.
Arbeitsschwerpunkte:
Regional Governance,
Nachhaltige Regional-
und Raumentwicklung,
Regionale und ländliche
Entwicklungspolitik,
Regionale Wirtschaftspolitik
, Ländliche Räume,
Metropolregionen

2. Das weitgehende Desinteresse der theoriebasierten planungs- und politikwissenschaftlichen Regional Governance-Forschung für Akteure aus der Wirtschaft

In der Regional Governance-Debatte hat sich zwar keine einheitliche Definition des Begriffs Regional Governance durchgesetzt, dieser Pluralismus wird aber weitgehend akzeptiert. Das erste Grundverständnis sieht »Governance« als Gegenbegriff zu »Government« und damit als »nicht hierarchische Art des Regierens, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken« (STOKER 2000: 93; LAHNER 2009: 15; FÜRST 2006: 42; SEIMETZ 2009). Diese Lesart ist durch einen »...frappierenden Aufmerksamkeitschub zugunsten der Netzwerke...« (FEDERWISCH 2013: 70) gekennzeichnet und vor allem in der Praxis häufig normativ konnotiert (»Good Governance«) (GAILING 2014: 104). Sie richtet ihr Augenmerk auf die Formen von netzwerkartiger gesellschaftlicher Steuerung, die vor allem durch die hohe bzw. zunehmende Bedeutung nicht-staatlicher Akteure (Wirtschaft/Zivilgesellschaft) charakterisiert ist (KOHLSCH 2008: 32). Die zweite und breitere Definition von »Governance« verwendet diesen Begriff dagegen in z. T. abgrenzender (z. B. PANEBIANCO 2013: 50) Fortentwicklung des in den 1980er und 1990er Jahren in den Politikwissenschaften zentralen Begriffs der Steuerung. Der kleinste gemeinsame Nenner ist dabei: »Governance bedeutet Steuerung und Koordination (oder auch regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren« (BENZ 2004: 25) und ist damit der Oberbegriff: »aller sozialen Formen sozialer Handlungskoordination« (KILPER 2010: 11; LAHNER 2009: 14; KOOIMAN 2003).

Während die zweite breitere Lesart des Governance-Begriffs, unabhängig von den jeweiligen Akteuren das Augenmerk auf das gesamte Spektrum der Formen der Handlungskoordination richtet, also auch Handlungen, die nur zwischen staatlichen Akteuren stattfinden, als Governance bezeichnet, betont die erste Lesart vor allem, dass Akteure als Wirtschaft und Zivilgesellschaft Politik, also auch regionale Entwicklung, immer stärker bestimmen bzw. so die normative Lesart – bestimmen sollten. Nach diesem Verständnis müsste auch gerade auf der regionalen Ebene die Wirtschaft eine zentrale Mitverantwortung für Regional Governance übernehmen.

Vor diesem Hintergrund erstaunt die Beobachtung, dass zumindest in den politik- und planungswissenschaftlich ausgerichteten Arbeiten zum Thema Regional Governance diesem Aspekt der Einbindung von Akteuren aus der Wirtschaft kaum Aufmerksamkeit geschenkt wird:

Der auf dem Höhepunkt der deutschen Regional Governance-Debatte im letzten Jahrzehnt erschienene Sammelband von KLEINFELD et al. (2006) widmet dem Thema »Regional Governance und die Rolle marktnaher Akteure« immerhin einen Teilabschnitt mit vier Beiträgen, die 60 der knapp 960 Seiten des umfassenden Werkes ausmachen. Zwei dieser Beiträge analysieren im internationalen Vergleich regionale Clusterstrukturen, beziehen sich dabei allerdings eher auf nationale Rahmenbedingungen und kommen nur zu sehr allgemeinen Erkenntnissen (ELBING/VOELZKOW 2006; GLASSMANN 2006). Pütz (2006) bezieht in seine Analyse der Regional Governance-Muster und Machtstrukturen eines konkreten Flächennutzungskonflikts in der Region München den Akteur IKEA und den Grundbesitzer ein. HOLTEL (2006) stellt einen regionalen Kooperationsansatz vor, bei dem der Privatakteur Bahn in ein regionales Forum mit 19 Gemeinden eingebunden wurde, um die Umwandlung der ehemaligen Bahnflächen zu befördern.

In fast allen der von DILLER (2016) analysierten theoriebasierten Forschungsarbeiten aus den letzten zehn Jahren, die sich explizit mit dem Begriff Regional Governance auseinandersetzen, spielte die Frage der Rolle der Akteure der Wirtschaft in den Fragestellungen keine explizite Rolle. Auch waren Akteure der Wirtschaft in den Experteninterviews der Fallstudien relativ schwach repräsentiert. Von den insgesamt 228 Experteninterviews, die LAHNER (2009), VON LÖWIS (2012), KOHLSCH (2008), GAILING (2014), MATERN (2013), MEINCKE (2012), CHINALSKI (2010) und ZIMMERMANN (2012) im Rahmen ihrer Recherchen führten, entfielen lediglich 22 also etwa 10% auf Akteure »der Wirtschaft«; die meisten davon auf Interessenvertreter wie IHK, Bauernverbände etc. Unternehmen (Gastgewerbe, Handel) wurden explizit im Grunde nur von LAHNER (2009) und (eher anekdotisch) von GAILING (2014) befragt. Die Sichtweisen von Akteuren insbesondere aus Verwaltung und Politik werden in diesen Arbeiten also deutlich stärker eingefangen als diejenigen von Akteuren aus der Wirtschaft. Eine Ausnahme stellt hierbei die Arbeit von SCHMIDT (2013) dar, bei der im Rahmen seiner Interviews mit Akteuren der

Wasserver- und -entsorgung auch privatwirtschaftliche und teilprivatisierte Unternehmen einen breiten Raum einnehmen. Sie machten etwa die Hälfte der Gesprächspartner aus.

Auch Fragestellungen der ökonomischen Denkklogik zu Regional Governance, wie die nach ihrer Effektivität und Effizienz, wurde nur in Ausnahmefällen thematisiert (PANE-BIANCO 2013; ZIMMERMANN 2012). Umgekehrt wird in einigen Arbeiten die Ökonomisierung der Regionalentwicklungspolitik kritisch betrachtet (PREISING 2013; FEDERWISCH 2013).

Gemessen zumindest an jener normativen Lesart des Regional Governance-Begriffs, der die stärkere bis gleichwertige Einbindung von Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft fordert, hat die theoriebasierte Regional Governance-Forschung aus Sozial- und Planungswissenschaften diese Akteursgruppen noch wenig untersucht. Die Vermutung liegt zunächst nahe, dass dies vor allem dadurch zu erklären sei, dass diese Akteursgruppen auch real nur eine geringe Rolle spielen. Dieser Vermutung wird in den Abschnitten 4 und 5 nachgegangen. Zuvor wird jedoch noch ein Blick auf den Stand der Forschung zum sozialen und regionalen Engagement von Unternehmen geworfen.

3. CSR, PPP, CRR – Stand der Forschung

Im Zusammenhang der Debatte um die Rolle der Wirtschaft in Regional Governance ist zunächst der Begriff der Corporate Social Responsibility (CSR) als »Gesamtheit aller sozialen, ökologischen und ökonomischen Beiträge eines Unternehmens, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen« (MEFFERT/MÜNSTERMANN 2005: 22) von Bedeutung. Des Weiteren ist der weiter verbreitete Begriff der Public-Private-Partnership (PPP) relevant, der bereits verbindlichere auf vertraglichen Grundlagen basierende projektbezogene Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bezeichnet.

Von Unternehmen wird seitens der Gesellschaft nicht nur eine ökonomische Verantwortung und Gesetzestreue gefordert, sondern darüber hinaus zunehmend ethische Verantwortung erwartet und philanthropische Verantwortung erwünscht (Hiss 2007: 37). Solche Strategien sind für Unternehmen nicht nur aus Marketingaspekten interessant. Vor allem in Verbindung mit anderen Personalstrategien können sie auch der Verbesserung der Humanressourcen dienen und sich zudem Skalen- und Verbundeffekte rea-

lisieren lassen (FISCHER 2007: 13). Die damit verbundene Reputation kann faktisch auch zu einem Handlungszwang zur Beteiligung werden (SUARSANA/GLÜCKLER 2016: 29). Public-Private-Partnerships stellen zudem Reaktionen auf Finanzknappheiten der öffentlichen Hand und die Schwerfälligkeit und Ineffizienz von tradierten Planungsverfahren dar. Sie können auch als »Signatur neuer Governance-Formen« bezeichnet werden (Fürst 2007: 175).

Zu einigen Aspekten des CSR sind in der mittlerweile breiteren wissenschaftlichen Debatte (MAASS 2009) plausible Hypothesen formuliert und ansatzweise belegt:

■ **Unternehmensstruktur:** Die Intensität von CSR korreliert positiv mit der Unternehmensgröße. Laut dem ersten Engagementbericht der Bundesregierung übernahmen 2012 63% der Kleinunternehmen, 71% der mittleren Unternehmen, aber 96% der Großunternehmen gesellschaftliches Engagement (BMSFJ 2012: 22; KIESE/SCHIEK 2016: 10). Dennoch wird auch für den Mittelstand das Thema der gesellschaftlichen Verantwortung diskutiert (WIELAND 2010).

■ **Zeitliche Dynamik:** Unternehmerisches Engagement lässt sich grob in drei Phasen gliedern: Am Anfang steht ein punktuell eher reaktives Sponsoring bestimmter Aktivitäten, die an das Unternehmen herangetragen werden. In der nächsten Stufe der Projektorientierung verfestigt sich diese zu einem mittelfristigen Engagement in Projekten, die auch vom Unternehmen inhaltlich mitgestaltet werden. Die oberste Stufe ist dann die eines strategischen strukturellen Engagements in einer breiteren Themenpalette (OSTERHOFF 2016: 15).

■ **Reichweite:** Faktisch scheint sich ein Großteil der Unternehmensaktivitäten der CSR auf ihren inneren Verantwortungsbereich (das Unternehmen selbst) zu konzentrieren, wo die Prinzipien des Marktes sowie der Gesetze gelten, für den mittleren Verantwortungsbereich (die Wertschöpfungskette) wird von der stärksten Zunahme, für den äußeren Verantwortungsbereiche von Unternehmen (sonstige Wirtschaft und Gesellschaft) wird eher von wenigen Änderungen ausgegangen (Hiss 2007: 142f).

■ **Intensität:** Auch lassen sich unterschiedliche Unternehmenstypen hinsichtlich des sozialen Engagements bilden: »Arthur Daleys« nicht strategisch engagiert Unternehmen, On-Offs, die sich eher punktuell und unsystematisch engagieren; »Dyers«, die entsprechend stärker engagiert sind, dies aber

unprofessionell tun, ›Smart Pragmatists‹, die die unmittelbaren Vorteile sozialen Handelns erkannt haben und die ›Bens & Anitags‹, die sich dauerhaft, professionell und nicht nur zum unmittelbaren Eigennutz sozial engagieren. Eine empirische Untersuchung in der Region Frankfurt zeigt, dass sich zwar ein Großteil von Unternehmen sozial in der Region engagiert, hier aber die traditionellen Formen des Mäzenatentums und Sponsorings überwiegen und nur ein kleiner Teil der Unternehmen anspruchsvollere und systematische Corporate Citizenship-Strategien entwickelt hat (FISCHER 2007).

Mit den Begriffen Corporate Spatial Responsibility und Corporate Regional Responsibility (CRR) ist die räumliche Komponente des CSR angesprochen, bis hin zum Begriff der regionalen Verantwortungspartnerschaft (RIESS/SCHMIDTPETER 2010). Dass die theoriebasierte Regional Governance-Forschung in ihren empirischen Untersuchungen dem Thema der Rolle der Wirtschaft in Regional Governance bislang wenig Aufmerksamkeit schenkt, bedeutet nicht, dass dieses Thema gänzlich unerforscht ist (vgl. HOHN et al. 2014). Auf der regionalen Ebene wird die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft vor allem für das Politikfeld der regionalen Wirtschaftsförderung diskutiert. Es wird hier in seiner Formenvielfalt (THIERSTEIN 2007) als Element der Standortentwicklung betrachtet (vgl. u. a. BRANDT et al. 2007) und dabei ansatzweise auch in den Kontext von Regional Governance gestellt (REHM 2007; FÜRST 2007).

Veränderungen des ökonomischen Umfeldes und die wirtschaftlichen Herausforderungen der Globalisierung sind für die öffentliche Hand wie für die Wirtschaft die Triebkräfte für den Ausbau regionalen Engagements (RÖBER 2015: 84). Soll aus dieser Corporate Spatial Responsibility bzw. Corporate Regional Responsibility (KIESE/SCHICK 2016: 9) eine Corporate Spatial Strategy entwickelt werden (KNIELING et al. 2012), so stellt sich die Frage, inwieweit Interessenlagen von Unternehmen und anderen Akteuren der Regionalentwicklung deckungsgleich sind (FÜRST 2001a: 100; FÜRST 2001b): Der wirtschaftliche Bereich denkt vor allem in Markt- und Wettbewerbskategorien und möchte für die eigenen Belange raumungebundene, d.h. funktional- und problemorientierte Akteursnetzungen auf Zeit. Vor allem große Unternehmen orientieren sich zunächst an internationalen Märkten und Netzwerken. Der Unternehmenshorizont ist kurzfristiger als

der der Region. Unternehmen wollen ihre Transaktionskosten minimieren und stehen Wettbewerbern in der Region naturgemäß eher skeptisch gegenüber. Kommunen und Regionen haben hingegen Interesse an Steuern und durchaus auch am innerregionalen Wettbewerb zwischen Unternehmen. Der ökologische Bereich dagegen verlangt eher regulative Formen mit supra-nationaler Einbindung. Der soziale Bereich steht der bürgerfernen Region ohnehin skeptisch gegenüber und neigt dazu, kleinräumigeren sozialen Netzen und solidarischen Interaktionsformen den Vorzug zu geben. Kommunale Politik und Verwaltung denken in Macht- und Kostenkategorien und unterschätzen daher eher den Kooperationsbedarf. Als Folge der unterschiedlichen Orientierungen und Handlungslogiken entsteht die typische regionale Steuerungsschwäche: das Auseinanderfallen zwischen dem funktionalen Raumbezug der Themen und dem territorialen Raumbezug der Entscheidungsstrukturen. Viele Themen kommen daher nicht auf die regionale Agenda – auch wenn sie bedeutsam für regionale Entwicklung sind.

Dennoch gibt es zweifellos starke Interessenüberschneidungen von Unternehmen und Region: die Sicherstellung der technischen und institutionellen Infrastruktur sowie des Humankapitals (Regionale Fachkräfte), die Verbesserung der weichen Standortqualitäten, der Austausch innerhalb von Unternehmensnetzwerken und mit Forschungseinrichtungen und ein gutes Image und eine Profilbildung (PRÄTORIUS 2003: 186ff; SCHIEK 2016). Von daher ist es erklärbar, dass in 90% der im Engagementbericht der Bundesregierung erfassten Fälle sich das Engagement der Unternehmen auf ihre eigene Region bezog (KIESE/SCHIEK 2016: 1). An den Place-Making und Place-Framing Prozessen sind Unternehmen alleine aufgrund der größeren Sichtbarkeit nach außen im Wettbewerb interessiert, vor allem wenn das regionale Label international attraktiver erscheint als das lokale. Das Beispiel BASF Ludwigshafen zeigt, dass Unternehmen an Place Making-Strategien partizipieren, um ihrem engen lokalen – evtl. auch mit einem industriellen Negativimage behafteten Rahmen – durch einen regionalen Rahmen zu entgehen. Eher selten wird das Thema der regionalen Verantwortung und des regionalen Interessenausgleichs im Zusammenhang mit der Bewältigung von Betriebsschließungen diskutiert (KOST/WEINGARTEN 2016).

Die strukturellen Interessendivergenzen von Wirtschaft und anderen Akteuren in regionalen Kooperationen sind empirisch weniger stark ausgeprägt als z. B. von FÜRST (2001a, 2001b) vermutet, wie eine Untersuchung von 395 Akteuren einer grenzüberschreitenden Kooperation im Bodenseeraum belegt (RÖBER 2015: 157ff): Zwar spielte bei Akteuren aus der Wirtschaft die Frage »Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg« und das »erhöhte regionale Gemeinschaftsgefühl« eine größere Rolle als in den anderen Akteursgruppen (insbes. Politik und Verwaltung) und umgekehrt die »politische Legitimation« eine geringere. Die Unterschiede der Motivhintergründe zwischen den Akteursgruppen waren jedoch insgesamt gering, auch das Motiv »effizientere Problemlösungen« wurde von den Akteursgruppen nicht unterschiedlich bewertet.

Gleichwohl stellt sich aus Sicht der öffentlichen Akteure auch die Frage der Legitimationsprobleme von CRR, was in Deutschland deutlich intensiver und kritischer diskutiert wird als in angelsächsischen Ländern (SEIMETZ 2009: 18; KNIELING et al. 2012): Insbesondere bei den stärker strukturierten PPP kann das Verschwimmen der Grenzen von öffentlichem und privaten Bereich auch zu politischen Kontrollverlusten führen. Die Zunahme der »Runden Tische« kann in strategischen regionalen Kooperationen zum allmählichen Aushebeln der legitimierten Machtstrukturen und Konterkarierung rechtlicher prozeduraler wie auch materieller Vorgaben führen. Diese Problematik stellt sich auf der Inputseite politischer Prozesse, wenn private Akteure in die strategischen Vorentscheiderstrukturen eingebunden werden. Hierdurch könnten politische Ziele verschoben, andere Akteursgruppen zu stark ausgeklammert und letztlich politische Verantwortlichkeiten zu diffus werden. Werden Private dagegen – quasi auf der Outputseite des politischen Prozesses – in Formen von Projekten eingebunden, so wird das politische Legitimationsproblem als weniger problematisch wahrgenommen; die Legitimität entsteht hier durch die effiziente Aufgabenerfüllung (FÜRST 2007).

4. Akteure der Wirtschaft in regionalen Kooperationen – Ergebnisse einer bundesweiten quantitativen Untersuchung

Die nachfolgend dargestellte Untersuchung stellt erste Zwischenergebnisse eines DFG-finanzierten Forschungsprojekts »Lebenszyklen regionaler Kooperationen in Deutsch-

land« vor. Grundlage der Auswertung ist eine bundesweite Datenbank¹ zu regionalen Kooperationen und Regionsbildungsprozessen, die von von Förderprogrammen seitens der EU, des Bundes und der Länder zwischen 1990 und 2015 initiiert wurden. In die erste Auswertung flossen 18 Programme aus den Politikfeldern Raumordnung/Landesentwicklung² und Ländliche Entwicklung³ ein. Bislang wurden 412 regionale Kooperationen erfasst und analysiert. Abgefragt wurden dabei u. a. die Akteursgruppen, die in den Kooperationen grundsätzlich beteiligt sind, sowie die Themenfelder der regionalen Kooperationen. Hierbei wurde nicht die Zahl der Akteure gezählt, sondern lediglich codiert, ob Akteure aus der jeweiligen Gruppe beteiligt sind oder nicht; analog, ob ein Thema im Rahmen der gesamten regionalen Kooperation bearbeitet wird oder nicht.

Abb. 1 zeigt die in den regionalen Kooperationen beteiligten Akteursgruppen, differenziert nach den beiden Förderprogrammgruppen der Politikfelder Raumordnung/Landesentwicklung einerseits und ländliche Entwicklung andererseits. Von den öffentlichen Akteursgruppen Kommunalpolitik und öffentliche Verwaltung zu unterscheiden sind die wirtschaftsnahen Akteursgruppen: insbesondere die Unternehmen und die Kammern als Interessenvertreter der Wirtschaft. Die Gruppen Verbände, Vereine/Initiativen, Stiftungen, Sozialpartner stellen je nach Ausrichtung Hybridformen der Akteursgruppen Wirtschaft und Zivilgesellschaft dar. Die weiteren Gruppen sind Zivilgesellschaft, kulturelle Einrichtungen und Hochschulen/Forschungseinrichtungen.

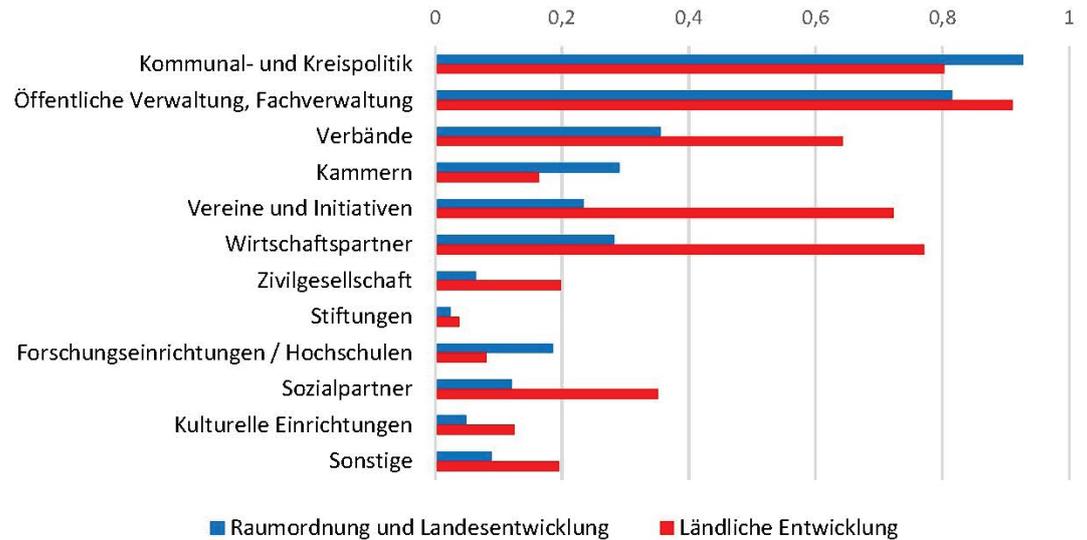
1 An der Datenauswertung wirkten mit: Patrick Chojnowski, B.A. Humangeographie an der Universität Bremen und dort Studierender im Master Humangeographie. Am Aufbau der Datenbank waren zudem beteiligt: Jacqueline Duraschok und Natalie Schmiede, beide Studierende im BSc Geographie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

2 Programme: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge; Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern; Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft; Innovative Projekte zur Regionalentwicklung – Infrastruktur; Innovative Projekte zur Regionalentwicklung – Siedlung; kommKOOP; Regionalkonferenzen; Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge; Regionen der Zukunft; Städtetze.

3 Programme: Land(auf)Schwung; LandZukunft; LEADER (ELER Art. 42-44); Leader-Achse (ELER Schwerpunkt 4) LEADER+ (G1); LEADER II (G1); LEADER (G1); Regionen aktiv.

Abb. 1: Anteil der beteiligten Akteursgruppen in den regionalen Kooperationen nach Förderprogrammpolitikfeldern

Quelle: eigene Auswertung



Nicht überraschend sind die es die Akteure aus der Kommunal- und Kreispolitik und aus den Fachverwaltungen, die am häufigsten in den regionalen Kooperationen vertreten sind. In beiden Programmgruppen bilden sie die Akteursbasis der Kooperation. Bei den anderen Akteursgruppen fallen die Unterschiede der Programmgruppen auf. So sind die Verbände (zu denen allerdings nicht nur Unternehmensverbände, sondern auch z. B. Umweltverbände gehören) in den Programmen zur ländlichen Entwicklung stärker vertreten als in den Programmen der Raumordnung und Landesentwicklung. Auch die Unternehmen sind in den Projekten aus den Programmen der ländlichen Entwicklung deutlich stärker beteiligt als in der anderen Programmgruppe, umgekehrt interessanterweise die Interessenvertreter der Wirtschaft in den Programmen der Raumordnung/Landesentwicklungspolitik. Berücksichtigt man zudem, dass auch Hochschuleinrichtungen/Forschungseinrichtungen überwiegend öffentliche Einrichtungen sind, so sind insgesamt die Akteure aus den Programmen der Raumordnung/Landesentwicklung noch deutlich stärker von öffentlichen Akteuren geprägt, während in den Programmen der ländlichen Entwicklung Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft quantitativ deutlich stärker vertreten sind. Dies ist auch das Ergebnis von förderpolitischen Vorgaben insbesondere bei dem europäischen LEADER-Programm. Es sieht – zumindest auf der Ebene der Entscheidungsfindung und Projektauswahl – einen Mindestanteil von 51% von Wirtschafts- und Sozialpartnern vor.

Abbildung 2 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen den in den regionalen Koope-

rationen vertretenen Akteursgruppen und den in der Kooperation bearbeiteten Themen.

Deutlich wird, dass die beiden Themen regionale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Zusammenarbeit an der Spitze der von den Akteursgruppen bearbeiteten Themenagenda stehen. Natur-, Umwelt- und Landschaftsschutz, Freizeit und Naherholung sowie Daseinsvorsorge und demographischer Wandel bilden die mittlere Gruppe, seltener werden die Themen Siedlung- und Flächenentwicklung, Verkehr- und Mobilität sowie Klima und Energie bearbeitet.

Interessant ist vor allem der Befund, dass der Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein der Akteursgruppen und der Themengruppen in den Kooperationen statistisch gering ist. Das 5%-Signifikanzniveau wird lediglich von 18 der 96 möglichen Korrelationskoeffizienten zwischen den Variablen Akteursgruppe und Themengruppe erreicht. Überproportional vertreten sind:

- in Kooperationen, die das Themenfeld Regionale Wettbewerbsfähigkeit bearbeiten, die Unternehmen/Wirtschaftspartner (Pearson $C=0,24$) und die Verbände ($C=0,24$);
- in Kooperationen, die das Themenfeld Freizeit, Naherholung bearbeiten, die Akteursgruppe Kultur ($C=0,2$);
- in Kooperationen, die das Thema Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz bearbeiten, die Akteursgruppen Vereine und Initiativen ($C=0,19$), Unternehmen ($C=0,22$) und Verbände (hier vermutlich vor allem Umweltverbände ($C=0,31$);
- in Kooperationen, die das Thema Klima und Energie bearbeiten, die Akteursgruppen Unternehmen ($C=0,22$), Zivilgesellschaft

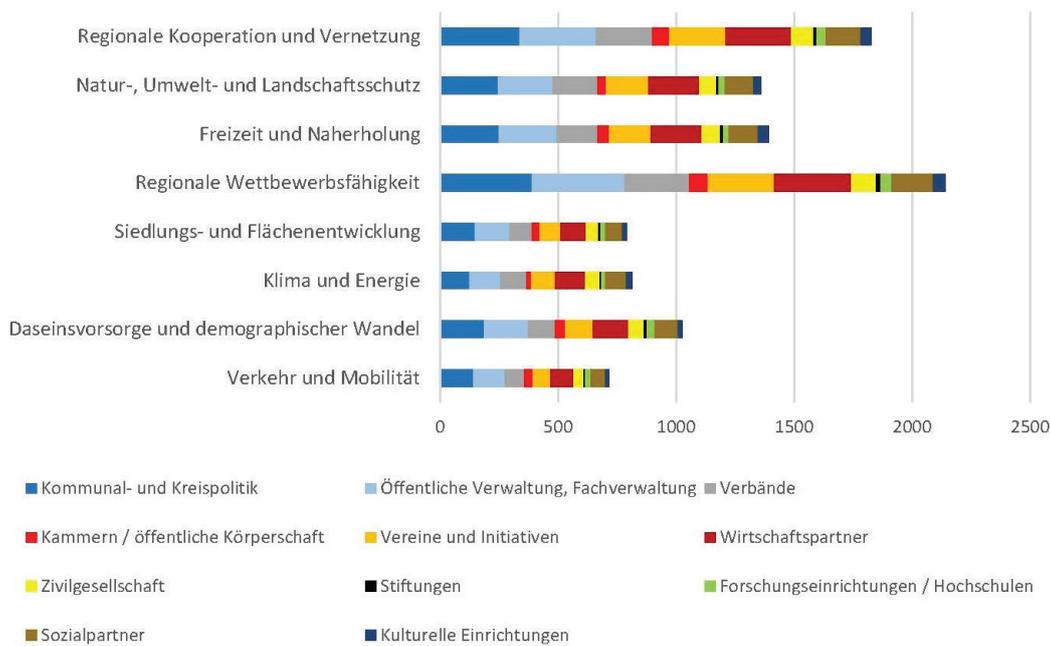


Abb. 2 Themen und Akteursgruppen in regionalen Kooperationen in Deutschland 1990 - 2005 aus den Politikfeldern Raumordnung/ Landesentwicklung und ländliche Entwicklung. Abbildung 2 ist so zu lesen, dass eine regionale Kooperation dann als ein Scorerpunkt gezählt wird, wenn sowohl die entsprechende Akteursgruppe vertreten ist als auch das entsprechende Thema bearbeitet wird. Das mathematische Produkt aus Akteursgruppen und Themen beträgt in dem Datensatz insgesamt 7800 Scorerpunkte.

Quelle: eigene Auswertung

(C=0,22), Sozialpartner (C=0,26) und Verbände (C=0,24).

Unterproportional vertreten sind dagegen:

- in Kooperationen, die das Themenfeld Verkehr/Mobilität bearbeiten, die Unternehmen/Wirtschaftspartner (C=0,12), Vereine und Initiativen (C=0,2), Kommunal- und Kreispolitik (C=0,12);
- Im Themenfeld Daseinsvorsorge die Akteursgruppen Vereine/Initiativen (0,02);
- Im Themenfeld Siedlung die Wirtschaftspartner/Unternehmen (C=0,13) und Vereine/Initiativen (C=0,15);
- Im Themenfeld regionale Vernetzung die Kammern (C=0,03) und die Wirtschaftspartner (C=0,16).

