



Ausgabe I|2017

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



Inhaltsverzeichnis

Editorial I|2017

Themenschwerpunkt: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung

Klaus Selle: Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 2: Wendepunkte. Paradigmenwechsel in der Theorie eröffnen neue Perspektiven auf die Praxis

Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen, Lucyna Zalas: Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 2

Christian Diller, Sarah Karic, Sarah Oberding: Mehr als nur normative Heuristik? Zur empirischen Verifizierbarkeit von formalen Modellen des Planungsprozesses.

Jan-Hendrik Kamlage, Jan Warode, Stefan Schweiger, Frederike Behr und Björn Ahaus: Analyse komplexer Beteiligungs- und Entscheidungssysteme: Die Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland

Tülin Kabis-Staubach, Reiner Staubach: Beteiligung und Aktivierung im Stadtteil. Wissenschaftliche Betrachtungen und praktische Erfahrungen aus dem Planerladen in der Dortmunder Nordstadt

Sarah Gottwald, Maarit Kahila, Anna Broberg: Schwarmintelligenz im Planungsprozess

Umschau

Gisela Schmitt: Wohnungsfragen: neue Herausforderungen – alte Instrumente?

Eberhard von Einem: Stadt oder Land? Versagt die Wohnungspolitik im Angesicht der Flüchtlingswelle?

Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge, Klaus Selle: Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren: Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung – Annäherungen an die Wirklichkeit

Ulrich Berding, Daniela Karow-Kluge: Begegnung in öffentlichen Räumen: Wahrnehmung und Gestaltung – Eine Annäherung an den Stand der Diskussion

Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge: Was geschieht auf Plätzen und in Parks? – Beobachtungen im Aachen, Essen und Saarbrücken

Manuela Lautenschläger, Otto Inhester: Die Mauer muss weg? Demenzdörfer und die Dialektik von Integration und Exklusion oder eine der vielen falsch gestellten Frage der Versorgung?

Frank Betker: »Urbanität und Nachhaltigkeit – zwei Seiten einer Medaille« – Neue Fördermaßnahme im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung des BMBF

Lesetipps

Die gerettete Stadt. Eine Rezension von Claus-C. Wiegandt

Mittler, Macher, Protestierer. Ein Lesetipp von Sarah Ginski



Editorial I|2017

Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung

Themenschwerpunkt: Multilaterale Kommunikation in der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist ein Prozess, an dem viele Akteure beteiligt sind. Wer handlungsfähig werden will, muss also zwischen und mit diesen Akteuren agieren. Das ist aus der Governance-Perspektive unmittelbar einsichtig, wird aber – im Gefolge des »communicative turn« – in der Fachdiskussion häufig auf die Kommunikation mit »der« Öffentlichkeit reduziert. Es ist daher unser Interesse, den Blick (wieder) zu weiten und das Spektrum aller Akteure – differenziert, oder wie Patsy Healey nahe legt: im »feinen Korn« – in den Blick zunehmen. In diesem Sinne war von der Vielfalt der Akteure in Quartiers- und Stadtentwicklung schon in pnd|online II|2016 die Rede. In dieser Ausgabe setzen wir die Diskussion fort...

... gleich mit zwei Beiträgen, die tatsächlich Fortsetzungsgeschichten sind:

Klaus Selle begann schon in der letzten pnd|online-Ausgabe mit einer »Geschichte der Entdeckungen«. In der ging es zunächst um das Selbstverständnis der Planungsfachleute. Im zweiten Teil wird nun der Wandel planungstheoretischer Konzepte beschrieben.

Auch beim zweiten Beitrag dieser Ausgaben wird Begonnenes fortgesetzt: **Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen und Lucyna Zalas** erkundeten in einer Serie von Interviews mit Expertinnen und Experten, inwiefern »ressort- und akteursübergreifende« Arbeitsformen in der »integrierten Stadtentwicklung« heute als »state of the art« gelten können. Ers-

te Ergebnisse wurden in der letzten Ausgabe, weitere sind in der aktuellen zusammengestellt.

Christian Diller, Sarah Karic, Sarah Oberding setzen sich auch mit Planungsprozessen auseinander und fragen in ihrem Beitrag, ob und wenn ja wie sich formale Modelle von Planungsschritten und -abläufen in der Praxis wiederfinden lassen.

Auf diese eher theoretischen und forschenden Zugänge zur Prozessgestaltung in der Stadtentwicklung folgen mehrere Berichte aus ganz unterschiedlichen Praxisfeldern: angefangen bei einem bundesweiten Prozess besondere Art, über Planungen auf der Quar-



Abb.: Eine Zukunftswerkstatt
in Schwabach
© Lehrstuhl für
Planungstheorie und
Stadtentwicklung, RWTH
Aachen University

tiersebene bis hin zur Untersuchung neuer Technologien:

Ein keinesfalls alltägliches Beteiligungsverfahren beschreiben **Jan-Hendrik Kamlage, Jan Warode, Stefan Schweiger, Friederike Behr und Björn Ahaus**. Sie berichten von dem wohl umfangreichsten, teuersten, längsten und immer noch nicht abgeschlossenen Beteiligungsverfahren der deutschen Geschichte – der Suche nach einem Endlagerstandort für radioaktive Abfallstoffe.

Es folgt ein Beitrag von **Tülin Kabis-Staubach und Reiner Staubach**, die nach den Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung und Aktivierung in benachteiligten Stadtquartieren fragen. Dabei geht es u.a. um die Probleme sozialer bzw. kultureller Selektivität bzw. Inklusivität. In ihren Überlegungen führen sie den Stand der Fachdiskussion mit ihren langjährigen Erfahrungen in der Dortmunder Nordstadt zusammen.

Sarah Gottwald, Maarit Kahila, Anna Broberg erörtern in ihrem Beitrag wie man mit Hilfe neuer Technologien die so genannte Schwarmintelligenz im Planungsprozess nutzen kann. Sie stellen verschiedene webbasierte Geoinformationssysteme vor und illustrieren anhand einiger Fallbeispiele, wie sie in unterschiedlichen Planungsphasen eingesetzt werden können, um das Wissen von Bürgerinnen und Bürger für einen Planungsprozess nutzbar zu machen.

Umschau

Die Umschau widmet sich in dieser Ausgabe zwei Themenkomplexen: dem Wohnen und den öffentlichen Räumen.

Zum ersten Themenkomplex fasst **Gisela Schmitt** die neuen Herausforderungen für die Wohnungspolitik zusammen und fragt, inwiefern alte Instrumente Abhilfe angesichts der (neuen) Wohnungsknappheit und überteuerter Mieten in den Wachstumsregionen schaffen können.

Eberhard von Einem spitzt die Frage nach der aktuellen Wohnungspolitik noch einmal im Angesicht der Flüchtlingswelle zu und fragt provokant nach ihrem Versagen.

Die nächsten drei Beiträge sind den öffentlichen Räume, genauer ihrer Bedeutung in der gesellschaftlich vielfältigen Stadt gewidmet.

Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge und Klaus Selle untersuchten Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung öffentlicher Räume in stadtesellschaftlich vielfältigen Quartieren in Aachen, Essen und Saarbrücken und stellen hier einige Ergebnisse dieser Studie vor.

Ulrich Berding und Daniela Karow-Kluge umreißen den Stand der Diskussion zur Rolle öffentliche Räume als Orten der Begegnung.

Im dritten Beitrag erläutern **Friederike Fugmann und Daniela Karow-Kluge** Methoden zur Erforschung öffentlicher Räume und berichten in ihrem Beitrag von Begegnungen mit freundlich grüßenden Passanten, mit auf den Bus wartenden Menschen, mit alkoholisierten Personen, mit einem Kakadu und vielem mehr.

Um Inklusion und Exklusion geht es auch in dem Beitrag von **Manuela Lautenschläger und Otto Inhester**, die Wohnformen für Menschen mit fortgeschrittener Demenz diskutieren. Einerseits sollen Betroffene möglichst am alltäglichen Leben teilhaben, andererseits können Demenzzdörfer dieser schutzbedürftigen Gruppe besondere Bewegungsfreiheiten ermöglichen.

Abschließend stellt **Frank Betker** neue Fördermaßnahme im Rahmen der Sozialökologischen Forschung des BMBF zwischen Urbanität und Nachhaltigkeit dar.

Lesetipps

Am Ende dieser Ausgabe stehen zwei Lesehinweise auf „Die gerettete Stadt.“ und „Mittler, Macher, Protestierer“ in der Stadtentwicklung.

Viel Vergnügen beim Lesen wünschen
Sarah Ginski & Klaus Selle

Aachen, im Mai 2017



Themenschwerpunkt: multilaterale Kommunikation

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



Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen

Teil 2: Wendepunkte. Paradigmenwechsel in der Theorie eröffnen neue Perspektiven auf die Praxis



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 »Geschichte der Entdeckungen« soll dieser historische Hintergrund ein wenig ausgeleuchtet werden. Nachgezeichnet werden zwei Entwicklungslinien: der Wandel der professionellen Selbst- und Rollenbilder (Teil 1 in: [pnd|online II|2016](#)) und Paradigmenwechsel in der auf Planung und Steuerung im Stadtentwicklungskontext bezogenen Theorien.

Im ersten Teil der Entdeckungsgeschichte standen die »mental Modelle« im Mittelpunkt, die Bilder, die Fachleute des Planens und Entwickelns von sich und ihrer Rolle hatten und haben. Dabei zeigte sich, dass die anfangs vorherrschende Vorstellung vom scheinbar autonomen Handeln Schritt für Schritt abgelöst wurde durch die Einsicht in die Notwendigkeit zur Kooperation (insbesondere mit denen, die Planinhalte realisieren). Im Nachvollzug des Wandels vom Monolog der Fachleute zur Kommunikation der Vielen wurde 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 hier folgt) werden Paradigmenwechsel in der Theorie nachgezeichnet, die den Blick auf und das Verständnis von Planungs- und Entwicklungsprozessen veränderten.

In einer Nachbemerkung wird der Versuch unternommen, die beiden Handlungsstränge der Entdeckungsgeschichte mit Blick auf die aktuelle Situation zusammenzuführen. Ohne zu viel vorwegnehmen zu wollen, liegt es nahe, dass es auch hier um »Herausforderungen« gehen wird. Denn: Der Hang und Zwang zu Argumentation und Verständigung in oft turbulenten Kommunikationsprozessen ist nicht nur in der Praxis eine permanente Herausforderung. Auch die Forschung hat es nicht leicht mit diesem Gegenstand.

Ob und wie beides bewältigt wird – die kommunikative Praxis und ihre Darstellung und Reflexion aus forschender Distanz –, muss sich in dem Projekt zeigen, das Anlass und Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen darstellt. Mit dessen Ergebnissen wird dann die Fortsetzung dieser »Geschichte der Entdeckungen« zu schreiben sein.

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

Dass sich der Blick von der rein fachlichen Innensicht auf eine Rundum-Perspektive weitete – und so Planen und Entwickeln heute als eine Tätigkeit zwischen und mit vielen Akteuren verstanden werden kann – ist neben praktischen Erfahrungen auch auf Impulse aus der Theorie-Entwicklung zurückzuführen. Wissenschaftliche Perspektivenwechsel halfen, räumliche Entwicklung und das Zusammenwirken vieler Akteure im Raum genauer wahrzunehmen und besser zu verstehen. Einige der so gewonnenen Erkenntnisse hatten ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf praktisches Handeln.

Auf einige dieser Anstöße wird im Folgenden hingewiesen. Auch hier wiederum nur in groben Strichen, viele Details und Verzweigungen der Debatten weglassend: Am Anfang steht die Fundamentalkritik am Konzept der »instrumentellen Rationalität«, das als realitätsfern erkannt und durch kommunikative bzw. argumentative Konzepte ersetzt wurde (1). Zeitlich versetzt fand in den Politikwissenschaften eine Entwicklung statt, in der zunächst der Begriff »Planung« durch »Steuerung« und dieser dann durch »Governance« ersetzt wurde. Mit jeder dieser Entwicklungsstufen versuchte man, näher an die Realitäten gesellschaftlicher Entwicklungen zu kommen (2). Ebenfalls als Annäherung an die Wirklichkeit kann die »Entdeckung der Akteure« (3) verstanden werden. An die Stelle staatszentrierter Betrachtungsweisen traten Bilder von großer Akteursvielfalt, die deutlich machten: gesellschaftliche Entwicklung geht von Vielen aus.

In und aus dieser Vielfalt der Akteure entwickeln sich auch Städte. Es liegt daher nahe, deren Entwicklung ebenfalls aus der Governance-Perspektive wahrzunehmen (4), womit insbesondere die Bezüge zwischen den Akteuren, die »Interdependenzen« und deren Gestaltbarkeit in den Blick geraten (5). Dass in diesem Zusammenhang Kommunikation eine wichtige Rolle spielt, liegt auf der Hand, so dass als letzter begrifflicher Meilenstein in dieser Entwicklungsgeschichte die »kommunikative Interdependenzgestaltung« zu erläutern ist (6).

Damit endet der Rückblick. Fasst man das Ergebnis der Entwicklungen in Praxis und Forschung zusammen, ergibt sich allerdings kein eindeutiges Bild (7). Vielmehr sind alte Denkmuster ebenso weiterhin wirksam wie schon aus früheren Entwicklungsepochen bekannte Restriktionen. Das gilt insbesondere für das praktische Handeln (8). Eine Forschung, die dieser widersprüchlichen und

vielschichtigen Wirklichkeit gerecht werden will, stößt auf eine Vielfalt von – insbesondere methodischen – Problemen (9), für die es keine einfachen Lösungen gibt.

So schließt die »Geschichte der Entdeckungen«, wie nicht anders zu erwarten, mit Herausforderungen – und macht neugierig darauf, wie es wohl weitergehen kann und wird. Nach den »Mühen der Gebirge«, so sie denn überwunden sind, folgen auch hier die »Mühen der Ebene«.

1 | Die Natur der Aufgaben zwingt zur Verständigung: Vertrackte Probleme, fragmentiertes Handeln und die kommunikative Wende

Kehren wir noch einmal zurück in die Zeiten der Planungseuphorie (also die 60er und frühen 70er Jahre des letzten Jahrhunderts), als man an die umfassende Plan- und Gestaltbarkeit von Stadt und Gesellschaft glaubte. Getragen wurde dieser Glaube von der Annahme, dass es für letztlich alle Aufgaben Lösungswege gibt, die dann zu finden sind, wenn man umfassend Informationen zusammenträgt und aus deren »synoptischer« Betrachtung rational Schlüsse zieht. Planung war – so verstanden – eine Aufgabe für rational denkenden Fachleute und deren (damals leistungsfähiger werdenden) Computer. Es bedurfte nur der (politischen) Definition einer Aufgabe. Alles weitere war dann ein Problem der Datenverarbeitung und logischen Maßnahmenableitung. Diese, hier etwas holzschnittartig dargestellte Auffassung, hielt sich sehr lange. Obwohl es schon früh kritische Gegenstimmen gab. Zwei Beispiele dafür:

Eine andere Wahrnehmung der Akteure und ihres Handelns: Braybrookes und Lindbloms »science of muddling through«

Schon in den frühen 1960er Jahren erhoben die Ökonomen David Braybrooke und Charles E. Lindblom Einwände gegen die zu ihrer Zeit vorherrschenden Vorstellungen von Entscheidungsprozessen (vgl. ausführlicher: SELLE 2005, 66 ff.). Sie könnten nicht verstanden werden als logisches Ergebnis rationaler, auf umfassende Information gestützter Erkenntnis. Vielmehr seien sie Ausdruck der Auseinandersetzung zwischen sozialen Akteuren, die ihren Interessen und Logiken folgend argumentieren und handeln. Solche Prozesse seien daher eine Art des »Durchwurstelns« (»The Science of muddling through«), dessen

Ergebnis kaum vorhersehbar oder gar planbar sei.

Ihren Beobachtungen nach passten Theorie und Wirklichkeiten vor allem in zwei Punkten nicht zueinander:

- Veränderungen in der Gesellschaft könnten nicht auf einen Schlag geplant und gestaltet werden, vielmehr vollzögen sie sich in kleinen Schritten, die zudem keinem großen, überwältigenden Plan folgten.

- Analyse, Bewertungs- und Entscheidungsprozesse seien innerhalb der Gesellschaft fragmentiert, »über eine große Zahl von Organisationen verstreut« (BRAYBROOKE/LINDBLOM 1972, 140).

Dieser Frontalangriff auf die Planungsmodelle jener Zeit setzte an die Stelle des großen Plans die kleinen Schritte und an die Stelle eines planenden Zentrums das Handeln verschiedener Organisationen bzw. Akteursgruppen, die miteinander agieren, aber auch konkurrieren.

Die Aufgabe im Blick: Horst Rittels »wicked problems«

Horst RITTEL, Mathematiker und Designprofessor wies schon in seinen Vorträgen aus den 70er Jahren (die überwiegend erst später veröffentlicht wurden) bereits darauf hin, dass »die Art von Problemen, mit denen Planer zu tun haben – gesellschaftliche Probleme – von Natur aus verschieden von den Problemen [sind], mit denen sich Wissenschaftler und vielleicht einige Ingenieurgruppen beschäftigen« (1992, 20 f.).

Das zu seiner Zeit dominierende Planungsverständnis sei nur auf Probleme anzuwenden, wie sie sich etwa beim Schachspielen stellen: Das Ziel ist klar, das jeweilige Problem abschließend definiert, die möglichen Lösungswege festgelegt und die einzelnen Züge eindeutig als »richtig« oder »falsch« zu erkennen und so weiter Probleme dieser Art nannte Rittel »gutartig« und fügte ironisch hinzu: Die könne man auch in Einzelhaft lösen.

Die Probleme aber, mit denen Planung sich tatsächlich auseinanderzusetzen habe, sind demgegenüber, so Rittel, von ganz anderer Art. Zum Beispiel

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

Probleme dieser Art nannte Rittel »böartig« (wicked). Ihrem Wesen nach bedürfen sie der Argumentation, der Verständigung darüber, was die Aufgabe sein könnte, welcher Art die Lösungswege und was gute oder schlechte Lösungen sein könnten.

Planung kann demnach als ein Prozess verstanden werden, »in dessen Verlauf allmählich bei den Beteiligten eine Vorstellung vom Problem und der Lösung entsteht, und zwar als Produkt ununterbrochenen Urteils, das wiederum kritischer Argumentation unterworfen wird.« (a.a.O. 23)

Daher bezeichnete man Rittels Überlegungen auch als »argumentatives Modell«: Der Prozess lebt vom Austausch der Informationen bzw. Argumente. Und: Die Organisation dieses Prozesses, das Ermitteln, Vermitteln, Austauschen und Verständigen ist ein wesentlicher Teil planerischer Arbeit.

Lange blieb der »Mainstream« der planungstheoretischen Diskussion von solchen Gegenstimmen unbeeinflusst. Ein entscheidender Wendepunkt wird gemeinhin erst sehr viel später datiert (1980er/90er Jahre) und mit Namen wie Forester, Friedmann, Healey, Innes, Fischer oder Fainstein etc. verbunden. Sie alle stehen, neben anderen, für den so genannte »communicative turn« in den Planungstheorien.

Auch diese Autorinnen und Autoren gingen davon aus, dass das »rationale Planungsmodell« keine angemessene Beschreibung der Realität lieferte: »The linear, stepwise process, assumed by the model of instrumental rationality, where policymakers set goals and ask questions, and experts and planners answer them, simply did not apply« (INNES 1995, 185). Zentraler aber war, dass sie – in Anlehnung an Jürgen Habermas – einen anderen Rationalitätsbegriff in die Planungsdiskussion einführten: »Habermas argues that, far from giving up on reason as an informing principle for contemporary societies, we should shift perspective from an individualized, subject-object conception of reason, to reasoning formed within inter-subjective communication« (HEALEY 1992, 150).

Wissen wird, da waren sich alle Autorinnen und Autoren dieser Theorie-Wende einig, sozial erzeugt und erst als solches für Planen und Handeln relevant. Dabei sei auch das Wissen der Laien von Bedeutung: »The study of practice shows that what ordinary people know is at least as relevant as what is found through systematic professional inquiry ...« (a.a.O.). In dem Maße, wie die politische Steu-

erung in Stadt und Region immer fragmentierter werde, zeige sich zudem, dass weniger gesetzliche Verfahren oder institutionelle Strukturen von Bedeutung seien, als vielmehr Fragen der Interaktion: »Their inquiries lead these policy analysts to focus not on formal strategies, government structures and policy instruments, but on the interactive practices through which policy ideas are developed and disseminated, on policy discourses and the social relations of policy practices« (HEALEY 1999, 1130).

Diese Interaktion ist vor allem Kommunikation: »...the policy process is constituted by and mediated through communicative practices«. (FISCHER/GOTTWEIS 2012, 2)

In allen diesen verschiedenen Ansätzen wird nachhaltig Abschied genommen von der Vorstellung, Planen sei als rein sachrationaler Vorgang zu verstehen und zu gestalten. An die Stelle dieses alten Bildes tritt das von der sozialen (intersubjektiven) Erzeugung des Wissens, von der Notwendigkeit des Dialogs.

2 | Drei Theorie-Etappen: Planen, Steuern Entwickeln

Im Rückblick auf die politikwissenschaftliche Theorie- und Konzeptentwicklung in den vier Jahrzehnten zwischen 1970 - 2010 lässt sich ein Dreischritt identifizieren (vgl. MAYNTZ 1996 sowie darauf aufbauend BENZ u.a. 2007, SCHUPPERT 2008), der in ähnlicher Form in der Planungstheorie nachvollzogen wurde:



1. Am Anfang stand die »Planung« und mit ihr die Vorstellung einer Lenkung aller wesentlichen Aspekte der Stadtentwicklung (bzw. größerer räumlicher Einheiten) von einem Zentrum aus. Diese Theorie war zugleich komprehensiv (weil allumfassend gedacht), etatistisch (weil sie den Staat bzw. öffentliche Akteure in den Mittelpunkt stellte) und hie-

rarchisch (indem gleichsam »von oben« in gesellschaftliche Teilbereich hingewirkt wird).

2. Schon bald zeigte sich, dass diese »Planung« wenig bewirkt: »Die Art von Planung, die man bis dahin praktiziert hatte, funktionierte offensichtlich nicht, weil das jeweilige Gestaltungsobjekt eben nicht bloß ein passiver, seine Formung durch die staatliche Politik willig über sich ergehen lassender Gegenstand ist, sondern aktiv und eigendynamisch Steuerungsimpulse verarbeitet« (BENZ u.a. 2007, 12). Also rückten die Adressaten staatlichen Bemühens in den Mittelpunkt der Betrachtung und man sprach nun statt von Planung von »Steuerung«, die das Ziel verfolgt, das Handeln vieler Akteure gezielt zu beeinflussen und so Stadtentwicklungen zu steuern.

3. Aber auch mit dem Steuerungs-Konzept ließen sich bald Theorie und Wirklichkeit nicht mehr überein bringen. Es gab offensichtlich nicht nur ein steuerndes Subjekt sondern deren viele, die mit ihrem Handeln auch zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen. In der dritten Etappe der Theorieentwicklung nahm man daher Abschied von der Vorstellung »des Staates als einem der Gesellschaft übergeordneten politischen Entscheidungszentrums« (HEINELT 2006) und stellte fest, dass das »politische Steuerungshandeln nur ein sozialer Teilprozess [ist], der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. [...] Das bedeutet, dass es zwar Steuerung *in der* funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung *der* Gesellschaft« (Mayntz 1996, 165)

Das ließ sich unmittelbar auf die Stadtentwicklung übertragen: Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen anderen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken. Es gibt demnach Steuerung *in der* Stadtentwicklung, aber keine von einem Zentrum ausgehende Steuerung *der* Stadtentwicklung. Das Handeln vieler Akteure prägt die Stadtentwicklung. Stadtentwicklungsplanung und -politik sind also Versuche, in und mit der Akteurs-Vielfalt handlungsfähig zu werden.

Auf einen für die Entwicklung des Planungsverständnisses (und die Rolle, die Kommunikation dabei spielt) spezifischen Aspekt, muss hier ergänzend hingewiesen werden: Die politikwissenschaftliche Theorieentwicklung wurde jeweils dadurch vorangetrieben, dass man »Implementationsdefizite« erkannte. Will sagen: Es zeigte sich, dass »Planung«

oder »Steuerung« nicht zu den erwarteten Ergebnissen führten. Der (fehlende) Output löste also Lernprozesse aus.

Das war in der Fachdiskussion zur Stadtentwicklungsplanung lange nicht so: Die dortigen Planungstheorien und -modelle richteten sich vor allem auf das Zustandekommen eines Planes. Was aus ihm wurde, welche Wirkungen er im Raum, auf den er sich bezog, auslöste, blieb ungefragt. Erst in dem Maße, wie das Planungsverständnis umsetzungsorientierter wurde, gerieten alle die Akteure in den Blick, die bei der Realisierung von – zum Beispiel – baulichen Planungszielen (als Grundstückseigentümer, Investoren etc.) von Bedeutung sind. Von hier ausgehend weitete sich, wie (im ersten Teil der »Entdeckungsgeschichte«) beschrieben, der Akteurshorizont – bis letztlich die ganze, vielgliedrige Stadtgesellschaft als notwendiger Partner für öffentliche Bemühungen um Stadtentwicklung erkannt wurde. Damit einher ging ein weiterer Erkenntnisprozess: Alle diese Akteure warten nicht darauf, bis sie durch öffentliche Planungen angesprochen und aktiviert werden, sondern sind selbst auf vielfältige Weise aktiv, wirken auf Stadtentwicklungen ein. Und damit wird auch der Punkt deutlich, auf den es hier besonders ankommt: Es ist nicht mit dem Erkennen der Akteure getan. Man muss sie auch als Gegenüber verstehen, die Bezüge zwischen ihnen in den Blick nehmen – und danach fragen, wie sie gestaltet werden (können).

So verstanden bedeutet Stadt entwickeln: zwischen und mit verschiedenen Akteuren gemeinsame Angelegenheiten regeln. Dies kann auf unterschiedlichste Weise geschehen: durch formelle Verfahren, informelle Vereinbarungen und vieles mehr (für die meisten Aufgaben der Stadtentwicklung ist ein »Mix« verschiedener Regelungen vorzufinden). Kommunikation wird dabei immer eine wesentliche Rolle spielen.

Diese Beschreibung entspricht ziemlich exakt einem Begriff aus den Politikwissenschaften. Er lautet: Governance. Was mit ihm bezeichnet wird und welche Bedeutung er für unser Thema hat, wird gleich erläutert. Zuvor ist jedoch noch von einer Entdeckung zu berichten, die mit der stufenweisen Fortentwicklung der Theorien einher ging.

3 | Die Entdeckung der Akteure

In den ersten Vorstellungen davon, was Stadtplanung ist oder sein sollte (vgl. Teil 1) gab

es keine »Akteure«. Weder als Wort noch als Vorstellung. Es gab Sach- und Fachverstand, der sich scheinbar aus eigener Kompetenz mit Fragen der städtischen Entwicklung auseinandersetzte. Erst ein genauerer Blick in die Schriften aus jener Zeit macht deutlich, dass der Ort, von dem dieser Fachverstand aus agierte, staatlich (oder kommunal) sein musste. Schließlich hat das Städtebaurecht im Wesentlichen ordnungsbehördliche bzw. polizeirechtliche Wurzeln und so schien eine solche Zuordnung damals vermutlich selbstverständlich.

Mit den aufkommenden Planungstheorien, vor allem in der planungseuphorischen Phase wurde diese Sichtweise unterstrichen und zugleich klarer: »Planung« war Aufgabe des Staates, genauer: staatlicher Bürokratien. Von »Akteuren« war immer noch keine Rede.

Erst als man begann, genauer zu betrachten, welche Wirkungen von den großen Planwerken (nicht) ausgingen, traten Risse in der vorher monolithischen Vorstellung von »der Planung« auf. Zumindest innerhalb der öffentlichen Administrationen schien es horizontal (zwischen verschiedenen Ressorts) und vertikal (zwischen verschiedenen Ebenen) Grenzen zu geben, hinter denen jeweils eigene Denk- und Handlungsweisen vorherrschten.

Aber es zeigte sich bald, dass dies allein die »Vollzugsdefizite« bei der Umsetzung staatlicher Pläne nicht zu erklären vermochte. Auch in der Gesellschaft selbst, auf die sich letztlich die Pläne richteten, schien nicht alles »plangemäß« zu verlaufen.

Mit dem steuerungstheoretischen Ansatz zog man daraus Konsequenzen: Man müsse genauer auf einzelne Gruppen schauen und gezielt Instrumente entwickeln, um ihr Verhalten zu steuern. Dies war wie selbstverständlich Aufgabe des Staates: »top« steuert »down«. Aus dieser »etatistischen« Perspektive betrachtet waren denn auch die, die da gesteuert werden sollten »Adressaten«, die der »Steuerung« bedürfen, um aus übergeordneter Sicht definierte Funktionen zu erfüllen.

Nun weiß man aus der jüngeren Geschichte der Städtebaupolitik, dass einige dieser Adressaten nicht immer ruhig blieben, sondern begannen, sich zu wehren: gegen stadtzerstörende Verkehrsprojekte, Flächensanierungen usw. So fanden die »Betroffenen« Eingang ins damalige Vokabular.