Diese Zahlen belegen zwar lediglich die Koinkidenzen des Vertretenseins von Akteursgruppen in einer Kooperation einerseits und der Tatsache, dass dieses Thema in der Kooperation bearbeitet wird andererseits. Dies bedeutet nicht zwingend, dass diese Akteursgruppen auch genau an diesem Thema mitarbeiten. Dennoch ergeben sich erste Hinweise: Wenngleich sich somit Wirtschaftsakteure in den Themenfeldern regionale Wettbewerbsfähigkeit, Natur- und Landschaftsschutz und Klima/Energie signifikant stärker und in den Themenfeldern Verkehr/Mobilität, Siedlung und regionale Vernetzung signifikant schwächer engagieren als die anderen Akteure, so sind die Unterschiede in den Themenpräferenzen zwischen den Akteursgruppen jedoch deutlich geringer als erwartet. Auch Akteure

der Wirtschaft sind nicht nur auf wirtschaftliche Themen im engeren Sinne fokussiert.

Insgesamt macht die Auswertung deutlich, dass die in Abschnitt 2 formulierte Vermutung das geringe Interesse der politik- und planungswissenschaftlichen theoriebasierten Forschung an der Frage der Rolle der Akteure aus der Wirtschaft in Regional Governance nicht auf ihre auch faktisch zu geringe Bedeutung zurückgeführt werde, nicht bestätigt werden kann. Akteure aus der Wirtschaft sind durchaus in einer Vielzahl regionaler Kooperationen beteiligt und weisen dabei ein breites Themenspektrum auf. Über die Art und Intensität der Einbindung gibt diese Zahl freilich noch keinen Aufschluss. Es wird z. B. nicht unterschieden, ob ein Akteur in einem zentralen Entscheidungsgremium strategisch vertreten ist, oder lediglich an einem Projekt der Kooperation mitwirkt.

5. Das Steuerungsdreieck Land-Kommunen-Wirtschaft/ Zivilgesellschaft in den deutschen Metropolregionen

Die Debatte um die europäischen Metropolregionen wurde vor nunmehr über 20 Jahren von der deutschen Raumordnung mit dem raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmen angestoßen. Zu Beginn des letzten Jahrzehnts intensivierte sich dann der Diskussionsprozess im Zuge der Erarbeitung der raumordnungspolitischen Leitbilder. Den damaligen politischen Rahmenbedingungen folgend waren die Metro-

polen dem Leitbild Wachstum zugeordnet (SINZ 2007). Sie können insofern als typischer Ausdruck der als Reaktion auf den Globalisierungsdruck der 2000er Jahre zunehmenden Ökonomisierungsdruck der Raumplanung angesehen werden (FEDERWISCH 2012). Im Zuge der Aufnahme weiterer Metropolregionen und der räumlichen Erweiterung einiger der Metropolregionen traten dann zwar Fragen des räumlichen Ausgleichsgedankens in den Vordergrund der Debatte (PETRIN/KNIELING 2009). Gleichwohl ist bei den Metropolregionen als konsequentestem Ansatz der Weiterentwicklung von Raumordnung zur Raumentwicklungspolitik in Deutschland die Einbindung der Wirtschaft ein zentrales Ziel.

Auch wenn in den letzten 15 Jahren in den meisten der mittlerweile 13 deutschen Metropolregionen (elf davon sind von der Bundesraumordnung »anerkannt«) z. T. erhebliche institutionelle Veränderungsprozesse zu beobachten waren, ist dennoch der Institutionalisierungsgrad insgesamt noch relativ schwach entwickelt (FRANZ 2011). Betrachtet man die Rolle der Wirtschaft (insbesondere Unternehmen, wirtschaftliche Interessenverbände) so stellt sich die Situation in den einzelnen Metropolregionen sehr unterschiedlich dar. Die insgesamt noch sehr geringe Bedeutung von Akteuren aus der Zivilgesellschaft in den Metropolregionen einerseits, die Historie einiger der Metropolregionen als Weiterentwicklung von gemeinsamen Landesplanungen (DILLER 2014) andererseits lässt es als sinnvoll erscheinen, das Akteurskräfteverhältnis in den Metropolregionen nicht in Form des Governance-Steuerungs-dreiecks »Staat-Wirtschaft-Zivilgesellschaft« darzustellen. Angemessener ist vielmehr die Einordnung in ein Steuerungs-dreieck »Land-Kommunen-Wirtschaft/Zivilgesellschaft« (Abb. 3).

Die Metropolregionen werden grob danach eingeordnet, wie ausgeprägt die Rolle der Unternehmen und der Interessenvertretern in den institutionellen Strukturen um das Label Metropolregion ist und wie stark wirtschaftsbezogene Institutionen und politisch administrative Institutionen miteinander verzahnt sind. Die Informationsgrundlage dieses Vergleichs bilden neben vorliegenden Untersuchungen vor allem grobe Internet-Recherchen. Dabei wurde unter dem Stichwort »Metropolregion x« geogogelt und die hierbei erscheinenden websites ausgewertet; auf genaue Adressangaben wird aus Platzgründen verzichtet. Die Einordnung der Metropolregionen in das Steuerungs-dreieck ist angesichts der raren wissenschaftlichen

Untersuchungen zur Frage der Einbindung der Wirtschaftsakteure somit stark von Informationen der Außendarstellung der Metropolregionen geprägt, hat hypothetischen Charakter und wäre durch genauere Untersuchungen zur tatsächlichen Einbindung dieser Akteursgruppen noch zu verifizieren.

■ Die Metropolregion **Berlin-Brandenburg** wurde auch durch die gescheiterte Fusion der beiden Bundesländer 1995 als Ersatzlösung der länderübergreifenden Zusammenarbeit weiter forciert und ist noch immer durch die fest institutionalisierte gemeinsame Landesplanung geprägt. Unter dem Label der Metropolregionen hat sich inzwischen vor allem ein dichtes Geflecht länderübergreifender Behörden verdichtet. Die Wirtschaft ist in dem Konstrukt insofern eingebunden, als zum einen wirtschaftsnahe Organisationen in beiden Bundesländern agieren. Zum andern wurde eine Reihe von Unternehmensclustern unter dem Label der Metropolregion strukturiert (z. B. Biotechnologie, vgl. SEGEBADE-ELSING 2009). Auch wenn die Gremienstruktur der Metropolregion Berlin-Brandenburg sehr schwach ausgeprägt ist, ist dadurch die Einbindung der Wirtschaft zumindest in das Label Metropolregion stärker ausgeprägt als in anderen Metropolregionen.

■ Die Metropole Nordwest (Metropolregion **Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V.**). Die langjährige Zusammenarbeit im Rahmen der »Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG)« mündete 2006 nach der Anerkennung als Metropolregion in der Gründung eines Vereins. Vertretern der Wirtschaft wurde dabei eine herausragende Mitwirkung ermöglicht. Dies zeigt sich nicht nur in der paritätischen Besetzung des Vorstandes und in der Metropolversammlung: In diese Gremien entsenden die Kommunen und die Wirtschaft (auf Vorschlag der beteiligten IHKs) die gleiche Anzahl an Akteuren. Hinzu kommen noch die Vertreter beider Bundesländer. Zusätzlich haben die Industrie- und Handelskammern einen eigenen Verein »Wirtschaft pro Metropolregion« gegründet. Die Einbindung der Zivilgesellschaft (Metropolversammlung) beschränkt sich auf zwei Akteure, die die Interessen der Arbeitnehmer vertreten. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass sich die Aktivitäten der Metropolregion vorrangig auf Wirtschaftsthemen richtet: »Ziel ist es, durch intelligente Spezialisierung und eine Konzentration der Aktivitäten auf regionale Schlüsselprioritäten die wirtschaft-

lichen Potenziale weiter auszubauen« (Handlungsprogramm 2014 - 2017). Hierzu gehören u.a. die Wirtschaftsfelder und Cluster Agrar- und Ernährungswirtschaft, Automotive, Energiewirtschaft, Luft- und Raumfahrt sowie Maritime Wirtschaft und Logistik.

■ In der Metropolregion **Frankfurt-Rhein Main** verdichteten sich die Vernetzungsaktivitäten bereits seit Mitte der 1990er (Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main). Die systematische Verbindung zu der politisch administrativen Ebene wurde in den letzten Jahren unter dem Label der Metropolregion hergestellt. Hier hat der Regionalverband als klassischer Raumordnungsverband die zentrale Kompetenz für das Thema Metropolregion übernommen. Ein besonderes Merkmal der Metropolregion ist das Netzwerk der regionalen Gesellschaften, in dem neben aufgabenbezogenen öffentlichen Trägern (Verkehr) auch die wirtschaftsnahe Netzwerke (IHK) und Themencluster (Kreativcluster, Logistik) formiert sind. Dazu kommen Konzepte und Projekte aus allen raumbedeutsamen Themenfeldern. Auch wenn hier deutliche Schritte zur Einbindung der Wirtschaft getan wurden, gilt das Thema Metropolregion nach wie vor für die Wirtschaft als erklärungsbedürftig. Gerade aufgrund ihrer starken Internationalisierung ist es in dieser Region schwierig, Schlüsselakteure mit regionaler Bindung zu gewinnen (KIESE 2016; SCHIEK 2016: 21).

■ Die Metropolregion **Hamburg** hat in den letzten 20 Jahren erhebliche institutionelle Schritte von der gemeinsamen Landesplanung in Richtung einer räumlich erweiterten – inzwischen sind vier Bundesländer beteiligt – Metropolregion vollzogen. Ziel war es dabei die kommunale »Bodenhaftung« zu verstärken, ohne dass jedoch feste Regionalverbandsstrukturen angestrebt waren. Die Ökonomisierung der Metropolregion zeigt sich im Wechsel der jetzt zuständigen Ressorts auf Seiten der Kernstadt von der Landesplanung zur Wirtschaftsbehörde. Träger der MRH sind nach wie vor die Länder und jetzt verstärkt die Landkreise. Die Wirtschaft ist in Form ihrer Interessenvertreter jedoch in den zentralen Gremien nach wie vor nur gering (Regionalkonferenz) eingebunden. Die Unternehmensebene ist nur sporadisch in einigen Cluster eingebunden (Gewerbeflächen/Fachkräfte/teilräumliche Clusterinitiativen; vgl. Grimme 2006).

■ Die Metropolregion **Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg** ist seit 2009 in Form einer GmbH organisiert. Gesellschafter der GmbH sind die vier namensgebenden Städte mit jeweils rund 5% der Gesellschafteranteile. Die Städte, Landkreise und Gemeinden in der Metropolregion haben sich im Verein *Kommunen in der Metropolregion* zusammengeschlossen. Dieser Verein besitzt 26% der Anteile. Die weiteren 49% der Gesellschafteranteile werden vom Verein *Wirtschaft und dem Verein Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen* mit jeweils 23% gehalten. Das Land Niedersachsen besitzt 8% der Anteile. Im September 2015 wurde das neue Programm Metropolregion mit einer Laufzeit von fünf Jahren beschlossen, das sich vor allem auf die Themen Verkehr/Mobilität, Energie/Ressourceneffizienz, Kultur-Kreativwirtschaft und Gesundheitswirtschaft konzentriert.

■ Die Metropolregion **Mitteldeutschland** ist neben der Metropole Nordwest vermutlich die Region, in der die Wirtschaft das Label Metropolregion am konsequentesten besetzt hat. Sie besteht aus einer Doppelstruktur von Verein und operativer GmbH und versteht sich vor allem als länderübergreifende Aktionsplattform. Der Kreis der Mitglieder besteht überwiegend aus regionalen Unternehmen und den Wirtschaftskammern sowie wissenschaftlichen Einrichtungen, aber auch den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die sechs Arbeitsgruppen decken den Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur und des Humankapitals ab, das Thema Kultur genießt besondere Aufmerksamkeit. Die Metropolregion Mitteldeutschland ist sicherlich diejenige Metropolregion, die sich neben der Metropole Nordwest am weitesten von der klassischen Raumordnungsregionsidee entfernt hat, die Landesplanungen, die die Idee der Metropolregion unterstützt hatten, sind nicht mehr involviert.

■ Die Metropolregion **München** ist in Form eines eingetragenen Vereins organisiert, dessen Mitglieder sind die kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Unternehmen und weitere Vertreter aus Gesellschaft und Wissenschaft. Die Organisation des Vereins und seiner Gremien folgt dem Grundsatz der paritätischen Beteiligung von Gebietskörperschaften einerseits und Wirtschaft und Gesellschaft andererseits. Der Ver-

ein Europäische Metropolregion München e. V. stellt eine Plattform zur freiwilligen, projektorientierten Zusammenarbeit regionaler Akteure in der Region dar. Themen der Facharbeitsgruppen sind: Wissen, Wirtschaft, Umwelt, Mobilität, Kultur und Sport, Ländlicher Raum. In konzeptioneller und institutioneller Hinsicht befindet sich die Metropolregion München verglichen mit den anderen Metropolregionen noch immer in den Anfängen.

- Die Metropolregion **Nürnberg** ist institutionell in sechs Fachforen, einen Steuerungskreis und den Rat gegliedert. In den Foren arbeiten über 300 Vertreter aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen – Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Kultur und Sport – an gemeinsamen Projekten. Der Steuerungskreis besteht aus Vertretern dieser Fachforen und übernimmt Aufgaben strategischer Beratung gegenüber dem Rat, dem eigentlichen Entscheidungskörper der EMN. Dieser besteht aus den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte, den Landräten und den Bürgermeistern der jeweils einwohnerstärksten Gemeinde eines Landkreises sowie kooptierten Landesvertretern. Die derzeit 18 Leitprojekte behandeln vor allem Themen aus den Bereichen Forschung, Bildung, Familie und Verkehr. Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind somit zahlreich vertreten, in den Entscheidungsstrukturen hat jedoch die kommunale Ebene stärkere Führungskompetenzen auch das Land ist involviert.

- In der trinationalen (D-F-CH) Metropolregion **Oberrhein**, in der Kreativcluster bereits intensiver untersucht wurden (Breyer/Mayländer 2013), entwickelte sich die länderübergreifende Zusammenarbeit über mehrere Stationen (Regio Basiliensis 1960er Jahre, Oberrheinkonferenz/Oberrheinrat 1999er Jahre) und war dabei vor allem von politisch-administrativen Akteuren getrieben. Mit dem BioValley-Netzwerk wurde Ende der 1990er Jahre ein Wirtschaftscluster in den Kontext der politischen regionalen Zusammenarbeit eingebunden. Ende 2010 wurde dann die Metropolregion gegründet, mit der die Zusammenarbeit öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bekräftigt wurde (MEIHOFFER 2012). Sie stellt ein gemeinsames Label für die entwickelten Kooperationsstrukturen. Die Metropolregion selbst verfügt über keine eigene Gremienstruktur und Geschäftsstelle, sondern stellt eher eine Dachmarke mit Ansprechpartnern zu den Säulen Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft

und Politik dar. Dabei ist die strukturelle Verbindung zu den politisch-administrativen Gremien besonders stark ausgeprägt (insbesondere Oberrheinkonferenz, Oberrheinrat). Insgesamt ist damit das Label Metropolregion noch sehr stark durch die Akteure der drei Länder, Landkreise/Kantone und die organisierte Interessenvertretung der Wirtschaft (Kammern) bestimmt. Die Einbindung von Unternehmen und Zivilgesellschaft erfolgt vor allem durch Projekte.

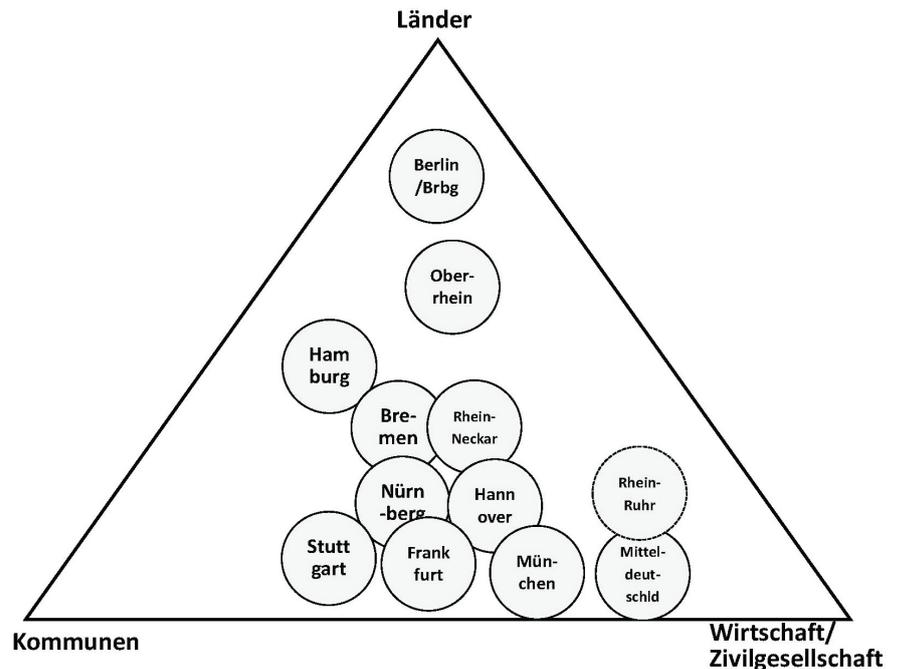
- Die Metropolregion **Rhein-Neckar**: Aus einer langjährigen bundesländerübergreifenden Landes- und Regionalplanung entwickelte sich vor allem aus der wirtschaftsnahen Zukunftsinitiative Rhein-Neckar-Dreieck unterstützt durch den Konzern BASF die 2005 anerkannte Metropolregion Rhein-Neckar (SCHMITZ 2005; MANDEL 2008; FIEDLER 2006). Diese Metropolregion ist jene, in der die Wirtschaft auch institutionell am stärksten und differenziertesten mit öffentlichen Körperschaften verbunden ist: sie besteht aus dem »Verband Region Rhein-Neckar«, der »Metropolregion Rhein-Neckar GmbH« und dem »Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar«, die Kammern sind maßgeblich involviert. Hier sind maßgebliche Vertreter der Wirtschaft auch in den Entscheidungsgremien vertreten, wobei die öffentliche Hand in der verbindenden GmbH 50% der Anteile hält. Neben dieser konsequenten Verzahnung von kommunalen und wirtschaftsnahen Institutionen unter dem Label Metropolregion ist das andere Alleinstellungsmerkmal dieser Metropolregion das starke Engagement ihrer Unternehmen. Das Beispiel BASF ist noch immer sicherlich das prominenteste Beispiel für das strategische Engagement eines Unternehmens auf der regionalen Ebene.

- Die Metropolregion **Rhein-Ruhr** ist die Metropolregion mit den schwierigsten politisch-administrativen Konstellationen. Die nach Vorstellungen des Landes in sie involvierten Räume Ruhrgebiet und Rheinland sind nicht für einen institutionellen Zusammenschluss bereit. Unter dem Label **Metropole Ruhr** haben sich für diesen Teilraum die Kooperationsaktivitäten in den letzten Jahren etwas verdichtet. Einerseits hat der Regionalverband Ruhr für das Label der Metropolregion eine gewisse Vertretungskompetenz erworben. Andererseits haben sich auch die regionalen Wirtschaftsförderer unter dem Label zusammengeschlossen. Diese beiden Strukturen sind aber nur lose miteinander

verzahnt. Hinzu kommt der seit 1989 bestehende Initiativkreis Ruhr, der aus 67 Organisationen, davon 63 (überwiegend Groß-) Unternehmen besteht und in Form einer Doppelstruktur aus Verein und GmbH institutionalisiert ist (Schiek 2016: 20). Im Raum **Köln/Bonn** hat sich inzwischen ebenfalls eine Kooperation unter dem Label Metropolregion unter Federführung des Region Köln/Bonn e.V. formiert. Auf Grundlage der IHK-Initiative Rheinland haben sich die Städte und Kreise des Rheinlandes in den letzten Jahren auf den Weg gemacht eine räumlich weiter gefasste Metropolregion Rheinland im neuen Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) zu verankern. Dies ist im aktuellen Entwurf des LEP (Stand 22.09.2015) umgesetzt worden. Diese differenzierte Struktur erschwert eine Zuordnung der Metropolregion(en) des Landes Nordrhein-Westfalen in das Steuerungs-dreieck erheblich.

■ Die Metropolregion **Stuttgart** wird maßgeblich vom Verband Region Stuttgart getragen, dem am stärksten institutionalisierten und politisch legitimierten (insbes. Direktwahl des Regionalparlaments) Regionalverband. Basierend auf den Institutionen des Regionalverbands wurde seit 2002 die Zusammenarbeit in dem erweiterten Raum der Metropolregionen intensiviert, wobei hier zunächst die benachbarten politisch-administrativen Institutionen im Vordergrund standen. Die Einbindung der Wirtschaft ist vor allem durch die institutionalisierten Wirtschaftsförderer gegeben, Netzwerkprojekte (u. a. BioRegion, MedienRegion) spielen hier eine zentrale Rolle. 2013 wurde ein Leitbild zur Wirtschafts- und Standortentwicklung der Region entwickelt.

Im Gesamtbild ergibt sich ein breites Spektrum der Metropolregionen, was ihre Entwicklungsgeschichten, ihren Institutionalierungsgrad und das Kräfteverhältnis im Steuerungs-dreieck Land-Kommunen-Wirtschaft/Zivilgesellschaft betrifft, die in Abbildung 3 verdeutlicht ist:



Zusammenfassend lassen sich folgende Gruppen von Metropolregionen bilden:

- Bereits der Blick auf die Gruppe der aus bundesländerübergreifenden Landesplanungen entstandenen Metropolregionen zeigt die unterschiedlichen Entwicklungsverläufe der Formierung: Während vor allem die Region Rhein-Neckar sich aus einer länderübergreifenden Landes- und Regionalplanung inzwischen zu einer nahezu von Politik und Wirtschaft/Zivilgesellschaft paritätisch gesteuerten Konstruktion entwickelt hat und auch die Metropole Nordwest (Bremen-Oldenburg) den Wirtschaftsbereich deutlich systematischer eingebunden hat, ist den Metropolregionen Berlin und Hamburg ihre Prägung durch die Landespolitik noch deutlich anzumerken. Während dabei Hamburg in den letzten Jahren erhebliche Schritte in Richtung der Kommunalisierung vollzogen hat, scheint im Falle Berlins die Einbindung von Wirtschaftsklustern systematischer vollzogen worden zu sein. Ähnlich stellt sich die Situation in der Region Oberrhein dar: die Prägung durch die Raumordnung ist noch deutlich sichtbar, aber die kommunale Ebene und die Wirtschaft/Zivilgesellschaft sind stärker eingebunden.
- Einen anderen Typus stellen die Regionen Frankfurt und Stuttgart dar. Hier bilden die institutionalisierten kommunal getragenen Regionalverbände die Basis der Konstruktion Metropolregion. Die Wirtschaft ist vor allem über Themencluster, zum Teil auch in den

Abb. 3: Hypothetische Einordnung der deutschen Metropolregionen in das Steuerungs-dreieck Land-Kommunen-Wirtschaft/Zivilgesellschaft

Quelle: eigene Darstellung

Gremienstrukturen eingebunden, die kommunalen Akteure dominieren aber die institutionalisierte Regionsstruktur noch immer.

- Die beiden bayerischen Metropolregionen München und Nürnberg konnten dagegen nicht auf einem leistungsfähigen Regionalverband in ihrem Kern aufbauen. Dies führte dazu, dass Akteure der Wirtschaft in den Steuerungsstrukturen der Regionen strategisch deutlich stärker positioniert sind als im Falle Frankfurts und Stuttgarts und im Falle Münchens vermutlich sogar stärker strukturprägend sind als die öffentlichen Akteure.

- Die Metropolregionen Rhein-Ruhr und Mitteldeutschland sind auch Ausdruck verborgener Bemühungen der Länder einer stärker kommunalisierten Regionsbildung. Auch als Reaktion darauf hat die Wirtschaft nun das Thema Metropolregion stärker besetzt. Während sich im Falle Mitteldeutschland mittlerweile eine feste institutionalisierte Struktur, die vor allem von der Wirtschaft, aber maßgeblich auch von den Kommunen getragen wird, herausgebildet hat, wird die Etablierung einer neuen Steuerungsstruktur in den beiden Metropolregionen in NRW (Ruhr und Rheinland) nach Inkrafttreten des neuen LEP NRW Dynamik entfallen.

- Die Metropole Nordwest kommt neben den Metropolregionen Rhein-Neckar und Hannover dem Modell einer paritätischen Einbindung von kommunalen und Wirtschaftsakteuren sicherlich am nächsten.

Festzuhalten ist, dass in allen deutschen Metropolregionen in den letzten Jahren sich die Einbindung von Akteuren aus der Wirtschaft und z. T. auch der Zivilgesellschaft intensiviert hat. Das Tempo der weiteren Einbindung dieser Akteursgruppen hing stark von den jeweiligen regionalen Entwicklungspfaden ab. Insgesamt dominieren in den Metropolregionsstrukturen noch immer die politisch-administrativen Akteure gegenüber den Akteuren der Wirtschaft und erst Recht der Zivilgesellschaft. Die Einbindung der Wirtschaft erfolgt vor allem auf der Projektebene, wobei hier thematische Clusternetzwerke ein wichtiges Element der Einbindung der Wirtschaft in den politisch-administrativen Kern der Metropolregionen darstellen. Stärkere Mitspracherechte auf der strategischen Ebene wird den Akteuren der Wirtschaft deutlich seltener eingeräumt, die nahezu paritätische Ausrichtung ist lediglich in den Metropolregionen Rhein-Neckar, Hannover und Nordwest zu beobachten, mit jeweils unterschiedlich differenzierten Organisationsstrukturen.

6. Fazit und Forschungsperspektiven

Die vorangegangene Betrachtung machte zunächst deutlich, dass die theoriebasierte Regionale Governance-Forschung sich auch in Deutschland in den letzten Jahren sehr intensiv mit den Prozessen der Umformierung regionaler Steuerungsstrukturen befasst hat, wobei besonders die Metropolregionen Aufmerksamkeit genossen. Angesichts der Tatsache, dass zumindest in einer Lesart des Governance-Begriffs die stärkere Einbindung von Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft geradezu ein Definitionsmerkmal des Begriffs darstellt, wird in den raumbezogenen Sozial- und Planungswissenschaften diesen Akteursgruppen bislang erstaunlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei gibt es, wie ausgeführt wurde, unter dem Begriff der Corporate Social Responsibility vor allem zur strategischen Einbindung von Unternehmen in die Regionalentwicklungen eine intensiviertere Debatte und auch einzelne raumbezogene empirische Untersuchungen. Die anschließende quantitative Auswertung der Akteursstrukturen regionaler Kooperationen in Deutschland macht deutlich, dass Akteure der Wirtschaft mittlerweile durchaus in einem nennenswerten Ausmaß an regionalen Kooperationen beteiligt sind, wobei hier Variationen zwischen den Förderprogrammen unübersehbar sind. Die Vermutung einer starken thematischen Selektivität der Akteursgruppen aus der Wirtschaft wurde durch die Auswertung nicht bestätigt. Die daraus folgende Einordnung der Metropolregionen in das Steuerungs-dreieck machte deutlich, dass gerade auch in diesem Regional Governance-Typus Akteure aus der Wirtschaft beteiligt sind; in den meisten Fällen sind es jedoch öffentliche Akteure aus Politik und Verwaltung, die vor allem die strategischen Entscheidungsgremien dominieren.

Dass die theoriebasierte Regional Governance-Forschung Akteuren aus der Wirtschaft in ihren Analysen relativ wenig Aufmerksamkeit schenkt erklärt sich, so das Fazit, somit allenfalls zum Teil durch deren geringe Bedeutung in realen Prozessen der kooperativen Regionalentwicklung. Welche Rolle Akteure aus der Wirtschaft genau in Regional-Governance spielen, konnte auch in den hier dargestellten überblickhaften empirischen Untersuchungen nur in Ansätzen beleuchtet werden. Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieser Akteure ergibt sich daraus jedoch ein interessantes Forschungsthema. Die Erkenntnisse aus der CSR Forschung z. B.

was Unternehmensstruktur, zeitliche Entwicklungsdynamik, Reichweite und Intensität regionalen Engagements angeht, wären hier einzubeziehen.

Einen Schlüsselaspekt für die weitere Forschung stellt dabei die Differenzierung zwischen der Mitwirkung auf der Projektebene und der strategischen Ebene dar. Auf der Projektebene ist die Wirtschaft bereits in vielen Fällen in Regional Governance über das Instrument der Themencluster eingebunden. Wenn die Prognose richtig ist, dass Unternehmen ihr CSR zukünftig vor allem auf ihren mittleren Verantwortungsbereich konzentrieren (vgl. Hiss 2007), dürfte sich CRR vor allem in den Regionen entwickeln, in denen weite Teile der Wertschöpfungskette auch regional konzentriert sind. Für die weitere Forschung erscheint es daher sinnvoll, die Brücke zwischen Regional Governance-Forschung und der mittlerweile sowohl theoretisch als auch vor allem forschungsmethodisch und empirisch avancierten Clusterforschung aus den Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftsgeographie zu schlagen. Dabei können z. B. Netzwerke und Cluster als unterschiedliche Governance-Formen nach steigendem Grad der Kopplung, Koordination und Koordination zwischen den Elementen klassifiziert werden (PRIDDAT 2006). Für die anwendungsorientierte Forschung ist die Frage des effizienten Governance- und Clustermanagements als Teil der Regionalpolitik von Bedeutung (PLAMPER 2006; KIESE/SCHICK 2016: II). Erst auf der strategischen Ebene stellen sich die Fragen der politischen Legitimationsproblematik, der Einbindung der Akteure aus der Wirtschaft, die vor allem in den Planungswissenschaften aber auch in der Politik immer wieder artikuliert werden. Zumindest für die wenigen regionalen Kooperationsansätze, in denen die Wirtschaft auch auf strategischer Ebene intensiver eingebunden wird, erscheint daher eine genauere theoriebasierte Betrachtung der Akteurs- und Machtstrukturen, Ressourcen, Handlungslogiken, Interaktionen und Entscheidungsprozesse mit den auftretenden Interessenkonflikten und Aushandlungsergebnissen lohnenswert.