Und schon bald folgte ein wichtiger zweiter Schritt: Das StBauFG von 1971 machte die Betroffenen sogar zu »Beteiligten«. Ihnen wurde – neben den Eigentümern und

sonstigen Inhabern von Nutzungsrechten, die schon immer eine Sonderrolle im Verfahrensrecht inne hatten – Gelegenheit zur aktiven Mitwirkung an der Meinungsbildung im Planungsprozess gegeben. Das markiert eine wesentliche Zäsur – zunächst allerdings nur in kommunikativer Hinsicht und noch nicht im damaligen Steuerungsverständnis.

Das begann sich erst im Verlaufe der 1980er Jahre zu ändern. Damals richtete man nicht mehr nur den Blick auf staatliches Handeln sondern fragte sich: Was eigentlich geschieht in einzelnen Handlungsfeldern? Wer macht dort was, wer erbringt dort welche Leistungen? Und so wurde zum Beispiel erkennbar, dass »Wohlfahrt« nicht nur durch den Staat, sondern durch viele gesellschaftliche Kräfte »produziert« wird (vgl. z.B. Evers 1988). Diese gesellschaftlichen »Kräfte« treten in unterschiedlicher Gestalt auf: als Unternehmen, als Verband, als Initiative usw. Aber gemeinsam ist ihnen: Sie alle sind auf eigene Veranlassung und mit eigenen Mitteln aktiv – mithin: »Akteure«.

Da war das Wort.

Im Rückblick mutet es sehr befremdlich an, wie lange man einer Vorstellung verhaftet bleiben konnte, die diese Eigenaktivitäten in der Gesellschaft ignorierte und nur den »Staat« als gestaltende Kraft sah.

Insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung war ja evident, welch gravierenden Einfluss etwa große Unternehmen auf die Entwicklung ganzer Regionen hatten (wie oben bei den Marktakteuren gezeigt). Und als Stadtviertel nicht mehr großflächig abgerissen wurden, sondern in kleinen Schritten erneuert werden sollten, zeigte sich die enorme Bedeutung des privaten Grundeigentums, denn letztlich wirkte auf jeder Parzelle der »Eigen-Sinn« der Eigentümer. Dass in den Stadtviertel noch viele weitere (z.B. sozio-kulturellen) Aktivitäten wirksam und Potenziale zu erschließen sind, wurde ebenfalls zu dieser Zeit entdeckt. So entstanden z.B. »Lokale Partnerschaften« (vgl. FROESSLER u.a. 1994), in denen diese unterschiedlichen Kräfte zur Bewältigung gemeinsamer Aufgaben zusammenfanden.

Mit der »Entdeckung der Akteure« ging also vor allem die Erkenntnis einher, dass Staat und Kommunen in vielen Aufgabenbereichen nur Handelnde unter anderen sind. Wollen sie Ihre Ziele erreichen, müssen sie mit anderen zusammenwirken, Netze bilden, kooperieren.

Aus Sicht der Forschung ist ein Hinweis auf die »Vielfalt von Akteuren« natürlich un-

befriedigend. Man möchte schon genauer wissen, wer das ist. Und so wurden immer wieder Versuche unternommen, die Vielzahl der Akteure zu ordnen.

Am Anfang standen drei Kategorien, die FRIEDMANN (2006, 275) so umriss: »roughly speaking, state, capital and organized civil society«. Diese Unterscheidung beruhte auf der Annahme, dass in jeder dieser Kategorien oder »Sphären« unterschiedliche Werte, Organisationsprinzipien etc. wirksam sind:

- die öffentlichen Akteure (Politik und Administrationen auf allen Ebenen) orientieren sich am Gemeinwohl, handeln durch hierarchische Vorgaben und so fort ...

- die Markt-Akteure (Grundeigentümer, Banken, Investoren, Wohnungsunternehmen, Baufirmen, Architekten, Ingenieure u.v.m.) orientieren sich an den Gesetzen der Märkte

- die (organisierte) Zivilgesellschaft (Initiativen, Vereine, u.s.f.) folgt einem breiten Spektrum von Werten, unter denen »Solidarität« hervorgehoben wird, handelt netzwerkförmig etc. ...

- Das war und ist hilfreich, stellt aber in zweifacher Weise eine Vereinfachung dar:

- Es gibt viele Akteure, die nicht eindeutig einer dieser Sphären zuzuordnen sind (so stieß man z.B. auf die »intermediären Akteure«; vgl. zu einem neueren Versuch der Typenbildung: BECK/SCHNUR 2016, 60).

- Viele Akteure handeln auf mehrerlei Weise: So steuert der Staat nicht nur hierarchisch, sondern bedient sich auch marktförmiger Instrumente (etwa Entwicklungsgesellschaften im Städtebau), operiert netzwerkförmig etc.

Für unseren Diskussionszusammenhang folgt daraus vor allem: Die Akteurslandschaft, in der Stadtentwicklung gestaltet wird, ist sehr vielgestaltig. Wer hier Kommunikation abbilden und kommunikativ wirksam werden will, muss differenziert vorgehen.

Dabei hilft die Governance-Perspektive:

4 | Stadtentwicklung als Governanceprozess

Das Wort »Governance« ist bislang noch nicht überzeugend ins Deutsche übertragen worden und der dahinter stehende Begriff hat zudem eine lange und verwirrende Interpretationsgeschichte hinter sich, so dass SCHUPPERT (2008) mit Recht von einem »anerkannt uneindeutigen Begriff« spricht.

Auch über die Adaption des Begriffs in den Planungswissenschaften ist schon manches geschrieben worden (vgl. u.a. SELLE

2005/2013), so dass wir uns hier kurz fassen können. Es gibt eine Definition des Begriffs, die zwar ursprünglich für »Global Governance« geprägt wurde, sehr gut aber auch für die Stadtentwicklung Verwendung finden kann.

Danach ist Governance »...die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. [...] Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart...werden« (DEUTSCHER BUNDESTAG 2002b, 415).

Patsy HEALEY (2012, 333 ff.) ist es gelungen, diese ohnehin knappe Begriffserklärung noch kürzer zu fassen: »I use the term ›governance‹ here and elsewhere to refer to all forms of collective action, of which formal government activity is one.«

Mit beiden Definitionen wird das bezeichnet, was hier schon mehrfach für die Prozesse der Stadtentwicklung umschrieben wurde: Viele Akteure wirken mit ihrem Handeln auf Stadtentwicklung ein. Öffentliche Akteure gehören dazu. Die Mittel, derer sich die Akteure bedienen, sind vielfältig. Alle Akteure, alle Mittel werden in den Blick genommen.

Hartmut HÄUSSERMANN, Dieter LÄPPE und Walter SIEBEL (2008, 349 f.) beschreiben das Konzept der »Urban Governance« so: »Die Strukturtheorien des Marxismus haben das Kind der Stadtforschung insofern mit dem Bade ausgeschüttet, als die Erforschung der lokalen Politikprozesse überflüssig erschien. Mit der Governance-Theorie wird die Aufmerksamkeit wieder auf die lokale Politikarena gelenkt – aber mit einer signifikanten Verschiebung der Fragestellung: Nicht mehr, wer die Macht hat, seine Interessen durchzusetzen, soll beantwortet werden, vielmehr stellt sich nun die Frage: Wie kommt [...] überhaupt Handlungsfähigkeit zustande? Macht ist nicht mehr einfach vorhanden, und es kommt nicht mehr lediglich darauf an, wer sie ergreift und in wessen Interesse ausübt – Macht im Sinne von Handlungsfähigkeit muss hergestellt werden. Man fragt [...] wie Macht in sozialen Prozessen erzeugt wird; nicht, wer regiert, sondern: Wie kann man überhaupt etwas erreichen? [...] Bei der Beschreibung und Bewertung von Governance ist es daher zentral, danach zu fragen, wer dazu gehört bzw. ausgeschlossen wird.«

Governance bezeichnet also *nicht* eine andere Politik öffentlicher Akteure, sondern

eine andere Sichtweise auf die Vielfalt des Handelns vieler Akteure. Was in unserem Fall heißt: Nicht die Stadtentwicklung ändert sich, sondern der Blick darauf. Insofern kann es zum Vermeiden von Missverständnissen beitragen, wenn man von »Governance-Perspektive« spricht.

Aus dieser Perspektive wird Stadtentwicklung, wie Wolf REUTER (2004, 73) das einmal beschrieben hat, erkennbar als »wildes, chaotisch anmutendes [...] Gemisch aus Akten jedweder Art«. Das gilt es »lesen« zu lernen – durch hinreichend präzise Beschreibung der Akteure, ihrer Aktivitäten und deren Bezüge untereinander.

An dieser Stelle gibt es womöglich doch noch eine Unklarheit: In den Definitionen war von der »Regelung gemeinsamer Angelegenheiten« und »forms of collective action« die Rede. Wann aber kann in der Stadtentwicklung von gemeinsamer Angelegenheit und gemeinsamem Handeln gesprochen werden?

Ist die Stadt und ihre Entwicklung womöglich bereits die gemeinsame Angelegenheit? Tatsächlich interferiert ja das Handeln der Akteure im (begrenzten) Raum. So entstehen Nutzungskonkurrenzen, Interessenkollisionen, aber auch wechselseitige Abhängigkeiten, mögliche Synergien etc. Insofern ist etwa die Organisation der Raumnutzung eine gemeinsame Angelegenheit. Die findet alltäglich in Teilräumen statt – durch Kauf, Verkauf, Aneignung, Umnutzung, Umgestaltung einzelner Flächen, durch die Veränderung von Lagegunst und Standortgefüge etc., aber auch als gezielter Prozess bezogen auf die Gesamtheit einer Gemeinde – z.B. im Zuge der Verständigung über die Art der Flächennutzung im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung. Es liegt daher aus meiner Sicht nahe, beides als »gemeinsame Angelegenheit« zu verstehen: die Vielfalt alltäglicher Akte in ihren Abhängigkeiten untereinander ebenso wie die bewusst in Gang gesetzten Prozesse, in denen sich mehrere Akteure gemeinsam auf den Weg machen.

Phantomschmerz: Was wird aus der »etatistischen Perspektive«?

Die Theorieentwicklung in der Stadt- und Raumplanung war stets eng gebunden an das Handeln von Staat und Kommunen. Es ging immer um Aufgaben öffentlicher Akteure und die Frage, wie sie bewältigt werden könnten.

Insofern löst die Governance-Perspektive immer wieder Irritationen aus: Seien denn (mit dem oben beschriebenen Dreischritt) nun »Planen« und »Steuern« abgeschafft? Gäbe es keine staatliche Definitionsmacht, keine hierarchisch gesetzten Vorgaben, keine förmlichen Verfahren mehr?

Solche Fragen verfehlen ihren Gegenstand gleich mehrfach und treffen doch ein berechtigtes Interesse:

Worin bestehen die Missverständnisse?

1. Mit dem hier zugrunde gelegten Governancebegriff werden, wie es oben im Zitat heißt: »sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen« umfasst. Governance ist also »Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung« (Benz u.a. 2007, 13). Formelle Planungsverfahren, gesetzgeberische Vorgaben, staatliche Steuerungsversuche unterschiedlicher Art, top-down-Regelungen etc. sind weiterhin als typische Handlungsweisen des Staates umfasst.

2. Aber öffentliche Akteure handeln nicht nur hierarchisch, wie man am Beispiel der Stadtentwicklung gut zeigen kann: Planungs- oder ordnungsrechtliche Regelungen sind zwar im klassischen Sinne Formen hierarchischer Steuerung, aber kommunale Entwicklungsgesellschaften oder Wohnungsunternehmen handeln marktförmig, viele Fragen der Innenstadtentwicklung, der Wirtschaftsförderung u.a. werden netzwerkförmig angegangen – und in noch mehr Handlungsfeldern stoßen wir auf einen Mix von Steuerungsformen.

3. Der Governance-Begriff ist (zumindest im hier verfolgten Verständnis) nicht normativ, schließt also alle Governance-Modi ein, ohne zu sagen, diese oder jene sei »richtiger«, »zeitgemäßer« o.ä.

Und was wäre das berechnete Interesse?

Angesichts der aus der Governanceperspektive sichtbar werdenden Komplexität ist es forschungsökonomisch naheliegend wie auch inhaltlich begründbar, einzelne Akteure in den Vordergrund zu stellen und Prozesse, Akteure und Interdependenzen aus deren Sicht zu betrachten. In den Raumwissenschaften wird damit zudem einer gewissen Forschungstradition Rechnung getragen.

Wenn allerdings in der jüngeren politikwissenschaftlichen Diskussion vorgeschlagen wird, für staatliches Handeln *auch* weiterhin mit dem Steuerungs-begriff zu operieren und ihn von »Governance« abzugrenzen (vgl. u.a. STÖY 2016, 29 ff.) so erscheint das weder not-

wendig noch sinnvoll. Einerseits widerspricht das dem »Oberbegriff-Charakter« von Governance. Andererseits besteht die Gefahr des Rückfalls in alte Denkmuster der Steuerungstheorie indem Akteure auf ihre Adressaten-Rolle reduziert und lediglich einzelne Instrumente zum Gegenstand der Analyse gemacht werden.

PIERRE und PETERS (2000) haben vorgeschlagen, verschiedene Governanceformen nach dem Grad staatlicher Mitwirkung zu unterscheiden. Sie reichen vom »state-centric model« auf der einen bis hin zum »governing without government« auf der anderen Seite des Spektrums. Damit ist z.B. eine Möglichkeit zu Differenzierung und ggf. zur Eingrenzung von Untersuchungsansätzen gegeben.

Für die Stadtentwicklung kann eine solche Differenzierung durchaus hilfreich sein, denn man findet in den vielfältigen Prozessen der Stadtentwicklung eben solche Unterscheidungen vor: Handlungsfelder, in denen Staat und Kommunen

- einen prägenden Einfluss haben (etwa Schule/Bildung, Flächenentwicklung),
- lediglich Rahmen setzen (z.B. große Teile der Umweltpolitik, Wohnungsmarkt überall dort, wo die öffentlichen Akteure nicht mehr über eigene Unternehmen verfügen),
- Akteure unter vielen sind (lokale Kultur, Integration etc).

Ein Vorschlag: »Aufgaben- und Akteursorientierte« Betrachtung von Governanceprozessen in der Stadtentwicklung

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich ein für die Auseinandersetzung mit Stadtentwicklungsprozessen geeigneter Ansatz ableiten: Um Stadtentwicklung als Governanceprozess verstehen und gestalten zu können empfiehlt es sich,

- von Handlungsfeldern bzw. Aufgaben (etwa: Redevlopment, Klimapolitik, Flächenentwicklung, Naturschutz etc.) auszugehen
- nach den Akteuren zu fragen, die in diesen Feldern tätig (oder von dort getroffenen Maßnahmen betroffen) sind, um dann
- die Interdependenzen und deren Gestaltung in den Blick zu nehmen.

So lassen sich Akteurskonstellationen sinnvoll abgrenzen, wechselseitige Bezüge identifizieren sowie der je spezifische Steuerungsmix verstehen.

Dabei muss es dem Grundgedanken von Governance nicht widersprechen, wenn man »state-centric« vorgeht, also die Akteursviel-

falt und ihre Bezüge untereinander aus der Sicht und dem Handlungsinteresse öffentlicher Akteure heraus betrachtet.

Eine solche aufgaben- und akteursbezogene Vorgehensweise (vgl. KLEMMER/SELLE 2008, KREUZER/SCHOLZ 2012) ist nach unseren Erfahrungen am ehesten in der Lage, Prozesse der Stadtentwicklung in ihrer Komplexität angemessen abzubilden sowie Analysen zugänglich zu machen. Und, was in einer »Handlungswissenschaft« von nicht nachgeordneter Bedeutung ist: So lassen sich auch am ehesten praxistaugliche Konzepte für Planungs- und Entwicklungsprozesse gewinnen.

5 | Governance als Interdependenzgestaltung

Aus der Governance-Perspektive werden nicht nur die Akteure differenzierter sichtbar. Auch ihre Handlungsweisen und vor allem ihre Bezüge untereinander, die Politikwissenschaften verwenden hier den Begriff »Interdependenzen«, sind in besonderer Weise von Belang.

Was sind solche Interdependenzen und wie werden sie »bewältigt«, wie es in den Politikwissenschaften heißt? »Interdependenzbewältigung«, so führt etwa Uwe SCHIMANK (2007, 30) aus, meine zunächst »Handlungsabstimmung« und die liege immer dann vor, wenn ein Akteur bei der Wahl des eigenen Handelns das schon geschehene oder für die Zukunft antizipierte Handeln anderer in Rechnung stellt: »Ein Akteur fragt sich also, was er angesichts des bereits erfolgten oder erwarteten Handelns seiner Gegenüber zur Realisierung seiner Intentionen am besten tut«. Dabei ist diesem Akteur bewusst, dass die anderen sich in Bezug auf ihn die gleiche Frage stellen.

Einige Beispiele aus der Stadtentwicklung: Die privaten Bauherren können ohne die Bauleitplanung und Infrastrukturvorleistungen der Kommunen nur begrenzt wirksam werden, die Kulturpolitik bleibt weitgehend eine leere Hülle ohne die kulturellen Interessen und Aktivitäten der Bürgerschaft, das CO₂-Minderungsprogramm greift nur, wenn es den wirtschaftlichen Situationen verschiedener Eigentümertypen gerecht werden kann, die Revitalisierung der Innenstadt kann nur gelingen, wenn die Einzelhändler konzentriert und in Kooperation mit der Stadt agieren (und die Bürgerinnen und Bürger Interesse für die Konsum- und Kulturangebote zeigen), die soziale Stabilisierung von Stadtquartieren wird erst dann greifen, wenn Engagement-

potenziale vor Ort sinnvoll mit den sozialen Unterstützungssystemen in Verbindung gebracht werden können und so fort.

Die sich damit eröffnenden wechselseitigen Abhängigkeiten und Bezugnahmen können auf vielfältige Weise »bewältigt« oder – absichtsvoller ausgedrückt – gestaltet werden: Lediglich das Handeln der anderen beobachten, es zu beeinflussen versuchen, Verhandlungen aufzunehmen, Vereinbarungen zu treffen, Kooperationen einzugehen etc. sind demnach mögliche Formen der Interdependenzgestaltung. Alles dies finden wir in der Praxis der Stadtentwicklung. Wiederum seien nur einige willkürliche Beispiele genannt:

Die Detaillierung der Aussagen zu Art und Maß der Nutzung in einem Bebauungsplan ist danach ebenso eine Form der Interdependenzgestaltung wie die vertraglichen Regelungen bei Verkäufen aus städtischen Grundstücksbeständen (vgl. hierzu z.B. DZIOMBA 2009). Die Verhandlungen im Zuge einer Bauvoranfrage zu einem Schlüsselgrundstück wären ebenso zu nennen wie das hinhaltende Taktieren bei einem anderen wichtigen Projekt, die Anträge auf Mittel zur Förderung von Maßnahmen eines Innenstadtprogramms ebenso wie die Vereinbarungen mit einem Naturschutzbund über die Mitwirkung bei einer Bachrenaturierung etc. pp. ...

Während bei Beispielen dieser Art immer noch ein öffentlicher Akteur im Zentrum steht, werden aus der Governanceperspektive noch viele andere Bezüge und die Bemühungen um ihre Gestaltung sichtbar: der Zusammenschluss einiger Einzelhändler zur Stabilisierung ihrer Geschäftslage, der hinhaltende Widerstand verschiedener Initiativen gegen die Aufweichung eines Nachtflugverbotes, das Zusammenwirken verschiedener sozialer Träger in einem benachteiligten Stadtquartier, der Aufbau eines Internetportals für Darstellung und Vernetzung verschiedener Selbsthilfeinitiativen durch eine lokale Stiftung und, und, und ...

6 | Kommunikative Interdependenzgestaltung: »Governance as and by Communication«

Was haben die zuvor genannten Beispiele für Interdependenzgestaltung gemein? Sie sind, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, ohne Kommunikation zwischen den Beteiligten nicht sinnvoll. Schuppert (2015, 132) drückt es so aus: »Governance« ist unter den Bedingungen moderner, ausdifferenzierter

Gesellschaften immer auch, wenn nicht in erster Linie ›governance by and as communication‹.

Diese Kommunikation ist in Prozessen der Stadtentwicklung zumeist »multi-lateral«, findet also zwischen einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedliche Weise in verschiedenen Kontexten statt.

Lange Zeit wurde in der Praxis über »Kommunikation« als etwas gesprochen, was gleichsam außerhalb der Planungsprozesse stattfindet. Eine Art »Zugabe« in besonderen Situationen. Das hing einerseits mit dem überkommenen Selbstbild der Fachleute (vgl. [Teil 1](#)) zusammen. Und lässt sich zugleich auch auf die oft vorzufindende Gleichsetzung von »Öffentlichkeitsbeteiligung« und »Kommunikation« zurückführen.

Inzwischen ist aber zumindest in der theoretischen Debatte deutlich geworden, dass Kommunikation nichts etwas den Governanceprozessen Äußerliches ist. Interdependenzgestaltung nutzt Kommunikation nicht nur als Mittel, sondern sie *ist* auch Kommunikation (»as and by«). Das Gleiche meint Patsy HEALEY, wenn sie als Titel eines Beitrages die Formulierung »Planning as a communicative process« (2012b) wählt.

In einem anderen Aufsatz, der im gleichen Jahr erschienen ist (HEALEY 2012a), rekapituliert die Autorin noch einmal den »communicative turn« in den Planungswissenschaften und kommt zu einigen, für unseren Zusammenhang bemerkenswerten Schlüssen:

- »The communicative perspective directed much more attention to the micro practices of how planning work was performed, and to the way planners in practice context actually operated« (a.a.O. 335),
- »...the microdynamics of agency interaction matter – to the quality of planning work, but also to how governance works, and to outcomes, both material and mental« (a.a.O. 337)
- »In conclusion, the communicative idea in the planning field [...] has strengthened both analytic and normative sensibilities by directing attention to the fine grain of planning work« (a.a.O. 353)

Vereinfacht zusammengefasst: Wer den Alltag des Planens und Entwickelns verstehen will, wer – im Sinne von HÄUSSERMANN, LÄPPLE und SIEBEL (2008) – herausfinden will, wie man in der Stadtentwicklung überhaupt etwas erreichen kann, der muss genauer hinschauen und (insbesondere) die Kommunikation unter den Akteuren in den Blick nehmen. Wer Governanceprozesse in einem ausrei-

chend »feinen Korn« abbilden und verstehen will, wird den kommunikativen Aspekten der Interdependenzgestaltung ganz besondere Beachtung schenken (müssen).

7 | Die Mühen der Berge und Ebenen

»Die Mühen der Gebirge liegen hinter uns, vor uns liegen die Mühen der Ebenen«. Dieser Satz Bertold Brechts wird gern zitiert, wenn es scheint, als sei ein Durchbruch gelungen, als habe sich zum Beispiel eine neue Idee durchgesetzt. Nun aber komme es darauf an, dies auch umzusetzen, Wirklichkeit werden zu lassen. Was noch manche Mühen erfordern und wohl zur eigentlichen Bewährungsprobe werden könnte.

Etwa so könnte man die Situation beschreiben, in der wir uns heute in Sachen Kommunikation und Stadtentwicklung befinden: Dass akteursübergreifendes Denken und Handeln zwingend und dies nicht ohne intensives kommunikatives Bemühen zu haben ist, wird inzwischen in allen Handbüchern verkündet und zur Voraussetzung der Städtebauförderung in Bund und Ländern gemacht. Und auch seitens der Theoretiker wird bestätigt: Ja, nur so funktioniert »Governance«. Kommunikation ist zwar nicht alles, aber Governance ist ohne Kommunikation nicht zu denken.

Diese »Mühen der Gebirge« wurden inzwischen bewältigt, so scheint es. Lassen wir noch einmal die (im [1. Teil](#)) dargestellten »Entdeckungen« der verschiedenen Akteursgruppen Revue passieren. Sie mögen sich gelesen haben wie Entwicklungsgeschichten, in denen zunächst Nichtachtung oder Geringschätzung vorherrschten und diese dann schrittweise der Einsicht in die Notwendigkeit, miteinander handlungsfähig zu werden, gewichen sei.

Ganz so war und ist es nicht. Denn viele Vorurteile dauern an und manche alte Bilder halten sich zäh bis heute. Einige Beispiele:

- Generell dürfte weiterhin G.B. Shaws Vermutung, dass jede »Profession eine Verschwörung gegen die Nicht-Fachleute« sei, für die meisten Berufsgruppen zutreffen. Diejenigen, die nicht über die eigene professionelle Kompetenz verfügen, werden als Kommunikationspartner nur ungern akzeptiert.
- Insbesondere diejenigen Fachleute, die sich der Stadtbaukunst verpflichtet fühlen, halten die Kommunikation mit anderen, die nicht über das eigene ästhetische Vermögen verfügen, bis heute für eine Zumutung,

wenn nicht für ein Infragestellen der eigenen »Kernkompetenzen«.

■ Allgemeiner ausgedrückt: Mit der Rittel'sche Erkenntnis, dass unsere Aufgaben der Verständigung (mit anderen) darüber bedürfen, welche Probleme zu lösen sind, was mögliche Lösungswege sein könnten und welche davon warum »gut« oder »schlecht« sind, hadert ein Großteil unseres Berufsstandes bis heute. Vielfach herrscht noch eine Haltung vor, die man etwas salopp so beschreiben könnte: Wir Fachleute wissen, »wie der Hase läuft« und empfinden die Kommunikation mit Fachfremden als Zumutung und »Hineinreden«.

Diese Reste überkommenen Denkens beziehen sich keinesfalls nur auf das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern. Vielmehr

■ teilen nicht wenige weiterhin die skeptisch-distanzierte Haltung gegenüber der Rolle von Fraktionen, Ausschüssen, Rat etc. in Planungsprozessen – wenn auch in abgeschwächter Form und zumeist nur mehr hinter vorgehaltener Hand.

■ halten sich bei manchen öffentlichen Akturen Vorurteile gegenüber »der Wirtschaft«. Und umgekehrt: In Unternehmenskreisen hält man öffentliche (Planungs-) Verwaltungen in ökonomischer Hinsicht vielfach noch für inkompetent und sieht sie ggf. auch als Bedenkenträger und Projektverhinderer.

So also stabilisieren sich alte Vorurteile gegenseitig. Da sind die »Mühen der Gebirge« also noch keinesfalls überwunden.

Aber auch dort, wo man mit Überzeugung oder Einsicht in die Notwendigkeit an akteursübergreifende Kommunikation, an die Verständigungsarbeit mit Vielen herangeht, führt das nicht gleichsam von selbst zu guten oder besseren Prozessen und Ergebnissen: Die Mühen der Ebenen, die alltäglichen Hemmnisse einer multilateralen Kommunikation sind vielfältig:

8 | »Mühen der Ebenen« – Herausforderungen in der Praxis

Wer Governanceprozesse in der Stadtentwicklung verstehen will, muss die Interdependenzen zwischen allen Akteuren in den Blick nehmen. Daher ist hier auch von »multilateral« (also »vielseitiger«) Kommunikation die Rede. Diese Aufforderung zum 360°-Blick gilt selbstverständlich auch dann, wenn man den Hemmnissen und Herausforderungen der kommunikativen Interdependenzgestal-

tung auf die Spur kommen will: Denn auf allen Seiten (und zu ihnen hin) gibt es kommunikative Defizite, Schwierigkeiten oder zumindest Verständigungsprobleme. Dazu einige Illustrationen aus der Praxis, die derzeit noch nichts mehr sind als unsystematische Eindrücke (vgl. dazu auch ausführlicher die Aussagen von Fachleuten aus Praxis und Forschung bei GINSKI u.a. 2016 und 2017 in dieser pnd-Ausgabe):

Wer zum Beispiel die öffentlichen Großverwaltungen und ihre Kommunikation mit der »Außenwelt« in den Blick nimmt, wird schnell feststellen, dass große Teile der Administration praktisch keinerlei Außenkontakte haben und diesen auch dort meiden, wo dies im Sinne von Transparenz wünschbar wäre.

Aber selbst dort, wo einzelne Teile der öffentlichen Verwaltung in erprobter Verbindung zu Öffentlichkeiten und Schlüsselakteuren der Stadtgesellschaft stehen, kann man feststellen, dass die inneren Abstimmungsnöten enorm viel kommunikative Energien binden. Das führt nicht selten dazu, dass nach intensiver Außen-Kommunikation lange Phasen interner Koordination und Durcharbeitung eintreten, die von Außen betrachtet nicht erklärlich sind. Und dann kann noch etwas geschehen, was ein Beteiligter und Betroffener so ausdrückt: »Dann kommen sie irgendwann wieder aus dem Gebüsch ... und man reibt sich die Augen, was aus den Ergebnissen geworden ist ...«

Weitere typische Probleme: Maximierung von Anforderungen an externe Kooperanden durch das Aufaddieren von Einzelpositionen, die untereinander unabgestimmte »Parallelplanung« verschiedener Ressorts, die jedes Bemühen um Integration blockieren kann, das Prinzip der »einheitlichen Verwaltungsmeinung«, das die Kommunikation mit der Außenwelt enorm zu erschweren vermag ... und so fort.