Literatur

- BACHINGER, Monika; Pechlaner, Harald; Widuckel, Werner (2011, Hg.): Regionen und Netzwerke. Kooperationsmodelle zur branchenübergreifenden Kompetenzentwicklung, Wiesbaden.
- BENZ, Arthur (2004): Einleitung – Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11 - 28.
- BERTELSMANN-STIFTUNG – response (2014): Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland. Mittelstand übernimmt gesellschaftliche Verantwortung, Gütersloh.
- BRANDT, Arno; Bredemeier, Sonning; Lange, Joachim; Jung, Hans-Ulrich (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderung, Chancen und Grenzen, Stuttgart.
- BREYER-MAYLÄNDER, Thomas (2013, Hg.): Clustermanagement und Entwicklungsperspektiven der kreativen Industrie. Analyse und Standortbestimmung mit exemplarischer Beschreibung der trinationalen Metropolregion Oberrhein, Baden-Baden.
- BMSFJ (2012, Hg.): Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Erster Engagementbericht 2012: Für eine Kultur der Mitverantwortung. Zentrale Ergebnisse, Berlin.
- CHINALSKI, Maciej (2010): Regional-Governance in der Oder-Partnerschaft, Potsdam.
- DILLER, Christian (2014): Place-Making-Prozesse in den bundesländerübergreifenden Metropolregionen: Schritte auf dem Weg zur Neugliederung oder verstärkten Zusammenarbeit der Bundesländer?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/2014, S. 475 - 488.
- DILLER, Christian (2016): Die 'Zweite Generation': Zum Stand und zu den Perspektiven der theoriebasierten Regional Governance-Forschung in Deutschland, in DISP (im Erscheinen).
- ELBING, Sabine; Voelzkow (2006): Good regional Governance der Film- und Fernsehproduktion in London und Köln. Überraschende Gemeinsamkeiten in unterschiedlichen nationalen Umwelten in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg. 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S. 83 - 97.
- FEDERWISCH, Tobias (2012): Metropolregion 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik, Stuttgart.
- FIEDLER, Jan (2006): Bedeutung intraregionaler Kooperationsstrukturen in Metropolregionen für eine erfolgreiche Positionierung im internationalen Wettbewerb – am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar. Betreuer: Sailer, Monheim (Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität Trier).

- FISCHER, Robert (2007): Regional Corporate Citizenship. Gesellschaftlich engagierte Unternehmen in der Metropolregion Frankfurt-Rhein-Main, Frankfurt.
- FRANZ, Peter (2011): Politische Institutionalisierung und Governance-Formen der deutschen Metropolregionen im Vergleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2011, S. 387 - 394.
- FÜRST, Dietrich (2007): PPP, New Regional Governance und Probleme der Legitimation, in: Brandt, Arno; Brede-meier, Sonning; Lange, Joachim; Jung, Hans-Ulrich (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderung, Chancen und Grenzen, Stuttgart, S. 174 - 185.
- FÜRST, Dietrich (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld R.; Plamper H.; Huber, A. (Hg.): Regional Governance, Bd. 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, S. 37 - 60.
- FÜRST, Dietrich (2001a): Einführung: Stadt und Region, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2001.
- FÜRST, Dietrich (2001b): Stadt und Region - Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2001.
- GAILING, Ludger (2014): Kulturlandschaftspolitik. Die gesellschaftliche Konstituierung von Kulturlandschaft durch Institutionen und Governance, Dissertation, Dortmund.
- GLASSMANN, Ulrich (2006): Möglichkeiten und Grenzen räumlicher Wirtschaftspolitik. Die regionale Steuerung der Wirtschaft am Beispiel Deutschland und Italien, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S. 69 - 82.
- GRIMME, Wolfgang (2006): Hamburg: eine Metropolregion macht sich fit für den internationalen Wettbewerb, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 1, S. 145 - 154.
- HISS, Stefanie (2007): Warum übernehmen Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung? Ein soziologischer Erklärungsversuch, Frankfurt.
- HOHN, Uta; Kleine-König, C.; Schiek, M. (2014): Corporate Local and Regional Responsibility: Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen für Quartier, Stadt und Region. In: Berichte. Geographie und Landeskunde 88 (2):123-152.
- HOTTEL, Ulrike (2006): Forum Bahnflächen Nordrhein-Westfalen: Kompetenzgewinn durch Kooperation, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S. 53 - 68.
- KIESE, Matthias (2016): Wir brauchen eine Story für die Region – die Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain übernimmt Verantwortung, in: Standort 1/2016, S. 3 - 8.
- KIESE, Matthias; SCHIEK, Meike (2016): Unternehmerische Verantwortung in der Stadt- und Regionalentwicklung. Einführung in das Themenheft »Corporate Regional Responsibility«, in: Standort 1/2016, S. 9 - 12.
- KILPER, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung, in: Kilper, Heiderose (Hg., 2010): Governance und Raum, Baden-Baden, S. 9 - 26.
- KLEINFELD, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, 2 Bde.
- KNIELING, Jörg; Othengrafen, Frank; Preisling, Tobias (2012): Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung: Gesellschaftlicher Nutzen oder Verwirklichung von Unternehmenszielen? »Corporate Spatial Responsibility« oder »Corporate Spatial Strategy«, in: Raumforschung und Raumordnung 5/2012, 451 - 464.
- KOOIMAN, Jan (2003): Governing as Governance, London/Thousand Oaks/New Dehli.
- KOHLISCH, Thorsten (2008): Regional-Governance in europäischen Regionen. Eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft /Partnerstwo-Odra, Münster/Hamburg/London.
- KOST, Klaus; WEINGARTEN, Jörg (2016): Unternehmen in der Verantwortung. Regionaler Strukturwandel anders, in: Standort 1/2016, S. 33 - 39.
- LAHNER, Marion (2009): Regional-Governance min Biosphärenreservaten. Eine Analyse am Beispiel der Regionen Rhön und Schaalsee unter Einbeziehung von Place Making, Stuttgart.
- LANGGUTH, Florian; Schubert, Dirk; Elbe, Sebastian (2011): Beteiligung von Unternehmen in der integrierten ländlichen Entwicklung. Darmstadt/Bonn.
- MAASS, Frank (2009): Kooperative Ansätze im Corporate Citizenship. Erfolgsfaktoren gemeinschaftlichen Bürgerengagements im deutschen Mittelstand, München.
- MANDEL, Klaus (2006): Die Metropolregion Rhein-Neckar: Modellregion für kooperativen Föderalismus, in: Kleinfeld R.; Plamper H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Bd. 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 289 - 300.
- MATERN, Antje (2013): Mehrwert Metropolregion. Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg, Bielefeld.

- MEIHOFFER, Andreas (2012): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit privatwirtschaftlicher und staatlicher Akteure am Oberrhein. Eine Untersuchung am Beispiel des BioValley-Netzwerkes. Wissenschaftliche Arbeit zum Staatsexamen für das Lehramt an Gymnasien, Albert-Ludwigs-Universität. Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften, Institut für Kulturgeographie.
- MEFFERT, Heribert; MÜNSTERMANN, Matthias (2005): Corporate Social Responsibility in Wissenschaft und Praxis. Eine Bestandsaufnahme, Münster.
- MEINCKE, Anna (2012): Regionen im Wettbewerb. Leistungswettbewerbe als Steuerungsinstrument regionaler Netzwerke, Baden-Baden.
- METROPOLREGION BREMEN-OLDENBURG IM NORDWESTEN E.V. (2014): Intelligentes, nachhaltiges und integriertes Wachstum für die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten. Handlungsrahmen 2014-2017. Delmenhorst.
- OSTERHOFF, Frank (2016): Vernetztes Engagement von Unternehmen – Von gut gemeint zu gut gemacht, in: Standort 1/2016, S. 13 – 18.
- PANEBIANCO, Stefano (2013): Standortfaktor Regional-Governance auf dem Prüfstand. Theoretische Überlegungen und empirische Analysen zur Bedeutung regionaler Steuerungssysteme für die Wirtschaftsentwicklung von Regionen, Hamburg.
- PETRIN, Julian; Knieling, Jörg (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie, in: Knieling, Jörg (Hg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit (ARL-Forschungs- und Sitzungsbericht 231), Hannover, S. 300 - 323.
- PLAMPER, Harald (2006): Regional Governance als Managementaufgaben, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S. 361 - 383.
- PRÄTORIUS, Gerhard (2003): Die Region und das Unternehmen als Entwicklungspartnerschaft, in: Lompe, Klaus; Oberbeck, Herbert (Hg., 2003) Regional und Global – Festschrift für Günter Geisler, Hildesheim, S. 183 - 196.
- PREISING, Tobias (2013): MetropolRegionalPlanung. Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung, Detmold.
- PRIDDAT, Birger P. (2006): Netzwerk, Cluster und Fusionen als drei Modelle von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S. 249 - 260.
- PÜTZ, Marco (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg., 2006): Regional Governance. Steuerung und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Osnabrück, Bd. 2, S.39 - 52.
- REHM, Hannes (2007): Regional Governance als institutioneller Rahmen für Public Private Partnership, in: Brandt, Arno; Bredemeier, Sonning; Lange, Joachim; Jung, Hans-Ulrich (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderung, Chancen und Grenzen, Stuttgart, S. 42 - 48.
- RIESS, Birgit; SCHMIDTPETER, René (2010): Verantwortungsgemeinschaften als Investition in die Region, in: Wieland, Joseph (Hg., 2010): Die Praxis gesellschaftlicher Verantwortung im Mittelstand. Regionale CSR-Strategie und Praxis der Vernetzung in KMU, Marburg; S. 2 - 44.
- RÖBER, Jörg (2015): Zukunftsfähig durch Regionsbildung? Institutionenbildung in politisch administrativen Verflechtungsräumen, Opladen/Berlin/Toronto.
- SCHIEK, Meike (2016): Corporate Regional Responsibility – warum engagieren sich Unternehmen gemeinsam für ihre Region? Motive der kollektiven regionalen Verantwortungsübernahme an den Beispielen des Initiativkreises Ruhr und der Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain, in: Standort 1/2016, S. 19 – 25.
- SCHMIDT, Martin (2013): Regional-Governance und Infrastruktur. Kooperationen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung am Beispiel der Stadtregionen Frankfurt/Main, Berlin und Rhein-Ruhr, Detmold.
- SCHMITZ, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar-Modellregion für einen kooperativen Föderalismus, in Raumforschung und Raumordnung 5/2005, 360 - 366.
- SEGEBADE, Frank; ELSING, Corinna (2009): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in Ludwig, Jürgen et al. (Hg., 2009): Metropolregionen in Deutschland: 11 Beispiele für Regional Governance, Baden-Baden, S. 30 – 42.
- SEIMETZ, Hans-Jürgen (2009): Regional-Governance – Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung, Kaiserslautern.
- SINZ, Manfred (2007): Metropolregionen, ländliche Wachstumspole und Stabilisierungsräume in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung, in: Köhler, Stefan (Hg., 2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolregionen. Chancen, Potenziale, Strategien, (ARL Arbeitsmaterial 334), Hannover, S.22 - 35.
- STOKER, Gerry (2000): Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, in: Pierre, J. (ed.): Debating governance: authenticity, steering, and democracy, Oxford, pp. 91 - 109.
- SUARSANA, Laura; GLÜCKLER, Johannes (2016): Vernetztes regionales Engagement – Das Beispiel Heilbronn-Franken, in: Standort 1/2016, S. 25 - 32.
- THIERSTEIN, Alain (2007): Public Private Partnership für Wirtschaftsförderung unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung, in: Brandt, Arno; Bredemeier, Sonning; Lange, Joachim; Jung, Hans-Ulrich (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderung, Chancen und Grenzen, Stuttgart, S. 1167 - 1173.

- VON LÖWIS, Sabine (2012): Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel. Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009, Baden-Baden.
- WESTHOFF, Frank (2007): PPP-Ansätze regionaler Wachstumsinitiativen – Wolfsburg AG, in: Brandt, Arno; Bredemeier, Sonning; Lange, Joachim; Jung, Hans-Ulrich (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderung, Chancen und Grenzen, Stuttgart, S. 104 - 111.
- WIDUCKEL, Werner (2009): Regionale Kooperation und Unternehmensentwicklung am Beispiel der Audi AG, in: Pechlaner, Harald et al. (Hg. 2009): Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen, Wiesbaden, S. 417 - 432.
- WIELAND, Joseph (Hg., 2010): Die Praxis gesellschaftlicher Verantwortung im Mittelstand. Regionale CSR-Strategie und Praxis der Vernetzung in KMU, Marburg, S. 2 - 44.
- ZIMMERMANN, Karsten (2012): Institutionalisierung regionaler Kooperation als kollektiver Lernprozess? Das Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar, Baden-Baden.

REviewed

Kommunikationsformate für eine energieeffiziente Stadtentwicklung

Mit dem BMBF-Modellprojekt »Wolfhagen 100% EE - Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung für die Stadt Wolfhagen« setzt die nordhessische Kommune (14.260 Einwohner) auf die Weiterentwicklung der lokalen Energiewende. Ein zentraler Bestandteil des Projektes ist die Einbindung lokaler Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Dabei werden bestehende Netzwerke weiter ausgebaut und verschiedene Kommunikationsformate eingesetzt, insbesondere für die Vermittlung von Informationen und Handlungsmöglichkeiten zur Förderung von energieeffizienten Maßnahmen.

Die lokale Energiewende in Wolfhagen

Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sind in Wolfhagen bereits seit vielen Jahren ein wichtiges Thema der stadtpolitischen Agenda. Dieser Prozess lässt sich in vier Phasen unterteilen (vgl. Baasch 2015). In der ersten Phase (1991 – 2003) wurden mehrere Energieeffizienzprojekte in öffentlichen Liegenschaften umgesetzt. In der zweiten Phase (2003-2005) begann der kommunale Energiewendeprozess mit der Rekommunalisierung der Stromnetze in den Stadtteilen (die Netze in der Kernstadt befanden sich bereits in kommunaler Hand). In Phase drei (2006-2012) wurden langfristige energiepolitische Zielsetzungen verabschiedet, insbesondere eine 100 Prozent erneuerbare Stromproduktionsstrategie (Wind, Photovoltaik, Biomasse). In dieser Phase gewannen Akteursnetzungen

zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren an erheblicher Bedeutung. Ein wichtiger Meilenstein in diesem Prozess war die Gründung der Klimaoffensive Wolfhagen, zu deren Gründungsmitgliedern unter anderem auch politische Akteure und der Geschäftsführer der Stadtwerke Wolfhagen gehörte. In der Phase vier (seit 2012) wurde die kommunal-zivilgesellschaftliche Partnerschaft weiter intensiviert, vor allem durch die Gründung der BürgerEnergieGenossenschaft Wolfhagen (BEG), die mittlerweile 734 Mitglieder (Stand 30.9.15) zählt und über ein Genossenschaftsvermögen von rund 3,15 Mio. EUR verfügt (BEG 2015). Die Genossenschaft ist mit 25 Prozent Anteilseignerin der Stadtwerke Wolfhagen GmbH und übt damit direkten Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen aus. Die restlichen 75 Prozent der Stadtwerke Wolfhagen GmbH sind Eigen-



Dr. Stefanie Baasch, *1972, Umweltpsychologin und Geographin, war viele Jahre als Wissenschaftlerin in Forschungsprojekten mit Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsbezug tätig. Heute arbeitet sie als freiberufliche Projektberaterin mit den Schwerpunkten Erneuerbare Energien, Umweltkommunikation und Beteiligungsprozesse. Sie ist Mitherausgeberin der Fachzeitschrift »Umweltpsychologie«. www.umwelt-klima-energie.de

tum der Stadt Wolfhagen. In 2015 wurde das 2008 verabschiedete Ziel einer vollständigen Deckung des lokalen Strombedarfs aus regenerativen Quellen rechnerisch erreicht, vor allem durch die Errichtung von Windkraftanlagen und der Inbetriebnahme eines Solarparks (STADTWERKE WOLFHAGEN 2016).

Im Rahmen des fünfjährigen BMBF-Modellprojektes werden seit 2012 verschiedene Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung, innovative Mobilitätskonzepte (E-Mobilität) und die Steigerung des Nutzungsgrades lokal erzeugter erneuerbarer Energien durch den Einsatz von Demand Side Management (DSM) in Privathaushalten umgesetzt. Demand Side Management zielt auf eine Beeinflussung des Energieverbrauchs auf Seiten der Energieverbraucher. Wieviel Strom aus Windkraft und Solaranlagen erzeugt werden kann, ist abhängig von äußeren Faktoren wie Wetterlagen und Tageszeiten. Im Modellprojekt werden mit Beteiligung von mehr als dreißig Wolfhager Privathaushalten technische Innovationen für eine effizientere Nutzung des erneuerbar erzeugten Stroms getestet. Dabei sollen durch variable Stromtarife und Automatisierungen im Haushalt die teilnehmenden Privathaushalte dazu motiviert werden, möglichst dann Strom zu verbrauchen (z.B. Wäsche zu waschen), wenn dieser vor Ort in größeren Mengen aus erneuerbaren Quellen erzeugt werden kann (also bei Sonnenschein und günstigen Windbedingungen).

Als zentrale Informations- und Anlaufstelle für die Zielgruppen des Projektes, insbesondere der lokalen Bevölkerung, wurde ein Projektbüro unter dem Namen »Energieoffensive Wolfhagen« mit zwei Mitarbeiterstellen eingerichtet. Die Hauptaufgaben des Büros bestehen in der Initiierung neuer und der Förderung bestehender Akteursnetzwerke in Wolfhagen, in der Vermittlung von Ansprechpartnern zu spezifischen Fragen und Anliegen von Bürgern sowie in der Organisation von Informationsangeboten. Diese Vernetzungsaktivitäten sollen über die Projektlaufzeit hinaus Bestand haben und die lokale Energiewende weiter fördern.

Akteursvielfalt

Dezentrale Energiewendestrategien haben neue Akteurslandschaften (BECKER et al. 2012) hervorgebracht, die von komplexen Konstellationen geprägt sind. Auch in Wolfhagen hat der Prozess der lokalen Energiewende

zu neuen Vernetzungen von sowohl staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren geführt. Zunächst dienten diese Netzwerke vor allem der Umsetzung einer nachhaltigen lokalen Stromproduktion. Im Rahmen des Modellprojektes sollen nun Vernetzungsaktivitäten mit den Themenschwerpunkten Energieeffizienz und Energiesparen vorangebracht werden. Neben der Erweiterung von bestehenden Netzwerkstrukturen sollen hierfür auch neue Akteurskonstellationen entstehen. Das Schaubild zeigt die Hauptakteure und -adressaten aus Perspektive der Energieoffensive Wolfhagen. Die Aktivitäten der Energieoffensive Wolfhagen und des Modellprojektpartners richten sich sowohl an öffentliche, zivilgesellschaftliche und ökonomische Akteure und werden gleichzeitig auch von diesen beeinflusst. Die Energieoffensive Wolfhagen bezeichnet dabei das lokale Projektbüro, dient mittlerweile aber auch als Sammelbegriff für Aktivitäten von lokalen Projektpartnern im Rahmen des Modellprojektes und seit 2015 ebenfalls für die neu gegründete Umweltstiftung Energieoffensive Wolfhagen.

Öffentliche Akteure

Öffentlichen Akteure sind auf mehreren Ebenen in das Projekt eingebunden: als direkte Projektpartner (Stadtbauamt), als Kooperationspartner und als Adressaten von Projektergebnissen. Kooperationsbeziehungen bestehen insbesondere durch die gemeinsamen Aktivitäten im Bildungsbereich (wie Stadtjugendbildung, Schulen, Kindergärten). Projektergebnisse fließen auch direkt in den politischen Prozess ein und dienen den Entscheidungsträgern als eine Grundlage für ihre Beschlussfassungen zu städtischen Energiepolitiken, beispielsweise bei der Formulierung von städtischen Sanierungszielen.

Zivilgesellschaftliche Akteure

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt durch Kooperation und gemeinsame Veranstaltungen mit Organisationen und Vereinen (z.B. Kultur- und Sportvereinen), der Zusammenarbeit mit der BürgerEnergie-Genossenschaft Wolfhagen und durch verschiedene Informations- und Kommunikationsformate. Darüber hinaus werden von der Umweltstiftung Förderprogramme für Wolfhager Bürger angeboten (siehe unten). Das

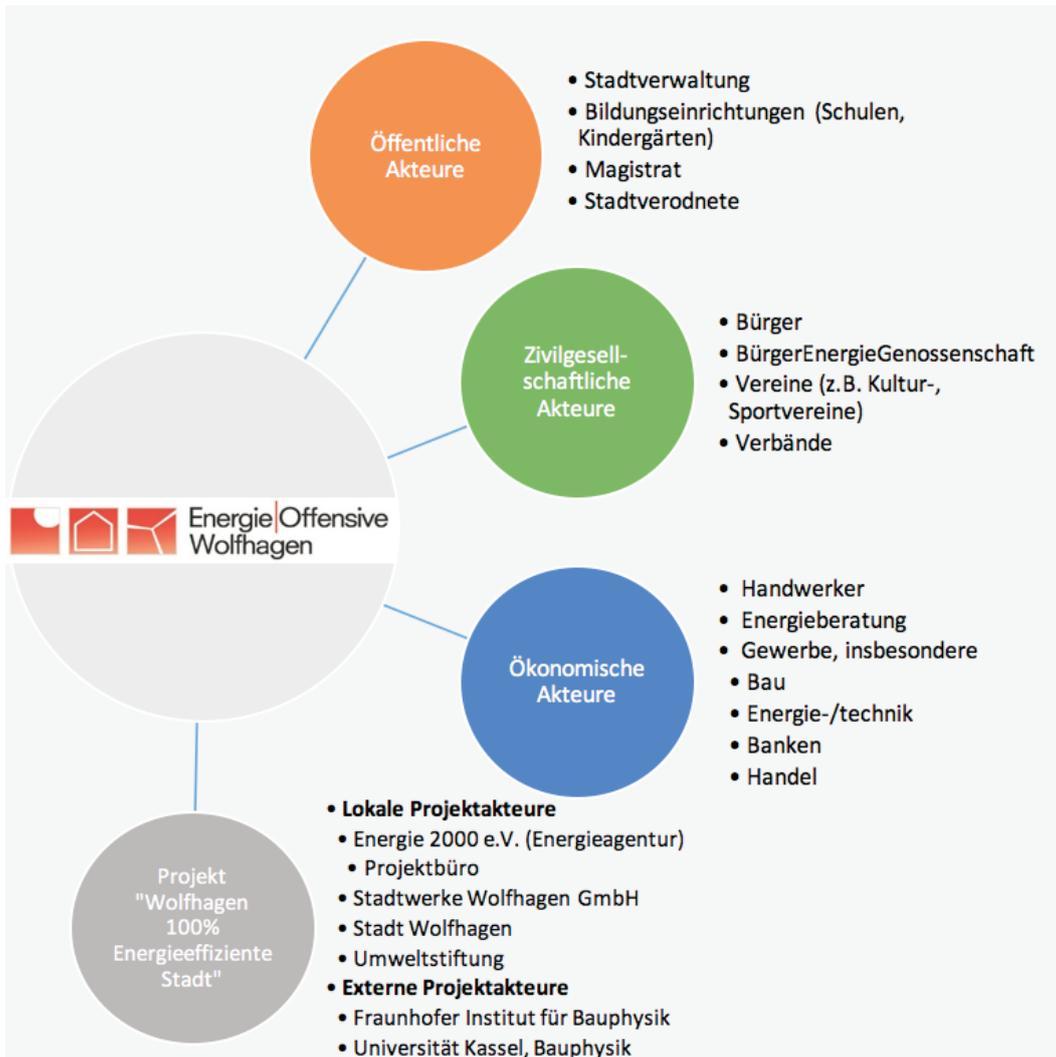


Abbildung 1: Lokale Akteursbeziehungen der Energieeffizienten Stadt Wolfhagen (eigene Darstellung)

Projektbüro ist hierbei Schnittstelle zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren und vermittelt bei Bedarf Bürgern den Kontakt zu Beratungsangeboten wie z.B. der Energieagentur Energie 2000 e.V.

Ökonomische Akteure

Die Zusammenarbeit mit ökonomischen Akteuren bezieht sich vornehmlich auf die Netzbildung im Sanierungsbereich zwischen Handwerk, Energieberatung und Bauwesen durch die Etablierung regelmäßiger moderierter Vernetzungstreffen. Ziel ist es, durch fachlichen Austausch und gewerkeübergreifender Lernprozesse energieeffiziente Sanierungen besser aufeinander abzustimmen und damit die Qualität bedarfsgerechter Sanierungsoptionen zu steigern.

Projektakteure

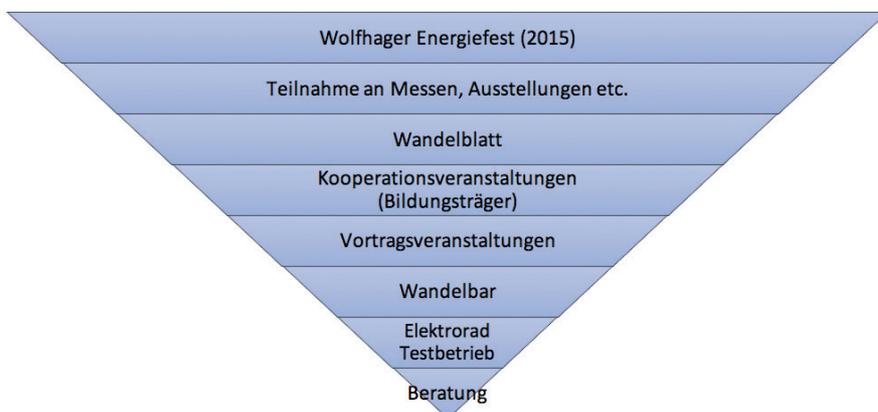
Neben den lokalen Projektpartnern (Energieagentur Energie 2000 e.V., Stadt Wolfhagen, Stadtwerke Wolfhagen GmbH) sind auch zwei externe Projektakteure, das Fraunhofer-Institut für Bauphysik Kassel und die Universität Kassel, Institut für Bauphysik in das Wolfhager Modellprojekt eingebunden. Das Projektbüro der Energieeffizienten Stadt Wolfhagen wurde als zentrale Kommunikationsstelle zwischen den verschiedenen Projektakteuren und lokalen Zielgruppen konzipiert. Organisatorisch ist das Projektbüro an die Energieagentur Energie 2000 e.V. angebunden. Die Aufgaben des Büros reichen von der Vermittlung von Informationen, der Konzeption und Durchführung von Öffentlichkeitsveranstaltungen über Vernetzungsaktivitäten mit lokalen Akteuren bis zur Entwicklung von Kommunikationsstrategien zur Förderung von energieeffizientem Handeln (SCHOMBURG et al. 2015). Seit 2015 ist die Umweltstiftung

Energieoffensive Wolfhagen als weiterer Akteur hinzugekommen (SCHAUB/BAASCH 2015). Aufgabe der Stiftung ist die Förderung energieeffizienter Maßnahmen in Privathaushalten, wobei das Förderprogramm unter Mitwirkung der Bürger gestaltet werden soll. Im Stiftungsrat sind öffentliche und ökonomische Akteure vertreten: der Bürgermeister, Vertreter der Stadtwerke, der Energieagentur Energie 2000 e.V. und Vertreter örtlicher Banken und Handwerk.

Kommunikationsformate

Die Energieoffensive nutzt verschiedene Kommunikationsformate, die sich hinsichtlich ihrer Reichweite und der potentiellen Intensität von Lernprozessen unterscheiden. In der Regel lässt sich mit Formaten großer Reichweite (Plakataktionen, Kampagnen) zwar Wissen vermitteln und ein Problembewusstsein erhöhen aber die Informationen sind meist zu unspezifisch, um tatsächlich zu verändertem Handeln zu führen (KLÖCKNER 2015). In dem Wolfhager Modellprojekt wurde auf solche massenmedialen Formate verzichtet, da von einer grundsätzlichen Sensibilisierung für Energiethemen durch den eingangs dargestellten Energiewendeprozess ausgegangen werden kann. Formate, die sich an einen kleineren Teilnehmerkreis richten, wie beispielsweise direkte Beratungsgespräche oder Diskussionsveranstaltungen, können die Bedürfnisse von Teilnehmenden direkter adressieren und so nicht nur allgemeine Informationen, sondern auch bedarfsgerechtes Handlungswissen anbieten. Dabei ist es allerdings entscheidend, wie in solchen Gesprächen und Veranstaltungen die Teilnehmenden und ihre Anliegen einbezogen werden.

Abbildung 2:
Kommunikationsformate der
Energieoffensive Wolfhagen
nach Reichweite



Die Kommunikationsformate der Energieoffensive zielen darauf, unterschiedlichen Kommunikations- und Informationsbedarfen Rechnung zu tragen. Das breite Spektrum an Kommunikationsaktivitäten reicht von unverbindlichen Informationsangeboten (Infotische bei Ausstellungen und Stadtfesten), klassische Vortragsformate zur Wissensvermittlung bzw. -vertiefung über die Einbeziehung von Bürgern in Forschungsaktivitäten des Projektes (z.B. im Bereich E-Mobilität) bis hin zur Vermittlung von spezifischen Einzelfallberatungen. Die Themen von Veranstaltungen werden nicht nur durch die Akteure des Forschungsprojektes und politische Akteure bestimmt, sondern auch durch Bürger, die auf Veranstaltungen und im Projektbüro ihre Ideen und Themenwünsche einbringen. Themen bisheriger Veranstaltungen waren unter anderem energetische Gebäudesanierungen, energieeffiziente Heizanlagen, Förderprogramme, Stromsparen und Elektromobilität.

Die Grafik zeigt die unterschiedlichen Formate, die vom Projektbüro der Energieoffensive initiiert werden und sich an die lokale Bevölkerung richten (nach ihrer Reichweite geordnet).

Im Herbst 2015 wurde zum ersten Mal das Wolfhager Energiefest veranstaltet, das ca. 1000 Besucher anzog. Die Veranstaltung umfasste kurze Fachvorträge, einen Überblick über die verschiedenen Projektaktivitäten durch die jeweiligen Projektpartner, Info- und Ausstellungsstände von Initiativen und Unternehmen aus dem Energiebereich sowie eine Ausstellung von Elektrorädern und E-Autos mit der Möglichkeit von Probefahrten. Weitere lokale Vereine wurden bei der Gestaltung des gastronomischen Angebotes einbezogen. Durch diese Kombination zwischen Stadtfest, Informationsveranstaltung und Ausstellung sollten auch jene Bürger angesprochen werden, die sich bislang noch wenig mit dem Themen Energieeffizienz und Energiesparen befasst haben und gleichzeitig bereits am Thema interessierte Bürger über aktuelle Entwicklungen und konkrete Handlungsoptionen (z.B. im Sanierungsbereich) informiert werden.