Natürlich geht es auch hier um Ressourcen. Und so stöhnen Verwaltungsmitarbeiter, dass sie mit immer weniger Personal immer mehr Kommunikationsaufgaben bewältigen müssen.

Aber auch »die Politik« tut sich schwer mit der Kommunikation: Einerseits sieht man insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung vielerorts immer noch als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie. Und verhедdert sich dann vollends mit der eigenen Rolle, wenn auch noch direkt-demokratische Instrumente intensiv genutzt werden. Andererseits verlangt man inzwischen bei vielen Fragen, die

sonst nur in Ausschüssen und Räten behandelt worden wären, von der Verwaltung nun auch dazu noch Öffentlichkeitsbeteiligung zu organisieren. Da die das aber nicht mehr aus eigener Kraft schafft, werden die Prozesse extern betreut. Während die Meinungsbildung in den politischen Gremien weiter läuft. Das kann dann Äußerungen wie die folgenden auslösen: »Die ›lassen‹ doch nur beteiligen. Ansonsten bleiben sie unter sich« ... »An den Ergebnissen der Dialoge sind die nicht wirklich interessiert. Es sei denn, es regt sich Widerstand von den falschen Leuten.«

Mit der schon angesprochenen Rollenunsicherheit ist mancherorts auch eine gewisse Konfliktscheue in der lokalen Politik verbunden. Man vermeidet es, dort Entscheidungen zu treffen, wo das eigene Wählerpotenzial negativ betroffen sein könnte – und auch bereit und in der Lage ist, dies öffentlich zu artikulieren.

Und weiterhin ist ein schon altbekanntes Problem wirksam: Vor Wahlen geschieht oft über lange Zeit nichts. Das hat viele Ursachen, aber zugleich deutlich negative Konsequenzen: Notwendige Entscheidungen werden nicht getroffen, Kommunikationen, deren Fortsetzung notwendig wäre, wird ausgesetzt und so fort...

Nicht zuletzt ist auch hier die Ressource Zeit ein Problem: Auch die Ratsmitglieder sind schon für ihre laufenden Aufgaben in einem Maße beansprucht, dass kaum Gelegenheit bleibt, die vielen zusätzlich in Gang gesetzten Meinungsbildungsprozesse angemessen zu begleiten.

Um nun nicht in alter Manier nur »die da oben« als Problem anzusehen, muss darauf hingewiesen werden, dass auch die Öffentlichkeiten und die Kommunikation mit ihnen viele Probleme aufwerfen. Da dazu aber auch aus eigener Arbeit schon viel geschrieben wurde (vgl. u.a. SELLE 2013, z.B. 349 ff.), soll es hier mit einigen Stichworten sein Bewenden haben:

Die Frage, wer denn nun »das Volk« ist, stellt sich mit immer größerer Dringlichkeit. Will sagen: Lautstarke Gruppen kommen oft mit einem Alleinvertretungsanspruch daher (»Wir sind die Bürger«), der durch nichts legitimiert ist. So wird es zunehmend schwieriger, ausgewogene Meinungsbilder zu erzeugen und öffentlich zu vermitteln.

Und die Leisen im Lande werfen auch nicht nur das Problem auf, sie zu erreichen und ihre Sicht der Dinge hörbar zu machen. Bestimmte Gruppen und Milieus können

zudem in den von ihnen gelegentlich als »typisch deutsch« oder »akademisch« angesehenen Erörterungen keinen Sinn sehen.

Das ist nicht immer nur eine Frage kultureller Distanz sondern auch der Substanz. Für wen sind denn die in den vielen Meinungsbildungs-Prozessen behandelten Fragen tatsächlich relevant? Was bewirken die Erörterungen wirklich – für wen? Hier wären weitere Fragen zu stellen, die allesamt zum Nachdenken darüber anregen sollten, ob die Multiplikation immer weiterer Kommunikationsprozesse tatsächlich in die richtige Richtung weist.

Zweifellos wären auch noch andere Akteure anzusprechen: etwa die der Märkte (die sich gern auf die Schutzbedürftigkeit ihrer Interessen berufen und auf nicht-öffentliche Kommunikation und privilegierte Zugänge bestehen), die intermediären Akteure (bei denen sich oft die Frage stellt, für wen sie sprechen), die Medien (die Wichtiges und Verheerendes zur Kommunikation beitragen können) und so fort.

Aber die unsystematische Auflistung von Kommunikationsproblemen sei an dieser Stelle beendet – verbunden mit dem Hinweis darauf, dass es wichtig wäre, an die Stelle solcher Einzelbeobachtungen systematisch erhobenes Wissen zu setzen. Nur so wird der Alltag des Planens und Entwickelns, der »governance as and by communication« in der notwendigen Detailschärfe (»fine grain«) sichtbar und verständlich.

9 | Herausforderungen für die Forschung

Mit der letzten Feststellung ist auch schon die Hauptaufgabe für die Stadtforschung umrissen: Überhaupt erst einmal erfassen und abbilden, was der Fall ist. Denn daran fehlt es. Es gibt unseres Wissens keine Darstellungen von Stadtentwicklungsprozessen aus der Governanceperspektive, mit denen alle Akteure in den Blick genommen und – im »feinen Korn« kommunikativer Interdependenzgestaltung – beschrieben wird, wie Handlungsfähigkeit entsteht, wer mit wem, wie die Planungs- und Entwicklungsprozesse gestaltet etc. (vgl. zum Stand der Forschung: GINSKI/SELLE 2015).

Das klingt trivial, ist es aber nicht. Zwei große Herausforderungen sind schon bei dieser zunächst »schlicht« erscheinenden Aufgabe, zu bewältigen:

Wie lang ist die Englische Küste? Oder: Von den Problemen der Genauigkeit

Benoît Mandelbrot veröffentlichte 1967 einen Artikel unter der Überschrift »How Long Is the Coast of Britain?«. Darin stellte er gewisse Ähnlichkeiten zwischen der Längenbestimmung einer Küste mit »selbstähnlichen« (fraktalen) Kurven fest. Wie er später gestand (http://users.math.yale.edu/~bbm3/web_pdfs/howLongIsTheCoastOfBritain.pdf), war es ein taktisches Manöver, die Alltagsfrage nach der Küstenlänge mit seinen, damals noch ungewohnten Überlegungen zur fraktalen Geometrie zu verbinden. Es gelang, denn seither bringt man weltweit Küstenlängen, Fraktale und Mandelbrot in einen direkten Zusammenhang.

Für unseren Zusammenhang sind natürlich die Fraktale und auch die englische Küstenlänge nicht wirklich von Belang. Sondern die Frage der Genauigkeit. Und die wiederum ist eng verknüpft mit der

Wahrnehmung ein und desselben Gegenstandes aus unterschiedlicher Distanz. Das sei kurz erläutert: Es liegt auf der Hand, dass eine Küstenlinie umso länger zu werden scheint, je präziser man misst. Wegen der sehr unregelmäßigen Form mancher Küsten hängt die ermittelte Länge, wie es in der Wikipedia heißt »stark von der Genauigkeit der benutzten Kartengrundlage und der Genauigkeit der Messung ab«. Würde man die Reihe der Messungen aus der Abbildung oben verlängern, käme man bei Messabschnitten von, sagen wir, 100 Metern auf ein Vielfaches des ersten Wertes. Schaute man noch genauer hin würde die Länge scheinbar unendlich, oder wie Mandelbrot präzisierend hinzufügte: »undefinierbar« (»Geographical curves are so involved in their detail that their lengths are often infinite or more accurately, undefinable«).

Wenn Planungstheoretiker auf den Raum, das Land und die Städte schauten, dann geschah dies – um im vorherigen Bild zu bleiben – früher in sehr großen Messabschnitten. So gerieten ökonomische Faktoren als »Determinanten« der Stadtentwicklung ins Spiel, auch politische, soziale und andere... Bei detaillierterer Betrachtung wurden dann Strukturen, Organisationen, Gruppen sichtbar, bei noch genauerer Beschreibung einzelne Akteure und ihre Bezüge untereinander Das Bild wird so immer feinkörniger (um den Begriff von Healey noch einmal aufzugreifen). Aber die Detaillierung erreicht Grenzen: »messtechnischer« (also methodischer und forschungsökonomischer), aber auch inhaltlicher Art: Beim Individuum und seinen Befindlichkeiten angelangt, beginnt das Problem, um das es eigentlich geht (der Planungsprozess als Ganzer) zu verschwimmen, es wird – so betrachtet – »undefinable«. Ähnlich wie bei einem Bild, bei dem man aus größter Nähe, sozusagen in der Betrachtung des einzelnen Korn nichts mehr über das ganze Bild sagen kann. Forschung im Stadtentwicklungskontext ist also gehalten, bei allem Bemühen um Präzision oder Feinkörnigkeit eine gewisse Distanz zu halten – oder vor- und zurück zu treten, um das Ganze und seine Teile in Beziehung zueinander setzen zu können.

Letzteres ist noch aus einem anderen Grund anzuraten. Um wieder in das Mandelbrot'sche Bild zurück zu kehren: Die die Küstenlinien berechnenden Forscher betrachten den gleichen Gegenstand, wie die Bewohner der Küste – aber aus völlig verschiedener Distanz. Und man darf annehmen, dass die am Meer Lebenden wenig bis nichts mit den Erkenntnissen der Forschenden anfangen können.

Auch in der Stadtforschung war und ist so etwas immer wieder zu beobachten: Manche Forschungsberichte erscheinen in ihrer Darstellung von »Planungspraxis« gelegentlich nahezu grotesk vergrößernd und mithin irrelevant – zumindest aus der Perspektive der in der Praxis Agierenden. Offensichtlich haben beide das Gleiche im Blick, sehen und erleben aber völlig Verschiedenes. Für die Forschung ergibt sich daraus eine in vielerlei Hinsicht heikle Gratwanderung. Sie kann aber in dem Maße an Fallhöhe verlieren, wie der direkte Austausch mit denen gelingt, deren Agieren man zu untersuchen meint. Dialog ist also auch hier eine Antwort.

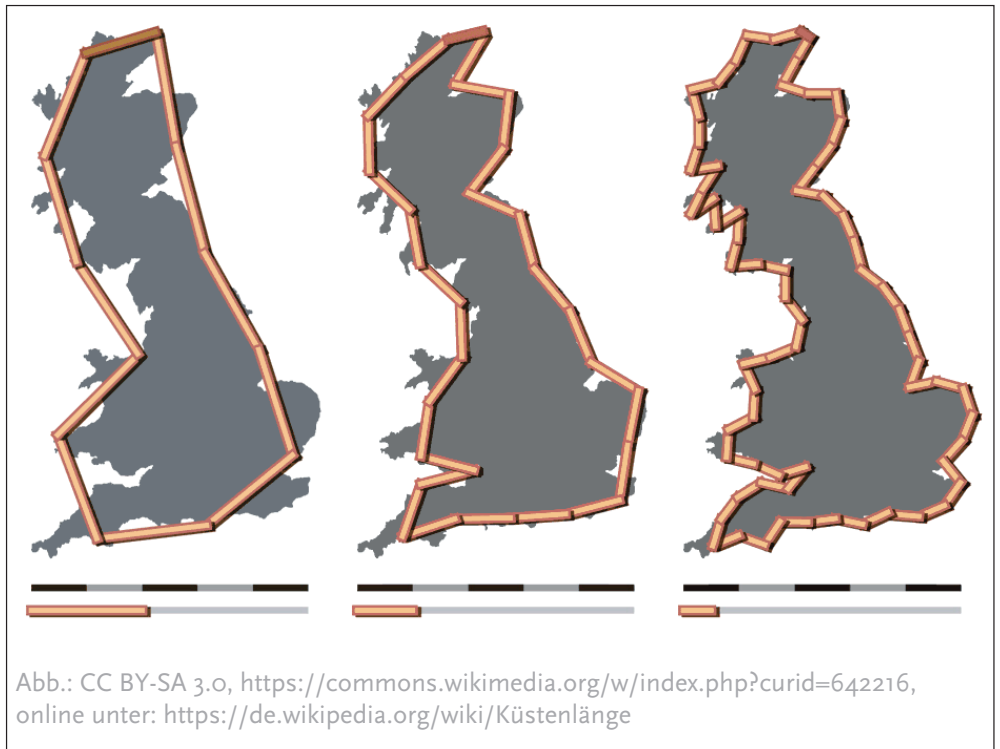


Abb.: CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=642216>, online unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/Küstenlänge>

1. *Die Identifikation und Differenzierung der Akteure.* Der »Akteursbegriff« ist zunächst nicht mehr als ein erster Hinweis darauf, dass nicht nur Rahmenbedingungen und Strukturen Prozesse bestimmen, sondern Handelnde vor Ort innerhalb dieser Bedingungen mit ihrem (Inter-)Agieren Verlauf und Ergebnis von Planungs- und Entwicklungsprozessen prägen. Aber wer (inter)agiert da? Und wer nicht?

Mit Fragen wie diesen wird der Blick zunächst darauf gerichtet, was eigentlich ein Akteur ist: *die* Verwaltung oder doch *das* Planungsamt, *das* Umweltamt usw. oder doch Abteilungsleiter X und Abteilungsleiter Y ... *die* Bürgerinitiative oder die Gruppe A und die Person B *innerhalb* der Initiative, *die* Politik oder doch Fraktion A oder B, Bezirksausschuss C und D oder doch einzelne planungspolitisch besonders profilierte Personen etc.? Diese Fragen sind auf's Engste verbunden, mit dem Anspruch, die Prozesse im »feinen Korn« abzubilden. Wie fein kann oder muss das »Korn« sein? Wer so fragt, nähert sich Problemen an, die der Mathematiker Mandelbrot am Beispiel der englischen Küstenlänge illustrierte (sh. Info-Kasten) und auf die es wohl nur sehr pragmatische und wesentlich durch das vom (Forschungs-)Aufwand her Mögliche geprägte Antworten geben kann.

Folgerungen dieser Art werden sich daran bemessen lassen, ob alle Akteure, die wesentlich Einfluss nahmen (in der notwendigen Differenzierung), erfasst sind. Aber was ist mit denen, die keinen Einfluss nahmen – obwohl sie sie ihn hätten haben oder nehmen sollen? Oder aber: Wie steht es um die, die sehr wohl Einfluss nahmen ohne aber (für Außenstehende) sichtbar zu sein?

Hier geht es einerseits um die Frage der »Sichtbarkeit« der Akteure. Zum anderen aber auch um normative Aspekte: Wer sollte oder müsste involviert werden (war es aber nicht)? Hier wird vor allem das fachliche Verständnis der Forschenden gefragt sein. Sie müssen von der Aufgabe, dem Inhalt des Planungsprozesses ausgehend fragen, ob alle zur Bewältigung der Aufgabe relevanten bzw. von ihr betroffenen (potentiellen) Akteure tatsächlich im Prozess erkennbar eine Rolle spielten – und falls nein: warum dies so war, welche Selektivität da wirksam wurde.

2. *Die Identifikation der relevanten Kommunikationsprozesse und ihre Bezüge zum »kommunikativen Grundrauschen« in einer lokalen Arena.* Methodisch mindestens ebenso vertrackt ist die Identifikation der dem jeweils untersuchten Fall zuzuordnenden kommunikativen

Aktivitäten. Auf den ersten Blick scheint das einfach: Der Blick in's Internet etwa offenbart Zahl, Inhalt und Form der Veranstaltungen, die (z.B.) für ein integriertes Stadtentwicklungskonzept durchgeführt werden. Aber in der Regel handelt es sich da lediglich um die verschiedenen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung. Man erfährt auf diese Weise wenig von den Abstimmungsprozessen innerhalb der Verwaltung, von der Meinungsbildung in der Politik oder informellen Abstimmungen mit einzelnen Akteursgruppen. Womit wieder das Problem der »Sichtbarkeit« angesprochen ist, das sich für die von Außen kommende Forschung stellt (und das selbst durch teilnehmende Beobachtung und multiperspektivische Befragungen nur bedingt zu beseitigen ist). Eine noch größere Hürde für das Verständnis der kommunikativen Prozess stellt aber das dar, was hier als »kommunikatives Grundrauschen« bezeichnet wird: Nahezu alle in einzelnen Stadtentwicklungsprozesse involvierten Akteure begegnen sich auch in anderen Zusammenhängen. Ob nun die Dezernentin regelmäßig Kontakte zu diversen Organisationen und Verbänden pflegt, der Naturschutzbund immer wieder mit dem Planungsamt in Konflikt gerät, das Verhältnis von Amt A mit Amt B und C schon seit langem spannungsreich ist, die Fraktionsvorsitzenden D und E gut »miteinander können«, die kommunale Entwicklungsgesellschaft noch kürzlich in einem anderen Zusammenhang positive Erfahrungen in der Kooperation mit lokalen Wohnungsunternehmen gemacht hat ... alles das und vieles mehr fließt auch in die Kommunikation zum jeweils zu untersuchenden Vorhaben ein. Es wird also nur sehr bedingt möglich sein, die auf einen Planungs- oder Entwicklungsprozess bezogene Kommunikation zunächst vom »kommunikativen Grundrauschen«, also den ohnehin bestehenden Interdependenzen, zu separieren und beides dann (das eine als Kontext des anderen) aufeinander beziehen zu können.

Nach den erheblichen Herausforderungen des Beschreibens, folgen die nicht minder herausfordernden Versuche des Verstehens und Erklärens. Dabei geht es im Kern um die Untersuchung von Hypothesen zu den Ursachen bestimmter Konstellationen, Verläufe, (Nicht-)Kommunikationen und so fort. Um nur einige Beispiele zu nennen: Warum werden welche Akteure (nicht) beteiligt? Aus welchen Gründen werden jeweils spezifische Methoden und Verfahren der Prozessgestaltung eingesetzt? Welcher Zusammenhang zwischen

Inhalten (z.B. auf der Skala zwischen abstrakten Konzepten auf der einen und auf konkrete Umgestaltung zielende Projekte auf der anderen Seite) und Beteiligtenkreisen sind zu erkennen? Welche *Bedeutung* haben Vorerfahrungen der Beteiligten mit ähnlichen Prozessen? Wie wirkt sich, allgemeiner gesprochen, die lokale Planungs- und Politikkultur auf kommunikative Interdependenzgestaltung aus... *Welchen Einfluss* haben Gemeindegröße, Entwicklungsdruck und andere Rahmenbedingungen auf die Gestaltung der Planungsprozesse? Und so weiter ...

Und nicht zuletzt wird man von Forschung in handlungsorientierten Disziplinen erwarten können, dass sie auch Folgerungen zieht, was wiederum auch heißt: normativ zu werden. Was etwa wäre eine »gute« Gestaltung von Kommunikationsprozessen? Welche Maßstäbe sind anzulegen? Mit Blick

auf die Öffentlichkeitsbeteiligung mangelt es dazu nicht an Vorschlägen. Aber kann man sie auf die Gestaltung der kommunikativen Interdependenzen in komplexen Akteurskonstellationen insgesamt übertragen? Sehr wahrscheinlich nicht. Auch die Forderung »mehr Kommunikation« würde in Sackgasen führen (wie sich jetzt schon gelegentlich in der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt; vgl. SELLE 2013). Und selbst eine scheinbare Basis-Anforderung wie »vollständige Transparenz herstellen« dürfte sich schnell als wirklichkeitsfremd herausstellen. Aber was kann und muss man solchen Prozessen an Qualitäten abverlangen? Und was bleibt bestenfalls Rhetorik?

Kurzum: Es ist aus vielerlei Gründen nicht einfach, alle im Blick zu haben. Und daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Literatur

- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Martin Wentz (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 (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Klaus Selle und Lucyna Zalas (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]
- Altrock, Uwe; Selle, Klaus (2013): Kommunale Stadtentwicklung - quo vadis? In: RaumPlanung H. 167 (März/ April 2013) S.8-13
- Altrock, Uwe (2015): Governance und Kommunikation. Einige Anmerkungen; In: pnd|online Ausgabe II/2015 [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2015/altrock_uwe.pdf]
- 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]
- Beck, Sebastian; Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung. Berlin [jovis]
- Benz, Arthur u.a. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Wiesbaden [VS]
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Wegweiser Kommune. Das Ganze im Blick: Prozesse ressortübergreifend gestalten. bearbeitet von Ingo Neumann, Thorsten Wiechmann, Carsten Große Starmann, Kerstin Schmidt. Gütersloh https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/16915/XI_Das+Ganze+im+Blick.pdf/c6c9f313-2c29-44af-878e-b21c77730f71
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2014): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie »Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden«. Gütersloh
- 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. Bonn [Stadtbau-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) (2011): Die Zukunft Internationaler Bauausstellungen. Internationale Fallstudien und ein Monitoringkonzept. Reihe Werkstatt Praxis des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung H. 74, Berlin
- 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
- Braybrooke, David; Lindblom, Charles E. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl, Gerhard; Fester, Mark; Kuhnert, Nikolaus (Hg.): Planung und Information. (Bauwelt Fundamente Bd. 34) Gütersloh [Bertelsmann], S. 139-166
- Budäus, 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]
- Burggräf, Sabine Marion (2013): Der Weg der Idee. Eine Nachuntersuchung zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park in den 1990er Jahren. Diss. TU Dortmund
- Deutscher Bundestag (2002a): Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Drucksache 14/8900 (14. Wahlperiode) vom 03. 06. 2002
- Deutscher Bundestag (2002b): Bericht der Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«, Bundestagsdrucksache 14/9200 v. 12. 6. 2002 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf>)
- Diller, Christian (2015): Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse – die drei kritischen Schnittstellen. In: pnd | online Ausgabe I/2015 (www.planung-neu-denken.de)
- Drilling, Matthias; Oehler, Patrick (Hg.) (2013): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Wiesbaden [Springer VS]
- Eisinger, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a.
- Evers, Adalbert (1988): Shifts in the Welfare Mix – Introducing a new approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. In: Evers, A.; Wintersberger (Hg.), Shifts in the Welfare Mix. Wien
- Evers, Adalbert (1990): Im intermediären Bereich. Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. In: Journal für Sozialforschung 30. Jg. H.2 S. 189 ff.
- Fischer, Frank; Forester, John (Hg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.
- Fischer, Frank; Gottweis, Herbert (Hg.) (2012): The Argumentative Turn revisited. Public Policy as Communicative Practice. Durham & London [Duke University Press]
- Friedmann, John (2006): Planning Theory re-visited. In: Klaus Selle (Hg) Planung neu denken Bd. 1. Dortmund
- Froessler, Rolf; Lang, Markus; Selle, Klaus; Staubach, Reiner (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel [Birkhäuser]
- Geddes, Patrick (1968, Erstausgabe 1915, überarbeitete Neuauflage 1949): Cities in Evolution. London
- Geist, Friedrich; Krügers, Klaus (1989): Das Berliner Mietshaus, Bd. III (1945-1989). München [Prestel]
- Ginski, Sarah; Selle, Klaus (2015): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: pnd|online Ausgabe I/2015
- Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee; Zalas, Lucyna (2016): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 1. In: pnd|online II/2016
- Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee; Zalas, Lucyna (2017): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 2. In: pnd|online I/2017
- Häußermann, Hartmut (Hg.) (2000): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Auflage, Wiesbaden [Springer]
- Häußermann, Hartmut; Läpple, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt [Suhrkamp]
- Healey, Patsy (1992): Planning through debate; the communicative turn in planning theory. In: The Town planning review . 62 Jg. (4/1992) S. 143 ff.
- Healey, Patsy (1999): Deconstructing communicative planning theory: A reply to Tewdr-Jones and Allmendinger. In: Environment and Planning A, Vol. 31 (1999), S. 1129-1135
- Healey, Patsy (2012a): Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In: Sanyal Bishwapiya 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.
- Heinelt, Hubert (2006): Planung und Governance. In: Selle/Zalas (Hg.): Planung neu denken Bd. 1, Detmold [Verlag Dorothea Rohn]
- Helms, Hans G.; Janssen, Jörn (Hg.) (1970): Kapitalistischer Städtebau. Neuwied/Berlin [Luchterhand].

- 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
- Jarren, Otfried; Donges, Patrick (2011): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden [Springer]
- Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma. In: Informationen zur Raumentwicklung 1999 H. 3/4, S. 163-172
- 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
- Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien Bd. 15 Aachen
- Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias (2011): Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. Diss. TU Dortmund
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme, Klaus Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen [Westdeutscher Verlag]
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York, S. 286
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: [VS]
- ICLEI (Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen) (u.a. (Hg.) (1998): Lokale Agenda 21-Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Wiesbaden [Springer]
- Mrosek, Holger (2012): Städtebauliche Projektentwicklung durch private Immobilienunternehmen. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd.140. Essen [Klartext]
- Müller, Anne Luise (2016): Diskussionsbeitrag In: polis. Magazin für Urban Development 23. Jg., H. 01/2016 S. 73
- Müller, Jan-Werner (2016): Das postfaktische Zeitalter ist auch nur eine gefühlte Wahrheit. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 283 (vom 7.12.2016) S. 11
- Neuberger, Oswald (1995): Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart
- Niethammer, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M.
- Offe, Claus (2002): Wessen Wohl ist ist das Gemeinwohl? In: Karsten Fischer, Herfried Münkler (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn : Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin [de Gruyter] S. 55-76 (zuerst veröffentlicht 2001 In: Lutz Wingert/Klaus Günther (Hg.) Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas. Frankfurt [Suhrkamp] 459-488)
- 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
- Petz, Ursula von (2016): Robert Schmidt 1869-1934. Stadtbaumeister in Essen und Landesplaner im Ruhrgebiet. Tübingen/Berlin [Wasmuth]
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000): Governance, Politics, and the State. London [Palgrave Macmillan]
- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altröck, Uwe u.a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin
- Rittel, Horst W. (1992): Planen, Entwerfen, Design: Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik. Facility Management Bd. 5, Stuttgart/Berlin [Kohlhammer]; in einer überarbeiteten Neuauflage erschienen als »Thinking Design: Transdisziplinäre Konzepte für Planer und Entwerfer« 2013 hgg. von Wolf D. Reuter und Wolfgang Jonas. 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,
- Sanyal, Bishwapriya; Vale, Lawrence J.; Roman, Christina D. (Hg.) (2012): Planning Ideas that matter. Livability, Territoriality, Governance, and Reflective Practice. Cambridge/London [MIT]

- Schimanck, Uwe (2007): Elementare Mechanismen. In: Arthur Benz u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, S. 29 ff
- Schmidt, Robert (1928): Führende Kommunalpolitiker. In: Bauamt und Gemeindebau 10/28
- Schmitz-Stadtfeld, Marion (2016): Der Wachstums-schmerz 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: Uwe-Jens Walther (Hg.) Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Wiesbaden [Springer], S. 147 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008a): Governance – auf der Suche nach Konturen eines »anerkannt uneindeutigen Begriffs«. In: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008 S. 13 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008b): Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H. 4/2008 S. 189 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 (1993): Neue Bilder vom Planen? Offener Prozeß, kooperative Problemlösung, intermediäre Akteure. In: Joachim Brech (Hg.) Neue Wege der Planungskultur. Orientierung in Zeiten des Umbruchs. Darmstadt [Verlag für wissenschaftliche Publikationen] S. 274 ff.
- Selle, Klaus (Hg.) (1996a): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft – Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrung. Wiesbaden & Berlin [Bauverlag]
- Selle, Klaus (1996b): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd. 69) (2. Auflage) Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2000): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. 4 Bde. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- 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]
- Sinning, Heidi (Hg.) (2006): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund [Dortmunder Vertrieb]
- 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]
- Stoy, Volquart (2016): Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder. Wiesbaden [Springer]
- Stich, Rudolf (1998): Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik. In: Streich/Kötter (Hg.): Planung als Prozeß. Bonn S. 285 ff...
- Streich, Bernd; Kötter, Theo (Hg.) (1998): Planung als Prozeß. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau. Bonn [Bouvier]
- 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 Dokumentation der TU Darmstadt in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn
- Werner, Stefan (2012): Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung: Machtverhältnisse und Beteiligung im Prozessraum. Heidelberg [Springer]
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2016) Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Ein Beitrag zur Habitat III. Zusammenfassung. Berlin
- Zimmermann, Karsten; Heinelt, Hubert (2012): Metropolitan Governance in Deutschland. Wiesbaden [Springer]

Links

<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 2

Die differenzierte Einbeziehung eines breiten Akteursspektrums 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 von [Sarah Ginski und Klaus Selle in pnd I|2015](#)).

Diese Voraussetzung 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 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.

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/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 wurden im ersten Teil der Veröffentlichung ([pnd II|2016](#)) wiedergegeben. In dieser Ausgabe folgen nun die Kapitel 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«

3 | Wie geht das? Konzepte, Elemente, Formate und Probleme der Kommunikation...

Welche Rolle spielen Kommunikationskonzepte? Gibt es bestimmte Tipps zur Methodenauswahl? Wann und wie werden zielgruppenspezifische Methoden angewendet? Die Vielfalt von Antworten auf diese Fragen fassen wir im Folgenden zusammen.

3.1 Konzept im Prozess: Was wird vorab definiert, was ergibt sich?

Kommunikation in Planungs- und Entwicklungsprozessen ist oft über längere Zeiträume zu gestalten, in denen unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Liegt dem dann ein zuvor erarbeitetes Konzept zugrunde oder wird das situativ, Schritt für Schritt entwickelt?

Die Antworten unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner signalisieren: Alles ist möglich. Denn sie reichen von »wir haben keine Kommunikationsstrategie« über »Minimalkonzepte müssen sein« bis hin zu »ohne Konzept geht es nicht«.

Darin kommt nur auf den ersten Blick eine Meinungsverschiedenheit zum Ausdruck,

denn im weiteren Verlauf der Gespräche zeigte sich dann, dass die Aussagen auf verschiedene Situationen, Aufgabenstellungen oder Rahmenbedingungen Bezug nahmen. Auch das Verständnis von dem, was ein »Konzept« ist, ging auseinander.

Verschiedene Situationen,
unterschiedliche Anforderungen

Insofern lassen sich folgende »Situationen« oder »Elemente« der Kommunikationsprozesse unterscheiden:

- *Die ohnehin laufende Kommunikation:* Es wurde darauf hingewiesen, dass sich die Akteure ohnehin stets in vielfältigen Kommunikationsbezügen zueinander befinden: »Das ist immer der Fall, offen ist die Frage, ob dies bewusst zu gestalten ist«. »Da reden schon ganz viele in unterschiedlichen Konstellationen miteinander... Kommunikation entsteht aus sich.« Diese Aussagen lassen sich z.B. auf die Kontakte innerhalb der verschiedenen Ressorts einer Verwaltung oder auf deren Bezüge zu gesellschaftlichen Organisationen etc. beziehen. Die Antworten nehmen also noch nicht auf eine spezifische Planungssituation Bezug, sondern richten den Blick auf alltägliche Verständigungsprozesse, die dann

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, Planungsdialog, 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; ehemalige Fraktionsvorsitzende der Grünen im Landtag 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)

allerdings Grundlage für eine projektspezifische Kommunikation sind oder sein können.

- *Grund- oder Minimalanforderungen (insbesondere an die Kommunikation mit der Öffentlichkeit):* Dazu gehören u.a. »Öffentlichkeitsarbeit mit Flyern und Webinformationen etc., eine Auftaktveranstaltung zur Information, eine Werkstatt mit Arbeitsgruppen und eine Feedbackveranstaltung, die über Ergebnisse informiert.« Solche Anforderungen beziehen sich augenscheinlich auf das, was bereits als kommunikative »Grundleistung« bezeichnet wurde: Mit der Vielfalt alltäglicher Planungsaufgaben – etwa die Umsetzung der Verfahrensanforderungen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – sind bereits kommunikative Anforderungen verbunden (z.B. Behörden-/Öffentlichkeitsbeteiligung, ressortübergreifende Abstimmungen), die es zu erfüllen gilt. Diese Grundleistungen werden allerdings, so ein Hinweis in den Gesprächen, nicht immer vollständig erbracht. Insbesondere die Rückmeldung der Ergebnisse an die Beteiligten werde oft vernachlässigt.

- *Die umfassend(er)en, »maßgeschneiderten« Kommunikationskonzepte:* Bei kritischen Projekten und in Drucksituationen wird (aus der Politik oder seitens der Verwaltungsspitzen) Auskunft darüber verlangt, wie »man das unfallfrei hinbekommen will«, das heißt: wie die Kommunikation so zu gestalten ist, dass ein tragfähiger Konsens entsteht. Diese Antwort verlangt in der Regel ein Konzept, in dem der Weg zum Konsens beschrieben wird. Für solche Situationen gilt: »Ohne Konzept geht es nicht. Einen Prozess vorzustrukturieren ist Voraussetzung, man kann da nicht hineinschlittern. Man muss immer eine Idee haben und den Akteuren erklären, wie man vorgehen will, dabei aber anpassungsfähig sein.« Oder allgemeiner: »Wenn wir die Einlader sind, müssen wir eine Idee haben, wie es weitergeht.«

Zudem spielen solche Konzepte immer dann eine Rolle, wenn

- Mittelgeber etwa für die Förderung im Rahmen integrierter Stadtentwicklung Konzepte verlangen – z.B. zur Einbindung der verschiedenen Akteure – und/oder
- Leistungen an Externe vergeben werden sollen und der Auslobung eine Art Aufgabenstellung zugrunde liegt, der dann mit einem Konzept entsprochen werden muss, das seinerseits wieder Grundlage der Vergabe ist.

Eine wesentliche Übereinstimmung besteht jedoch dahingehend, dass jede kommunikative Prozessgestaltung einer gewissen Flexibilität bedarf: »Man muss sich das als so eine Art Kladde vorstellen, die man zu Beginn erarbeitet. Dieses Konzept sollte aber eine Art Lose-Blatt-Sammlung sein, so dass man immer noch Seiten einfügen oder untereinander austauschen kann.« Schrittweise seien die Prozesse zu entwickeln, so dass man z.B. nach einer Auftaktveranstaltung inne hält und den nächsten Schritt mit dem Auftraggeber entwickelt. Denn: »Es gibt Projekte, die erstaunlich geräuschlos sind und Projekte, wo unerwartet Resonanz kommt und die Anfragen auflaufen.« Darauf muss reagiert werden können: »In solchen Situationen haben wir uns zusammengesetzt und weitere Stadtspaziergänge eingeschoben oder eine Veranstaltung durchgeführt, die ursprünglich nicht vorgesehen war.« Kurzum: Das »Rahmenkonzept dient der Gesamtdramaturgie, die das Spektrum der Kommunikationsformen aufzeigt und den zeitlichen Rahmen vorgibt, damit sich alle auf ein Gesamtverfahren einstellen und auch zeitlich planen können. Die konkreten Formen werden dann im Prozess selbst entwickelt.«

Es gibt allerdings Grenzen für eine solche Flexibilität: Die liegen einerseits im zur Verfügung stehenden Budget und – oft damit zusammenhängend – in der Starrheit der Ausschreibungs- und Vergabevorgaben bzw. deren Handhabung.

Der »Maßanzug« entsteht im »Vorprozess«

Zwischen »Startschuss und Ziel wird ein »Maßanzug«, je nach Aufgabe, Konfliktrichtigkeit und Budget gestaltet.« Dieser Satz aus einem Interview fasst eine weitere Übereinstimmung vieler Aussagen zusammen: Wenn denn ein »maßgeschneidertes« Konzept erarbeitet wird, dann muss es sich auch passgenau auf die jeweilige Situation beziehen. Ein Gesprächspartner beklagte, dass dies in der Praxis nicht immer so sei: »Die moderne Technik macht es möglich – es wird ›copy and paste‹ gearbeitet. Es wird sich nicht mit der Situation vor Ort auseinandergesetzt.« Es sollte anders sein, darüber bestand Einigkeit: »Mein Anliegen ist, für die jeweiligen Aufgaben einen Prozess zu gestalten. Der besteht aus verschiedenen Formaten und Veranstaltungen, immer anders, immer angepasst an den Fall.«

»Das Konzept sollte eine Art Lose-Blatt-Sammlung sein, so dass man immer noch Seiten einfügen oder untereinander austauschen kann.«

»Mein Anliegen ist, für die jeweiligen Aufgaben einen Prozess zu gestalten. Der besteht aus verschiedenen Formaten und Veranstaltungen, immer anders, immer angepasst an den Fall.«

Für das Zuschneiden des »Maßanzuges« sind die oft erwähnten »Vor-Prozesse« (auch mehrfach als »Phase Null« bezeichnet) von großer Wichtigkeit: Hier erörtern die Auftraggeber und -nehmer die Rahmenbedingungen und Ziele und verständigen sich auf ein Konzept für den gemeinsamen Weg. Auch mit kleinen »Vordenker-Gruppen« (Trialog aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft) wurden gute Erfahrungen zur Prozessvorbereitung gesammelt. In welcher Form auch immer: Es bedarf nach Auffassung vieler Befragter dieser Vorphase, in der wichtige Grundlagen geschaffen werden, aber auch immer noch Vieles offen bleiben muss:

»Meistens ist es ein langwieriger Prozess, die lokale Situation zu verstehen: wer einbezogen wird, wer welche Rollen hat, wie die inhaltliche Ausgangssituation ist, wie es um den Rahmen bestellt ist... Erst dann mache ich einen Vorschlag, wie man ans Ziel kommen könnte – aber auch das ändert sich im Verfahren.« Auch aus Verwaltungssicht wird das so gesehen: »Die »Anbahnung« des Prozesses gehört dazu. Solche Beteiligungsprozesse sind eher ungewöhnlich im Verwaltungsablauf. Es bedarf einer Einstimmung, eines Vorgesprächs und es hat sich gezeigt, dass Verwaltungen, die sich auf solche Prozesse einlassen, sich auch schon im Vorfeld mit solchen Prozessen beschäftigt haben.«

Auch dieser Anforderung stehen die klassischen Vergabeverfahren im Wege: Sie sehen nicht nur kein Gespräch untereinander vor der Auslobung vor, sondern konfrontieren Interessierte mit detaillierten Leistungs- und Zeitlisten, die beispielsweise eine Zukunftskonferenz verlangen, an Stellen, wo andere Instrumente besser geeignet wären – oder in Phasen, in denen noch nicht einmal abzusehen ist, was an der Stelle das geeignete Instrument wäre.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass diese Konzeptentwicklung – in der Vorphase ebenso wie bei der späteren flexiblen Anpassung – nicht im luftleeren Raum stattfinden. Natürlich spielen harte Rahmenbedingungen eine Rolle (Zeit, Personal, Budget). Aber es gibt auch »weiche« Faktoren – insbesondere die Vorerfahrungen im Umgang mit Kommunikationsprozessen und die örtlich sehr unterschiedlichen Standards, die man an sie anlegt. So unterschieden einige unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zwischen »Fortgeschrittenen« und »Anfängern« beim Kreis der Auftraggeber und Kommunen. Das bringt die Unterschie-

de sehr gut zum Ausdruck. »Es gibt Städte die sagen, wir wollen beteiligen...das ist wichtig für uns und das ist unser Standard. Die Städte kennt man auch mittlerweile.« Und es gibt Länder wie Baden-Württemberg, in denen »eine erweiterte Beteiligung Mainstream ist.«

Die Frage nach den »Konzepten«, ihrer Bedeutung in den mit ihrer Hilfe gestalteten Prozessen und Notwendigkeiten bzw. Möglichkeiten der Flexibilität bedarf sicher noch weiterer Auseinandersetzung in fallbezogenen Studien im Rahmen des Forschungsprojektes multi|kom. Mit den Ergebnissen der Befragung liegen jedoch wichtige Ausgangspunkte vor, auf die man sich dabei beziehen kann.

3.2 Wie kann man die Akteure erreichen und einbeziehen? Verfahren, Methoden, Formate

Wir wissen inzwischen, wer warum (Kap. 1) und wie (Kap. 2) an multilateralen Kommunikationen mitwirkt bzw. mitwirken soll. Nun stellt sich die Frage nach den Methoden, wie dies erreicht werden kann. Hier gehen wir wiederum die einzelnen Gruppen gesondert durch – wohl wissend, dass die pauschale Behandlung der Politik, der Öffentlichkeit usw. in der Praxis und im konkreten Untersuchungszusammenhang immer weitergehender Differenzierung bedarf.

Politik

Dass die frühzeitig bedachte und klare Einbeziehung der Politik in die kommunikativen Prozesse von großer Bedeutung ist, wurde bereits mehrfach unterstrichen.

Wie diese Einbeziehung zu gestalten ist, ergibt sich wiederum aus den jeweils konkreten Ausgangssituationen: In den »Grundleistungen« bei »Standardaufgaben« gibt es vorgezeichnete Verfahrenswege. Da reicht, wie es in einem Gespräch hieß, der »normale Weg einer politischen Beschlussfassung« bestehend aus »Aufstellungsbeschluss, der die Ziele eines Verfahrens definiert, der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung, Abstimmung und Beschlussfassung.« Das klingt einfach, ist es aber nicht, denn dieser »normale Weg« kann statt durch ein Miteinander eher durch ein Nebeneinander der Arbeit von Verwaltung und Politik gekennzeichnet sein. Da wäre aus Sicht einzelner Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auch schon mal

eine gemeinsame Informationsveranstaltung hilfreich.

In Prozessen der Kategorie »Sonderleistung«, also den im oben beschriebenen Sinne gezielt gestalteten multilateralen Kommunikationen, bedarf es im Rahmen der Vorprozesse (»Phase Null«) einer Klärung, wann, wie und mit welchem Ziel eine solche Einbindung notwendig und gewollt ist. Dabei spielen, wie bei allen Fragen der Prozessgestaltung, lokale Gepflogenheiten eine wesentliche Rolle, hier insbesondere die örtliche politische Kultur.

Zunächst wird man im Rahmen der Konzeptentwicklung und -konkretisierung verschiedene (informelle) Vorgespräche führen, »um die Politik an Bord zu holen« oder »Meinungsmacher bei den Fraktionen mitzunehmen«. In solchen Runden mit Informationen zum Vorhaben, kann man auch Politik für Prozesse begeistern, denn: »Die meisten kennen nur ›Turnhalle mieten, Plan aufhängen, informieren‹ und wundern sich dann über Gemecker. Viele haben noch nie konstruktive Workshopverfahren mitgemacht.«

Auch eine frühe interfraktionelle Kommunikation wird empfohlen: »Es ist gut zu wissen, wie alle ticken – auch die Opposition.«

In jedem Fall ist die Einbindung der jeweiligen Stadtoberhäupter zentral: Angesichts ihrer Bedeutung – insbesondere für das Gelingen integrierter Konzepte (vgl. Kap. 1 und 2) – bedarf es hier frühester Abstimmung im persönlichen Gespräch: »Es ist fast eine Banalität: ein Vorgespräch, das den OB zur Unterstützung oder Neutralität bewegt.«

Dann gilt es zu entscheiden, für welche Formate eine aktive oder zuhörende Einbindung der Politik wünschenswert wäre – und in welchen Situationen dies nicht der Fall ist. Wenn man etwa mit Bürgerinnen und Bürgern in einer Werkstatt arbeiten will, dann kann es ein Anliegen sein, diese Veranstaltungen »nicht von der Politik dominieren zu lassen.« In solchen Fällen sind etwa neben Bürgerworkshops auch Gemeinderatsworkshops Mittel der Wahl.

Diese Abstimmung der Rolle von politischen Mandatsträgern im Prozess kann durchaus auch heikel sein. Das gilt insbesondere für Wahlkampfzeiten. Aber auch im sonstigen Alltag ist es nicht immer leicht zu entscheiden, in welchem Planungsstadium man an die Politik herantritt: »Da liegt man meistens falsch, weil, wenn man frühzeitig kommt, dann heißt es: ›Es ist ja noch alles offen. Ihr habt ja noch gar nichts. Wir können noch keine Entscheidung treffen.‹ Strukturiert man die Dinge vor und hat schon erste

Ziele formuliert und Verfahren vorgedacht, dann heißt es: ›Ihr seid schon viel zu weit, wir wollen von Anfang an mitreden.‹«

Eine wichtige und anscheinend oft nicht zu Ende gedachte Frage ist auf das Verhältnis informeller und temporär eingeführter Erörterungsformate zu vorhandenen Gremien und Verfahren gerichtet: »Wenn ich eine Stadtteilkonferenz o.ä. bilde, wie grenze ich das vom Bezirksbeirat ab, um nicht zwei Gremien zu haben, die Stadtteilentwicklung betreiben? Welche besitzt mehr Legitimität?« Er, so fügte der Gesprächspartner hinzu, sei »der Auffassung, dass längerfristige Entwicklungen und kontinuierliche Begleitung von Prozessen eine originär politische Aufgabe ist, die (er) eher in einem Bezirksbeirat-Gremium sehe. Hier stellt sich die Frage, wie kriege ich sie zur öffentlichen Diskussion, wie belebt man das, damit es auch nicht zur Abschreckung der Bürger ist.«

Verwaltung

Wenn es um die Stichworte »Verwaltung« und »Kommunikation« geht, bringen das viele unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner mit der Notwendigkeit verbesserter interner Kommunikation in Verbindung: Die »Verwaltung ist kein monolithischer Block, sondern wir haben unterschiedliche Fachabteilungen und unterschiedliche Sichtweisen auf dasselbe Thema.« »...Bei der Fragestellung, ob ein Spielplatz mit Bäumen oder Sträuchern bepflanzt wird, ist nicht nur der Dialog zwischen dem Planer und einem Amt für Stadtgrün erforderlich, sondern auch ein Kinder- und Jugendamt oder ein Ordnungsamt oder weitere, die man einbeziehen muss.«

Neben solchen projektbezogenen Abstimmungen gibt es auch zahlreiche Versuche, mit Hilfe regelmäßig stattfindender Runden – z.B. einer »Baukonferenz« oder »Runder Tische« – Querinformation und abgestimmtes Handeln zu ermöglichen. Diese treten zu den ohnehin bestehenden Abstimmungen etwa im Verwaltungsvorstand oder in Amtsleiterunden hinzu.

Solche internen Abstimmungen sind auch für die Kommunikation nach außen, insbesondere die Bündelung von Beteiligungsverfahren wichtig, weil »es sonst schnell zu Abnutzungseffekten kommt, wenn drei Fachbereiche zu drei Planwerken beteiligen.«

Generell lässt sich sagen, dass vielerorts die Einsicht gewachsen ist, dass selbst klas-

»Die meisten kennen nur ›Turnhalle mieten, Plan aufhängen, informieren‹ und wundern sich dann über Gemecker. Viele haben noch nie konstruktive Workshopverfahren mitgemacht.«

»Verwaltung ist kein monolithischer Block, sondern wir haben unterschiedliche Fachabteilungen und unterschiedliche Sichtweisen auf dasselbe Thema.«

sische Verfahrenswege durch unmittelbare Kommunikation verbessert werden können:

- »Wenn ich ein einfaches Bauleitplanverfahren nehme, dann sind da rund 50 Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Das ist ein eingespieltes Verfahren, das inzwischen auch technisch ganz einfach über eine Internetplattform abgewickelt wird. (...) Trotzdem wählen wir [als Verwaltung; Anmerkung der Verfasser] häufig bei wichtigen Trägern öffentlicher Belange das Vorab-Gespräch. Zum Beispiel gehen wir bei Fragen der Siedlungsentwicklung in aller Regel erst mal zur Bezirksregierung und besprechen diese Dinge vor. Dadurch kriegen wir ein Gefühl, ob wir da völlig auf dem Holzweg sind oder das Vorhaben funktionieren kann.«
- Im »Ämterdurchlauf« sind Stellungnahmen einzelner Ämter zu bestimmten Vorhaben formell vorgesehen: »Wenn sie einander mündlich vorgetragen werden, ist das effektiver, als wenn da schriftliche Stellungnahmen abgegeben werden, die müssen dann später ohnehin geschrieben werden. Daher machen wir inzwischen häufig vorab Verwaltungsgespräche.«

»Wir möchten erreichen, dass Verwaltungsabteilungen sich fragen: ›Was kann ich einbringen?‹ Leider fragen sich viele: ›Wofür bin ich zuständig?‹ Das ändern zu wollen heißt aber: Dicke Bretter bohren.«

Allerdings kollidiert die gute Absicht nicht selten mit alten Haltungen: »Wir möchten erreichen, dass Verwaltungsabteilungen sich fragen: ›Was kann ich einbringen?‹ Leider fragen sich viele: ›Wofür bin ich zuständig?‹ Das ändern zu wollen heißt aber: Dicke Bretter bohren. Das hat viel mit den Traditionen einzelner Abteilungen zu tun.« In einem anderen Zusammenhang wurde mit Blick über die Grenzen der Verwaltung hinaus sogar von einem »genetischen Code einer Stadt« gesprochen, der ganz wesentlich die Kommunikationskultur präge – auch in der und mit der Verwaltung: Dieser Code ist nur schwer zu ändern oder umzuprägen. Aber man kann eine Beteiligungskultur auch beginnen, man kann lernen und an Erfahrungen wachsen... Es ist keine gottgegebene Situation, aber es bedarf eines bestimmten Nachdrucks, einer Kontinuität in der Umsetzung.

Einige der Befragten berichteten von kleinen Veränderungen (die sicher noch nicht den »genetischen Code« ändern):

- »Ich habe z.B. gute Erfahrungen gemacht, wenn sich zwei oder drei an die Spitze stellen und den Prozess auch in der Verwaltung vorantreiben.«
- »Ich habe gute Erfahrungen damit gemacht, intern Experten zu koppeln. Also zum Beispiel innerhalb der Verwaltung das Wissen und die Erfahrung ausgebildeter Moderatoren aus dem sozialen Bereich für

Planungsaufgaben zu nutzen. So bleibt das Wissen auch nach einem Prozess (und ohne externe Begleitung) in der Verwaltung.«

Marktakteure

Marktakteure sind letztlich alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt. Im Interviewkontext wurden mit dem Wort jedoch vor allem Eigentümer und Investoren bezeichnet. Deren Bedeutung für die Stadtentwicklung – und die Kommunikation darüber – war im Prinzip unstrittig, allerdings: »Die großen Mächtigen« sind schwer zu kriegen und »machen ihr eigenes Ding.« Mit kleineren Gewerbetreibenden oder Einzelhändlern könne man hingegen gut zusammenarbeiten (Beispiele: Einzelhandelsinitiativen, Standortgemeinschaften etc.). Generell aber gelte: »Man muss sie aus ihrer Nische herausholen, denn sie haben eigene Denkmuster.«

Die Einbindung in Kommunikationsprozesse geschieht zumeist in Sonderformaten, um Marktakteuren die Möglichkeit zu geben, »im kleineren Kreis offen zu sprechen«. Wenn die Kommunen selbst aktiv sind, gibt es auch die Möglichkeit, Marktakteure, insbesondere potentielle Investoren, über Qualifizierungsverfahren oder Wettbewerbe in die Prozesse einzubinden.

Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass es in der Praxis vielfach Vorabsprachen zwischen der Kommune und den Projektträgern gibt, »an denen man dann auch festhalten möchte, wenn man in die Öffentlichkeit geht.« Das kann durchaus heikel werden. Daher empfiehlt ein Gesprächspartner, in solchen Fällen offen zu kommunizieren, dass diese Art Vorrunden und Gespräche stattfinden oder stattgefunden haben.

Dort, wo Formen der Kommunikation unter direkter Beteiligung der Öffentlichkeit möglich sind, wird auch empfohlen – z.B. mit Grundeigentümern und Vermietern – gemeinsame Werkstätten durchzuführen, »damit auch Kommunikation zwischen Eigentümern und Nutzern/Bewohnern stattfindet. Ein Austausch untereinander ist wichtig« und kann den Prozess auch inhaltlich fördern.

Vereine, Verbände

Im Wissen, dass Verbände auch Macht ausüben können (z.B. wenn sie Klagerechte haben, gut organisiert sind und/oder Öffentlichkeit zu mobilisieren wissen), wird frühzeitige Einbindung empfohlen, um Polarisierungen zu vermeiden und Kompromisslinien zu fin-

den. Dafür stehen verschiedene Formate zur Verfügung – gezielt als Fachgespräche oder im Kontext größerer Veranstaltungen, wobei verhindert werden muss, dass fachkundige und artikulationsstarke Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen die sonstigen Anwesenden »übertönen«.

Aufsuchende Beteiligung und Einzelgespräche kommen häufig zum Einsatz, auch, weil es »um Befindlichkeiten geht – die wollen gesondert eingebunden werden, um ihre Rolle zu betonen.« Aber es kann auch hilfreich sein, »sie kombiniert mit anderen Partnern einzubinden«, z.B., um verschiedene Einschätzungen sichtbar zu machen und die eigenen ggf. im Dialog mit anderen Akteuren zu modifizieren.

Stadtöffentlichkeiten

Das Methodenrepertoire zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist reichhaltig und eröffnet ein breites Spektrum von Möglichkeiten. Entsprechend sind die diesbezüglichen Äußerungen in den Interviews lediglich als Schlaglichter zu verstehen und nicht als Wiedergabe der Vielfalt. Einige Beispiele:

Schon in formell definierten Verfahren können Änderungen mehr Kommunikation bewirken, indem z.B. in öffentlichen Sitzungen von Bezirksausschüssen etc. nach jedem Tagesordnungspunkt Gelegenheit für Rückfragen aus der Bürgerschaft eingeräumt werden, anstatt wie üblich erst am Ende der Sitzung: »Es ist unbequem für die Verwaltung, aber wir werden nicht dafür bezahlt, um uns wohl zu fühlen, sondern, um etwas Sinnvolles für die Stadt zu machen.«

Wichtige Differenzierungsmöglichkeiten bilden die Gruppengröße und die gezielte Gruppenansprache – von der Angebotsveranstaltung für alle bis zur Kleingruppe und dem Einzelgespräch:

- die »Offenen Kommunikationsformen, wie das offene Forum, bei dem praktisch alle die Chance haben sich einzubringen oder der Stadtpaziergang, der allen offen steht« werden als wichtig und nützlich angesehen. »Je offener der Vorgang, umso offener müssen auch die Methoden sein – z.B. ein World-Café, Workshopformate mit Metaplan o.ä.. Ein Wechselverhältnis zwischen Information und Arbeitsgruppenatmosphäre muss dann entstehen. Da braucht man nicht so super formalisierte Verfahren. Das Kommunikative muss im Vordergrund stehen.«

- Im »Ideenmarkt« präsentieren die Akteure ihre Idee (Kern, Motivation, Mehrwert für Quartier, beteiligte Akteure) auf einem vorbereiteten Plakat. Die offene Ideenrunde dient dem Kennenlernen der Akteure und des Ortes – es ist ein Einstiegsmoment in das Verfahren, das sich dann auf räumliche und sachliche Ebenen aufspaltet. Das Verfahren hat Signal- und Impulsgeberfunktion.

- »Bewährt haben sich eigene Formate für kontinuierliche und eher von Fachöffentlichkeiten getragene Auseinandersetzungen mit wichtigen Fragen der Stadtentwicklung«.

- In kleinen Arbeitskreisen können bestimmte Gruppen in einem relativ gesonderten Raum ihre Anliegen und Themen einbringen. Diese Ergebnisse können dann wieder im Forum öffentlich kommuniziert werden. »Die besten Erfahrungen mache ich damit, dass man in kleinen Kreisen oder im persönlichen Gespräch mit einzelnen Akteuren vermittelt und um Unterstützung und positive Begleitung wirbt. Das ist die beste Gewähr dafür, dass Missverständnisse ausbleiben.« »Oft kommen Leute, um zu meckern – das ist bei großen öffentlichen Runden schwierig. Je kleiner die Runde, desto weniger ist das ein Problem.«

- Jugendliche und Kinder sind eigene Zielgruppen, die eigener Formate bedürfen. Kinder können durch Schulen und Lehrer vertreten werden.

- Persönliche Gespräche können mit Einzelnen geführt werden, um sie in einem Prozess mitzunehmen.

Viele dieser Formen werden vorrangig von bestimmten Gruppen und Milieus genutzt und sind damit in unterschiedlichem Maße sozial selektiv. Daher wird zunehmend auch (wieder) mit Gruppen gearbeitet, die über ein Zufallsverfahren (z.B. aus der Einwohnerkartei) zusammengesetzt werden. Damit erreicht man auch »Gruppen, die sonst nicht kommen und gewährleistet so, dass nicht stets ›die Gleichen‹ dabei sind«. »Wir haben in einigen Fällen nicht einfach öffentlich eingeladen, sondern Menschen über einen Zufallsgenerator per Brief eingeladen, sich an Prozessen zu beteiligen. Das ist vielleicht ein Instrument, das man viel häufiger nutzen sollte, es ist aber deutlich aufwändiger.«

Dass es gilt, mit der Vielfalt an Möglichkeiten erfindungsreich und prozessspezifisch umzugehen, wurde schon erwähnt. Mit dem folgenden Zitat wird das noch einmal unterstrichen: »Man kann bei der Formatsuche kreativ

»Es ist unbequem für die Verwaltung, aber wir werden nicht dafür bezahlt, um uns wohl zu fühlen, sondern, um etwas Sinnvolles für die Stadt zu machen.«

werden: Das fängt an mit Vieraugengesprächen, Stammtischen, bei denen es zehn feste Ansprechpartner gibt und jeder bringt einen mit; temporäre künstlerische Interventionen, auch in öffentlichen Räumen, wo unorganisierte und einfach Vorbeikommende angesprochen werden u.a. ... Es gibt Gruppen, die kommen nicht zu einer reinen Infoveranstaltung, nicht zur klassischen Bürgerbeteiligung, aber zu einem fröhlichen Stadtfest.«

Medien

Die Nutzung der neuen und klassischen Medien wird generell als notwendig angesehen – vor allem, um eine Informationsbasis bereit zu stellen und laufend über den Prozess zu informieren (vgl. auch Kap. 2). Weiterführende Informationen lassen sich jedoch im direkten Dialog besser transportieren: »Alles, was über die Medien vermittelt wird, habe ich nur zu einem bestimmten Grad in der Hand. Und manche Dinge sind so komplex, dass ich sie auch mal in Ruhe erläutern muss. Das geht nicht in einem 100-Zeilen-Bericht und auch nicht in einer E-Mail. Das persönliche Gespräch ist da schon ganz wichtig.«

Mit Blick auf die lokale Presse wird die oftmals sehr unterschiedliche Qualität der Redakteure und mangelnde Kontinuität in der Berichterstattung erwähnt. Damit rückt aus der Sicht einiger Befragter die eigene Öffentlichkeitsarbeit in den Vordergrund. Wichtig ist es auch, sehr genau zu überlegen, welche Veranstaltungen presseöffentlich sind oder nicht: »Bei Runden Tischen und anderen Gesprächen im geschützten Raum ist Pressebindung fast ein ›no go‹.«

Die Bedeutung der neuen Medien wurde in den Gesprächen eher zurückhaltend bis skeptisch eingeschätzt. Unstrittig wichtig sei in jedem Fall eine Website mit den notwendigen Informationen zu Inhalten und Verfahren. »Auch aktive Blogs oder Facebook-Gruppen können zur Information dienen und Leute anlocken.« Ansonsten aber gelte: »Neue Medien sind hip, sollten aber nicht nur, weil sie Mode sind, eingesetzt werden.«

Akteure, die schwer zu erreichen sind

Die oft beklagte »Beteiligungsferne« mancher Gruppen scheint eher ein inhaltliches und gesellschaftliches als ein methodisches Problem zu sein. Denn: »Grundsätzlich gilt: Man kommt an jede Zielgruppe heran, wenn man angemessene Methoden und Instrumentarien nutzt und Ressourcen hat.«

Hier gewinnt vor allem die »aufsuchende Beteiligung« an Bedeutung:

- »Es gibt Gruppen, die zu den üblichen Veranstaltungen nicht kommen, da funktioniert die Einbindung nur vor Ort.«
- »Bei schwierigen Akteuren sind informelle Gespräche am wichtigsten«, die man aber zu den anderen Kommunikationsformen hin vermitteln muss.