Die Teilnahme an verschiedenen öffentlichen Ausstellungen von Fachveranstaltungen bis hin zu Stadtfesten (in der Regel mit Infoständen), dient der Steigerung des Bekanntheitsgrades der Energieoffensive Wolfhagen und der Bewerbung von nichtkommerziellen Beratungs- und Informationsangeboten.

Als schriftliches Informationsmedium erscheint zweimal jährlich das Wandelblatt (Auflage 6.500), das dem kostenlosen Stadtanzeiger beigelegt wird. Hier werden Informationen über aktuelle Projektaktivitäten, Veranstaltungsankündigungen, Bewerbung von Testbetrieben (wie Probefahrten E-Auto und Elektrofahrrad) sowie die Vorstellung von lokalen Umsetzungsbeispielen (z.B. Sanierung) publiziert. Die Darstellungen positiver Erfahrungen aus dem eigenen bzw. vergleichbaren sozialen Umfeld haben sich in umweltspsychologischen Studien als wirkungsvolle Motivationsfaktoren herausgestellt (KLÖCKNER 2015).

In Kooperation mit Bildungsinstitutionen (vor allem Kindergärten und Schulen) werden unterschiedliche Formate zur Energiebildung unterstützt. Dabei ist die Energieoffensive vor allem in der Akteursvernetzung tätig, indem die Bildungsträger über verschiedene Angebote beraten und Kontakte zu geeigneten Bildungsprogrammen hergestellt werden.

Vortragsveranstaltungen zu Energiethemen entsprechen weitgehend dem Format klassischer Fachvorträge mit anschließender Diskussion. Einen informelleren Rahmen mit dem Ziel eines stärker dialogorientierten Austauschs zwischen Fachexperten und Bürgern bietet das Veranstaltungsformat WandelBar. Diese ist eine monatliche Abendveranstaltung mit einem einleitenden kurzen Fachinput und dem Schwerpunkt auf den anschließenden Gesprächsmöglichkeiten an Stehtischen in einer Baratmosphäre und in einer Umgebung, die den Bürgern als städtischer Kulturort vertraut ist. Hierdurch soll eine dialogorientierte Gesprächsatmosphäre geschaffen werden, die gemeinsame Lernprozesse zwischen Fachexperten und Bürgern fördert.

In den Sommermonaten können Wolfhager Bürger kostenlos Elektroräder testen, wenn sie im Anschluss ihre Fahrerfahrungen zu wissenschaftlichen Zwecken auswerten lassen. Ort der Ausleihe ist das Projektbüro.

Das Projektbüro berät vor allem zu den Förderprogrammen der Umweltstiftung und soll als erster Ansprechpartner bei allen Fragen rund ums Thema Energie fungieren. Das Büro selbst hält dafür verschiedene Informationsmaterialien bereit. Eine eigenständige energietechnische Beratung wird vom Projektbüro nicht vorgenommen, solche Anfragen werden an die geeigneten Ansprechpartner vor Ort weitergeleitet.

Bisherige Erkenntnisse

Die Energieoffensive ist nicht die einzige Veranstalterin von Fachdiskussionen oder sonstigen Veranstaltungen zu Energiethemen und nicht alle Veranstaltungen der lokalen Projektpartner werden unter dem Dach der Energieoffensive durchgeführt. Die Ergebnisse zweier Umfragen (Zufallsbefragungen Wolfhager Bürger 2014 n=272; 2016 n=247) zeigen, dass sich die Bürger zwar an die Themen von Veranstaltungen erinnern aber nicht zwischen den verschiedenen Energieakteuren als Veranstalter unterscheiden. Dies erschwert die Evaluation von Aktivitäten der einzelnen Projektakteure und verdeutlicht die Notwendigkeit einer guten Abstimmung lokaler Aktivitäten. Gleichzeitig lässt sich dieses Ergebnis dahingehend interpretieren, dass die lokale Energiewende von den Befragten als eher homogen wahrgenommen wird und nicht etwa als fragmentierter Prozess mit konträren Zielsetzungen verschiedener Energieakteure.

Der Versuch, mit dem Veranstaltungsformat der WandelBar einen dialogorientierten Austausch zwischen Fachexperten und Bürgern zu initiieren, war nur teilweise erfolgreich. In den Veranstaltungen wurden intensive Dialoge geführt, die nach Selbsteinschätzung von Teilnehmenden und Fachexperten zu gegenseitigen Lernprozessen geführt haben. Allerdings erreichte dieses Veranstaltungsformat fast ausschließlich einen kleineren Kreis bereits gut informierter Bürger und eignete sich weniger dazu, neue Interessenten zu motivieren. Auch wenn die abschließenden Evaluierungen noch ausstehen lässt sich vermuten, dass ein solches Format eher der zusätzlichen Motivation und der Vermittlung von vertiefenden Wissensbeständen (beidseitig) dienen kann. Damit bietet die WandelBar vor allem Potentiale für die Unterstützung lokaler Multiplikatoren.

Neben der Einbeziehung von Bürgern in das Forschungsprojekt und der Erhebung von Daten, hat der Testbetrieb der Elektrofahrräder auch die Aufmerksamkeit für andere Angebote des Projektbüros gesteigert.

Zur Nutzung und partizipativen Gestaltung von Förderprogrammen der Umweltstiftung Wolfhagen können aufgrund der erst kurzen Laufzeit noch keine Aussagen getroffen werden, diese werden im weiteren Projektverlauf evaluiert.

Literatur

- BAASCH, Stefanie (2015): A local energy transition success story. In: Hoff, Jens; Gausset, Quentin (eds.). Community governance and citizen driven initiatives in climate change mitigation. London, S. 130-149
- BECKER, Sören; Gailing, Ludger; Naumann, Matthias (2012): Neue Akteurslandschaften der Energiewende. Aktuelle Entwicklungen in Brandenburg. In: RaumPlanung H. 3-2012. Dortmund
- KLÖCKNER, Christian A. (2016): The Psychology of Pro-Environmental Communication. Beyond Standard Information Strategies. London
- SCHAUB, Manfred; BAASCH, Stefanie (2015): Die Umweltstiftung Energieoffensive Wolfhagen als Instrument der lokalen Energiewende. In: Wagner, Hans-Jörg; Sager, Christina (Hg.) Wettbewerb Energieeffiziente Stadt. Band 5: Kommunikation und Partizipation. Berlin, S. 89-98
- SCHOMBURG, Nadine; Schaub, Manfred; Baasch, Stefanie (2015): Projektbüro Energie|Offensive|Wolfhagen. Schnittstellenkommunikation und Förderung der lokalen Energiewende. In: Wagner, Hans-Jörg; Sager, Christina (Hg.): Wettbewerb Energieeffiziente Stadt. Band 5: Kommunikation und Partizipation. LIT-Verlag, S. 17-26

Internetseiten

- Website BEG 2015 <http://www.beg-wolfhagen.de/index.php/aktuelles> (letzter Zugriff: 29.04.2016)
- Website Stadtwerke Wolfhagen 2016 <http://www.stadtwerke-wolfhagen.de/index.php/energiewetter-2015> (letzter Zugriff: 26.05.2016)

Anmerkung

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Vorhaben wird mit den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 03SF0416D gefördert.

REviewed

Multilaterale Kommunikation im kommunalen Klimaschutz Ausgestaltung durch Klimaschutzmanager/innen in Kommunen des Ruhrgebiets

Kommunaler Klimaschutz setzt sowohl auf technische Neuerungen als auch auf informelle Instrumente. Kommunikation und Beteiligung ermöglicht dabei die Einbindung lokalen Wissens und einer breiteren Vermittlung von Klimaschutzanliegen. Ist die Kommunikation multilateral gestaltet, können verschiedene Aktivitäten und Dialoge verknüpft werden und Synergien für den Klimaschutz entstehen. Die Übertragung des Konzeptes der multilateralen Kommunikation aus der Stadtentwicklung auf den kommunalen Klimaschutz verdeutlicht auch, dass Stadtentwicklungsprozesse und Aktivitäten im kommunalen Klimaschutz vielfach eng beieinander liegen und gegenseitig Einfluss aufeinander nehmen. In diesem Beitrag wird nachgezeichnet, in wie weit und mit welchen Formaten multilaterale Kommunikation im kommunalen Klimaschutz am Beispielen von Städten im Ruhrgebiet umgesetzt wird. Deutlich wird dabei, dass mehrheitlich organisierte Interessengruppen in die Maßnahmenentwicklung eingebunden werden und nicht organisierte Bürger/innen informiert werden.

In Städten werden nicht nur Umwelt- und Klimawirkungen verursacht, sondern es lassen sich auch Gestaltungsmöglichkeiten für die Transformation finden (WBGU 2016). Diese Gestaltungsmöglichkeiten nehmen Kommunen vielfach wahr und formulieren Ziele und Herangehensweisen in Klimaschutzkonzepten. Dem Querschnittscharakter des Themas folgend bedarf es dabei sowohl der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ämtern, als auch der Einbindung von Verbänden, Unternehmen und Initiativen. Ebenso werden Bürger/innen als Verursacher eines Großteils der CO₂ Emissionen einbezogen. Dabei wird

die Ausgestaltung der Klimaschutzaktivitäten nicht nur von formalen Instrumenten geprägt, sondern auch durch informelle Prozesse. Mit einer Governance-Perspektive, verstanden als das Zusammenwirken von staatlichen Akteuren, Unternehmen und Zivilgesellschaft (z. B. FRÖHLICH/KNIELING 2013), rückt die Kommunikation in den Vordergrund. Information, Kooperation, Partizipation und Koordination stellen dabei zentrale Instrumente der Steuerung dar (SELLE 2013). Mit Blick auf die Vielfalt der Akteure und Kommunikationsinstrumente auf kommunaler Ebene bietet sich das Konzept der multilateralen Kommunikation



Friederike Behr* studierte Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Friedens- und Konfliktforschung an der Philipps-Universität Marburg. Derzeit arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) im Rahmen des anwendungsorientierten Forschungsprojektes Projekt Klima-Initiative Essen. Sie promoviert zu dem Thema Kommunikation und Beteiligung im kommunalen Klimaschutz an der TU Dortmund.

*Ich danke den beiden anonymen Gutachter/innen für die Hinweise.

an, um Synergien, Austausch und Lernprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren und Zielgruppen zu ermöglichen. GINSKI und SELLE (2015) sehen wesentliche Merkmale der multilateralen Kommunikation darin, dass verschiedene Akteure zielgruppenspezifisch über entsprechende Kanäle adressiert werden. Wichtig ist zudem die Gestaltung der Interdependenzen der Kommunikation, also das Zusammenwirken mit Blick auf das Projekt oder Ziel.

In diesem Beitrag soll das Konzept der multilateralen Kommunikation für den kommunalen Klimaschutz diskutiert werden. Dazu wird anhand von Interviews zu Kommunikation und Beteiligung mit kommunalen Klimaschutzmanager/innen aus Ruhrgebietsstädten den Fragen nachgegangen, wie auf kommunaler Ebene zum Klimaschutz kommuniziert wird und ob multilaterale Kommunikation umgesetzt wird. Mit Rückgriff auf den Forschungsstand wird ein Analyserahmen skizziert, bevor die Analyse des empirischen Materials vorgenommen wird. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der eingesetzten Maßnahmen, auch in Hinblick auf die multilaterale Kommunikation und die Einbindung der Bürger/innen im kommunalen Klimaschutz formuliert.

Kommunikation und Beteiligung im kommunalen Klimaschutz

Klimaschutz ist für Kommunen keine Pflichtaufgabe, dennoch lassen sich vier Aufgaben identifizieren: Für Kommunikation und Beteiligung sind insbesondere die Aufgaben »Verbraucher und Vorbild« und »Berater und Promotor« zentral. Dabei gilt es eigene und mögliche klimafreundliche Aktivitäten der Öffentlichkeit zu vermitteln, um so den Prozess des Klimaschutzes zu fördern. Aber auch für die Aufgaben »Planer und Regulierer« und »Versorger und Anbieter« werden Kommunikation und Beteiligung relevant, beispielsweise wenn Planungsprozesse partizipativ gestaltet oder politische Entscheidungen kommuniziert werden sollen (KERN et al. 2005).

Wie Kommunikation und Beteiligung im kommunalen Klimaschutz umgesetzt wird, wurde bisher nur vereinzelt untersucht. RÖSLER (2011) hebt die Relevanz von Informationsmaterialien und Aktionen in Kommunen hervor. STIESS et al. (2013) systematisieren die Formen zur Adressierung von Haushalten

durch die Verwaltung. Sie betrachten dabei allerdings Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten nur am Rande. Auch partizipative Aktivitäten werden zunehmend umgesetzt (VORWERK 2015). Für Essen konnte auch die Relevanz von Klimaschutzmanager/innen insbesondere bei kommunikativen Tätigkeiten in Netzwerken und Kooperationen sowie für die Einbindung der Stadtgesellschaft gezeigt werden (WOLSING et al. 2015). Eine Einordnung der umgesetzten Maßnahmen vor der Frage der Einbindung verschiedener Stakeholder und der Gestaltung von Interdependenzen im Sinne einer multilateralen Kommunikation erfolgte bisher allerdings nicht.

Förderung klimafreundlicher Verhaltensweisen durch Kommunikation und Beteiligung

Auch Ansätze, welche die Förderung klimafreundlicher Verhaltensweisen durch Kommunikation und Beteiligung anstreben, bieten Hinweise zur Anwendung des Konzeptes multilateraler Kommunikation im kommunalen Klimaschutz. Dabei liegen den Ansätzen verschiedene Annahmen zu Grunde. BILHARZ (2008) schlägt ein Kommunikationsmodell vor, bei dem die Aufmerksamkeit der Bürger/innen auf sogenannte »Key Points«, Verhaltensweisen mit einem großen ökologischen Fußabdruck, gelenkt und eine eindeutige Verhaltensalternative vorgeschlagen wird. Weiterhin denkbar sind Ansprachen aus dem sozialen Umfeld, wie dies von der Kampagne Nordlicht als partizipatives soziales Marketing erprobt wurde (PROSE 2010). Beide Ansätze basieren auf Informationsvermittlung. SIMCOCK et al. (2014) beschreiben dieses Vorgehen als ein »Defizit orientiertes Modell«, welches nicht zwingend zu klimafreundlichen Handlungen führe. Informationen müssten demnach nicht nur zur Verfügung gestellt werden, sondern auch in Wissen übersetzt. Dies würde durch die Vermittlung der Information durch Experten oder Personen, den Vertrauen geschenkt wird, erhöht.

Hingegen setzt Nachhaltigkeitskommunikation auf einen Verständigungsprozess. Überlegungen zur »two-way communication« verdeutlichen, dass Inhalte der Umweltkommunikation nicht a priori feststehen, sondern sich erst im gemeinsamen Dialog ergeben (BARTH 2012). Aus Sicht des »Boulder Manifesto« wird mittels dialogorientierten Herangehensweisen die Verständigung und gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen möglich. Zudem können lokale Besonderheiten

ten berücksichtigt werden (HARRISS 2007). Mit der Bildung für Nachhaltige Entwicklung soll darüber hinaus sowohl Wissen über Nachhaltigkeit verbreitet als auch Kompetenz zur Gestaltung von Veränderungsprozessen vermittelt werden. Viele Bildungsaktivitäten richten sich dabei an Kinder und Jugendliche, sind aber auch an Hochschulen und in der beruflichen Bildung zu finden. Mit Blick auf die Bildungsprozesse schlägt DE HAAN (2008) ein Kompetenzkonzept vor, in dem Gestaltungskompetenzen für Prozesse der nachhaltigen Entwicklung vermittelt werden.

Multilaterale Kommunikation

Multilaterale Kommunikation ist in der Praxis bisher noch nicht umfassend erforscht, so GINSKI und SELLE (2015). Der von ihnen skizzierte Rahmen bietet auch für den kommunalen Klimaschutz eine bereichernde Perspektive. Ziel der Forschung ist es unter anderem »mögliche Zusammenhänge zwischen Akteuren, Zielen, Inhalten und Kontexten einerseits und den jeweils gewählten Strategien und kommunikativen Einzelelementen (»Formen«) andererseits« (GINSKI/SELLE 2015: 6) zu formulieren und zu prüfen. Eine Ausgangsüberlegung ist dabei, dass verschiedene Öffentlichkeiten, die Akteurskonstellationen und die eingesetzten Kanäle zusammengedacht werden müssen. Für solch eine Herangehensweise stellt der Perspektivwechsel auf Planungsprozesse eine wesentliche Voraussetzung dar: nicht rein fachliche Lösungen ermöglichen gute und erfolgreiche Planungsprozesse, es braucht vielmehr eine Verständigung über Probleme und Lösungsmöglichkeiten (GINSKI/SELLE 2015). Selle unterscheidet dazu vier idealtypische Modi der Kommunikation: Information (verstanden als In-Kennntnis-Setzen über Ziele, Prozesse, etc.), Partizipation (gegenseitiges In-Kennntnis-Setzen, Mitwirkung an Meinungsbildung und Mitentscheidung), Koordination (von Aktivitäten auch anderer Akteure) und Kooperation (Zusammenarbeit von Akteuren). Zudem betont er, dass darüber hinaus auch Eigenaktivitäten der Bürger/innen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben, durch ihren unverbindlichen Charakter aber nicht eingeplant werden können (SELLE 2013).

Formate der multilateralen Kommunikation im kommunalen Klimaschutz – ein Analyserahmen

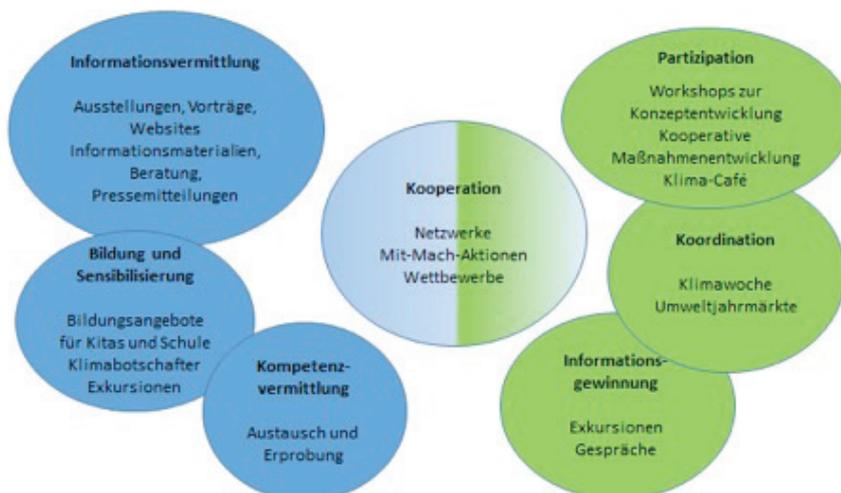
Die Gestaltung von multilateraler Kommunikation in der Stadtentwicklung, wie sie von Ginski und Selle skizziert wird, macht viele Aspekte stark, die es auch für Kommunikation und Beteiligung im kommunalen Klimaschutz braucht. Zudem können vielfach Stadtentwicklung und Klimaschutz gemeinsam gedacht werden: Die Einbindung verschiedener Akteure und daraus resultierende Adressierung verschiedener Öffentlichkeiten kann sowohl einer Verbesserung der Planung und der Klimaschutzaktivitäten durch die Berücksichtigung lokalen Wissens, als auch zur Vermittlung des Klimaschutzanliegens dienen. Dies wird beispielsweise deutlich, wenn Bürger/innen verstärkt klimaschutzrelevante Aktivitäten umsetzen, welche Einfluss auf die Nutzung der Stadt haben. Beispiele dafür ist die steigende Zahl der Gemeinschaftsgärten oder der wachsenden Anteil des Fahrrads am Modalsplit. Multilaterale Kommunikation kann demnach sowohl für die Stadtentwicklung relevante Prozesse baulicher oder organisatorischer Art als auch Maßnahmen für den Klimaschutz befördern und viele, parallel laufende Aktivitäten zur CO₂-Minderung verbinden. Das Zusammenwirken der einzelnen Aktivitäten erscheint darüber hinaus besonders wichtig, um entgegenlaufende Prozesse zu vermeiden, aber auch um Diffusion klimafreundlicher Verhaltensweisen zu befördern. Im Rahmen dieser Analyse werden die eingesetzten Kommunikationsformate und partizipativen Prozesse betrachtet und soweit in den Interviews beschrieben, auch das intendierte Zusammenwirken der Maßnahmen.

Wie aus der Darstellung der multilateralen Kommunikation für die Stadtentwicklung deutlich wurde, können Maßnahmen aus dem Bereich Information, Kooperation, Koordination und Partizipation eingesetzt werden. BISCHOFF et al. (2005) differenzieren das Format »Information« nochmals in Aktivitäten, durch die informiert wird oder mit denen Informationen gewonnen werden. Partizipation kann zudem konsultativ erfolgen oder Beteiligung an Entscheidungen ermöglichen. Aus Sicht der Nachhaltigkeitskommunikation erhält insbesondere die auf Verständigung setzende Partizipation eine besondere Relevanz. Hier werden Inhalte der Umweltkommunikation gemeinsam entwickelt. Bildung

für nachhaltige Entwicklung zeigt darüber hinaus, dass Bildung und die Vermittlung von Gestaltungskompetenz zentrale Formate sind. Diese idealtypischen Formate können für die Analyse der Kommunikation im kommunalen Klimaschutz herangezogen werden, indem eine Positionierung der Bürger/innen und damit verbundene Ziele herausgearbeitet werden, wohlwissentlich das diese sich in verschiedene Zielgruppen unterteilen und entsprechend viele Öffentlichkeiten bestehen. Die Rolle der Bürger/innen erscheint insbesondere deswegen relevant, da ihre Ansprache und Einbindung zu einer Veränderung von CO₂ relevanten Verhaltensweisen führen soll. Die Einordnung erfolgt anhand der oben zitierten Literatur.

- **Information:** Bürger/innen sollen über den Klimawandel und klimafreundliche Handlungsalternativen informiert werden und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Es können auch Informationen gewonnen werden, die für weitere Aktivitäten notwendig sind.
- **Kooperation:** Bürger/innen gestalten Pläne oder Maßnahmen mit und sind an der Umsetzung beteiligt
- **Koordination:** Dieses Format zielt weniger auf Bürger/innen, die zwar auch selbstorganisierte Aktivitäten koordinieren können, als vielmehr auf Klimaschutzmanager/innen, die verschiedene Aktivitäten in der Stadt koordinieren.
- **Partizipation:** In konsultativen Prozessen können Bürger/innen ihr lokales Wissen einbringen. Dialogische Prozesse dienen zudem der Verständigung über Ziele und Maßnahmen. Sind die Partizipationsprozesse auf eine Entscheidung ausgerichtet, sind Bürger/innen Mitentscheider.

Abbildung 1: Übersicht der Kommunikationsmaßnahmen und partizipativer Prozesse im Klimaschutz in Ruhrgebietskommunen (Quelle: eigene Darstellung)



- **Bildung für nachhaltige Entwicklung:** Bürger/innen sind in Bildungsprozessen Lernende und werden für Zusammenhänge der nachhaltigen Entwicklung sensibilisiert. Dabei können auch Gestaltungskompetenzen vermittelt und Bürger/innen zur Gestaltung ermächtigt werden.

Das empirische Material: Kommunikation und Beteiligung in der Praxis

Den Rahmen des Samples stellt das Ruhrgebiet mit seinen 53 Städten dar. In diesem haben 13 Städte zu einem frühen Zeitpunkt ein Klimaschutzkonzept verabschiedet und eine verantwortliche Person für die Umsetzung benannt. Elf Klimaschutzmanager/innen standen für ein Interview zur Verfügung. Vorab wurden die Klimaschutzkonzepte und Websites mit Blick auf Kommunikation und Beteiligung analysiert. Dazu wurde, wie auch für die geführten Interviews, die qualitative Inhaltsanalyse nach dem Werkzeugkastenmodell von SCHREIER (2014) genutzt und ein deduktiv-induktives Verfahren gewählt. Die Interviews wurden im zweiten Halbjahr 2014 geführt. Die aus den Interviews gewonnenen Ergebnisse wurden zur Verdichtung mit den Klimaschutzmanager/innen in einem Workshop diskutiert.

Bürger/innen: Mehr Adressat, weniger Gestalter

Im Folgenden werden anhand des empirischen Materials die umgesetzten Maßnahmen und die Rolle der Bürger/innen verdeutlicht. Die skizzierten Formate der Kommunikation werden als Rahmen der Analyse herangezogen. Zur Übersicht und Konkretisierung der Analyse bietet Abbildung 1 eine Zusammenfassung der in den Interviews skizzierten Maßnahmen.

- **Information:** Auf verschiedenen Wegen werden generelle Informationen über Klimawandel zur Verfügung gestellt, aber auch konkrete Empfehlungen und Verhaltensvorschläge gegeben. Diese werden von Experten zusammengestellt oder von den Klimaschutzmanager/innen im Gespräch vermittelt. In der Gestaltung der Materialien und Vorträge oder der Beratung ist den Klimaschutzmanager/innen bewusst, dass es einen konkreten Lebensweltbezug braucht. Für die Ausgestal-

tung wird dieser allerdings nicht zwingend abgefragt, sondern konstruiert:

»Man kann das in einer Ansprache natürlich wunderbar nutzen. Man hat dann diese Postkarten und kann immer mal fragen: ›Machen Sie denn das schon? Brauchen Sie da so Hinweise?‹ [...] Und man kann das, jeder macht, darf's mitnehmen. Es überfordert nicht. Es ist sehr einfach gehalten und spricht immer Alltagsprobleme an.« (IPWI Stadt I, Zeile 759 ff.)

Die von den Bürger/innen gewonnenen Informationen dienen dabei nicht der Maßnahmenentwicklung oder dem Dialog, sondern zielen auf die Umsetzung von Handlungsempfehlungen. Vereinzelt werden Exkursionen durch die Klimaschutzmanager/innen angeboten, um Wissen zu generieren (z. B. ins Klimahaus Bremerhaven). Dabei steht allerdings der Bildungscharakter im Vordergrund, weniger die Motivation, konkretes Wissen für die Maßnahmenentwicklung zu gewinnen.

■ *Kooperation:* Netzwerke sind im kommunalen Klimaschutz ein vielfach genutztes kooperatives Format. Dabei werden zumeist organisierte Interessen- oder Fachgruppen (Handwerk, Erneuerbare Energien, o.ä.) angesprochen und eingebunden. In der Regel dienen die Netzwerke dem Austausch, in einem großen Maße aber auch der Maßnahmenentwicklung und Umsetzung.

»[...] dann gibt es beim Thema Gebäude ja dann auch die Experten. [...] Hier ist es so, dass wir ein entsprechendes Netzwerk gegründet haben mit den Experten, selbstgesteuert. [...] Also wir haben gemeinsam mit den Netzwerkmitgliedern einen Gutschein entwickelt, in dem die privaten Hauseigentümer, wiederum nach einer Orientierungsberatung bei uns in der zentralen Klimaschutzeinrichtung, kostenfrei einen vor Ort Besichtigungstermin eines Experten bekommen können [...].« (IP Stadt M, Zeile 316 ff.)

Aus der Kooperation mit den Handwerkern ergeben sich Angebote, welche Bürger/innen nutzen können. Ein Bezug zu der jeweiligen Lebenswelt kann sich in diesem Beispiel erst in der Beratung ergeben.

Im Rahmen der Aktion Stadtradeln, einem Wettbewerb zwischen Städten, werden hingegen nicht organisierte Bürger/innen zu Kooperationspartnern der Städte: Bei der dreiwöchigen Aktion dokumentieren Bürger/innen in Teams die mit dem Fahrrad zurückgelegten Kilometer. Durch die Mobilisierung weiterer Teilnehmenden arbeiten sie zudem

am Erfolg der Aktion mit. Ziel ist dabei eine Reduzierung der durch PKW verursachten CO₂-Emissionen.

Die in den Interviews dokumentierten Beispiele zeigen, dass nicht organisierte Bürger/innen in kooperativen Aktivitäten nicht im Sinne eines Mitgestaltens eingebunden sind, was hingegen für organisierte Interessengruppen der Fall ist.

■ *Koordination:* Koordinative Tätigkeiten finden sich im Aufgabenbereich der Klimaschutzmanager/innen, wie beispielsweise die Koordination der an Umweltjarmärkten oder der Klimawoche Ruhr beteiligten Akteure:

»[...] und diese Klimawoche, das ist ein bekanntes Instrument [...] Haben hier sämtliche Netzwerke genutzt, haben einen öffentlichen Aufruf gestartet, haben Anschreiben an unsere Akteure geschickt, auch immer noch mit der Bitte um, wenn sie jemanden kennen, dann sagen sie auch da Bescheid, um da auch unsere Netzwerke noch mal ein bisschen zu erweitern und hatten da dann wirklich eine sehr gute Resonanz muss man sagen.« (IP Stadt S, Zeile 351 ff.)

Hier werden Akteure aus der Stadt angefragt Veranstaltungen während einer Aktionswoche anzubieten. Der Klimaschutzmanager koordiniert diese, ohne eine gemeinsame Erarbeitung des Programms oder eines inhaltlichen Schwerpunktes durch die involvierten Akteure anzustreben.

Auch hier fällt auf, dass ausschließlich organisierte Interessengruppen eingebunden werden, obwohl der Aufruf an eine breite Öffentlichkeit gerichtet ist. Dies wird an anderer Stelle im Interview deutlich, als daraufhin verwiesen wird, dass die Veranstaltungsräume durch die Organisator/innen der Veranstaltung selbst zu stellen sind und dementsprechende ein bestehender Rahmen vorhanden sein müsste.

Im Gegensatz zur Kooperation werden demnach keine gemeinsamen Maßnahmen entwickelt, sondern vorhandene Angebote in einem vorgegebenen Rahmen abgestimmt. Nicht organisierte Bürger/innen haben hier keine explizite Funktion, sondern sind wiederum Adressaten des geschaffenen Angebotes.