Unterstrichen wird auch, dass nicht alle erreicht werden müssen. »Vieles geht über Vertreter« – »z.B. Sozialarbeiter, Gemeinwesenarbeiter, Quartiersmanager, Bewohnervertretungen, Mieterbeiräte«. Hier könne man auch auf das Repertoire aus der Sozialen Stadt zurück greifen: »...da geht es um Aktivierungsstrategien und Manpower vor Ort, das sind dann nicht nur Planer, sondern auch Sozialarbeiter...«

Ein Hinweis auf mögliche, aber sicher noch zu diskutierende Grenzen solcher Bemühungen: »Man kann mit 20% des Geldes 80% der Zielgruppen erreichen – dann wird es immer schwieriger – ich muss immer mehr Geld ausgeben, um noch eine kleine Gruppe zu erreichen ... Hier kommt man an die Grenzen der Finanzierbarkeit. Selbst wenn man manche Gruppen nicht zu fassen kriegt, kann man das den politischen Entscheidungsträgern kommunizieren. Sie müssen bei ihrer Entscheidung bedenken, dass da ein blinder Fleck ist.«

Weitere methodische Hinweise:

- »Ein straffes Zeitkonzept und ein vertretbarer Zeitrahmen führen zu mehr Beteiligung – sonst schließe ich ganz viele aus. Bei einer Abfolge von mehreren langen Sitzungen steigt jeder aus. Es gibt einen kleinen Kreis von Aktiven in Bürgerinitiativen – demgegenüber steht eine Inflation von Beteiligungsmöglichkeiten. Bei verstetigten Formaten diffundieren viele weg und es bleibt ein kleiner harter Kern.«
- Keine reinen Sender-Empfänger-Formate, sondern gemeinsame Methodenbestimmung.
- Stadtteilspaziergänge sind konkrete Angebote, um ins Gespräch zu kommen. »Unter diesem Format kann sich jeder etwas vorstellen.«
- »Wenn ich den ›Otto-Normal-Verbraucher‹ möchte, muss ich rausgehen an den Stammtisch.«
- Jugendliche können über Spezialformate wie Jugendworkshops (angepasste Uhrzeit, Ort (Jugendheim), lockere Arbeitsatmosphäre

»Neue Medien sind hip, sollten aber nicht nur, weil sie Mode sind, eingesetzt werden.«

»Es gibt Gruppen, die kommen nicht zu einer reinen Informationsveranstaltung, nicht zur klassischen Bürgerbeteiligung, aber zu einem fröhlichen Stadtfest.«

re) erreicht werden, ebenfalls über Onlinebeteiligung oder über Jugendorganisationen.

- Kinder wurden z.B. durch Spielleitplanung aktiviert: »Kinder sind gut einzubinden, wenn es um Themen geht, mit denen sie sich alltäglich beschäftigen, wenn es zum Beispiel um Spielplätze geht. (...) Da gibt es Erfahrung in den Sozialen Stadt-Gebieten. Hilfreich bei der Einbindung von Kindern sind Kindergärten und Schulen. Man kann sie aber auch bei Freizeitaktivitäten aufsuchen.«
- Senioren: »Bei den ganz Alten kann man gut mit den betreuenden Organisationen arbeiten.«

Abschließend ist noch auf eine »beteiligungsferne« Gruppe einzugehen, von der in der Regel nicht die Rede ist: Denjenigen, die gemeinhin ihre eigenen Zugangswege zu Entscheidungen in Stadtpolitik und -verwaltung haben und nur Ausnahmsweise in öffentlichen Veranstaltungen mitwirken. Auch sie lassen sich in Kommunikationsprozesse einbinden, sofern es gelingt »Ernsthaftigkeit und Stringenz des Prozesses darzulegen – dann kriegt man diese Gruppen an den Tisch« – allerdings zumeist nur in »geschützten Räumen«. Ansonsten bleiben nur »persönliche Zugänge«.

Die Rolle der Moderation bei der Gestaltung von Prozessen

Auf die Bedeutung externer Moderation für die Gestaltung kommunikativer Prozesse wurde schon verwiesen (Kap. 1 und 2). Hier sei noch einmal auf die Frage nach der fachlichen Qualifikation eingegangen:

Vielfach wurde früher für eine Moderation plädiert, die vor allem in kommunikativ-methodischer Hinsicht versiert sein sollte, fachlich aber keine Bezüge zum Gegenstand haben müsse. Das wird von den Befragten anders gesehen:

- »Es muss unbedingt die Mischrolle sein. Die Entkopplung von Inhalt und Moderation hat sich als wirklich fatal erwiesen.«
- »Inzwischen sage ich »ja« (zu Fachmoderation). Weil immer auch ein Stück Beratung drin steckt, worauf die Akteure achten müssen. Ein Beispiel: Ganz früher, als die Moderationsmethodik entwickelt wurde, hat man gesagt, man versteht am besten gar nichts vom Fach und wendet die Methode perfekt an. Dazu ein Praxisbeispiel: Die Auftraggeber schlagen für einen Runden Tisch bzw. ein Werkstattverfahren zum Parkraumkonzept

einer Stadt bestimmte Akteure vor und mir fällt auf, dass von Seiten der Stadt das Thema Stadtgestaltung fehlt. Ich fragte nach und erntete Augenrollen – man trifft auf einen internen Konflikt, den es zu gestalten gilt. Wenn wir das Parkraumkonzept jedoch ohne die Abteilung gemacht hätten, dann wäre es nachher garantiert bereits in der Verwaltung blockiert worden. Wenn ich nicht fachlich ausgebildet wäre, hätte ich nicht gemerkt, dass das Thema Stadtgestaltung fehlt.«

Wenn wir unsere Gesprächspartner richtig verstanden haben, heißt das: Gute Moderation setzt – anders als früher einmal postuliert – Fachkenntnisse voraus. Dennoch ist es sinnvoll, die Rollen derer, die inhaltlich-fachliche Positionen einbringen, unterscheidbar zu machen von jenen, die für die Moderation des Verständigungsprozesses zuständig sind.

4 | Erfahrungen? Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen...

Immer wieder ist zu beobachten, dass einander sehr ähnliche Kommunikationskonzepte (was Aufgabenstellung und Formate etc. betrifft) von Ort zu Ort sehr unterschiedlich verlaufen. Wir fragten unsere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner also zunächst, ob sie ähnliche Erfahrungen gemacht haben – und was die Gründe dafür sein könnten (4.1). Damit wurde der Blick zugleich auf die Rahmenbedingungen, die auf die (kommunikative) Gestaltung von Planungsprozessen einwirken, gerichtet (4.2). Eher resümierend waren dann die abschließenden Fragen: Wann kann ein Kommunikationsprozess als gelungen angesehen werden? (4.3) An welchen Problemen (zwischen wem?) liegt es, wenn Prozesse ins Stocken geraten (4.4)? Und: Was sind für die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die wesentlichsten Erfahrungen, die sie mit multilateraler Kommunikation gewonnen haben (4.5)?

4.1 Ähnlicher Prozess, anderer Verlauf:

Woran könnte das liegen?

Die Beobachtung, dass in der Konzeption ähnliche Kommunikationsprozesse sehr verschieden verlaufen können, wurde durchweg geteilt:

»Das würde ich genau so unterschreiben« hieß es unter anderem, denn jeder Prozess sei unterschiedlich und hätte so etwas wie

eine eigene Biografie. Dafür wurden drei zentrale Gründe genannt:

1. *Akteure: »Natürlich waren die Prozesse ähnlich, aber die Menschen waren so verschieden...«*

Aus den Aussagen der Gesprächspartnerinnen und -partner wird deutlich, dass der Verlauf von Kommunikationsvorhaben von den beteiligten Akteuren beeinflusst werden. Ihre unterschiedliche Herkunft, Stellung, Kompetenz, und nicht zuletzt ihre (Vor-)Erfahrung mit Kommunikationsprozessen und ihr Engagement in solchen Verfahren prägen ganz wesentlich ihre Haltung und damit Konzeption und Verlauf der Prozesse.

»Planungskultur ist immer das Gewächs einer Stadt.«

2. *Planungskultur vor Ort und Vertrauensbasis: »Planungskultur ist immer das Gewächs einer Stadt oder eines Stadtteils«*

... und diese ergibt sich aus einer bestehenden lokalpolitischen Kultur, also dem Interesse und der Wertschätzung, welche die Politik derartigen Prozessen entgegenbringt. Vielfach wird in dem Zusammenhang auf die Vertrauensbasis verwiesen, die zwischen den beteiligten Akteuren bestehen sollte, z.B. zwischen Verwaltung, Politik und externen Prozessgestaltern. In Bezug darauf wurde in den Gesprächen deutlich, dass sich Vertrauensverhältnisse und Planungskulturen in Prozessen aber auch verändern (können). Exemplarisch beschreibt das ein Gesprächspartner wie folgt:

»Es gibt gewisse Grunderfahrungen, die man sowohl bei längerfristig angelegten als auch bei kurzfristigen Prozessen feststellen kann: Bei neu startenden Prozessen gibt es eine Startphase der Skepsis und des vorsichtigen Herantastens. Wenn eine erste Basis für den Austausch gefunden wurde, folgt ein gewisser Enthusiasmus. Wenn es aber von den – noch von breiter Zustimmung getragenen – Zielvorstellungen in die konkrete Planung geht, stößt man auf Schwierigkeiten und es folgt eine Ernüchterungsphase.«

3. *Thema, Aktualität, Zeitpunkt: »Es ist manchmal so, dass ein bestimmtes Thema zu einer bestimmten Zeit gar nicht auf fruchtbaren Boden fällt. (...) Es gibt auch das Phänomen, dass Leute eines Themas überdrüssig werden. (...) Und dann gibt es Themen, von denen man gar nicht erwartet hat, dass sie so eine große Resonanz finden. Die sind dann zum richtigen Zeitpunkt gesetzt und die Leute bringen sich ein.«*

Beispielhaft zeigt dieses Zitat auf, dass Prozessverläufe auch von ihren Inhalten und deren Aktualität bzw. Zeitgebundenheit

abhängig sind. So wurde z.B. in mehreren Gesprächen auf die Flüchtlingskrise verwiesen, die unerwartete Wendungen in einige Prozesse gebracht hätte. Aber es bedarf nicht solcher epochalen und globalen Impulse, um verändernd auf den Verlauf der Prozesse zu wirken. Deutlich wird: Prägend für den Verlauf und die Entwicklung von Kommunikationsprozessen sind sowohl »innere Gründe« wie »äußere Rahmenbedingungen«.

4.2 Welche Rahmenbedingungen: wirken auf die Gestaltung von Planungsprozessen ein?

»Da ich immer wieder unterschiedliche Rahmenbedingung habe, kommt zwischen ›null Auswirkung‹ und ›umsetzbaren Ergebnissen‹ jede Menge Unterschiedliches heraus«. Mit dieser Äußerung wird die Brücke zwischen der Frage nach unterschiedlichen Verläufen und der Bedeutung des jeweiligen Kontextes geschlagen.

In den Gesprächen wurde ein breites Spektrum relevanter Rahmenbedingungen genannt. Es lassen sich unterscheiden: politische, ökonomische, personelle, gesellschaftliche und planerische Einflussfaktoren. Sie überwölbt es auch so etwas wie »globale Megatrends« oder »lokale Megathemen«, die sich unmittelbar auswirken. Hier wurde, die Aktualität des Themas in der Interviewphase legt das nahe, häufig die Flüchtlingsfrage und ihre Bedeutung für die Städte genannt.

■ *Politische Rahmenbedingungen:* Mehrfach wurden wir darauf hingewiesen, dass vor allem Wahlen starken Einfluss haben können: sowohl durch die Wahlkampfzeiten wie auch durch politische Wechsel, die sich im Gefolge der Wahlen ergeben.

■ *Ökonomische Rahmenbedingungen:* Einerseits ist die wirtschaftliche Situation der Kommunen – wie schon erwähnt – eine zentrale Rahmenbedingung: »Es geht neben den fachlichen Dingen immer auch um die Ressourcen – das ist eine extrem wichtige Frage.« Angesichts der finanziellen Situation der Städte spielt zudem die Frage der Verfügbarkeit von Fördermitteln eine wesentliche Rolle. Und auch das politische Gewicht wirtschaftlich starker Akteure in den Kommunen wurde in diesem Zusammenhang genannt.

■ *Personelle Rahmenbedingungen:* Vorhandene personelle Kapazitäten spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Dabei geht es nicht nur

»Da ich da immer wieder unterschiedliche Rahmenbedingung habe, kommt zwischen ›null Auswirkung‹ und ›umsetzbaren Ergebnissen‹ jede Menge Unterschiedliches heraus.«

um Quantität, sondern auch um Vorerfahrungen, Kompetenz, Engagement, Kooperationsfähigkeit und die Bereitschaft, sich auf inhaltlich offene Prozesse einzulassen. Und einmal mehr wurde in diesem Zusammenhang erwähnt, welche Bedeutung die lokale Planungskultur hat (»Wie sieht die Kultur zwischen Verwaltung und Politik aus, wie gehen sie miteinander um«?) und wie wichtig es ist, dass »starke« Galionsfiguren, (Oberbürgermeister, Dezernentinnen etc.), die Prozesse glaubwürdig nach innen und außen vertreten.

■ *Gesellschaftliche Rahmenbedingungen:* Zu diesem Stichwort wurden einerseits allgemeine gesellschaftliche Trends und Befindlichkeiten angesprochen – von der Pluralisierung der Lebensstile bis hin zu Verunsicherung und Vertrauensverlust. Andererseits geht es auch um konkrete lokale Bedingungen – etwa vorlaufende und die Stimmung prägende Meinungsbildung in den Medien, Bereitschaft und Befähigung zur Revision einmal eingenommener Standpunkte etc.

■ *Planerische Rahmenbedingungen:* Neben inhaltlichen Rahmenseetzungen und Vorfestlegungen ist in diesem Zusammenhang auch die Einbettung informeller Prozesse in formal definierte Verfahrensschritte und Systematiken zu nennen. Hier sahen einige der Interviewten z.B. Reibungen zwischen den Anforderungen einiger Förderprogramme und der inhaltlich wünschenswerten Gestaltungsfreiheit in Beteiligungsprozessen. Daher müsse in Frage gestellt werden, so ein weiterer Hinweis: »Welche Grundsystematik ist vorhanden? Was ist seitens der Verwaltung getragen, stadtgesellschaftlich gefordert und politisch unterstützt?«

4.3 Wann ist ein Kommunikationsprozess gelungen?

Eine Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen ist nach Auffassung unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner gelungen, ...

■ ... wenn transparent und ehrlich kommuniziert wird – sowohl im Hinblick auf Prozessziele, als auch Restriktionen, Probleme und Beteiligtenkreise:

»...wenn man (aufrichtig und vertrauensvoll) miteinander ins Gespräch kommt«. Dazu sei es wichtig, so die Befragten, dass

ein Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten und Beteiligten aufgebaut wird, z.B. dadurch, dass sich die beteiligten Bürgerinnen und Bürger angenommen und ernstgenommen fühlen. Das sei der Fall, wenn ein offener Prozessverlauf gegeben sei, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger gut reflektiert und angenommen würden und die Teilnehmenden (dadurch) »Selbstwirksamkeit« erführen.

■ ... wenn die Akteure im Gespräch bleiben und sich dabei weiterentwickeln:

Ein kommunikativer Prozess sei dann erfolgreich, so hieß es, »...wenn es gelingt, in einem Prozess in all seinen Phasen die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, intern mit den Akteuren und mit denjenigen, die sich aktiv daran beteiligen, aufrecht zu erhalten.«

Ein Erfolgskriterium sei auch, ob und inwieweit sich »Bürgerinnen und Bürger einbringen, mitarbeiten und dabei auch Kritik äußern«. Erwähnt wurde auch das Anstoßen von Lernprozessen, die Identifikation mit dem Projekt und Veränderungen im Umgang miteinander.

■ ... wenn die Frage, was Erfolg sei, gemeinsam gestellt und beantwortet werde:

Ein Gesprächspartner erklärt, dass »die für den Prozess relevanten Akteure gemeinsam den Erfolg definieren«. Dieser sei von den offensichtlichen und verborgenen Zielen abhängig: »Wenn die verborgenen Ziele sich nicht mit den gemeinsam definierten Zielen decken, kann ein Prozess nicht funktionieren. Die verborgenen Ziele sind die treibenden in einem Prozess, nicht die nach außen definierten oder vorgeschobenen.«

Daher sei es wichtig, dass Prozesse von Anfang an für die Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure transparent gemacht würden, dass Entscheidungsstränge nachvollziehbar sind und dass sie nicht von vornherein auf ein bestimmtes zu erzielendes Ergebnis festgelegt sind.

■ ... wenn es zum Schluss ein Ergebnis gibt, das umgesetzt wird und das dem Gemeinwohl dient:

Der überwiegende Teil der Gesprächspartnerinnen und -partner berichtet, dass sie es als Erfolg ansehen, wenn Kommunikationsprozesse in ein Ergebnis münden, das dann auch umgesetzt wird. Sie beschreiben, dass sie es als gelungen ansehen, wenn diese Umsetzung von den Beteiligten mitgetragen wird, »wenn alle damit zufrieden sind« und wenn das Ergebnis auch für planende Fach-

»Ein kommunikativer Prozess ist erfolgreich, wenn es gelingt, in all seinen Phasen die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, intern mit den Akteuren und mit denjenigen, die sich aktiv daran beteiligen, aufrecht zu erhalten.«

leute tragbar ist. Andere sind (schon) zufrieden, wenn Planungen durch Kommunikation verbessert werden und andere Akteure (hier die Politik) von einer solchen »vernünftigen« Arbeit überzeugt werden können.

Erfolgreich seien Prozesse nur dann, wenn es nach dem Prinzip der Abwägung zu einer sachlichen Entscheidungsfindung kommt. Dabei sollte das Interesse aller Beteiligten, das Wohl der Stadtgesellschaft, im Vordergrund stehen. Erfolgreich sei Kommunikation also, wenn es eine breite Zustimmung für ein Ergebnis gibt.

■ ... wenn der Wunsch entsteht, dass sie fortgesetzt wird:

Zwei Gesprächspartnerinnen halten Kommunikation auch dann für gelungen, wenn sich in einem einzelnen Quartiers- und Stadtentwicklungsprozess eine bestimmte Kultur des Umgangs miteinander entwickelt und die Begeisterung und Bereitschaft entsteht, in ähnlichen Verfahren »weiterzumachen«. Erfolgreich sind die Prozesse also auch, »wenn ein Verfahren nochmal angewendet wird und sich eine bestimmte Kommunikationskultur, auch innerhalb der Verwaltung, fortsetzt und das Interesse von Beteiligten an der Sache bestehen bleibt«. Eine solche Nachhaltigkeit setzt Kontinuität und Verlässlichkeit voraus: »Ich muss heute sagen können, dass wir uns im Mai wieder treffen und dass die Verwaltung im Mai dann auch wirklich ein Treffen macht. Es muss auch gesetzt sein, dass wir es beim nächsten Baugebiet wieder so machen.«

4.4 Stolpersteine: Was sind die wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer gelingenden Kommunikation?

Kommunikative Planungsprozesse geraten ins Stocken, ...

■ ... wenn mangelndes Mitwirkungsinteresse herrscht:

Deutlich wurde in den Gesprächen, dass es ganz individuelle Gründe geben kann, warum sich Akteure nicht an Planungsprozessen beteiligen. Diese reichen von der Unfähigkeit oder dem Unwillen Einzelner, sich auf ein Verfahren einzulassen, über personelle Dissonanzen zwischen bestimmten Akteuren bis hin zu fachlich unterschiedlichen Aufgaben- und Rollenvorstellungen.

Mehrfach genannt wird darüber hinaus das Vertrauen zwischen den Akteuren: »In-

wieweit vertrauen Politik und Bürgerschaft der Verwaltung und darauf, dass sie eine vernünftige Lösung sucht?«. Diese Frage lässt sich selbstverständlich in jede beliebige Richtung stellen. Wenn hier in vorherigen Prozessen schlechte Erfahrungen gemacht wurden, wirkt sich das auf die Stimmung der Akteure, ihr Vertrauen in die Prozesse und ihr Mitwirkungsinteresse aus: »Was ein Kernkommunikationsproblem ist, wenn Leute nicht so richtig Bock auf etwas haben oder misstrauisch sind.«

■ ... wenn unehrlich, intransparent und unzureichend kommuniziert wird:

In Umkehrung der oben genannten Positivkriterien sind fehlende Transparenz und fehlende Bereitschaft zu offener Kommunikation zentrale Hemmnisse. Tatsächlich sei beides durchaus nicht immer gewünscht: »Es kann schon von Anfang an sein, dass Prozesse nicht so transparent laufen, da Politik und Verwaltung das nicht wollen und nicht fördern«. Ein Gesprächspartner ergänzt: »Manchmal bekommen wir auch irgendwelche Zügel angelegt. (Es gibt) Dinge, die wir nicht sagen dürfen...«.

Damit der diesbezüglichen Hemmnisse nicht genug. In einem Interview wurde gleich eine ganze Abfolge aufgezählt: »Erster Stolperstein ist, dass sich Verwaltung gar nicht über die Ziele verständigt, die ein Prozess erreichen soll. Zweiter Stolperstein: Es gibt zwar irgendwo im Hause eine Vorstellung, was der Prozess leisten soll, sie wird aber nicht fachbereichübergreifend kommuniziert oder diskutiert. Nächster Stolperstein ist die Frage, wer wird wann informiert und als erstes eingebunden. Manchmal kann es richtig sein, erst in die politischen Gremien zu gehen, manchmal kann das aber auch falsch sein.«

■ ... wenn zu früh Standpunkte bezogen werden und am falschen Ende diskutiert wird:

»Man muss sich nicht darüber streiten, ob ein Gebäude mit dunklen oder roten Pfannen eingedeckt werden soll, solange nicht geklärt ist, ob überhaupt ein Gebäude errichtet werden soll. Man kann sich über die Wahl der Farbe so zerstreiten, dass überhaupt kein Gebäude entsteht, obwohl sich bei dieser Grundsatzentscheidung vielleicht alle einig gewesen wären.«

»Inwieweit vertrauen Politik und Bürgerschaft der Verwaltung und darauf, dass sie eine vernünftige Lösung sucht?«

■ ... wenn die internen Abstimmungsprozesse zu lang werden:

Dass Quartiers- und Stadtentwicklungsprozesse langwierig sind, ist kein Novum. Dennoch zeigen die Gespräche, dass sie auch zu lange dauern können: »(...) wenn ein Prozess damit startet, möglichst viele über einen langen Zeitraum einzubinden, dann kann er sich auch totlaufen und an Fahrt verlieren. Es muss in einem überschaubaren Zeitraum auch ein Ergebnis geben.« Ansonsten kann Desinteresse, oder – schlimmer noch – Misstrauen entstehen. Eine der Ursachen dafür ist, dass »Behörden oft für Verhinderung statt für Ermöglichung stehen.« »Pausen« im Prozess haben viele Ursachen: »Gemeinderatsvorlagen und -verläufe, aber auch interne Beratungen. Auch Rückkopplungen in der Fraktion, Pausen durch Wahlen verzögern die Prozesse, die teilweise entlang der gemeinderätlichen Sitzungskalender verlaufen.« Eine Prozessbegleiterin empfiehlt daher im Interview, dass auch in solchen Phasen oder wenn Projekte ins Stocken geraten, »mit den (Akteuren) immer mal wieder etwas gemacht wird, um am Thema zu bleiben«, damit die Prozesse nicht in Vergessenheit geraten (mehr dazu in Kap. 3).

■ ... wenn es innerhalb von Verwaltung und Politik oder zwischen diesen Akteuren zu Reibungen, Konflikten oder Entscheidungsunlust kommt:

(Politische) Egoismen, Machtkämpfe, Oppositionsspiele und Intrigen – »irgendwie ist das ja alles das Gleiche« – können zu politischen Blockaden führen, die kommunikative Planungsprozesse ins Stolpern geraten lassen.

Auch Konkurrenzen und Hierarchien innerhalb von Verwaltung erschweren interne Abstimmungen und können dermaßen hemmen, dass Prozesse sinnlos oder unmöglich werden. So werden Bemühungen um ressortübergreifendes Handeln oftmals als Dominanzstreben einzelner Ämter oder Abteilungen interpretiert, wie die beiden folgenden Zitate belegen: »Allein das Wort ›integrierte Entwicklung‹ nervt hier schon viele... Bevor sich das als Denke in den Köpfen durchsetzt, muss man viel ackern ...«. Und:

»Da habe ich heute noch mit zu kämpfen ... , dass integrierte Ansätze von den Kollegen in den anderen Ressorts abgeblockt werden, weil die meinen: ›Jetzt kommt der wieder mit seinem ›Allmachtsanspruch‹ und mischt sich ein.«

■ ... wenn relevante Akteure nicht mitmachen oder vergessen werden:

Nicht zuletzt geraten Prozesse ins Stocken, wenn Verwaltung und Politik nicht entscheidungswillig sind oder die wesentlichen Entscheider bzw. notwendige Partner übergangen bzw. nicht eingebunden werden.

In all den großen und kleinen Stolpersteinen kann auch etwas Positives stecken, wie einer unserer Gesprächspartner anmerkte:

»Das Stocken von Prozessen ist auch Ausdruck lebendiger Diskussionskultur!«.

4.5 Was ist besonders wichtig?

Die Frage, welche Erfahrungen mit der vielfältigen Kommunikation den Gesprächspartnerinnen und -partnern besonders wichtig waren, wird auf unterschiedliche Weise beantwortet – teils rückblickend, teils empfehlend, teils kritisierend, teils vorausschauend. Einige zentrale Aspekte sollen hier hervorgehoben werden...

■ *Beteiligung ist zur wesentlichen und selbstverständlichen Voraussetzung geworden!*

Generell ist zu erkennen, dass eine multilaterale Beteiligung in Stadtentwicklungsprozessen als wesentlich und zunehmend selbstverständlich angesehen wird, da »Planung«, »Umsetzung« und ein »gegenseitiges Verständnis« durch sie gefördert werden. So erklärt ein Gesprächspartner: »Kommunikation ist eine zentrale Aufgabe für alle, die mit Dorf- und Stadtentwicklung zu tun haben. (...) Es wird immer mehr komplexe Projekte mit einer bunten Vielzahl von Akteuren geben und es bedarf der Menschen, die in der Lage sind, solche Prozesse zu steuern, zu gestalten, auch zu entwerfen (...).«

■ *Verständlich und auf Augenhöhe kommunizieren!*

Die zusammenfassenden Schilderungen der Befragten zeigen darüber hinaus, dass es bei derartigen Prozessen »auf die Akteure ankommt: ›Der Schlüssel, das A und O, sind persönliche Kontakte.« Beschrieben wird, dass es wichtig sei, dass die vielfältigen Akteure eine »gemeinsame Sprache« fänden, dass es eine gegenseitige Akzeptanz gibt (auch dafür, dass zum Wohl der Allgemeinheit ggf. Einzelinteressen zurückgestellt werden müssen) und dass Auseinandersetzung auf Augenhöhe stattfindet. Es gilt also, eine klare Sprache zu finden: »Kommunikations-

fähigkeit: Man spricht, wie man spricht und nicht wie ein Planer spricht. Das muss man wissen und lernen.« Ganz ähnlich klang das bei einem anderen Gesprächspartner: »Unsere ›Planersprache‹ kann man ja auch nicht wirklich jemandem zumuten. Aber viele können nichts anderes.«

■ *Keine Pseudobeteiligung!*

Ein Gesprächspartner verwies darauf, dass Kommunikation kein Selbstzweck sein solle, denn »Stadtplanung hat die Aufgabe, Räume zu entwickeln und Planerinnen haben den Auftrag, sie zu gestalten.« Der kommunikative Prozess müsse sich auf diese Aufgabe beziehen und daran messen lassen.