■ *Partizipation:* Es finden sich wenige Beispiele aus dem Bereich Partizipation in den Interviews. Zwar besteht in der Regel die Möglichkeit, sich an der Maßnahmenentwicklung und Erarbeitung der Klimaschutzkonzepte in einem konsultativen Sinne zu beteiligen. Da-

bei werden zumeist nur Interessengruppen angesprochen. Eine Beteiligung an verbindlichen Entscheidungen über Maßnahmen konnte nur in einem Fall dokumentiert werden. In diesem wird ein Maßnahmenplan in einem Gremium jährlich fortgeschrieben, wobei sowohl gewählte Vertreter und organisierte Interessengruppen vertreten sind:

»Wir haben Themenfelder, die hier im Klimaschutzkonzept dargestellt sind, das ist ganz interessant. Wir machen da so eine Art Brainstorming, wir haben eine Tafel, da stehen die ganzen Überschriften, wir verteilen Kärtchen und jeder darf seine Ideen auf Kärtchen schreiben, die werden dann zu diesen Bereichen geordnet und dann werden Punkte vergeben. Alle Teilnehmer dieses Unterausschusses dürfen bis zu fünf Punkte vergeben und kleben die drauf und wer die meisten Punkte hat, das wird dann als nächste Maßnahme konzipiert.« (IP Stadt K, Zeile 128 ff.).

Der Unterausschuss wäre grundsätzlich offen für »Einzelpersonen, sag ich mal, die Interesse haben, engagiert sind« (Stadt K, Zeile 579 f.). Anhand dieser Formulierung lässt sich schlussfolgern, dass Einzelpersonen sich bisher nicht einbringen.

Vereinzelt gibt es also regelmäßig stattfindende Möglichkeiten zur Mitentscheidung. Diese werden allerdings nur von organisierten Interessengruppen genutzt.

■ *Bildung für nachhaltige Entwicklung:* Projekte mit dem Schwerpunkt Bildung für nachhaltige Entwicklung werden mehrheitlich in einem edukativen Sinn mit Kindern und Jugendlichen durchgeführt. In Kindergärten und Schulen wird Wissen über Energie, Konsum und weitere Klimaschutzrelevante Themen vermittelt. Vereinzelt finden sich aber auch Beispiele, die Lernprozesse und Austausch über alltägliche Handlungsmöglichkeiten befördern:

»Mit den Familien, das ist auf freiwilliger Basis, die sagen, okay das interessiert mich einfach das Thema und da gucken wir uns zu verschiedenen Themen an [...] und das soll auch so ein Austausch sein und nicht so diese Seminaratmosphäre, die man oft auch hat, »Wir sind die Experten und laden die Interessierten ein«, das ist immer so ein, die Leute leben alle ihr Leben, die kommen gut ohne uns klar, aber jeder hat ja für seinen Bereich für manche Bereiche besondere Strategien schon entwickelt und die zu teilen, das ist ja einfach nichts, was man sonst so weiter gibt. So Kochrezepte, da ist die Hemmschwelle relativ gering zu sagen »Kannst du mir mal das Re-

zept für deinen tollen Kuchen geben?«, aber sagt hier irgendjemand »wie machst denn du das hier, dass du so wenig Heizkosten hast?« oder »ich kann mir gar nicht vorstellen, wie ihr ohne Auto klar kommt« oder nur mit einem Auto und solche Sachen, um diesen Austausch zu befördern, ja machen wir jetzt einmal dieses *Projekt*.« (IPwr Stadt U, Zeile 488 ff.).

In diesem Beispiel wird geschildert, dass Raum für Austausch gegeben und in einem weiteren Schritt Anreize zur Erprobung gesetzt werden. Der Bezug zum Alltag und den Lebenswelten wird in Abgrenzung zu Expertenwissen bewusst eingesetzt, um Lernprozesse und Austausch zu befördern. Solche Beispiele und die Förderung von Selbstorganisation bzw. Eigenaktivitäten im Bereich nachhaltige Entwicklung stellen in den Interviews eine Ausnahme dar.

Dieser kurze Einblick in die Empirie macht deutlich, dass im Bereich Klimaschutz nicht thematisch affine Bürger/innen in erster Linie Informationen vermittelt werden, welche umgesetzt werden sollen und somit das »Defizit orientierte Modell« nach SIMCOCK et al. (2014) verfolgt wird, wenn auch nicht bewusst. Darüber hinaus wird in der Maßnahmenentwicklung und –umsetzung auf die Zusammenarbeit mit etablierten Akteuren und Interessengruppen gesetzt. Eine Einbindung verschiedenster bisher nicht organisierter Akteure in Prozesse der Maßnahmenentwicklung, um beispielweise Bezug zu unterschiedlichen Lebenswelten herzustellen, erfolgt nicht. Auch würde die Maßnahmenumsetzung gemeinsam mit verschiedenen Akteuren erleichtert werden, wenn eine Übersetzung von Informationen in handlungsrelevantes Wissen mit Bezug zu den Lebenswelten erfolgt. Dies wird, so die Diskussion im Workshop, von den Klimaschutzmanager/innen als große Herausforderung für die eigene Arbeit gesehen. Auch sind bisher keine Dialogprozesse zur Verständigung über relevante Prozesse und einzuschlagende Wege etabliert worden. Kreativ und gestaltend können die nicht organisierten Bürger/innen im Rahmen der umgesetzten Maßnahmen nicht wirken.

Die Vielfalt der Akteure als Herausforderung im kommunalen Klimaschutz

Kommunikation und Beteiligung werden in unterschiedlicher Form auf kommunaler Ebene ausgestaltet. Informationsvermittlung und

Kooperationen sind zentrale Aufgabenfelder für kommunale Klimaschutzmanager/innen. Anhand der eingesetzten Maßnahmen lassen sich Rückschlüsse über die Praxis bereits bestehender multilateraler Kommunikation im kommunalen Klimaschutz ziehen: In der Regel werden etablierte Interessengruppen, weniger aber nicht organisierte Bürger/innen in Dialogprozesse eingebunden. Für die Formulierung gemeinsamer Ziele und Aktivitäten sowie eine stärkere Berücksichtigung der Lebenswelten bei der Maßnahmenentwicklung wäre eine Einbindung der Bürger/innen wünschenswert.

Klimaschutzmanager/innen nutzen zwar bewusst unterschiedliche Kommunikationswege und Ansprachen bei der Informationsvermittlung. Eine Verknüpfung der Aktivitäten und damit verbunden ein organisierter zielgerichteter Austausch zwischen den verschiedenen Öffentlichkeiten findet sich hingegen nicht in den Interviews. Die Verknüpfung erfolgt lediglich über die koordinative Tätigkeit der Klimaschutzmanager/innen.

Im Material fällt zudem auf, dass insbesondere bereits engagierte und inhaltlich affine Personen in die kommunalen Aktivitäten eingebunden werden. Die Mobilisierung bisher nicht aktiver Personen ist noch nicht erfolgt. Dabei stellt sich die Frage, ob die mehrheitlich nicht aktivierenden, sondern auf Informationsvermittlung zielenden Aktivitäten die Einbindung erschweren, ob also die nicht organisierten Bürger/innen ihre Rolle als Adressat annehmen. In jedem Fall wird eine Verständigungsarbeit im Sinne der Nachhaltigkeitskommunikation über Ziele, die Einbindung lokaler Gegebenheiten und eine Aktivierung in diesem Rahmen nicht forciert. Das geringe Engagement von Bürger/innen ist allerdings nicht nur im kommunalen Klimaschutz eine Herausforderung. Es wäre zu prüfen, inwieweit aktivierende Strategien aus der sozialen Arbeit oder aus der Stadtplanung für das Themenfeld kommunaler Klimaschutz nutzbar gemacht werden können.

Die Ergebnisse weisen zudem darauf hin, dass keine Kommunikations- und Beteiligungsstrategien für den kommunalen Klima-

schutz entwickelt wurden und so schwerlich von einer gesteuerten multilateralen Kommunikation gesprochen werden kann. Dabei könnten entsprechende Prozesse nicht nur gewinnbringend für den Klimaschutz sein, sondern bei einer stärkeren Verknüpfung auch Stadtentwicklungsprozesse, Querschnittsorientierung und Aktivierung befördern. Dazu wäre es hilfreich zwei Ebenen der multilateralen Kommunikation zu konzeptionieren: einerseits die im Klimaschutz teils bereits vorhandene multilaterale Kommunikation mit organisierten Interessengruppen und andererseits die bewusste Konzeption multilateraler Kommunikation mit bzw. für noch nicht aktive(n) Personen. Dabei müsste für die Formate, welche eher zur Maßnahmenplanung (in Abb. 1 grün) eingesetzt werden, die Vielfalt der Kommunikationswege erhöht werden, um weitere Interessengruppen, vielmehr aber Bürger/innen, einzubinden. Für Formate, welche eher Umsetzungsorientiert sind (in Abb. 1 blau), könnte so der Lebensweltbezug gestärkt werden. Zudem sollte geprüft werden, in wie weit Bildung und Kompetenzvermittlung, wie auch dialogorientierte Kooperation mit Bürger/innen befördert werden kann.

Eine weitere Bearbeitung des Feldes erscheint aus zwei Gründen interessant: Einerseits können Strukturen in den Verwaltungen nachgezeichnet werden, welche Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Kommunikation und Beteiligung haben. Zudem entwickeln sich neue Formen der Kommunikation im kommunalen Klimaschutz. Seitdem die Interviews im Jahr 2014 geführt wurden, haben beispielsweise die Aktivitäten der Transition-Town-Bewegung in Deutschland und auch anderer Graswurzelbewegungen zugenommen. Durch sie werden Stadtentwicklungsprozesse, z. B. durch Gemeinschaftsgärten, vorangetrieben. Es ist davon auszugehen, dass dies die Entwicklung von Strategien zur Kooperation und eine konzeptuelle Herangehensweise befördert, verdeutlicht aber auch die enge Verknüpfung von Klimaschutzaktivitäten und Stadtentwicklung.

Literatur

- BARTH, Matthias (2012): Social Learning Instead of Educating the Other. In: GAIA 21 (2), S. 91–94.
- BILHARZ, Michael (2008): »Key points« nachhaltigen Konsums. Ein strukturpolitisch fundierter Strategieansatz für die Nachhaltigkeitskommunikation im Kontext aktivierender Verbraucherpolitik. Marburg.
- BISCHOFF, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen; eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Völlig überarb. und erw. Neuaufl. Dortmund.
- DE HAAN, Gerhard (2008): Gestaltungskompetenz als Kompetenzkonzept der Bildung für nachhaltige Entwicklung. In: Inka Bormann (Hg.): Kompetenzen der Bildung für nachhaltige Entwicklung. Operationalisierung, Messung, Rahmenbedingungen, Befunde. Wiesbaden, S. 23–43.
- FRÖHLICH, Jannes; KNIELING, Jörg (2013): Conceptualising Climate Change Governance. In: Jörg Knieling und Walter Leal Filho (Hg.): Climate Change Governance. Berlin, New York, S. 9–26.
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus (2015): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführung in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: pnd|online (1), S. 1–11.
- HARRISS, Robert (2007): An ongoing dialogue on climate change: The Boulder Manifesto. In: Susanne C. Moser; Lisa Dilling (Hg.): Creating a climate for change. Communicating climate change and facilitating social change. Cambridge, New York, S. 485–490.
- KERN, Kristine; Niederhafner, Stefan; Rechlin, Sandra; Wagner, Jost (2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland — Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. WZB. Online verfügbar unter <http://skylia.wzb.eu/pdf/2005/iv05-101.pdf>.
- PROSE, Friedemann (2010): Partizipatives soziales Marketing für den Klimaschutz. Institut für Psychologie, Universität Kiel. Online verfügbar unter <http://www.nordlicht.uni-kiel.de/online-publikationen/2.-konzept-des-partizipativen-sozialen-marketing/psm-partizipatives-soziales-marketing.htm>.
- RÖSLER, Cornelia (2011): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland. In: UVP-report 25 (5), S. 257–264.
- SCHREIER, Margrit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: Forum Qualitative Sozialforschung 15 (1). Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1401185>.
- SELLE, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- SIMCOCK, Neil; MacGregor, Sheryllyn; Catney, Philip; Dobson, Andrew; Ormerod, Mark; Robinson, Zoe et al. (2014): Factors influencing perceptions of domestic energy information: Content, source and process. In: Energy Policy 65, S. 455–464.
- STIESS, Immanuel; Kim, Se Jun; Kraemer, Klaus; Krefß, Michael; Pannenbecker, Sonja; Rubik, Frieder; Waskow, Frank (2013): Klimafreundlich leben in der Stadt. Potenziale für CO₂-arme Lebensstile. Institut für sozial-ökologische Forschung (Hg.) (ISOE) GmbH. Frankfurt am Main.
- VORWERK, Ulrike (2015): Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Hg. v. Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu). Köln. Online verfügbar unter <http://www.difu.de/publikationen/2015/klimaschutz-partizipation.html>.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Zusammenfassung. Berlin.
- WOLSING, Dagmar; Ahaus, Björn; Behr, Friederike (2015): »KLIMA|WERK|STADT|ESSEN als Change Agency für neue Klimakulturen«. In: Wagner, Hermann-Josef; Sager, Christina (Hg): Wettbewerb «Energieeffiziente Stadt». Band 5: «Kommunikation und Partizipation». Berlin u.a., S. 27–36.

REviewed

Gemeinsam für ein gesundes Leben in der Stadt.

Multilaterale Kommunikation als zentrale Netzwerkkompetenz in der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung

Zusammenfassung

Die Stadtentwicklung mit dem Fokus der Gesundheitsförderung der Bürger/-innen benötigt eine multiprofessionelle Zusammenarbeit bei der Konzeption und Planung, z. B. in Form eines Netzwerkes. Um die Zusammenarbeit der meist sehr divergenten Disziplinen gelingend zu gestalten, sind die kommunikativen Kompetenzen von zentraler Bedeutung. Die Kommunikation sollte daher systematisch geplant werden.

Schlüsselwörter: Stadtentwicklung, Kommunikation, Netzwerkarbeit, Verwaltung, Gesundheit, Qualität

Abstract

The urban development with the focus of health promotion of citizen requires a multi-professional collaboration in its design and planning, for example in the form of a network. To make cooperation of often very divergent disciplines succeeding, communication skills are of central importance. The communication should therefore be systematically planned

Keywords: Urban development, communication, networking, administration, health, quality

Einleitung

In diesem Beitrag sollen die Herausforderungen an die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure im Kontext einer gesundheitsfördernden Stadtentwicklung erörtert werden. Die verschiedenen Berufsgruppen und zum Teil auch divergierenden wissen-

schaftlichen Perspektiven verwenden unterschiedliche Fachtermini in einer gemeinsam zu gestaltenden gesundheitsfördernden Stadtentwicklung. Aus der Theorie und Praxis der Gesundheitsförderung heraus, stellt die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren ein zentrales Merkmal für die erfolgreiche Umsetzung gesundheitsför-



Prof.in Dr. Eike Quilling (oben) ist Erziehungswissenschaftlerin. Seit 2013 arbeitete sie als Juniorprofessorin für Netzwerk- & Interventionsmanagement in der Lebensstilforschung an der Deutschen Sporthochschule Köln und nahm 2016 eine Professur für Public Health im Kontext Sozialer Arbeit an der Hochschule RheinMain an.

Merle Müller (unten) studierte Dipl. Erziehungswissenschaft an der Universität Hamburg und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit 2013 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Deutschen Sporthochschule Köln im Institut Bewegungs- und Neurowissenschaft.

dernder Interventionen dar (QUILLING et al. 2016: 5f.; QUILLING et al. 2013: 4). Vor diesem Hintergrund erscheint es bedeutsam die Aspekte einer multilateralen Kommunikation für die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Kontext der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung zu diskutieren.

Trotz des hohen Lebensstandards in Deutschland besteht in der Verteilung der Gesundheitschancen eine soziale Ungleichheit (vgl. LAMPERT 2010, LAMPERT/MIELCK 2008). »Ein niedriger sozioökonomischer Status geht einher mit einer geringeren gesundheitsbezogenen Lebensqualität« (RKI 2015:1). Dies wird einerseits auf das individuelle riskante Gesundheitsverhalten, sei es durch Unwissenheit oder fehlende monetäre Mittel, und andererseits auf schlechtere alltägliche Lebensbedingungen zurückgeführt (vgl. RKI 2008). Gesellschaftliche Verhältnisse, das Wohnumfeld und individuelles Verhalten rücken bei der Betrachtung von Gesundheitszuständen in den Mittelpunkt. Die Gesundheitsförderung sollte im Stadtteil selbst ansetzen, dort wo die Menschen »spielen, lernen, arbeiten und lieben« (WHO 1986).

In der Kommune wirken sich insbesondere Umgebungsbedingungen auf das Bewegungsverhalten und damit auf die Gesundheit der Bürger/-innen aus. Nationale und internationale Studien zeigen direkte und indirekte Faktoren auf, die z. B. im Zusammenhang mit der Entwicklung von Übergewicht im Kindes- und Jugendalter stehen. Der Zugang zu ausreichend bewegungsförderlichen Außen- und Grünflächen gilt als gesundheitsförderlicher Faktor (KUMANYIKA et al. 2014; SELISKE et al. 2009; BUCKSCH/SCHNEIDER 2014) und wird mit einer Verminderung von Kinderübergewicht in Verbindung gebracht (Seliske et al. 2009; GALVEZ et al. 2010). Einige Studien zeigen zudem, dass eine verbesserte Walkability und die Verfügbarkeit von Fuß- und Fahrradwegen mit einer Verminderung des kindlichen Übergewichts einhergeht (GALVEZ et al. 2010). Der Nutzen für die Bewohner kann daneben auf der gesundheitlichen Ebene weitere Facetten beinhalten wie den Lärmschutz, Luftreinhaltung oder den Klimaschutz.

Eine ganzheitliche gesundheitsförderliche Stadtentwicklung und -planung scheint ein zentraler Erfolgsfaktor zur Gesunderhaltung der Bevölkerung zu sein. Daher sollten in den Städten flächendeckend Strukturen entwickelt und etabliert werden, die dem gesundheitlichen Bedarf der Menschen gerecht werden. Einen Stadtteil dahingehend zu

entwickeln, dass dieser auf seine Bewohner gesundheitsfördernd wirken kann, ist eine Aufgabe, die einen interdisziplinären Zusammenschluss von Akteuren erfordert.

Die Stadtplanung spielt für die gesundheitsfördernde Stadtentwicklung eine zentrale Rolle, darf dabei jedoch nicht die für die Gesundheit relevanten anderen Bereiche wie Sport, Bildung und den Sozialen Sektor außer Acht lassen. Zudem können Interessensverbände, Betriebe, Bildungsstätten, Vereine und weitere Akteure eines Stadtteils an der Weiterentwicklung dessen beteiligt werden (vgl. ROSENBROCK 2007). »Nur koordiniertes, verbündetes Handeln kann zu einer größeren Chancengleichheit im Bereich der Gesundheits-, Einkommens- und Sozialpolitik führen« (WHO 1986). Ein übergeordnetes Thema der urbanen Gesundheit liegt in der Entwicklung von Steuerungsformen für die Zusammenarbeit dieser unterschiedlichen Akteure innerhalb einer Stadt oder eines Stadtteils, was zum Beispiel durch die Bildung von Netzwerken gelingen kann. Hier könnte der Stadtentwicklung eine zentrale und moderierende Rolle zukommen.

Die Zusammenarbeit im Netzwerk ermöglicht dabei sowohl Flexibilität, Interdisziplinarität und Multiprofessionalität als auch die Nutzung von Synergieeffekten, Innovation und Anschlussfähigkeit (vgl. TROJAN/SÜSS 2011). Ein wesentlicher Bestandteil liegt darin, die Kommunikation zwischen den Akteuren vor Ort, den städtischen Entscheidungsträgern und wissenschaftlichen Akteuren sicherzustellen (vgl. EUPHA 2016). Doch die Zusammenarbeit von Akteuren unterschiedlicher Disziplinen stellt diese vor besondere Herausforderungen. Das gemeinsame Ziel verbindet sie, jedoch die Herangehensweise von Profession zu Profession beziehungsweise von Person zu Person unterschiedlich. Nach QUILLING et al. (2013) kann die Grundlage für eine gelingende Zusammenarbeit in Netzwerken durch stabile Beziehungs- und Kommunikationsstrukturen geschaffen werden.

Kommunikation und Intersektoralität in der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung

»Gesundheitsförderung definiert sich durch das Zusammenführen von zwei strategischen Ansätzen: der Stärkung von persönlicher und sozialer Gesundheitskompetenz verbunden mit einer systematischen Politik, die auf die Verbesserung von Gesundheitsdeterminan-

ten und den Abbau von gesundheitlicher Ungleichheit abzielt. Die strategischen Schlüsselpunkte sind

- Empowerment, d.h. die Stärkung von Kompetenz und Selbstbestimmungsrecht über die eigene Gesundheit und
- Intersektoralität, d.h. die Einbindung von Gesundheit als Handlungsziel in einer Vielzahl von Politikbereichen« (KICKBUSCH 2003: 182).

Die Vertreter unterschiedlicher Fachbereiche, aber auch einzelne Personen oder Institutionen innerhalb einer Profession, können bei der Arbeit in einem Verbund – wie dem eines Netzwerkes – in Konkurrenzsituationen geraten. Diese können beispielsweise in ähnlichen Angeboten für eine gemeinsame Adressatengruppe bestehen oder durch Zielüberschneidungen eigener Ziele und der Ziele des Netzwerkes verursacht werden. Um solchen Konkurrenzsituationen proaktiv zu begegnen, sollten einige Aspekte im Vorfeld Beachtung finden. Im Vordergrund der Netzwerkarbeit sollte immer das gemeinsame Ziel der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung stehen. Endres legt Wert darauf, dass bei der Arbeit in einem Netzwerk für jedes Netzwerkmitglied ein Gewinn erzielt wird (ENDRES 2010). Zudem nennt er als einen entscheidenden Faktor für eine gelingende Netzwerkarbeit die »Bereitschaft und Fähigkeit zum Perspektivwechsel« (ENDRES 2010: 2). Erst durch diese Eigenschaft werden Kooperationen zwischen den Netzwerkmitgliedern möglich, da Haltungen und Handlungen in bestimmten Situationen eingeordnet und nachvollzogen werden können. Die Autonomie der einzelnen Netzwerkmitglieder bildet dabei kein Hindernis, sondern sollte in der gemeinsamen Arbeit anerkannt und gewahrt werden. Wichtig ist es, eine gemeinsame wertschätzende Basis zu schaffen, auf der gearbeitet werden kann.

Die Entwicklung eines vertrauensvollen Umgangs miteinander dient als Grundlage der gemeinsamen Arbeit und bedarf einem aktiven Engagement und Verlässlichkeit. Die Kenntnis der einzelnen Netzwerkpartner steht dabei vor der Entwicklung einer gemeinsamen Kommunikation. Soziale Beziehungen können sich in der Kommunikationsqualität in Form von Kommunikationsintensität, -häufigkeit und -form widerspiegeln. In Konkurrenzsituationen kann es dazu kommen, dass hierbei Missverständnisse entstehen, sich Netzwerkmitglieder zurückziehen oder aus dem Weg gehen (vgl. QUILLING et al.

2013: 87). Daher ist neben den oben genannten grundlegenden Kommunikationskompetenzen, die Fähigkeit Konflikte lösen zu können und entsprechende Gesprächsführungstechniken zu beherrschen eine weitere Kompetenz, die in der Netzwerkarbeit besonders wichtig erscheint.

Eine gemeinsame Kommunikation kann erst gelingen, wenn sich die Netzwerkmitglieder untereinander *verstehen*. Da in interdisziplinären Netzwerken, wie bei der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung, Vertreter unterschiedlicher Fachbereiche zusammenkommen, sollte auf die Sicherstellung funktionierender Kommunikationsstrukturen und die Moderation von Arbeitsprozessen besonderer Wert gelegt werden. Es bestehen unterschiedliche Herangehensweisen, divergierende Einschätzungen von Situationen und *facheigene Sprachen*. Das Hindernis eines Missverstehens kann insbesondere in der Zusammenarbeit unterschiedlicher Professionen auftreten, da teilweise gleiche Begrifflichkeiten mit divergenter Bedeutung eingesetzt werden. Deshalb ist es hier von besonderer Bedeutung, eine *gemeinsame Sprache* zu entwickeln, um eine gute Kommunikation zu gewährleisten.

Umso wichtiger ist es, die Kommunikation in Netzwerken der Stadtentwicklung zu professionalisieren. Das bedeutet einerseits die entsprechenden Strukturen z. B. technische Infrastruktur zu schaffen und andererseits die Kommunikationskompetenz bei den handelnden Akteuren zu erhöhen. Insbesondere wenn die Netzwerke der Stadtplanung den Anspruch erheben partizipativ zu arbeiten, sind die kommunikativen Kompetenzen von zentraler Bedeutung, wie auch die Sicherstellung transparenter Strukturen. Zu den zentralen kommunikativen Kompetenzen gehören für die Akteure z. B. die Fähigkeit, Sachverhalte einfach und nachvollziehbar darstellen zu können und das sprachliche Niveau den verschiedenen Adressatengruppen anzupassen (z. B. Verzicht auf Fachtermini). Für die Leitung von Arbeitskreisen sind darüber hinaus insbesondere Präsentations- und Moderationskompetenzen von zentraler Bedeutung (vgl. PEB 2013).

Gemeinsam für ein gesundes Leben im Quartier – ein Modellprojekt

Ein konkretes Beispiel zur Umsetzung von Gesundheitsförderung im Stadtteil mit einer interdisziplinären Netzwerkstruktur bietet

das sozialräumliche Netzwerk Porz-Finken-berg mit dem Ziel, bestehende Strukturen vor Ort miteinander zu verbinden und den Kindern im Quartier ein gesundes Aufwachsen zu ermöglichen. Im Mittelpunkt des Projekts stand die Erleichterung des Übergangs von der Kita in die Primarstufe. Zusätzlich sollten Sport- und individualpädagogische Angebote eine Steigerung der individuellen und emotionalen Gesundheit bewirken (vgl. QUILLING/MÜLLER 2013). Das Modellprojekt wurde aus dem Quartier heraus initiiert, wobei sich verschiedene lokale Partner an der Umsetzung beteiligten:

- ein Jugendhilfeträger
- eine Kindertagesstätte/Familienzentrum,
- eine benachbarte Gemeinschaftsgrundschule,
- eine ebenfalls benachbarte Offene Ganztagsschule,
- die Sozialraumkoordination,
- das Bezirksjugendamt,
- sowie weitere Gremien des Sozialraums und Bündnispartner aus anderen Institutionen der Jugendhilfe (Jugendzentrum, Kirchengemeinde).

Die zentrale Netzwerkkoordination übernahm der Jugendhilfeträger, der darüber hinaus institutionell übergreifende Bewegungsangebote für die Kinder initiierte. Mit Beginn des Projektes wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die die Aufgabe hatte, in einem regelmäßigen Abstand zu tagen und die Entwicklung des Netzwerkes zu lenken. Darüber hinaus stellte der Jugendhilfeträger den regelmäßigen Austausch der Netzwerkpartner untereinander mit Hilfe von Arbeitstreffen sicher. Vor dem Projekt gab es noch keine systematischen Arbeitsstrukturen für die verschiedenen beteiligten Akteure in diesem Kontext, es bestanden nur vereinzelt informelle Kontakte zwischen den verschiedenen Einrichtungen. Der verbesserte Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren sollte einen Beitrag dazu leisten, dass die Beteiligten die Ressourcen und Schwierigkeiten der Kinder besser identifizieren konnten, um diese optimal fördern zu können.

Neben dem Ziel, den Kindern den Übergang von der Kita in die Schule zu erleichtern, sollten soziale Kompetenzen und motorische Fähigkeiten der Kinder mithilfe institutionsübergreifender Freizeit- und Bewegungsangebote gefördert werden. Dazu wurden nicht nur die Räumlichkeiten der Schule genutzt, sondern gemeinsam mit den Kindern u.a. auch Bewegungsflächen im Stadtteil er-

schlossen. Für die Kindergesundheit spielt die Erschließung wohnortnaher Spiel- und Bewegungsflächen zur Umsetzung gesundheitsförderlicher Alltags- und Freizeitaktivitäten eine große Rolle.

Die qualitative Evaluation des Projektes mittels leitfragengestützter Interviews erfolgte durch die Deutsche Sporthochschule Köln. Die Ergebnisse zeigten, dass sich die Kommunikationsstrukturen durch die gemeinsame, moderierte Arbeit im Netzwerk verändert hatten. Insbesondere die beteiligten Erzieher/-innen und Lehrkräfte standen zum Ende des Projektes in einem engen Kontakt miteinander und pflegten einen regelmäßigen Austausch über E-Mails, per Telefon oder in persönlichen Treffen. Alle befragten Kooperationspartner bestätigten, dass sie sich gut bis sehr gut über die Netzwerkaktivitäten informiert fühlten und zwei Drittel der Befragten beschrieb zudem, dass sie gut in die Entscheidungsprozesse des Netzwerkes mit eingebunden worden seien.

Aus der Perspektive der Befragten wurden die Ziele, wie die Steigerung der sozialen Kompetenz und die Förderung der motorischen Fähigkeiten bei den Kindern, erreicht. Konflikte wurden von ihnen zunehmend verbal gelöst und Regeln vermehrt eingehalten. Gemeinsame Freizeit- und Bewegungsangebote im Stadtteil wie z. B. ein Fußballturnier wurden von den Kindern angenommen und förderten, neben den sozialen Kontakten untereinander, das Bewegungsverhalten im Stadtteil.

Für das Modellprojekt »Netzwerk Porz-Finken-berg« diente die wissenschaftliche Begleitung einerseits für mehr Transparenz im laufenden Projekt und dazu, die Erfolge der Netzwerkarbeit der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung sichtbar zu machen. Im Fokus stand dabei die Evaluierung der Kommunikationsqualität im Rahmen der Netzwerkarbeit.

Grundsätzlich sollte dies möglichst formativ geschehen, um prozessoptimierend eingreifen zu können. In diesem Sinne kann eine formative Evaluation eine erfolgreiche Netzwerkarbeit befördern, indem z.B. der Informationsfluss und die Transparenz der Prozesse, sowie bestehende Kommunikationsstrukturen erhoben werden. Bei der Evaluation eines Netzwerkes durch Außenstehende verweisen KOLIP et al. (2011) auf die Schwierigkeit, nicht als Kontrollinstanz zu wirken, sondern den Befragten zu vermitteln, dass die Evaluation die Prozessoptimierung vorantreiben kann.

Fazit

Ein komplexes Thema wie die gesundheitsfördernde Stadtentwicklung kann nur interdisziplinär und intersektoral erfolgen. Eine Disziplin allein oder ein einzelnes städtisches Amt kann den vielfältigen Ansprüchen dabei nicht gerecht werden. Damit alle Bewohner/-innen gleichermaßen von einem gesundheitsfördernden Stadtteil profitieren können, müssen parallel arbeitende Systeme aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Dies kann nur dann geschehen, wenn die Kommunikation der beteiligten Akteure – Verwaltungen, Betriebe, Bildungsstätten, Vereine und weitere Akteure eines Stadtteils – in den Prozessen der gesundheitsförderlichen Stadtentwicklung gelingt. Die Zusammenarbeit miteinander kann insbesondere in finanziellen Notlagen Interventionen und Maßnahmen passgenau entwickeln und einsetzen.

Die gesundheitsfördernde Netzwerkarbeit und die ihr innewohnende Kommunikation, der in diesen Zusammenhängen bislang zu wenig Aufmerksamkeit zu Teil wird und die bislang als Erfolgsfaktor für Gesundheitsförderung nur unzureichend beforscht ist, bieten Schlüsselfunktionen in der Gesundheitsförderung, da sie die notwendigen Strukturen und Verhältnisse unter Einbezug unterschiedlicher Professionen aufbauen kann. Sie liefern damit einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zu einer chancengerechteren Gesundheitsförderung. Um eine professionsübergreifende Zusammenarbeit zu verwirklichen, ist die Bereitschaft und Fähigkeit zur praktischen Umsetzung der Vernetzung für sämtliche Akteure aller Professionen in der stadt(teil)bezogenen Gesundheitsförderung notwendig. Die Entwicklung von interprofessionellen Handlungskompetenzen und die Professionalisierung kommunikativer Fähigkeiten hin zu einer multiprofessionellen Kommunikationskompetenz ist ein vielversprechender Weg für eine erfolgreiche Gesundheitsförderung im Kontext der Stadtentwicklung.

Literatur

- BUCKSCH, Jens; SCHNEIDER Sven (Hg.) (2014) Walkability. Ein Handbuch zur Bewegungsförderung in der Kommune. Bern: Verlag Hans Huber
- ENDRES, Egon (2010): Was ist das und wie kann sie funktionieren? In: Gesundheit Berlin-Brandenburg (Hg.) (2011): Dokumentation 16. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit, Berlin
- GALVEZ, M P; Pearl, M; Yen, I H (2010) Childhood obesity and the built environment: A review of the literature from 2008-2009. *Current opinion in pediatrics*, 22(2), 202
- KICKBUSCH, Ilona (2003): Gesundheitsförderung und Prävention. In: Schwartz, FW, Badura B, Busse, R et al. (Hg.): *Public Health. Gesundheit und Gesundheitswesen*. München, Jena. 181-189.
- KOLIP, Petra; Schaefer, Ina; Gerken, Ute; Mühlbach, Andreas (2011): Gesundheit fördern in vernetzten Strukturen. Kurzfassung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der »Aktionsbündnisse gesunde Lebensstile und Lebenswelten«. In: IPP-Schriften. Görres, Stefan; Darmann-Finck, Ingrid (Hg.), Ausgabe 07/2011, Berlin. Online verfügbar unter: http://www.public-health.uni-bremen.de/downloads/ippschriften/ipp_schriften07.pdf, letzter Zugriff 28.04.2016
- KUMANYIKA, S K; Swank, M; Stachecki, J; Whitt Glover, M C; Brennan, L K (2014) Examining the evidence for policy and environmental strategies to prevent childhood obesity in black communities: new directions and next steps. *Obesity Reviews*, 15(S4), 177-203
- Lampert, Thomas; Kroll, Lars Eric: »Armut und Gesundheit« In: Robert-Koch-Institut (Hg.), *GBE kompakt* 5/2010. Berlin
- LAMPERT, Thomas; MIELCK, Andreas (2008): ANALYSEN-Schwerpunkt: Armut und Gesundheit-Gesundheit und soziale Ungleichheit - Eine Herausforderung für Forschung und Politik. *Gesundheit und Gesellschaft*, 7.
- PEB - Plattform Ernährung und Bewegung e.V. (Hg.) (2013): *Netzwerkmanagement. smarte Ziele, Akteursgruppen, Kommunikation*. Berlin
- QUILLING, Eike; Nicolini, Hans. J.; Graf, Christine; Starke, Dagmar (2013): *Praxiswissen Netzwerkarbeit. Gemeinnützige Netzwerke erfolgreich gestalten*. Wiesbaden
- QUILLING, Eike; Chevalier, Anja; Heinzler, Marcel; Kolip, Petra; Müller, Merle; Schaefer, Ina (2016): *Netzwerkarbeit in der kommunalen Gesundheitsförderung. Ergebnisse des Transferprojekts*. Köln
- RKI – Robert Koch-Institut, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.) (2008). *Erkennen–Bewerten–Handeln: Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland*. Berlin/Köln
- RKI – Robert Koch-Institut (Hg.) (2015): *Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen. Faktenblatt zu KiGGS Welle 1: Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Erste Folgebefragung 2009 – 2012*. RKI, Berlin

- ROSENBROCK, Rolf (1995): Public health as a social innovation. Gesundheitswesen (Bundesverband der Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (Germany)) 57.3, S. 140-144
- SELISKE, L M; Pickett, W; Boyce, W F; Janssen, I (2009) Association between the food retail environment surrounding schools and overweight in Canadian youth. Public health nutrition, 12(09), 1384-1391
- TROJAN, Alf; SÜSS, Waldemar (2011): Vermitteln und Vernetzen. In: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.) Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Köln, S. 572-574
- WEITH, Thomas (Hg.) (2007): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster, New York, München, Berlin

WHO – Weltgesundheitsorganisation (1986). Ottawa Charter for Health Promotion, 1986, Weltgesundheitsorganisation. Verfügbar unter <http://www.euro.who.int/de/publications/policy-documents/ottawa-charter-for-health-promotion,-1986> (zugegriffen am 27.06.2016)

Internetseiten

EUPHA. The European Public Health Association (2016): https://eupha.org/section_page.php?section_page=132, letzter Zugriff 28.04.2016

»Is' mir egal«

Strategien für inklusive Stadtgespräche in Berlin und Ludwigshafen

Wie können Debatten und Bürgerbeteiligungsverfahren zu wichtigen Fragen der Stadt von Morgen fruchtbar und inklusiv geführt werden? Mit Beispielen der Stadtdebatte Berliner Mitte, den Berliner Begegnungszonen und dem Abriss der Hochstraße Nord in Ludwigshafen zeigen wir, wie gegen ein vermeintliches »Is' mir egal« aus der Stadtgesellschaft multilaterale Kommunikation organisiert werden kann. Wichtig dabei sind kreative Beteiligungsformate, die frühzeitige Einbindung relevanter Stakeholder und der Politik, umfassende Öffentlichkeitsarbeit und partizipative Begleitgremien, die als »Wächter des Verfahrens« agieren können.

Keywords: Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung, Berliner Mitte, Ludwigshafen, Partizipation

Wie viel Freiraum braucht die Stadt? Wie können öffentliche Räume Orte für Alle werden? Wer bekommt wie viel Raum? Und wo investiert die Stadtgesellschaft ihre begrenzten finanziellen Mittel? Allein diese Fragen verdeutlichen: Stadt ist Konflikt. Konflikt, bei dem es um Verteilung von Geldern und Gerechtigkeit, Raum und Platz geht. Die Debatten drehen sich also im Kern um die Frage, wie wir zusammen leben wollen. Transparenz und Beteiligung spielen dabei in der multilateralen Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren eine immense Rolle. Doch bleibt es auch nach Jahren der Diskussion um gute Bürgerbeteiligung schwer, in der Regel schwer erreichbare Gruppen wie junge Erwachsene, Frauen und Menschen mit

Migrationsgeschichte in zentrale Fragen der Stadtentwicklung einzubeziehen. Im Folgenden stellen wir anhand von drei Beteiligungsverfahren in Berlin und Ludwigshafen exemplarisch vor, welche Konfliktlinien bei großen Stadtentwicklungsverfahren bestehen, wie diese bearbeitet und kollaborativ Lösungen für urbane Räume entwickelt werden können.

Reden über die Stadt: Wer spricht mit wem über was – und wer nicht?

Beginnen wir in der Bundeshauptstadt: Um die Zukunft der Berliner Mitte dreht sich seit der Wende eine rege Expertendiskussion. Der Platz zwischen Fernsehturm und Spree ist



Maria Brückner, M.A., hat Geographie und Metropolitan Studies an der HU Berlin und der Université Rennes II studiert. Die Moderatorin, Konzepterin und Projektmanagerin leitet bei der Berliner Agentur Zebralog Beteiligungsverfahren, so auch als Geschäftsstellenleiterin der Stadtdebatte Berliner Mitte.

Jan Korte, Master of Public Policy, hat Politik- und Islamwissenschaft in Freiburg, Basel, Berlin und Toronto studiert. Nach 2 Jahren als Campaigner beim BUND für Bürgerbeteiligung und Transparenz leitet er seit 2014 crossmediale Beteiligungsprojekte bei der Berliner Agentur Zebralog.

Fotos © Jörg Farys/ Die Projektoren

eines der letzten prominenten Gebiete der Berliner Innenstadt, dessen Nutzung und Gestaltung noch nicht festgeschrieben wurde. Und die Kontroversen sind groß: Während ein Teil der Fachöffentlichkeit den großen Freiraum rund um Rotes Rathaus und Neptunbrunnen erhalten möchten, plädieren andere Stadtplaner*innen, Architekt*innen und Historiker*innen für eine Bebauung des Areals, z.T. als historische Rekonstruktion des früheren Stadtkerns. Diese ausgewählten Akteursgruppen führten seit über 20 Jahren eine wenig ergebnisreiche Fachdebatte, in Veranstaltungen, Kolloquien und über die lokale Presse. Ihre Debatte erzeugt in der öffentlichen Wahrnehmung einen hohen Handlungsdruck für diesen besonderen Berliner Raum. Für die meisten Berliner*innen allerdings ist die historische Mitte ein Nicht-Ort. Als Stadtzentrum nehmen viele Bürger*innen sie nicht wahr, die Haltung zum Platz zwischen Fernsehturm und Spree gibt ein beliebter Werbesong der Berliner Verkehrsbetriebe hingegen recht gut wider: »Is' mir egal« (BERLINER VERKEHRSBETRIEBE 2015). Problem der Kommunikation über den Ort sind also auf der einen Seite ein übermäßiges Interesse einer bestimmten Gruppe bei gleichzeitiger Nicht-Beschäftigung eines Großteils der Berliner Bevölkerung. Um ein wahrhaftiges Stadtgespräch über die Berliner Mitte zu initiieren, beauftragte das Berliner Abgeordnetenhaus die zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mit der Umsetzung eines breit angelegten Dialogprozesses – mit den unterschiedlichsten Akteuren aus der Stadtgesellschaft.

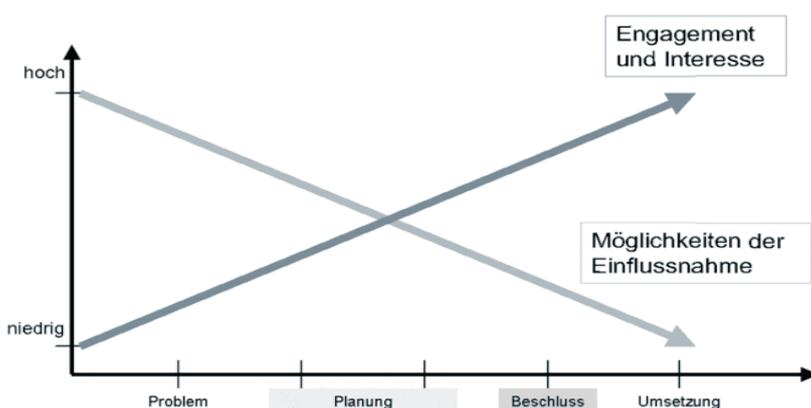
Ein weiteres Berliner Planungsverfahren beschäftigt sich mit einem Modellprojekt namens »Begegnungszonen«, das die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt im

Rahmen der Berliner »Fußverkehrsstrategie« aufgesetzt hat. In einigen charakteristischen, aber viel genutzten Straßenräumen soll das Miteinander zwischen Fußgängern, Rad- und Autofahrenden gestärkt werden. Alle Berliner Bezirke konnten sich mit ausgewählten Straßen für die Förderung einer Umgestaltung zur Begegnungszone bewerben, drei Pilotprojekte wurden schließlich ausgewählt. In der Schöneberger Maaßenstraße, der Kreuzberger Bergmannstraße sowie am auch über die Stadt hinaus bekannten »Checkpoint Charlie« sollen der Raum für Autos und LKWs eingeschränkt, die Aufenthaltsqualität verbessert, das Queren für Fußgänger erleichtert und das Tempo auf 20 km/h gesenkt werden. Das Modellprojekt wird in Berlin kontrovers diskutiert, nachdem die erste Begegnungszone im Herbst 2015 in der Maaßenstraße eröffnet hatte. Bei der Planung des zweiten Projektes in der Bergmannstraße, einer beliebten Flaniermeile, haben Senat und Bezirk von Nutzer*innen der Straße erfahren wollen, was sie in der Bergmannstraße erhalten möchten, wo aber auch Problemen bestehen. Spannend in den ersten Ergebnissen hier: Während die Verkehrsplaner*innen und auch einige Nutzergruppen der Bergmannstraße Mankos in der derzeitigen Gestaltung in Bezug auf Verkehrssicherheit und Aufenthaltsqualität attestieren, sieht eine Vielzahl von Bürger*innen nur kleinere Veränderungsbedarfe. In der Bürgerbeteiligung zur Bergmannstraße zeigt sich aber auch das bekannte Partizipationsparadox: In der ersten Phase meldeten sich viele Menschen, die für eine Umgestaltung der Bergmannstraße plädierten, um sie für Radfahrende und Kinder sicherer und den Durchgangsverkehr unattraktiver zu machen (SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT 2015). In der zweiten Phase hingegen überwogen in Veranstaltungen und im Online-Dialog kritische Stimmen, die sich für eine Beibehaltung des Status Quo aussprachen (SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT 2016b). Wir sehen hier also ein typisches Muster: Das Interesse und Engagement am Planungsgegenstand steigt im Laufe des Planungs- und Umsetzungsprozesses, wogegen die Möglichkeiten der Einflussnahme kontinuierlich sinken.

Der Blick auf ein zentrales Planungsprojekt in Ludwigshafen am Rhein komplettiert unser Schlaglicht auf typische Konfliktlinien in der multilateralen Kommunikation. Die Hochstraße Nord, eine zentrale Verkehrsader der Region, ist irreparabel beschädigt. Eine

Abbildung 1: Das Partizipationsparadox.
© Stiftung Mitarbeit 2016

Das Partizipationsparadox



neue Straße muss gebaut werden. Die politische Spitze in Ludwigshafen entscheidet sich für einen frühzeitigen und somit rechtzeitigen Bürgerdialog. Im Rahmen von »Ludwigshafen diskutiert« können Bürger*innen 2014 zunächst Variantenvorschläge unter verschiedenen Blickwinkeln online und in Bürgerforen diskutieren. Nachdem der Stadtrat den Empfehlung aus dem Beteiligungsverfahren folgt, schließen sich eine Reihe weiterer Beteiligungsformate an, z.B. zur Umbauphase oder zur Grünflächengestaltung. Ähnlich wie in der Berliner Bergmannstraße, zeigen sich auch bei der Hochstraße Elemente des Partizipationsparadoxes. Die Problemwahrnehmung – dass die Straße abgerissen werden muss – fehlt in Ludwigshafen zunächst. Dazu ist der Planungsgegenstand höchst komplex: Varianten einer mehrere Kilometer langen Bundesstraße zu diskutieren ist anspruchsvoll und, gelinde gesagt, kein Selbstläufer.

Zukunftsfragen zum Stadtgespräch machen: Beteiligungsverfahren aus Berlin und Ludwigshafen

Die Ausgangslagen in den Berliner und Ludwigshafener Beispielen sind also nicht ideal: Experten- ohne Bürgerdebatte hier, fehlendes Problembewusstsein dort. Wie haben nun die Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung gehandelt, um die für die jeweiligen Kommunen wichtigen Fragen zum Stadtgespräch zu machen?

Im Frühjahr 2015 startete die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt einen ergebnisoffenen crossmedialen Dialogprozess mit dem Ziel, ein Leitbild für die Historische Mitte mit der Stadt- und Fachöffentlichkeit zu erarbeiten. Die Stadtdebatte 2015 »Alte Mitte – Neue Liebe?« sollte diesen Ort als wichtigen Teil der Innenstadt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken und online sowie in Veranstaltungen (Fachkolloquien, Bürgerwerkstätten, ein Halbzeitforum sowie ein Abschlussforum) zu einem stadtweiten Thema machen. Dabei war die Palette an Methoden breit und teils ungewöhnlich für derartige Beteiligungsprozesse: Von Lebendigen Bibliotheken, Erkundungen im Stadtraum, partizipativem Theater hin zu Online-Dialogen, Bürgerwerkstätten, Townhall-Meetings mit TED-Umfragen und einer Ausstellung vor Ort.



Am Ende des Jahres hat der Prozess den Konflikt um die Berliner Mitte entscheidend vorgebracht: Mit 10 Bürgerleitlinien stehen Anfang 2016 als Ergebnis der Stadtdebatte Eckpunkte für die Zukunft des Ortes fest, die sich für die Mitte einer europäischen Hauptstadt beinahe revolutionär lesen. So ist von einem nicht-kommerziellen Ort für Alle, einem Ort der Kultur, Demokratie und erlebbaren Geschichte die Rede, flexible Zwischennutzungen und Verkehrsberuhigung stehen auf der Agenda (SENATSV ERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT 2016a). Zur Konzeption und Begleitung der Stadtdebatte berief die Berliner Senatsbaudirektorin ein 15köpfiges »Kuratorium Berliner Mitte«. Neben den Vertreter*innen der in der Expertendebatte bereits bekannten Positionen wurden weitere Stadtplaner*innen, Vertreter*innen der evangelischen Kirche, des BUND, von 'visitberlin' und der Wohnungsbaugesellschaft WBM sowie ein Straßensozialarbeiter des Gangway e.V. ins Kuratorium berufen. In seinen alle zwei Monate stattfindenden Sitzungen sollten die Kuratoriumsmitglieder die Senatsverwaltung zum Beteiligungsprozess beraten und als »Wächter des Verfahrens« dafür Sorge tragen, dass möglichst viele unterschiedliche Gruppen miteinander ins Gespräch kommen können. So war das Kuratorium auch daran beteiligt, die Dienstleister für die Umsetzung der unterschiedlichen Dialogformate* und die Geschäftsstelle (besetzt durch die Berliner Bürgerbeteiligungsagentur Zebralog) mitauszuwählen. In inhaltlichen Fragen hatte sich das Kuratorium – trotz der versammelten in-

Abbildung 2: Partizipatives Theater zwischen Fernsehturm und Spree
© Andreas Kermann

haltlichen Expertise zum Ort – zurückzuhalten.

Gleiches gilt für eine Steuerungsgruppe im Verfahren zur Begegnungszone Bergmannstraße, bei der Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft mit Senat- und Bezirksverwaltung zusammen saßen, um über das Beteiligungsverfahren zu beraten. Gleichzeitig war das Verkehrsplanungsbüro von Anfang an in die Beratungen mit den Bürger*innen (z.B. bei Bürgerwerkstätten) integriert und bot früh erste Visualisierungen von Ideen an. Gerade im Bereich der Straßenplanung erleichtert dies »Anna Normalverbraucherin« das Verständnis der Entwürfe. Gewerbetreibenden, die sich als wesentliche Kritiker*innen in der Debatte um die Umgestaltung der Bergmannstraße positionierten, wurde in mehreren Workshops die Gelegenheit gegeben, ihre Ansichten und Bedürfnisse darzulegen und gemeinsam die vorgeschlagenen ersten Ideen zu begutachten. Auch bei der Bergmannstraße war die Mobilisierung zentral für den Erfolg des Beteiligungsverfahrens. Die Mitglieder der Steuerungsgruppe kam dabei eine wichtige Rolle zu; sie konnten in ihre Netzwerke hinein für die Veranstaltungen und Online-Dialoge werben.

Auch in Ludwigshafen wurde auf ein crossmediales Verfahren mit Bürgerforen und Online-Dialoge gesetzt. Dazu kommt das persönliche Engagement der Oberbürgermeisterin Eva Lohse, die Gespräche mit unterschiedlichsten Zielgruppen und die Einbeziehung überregionaler Akteure in Planung und Finanzierung (Bund, Mannheim, Umland).

Im Folgenden stellen wir Erfolgsfaktoren multilateraler Kommunikation aus den be-

schriebenen Verfahren in Berlin und Ludwigshafen vor.

Wie geht's? Erfolgsfaktoren multilateraler Kommunikation in Beteiligungsprozessen

»Alle Zielgruppen einbeziehen«, »repräsentatives Verfahren«, »Die ganze Stadt beteiligen« – zu hohe Erwartungen an multilaterale Dialogverfahren schaden dem Ergebnis. In Verfahren zur Stadtentwicklung darf es erfahrungsgemäß nicht darum gehen, ALLE zu beteiligen. Das gelingt selbst bei Wahlen, der etabliertesten aller politischen Beteiligungsmöglichkeiten, nicht. Vielmehr sollte es aus unserer Sicht das Ziel sein, Debatten zu initiieren, die potentiell für alle offen sind, von denen so viele Betroffene wie möglich erfahren und die ansprechend sind für die unterschiedlichsten Akteure, deren Perspektive gefragt ist. Welche Erfolgsfaktoren lassen sich nun aus den vorab beschriebenen Projektbeispielen ableiten? Was begünstigt einen offenen, ergebnisorientierten und perspektivenreichen Dialog?

■ **Der »richtige« Zeitpunkt:** Eine frühe Einbeziehung der verschiedenen Akteure erleichtert einen guten Start des gemeinsamen Dialogs. Ein ernstgemeinter Dialog braucht Entscheidungsspielräume. Diese sind in einer frühen Phase des fachlichen Prozesses deutlich größer (vgl. Partizipationsparadox). Gleichzeitig stehen Zeitpunkt und Gegenstand des Dialogs im Wechselspiel: Für die Stadtdebatte Berliner Mitte war es der »richtige« Zeitpunkt, um sich grundlegend und ergebnisoffen über dieses stadtweit relevante Gebiet zu unterhalten. Beim Dialog zur Bergmannstraße stand bereits fest: Es soll eine Begegnungszone geben. Der Dialog drehte sich damit nicht um das »Ob«, sondern um das »Wie« der Ausgestaltung. Im Falle der Hochstraße Nord lag der Dialog mit ausreichendem Vorlauf vor der anstehenden politischen Entscheidung für eine Planungsvariante. Das ist mit Sicherheit zentral für das Gelingen des Dialogverfahrens und Grund dafür, dass die Bürgerschaft in Ludwigshafen die nun getroffene Entscheidung mit deutlicher Mehrheit mitträgt.

■ **Begleitgremien:** In Bezug auf die Gestaltung von Dialogverfahren hat es sich bewährt, Begleitgremien zu initiieren, die Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen versammeln. Diese Runden spielen als »Wächter des Verfahrens« vor allen Dingen

Abbildung 3: Bürgerwerkstatt im Rahmen der Stadtdebatte Berliner Mitte
© Jörg Farys – Die Projektoren



eine prozessuale Rolle, und weniger eine inhaltliche. Am stärksten akzeptiert sind dabei Gremien, die zum einen aus gesetzten zivilgesellschaftlichen Vertretern »gesetzt« werden (z.B. Verbände, Stiftungen, Kirchen) und zum anderen aus nicht-organisierten Vertreter*innen bestehen (z.B. über Zufallsauswahl, Möglichkeit sich als Bürger*in »zur Wahl« zu stellen). Begleitgremien stärken die Akzeptanz des Dialogprozesses, binden die verschiedenen Akteure auf einer übergeordneten Ebene ein und können von deren Rolle als Multiplikator*innen in deren Kreise profitieren (KORTE/RUESCH 2016).

■ **Einbezug der Politik in die Debatte:** In der repräsentativen Demokratie entscheidet am Ende eines Verfahrens die Politik über weitere Planungen. Multilaterale Kommunikation dient der qualifizierten und perspektivenreichen Entscheidungsvorbereitung. Am Ende eines offenen Dialogverfahrens entscheiden darauf aufbauend die gewählten politischen Vertreter*innen. Je aktiver diese in der Debatte involviert waren, desto größer ist deren Verständnis für die Vielzahl der geäußerten Perspektiven. Umso fundierter – und auch nachvollziehbarer für die einbezogenen Akteure – wird schließlich auch die politische Entscheidung in den Parlamenten und Gemeinderäten ausfallen. Möglich sind natürlich auch Referenden bzw. Volksentscheide als Schlusspunkt eines Beteiligungsverfahrens, sofern sich die zu treffende Entscheidung adäquat in ein Ja-Nein-Schema überführen lässt (so vorgesehen beim Berliner Beteiligungsverfahren zur möglichen Olympia-Bewerbung im Jahre 2015).

■ **Crossmedialität und Kreativität:** Keine Dialogmethode spricht für sich alleine alle Akteure gleichermaßen an. Die Fachöffentlichkeit bevorzugt »geschlossene«, exklusive Kreise des Austauschs. Direkt Betroffene und engagierte Bürger*innen sind für Diskussionsformate wie Bürgerwerkstätten zu gewinnen. Passant*innen, Bürger*innen, die sich wenig mit Stadtentwicklung beschäftigen und insbesondere soziodemografisch häufig unterrepräsentierte Gruppen (z.B. Menschen mit Migrationsgeschichte, Jugendliche etc.) werden besonders durch aufsuchende Dialogformate (Aktionen »am Ort des Geschehens«) angesprochen. In Ludwigshafen wurden Stadtspaziergänge »unter die abrisssreife Hochstraße«, in Berlin Exkursionen durch die Berliner Mitte angeboten. Einer der Höhepunkte der Stadtdebatte in der Bundeshauptstadt war aber das partizipative Theater, bei dem Passant*innen vor Ort in den Dialog einbezogen wurden. Für



eine breite Stadtöffentlichkeit und insbesondere für nicht-organisierte und zeitlich stark eingebundene Zielgruppen braucht es außerdem die Möglichkeit, sich online zu beteiligen. Allen Zielgruppen gemein ist dabei, dass innovative, zeitgemäße und kreative Formate zu größerer Beteiligung führen: Der Dialog muss »Spaß machen« und interessant sein – sonst gewinnt man häufig »nur die üblichen Verdächtigen«.

■ **Umfassende Öffentlichkeitsarbeit:** Alle Zielgruppen sollen eine realistische Chance haben, von der angebotenen Beteiligungsmöglichkeit zu erfahren. Wichtig ist dabei eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit, bei der auf verschiedenen Kanälen das Gespräch über Stadt und die Einladung zur weiteren Beteiligung erfolgen kann. So wurde die Stadtdebatte Berliner Mitte flankiert von umfangreichen Öffentlichkeitsmaßnahmen. Stadtweite Plakatierungen, Bürgerkommunikation über Newsletter, einen eigenen Twitter-Account, Postwurfsendungen und intensive Presse- und Medienarbeit waren wichtig, um einen breiten Adressatenkreis zu erreichen. Die Stadtverwaltung Ludwigshafen war ebenfalls besonders aktiv, präsent im öffentlichen Raum, aber auch mit Video-Logs der Oberbürgermeisterin sowie der Verwaltungsspitze.

Wo hakt's? Fallstricke in der multilateralen Kommunikation in Beteiligungsprozessen

Doch auch wenn man ein Bilderbuchverfahren entlang der oben beschriebenen Erfolgsfaktoren führt, kann Bürgerbeteiligung in die Sackgasse führen. Aus den Erfahrungen der

Abbildung 4: Spaziergang durch die Berliner Mitte
© Jörg Farys/ Die Projektoren

Prozesse in Ludwigshafen und Berlin möchten wir nun abschließend Herausforderungen der multilateralen Kommunikation über urbane Zukunftsfragen aufzeigen.