Prozesse müssten »ehrlich« geführt werden und dürften keine »Marketingaktion« sein. Nicht selten, so wird man die verschiedenen Aussagen in dieser Richtung deuten können, ist das aber wohl nicht so. Das würde sich, so eine Vermutung, ändern, wenn man – mit Konsequenz – auf die Ergebnisse schaute: »In der Städtebauförderung werden die vorgeschriebenen (Beteiligungs-) Konzepte nicht evaluiert, es wird nicht gefragt, wie es wirklich läuft und es wird bei guter Praxis nicht honoriert und bei Placebo-Beteiligung nicht geahndet ... Gäbe es ein solches Kontrollinstrumentarium, gäbe es auch nicht so viel Pseudobeteiligung.«

■ *Die Gestaltung der Beteiligung muss stimmen!*

Neben der Substanz der Kommunikationsprozesse muss selbstverständlich auch deren Gestaltung stimmen – und dazu braucht es eine gute Organisationsstruktur, eine gelungene Koordination von Akteuren und Aufgaben und ausreichend Zeit und Ressourcen. Dazu gehört,

...die Koordination von Prozessen: Laufen mehrere Prozesse nebeneinander her, kann es zu Abnutzungseffekten kommen;

...ein guter Auftakt: »Die Auftaktveranstaltung spielt eine zentrale Rolle für die Wahrnehmung eines Projektes. Sie sollte daher entsprechend gestaltet werden, um zu zeigen, welche Bedeutung es hat.«

...ein guter Abschluss: Beteiligung muss ein »Ende mit Paukenschlag« haben;

... absehbare Wirkung: »Die hohe Schule wäre es, alle Verfahren an Umsetzungsprozesse zu koppeln.«

■ *Vertrauen ist das Allerwichtigste!*

Besonders wichtig sei jedoch der Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten. Das wurde mehrfach betont: »Eine offene Gesprächskultur mit und zwischen Politik, Verwaltung und Multiplikatoren bzw. lokalen Schlüsselvertretern« sei wesentlich: »Wenn eine Vertrauensbasis da ist, dann kann man einfach mal schnell anrufen und Dinge klarstellen.« Gelegentlich bedürfe es dabei auch »geschützter Räume«. Zentral aber seien »Beteiligungskultur und das Beteiligungsverständnis der Akteure« sowie die Frage, ob es gelingt, ein positives Bild von den Chancen der Prozesse zu zeichnen. Ein solches Bild kann einen Prozess tragen. Dafür braucht es Vertrauen und eine gemeinsame Sprache.« Einmal mehr: »Vertrauen ist sowieso das Allerwichtigste – und die Leute müssen dir das dann auch zutrauen.«

Nachbemerkung

Die Interviewserie, deren Ergebnisse hier dargestellt wurden, gehörten zu den ersten Arbeitsschritten im Forschungsprojekt »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung«. Zusammen mit zwei Dialog-Veranstaltungen, in denen das Thema mit Kolleginnen und Kollegen aus Planungspraxis und -forschung erörtert wurde, gaben sie wichtige Anstöße für die nachfolgenden, vor allem empirisch ausgerichteten Untersuchungsschritte des Projektes. Darüber wird später zu berichten sein. Vorerst sei darauf verwiesen, dass die komplette Auswertung der Interviewserie verbunden mit zwei Kurzberichten zu den multikom-Dialogen im Frühsommer 2017 in den PT_Materialien (<http://www.pt.rwth-aachen.de> -> Publikationen) erscheinen wird.



REviewed

Mehr als nur normative Heuristik?

Zur empirischen Verifizierbarkeit von formalen Modellen des Planungsprozesses.

Abstract

In dem Artikel wird das Ergebnis einer Überprüfung formaler Ablaufmodelle der Raumplanung vorgestellt. Anhand der Auswertung von insgesamt 105 Artikeln aus deutschsprachigen Fachzeitschriften der Raumplanung zu konkreten Planungsprozessen wird untersucht, welches Modell die realen Abläufe am besten widerspiegelt. Das Ergebnis ist eindeutig: die betrachteten Planungsfälle lassen sich in ihrer formalen Grundstruktur mit dem Modell »Linear mit zirkulären Rückkopplungen« am besten abbilden. Die den letzten Jahren auch im Zuge der Debatte um »Strategische Planung« verstärkt vorgeschlagene Kreislaufmodelle mit modularen Elementen dagegen spiegeln dagegen die durchaus vorhandenen Regelmäßigkeiten und Linearitäten in den Planungsprozessen nicht ausreichend wieder. Weiterhin wird festgestellt, dass von den in den Planungsmodellen normativ vorgeschlagenen Phasen neben der Phase Evaluation/Controlling vor allem auch die Phase der expliziten Abwägung von Alternativen in der Realität nur selten vorzufinden ist. Dieser Befund wirft vor allem die Frage für die weitere Forschung auf, mit welchen Methoden und in welchen Prozessen die in den Planungsmodellen geforderte Ableitung von Alternativen, Projekten und Maßnahmen aus den vorgelagerten Leitbildern und Zielen eigentlich erfolgt.

1. Einleitung

Ein Großteil der planungstheoretischen Debatten ist explizit oder implizit mit der Frage der Struktur von Planungsprozessen verbunden. Bei den im Laufe der Jahrzehnte unterbreiteten Vorschlägen ist eine gewisse Trendlinie der Modellentwicklung zu verzeichnen: vom einfachen linearen hin zu einem kreislaufartig oder gar modularen Ablauf, der z. B. auch das in Deutschland diskutierte Modell

der strategischen Planung kennzeichnet (vgl. z. B. VALLÉE et al. 2012). Diese Modelle lassen sich auch dahingehend betrachten, ob sie deskriptiv (das Modell ist empirisch vorzufinden), präskriptiv (das Modell ist empirisch regelhaft vorzufinden) oder normativ (das Modell soll angewendet werden) ausgerichtet sind. Ein Teil der planungstheoretischen Debatte arbeitete sich zumindest implizit an der Frage ab, ob die normativ postulierten Modelle, die angeben wie geplant werden soll, in der

Dr. Christian Diller ist Professor für Raumplanung und Stadtgeographie am Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen.

BSc Geogr. Sarah Karic ist Wissenschaftliche Hilfskraft an der Professur für Raumplanung und Stadtgeographie am Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen.

MSc Ing. Sarah Oberding war bis 2016 Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Raumplanung und Stadtgeographie am Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen und ist jetzt Mitarbeiterin in der Abteilung Schulabteilung, Bildungsmonitoring beim Lahn-Dill-Kreis/Hessen.

Realität auch so regelmäßig vorzufinden sind, dass sie als präskriptive Modelle bezeichnet werden können. Die Modelle stammen zum großen Teil aus dem Erfahrungswissen von Praktikern und Forschern, basieren aber in der Regel nicht auf systematischen empirischen Untersuchungen und stellen insofern aus wissenschaftlicher Sicht Heuristiken dar. Der Beitrag soll dem erstaunlichen Mangel an Arbeiten abhelfen, die explizit und systematisch der Frage nachgehen, inwieweit reale Planungsprozesse empirisch überhaupt durch diese Planungsmodelle abzubilden sind. Dazu werden zunächst die wesentlichen Modelle der Struktur des Planungsprozesses vorgestellt (Abschnitt 2). Danach werden die Ergebnisse eigener empirischer Untersuchungen präsentiert: zum einen wird dabei der Frage nachgegangen, welche Phasen des klassischen Planungsmodells empirisch überhaupt vorzufinden sind (Abschnitt 3.1), zum anderen wird behandelt, welche Rückkopplungsschleifen zwischen den einzelnen Phasen bestehen (Abschnitt 3.2). Aus diesen Befunden wird in Abschnitt 4 das Modell skizziert, das die formale Grundstruktur der Planungsprozesse vermutlich am besten abbildet.

2. Stand der Forschung: Ablaufmodelle des Planungsprozesses

HOFFMANN/SCHREIBER (2016) ermitteln in einer umfassenden internationalen Literaturanalyse insgesamt 30 Modelle des Planungsprozesses, die sich in ihrer Grundstruktur in fünf Hauptgruppen einordnen lassen, von denen vier in Abb. 1 dargestellt sind:

Die Modellgruppen stellen sich im Einzelnen so dar:

■ Einfaches lineares Modell mit einmaligem Durchlauf: MEYERSON/BANFIELD (1955), LASSWELL (1956), FÜRST (2001), STREICH (2005), KITCHEN (2007). Auch wenn dieses Modell bereits in den späten 1950er Jahren als zu einfach und daher realitätsfern kritisiert wurde, taucht es interessanterweise in der Literatur auch in späteren Jahren immer wieder auf, z. T. vermutlich aber eher aus didaktischen Gründen.

■ Lineares Modell mit u. U. mehreren Durchläufen: McLOUGHLINS (1969), McDOWELL (1986), WIECHMANN (2008). In diesem Modell ist nur eine große Rückkopplung vorgesehen, in der der Planungsprozess immer wieder vollständig durchlaufen werden muss.

■ Inkrementelle Modelle wurden als radikale Reaktion auf einfache lineare Modelle vorgeschlagen: BRAYBROOKE/LINDBLOM (1963), QUINN (1980), dann aber als »mixed scanning« ETZIONI (1967) oder »perspektivischer Inkrementalismus« GANSER (1991) in ihrer Radikalität relativiert. Die inkrementellen Modelle unterscheiden sich von den linearen Modellen durch ein kleinteilig-schrittweise-flexibles Vorgehen, das eine schematisierte Darstellung nicht sinnvoll erscheinen lässt, da die einzelnen Schritte je nach Situation neu definiert werden und auch Schritte ausgelassen werden können. Daher sind diese Modelle in der Abb. 1 auch nicht aufgeführt.

■ Lineares Modell mit zirkulären Rückkopplungen: HARRIS (1967), MEISE/VOLWAHSEN (1980), BRAAM (1987), ALBERS (1988), SPITZER (1995), MÜLLER-IBOLD (1997), TAYLOR (1998). In Schönwandts Planungsmodell der dritten Generation (SCHÖNWANDT 2002) können wie bei ALEXANDER (1985) zwischen einzelnen Phasen eigene Kreisläufe entstehen. Diese Modelle gehen jedoch von einem gemeinsamen Ausgangspunkt aus, was vor allem

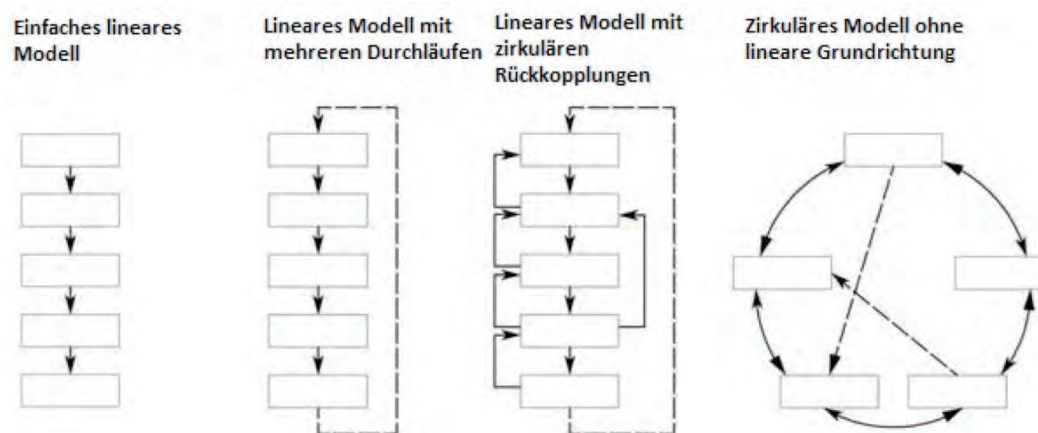
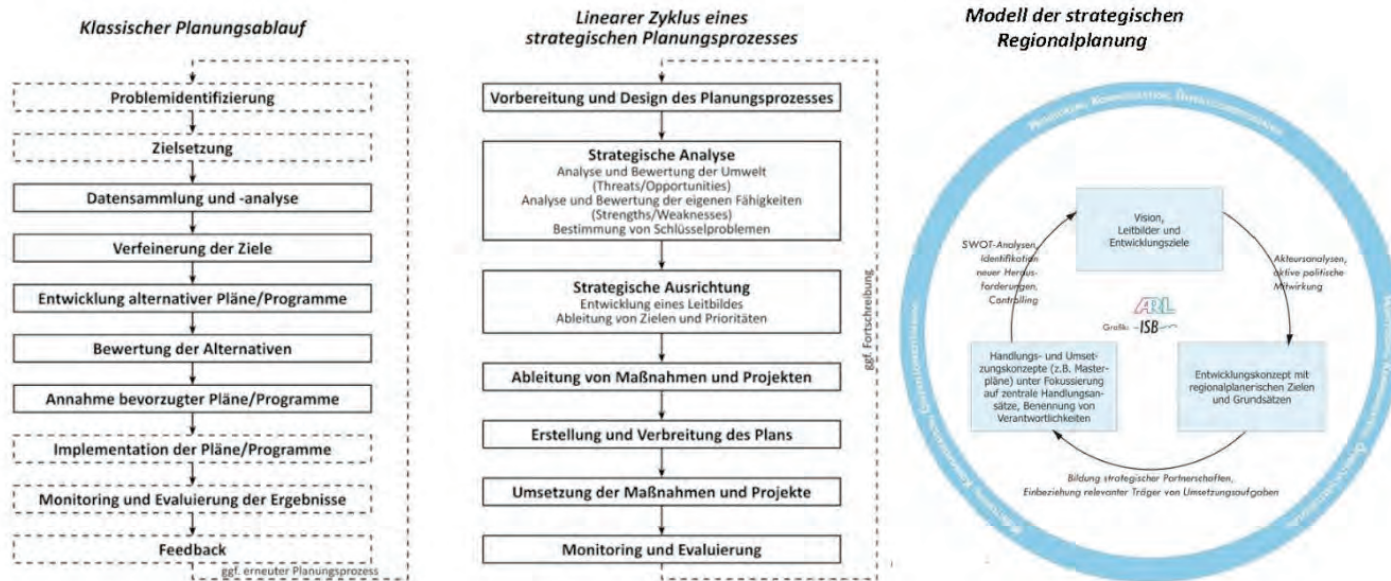


Abbildung 1: Grundformen von Planungsmodellen

Quelle: HOFFMANN/SCHREIBER 2016



in Schönwandts Parole »Probleme zuerst« (SCHÖNWANDT 2011) zum Ausdruck kommt.

■ Zirkuläres Modelle ohne lineare Grundrichtung: In dieser jüngsten Modellgruppe wird die Flexibilität des Übergangs zwischen den einzelnen Phasen weiter betont und dabei ein allgemein verbindlicher Ausgangspunkt des Planungsprozesses zumindest zum Teil aufgeben. Das Modell von FRIEND & HICKLING (1987) hat modularen Charakter. Die Modelle von SINNING (2006), KÜHN (2008) und VALLÉE et al. (2012) wurden alle im Zusammenhang mit der Debatte um strategische Planung vorgeschlagen, die auch den alten Dualismus zwischen linearen und inkrementellen Modellen wieder neu aufnahm und dabei vor allem das Thema der Kommunikation und Partizipation in Planungsprozessen betonte.

Über die Jahrzehnte betrachtet am häufigsten in der Literatur vertreten ist das lineare Modell mit zirkulären Rückkopplungen. Jedoch werden auch ältere Modelle in jüngeren Darstellungen immer wieder erwähnt und es fällt auf, dass in den letzten Jahren der zirkuläre Aspekt der Modelle und die Flexibilität des Einstiegs in den Prozess bis hin zum modularen Charakter stärker betont wurden.

Abb. 2 zeigt drei konkrete Planungsprozessmodelle: das klassische Modell des Planungsablaufs und zwei in jüngerer Zeit vorgeschlagene Modelle strategischer Planung; eines davon mit einem linearen Grundablauf mit großer Rückkopplung und ein anderes, das vollständig zirkulär angelegt ist.

Ähnliche Debatten wie zu den Planungsprozessmodellen waren auch in den Politik-

wissenschaften zu beobachten. Hier scheint sich – zumindest in Deutschland und den entsprechenden politikwissenschaftlichen Lehrbüchern – der Policy-Cycle als ein Modell zur Strukturierung von Politikprozessen ansatzweise etabliert zu haben. Nach seinem Modell werden gesellschaftlich definierte Probleme im System von Politik und Verwaltung stufenweise bearbeitet und gelöst oder zumindest neu gefasst. Die einzelnen Stufen des Politikprozesses sind nahezu identisch mit den Stufen des klassischen Planungsprozessmodells: Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung, Problemterminierung. Das Policy-Cycle Modell ist sowohl hinsichtlich seiner theoretischen Erklärungskraft als auch seiner empirischen Evidenz kritisiert worden. Die Kritik reicht von der mangelnden theoretischen Begründung für die behauptete Abfolge der Phasen über die zu starke Vernachlässigung von Verhandlungen und die Verhaftung im Bild des hierarchischen Staates als zentralen Akteur der Politik bis hin zur grundlegenden Kritik, dass politische Prozesse überhaupt als Problemlösungsprozesse zu betrachten seien. Tatsächlich ist die klare Abfolge der Phasen empirisch oft schwer abzugrenzen und es gibt nur wenige empirische Arbeiten, die diese Abgrenzungen von Phasen stringent durchhalten können. Wenngleich der Policy-Cycle also keinesfalls im Sinne eines kausalen Determinismus interpretiert werden darf und auch immer die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Phasen Gegenstand der Analyse sein müssen, so ist jedoch sein zumindest heuristischer Wert für eine zeitliche Gliederung von Politikprozes-

Abb. 2: Drei konkrete Planungsprozessmodelle
Quelle: WIECHMANN 2008: 67, 19.; ARL 2011: 7

sen und der normative Wert als Messlatte für die rationale Gestaltung von Politikprozessen unzweifelhaft (LAUTH/THERY 2012: 276, JANN/WEGRICH 2009: 86, HÉRITIER 1993).

3. Lassen sich Planungsprozesse in Planungsmodellen empirisch fassen und formal darstellen? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung.

In der nachfolgenden Auswertung wird anhand empirischer Auswertungen von Fallbeispielen überprüft, welches der in Abb. 1 dargestellten formalen Modelle des Planungsprozesses der Realität am nächsten kommt. Die Betrachtung geht zwei Fragen nach:

- Welche Schritte/Phasen in Modellen des Planungsprozesses sind überhaupt erkennbar (Abschnitt 3.1)?
- Welche Rückkopplungen bestehen innerhalb von und zwischen Schritten/Phasen (Abschnitt 3.2)?

Grundlage ist eine im Rahmen des 2013 - 2016 von der DFG finanzierten Projekts »Planungsmethoden im Communicative Turn« durchgeführte systematische Auswertung von insgesamt 105 Artikeln aus deutschen Fachzeitschriften: Standort (20), Planerin (20), Stadt und Raum (19), VHW-Nachrichten (13), Informationen zur Raumentwicklung (10), Raumforschung & Raumordnung (9), Raumplanung (7), pnd|online (7) im Zeitraum von 2003 - 2014. Selektionskriterium für die Beispielauswahl war, ob aus dem Artikel eine genauere Beschreibung der Phasen des Planungsprozesses ersichtlich war. Gegenstand der Auswertung war lediglich die Frage, ob in den Informationen zu den Pla-

nungsprozessen überhaupt Informationen zu dieser Phase gemacht wurden, die Art der Informationen wurde nicht für jede Phase vertieft qualifiziert. Vor allem in den älteren Fallbeispielen ist es durchaus möglich, dass bestimmte Arbeitsschritte damals zwar absolviert, aber nicht in den Artikeln erwähnt waren. Die Informationen aus den Artikeln wurden in einer Datenbank zusammengefasst. Diese Beispiele sind in der Tabelle im Anhang dargestellt. Es handelt sich um Fälle aus einem breiten Spektrum der Raumplanung: vor allem Stadterneuerung/Flächenrecycling und Stadtentwicklungsplanung, aber auch sektorale Planungen (Umwelt, Wirtschaft, Verkehr) sowie einige regionale Ansätze. In der Fallauswahl wird also, wie auch in den analysierten Fachzeitschriften, ein sehr breites Verständnis von Raumplanung angelegt, das hinausgehend über das klassische Verständnis der ordnungspolitischen Flächensteuerung und Infrastruktursicherung auch entwicklungsorientierte Ansätze umfasst.

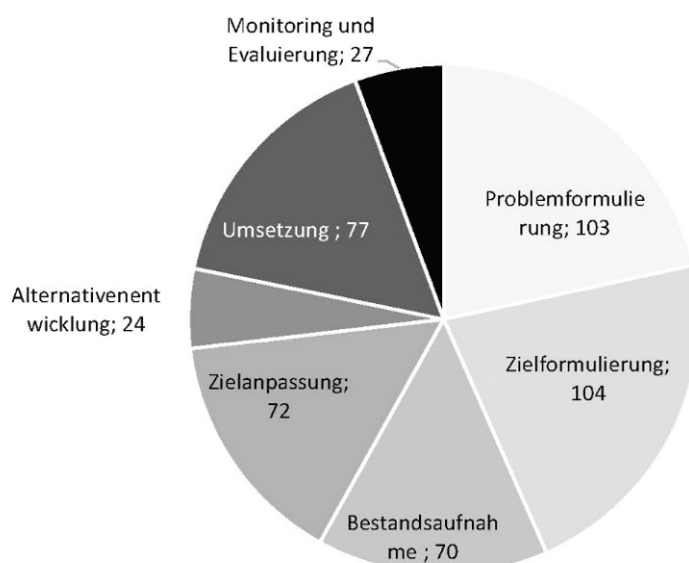
Die hierbei gewonnenen Informationen bilden die Grundlage für die Beantwortung der ersten Frage, welche Phasen im Planungsmodell überhaupt erkennbar sind. Zur Beantwortung der zweiten Frage nach den Rückkopplungen in und zwischen den Phasen wurden insgesamt 20 dieser Planungsbeispiele (in der Anhangtabelle hervorgehoben) vertieft betrachtet. Das Auswahlkriterium war hier vor allem die Verfügbarkeit ausreichender Informationen zu den jeweiligen Phasen.

3.1 Welche Schritte in den Modellen des Planungsprozesses werden in der Praxis überhaupt ausgefüllt?

Die Bewertungsgrundlage für die Beantwortung dieser Frage bildet das inhaltlich gefüllte klassische lineare Modell des Planungsprozesses, das in Abb. 2 links dargestellt ist. Es enthält die sieben Schritte Problemformulierung – Erste Zielformulierung – Bestandsanalyse – Angepasste Zielformulierung – Alternativenformulierung/-bewertung und -auswahl – Umsetzung – Monitoring/Evaluierung. Wenngleich in der planungstheoretischen Debatte mittlerweile zahlreiche andere Modelle vorgeschlagen wurden, erscheint dieses klassische Modell für die Erfassung realer Planungsprozesse einfacher operationalisierbar als die anderen. Das in Abb. 2 in der Mitte dargestellte relativ aktuelle Modell der Strategischen Planung nennt z. B. die Vorbereitung und die Verbreitung des Plans als eigene Pha-

Abb. 3: Nennung der Planungsphasen in 105 betrachteten Fallbeispielen aus der Raumplanung (absolute Nennungen)

Quelle: eigene Darstellung



sen, die jedoch als eher technische Teilschritte zu bezeichnen wären.

In der Anhangtabelle ist im Detail dargestellt, ob zu den jeweiligen Phasen in den 105 Beispielen Aussagen gemacht wurden. Abb. 3 zeigt das zusammengefasste Ergebnis:

Während in praktisch allen Fällen zu den Phasen der Problemformulierung und ersten Zielformulierung und immerhin in 2/3 der Artikel Aussagen zur Bestandsaufnahme und revidierten Zielformulierung und zur Umsetzung gemacht wurden, sind die Phasen der Alternativenentwicklung/-bewertung/-auswahl und Monitoring/Evaluierung deutlich seltener dokumentiert.

3.2. Zwischen welchen Schritten/Phasen gibt es welche Rückkopplungen?

Für diesen zweiten Auswertungsschritt wurden 20 Fallbeispiele detaillierter betrachtet. Dabei wurden die Informationen aus der o. g. Datenbank durch Expertengespräche ergänzt, die in der Regel mit den Autoren der Zeitschriftenartikel geführt worden waren. Für diesen Teil Auswertung wurde von einem noch weiter vereinfachten Ablaufmodell ausgegangen, in dem nur noch die Phasen Vorbereitung, Planungsphase 1 (Problemformulierung, Bestandsanalyse), Planungsphase 2 (Leitbilder, Ziele, Maßnahmen und Planungsphase 3 (Planumsetzung, Evaluation) unterschieden werden. Innerhalb dieser Phasen lassen sich aber wiederum einzelne Arbeitsschritte differenzieren, die in den einzelnen Prozessen unterschiedlich ausgeformt und unterschiedlich miteinander verbunden sind und in denen bestimmte Methoden zum Einsatz kamen (vgl. Abb. 5 ff. im Anhang). Ein blauer Kasten markierte einen Arbeitsschritt. Die meisten dieser Arbeitsschritte waren kommunikative Formate wie z. B. Zukunftswerkstätten, aber auch Fachgutachten sind hier aufgeführt.

Die Pfeile in links-rechts-Richtung zeigen die Grundrichtung der Abfolge der einzelnen Schritte an. Wenn die Arbeitsschritte in einer Horizontale angeordnet sind bedeutet dies, dass sie bereits in der anfänglichen Projektplanung formuliert waren. Arbeitsschritte, die von dieser Linie abweichen, kamen im Verlaufe des Prozesses ungeplant dazu: Wenn z. B. deutlich wurde, dass die vorgesehenen Inhalte nicht wie geplant in einer Zukunftswerkstatt erarbeitet werden konnte, wurden weitere Zukunftswerkstätten durchgeführt.

Die Hauptentwicklungsrichtung des Prozesses ist durch die dicken blauen Pfeile ge-

kennzeichnet. Zwischen diesen einzelnen Schritten lassen sich zudem drei Typen von Rückkopplungen identifizieren (dünne Pfeile in rechts-links-Richtung).

■ **Kleine Rückkopplungsschleifen:** Bei diesen werden im nachfolgenden Arbeitsschritt lediglich ergänzende Informationen gesammelt, ohne dass jedoch die Ergebnisse des vorlaufenden Arbeitsschritts revidiert werden.

■ **Große Rückkopplungsschleifen:** Bei diesen werden im nachfolgenden Arbeitsschritt Ergebnisse des vorlaufenden Arbeitsschrittes revidiert, wenn z. B. Ziele neu formuliert oder ein Maßnahmenkatalog modifiziert wird.

■ **Phasenübergreifende Rückkopplungsschleifen.** In diesen selteneren Fällen erfolgen die Rückkopplungen und Revisionen sogar über mehrere Phasen hinweg.

Auch die 20 intensiver betrachteten Fallbeispiele entstammen einem breiten Planungsspektrum: Stadterneuerung, Stadtentwicklungsplanung, Bauleitplanung, sektorale Planungen. Die Planungsprozesse und die Umsetzung (soweit sie sich aus den Informationen genau datieren ließ) dauerten im Durchschnitt 5,3 Jahre, wobei sieben Beispiel noch nicht abschlossen sind (hier wurde das Jahr 2015 als »Abschluss« angesetzt). Sieben Beispiele dauerten zwei Jahre. Den zeitlichen Ausreißer nach oben bildet das Fallbeispiel Stadtumbau Wolfen, das 1992 begonnen wurde und noch nicht abgeschlossen ist.

Die Beispiele lassen sich im Hinblick auf die Muster der Stufen ihrer Planungsprozesse in fünf Gruppen einordnen.

In Gruppe 1 (Anhang Abb. 5) finden sich die drei Beispiele, in denen es zu Projektbeginn gar keinen klar formulierten Phasenablauf gab. Die Prozesse dieser Phase waren mit 2,3 Jahren sehr kurz. In allen Projekten waren Rückkopplungen zu beobachten: Kleine Rückkopplungen waren in den Prozessen »Stadtgewässer Freiburg« und »ExWoSt Klimawandel Essen« zu finden. Der Planungsprozess des Fallbeispiels »Interkulturelle Stadtentwicklung Kommunen NRW« (2001 - 2003) ist auch von großen Rückkopplungen geprägt, die sowohl aus finanziellen als auch aus gesellschaftlichen und anderen Problemen resultierten. Entscheidungen wurden dauerhaft überarbeitet und es fanden Rücksprünge zu vorherigen und Verschiebungen einzelner Planungsschritte statt, um alternative Lösungswege zu erarbeiten.