Dialog auf Augenhöhe - auch zwischen Bürgerschaft und Experten

Eine grundlegende Schwierigkeit bei komplexen Dialogverfahren ist die Diskrepanz zwischen dem Wunsch, allen Zielgruppen »ihren Dialograum« zu geben und gleichzeitig immer »offen für alle« zu sein. Letzteres hatte z.B. im Falle der Stadtdebatte Berliner Mitte eine besondere Brisanz: Die jeweiligen Expert*innen der Fachöffentlichkeit beobachteten sehr genau, ob bestimmte Positionen bei der Auswahl von Teilnehmenden bevorzugt würden. Deshalb wurde entschieden, alle Dialogveranstaltungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten. Im Falle des Dialogs zur Bergmannstraße wurde sich dagegen dafür entschieden, die Teilöffentlichkeit der Gewerbetreibenden in gesonderten Formaten zu beteiligen. Auch wurde eine Bürgerwerkstatt mit Teilnehmenden, die nach repräsentativer Zufallsstichprobe aus dem Melderegister gelost wurden, durchgeführt. In beiden Verfahren kam es zu einer Ungleichheit zwischen ausgewählten Teilöffentlichkeiten (»Fachöffentlichkeit« bei der Berliner Mitte, Gewerbetreibende in der Bergmannstraße) und der »restlichen« Öffentlichkeit. Der Dialog wird auf »ungleicher« Augenhöhe geführt. Die »Expertenmeinungen« gewinnen ein höheres Gewicht als die »Bürgermeinungen«. Hier gilt es durch eine neutrale Verfahrensmoderation einen Ausgleich zu schaffen und

nicht die »lauten« Stimmen in der Gesamtheit höher zu gewichten als die »leisen«. Dies stellt gleichzeitig auch grundsätzlichere Fragen: Wer ist eigentlich ein*e Expert*in? Die Differenzierung von »Bürger*innen« und »Expert*innen« hat sich bei der Unterscheidung von zielgruppenspezifischen Dialogformaten nicht bewährt. Zu unklar ist die Grauzone, zu divers die einzubeziehenden »Expertisen«. Eine Anwohnerin kann eine Expertin für das lokale Leben vor Ort, Wegebeziehungen, Konflikte und Gemengelagen haben. Außerdem kann auch eine Anwohnerin Architektin, Stadtplanerin o.ä. sein. Diese Perspektiven mischen sich naturgemäß in den Diskussionen und machen es unmöglich, in geschlossenen »Expertenkreisen« einerseits und »Bürger*innenkreisen« andererseits zu diskutieren. Diese Einschätzung betrifft ausschließlich die Rolle von »Expert*innen« als Mitdiskutanten – nicht deren Rolle als »Sachverständige«. Der zentrale Unterschied: Sachverständige können als neutrale Akteure hinzugezogen werden, die eine fachliche (nicht deren persönliche) Meinung zum Sachverhalt in die Diskussion geben, wie dies z.B. in den Verfahren in Ludwigshafen oder zu den Berliner Begegnungszonen passiert ist. Die beschriebene Fachöffentlichkeit in Dialogverfahren wie der Stadtdebatte Berliner Mitte ist dagegen nicht neutral. Sie beteiligt sich mit eigenen inhaltlichen Positionen an der Diskussion. Einen Ausgleich auf Augenhöhe zwischen diesen (häufig professionell organisierten) Akteuren sowie den »Expertisen« der (häufig weniger organisierten) Bürgerschaft ist dann die Herausforderung eines offenen multilateralen Kommunikationsverfahrens.

Abbildung 5: Neuentdeckung des Raums im Rahmen der Stadtdebatte Berliner Mitte
© Tal Peled



Multilateraler, ergebnisorientierter Dialog ist ein Kraftakt für alle Beteiligten.

Ein Dialogverfahren mit komplexen Akteurslandschaften verlangt eine gut abgestimmte Gesamtdramaturgie unterschiedlicher cross-medialer Dialogformate: Alle Zielgruppen sollen erreicht werden. Ebenso müssen alle anstehenden Fragen ergebnisorientiert in sinnvollen, aufeinanderbauenden Formaten beantwortet werden. Ein solches Verfahren ist ein großer Kraftakt für alle Beteiligten: In relativ kurzer Zeit gilt es, Veranstaltungen (vor Ort und digital) vorzubereiten und gleichzeitig flexibel auf die Ergebnisse und Erkenntnisse des Verfahrens zu reagieren (eine Herausforderung z.B. in Hinblick auf öffentliche Ausschreibungsmechanismen). Für die Durchführung von Dialogverfahren

gilt es deshalb, einen klaren Kopf zu haben und das Ergebnis immer im Auge zu behalten. So konnte es gelingen, als Synopse von über 20 Dialogformaten der Stadtdebatte ein übergreifendes Ergebnis zu erarbeiten: die »Bürgerleitlinien für die Berliner Mitte« und einen klaren Pfad auf dem Weg zu einer neuen, attraktiven Stadtstraße in Ludwigshafen zu gehen.

Kein Particitainment!

Der Dialog muss den Planerinnen und Planern und der Verwaltung auch sichtbare und nachvollziehbare Atempausen geben, damit der Input zu einzelnen Planungs- bzw. Dialogthemen auch fachlich übersetzt und verarbeitet werden kann. Es müssen also klar definierte Beteiligungsphasen und Planungsphasen (= Beteiligungsphasen) definiert und kommuniziert werden, Phasen, die es aber produktiv aufeinander zu beziehen gilt: Ergebnisse einer Beteiligung werden in planerische Alternativen eingearbeitet, zu denen in einem nächsten Schritt wiederum Feedback

eingeholt wird, das zur Weiterentwicklung der Planungsalternativen genutzt wird. Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss mit Blick auf die zurückliegenden und folgenden Prozessschritte und Beteiligungsspielräume also gut austariert werden. Es muss ein gutes Mittelmaß bzw. eine »ausgewogene Beteiligungsdosierung« gefunden werden, die den tatsächlichen (verhandelbaren) Spielräumen entspricht. Zuviel Beteiligung, sprich: Beteiligung als Selbstzweck (»Particitainment«, vgl. SELLE 2011) kann ebenso schädlich sein für die Vertrauenswürdigkeit der Initiatoren wie zu wenige Beteiligungsangebote.

* Anmerkung

Projektpartner waren:

- Bürgerwerkstätten und Fachkolloquien (IPG - Institut für partizipatives Gestalten)
- Open-Air-Ausstellung und Erkundungen vor Ort (Veronika Brugger, Stephan Kurr, Philipp Wehage)
- Partizipatives Theater (Grotest Maru)

Literatur

BERLINER VERKEHRSBETRIEBE (2015): BVG »Is mir egal« (feat. Kazim Akboga) <https://www.youtube.com/watch?v=xvcpy4WjZMs>, abgerufen am 31.05.2016

KORTE, Jan; RUESCH, Michelle (2016): Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung. Gedanken zu »partizipativen Begleitgremien« in Beteiligungsprozessen, Kursbuch Bürgerbeteiligung, vol.2, im Erscheinen.

SELLE, Klaus 2011: »Particitainment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? pnd|online, III|2011. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2011/selle_particitainment.pdf, abgerufen am 31.05.2016.

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT (2015): Neues Miteinander in der Bergmannstraße. Zwischenbericht der 1. Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung, https://www.begegnungszonen.berlin.de/sites/default/files/downloads/auswertungsbericht_1phase.pdf, abgerufen am 31.05.2016

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT (2016a): Bürgerleitlinien für die Berliner Mitte. Ergebnis der Stadtdebatte »Alte Mitte – Neue Liebe?«, http://stadtdebatte.berlin.de/sites/default/files/mediathek/amn1_160407_buergerleitlinien_web_o.pdf, abgerufen am 31.05.2016

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT (2016b): Neues Miteinander in der Bergmannstraße. Dokumentation der Offenen Bürgerwerkstatt am 4. März 2016, https://www.begegnungszonen.berlin.de/sites/default/files/downloads/dokumentation_buergerwerkstatt_4.3.16_final.pdf, abgerufen am 31.05.2016

STIFTUNG MITARBEIT (2016): Wegweiser Bürgergesellschaft - Zukunft der Bürgerbeteiligung, <http://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/grundlagenleitlinien/grundlagen/zukunft-der-buergerbeteiligung/>, abgerufen am 31.05.2016



Wohnraum schaffen – aber schnell! Oder: Wenn Du es eilig hast, gehe langsam ...

»Die momentan größte Herausforderung der Stadt Lörrach besteht darin, Wohnraum zu schaffen«,¹ so artikuliert es Jörg Lutz, Oberbürgermeister der Stadt Lörrach, anlässlich seiner diesjährigen Neujahrsansprache. Doch wie schafft Lörrach das »Wir schaffen das!«?²

Lörrach ist das deutsche Zentrum der stark wachsenden und wirtschaftlich prosperierenden trinationalen Grenzregion mit der Schweiz und Frankreich. Sowohl für den Agglomerationsraum um Basel als auch für die Stadt Lörrach stellt die Versorgung mit differenziertem und ausreichendem Wohnraum für die wachsende Bevölkerung die größte sowie dringlichste Herausforderung und zugleich Riesenchance ihrer Weiterentwicklung dar. Denn der Zuzug von Menschen, egal ob Fachkräfte oder Flüchtlinge, bedeutet in erster Linie eine Stärkung der Stadt, ihrer Einrichtungen und Funktionen. Er bedeutet aber auch eine Auseinandersetzung mit den kont-

rovers diskutierten Themen des Wachstums, wie unter anderem der Verdichtung, dem Mehr an Mobilität und damit Verkehr, der Integration oder den Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Und es bedeutet die Auseinandersetzung mit dem Thema des bezahlbaren Wohnraums. Denn wo die Nachfrage höher als das Angebot ist, steigen die Preise.

In Lörrach leben derzeit knapp 50.000 Menschen aus über 100 Nationen. Im vergangenen Jahr fanden hier 350 Flüchtlinge in überwiegend schnell errichteten Gemeinschaftsunterkünften Zuflucht. In diesem Jahr wurden in der Stadt für weitere 200 Flüchtlinge Herbergen errichtet oder bereitgestellt. Für die Folgejahre ist die nachhaltige Unterbringung eines großen Teils dieser Menschen alleinige Aufgabe der Stadt. Diese Aufgabe wird jeder Stadt ebenfalls bei der Unterbringung von Obdachlosen zu Teil. Während im Jahr 2012 noch für 125 obdachlose Menschen in Lörrach Wohnraum zur Verfügung gestellt wurde, waren es bis Ende Juli 2016 bereits



Monika Neuhöfer-Avdić leitet seit Januar 2016 den neu gebildeten Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Lörrach. Nach ihrem ersten Architekturstudium an der Fachhochschule Aachen mit Schwerpunkt Stadt- und Regionalplanung legte sie in ihrem zweiten Studium an der RWTH Aachen den Fokus auf die Kommunikation in Planungsprozessen.

¹ Lutz, Neujahrsempfang am 11.01.2016, 2016

² Merkel, Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, 2015. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html> (Zugriff am 14.02.2016)

272 Menschen³, die obdachlos waren und versorgt werden mussten. Und das auf einem sowieso sehr angespannten Wohnungsmarkt. Denn »in Lörrach haben wir deutlich mehr Nachfrage als Angebot«⁴, so beschrieb es der Geschäftsführer der Lörracher Wohnungsbaugesellschaft im Juni 2015 zur Lage des Lörracher Wohnungsmarktes.

Was für viele Menschen in Lörrach vor einigen Jahren noch unmöglich erschien, wird nun umgesetzt: Neue Baugebiete sollen entstehen – und dies zeitnah.

Schnelles und kurzfristiges Handeln bestimmen aktuell in vielen Gemeinden und Städten die Standortsuche für Bauland und deren Vorhabenverwirklichungen. Das Ideal einer frühzeitigen und mitentscheidenden Einbeziehung der Bevölkerung, der vorhandenen und zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner, der Politik und Akteure vor Ort wird nicht umgesetzt. Agiert wird mit Informationsveranstaltungen nach erfolgten Entscheidungen, die vielfach durch nichtöffentliche (Gemeinderats-) Beschlüsse legitimiert werden.

Auch wenn der Wille nach Beteiligung noch auf einer Projektagenda steht, wird dieser sowohl durch den enormen Zeitdruck als auch durch die Bindung nahezu aller personellen Ressourcen in den Verwaltungen unmöglich gemacht. Denn ihre Aufgabe besteht im Finden von Flächen für kurzfristig zu erstellende, temporär errichtete Gebäude und im Bebaubarmachen von Flächen für den langfristigen und nachhaltigen Wohnungsbau. Ergänzt wird die Arbeit durch das Abwägen von privatwirtschaftlichen »Angeboten«, brachliegende Flächen im Außenbereich oder in Gewerbegebieten in Wohnbauflächen umzuwandeln und so der dringend benötigten Wohnbebauung zuzuführen. Und das bitte sofort und ohne »Wenn und Aber«. Ansonsten droht der Verhinderungsvorwurf der Problemlösung meist über die Presse in das Herz der Verwaltungen. Hinzu kommt, dass Wohnbauflächen heute mehr denn je in direkter Konkurrenz zu Gewerbeflächen stehen. Um das Nutzungsrecht in vorhandenen Gebäuden konkurrieren soziale, kulturelle und Bildungseinrichtungen mit der Wohnnutzung.

³ Fachbereich Bürgerdienste der Stadt Lörrach, 2016

⁴ Nostadt, 2015 in Südkurier 10.06.2015 »Wohnungsnot in Lörrach aus Sicht eines Wohnungsgebers«, <http://www.suedkurier.de/region/hochrhein/loerrach/Wohnungsnot-in-Loerrach-aus-Sicht-eines-Wohnungsgebers;art372612,7915304> (Zugriff am 14.02.2016)

Das Thema der Flächenneuausweisungen für Baugebiete und die Thematik der Nachverdichtung im Bestand, um Flächenpotenziale im bebauten Innenbereich zu nutzen, wecken erfahrungsgemäß die Ängste der Nachbarschaft oder rufen Gegenstimmen auf den Plan. Der frühzeitige Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die Überlegungen und die Planungsprozesse wäre also umso wichtiger, um ihre Bedenken aufnehmen zu können oder mit Informationen oder anderslautenden Standpunkten zu ergänzen. Integrierte Stadtentwicklung unter frühzeitigem Einbezug der Bürgerschaft und verbunden mit dem Ziel, viele Aspekte für eine sorgfältige Abwägung im und Akzeptanz für den Planungsprozess zu generieren, findet aktuell also so gut wie nicht mehr statt. Aber wie lässt sich die Integration neuer Siedlungsstandorte in das Stadtgefüge bei frühzeitigem Einbezug der Bürgerschaft und die Integration der neuen Bewohnerinnen und Bewohner dennoch unter dem herrschenden Zeitdruck verwirklichen? Wie kann das Potential des »sich Einbringens und des Gebrauchtwerdens« der Bürgerschaft in die städtische Gesellschaft und deren Aufgabenstellungen dennoch aktiviert und genutzt werden?

Die Stadt Lörrach startete Mitte Januar 2016, nach einer zweimonatigen Prologphase, den neuen Partizipationsprozess »Lörrach gestalten. Gemeinsam.« Das Ziel des neuen Leitbildprozesses war eine breite und aktive Bürgerbeteiligung, um neue wichtige Themen der Stadtgesellschaft in Lörrach aufgreifen zu können oder zu erkennen, wie sich ggf. Themen verändern. Dafür beschritt die Stadtverwaltung für sie neue Wege mit Blick auf den zeitlichen Rahmen, die Beteiligungsmöglichkeiten und die Ansprache der Bürgerschaft. »Das entstehende Leitbild zu den drei Themenfeldern »Lebenswerte Stadt«, »Verantwortungsvolle Stadt« und »Gebaute Stadt« wird die strategische Richtschnur für die Arbeit von Verwaltung und Gemeinderat in den kommenden Jahren sein«, erklärte Oberbürgermeister Jörg Lutz zum Prozessaufakt. *In den kommenden Jahren...?* Aber wie sollen die kurzfristig anstehenden Aufgaben der Stadtentwicklung *gemeinsam* angegangen werden?

Wie geplant, erstreckte sich der Beteiligungsprozess zum neuen Leitbild über den Zeitraum von Januar bis Juli 2016. Neben dem klassischen Instrument der Zukunftswerkstatt sowie den aufsuchenden Dialogen in verschiedenen Gesellschaftsgruppen setzte er verstärkt auf die Online-Partizipation. Wäh-

rend des gesamten Leitbildprozesses wurde die Stadtverwaltung Lörrach von einem externen Moderationsbüro begleitet und unterstützt.

Zugebenermaßen war der anberaumte Prozesszeitplan von einem guten halben Jahr auf der einen Seite ehrgeizig. Auf der anderen Seite wiederum zu lang, um eben kurzfristig abgestimmte Lösungen für die Siedlungspolitik zu erarbeiten. Hierbei soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Prozess geformt und beschlossen wurde, als die Notwendigkeit des schnellen Wohnraumschaffens noch nicht bewusst in Erscheinung getreten war.

Ohne an dieser Stelle auf die quantitative und damit auch repräsentative Legitimation des Prozesses einzugehen, so erfuhren die handelnden Akteure aus der Prozesskommunikation frühzeitig zwei Dinge: Die Lörracherinnen und Lörracher interessieren sich für ihre Stadt. Sie brachten sich zahlreich und konstruktiv in die Diskussion um die Stadt, in der sie leben, ein. Und die Verwaltung begriff den Partizipationsprozess als Chance, die Bevölkerung in die neuen und dringlich anstehenden Stadtentwicklungsaufgaben aktiv mit einzubinden und die im Leitbildprozess entstandene Kommunikationsstruktur nachhaltig zu nutzen.

Im Juli 2016 lag der Leitbildentwurf, welcher von einer Redaktionsgruppe, bestehend aus Bürgerinnen und Bürgern, die am Leitbildprozess teilgenommen hatten und vom Moderationsteam bei der Formulierung unterstützt wurden, vor und wurde vom Gemeinderat »als richtungsweisender Impuls für die politische Diskussion in den Gremien«⁵ beschlossen.

Das neue Lörracher Leitbild umfasst 83 Ziele und spiegelt die Themen, die für die Bevölkerung wichtig sind, eindrücklich wieder. Schon im Prozessverlauf lag der Schwerpunkt der bürgerschaftlichen Diskussion auf der Kategorie »Gebaute Stadt« im Kontext zur oben beschriebenen Raumsituation in der Stadt Lörrach. Und so verwundert es nicht, dass die beiden ersten Ziele des neuen Leitbildes lauten: »Lörrach schafft bezahlbaren Wohnraum für unterschiedliche Zielgruppen. Dabei entstehen vielfältige Wohnformen, die das Miteinander der Kulturen und Generationen stärken. Lörrach entwickelt sich gemäß dem Flächennutzungsplan und geht sorgsam mit



der knappen Ressource Boden um. Künftige Neubaugebiete zeichnen sich durch eine lebenswerte Dichte, eine abwechslungsreiche Architektur und ein attraktives Wohnumfeld mit hoher Freiraumqualität aus.«⁶ Damit wird klar, dass alle zu Beginn genannten Fakten und Zahlen auch den Menschen in Lörrach »unter den Nägeln« brennen.

Jetzt beginnt die Zeit, die formulierten Leitziele (Wohnraum schaffen) in Maßnahmen (Baugebiete gemäß Flächennutzungsplan ausweisen) umzusetzen und den Weg dorthin – das »Wie« – zu planen sowie gemeinsam zu beschreiten. Dabei leiten die scheinbar vagen Begriffe, wie »hohe Freiraumqualität«, »lebenswerte Dichte« oder »vielfältige Wohnformen« die Überlegungen der Stadt Lörrach. Ziel ist, die Bürgerschaft in die anstehenden Bauleitplanprozesse von Beginn an einzubinden. Aber bevor gemeinsam geplant wird, sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kommunikation der unterschiedlichen Gruppen aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft in den anstehenden Planungsprozessen so geführt werden kann, dass möglichst viele wissen, wovon gesprochen wird, wenn zum Beispiel von Flächennutzungsplan oder 150 Wohneinheiten pro Hektar gesprochen wird. Denn schon im erfolgten Leitbildprozess wurde den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Lörrach deutlich, dass es den Bürgerinnen und Bürgern schwer fällt, städtebauliche Fachbegriffe oder Kennzahlen zu verstehen. Für die Wissensvermittlung dazu, kombiniert

Abb. 1: Radtour durch Lörrach zu städtebaulichen Kennzahlen
© Stadt Lörrach

⁵ Stadt Lörrach, »Lörrach gestalten. Gemeinsam« - Beschluss über das neue Leitbild der Stadt Lörrach, Beschluss des Gemeinderates der Stadt Lörrach vom 26.07.2016, 2016

⁶ Stadt Lörrach, »Lörrach gestalten. Gemeinsam. Leitbildentwurf der Bürgerschaft«, 2016

mit der Besichtigung neuer Bauquartiere und Bauformen in der Stadt und näheren Umgebung, hat die Stadtverwaltung Lörrach folgende Ideen entwickelt:

■ Eine Radtour entlang städtebaulicher Kennzahlen durch die eigene Stadt.

Abb. 2/3: Lörracher Postkartenset mit Luftbild (oben) und städtebaulichen Kenndaten (unten) unterschiedlicher Quartiere
© Stadt Lörrach

Was ist Dichte? Wie fühlen sich 30, 50, 100 oder 200 Wohneinheiten pro Hektar an? Um diese abstrakten planerischen Einheiten in der gebauten Stadt sichtbar zu machen, ging die Stadtverwaltung im September 2016 mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern auf

eine Radtour entlang städtebaulicher Kennzahlen durch verschiedene gebaute Stadtquartiere. Denn in Zeiten knappen Wohnraums wird viel darüber gesprochen, dass »verdichtet gebaut« werden müsse oder in der Stadt Potenziale für Wohnraum genutzt werden sollten. Die in der Sache völlig richtige Diskussion ist für viele nur schwer greifbar und oft nicht verständlich, wenn Begriffe wie Geschossigkeit, Einwohner respektive Wohneinheiten je Hektar oder Grund- und Geschossflächenzahl aufkommen. Zur aufsuchenden Illustration der Quartiere hatte die Stadtverwaltung ein Postkartenset mit 20 Postkarten und Stadtquartiermotiven der eigenen Stadt erarbeitet. Auf jeder Postkarte ist auf der Vorderseite ein Luftbild des jeweiligen Quartiers und auf der Rückseite die dazugehörigen städtebaulichen Kennzahlen abgebildet. Wichtig war der Verwaltung bei der Radtour neben der Wissensvermittlung auch die Wertvermittlung, um der endlichen Ressource »Grund und Boden« in der eigenen Stadt für die Daseinsvorsorge mit Wohnraum für die Bürgerinnen und Bürger oder dem Angebot für Gewerbetreibende, Dienstleister und Händler – auch als Arbeitgeber – gerecht zu werden. Ziel war ebenfalls, für die Notwendigkeit angestrebter Mindestdichten neuer Baugebiete zu sensibilisieren, sowohl im Kontext zur Flächenendlichkeit als auch als Grundlage für das Gemeinwohl, wie zum Beispiel die funktionierende Nahversorgung im neuen Quartier. Das Fazit dieser Radtour war durchweg positiv. Nicht nur, dass die eigene Stadt erkundet wurde, so war der Lerneffekt für die Bürgerschaft aber auch für die Verwaltung hoch. Und Spaß gemacht hat es obendrein.

■ Eine Exkursion zu neuen Stadtquartieren in anderen Städten

Nachdem mit den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Stadt neue und hochverdichtete Stadtteile bei gleichzeitiger hoher Lebensqualität in anderen Städten besucht wurden, ist dies fester Bestandteil im partizipativen Prozess mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Anwohnerinnen und Anwohnern bei der Entwicklung neuer Baugebiete, um an gebauten Beispielen auch in anderen Städten angestrebte Baudichten und städtebauliche Formen zu veranschaulichen.

Sowohl die Radtour durch die eigene Stadt als auch die Exkursionen (Lehrausflug mit bil-



dender Zielsetzung)⁷ in andere Städte hatten neben der zuvor genannten »Wissensvermittlung« zum Ziel, ein Gefühl für die gebauten und besiedelten Quartiere in der eigenen Stadt sowie in der näheren Umgebung zu vermitteln und mit Zahlen zu versehen, sich diese Quartiere gemeinsam anzuschauen und über ihre Vor- und Nachteile zu debattieren, sich Kubaturen und Gebäude aber auch Freiflächen sowie Erschließungen und die Anbindung an die Stadtumwelt anzuschauen. Sie hatten ebenfalls zum Ziel, dem negativ besetzten »Dichtebegriff« mit positiven und real existierenden Beispielen zu begegnen.

Bei den Exkursionen und Touren lernten sich die zukünftigen Akteure im Planungsprozess kennen und verbrachten Zeit miteinander. Sich frühzeitig kennenzulernen, schafft eine erste und wichtige Vertrauensbasis für die weiter anstehenden Schritte im Beteiligungs- und Planungsverfahren und sie schafft Verständnis für die anstehenden Aufgaben.

Was sich die Stadt Lörrach noch so alles ausdenken wird, um gemeinsam mit der Bevölkerung zu planen und die Voraussetzungen dazu zu schaffen, werde ich gerne wieder berichten. Ein erstes Fazit nach den Anfangswochen im Projekt »Wohnraum schaffen« der Stadt Lörrach kann aber jetzt schon gezogen werden: Wenn es schnell gehen soll, dann sollte man sich frühzeitig die Zeit nehmen, die Bürgerschaft einzubinden. Wenn Du es eilig hast, mache einen Umweg! So lautet die Originalversion des japanischen Sprichwortes. Viele sehen den frühzeitigen Einbezug der Bürgerschaft in Planungsprozesse als ausbremsenden Aspekt. Ich denke jedoch zunehmend, dass sich über den »Umweg« der Bürgerbeteiligung die Planung und damit Realisierung von zügig zu errichtenden baulichen Anlagen schneller vollziehen lässt. Ein schönes Beispiel dafür war die Wortmeldung eines Bürgers in einer ersten Eigentümerversammlung zum geplanten Grunderwerb eines neuen Baugebietes: »Wann kann ich mich bei Ihnen (der Verwaltung) melden, damit wir es schnell schaffen, den Plan zu verwirklichen? Ich habe verstanden, worum es geht.« Dieses gemeinsame Verstehen sollte wichtige Richtschnur in unseren Planungsprozessen sein.

⁷ <https://de.wikipedia.org/wiki/Exkursion>, (Zugriff am 06.09.2016)



Exit Plebiszit? Oder: »Wenn man eine Waschmaschine kauft, wird man besser informiert«*

England sei das Mutterland des Fußballs und der Demokratie, heißt es oft. In beiden Disziplinen hat sich das Land in diesem Frühsommer allerdings nicht mit Ruhm bekleckert. Lassen wir einmal das unrühmliche Ausscheiden aus der Fußball Europameisterschaft beiseite (obwohl man da einiges über David und Goliath, die Rolle von Favoriten und die Gefahren des Ausruhens auf Lorbeeren lernen könnte). Und das nicht minder unrühmliche Ausscheiden aus der europäischen Union, dessen Folgen noch gar nicht abzusehen sind, ist eher ein Thema für die große Politik.

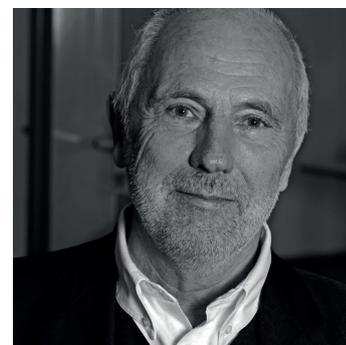
Aber auch denen, die sich eher auf kommunaler Ebene bewegen und dort um die demokratische Gestaltung von Entscheidungsprozessen bemüht sind, muss der Brexit zu denken geben. Genauer: der Prozess, der zum Votum führte. Hier wurde ein direkt-demokratisches Verfahren – die Volksabstimmung – in einer Weise missbraucht, wie man sie sich nicht nur in England zuvor nicht hätte vorstellen können.

Demagogie, Halbwahrheiten, haltlose Versprechungen: die Brexit-Kampagne als Beispiel missbrauchter Plebiszite

Am Rande eines Demonstrationszuges vornehmlich junger Menschen, die sich nach dem Brexit-Entscheid für den Verbleib in der EU einsetzten, erläuterte eine Teilnehmerin ihre Beweggründe und sprach etwa folgendes in die Mikrofone der Tagesschau-Reporter: »Man hat uns vieles nicht gesagt, was wir hätten wissen müssen. Wenn man eine Waschmaschine kauft, wird man besser informiert. Die Abstimmung kann gar nicht die Stimme

des Volkes zum Ausdruck bringen, denn das Volk wusste nicht, worüber es abstimmt.«

Nach allem, was man vom Festland aus wahrnehmen konnte, war die Kampagne für und gegen »Leave« tatsächlich an Niveaulosigkeit nicht zu unterbieten: Es wurden Emotionen geschürt, Vorurteile angeheizt, Halbwahrheiten verbreitet und Haltloses versprochen. Das kam einem zum Teil bekannt vor, denn insbesondere die Rechtspopulisten aller Länder erwecken gerne den Eindruck, man könne inmitten einer (Ängste erzeugenden) globalisierten Welt zu jenen Sankt-Nimmerleins-Tagen zurückkehren, in denen man angeblich noch ganz unter sich und alles



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

*Eine gekürzte Vorfassung dieses Textes ist erschienen in: *Planerin* Heft 4/2016 S. 55-56, eine erweiterte Fassung erscheint demnächst in FORUM WOHNEN UND STADTENTWICKLUNG Heft 5/2016.

viel besser war. Allein die Tatsache, dass verantwortliche Politiker sich auf dieses Niveau einlassen und Vorurteile, Ängste und Hass weiter schüren, zeugt schon – vorsichtig formuliert – von einer erheblichen Erosion demokratischer Kultur.

In diesem Fall aber kam noch hinzu, dass nicht nur Halbwahrheiten, sondern handfeste Lügen verbreitet wurden. Das begann mit solchen Lächerlichkeiten wie der Behauptung die »Weißkohl-Direktive« der EU umfasse 27.000 Wörter – ohne dass es je eine solche Direktive gegeben hat. Und selbst die Verordnung zur angemessenen Krümmung der Gurke, die es tatsächlich einmal gab, war keine Initiative aus Brüssel, sondern stammt aus einer sehr alten dänischen Gemüse-Vorschrift. Aber das nur am Rande. Kehren wir zur Brexit-Kampagne zurück. Da hieß es z. B. auch, die EU schreibe vor, Kinder unter acht Jahren dürften keine Ballons aufblasen. Auch das ein Hirngespinnst: Es wird nur an die Eltern appelliert, auf die ganz Kleinen aufzupassen.

Gravierender aber waren die folgenden Beispiele: 350 Millionen Pfund zahle man in die Kassen der EU – pro Woche. Das stand in großen Lettern auf dem Kampagnen-Bus des ehemaligen Londoner Bürgermeisters Boris Johnson (dem jetzt attestiert wurde, dass er der »kreativste Lügner« gewesen sei). Verbunden mit dem Versprechen, diesen Betrag werde man zukünftig in das chronisch unterfinanzierte Gesundheitssystem (National Health Service) des Landes stecken. Einmal abgesehen davon, dass die Summe stark übertrieben war und zugleich unterschlagen wur-

de, welche Mittel Großbritannien von der EU erhielt – am Tag nach der Abstimmung verschwand das Versprechen von der Internetseite der Brexit-Betreiber, Boris Johnson hüllte sich in Schweigen und Nigel Farage, der ebenfalls nach der Abstimmung schnell abgetauchte Chef der europaskeptischen Ukip, behauptete: Er habe das nie versprochen.