Im Unterschied zu diesen Beispielen lag den Beispielen aus den Gruppen 2 - 5 eine Ab-

laufplanung des Gesamtprozesses zugrunde, häufig schon deshalb, weil es vom Fördergeldgeber gefordert war.

In Gruppe 2 (Anhang Abb. 6) finden sich die beiden Beispiele, mit einem einfachen linearen Ablauf der Phasen. Die Schritte wurden wie geplant absolviert und es gab keine Rückkopplungen. Lediglich in der Umsetzungsphase kam es zu Abweichungen aus unterschiedlichen Gründen: weil sich die Umsetzungsergebnisse von den Planungen unterschieden (»3Stadt2 Osnabrück«), aber auch, weil die Umsetzung erst gar nicht im Ablauf vorgesehen war (»Partizipative Planung Seniorinnen Pirmasens«). Mit durchschnittlich zwei Jahren sind die Beispiele aus dieser Gruppe am kürzesten.

In Gruppe 3 (Anhang Abb. 7a und 7b) sind die meisten der hier analysierten Beispiele einsortiert, insgesamt acht. Diese sind durch kleine Rückkopplungsschleifen – allesamt in der Planungsphase – gekennzeichnet. Sie entstanden meist dadurch, dass nicht das gesamte Arbeitsprogramm eines Arbeitsschrittes wie geplant absolviert werden konnte und zusätzliche Arbeitsschritte erforderlich wurden. Es kam dabei jedoch zu keiner Revision des vorliegenden Arbeitsschrittes. Die Rückkopplungen bezogen sich lediglich auf den direkt vorgelagerten Arbeitsschritt, so dass das gesamte Prozessmuster übersichtlich blieb. Im Fallbeispiel »Neues Hulsbergviertel Bremen« gingen einige der im dritten Schritt erarbeiteten Ergebnisse direkt in die Umsetzung, andere mussten in einem weiteren Arbeitsschritt der Planungsphase noch qualifiziert werden. Mit 4,1 Jahren lag die Dauer dieser Beispiele etwas unter dem Durchschnitt. Im Beispiel »Gender Mainstreaming Berlin« kam es nicht zur Umsetzung.

In Gruppe 4 (Anhang Abb. 8) sind die beiden Beispiele eingeordnet, in denen große phaseninterne Rückkopplungsschleifen zu beobachten waren, die auch zu Revisionen der Ergebnisse der jeweils vorherigen Phase führten. Mit 7 Jahren liegt die Dauer der Prozesse über dem Durchschnitt:

■ Im Fallbeispiel »Quartiersmanagement Esslingen« (2002 - 2009) zeigte sich bereits in der Planungsphase, dass einige Ziele zu ambitioniert angesetzt waren, weshalb sie durch die Lenkungsgruppe angepasst wurden. Rückmeldungen von Akteuren vor Ort bildeten die Grundlage für Rückkopplungen in diesem Prozess. Durch die Anpassung der Ziele wurde auch das integrierte Handlungskonzept überarbeitet. Gleichwohl wurde das

Konzept dennoch nicht vollständig wie geplant umgesetzt.

■ Im Fallbeispiel »ISEK Magdeburg« (2008 - heute) wurden in verwaltungsinternen Abstimmungen, jedoch auch noch während der Bürgerbeteiligung erarbeitete Leitbilder immer wieder verändert, um aktuelle Themen der Politik stärker einzubeziehen. Vor allem mussten die erarbeiteten Planungsalternativen durch die Rahmenbedingung eines erneuten Hochwassers revidiert werden.

In Gruppe 5 (Anhang Abb. 9) sind schließlich die vier Fallbeispiele mit den Rückkopplungen eingeordnet, die sogar phasenübergreifend erfolgten. Die durchschnittliche Dauer der Prozesse ist mit 9,6 Jahren in dieser Gruppe am höchsten, sie enthält auch die beiden Beispiele mit der längsten Dauer.

Für vier der Beispiele konnten Informationen zu den Gründen der phasenübergreifenden Rückkopplungen gewonnen werden:

■ »Grüne Insel Saarbrücken-Kirchberg« (2009 - 2011) ist ein Beispiel für einen Prozess mit phasenübergreifenden Rückkopplungen, wo nach feststehenden Ergebnissen und bereits erfolgter Umsetzung eine Wiederholung der Ziel- und Alternativenentwicklung stattfand. Nach Abschluss des Projektes wurden bei diesem Fallbeispiel weiterhin Workshops durchgeführt, in welchen folgende Schritte besprochen und bearbeitet werden.

■ Eine regelmäßige Modifizierung des Leitbildes und eine Anpassung auf aktuelle Rahmenbedingungen führten zu Rückkopplungen im Fallbeispiel »Stadtumbau Wolfen-Nord« (seit 1992), dem längsten der hier betrachteten Planungsprozesse. Die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt in diesem Fallbeispiel veranlasste des Weiteren phasenübergreifende Rückkopplungen, da auf Entwicklungen reagiert werden musste.

■ Sowohl Rückkopplungen während der Phase der Ziel- und Alternativenentwicklung als auch phasenübergreifende Rückkopplungen fanden im Fallbeispiel »Gärten der Nationen/Stadtachse Wolfsburg Westhagen« (2002 - 2010) statt. Rückkopplungen sind in der ständigen Überarbeitung der Zielvorstellungen und Entwicklung neuer Ziele zu finden, was auf die sehr intensive Beteiligung der Bürger zurückzuführen ist. Die phasenübergreifenden Rückkopplungen in diesem Prozess erklären sich durch seine Zergliederung. Die Abschnitte wurden jeweils einzeln bearbeitet und bereits in Teilen umgesetzt, was die Motivation zur Beteiligung bei den Bürgern deutlich steigerte.

■ Das bislang elf Jahren dauernde Fallbeispiel »Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg« (seit 2004) ging insofern am weitesten, als hier der gesamte Planungsprozess beginnend mit der Problemdefinition erneut durchlaufen wurde. Die Anpassung der Ziele und die Entwicklung von Alternativen und damit einhergehende Rückkopplungen sowie Konferenzen in bestimmten Perioden nach den ersten Umsetzungen sind in diesem Fallbeispiel die Ursache für phasenübergreifende Rückkopplungen. Eine Weiterentwicklung wird hier durch ein eigenes Managementsystem sichergestellt, um die Dynamik des Prozesses beizubehalten.

Insgesamt sind die Zusammenhänge der strukturellen Komplexität der betrachteten Planungsprozesse mit ihrer Dauer plausibel: Am kürzesten dauerten die Beispiel aus der Gruppe mit einfachen linearen Prozessen ohne Rückkopplungsschleifen, am längsten die Prozesse aus der Gruppe mit phasenübergreifenden Rückkopplungen.

4. Diskussion und bilanzierender Modellvorschlag: Alternativlose konsensorientierte Planung?

Die Untersuchungsmethodik der Betrachtung von in Fachzeitschriften publizierten Beiträgen bringt zwar den bekannten »Originalitätsbias« mit sich. In solch einer Datengrundlage ist der »Normalfall der Planung«, an dem sich ein allgemeines Modell des Planungsprozesses orientieren sollte, gegenüber innovativen und interessanten Beispielen unterrepräsentiert, wie bereits SELLE (2005: 443) feststellte. Gleichwohl wurden aus der Analyse wertvolle Anhaltspunkte gewonnen, wie ein allgemeines Modell raumbezogener Planung aussehen könnte, das sowohl präskriptiven als auch normativen Charakter trägt.

Die 20 intensiver betrachteten Beispiele geben deutliche Hinweise, welches der dargestellten formalen Modelle des Planungsprozesses die Realität insofern am besten wiedergibt, als sich die meisten Beispiele mit diesem Modell fassen lassen: es ist das lineare Modell mit zirkulären Rückkopplungen (Abb. 2, zweites Modell von rechts). Dieser Befund korrespondiert mit der Beobachtung, dass dieses Modell über die Jahre hinweg betrachtet in der Literatur am häufigsten vorgeschlagen wurde.

Das rein lineare Modell ohne Rückkopplungsschleifen ist dagegen in seiner einfachen

Struktur nur in wenigen Planungsprozessen vorzufinden. Das lineare Modell mit nur großen Rückkopplungen ignoriert die Tatsache, dass kleine Rückkopplungen häufiger vorzufinden sind als große. Auf der anderen Seite vernachlässigt jedoch das im Zuge der jüngeren Debatten um strategische Planung vorgeschlagene zirkuläre Kreislaufmodell die in den Planungsbeispielen trotz aller Rückkopplungen vorzufindenden Linearitäten und Regelmäßigkeiten im Ablauf zu sehr. Es fanden sich zwar einige Beispiele mit Rückkopplungen, in denen tatsächlich der gesamte Planungszyklus von vorne durchlaufen werden musste, dies waren aber Ausnahmen. Zudem erfolgt der Neueinstieg in den Planungsprozess fast immer mit der Problemdefinition und der Bestandausnahme und nicht an irgendeinem anderen Punkt. Das zirkuläre Modell ohne lineare Grundrichtung lässt sich zwar normativ begründen, insofern es eine hohe Flexibilität in der Anlage der Planungsprozesse fordert. Unter dem Anspruch einer deskriptiv-präskriptiven Abbildung von Planungsprozessen waren die Regelmäßigkeiten was den Anfang, die Reihenfolge und das Ende des Planungsprozesses betrifft, in den betrachteten Beispielen jedoch größer als es das zirkuläre Kreislaufmodell postuliert. Gleichwohl liefern die Modelle der strategischen Planung Anregungen für die einzelnen Planungsphasen.

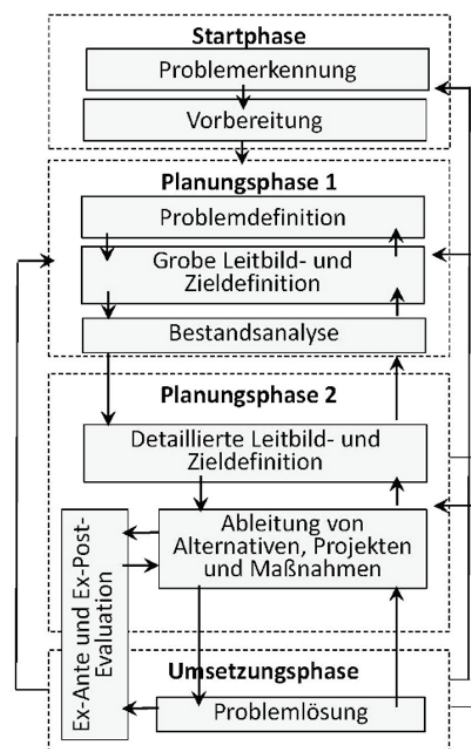


Abb. 4: Vorschlag für ein präskriptiv-normatives lineares Modell mit zirkulären Rückkopplungen für Prozesse raumbezogener Planung

Quelle: eigene Darstellung

Abb. 4 zeigt den aus den Untersuchungen abgeleiteten Modellvorschlag, der die vier Hauptphasen »Vorbereitungsphase/Start – Planerstellung 1 – Planerstellung 2 – Planumsetzung« aufweist. Die Phase der Planerstellung ist dabei jene mit den differenziertesten Mustern und den meisten Arbeitsschritten. Durch die Vielzahl der eingetragenen Rückkopplungen wird zwar der Eindruck einer sehr hohen Komplexität des Modells suggeriert, die empirischen Untersuchungen zeigten jedoch, dass dem nicht so ist. Bei der Mehrheit der Rückkopplungen handelt es sich lediglich um kleine Rückkopplungen, meist zu dem direkt vorgelagerten Arbeitsschritt innerhalb der gleichen Planungsphase. Diese führen auch nur in wenigen Fällen zur regelrechten Revision des vorgelagerten Schrittes. Phasenübergreifende Rückkopplungen sind dagegen seltener und dass ein Planungsprozess vollständig von vorne durchlaufen werden muss, ist die Ausnahme.

Durch die Einbeziehung der Ergebnisse aus der quantitativ angelegten Betrachtung der 105 Planungsbeispiele lassen sich zudem weitere Anhaltspunkte zu den Inhalten der einzelnen Teilphasen gewinnen:

Die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Beispiele auf einem am Anfang definierten Ablauf basierte, rechtfertigt es, wie im Modell der strategischen Planung vorgeschlagen, von einer eigenständigen Phase der Planung des Planungsprozesses zu sprechen. Dass ein Planungsprozess überhaupt geplant wird, setzt zumindest eine allererste grobe Problemdefinition von irgendeiner Seite – meist wohl von Politik und Verwaltung – voraus. Danach folgt die erste Planungsphase: In einigen der Beispiele waren zwar die Planungsziele klarer formuliert als die Probleme, dennoch scheint die normative Forderung SCHÖNWANDTS (2011) Parole »Probleme zuerst« in der Mehrheit der Planungsfälle verfolgt worden zu sein, zumindest in der nachträglichen Darstellung der Beispiele. Es lässt sich empirisch weiterhin auch bestätigen, dass es wie im klassischen Planungsmodell vorgeschlagen, zwischen einer ersten und einer zweiten, konkreteren Phase Leitbild/Zielformulierung unterschieden werden kann, die von der Phase der Bestandsaufnahme/Strategischen Analyse verbunden werden. Wenngleich sich seit einigen Jahren die in Modellen der strategischen Planung explizit erwähnte SWOT-Analyse (WIECHMANN 2008: 19) in der Praxis als sehr gut geeignete Methode bewährt hat, sowohl die Ergebnisse einer Bestandsanalyse

zu bündeln, als auch bereits erste strategische Zielsetzungen einfließen zu lassen, so ist sie im Modell dennoch nicht explizit genannt, da andere Methoden auch nicht aufgeführt sind.

Bis hierhin kann das Modell als präskriptiv bezeichnet werden, die skizzierten Phasen waren mit einer hohen Regelmäßigkeit in den betrachteten Beispielen zu finden. Für zwei weitere Phasen trifft dies jedoch nicht zu: zum ersten die Phase der Alternativenbewertung, zum zweiten die Phase der Evaluation bzw. des Controllings/Monitorings. Da diese Phasen in der Mehrzahl der betrachteten Planungsfälle nicht erkennbar auftreten, gehen sie nur in die normative Lesart des Modells ein: sie sollten also nach unserer Auffassung Bestandteile des Planungsprozesses sein und wenn dies nicht der Fall ist, wäre zu erforschen weshalb nicht.

Das Fehlen einer eigenständigen Phase der Evaluation und des Monitorings/Controllings ist kein neuer Befund. Das Defizit in den meisten Handlungsfeldern raumbbezogener Planung hinsichtlich einer systematischen Ex-Post-Evaluation wird seit langem beklagt (DILLER 2012). Immerhin hat es hier in vielen Handlungsfeldern, wie etwa der Stadterneuerung (IZR 2016) in den letzten Jahren auch in Deutschland beträchtliche Fortschritte gegeben. Dazu kommt, dass eine andere Form der Evaluation, nämlich die Ex-Ante-Evaluation in einer Reihe von Planungen sogar vorgeschrieben ist, insbesondere in Form der Strategischen Umweltprüfung; womit wiederum das Thema Alternativenbewertung angesprochen ist. Dieser »Normalfall der alltäglichen Raumplanung« ist mit seinen Routinen vermutlich in den hier betrachteten Beispielen unterrepräsentiert. In jedem Fall spricht aber die normative Lesart des Modells dafür, die Phase Evaluation dennoch explizit in dem Modell aufzuführen. Die für die weitere Forschung interessante Frage, zu der in dieser Untersuchung aufgrund fehlender Beispiele der Evaluation/des Monitorings keine weiteren Erkenntnisse gesammelt werden konnten, ist jedoch vor allem, ob diese Phase in einem allgemeinen Modell tatsächlich nur am Ende des Planungsprozesses aufgeführt sein sollte, wie dies die klassischen Modelle vorsehen. Alleine schon der Evaluationstypus der gesetzlich geforderten Ex-Ante-Evaluation ist im Phasenmodell ja nicht am Ende, sondern während der Planerstellung verortet. Dazu kommt, dass die Debatte in der Evaluationsforschung dahin geht, Evaluation – im Extremfall als »formative Evaluation« (SCRIVEN 1996) – von Anfang an prozessbegleitend

auszurichten. Damit fiele sie in den Aufgabenbereich des umfassenden Projektmanagements, wie etwa auch die Informationsarbeit. In einem Planungsprozessmodell wäre sie dann tatsächlich vollständig zirkulär zu verorten, wie es auch im Modell der strategischen Regionalplanung vorgeschlagen wurde (Abb. 2, rechts). Ob und inwieweit allerdings eine solche von der Wissenschaft geforderte, den gesamten Prozess begleitende Evaluation in der Praxis der Raumplanung wirklich vorhanden ist, kann hier nicht beurteilt werden. Es scheint hier daher für ein sowohl präskriptives als auch normatives Modell plausibler, in das Planungsmodell die Phase der Evaluation und des Controllings zum einen in die Phase der Planerstellung (Ex-Ante-Evaluation möglicher Maßnahmen) und in der Umsetzungsphase (Ex-Post-Evaluation) zu verorten.

Der überraschendste Befund der Untersuchung war das weitgehende Fehlen einer erkennbaren Phase der Alternativenentwicklung, -bewertung und -auswahl und dies, obwohl es ja gerade für diese Phase im Katalog der Planungsmethoden z. B. mit Nutzen-Kosten-Analysen und Nutzwertanalysen eine Reihe von brauchbaren und etablierten Methoden gibt. In nicht einmal einem Viertel der untersuchten Beispiele wurden explizit Alternativen entwickelt, bewertet und priorisiert. Damit fehlt in vielen der dokumentierten Planungsbeispiele eines der traditionellen Merkmale der Raumplanung: das transparente Denken in und Abwägen von Handlungsalternativen. Dies korrespondiert mit dem Befund aus Erhebungen zum Einsatz von Planungsmethoden, wonach die eigens zur Alternativenbeurteilung und -auswahl entwickelten Methoden wie etwa Nutzen-Kosten-Analysen und Nutzwertanalysen einen verglichen mit Methoden der kommunikativen Prozessgestaltung sehr geringen Verbreitungsgrad haben, der vermutlich im Laufe der Jahre sogar leicht rückläufig war (DILLER 2010).

Diese könnte vor allem auf drei Gründe zurückzuführen sein, die sich nicht ausschließen, sondern überlagern:

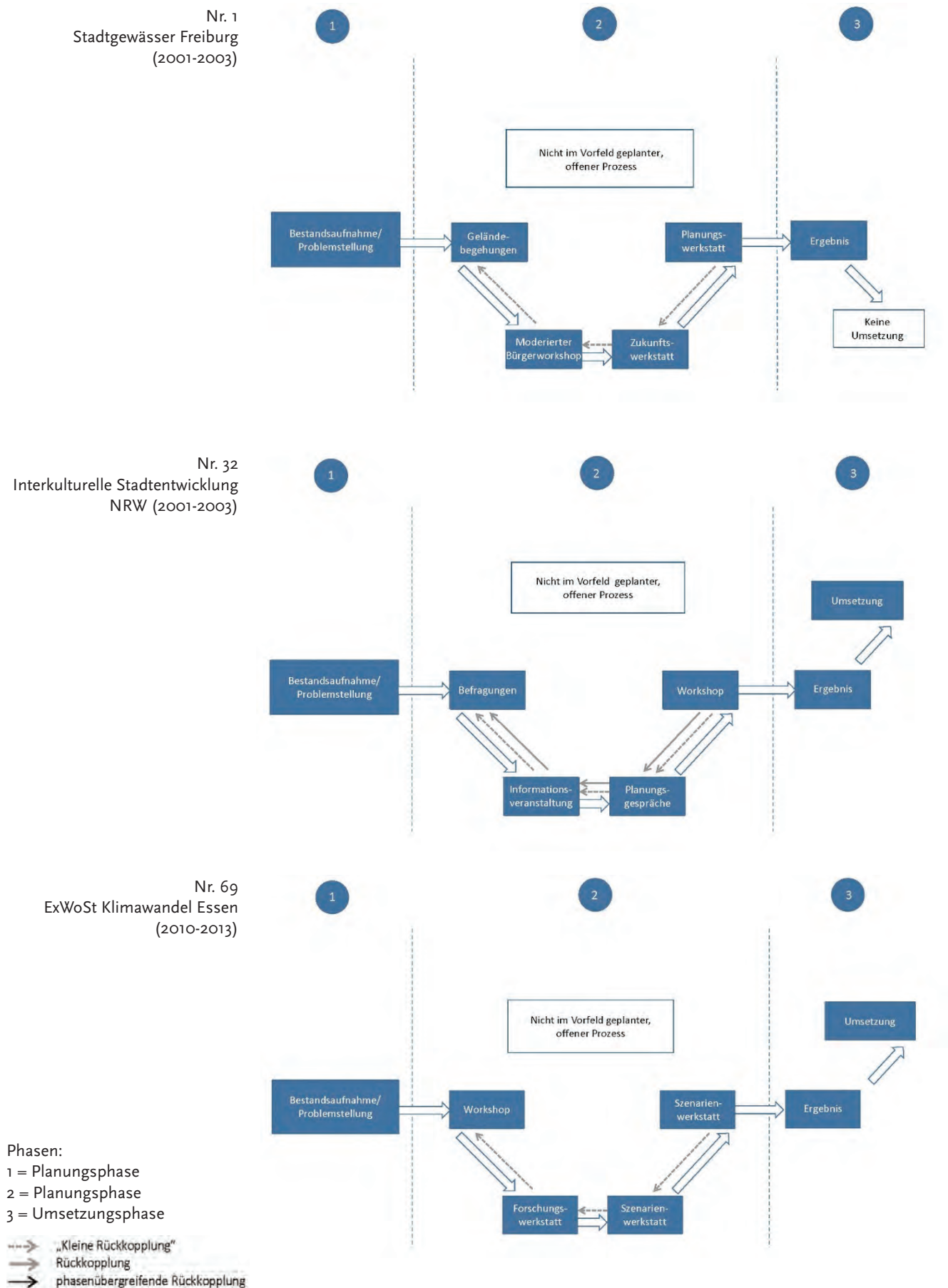
■ Zum ersten: Die Alternativenentwicklung ist derart in andere Phasen integriert und verzichtet auf die expliziten Methoden der Alternativenentwicklung, dass sie zwar implizit vorhanden, aber nicht als eigene Phase erkennbar ist.

■ Zum zweiten: in kommunikativen Prozessen erarbeitete Konzepte sind häufig auf eine so vorzeitige Konsensbildung angelegt, dass es gar nicht mehr zur Erarbeitung von expliziten Alternativen kommt.

■ Zum dritten: In Stadt- und Regionalentwicklungskonzepten werden häufig nicht Planungsalternativen formuliert, sondern additive Projektlisten erstellt, deren Projekte nicht unbedingt untereinander abgewogen werden.

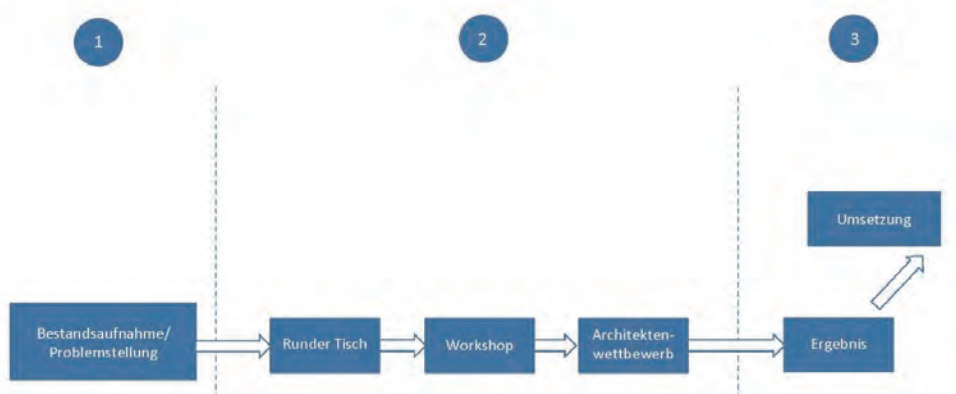
Genaue Aussagen zu den Gründen waren aus dieser Untersuchung wegen zu geringer Fallzahlen nicht abzuleiten. Ungeachtet dieser Befunde dürften es vor allem die Planungsfelder der Infrastrukturplanung und hierin vor allem das Verfahren der formellen Strategischen Umweltprüfung sein, in denen die Methoden der Alternativenbewertung in der Praxis nach wie vor am ehesten zum Einsatz kommen. Zumindest für Planungstypen wie die Stadtentwicklungsplanung, Regionalentwicklungskonzepte und den Stadtbau erscheint es besser, nicht von Alternativenbildung, -bewertung und -auswahl im engeren Sinne zu sprechen, sondern die umfassendere Formulierung »Ableitung von Planungsvarianten, Maßnahmen und Projekten« zu verwenden. Aber auch für diese Planungstypen stellt sich die Frage, wie hier mit Varietäten umgegangen wird. Ist die explizite Formulierung von Alternativen, zwischen denen dann transparent entschieden werden muss, gar durch einen Common Sense der konsensorientierten Raumplanung ersetzt worden, in dem Prozesse so gestaltet werden, dass gar keine konkurrierenden Alternativen formuliert werden, sondern vom Beginn an eine einzige Konsenslösung erarbeitet wird? Wie transparent sind eigentlich die Prozesse, die zu additiven konsensfähigen Projektlisten führen, die dann aber nicht vollständig umgesetzt werden? Die Tatsache, dass es eine explizite Alternativenentwicklung in zahlreichen Prozessen der raumbezogenen Planung offenbar gar nicht gibt, wirft damit auch interessante demokratietheoretische Fragen auf, wie etwa die nach den Formen und Bedingungen der Entscheidungsfindung: Konsensbildung vs. Mehrheitsentscheidung. Neben der konkreten Verortung der Methoden von Evaluation/Controlling/Monitoring im Planungsprozess ist dies auch für die weitere planungstheoretische und planungsmethodologische Forschung interessant.