Wie viele Rechtspopulisten heizten die Brexit-Betreiber Fremdenfeindlichkeit an, schürten Ängste und Vorurteile und versprachen, Zuwanderung zukünftig deutlich zu begrenzen. Im Jahr zuvor war die Nettozuwanderung in Großbritannien auf über 300.000 Menschen angewachsen. Das machte man sich zunutze und versprach, die »Kontrolle über unser Land wiederzugewinnen«. Unterschlagen wurden dabei aber zwei Fakten. Erstens: Die meisten Einwanderer kamen aus Ländern der EU (insbesondere Polen, lediglich 4 % waren Asylsuchende). Innerhalb der EU, ja für alle Länder, die die Vorteile des Binnenmarktes in Anspruch nehmen (auch wenn sie nicht – wie etwa Norwegen – Mitglieder sind) gilt aber Personenfreizügigkeit. Zweitens: Die Brexit-Befürworter wollten unbedingt auch weiter am Binnenmarkt teilnehmen, behaupteten aber die Bedingungen, an die das geknüpft ist, könnten sie außer Kraft setzen. Was, wie sich unmittelbar nach der Entscheidung zeigte, von den anderen 27 EU-Staaten sofort verneint wurde. Kurzum: Hier wurden nicht nur Fremdenfeindlichkeit geschürt und innerer Unfrieden gestiftet, sondern desinformiert und in Aussicht gestellt, was nicht zu halten war.

Als letztes Beispiel: Selbstverständlich werde der Ausstieg geordnet verlaufen, hieß es. Schon wenige Tage nach der Entscheidung verdichtete sich aber der Eindruck, dass die EU-Skeptiker durchaus nicht wussten, was im Falle des Erfolgs ihrer Bemühungen zu geschehen hat. Das, was sich derzeit abspielt – insbesondere die Flucht der zentralen Brexit-Anführer aus der Verantwortung –, bestätigt die schlimmsten Befürchtungen [vgl. zu »gebrochenen Versprechen« auch: SANDHU 2016].

Jürgen HABERMAS [2016] resümiert und erweitert zugleich den Blick auf die Verantwortlichen: »Nach ersten Analysen haben die Medien und die streitenden Parteien die Bevölkerung über relevante Fragen und elementare Tatsachen, also über die Grundlagen einer vernünftigen Urteilsbildung nicht informiert, ganz zu schweigen von differenzierten Argumenten für oder gegen konkurrierende

Der Kampagnen-Bus von Boris Johnson (hier noch in der Version »50 Millionen Pfund am Tag«, die später wegen der plakativeren Wirkung auf »350 Millionen Pfund in der Woche« geändert wurde) [www.theguardian.com]



öffentlichen Meinungen«. Kurzum: Die eingangs zitierte Demonstrantin hatte Recht. Mehr als das: Das Wahlvolk wurde nicht nur schlecht informiert, es wurde vielmehr gezielt in die Irre geführt. Ex-Premier John Major sprach schon vor der Abstimmung von »Demagogie«, »Unehrllichkeit« und »Falschinformationen«. Und davon, dass »die Protagonisten eines Brexit mit dem britischen Volk ›russisches Roulette‹« spielten [HAEFLIGER 2016]. Er hatte Recht.

Zwischenspiel: Die Federalist Papers No. 63 und die Grenzen plebiszitärer Verfahren

Josef JOFFE (2016) zieht aus dem Brexit die Konsequenz, dass man mit Volksentscheiden zu Schicksalsfragen »Verführern in die Hände spielt« und folgert, dass in solchen Fällen das Parlament gefordert sei. In diesem Zusammenhang verweist er darauf, dass dies schon von den Gründervätern der amerikanischen Verfassung ebenso gesehen wurde. Er bezieht sich dabei auf die »Federalist Papers«. Dabei handelt es sich um insgesamt 85 Texte, die 1787/88 in verschiedenen Zeitungen New Yorks erschienen, um den Verfassungsentwurf für die Mitgliedsstaaten der USA zu erläutern. Unter den drei Autoren, die gemeinsamen unter dem Pseudonym Publius auftraten, war auch der spätere Präsident James Madison. Er setzt sich im 63. Text mit der Rolle des Senats im System von Checks und Balances auseinander und beschreibt in der Tat wahrhaft hellseherisch die Gefahr, dass Volksentscheide in aufgeheizter Stimmung, angesichts ungerechtfertigter Versprechungen und gezielter Irreführung zustande kommen könnten. So würde das Volk womöglich verleitet, sich selbst zu schaden, um dann im Nachhinein die eigene Entscheidung umso mehr zu beklagen. In solchen Situationen seien z.B. die Beratungen eines Senats als gemäßigter und angesehener Versammlung von Bürgern notwendig, auf dass Vernunft und Wahrheit wieder die Oberhand gewinnen und der Weg in die Irre vermieden werden kann: »...so there are particular moments in public affairs when the people, stimulated by some irregular passion, or some illicit advantage, or misled by the artful misrepresentations of interested men, may call for measures which they themselves will afterwards be the most ready to lament and condemn. In these critical moments, how salutary will be the interference of some temperate and respectable body of citizens, in order to check the misguided

career, and to suspend the blow meditated by the people against themselves, until reason, justice, and truth can regain their authority over the public mind?«

Eng damit zusammen hängt ein weiterer Aspekt, der bei der Auseinandersetzung mit plebiszitären Verfahren bedacht werden will: Adam Soboczynski hat völlig zu Recht darauf verwiesen, dass »der Wunsch nach Plebiszit keineswegs immer Ausdruck einer demokratischen Gesinnung ist«. Das mag schon daran deutlich werden, dass die AfD oder der Front National Volksentscheide fordern – um sie gegen die parlamentarische Demokratie in Stellung zu bringen. Auch in früheren Zeiten – etwa der Weimarer Republik und selbst im Nationalsozialismus – drückte sich Antiparlamentarismus zum Beispiel in Volksbefragungen aus. So gesehen ist Soboczynskis Folgerung: »Nicht die Populisten haben diese Wahl gewonnen, das Verfahren selbst war populistisch«, nicht ganz von der Hand zu weisen.

Nun gibt es bei uns – man kann nach den britischen Ereignissen nur sagen: glücklicherweise – keine Bürgerentscheide auf gesamtstaatlicher Ebene. Aber die Überlegungen im Gefolge des Brexit sind ja nicht nur für Schicksalsfragen einer Nation von Bedeutung, sondern sie sollten auch in anderen Zusammenhängen zu denken geben.

Auf drei Folgerungen sei hier hingewiesen: Eigentlich

1. ... setzen direktdemokratische Verfahren eine politische Kultur voraus, die von Vertrauen in das Personal und die Prozeduren der Demokratie geprägt ist. De facto werden sie aber von großen Teilen des Wahlvolkes zunehmend dazu genutzt, um Misstrauen und Verdrossenheit zum Ausdruck zu bringen. Der »Senat«, die politischen Gremien werden eben von vielen nicht mehr, wie Madison das noch sehen konnte, als »temperate and respectable bodies of citizens« wertgeschätzt. Vielmehr von einer anscheinend wachsenden Gruppe in der Bevölkerung voller Misstrauen betrachtet und nicht selten schlägt – zumindest auf der Straße und in den sozialen Medien – offener Hass durch. Wenn politische Brandstifter diese Vorbehalte für ihre eigenen Absichten nutzen und weiter anheizen, nimmt die Demokratie insgesamt Schaden. Das scheinen viele politische Akteure während der Brexit-Kampagne billigend in Kauf genommen zu haben. Mehr noch: Man hat sich nicht nur untereinander auf's Ärgste verunglimpft und so alle Vorurteile derer bestätigt, die das »schon immer gewusst« haben.

Man hat auch gleich noch alle Fachleute (die »so genannten Experten«) in diesen Strudel der Selbstentwertung mit einbezogen: »I think people in this country,« declared Vote Leave's Michael Gove, »have had enough of experts.« His fellow Brexiteers were quick to back him up. »There is only one expert that matters,« said Labour MP Gisela Stuart, also of Vote Leave, »and that's you, the voter« [DEACON 2016].

2. ... müssten direktdemokratische Verfahren behutsam eingesetzt und in den Zusammenhang anderer demokratischer Prozeduren (parlamentarischer wie partizipativer) eingefügt werden. Wer der Interessensvielfalt in der Gesellschaft auf demokratische Weise gerecht werden will, muss auf Meinungsbildungsprozesse setzen, die Kompromisse erzeugen und so auch Minderheitsinteressen gegen Mehrheitswünsche austarieren können. Dafür aber sind Plebiszite, die nur das Dafür oder Dagegen kennen, nicht geeignet. Sie sind bestenfalls Notbremsen. Und daher muss man immer fragen, was im Prozess zuvor falsch lief. Sehr oft wird man darauf stoßen, dass es Fehler in der dialogischen und transparenten Gestaltung der Meinungsbildung gab. Und man wird auch den Blick darauf richten müssen, was geschieht, nachdem sie betätigt wurde. Der Zug muss sich ja wieder in Bewegung setzen, und auf's Neue müsst(en) die vielen kleinen Schritte der Meinungsbildung gegangen werden. Von wem auf welche Weise?

3. ... sollten alle politischen Entscheidungen auf sachlich tragfähiger Grundlage und mit nachvollziehbaren und überprüfbaren Argumenten vorbereitet werden. Das gilt insbesondere für Volksabstimmungen in Sachfragen, denn in anderen Prozessen können fehlende Fachlichkeit und unterschlagene Sichtweisen in den verschiedenen Schritten der Meinungsbildung noch nachgeliefert werden – zumindest im Prinzip. Dafür ist es (wie sich jetzt auch in England zeigt) nach einem Entscheid zu spät.

Von allen diesen Voraussetzungen sind wir weit entfernt. Und deswegen sind plebiszitäre Entscheidungsprozesse bis auf weiteres hochgradig ambivalent. Um ihnen die in ihnen wohnenden Gefahren zu nehmen, müsste sich viel ändern. Und es bedürfte einer langen Abhandlung, um zu prüfen, ob und wie die Voraussetzungen für solche Änderungen zu schaffen wären. Ich will mich daher hier nur auf ein kleines prozessuales Element beschränken.

Lässt sich etwas für den Umgang mit Bürgerentscheiden zu Stadtentwicklungsfragen folgern?

Zurückkehrend von der »Großen Politik« in den Alltag der Stadtentwicklung lassen sich zunächst durchaus einige Ähnlichkeiten erkennen. Denn auch hier

- ... können Bürgerentscheide funktionalisiert werden, um die Interessen einzelner oder lautstarker Gruppen durchzusetzen – ob es um Einzelhandelsstandorte, Parkplätze, Wohngebietserschließungen, Schulpolitik, den Bau von Verkehrstunneln oder vieles andere geht;

- ... ist ihre Handhabung im Gefüge der lokalen Demokratie unklar, was insbesondere dann zum Ausdruck kommt, wenn Parlamente ihren eigenen Entscheidungsgängen nicht trauen und selbst Entscheide in Gang setzen. In aller Regel wäre das durch eine entschlossenerere Handhabung partizipativer Elemente in den vorlaufenden Meinungsbildungsprozessen vermeidbar, würde aber den Mut voraussetzen, auch gegen laute Stimmen der eigenen Klientel Entscheidungen zu treffen;

- ... kennen Bürgerentscheide keine Kompromisse und sind in ihrem Aussagegehalt oft unterkomplex;

- ... fließt in das Wahlverhalten ein hoher Anteil von Misstrauen, Vorbehalten und prinzipiellem Protest ein, der mit der Sache nichts zu tun hat;

- ... werden die Auseinandersetzungen im Vorfeld emotional aufgeheizt und sind voller Halbwahrheiten, Mutmaßungen, Untergangsszenarien und Heilsversprechen;

- ... tragen die lokalen Medien vielfach nicht zur Versachlichung und ausgewogenen Berichterstattung bei, sondern machen die Position einer Seite zu ihrer Sache (oder verbreiten gar wie die Boulevardpresse in Großbritannien Falschinformationen zynisch weiter).

Während viele Probleme bei der Handhabung direkt-demokratischer Verfahren tief wurzelnde Ursachen haben – das gilt insbesondere für das Misstrauen gegenüber allem, was »von denen da oben« kommt – ließe sich ein Aspekt vergleichsweise einfach ändern:

Eigentlich benötigten die Verfahren im Vorfeld von Bürgerentscheiden einer Moderation, deren Aufgabe es vor allem ist,

- ... mit den streitenden Parteien Fakten zusammenzutragen, die als gemeinsame Argumentationsbasis anerkannt werden. Dieses »joint fact finding« hat sich schon in anderen Verfahren bewährt und würde hier auch ge-

währleisten, dass man der Komplexität der in Rede stehenden Sache wenigstens näherungsweise gerecht wird;

- ... sicher zu stellen, dass auch die Perspektiven schweigender Gruppen eingebracht werden;

- ... in öffentlichen Veranstaltungen dafür zu sorgen, dass jeweils alle Parteien gleichgewichtig zu Wort kommen und dabei ggf. auch korrigierend einzugreifen, wenn Stil oder Sache verfehlt werden.

Die Moderation wäre sozusagen die Hüterin der Fakten und des Fair Play.

Natürlich hätte auch eine solche Prozessgestaltung ihre Voraussetzungen: Eine der wesentlichen wäre, dass die lokalen Leitmedien unparteiisch bleiben. Eine andere, dass die jeweilige Kommune (die ja oft selbst »Partei« ist) an einer solchen Versachlichung der Entscheidungsvorbereitung interessiert und den zusätzlichen Verfahrensaufwand zu tragen bereit ist.

Letzteres zumindest ist nicht gänzlich unrealistisch, wie ein Beispiel zeigt: Als man sich 1988 in Hannover politisch uneins war, ob dort eine Weltausstellung durchgeführt werden sollte, verständigten sich die streitenden Parteien darauf, die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zu fragen. Möglichkeiten für Bürgerentscheide gab es da noch nicht, daher wurde eine »Bürgerbefragung« vorbereitet, an deren Ergebnisse sich der Stadtrat binden wollte. Um zu verhindern, dass die Meinungsbildung im Vorfeld des Befragungstermins zu einseitig wird, rief man eine unabhängige »Arbeitsgruppe Anwaltsplanung« ins Leben. Methodisch griff man dabei auf die

in Hannover über mehrere Jahrzehnte in den Sanierungsgebieten erfolgreich praktizierte »Advocacy-Planning« zurück und weitete die Idee der um Symmetrie bemühten Auseinandersetzung auf die gesamtstädtische Ebene aus. Auch die lokalen Medien, die die Expo eigentlich zu ihrer Sache gemacht hatten, spielten insofern mit, als sie immerhin – wenn auch nicht wirklich gleichgewichtig – auch skeptischen Stimmen Raum gaben.

Angesichts der informationellen Übermacht der Kräfte, die sich für die Durchführung der Weltausstellung aussprachen, sah die Arbeitsgruppe ihre Aufgabe vor allem darin, weniger artikulationsstarken Positionen Gehör zu verschaffen, fachliche Argumente (etwa zur Ambivalenz einer »festivalisierten« Stadtpolitik) in die Debatten einzubringen und in öffentlichen Veranstaltungen die Auseinandersetzungen der streitenden Parteien zu moderieren.

Das Befragungsergebnis ähnelte damals dem Brexit-Votum von heute sehr: 51,5 % der Wahlberechtigten sprachen sich für die Expo aus. Aber anders als im aktuellen Fall entspannten sich damals die Verhältnisse nach der Entscheidung, nicht zuletzt, weil das Verfahren überwiegend als fair und die Informationsgrundlage für die individuellen Entscheidungen als umfassend angesehen wurden.

Was spräche dagegen, auf solchen Vorerfahrungen aufbauend auch andernorts derartige Verfahren zu vereinbaren? Dass das nur ein kleiner Schritt wäre, ist unstrittig. Immerhin könnte das Problem der Desinformation auf diesem Wege gemindert werden. Viele andere blieben ungelöst. Aber wie, wenn nicht in kleinen Schritten, kämen wir weiter?

Literatur

DEACON, Michael (2016): Michael Gove's guide to Britain's greatest enemy... the experts. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/10/michael-goves-guide-to-britains-greatest-enemy-the-experts/>

HABERMAS, Jürgen (2016): Die Spieler treten ab. Ein Gespräch mit Jürgen Habermas über den Brexit und die EU-Krise. In: Die ZEIT No. 29 vom 7. Juli S. 37

HAEFLIGER, Markus M. (2016): Brexit-Referendum. Die Selbsterfleischung der Tories geht weiter. In: Neue Zürcher Zeitung. <http://www.nzz.ch/international/britisches-eu-referendum-pensionaer-im-abstimmungskampf-ld.87142>

JOFFE, Josef (2016): Diktatur des Volkes. Wer die Menschen direkt befragt, spielt Verführung in die Hände.

Schicksalsfragen gehören ins Parlament. In: Die Zeit No 29 vom 7. Juli 2016 S. 1

PUBLIUS [James Madison] (1787/88): The Senate Continued. Zuerst erschienen in: The Independent Journal (<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-63>)

SOBOCZYNSKI, Adam (2016): Der neue Bonapartismus. Der Wunsch nach Plebisziten muss nicht demokratisch sein. In: DIE ZEIT (No. 28/2016)

SANDUH, Serina (2016): Four broken promises and a u-turn after Brexit results. <https://inews.co.uk/essentials/news/politics/broken-promises-following-eu-referendum-result/>

Alle Zugriffe auf Internet-Seiten 7.8.2016





Lesetipps

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



Lese- und Filmtipps II|2016

»Die Stadt – das sind die Bürger« – Über das Buch und seine Premiere

Brauer, Gernot (2016): Die Stadt – das sind die Bürger. Stadtentwicklung zwischen Politik und Bürgerwille am Beispiel München. Selbstverlag, 336 Seiten, über 300 Abbildungen. ISBN 978-3-00-053472-0. 29,80 € ggf. zzgl. Versand. Bezug über <http://brauermuc.wix.com/die-stadt> oder direkt beim Autoren brauermuc@aol.com

Ende Juni in München. In der Rotunde des Stadtarchivs finden sich etwa 50 Personen zur Buchpremiere »Die Stadt – das sind die Bürger. Stadtentwicklung zwischen Politik und Bürgerwille am Beispiel München« zusammen, zu der das Stadtarchiv München gemeinsam mit dem Kulturreferat der Stadt eingeladen hatte. Ein Trio der Band »Konnektion Balkon« eröffnet die Veranstaltung mit jazzigen Tönen. Violine, Bass und Akkordeon verwandeln nicht nur Beethovens 5. und sorgen für erste Schmunzler bei den Gästen.

Dann geht es um das Buch: Nicolette Baumeister (Büro Baumeister, München) rezensiert anschaulich seine Inhalte und die Gestaltung, folgert Denkanstöße und stellt unbeantwortete Fragen. Dabei wird deutlich: Nach ersten Näherungen zur Stadtentwicklung als Planungsaufgabe, einem Überblick über die Genese der Bürgerbeteiligung und ausgewählte historische Schlaglichter der

Stadt München, beschreibt das Buch eine Zeitreise von den 60er Jahren über die Olympischen Spiele bis zur heutigen vom Wachstum geprägten Stadt. Dabei wird jeweils ein enger Bezug zu Bürgerbewegungen und -initiativen hergestellt.

Der collagenhafte Aufbau des Buches mit vielen Abbildungen und verschiedenen ergänzenden Essays bekannter PlanungsexpertInnen (Prof. Fritz Auer, Prof. Dr. Werner Durth, Maximilian A. v. Feilitzsch, Georg Kronawitter, Prof. Dr. Detlef Marx, Gerhard Meighörner, Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Prof. Dr. Klaus Selle, Prof. Dr. Hilmar Sturm, Dr. Hans-Jochen Vogel) schaffen eine lebendige literarische Komposition, die nie den roten Faden verliert.

Für Nicht-MünchenerInnen ist der tiefe Einblick, den dieses Buch liefert, spannend und bemerkenswert. Und vom Blick in die Zukunft, der bei den Folgerungen vorgenommen wird, lässt sich auch für andere Städte

Ein Bericht der Buchpremiere
von Fee Thissen



© Gernot Brauer

und Gemeinden lernen. Das wird bereits bei dem Exkurs ›Stadtvergleich‹ deutlich, wo der Blick über die Stadt- und Landesgrenzen Münchens hinaus nach Zürich, Stuttgart, Frankfurt, Hannover, Berlin, Dresden, Passau, Wien und Rosenheim gerichtet wird. Bei den Handlungsempfehlungen fragt sich jedoch nicht nur Nicolette Baumeister: Was ist neu? Diejenigen, die sich selber in Praxis oder Forschung mit Chancen, Erfolgen und Risiken der Bürgerbeteiligung auseinandersetzen, werden hier wenig weiterführende Erkenntnisse gewinnen.

Ein Fazit, das sich auf jeden Fall mitnehmen lässt: Bürgerbeteiligung sollte heute nicht zu mehr Veranstaltungen, mehr Befragungen, mehr Diskussionen führen. Es geht vielmehr darum, Bewährtes weiterzudenken, Anderes auszuprobieren und neue Wege zu beschreiten.

Auch Altoberbürgermeister Christian Ude, der in seiner Rede zum Buch über Volks- und Bürgerentscheide im Licht von Stuttgart 21 und Brexit philosophiert, kommt zu diesem

Schluss: »Die quantitative Erweiterung der Bürgerbeteiligung wird es nicht bringen!«

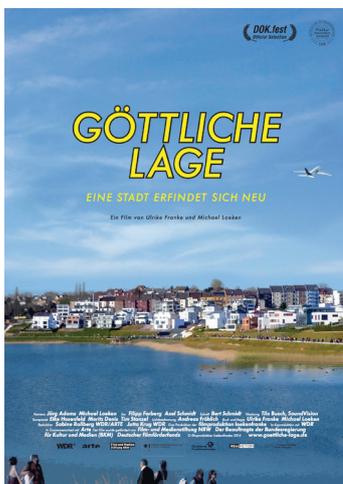
Er beschreibt außerdem, dass politische Vorstellungen von ›dem Bürger‹ immer ideologisch geprägt sind, verdeutlicht aber, dass »der Bürger unvorhersehbar« ist und man Ideologisierung und Vereinnahmungen beiseite lassen müsse. Der Bürgerwille sei immer zu achten und zu respektieren ... nicht nur dann, wenn er passe.

Neun Wünsche für die Stadt von Münchener Bürgerinnen und Bürger (oftmals mit planerischem Hintergrund) bereichern die Buchpremiere und geben ein anderes, aus verschiedenen Perspektiven und Puzzlestücken zusammengesetztes Bild der Stadt. Von der Gestaltung öffentlich nutzbarer Räume ist die Rede, viel kritisiert wird die Verkehrssituation und besonders ansprechend an diesem Sommerabend ist die Anregung zur Öffnung der Isar für Schwimmschwärmer. Ernst und Humor liegen dabei jeweils nah zusammen und beim ausklingenden Glas Wein ist ausreichend Gelegenheit, die Ideen weiter zu diskutieren.

Ein Filmtipp von Klaus Selle

Göttliche Lage! Ein »must-see« für alle, die sich mit Prozessen der Stadtentwicklung auseinandersetzen

filmproduktion loekenfranke (2015): Göttliche Lage - Eine Stadt erfindet sich neu; Der Film ist zu beziehen über <https://www.goodmovies.de/>



©filmproduktion loekenfranke

Es gibt kaum etwas Unanschaulicheres als Prozesse der Stadtentwicklung. Das liegt daran, dass viele das, was sie sehen für »Stadtentwicklung« halten, obwohl es da doch »nur« um die Veränderung der Stadtgestalt geht. Wieder einmal ein Grund, an Lucius Burckhardt zu erinnern, der darauf bestand, dass die wahre Stadtgestalt unsichtbar sei. Dass, was man sehe, sei nur der Abguss dieser unsichtbaren Bedingungen...

Aber wie macht man Unsichtbares sichtbar? Die Planungstheoretiker haben sich daran versucht und sind gescheitert. Schlimmer noch: Sie haben mit ihren Begriffen – allen voran dem »Planungs-«Begriff selbst – die Wahrnehmung der Städte und ihrer Entwicklungen noch weiter verstellt, noch unanschaulicher gemacht. Offensichtlich müssen erst andere kommen – Literaten z. B. oder auch

Historiker –, um uns zu zeigen, dass und wie man die Städte in ihrer Vielschichtigkeit beschreiben kann, um sie und ihre Entwicklungen zu verstehen.

Oder Filmemacher. Dafür jedenfalls gibt es seit Neuestem einen überzeugenden Beleg. Gemeint ist der Film »Göttliche Lage – Eine Stadt erfindet sich neu« von Ulrike Franke und Michael Loeken.

Worum geht es? Im Mittelpunkt steht das »Re-development« eines ehemaligen Industrietandortes in Dortmund, der inzwischen weit über die Grenzen der Stadt bekannt ist. Dieser Ruhm resultiert vor allem aus einer Wasserfläche, die allein von ihren Ausmaßen her nicht weiter bemerkenswert wäre, sich stolz aber »See« nennt: Phönixsee. Bemerkenswert ist allein, dass dieser See dort geflutet wurde,



Stills aus dem Film »Göttliche Lage – Eine Stadt erfindet sich neu« 2015 ©filmproduktion loekenfranke

wo zuvor ein – nach der Schließung komplett demontiertes und nach China exportiertes – Stahlwerk stand. Und dass um ihn herum ein ganzer Stadtteil neu entwickelt wurde.

Wer die Situation kennt weiß, dass man sich härtere Kontraste kaum vorstellen kann: Inmitten eines über Jahrzehnte von Lärm, Abgasen und Infrastrukturen der Schwerindustrie stark belasteten Stadtteils, teilweise unmittelbar angrenzend an über lange Jahre heruntergewirtschaftete Wohnungsbestände, in strahlendem Weiß entstande Neubebauungen im oberen Preissegment (neben Bürogebäuden und auch einigen öffentlich geförderter Mietwohnungen).

Das legt eine ähnlich kontrastreiche, auf die schwarzen und weißen Töne reduzierte Berichterstattung und Kommentierung nahe (die es in der Tat auch in Fachkreisen einige Zeit lang gab). Nicht so im Film »Göttliche Lage«. Hier wird zugeschaut. Fünf Jahre lang waren Ulrike Franke, Michael Loeken und ihr Team immer wieder vor Ort, richteten ihre Kamera hier hin und dort hin, zeigen in eindrucksvollen Sequenzen Abbrucharbeiten, Erdbewegungen, Neubebauungen – vor allem aber Menschen: die Kioskbesitzerin, den Altbaueigentümer, den Polizisten, die Kaufinteressierten und zukünftigen Hausbesitzer, den Heimatverein, die Neugierigen, den Vogelschützer, die Vermarkter – und immer wieder Fachleute aller Couleur in immer wieder neuen Sitzungen. Einige dieser Personen tauchen mehrfach auf und so entstehen kleine Lebensausschnittsgeschichten. Alles das wird ohne erläuternde Kommentare aus dem Off erzählt und auch ohne »Bauchbinden«, mit denen man den Personen Namen und Funktion zuordnet. Dieser Film will unter keinen Umständen ein Lehrfilm sein und mit oberlehrerhaftem Zeigefinger Botschaften verkünden. Statt dessen erzählt er, lässt Menschen und Bilder für sich sprechen und bildet so mit bewundernswerter Beobachtungsgabe ein kleines Stück Stadtentwicklung ab. Und er ist gerade deswegen umso lehrreicher. Mehr noch: Er ist unterhaltend, ja humorvoll.

Besonders bewundernswert ist es, dass und wie es Ulrike Franke und Michael Loeken gelang, über 200 Stunden Material auf weniger als 1 % zu verdichten und dabei dennoch

ein ruhig erzählter Film herauskommt, dem man 100 Minuten lang mit Vergnügen folgt.

Dass dieser Film u. a. mit dem Grimme-Preis und dem Herbert Quandt Medien-Preis 2016 ausgezeichnet wurde, erscheint auch dem cineastischen Laien nur konsequent. Gäbe es einen Preis für Veranschaulichung des Unanschaulichen in der Stadtentwicklung – auch der wäre dem Film zu verleihen.

Dass Fachkollegen ihre Arbeit in dem Film nicht angemessen gewürdigt sehen, kann man verstehen – wurde hier doch ein Projekt »gestemmt«, das seinesgleichen sucht. Für praktisch keine der zu bewältigenden planerischen, technischen und organisatorischen Herausforderungen gab es Vorerfahrungen, auf die man hätte zurückgreifen können. Und natürlich war es ein in hohem Maße risikoreicher Prozess, auf den sich die Stadt Dortmund eingelassen hatte. Wer sich erinnert, welche Skepsis der Projektidee anfänglich entgegengebracht wurde, wird das in fünfzehn Jahren Geleistete umso mehr würdigen müssen.

Aber es hieße den Film falsch verstehen, wenn man ihn als Dokumentation der Arbeit von Fachleuten deuten wollte. Sie sind in diesem Stadtentwicklungsprozess (wie in allen anderen auch) Akteure unter anderen. Auch das ist eine Botschaft.

Und noch eine Mitteilung an unsere Fach-Community enthält der Film: Wer Stadtentwicklung darstellen will (um sie zu verstehen), muss multiperspektivisch arbeiten und »nah ran«, in die Prozesse hinein. Es ist erstaunlich, wie sehr die Kamera hier auch bei Interna dabei ist. Aber erst die Innensichten helfen verstehen, was auch in dicken Publikationen zum Projekt nicht zum Ausdruck kommt: Was geschah, damit geschah, was man sieht. Dieses »Making of...« ist sicher auch mit den 200 Stunden Filmmaterial zur Entwicklung von Phoenix-Ost noch nicht erschöpfend darstellbar. Umso mehr müssen wir uns fragen, was denn unsere spröden »Fallstudien« über die Realitäten von Stadtentwicklung aussagen. Oder anders ausgedrückt: Wie müssten wir vorgehen, um auch nur näherungsweise die Aussagedichte zu erzeugen, die mit diesem Film erreicht wird?