Abb. 5: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen ohne zu Beginn klar formuliertem Phasenablauf (Gruppe 1)



Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Abb. 6: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit einfachem linearem Phasenablauf ohne Rückkopplungen (Gruppe 2)



Nr. 87
3Stadt2 Osnabrück
(2002-2004)



Nr. 12
Partizipative Planung Senioren
Pirmasens
(2009-2010)

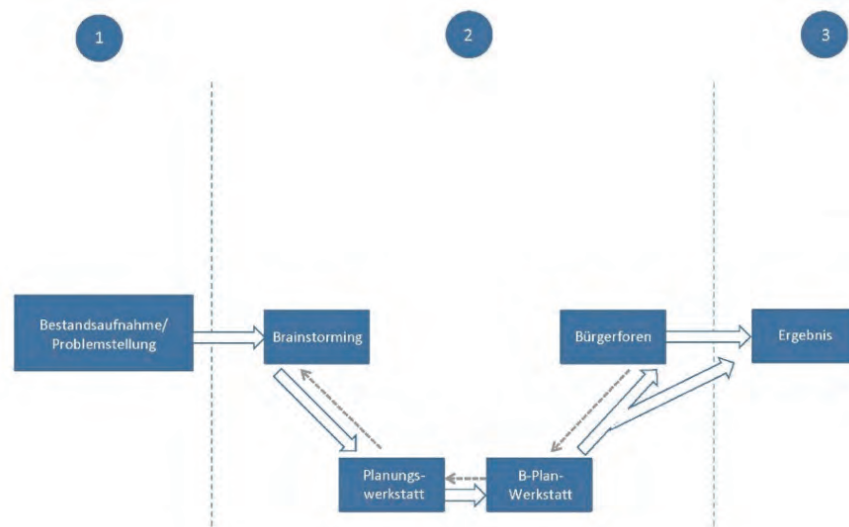
Phasen:
1=Planungsphase 1;
2=Planungsphase 2;
3=Umsetzungsphase

---> „Kleine Rückkopplung“
-> Rückkopplung
-> phasenübergreifende Rückkopplung

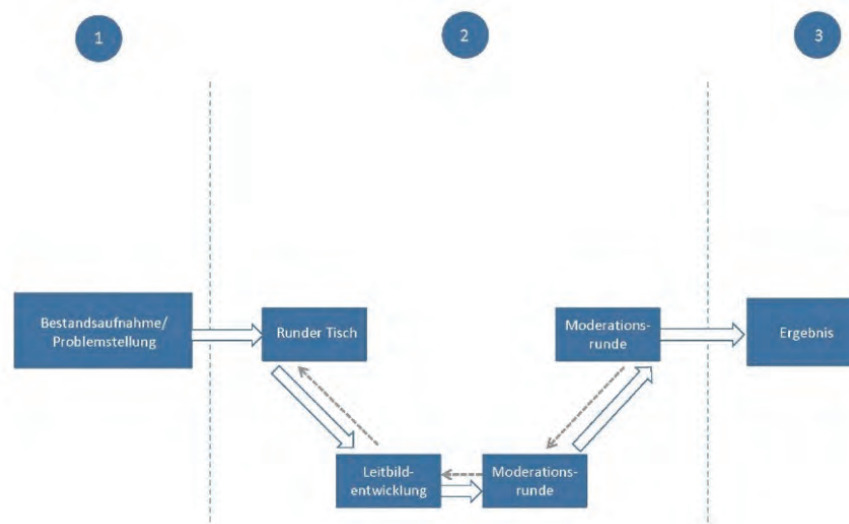
Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Abb. 7a: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit kleinen phaseninternen Rückkopplungsschleifen (Gruppe 3) (I)

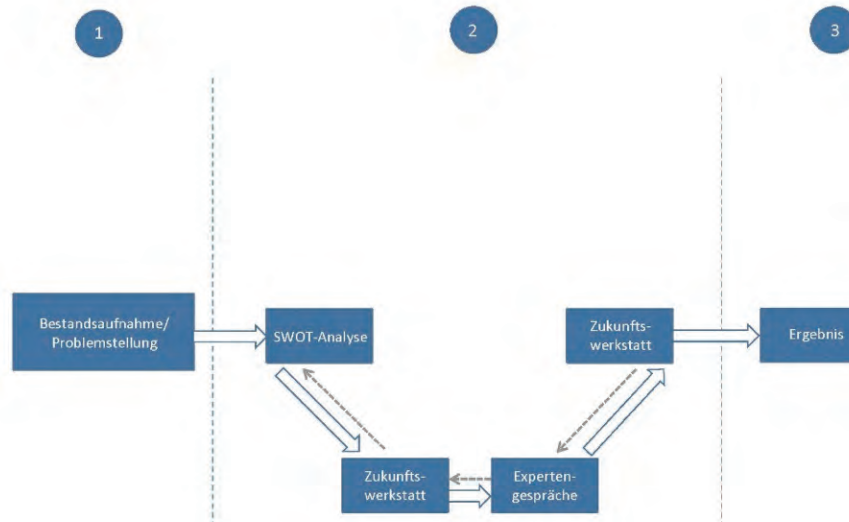
Nr. 31
Hulsbergviertel Bremen
(seit 2011)



Nr. 9
Einzelhandelskooperation
Ostfriesland
(2001-2003)



Nr. 35
Handlungskonzept Landkreis
Neuwied
(2007-2008)



Phasen:

1 = Planungsphase

2 = Planungsphase

3 = Umsetzungsphase

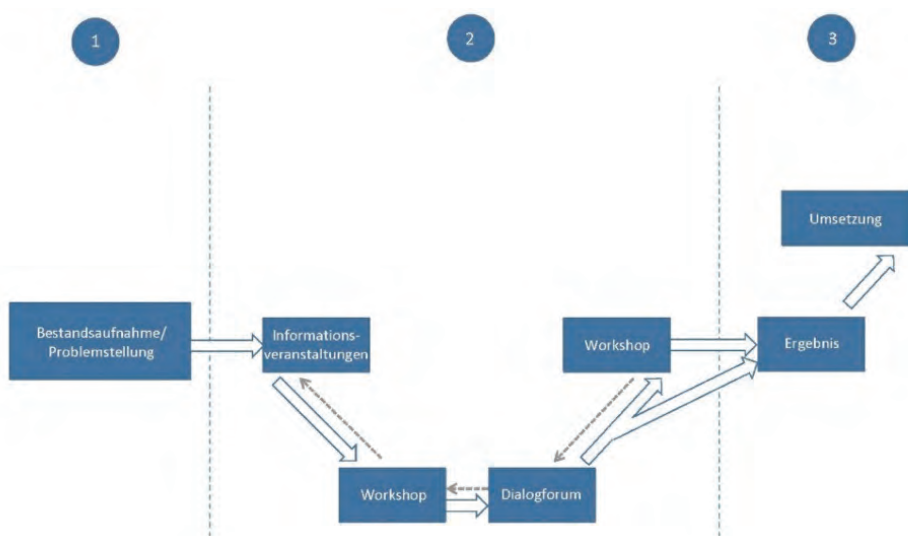
↔ „Kleine Rückkopplung“

→ Rückkopplung

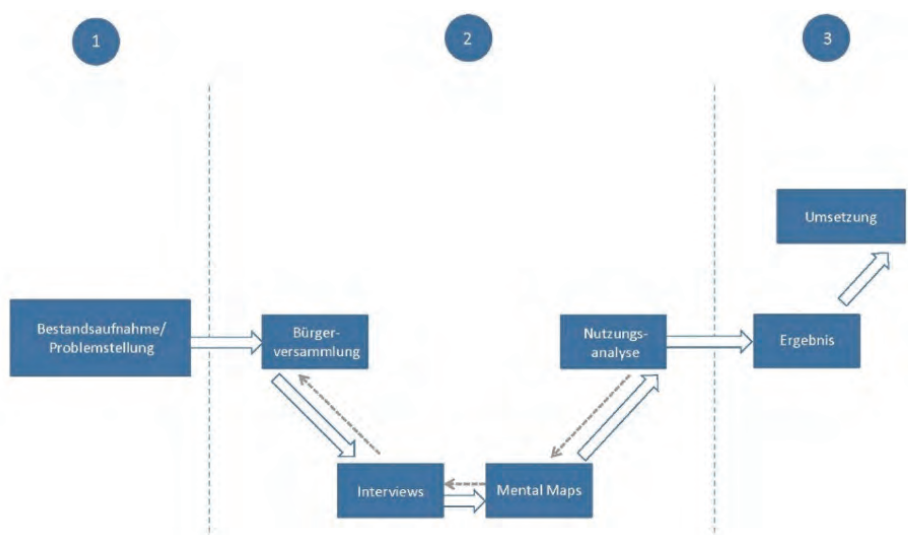
→ phasenübergreifende Rückkopplung

Nummerierung siehe Tabelle S. 17

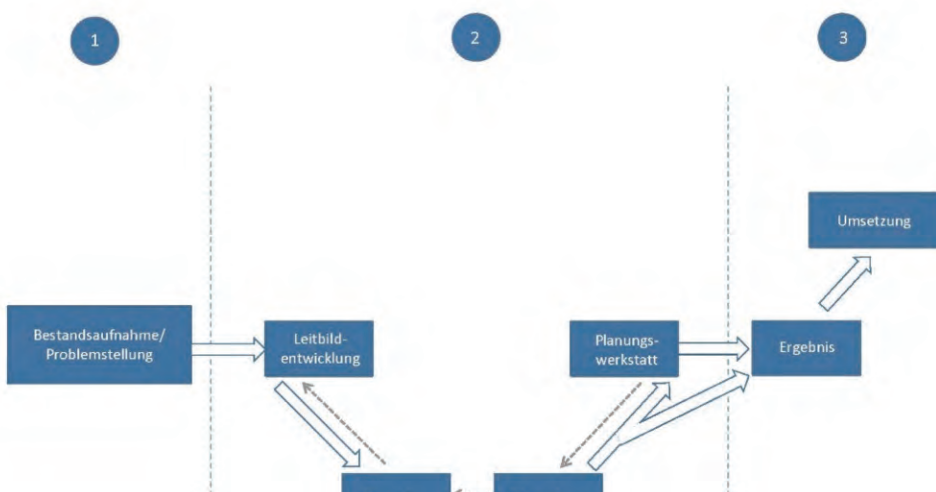
Abb. 7b: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit kleinen phaseninternen Rückkopplungsschleifen (Gruppe 3) (II)



Nr. 44
Stadtbau Gelsenkirchen City
(seit 2005)



Nr. 70
Gender Mainstreaming
Freiraumplanung Berlin (2004-
2005)



Nr. 47
Stadtbau Wilhelmshaven
(2003-2007)

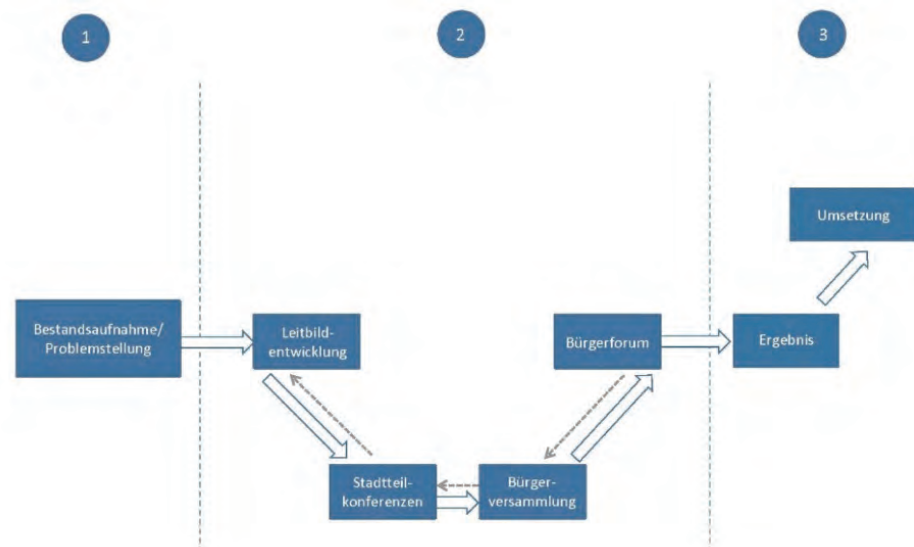
Phasen:
1=Planungsphase 1;
2=Planungsphase 2;
3=Umsetzungsphase

---> „Kleine Rückkopplung“
--> Rückkopplung
-> phasenübergreifende Rückkopplung

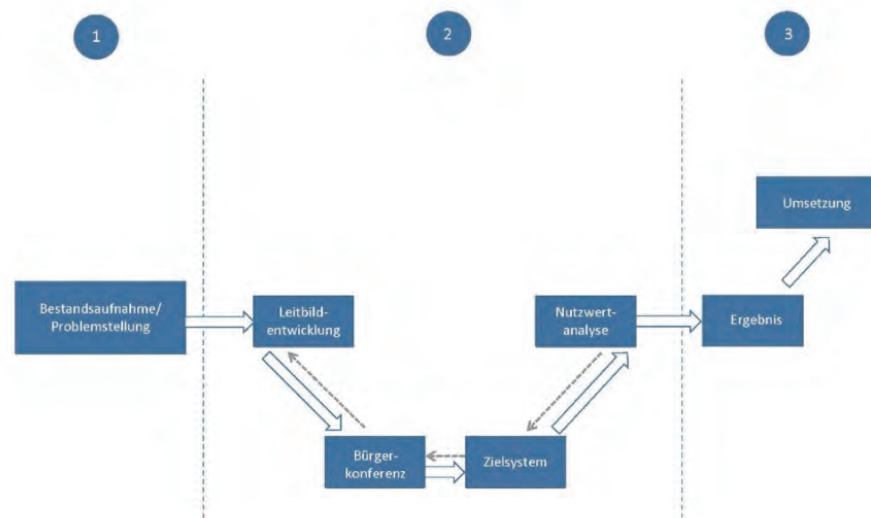
Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Abb. 7c: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit kleinen phaseninternen Rückkopplungsschleifen (Gruppe 3) (III)

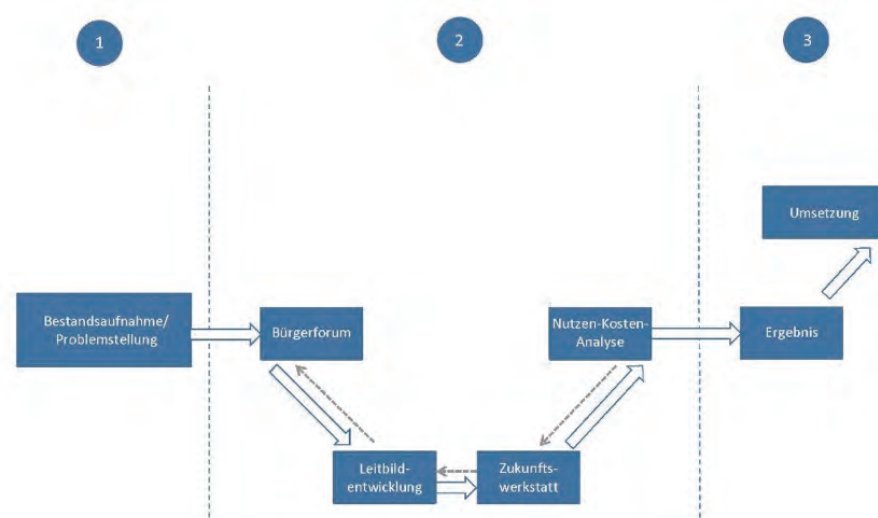
Nr. 48
ISEK Frankfurt(Oder)
(seit 2014)



Nr. 73
Integriertes
Stadtentwicklungskonzept
Filderstadt (seit 2008)



Nr. 79
Bielefeld Kesselbrink
(2008-2012)



Phasen:

1 = Planungsphase

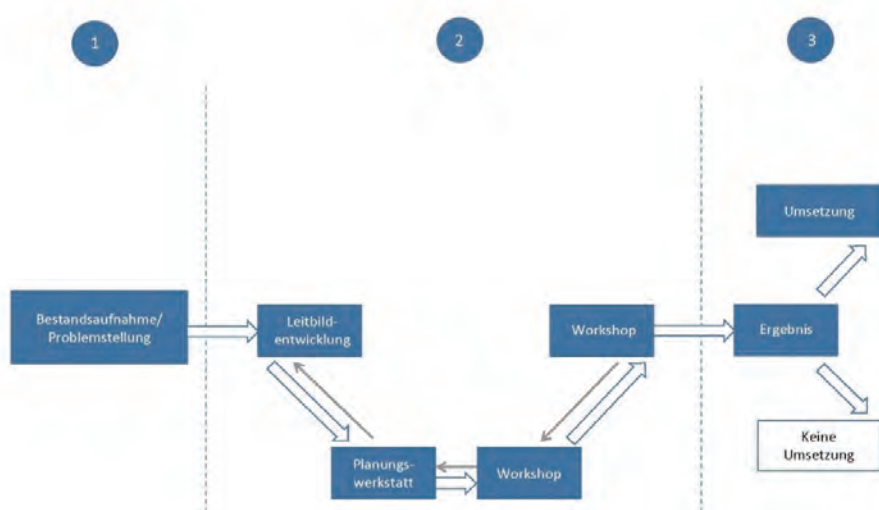
2 = Planungsphase

3 = Umsetzungsphase

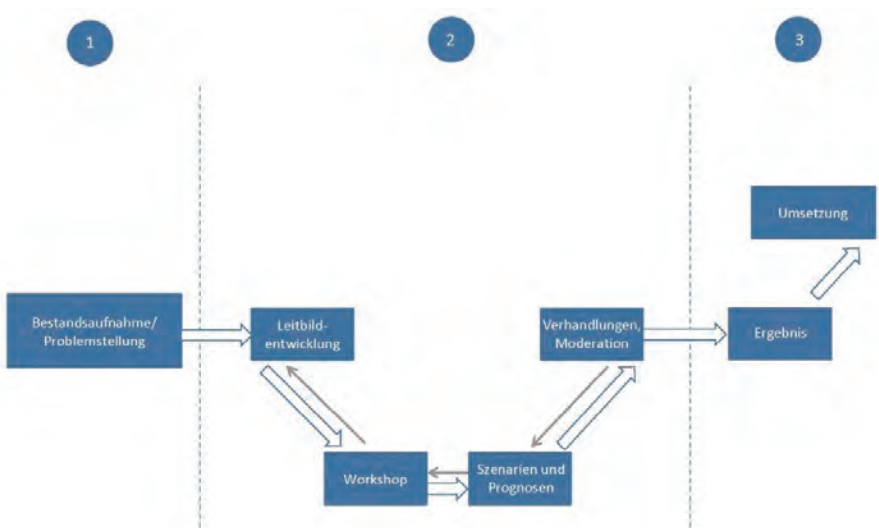
„Kleine Rückkopplung“
 Rückkopplung
 phasenübergreifende Rückkopplung

Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Abb. 8: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit großen phaseninternen Rückkopplungsschleifen (Gruppe 4)



Nr. 58
Quartiermanagement Esslingen
(2002-2009)



Nr. 43
ISEK Magdeburg
(seit 2008)

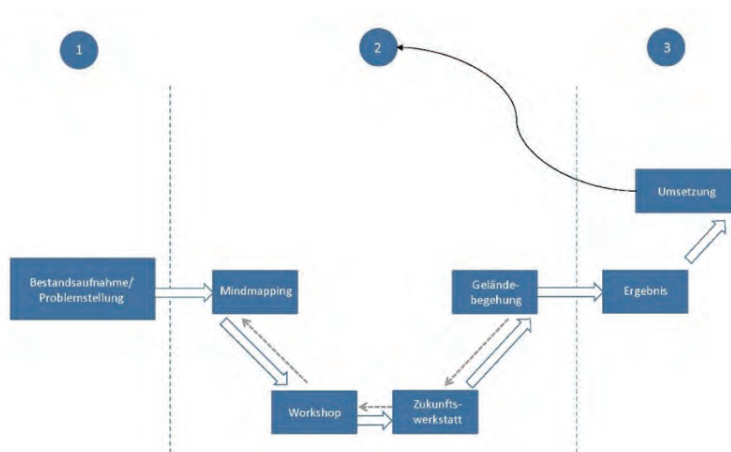
Phasen:
1=Planungsphase 1;
2=Planungsphase 2;
3=Umsetzungsphase

---> „Kleine Rückkopplung“
--> Rückkopplung
-> phasenübergreifende Rückkopplung

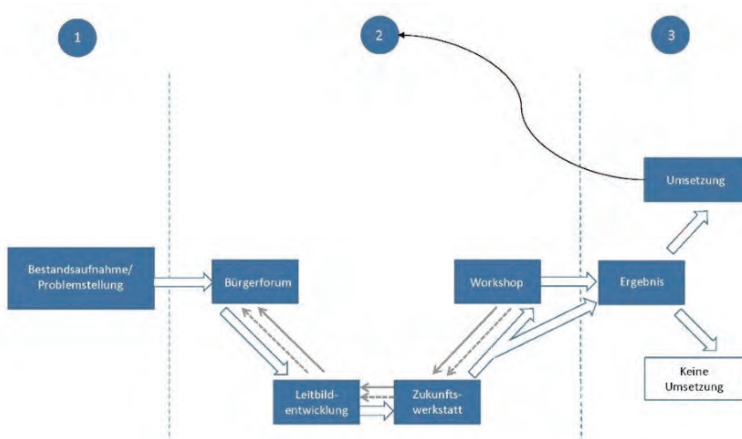
Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Abb. 9: Ablauf der Planungsprozesse in den Beispielen mit phasenübergreifenden Rückkopplungsschleifen (Gruppe 5)

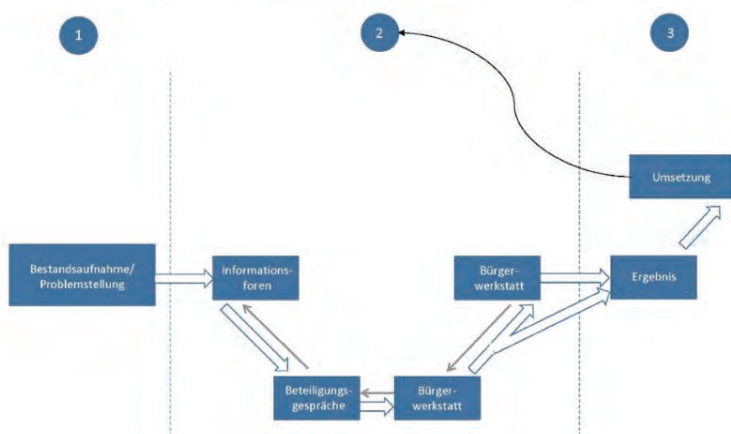
Nr. 53
Grüne Insel Saarbrücken-
Kirchberg (2009-2011)



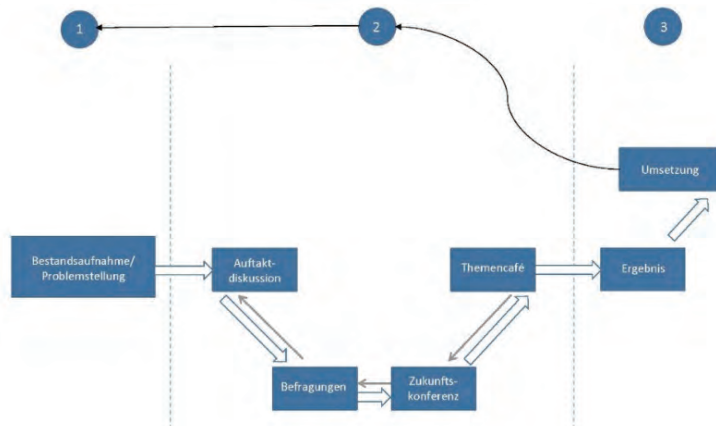
Nr. 72
Stadtumbau Wolfen
(seit 1992)



Nr. 68
Wolfsburg Westhagen
(2002-2010)



Nr. 26
Stadtentwicklungskonzept
Ludwigsburg (seit 2004)



Phasen:

1 = Planungsphase

2 = Planungsphase

3 = Umsetzungsphase

„Kleine Rückkopplung“
 Rückkopplung
 phasenübergreifende Rückkopplung

Nummerierung siehe Tabelle S. 17

Nr.	Projekt	Kommune	Zeitraum	Planungsfeld	Problemformulierung	Zielformulierung	Bestandsaufnahme	Zielpassung	Alternativenentwicklung	Umsetzung	Monitoring Evaluierung	Phasennennungen
1	StadtGewässer	Freiburg	2002-2003	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•	•	•	•	•	7
2	Flächenmonitoring	Wallenhorst	2004 -	Flächenrecycling	•	•	•	•	•	•	•	7
3	Revitalisierung von Brachflächen	Brandenburg, Stuttgart (u.a.)	-	Flächenrecycling	•	•	•	•	•	•	•	7
4	City Park Karlsruhe	Karlsruhe	1996-2001	Flächenrecycling	•	•	•	•	•	•	•	7
5	»Betriebsvergleich« Werbegemeinschaften 2001	Hannover	2001	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•	•	•	•	7
6	Kundenmanagement im Standortmarketing	Rastatt (Region Karlsruhe)	2001-	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•	•	•	•	7
7	Monitoring und Bewirtschaftung von Oberflächengewässern	Rheinland-Pfalz	2006-2009	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•	•	•	•	•	7
8	Zukunft Ruhr 2030: Regionalstrategien	Ruhrgebiet	2006-	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•	•	•	•	7
9	Initiative zur Einzelhandelskooperation	Ostfriesland	2002-2004	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•	•	•		6
10	Bedarfsentwicklung sozialer Infrastruktur	Bremerhaven	2005	Siedlungsplanung	•	•	•	•	•	•		6
11	Entwicklungsoptionen des Quartiers "Weitlingstraße"	Berlin	2005-2020	Stadtentwicklung	•	•	•	•	•	•		6
12	Partizipative Planung mit Seniorinnen und Senioren	Pirmasens	2009-2010	Siedlungsplanung	•	•	•	•	•	•		6
13	Leitbilder des Naturschutzes	niedersächsisches Elbtal	1997-2001	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•	•	•	•		6
14	Modellprojekt zur Regenwasserbewirtschaftung	Welheim	-	Siedlungsplanung	•	•	•	•	•	•		6
15	Modellprojekt zur Regenwasserbewirtschaftung	Dortmund (Scharnhorst-Ost)	2000-	Siedlungsplanung	•	•	•	•	•	•		6
16	Nachhaltige Erneuerung der Heinrich-Lübke-Siedlung	Frankfurt	2009-2015	Siedlungsplanung	•	•	•	•	•		•	6
17	Berliner Platz	Essen		Siedlungsplanung	•	•	•		•	•	•	6
18	Die Vergleichende Kurortanalyse (VKA)	Rastatt (Nds)	1999, 2002	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•	•	•		6
19	Verkehrslandeplatz Rügen	Rügen	2000-2003	Verkehr	•	•	•	•		•	•	6
20	Gewerbeleerstand als Ressource	Berlin (Neukölln)	2005-2008	Flächenrecycling	•	•	•	•		•	•	6
21	Regionalmanagement-Initiative	Miesbach (Landkreis)	2007 (ca.)-	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•		•	•	6
22	Handlungskonzept Wohnen	Medebach (HSK)	2010-2011	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•	•	6

Nr.	Projekt	Kommune	Zeitraum	Planungsfeld	Problemformulierung	Zielformulierung	Bestandsaufnahme	Zielanpassung	Alternativenentwicklung	Umsetzung	Monitoring Evaluierung	Phasennennungen
23	Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz	München	2007 (ca.)-	Umwelt	•	•		•	•	•	•	6
24	Quartiersentwicklung	Hamburg-Steilshoop	2007 -	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•	•	6
25	Eigentümer-Standort-Gemeinschaft gegen Leerstand	Leipzig	2008 -	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•		•	•	6
26	Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg	Ludwigsburg	2004 -	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•	•	6
27	Großwohnsiedlungen gestalten	Berlin	2009 -	Stadtentwicklung, Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•		•	•	6
28	Skaterpark	Halle	2010-2013	Siedlungsplanung	•	•		•	•	•		5
29	Kolorado-Studie	Halle (Saale, Neustadt)	2001-	Stadtentwicklung	•	•	•	•	•			5
30	GEP Münster "Emscher-Lippe"	Münster	1992-1996	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•		•	•		5
31	Neues Hulsbergviertel	Bremen	2011	Siedlungsplanung	•	•			•			3
32	Modellprojekt Interkulturelle Stadtentwicklung	Bergkamen, Königswinter, Duisburg	2001-2003	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•		5
33	Kapitel "Freizeit und Erholung" im Regionalplan München	München (Region)	1998-2001	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•	•		•		5
34	Konzepte zur Lösung von Verkehrsproblemen	Hamburg	-	Verkehr	•	•	•	•		•		5
35	Erstellung eines Handlungskonzepts	Neuwied (Landkreis)	2006-2007	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
36	Naturnaher Spiel-, Bewegungs- und Naturerfahrungsraum	Esslingen am Neckar	2010-2011	Freiraumplanung	•	•		•	•	•		5
37	Harmonische Einheit von Wohnquartier und Spielraum	Berlin	2008-	Freiraumplanung	•	•	•	•		•		5
38	Freizeitpark Velbert	Velbert	2008-	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
39	Parkour Hustadt	Bochum	-	Freiraumplanung	•	•	•	•		•		5
40	Wohnumfeldverbesserung der Lipschitzhöfe	Berlin (Gropiusstadt)	-	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
41	Grüner Fächer Leverkusen	Leverkusen	-	Stadtentwicklung	•	•		•		•	•	5
42	Modellprojekt "Kriminalprävention im Städtebau"	Lingen (Ems)	2003-2005	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•		5
43	Stadtumbau Magdeburgs (Stadtumbaukonzept)	Magdeburg (Neu Olfenstedt)	2002	Stadterneuerung	•	•	•	•		•		5
44	Stadtumbau Gelsenkirchener City	Gelsenkirchen	-	Stadterneuerung	•	•	•	•		•		5

Nr.	Projekt	Kommune	Zeitraum	Planungsfeld	Problemformulierung	Zielformulierung	Bestandsaufnahme	Zielanpassung	Alternativenentwicklung	Umsetzung	Monitoring Evaluierung	Phasennennungen
45	BMBF Projekt "Energieeffiziente Stadt Delitzsch"	Delitzsch	2011 -	Siedlungsplanung, Umwelt	•	•		•		•	•	5
46	Wohnprojekt für Jung und Alt in Dortmund	Dortmund	2003 -	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
47	Stadtumbau Wilhelmshaven	Wilhelmshaven	2002 -	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•		5
48	Stadtumbauprozess	Frankfurt (Oder)	2000 -	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•		5
49	Stadtumbau Ost	Leinefelde	1993 -	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
50	Nexthamburg	Hamburg	2009 -	Stadtentwicklung	•	•	•	•		•		5
51	Büroflächenvollerhebung Wuppertal	Wuppertal	2008 -	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•	•		•		5
52	Wohn- und Versorgungsmodell für ältere Migranten	Oberhausen	2007 -	Siedlungsplanung	•	•	•	•		•		5
53	Grüne Insel Kirchberg	Saarbrücken	2009 -	Siedlungsplanung	•	•		•		•	•	5
54	Altersgerechte Quartiersentwicklung	Remscheid und Essen	2008-2011	Stadtentwicklung	•	•		•		•	•	5
55	ISEK Salzgitter	Salzgitter	2002-	Stadterneuerung	•	•	•	•			•	5
56	Karow-Nord	Berlin (Pankow)	1995-2001	Stadtentwicklung	•	•	•	•			•	5
57	Eilenburger Bahnhof	Leipzig		Stadterneuerung	•	•	•	•		•		5
58	Quartiersmanagement Esslingen	Esslingen am Neckar	2001-2003	Stadtentwicklung	•	•		•		•		4
59	Wohnbaugenossenschaftsneugründungen	Berlin (Prenzlauer Berg)	2000-	Stadtentwicklung	•	•		•		•		4
60	Erneuerung und Entwicklung Köln Kalk	Köln (Kalk)	1990er	Siedlungsplanung	•	•		•		•		4
61	Stadtteilmarketing in Düsseldorf	Düsseldorf	1994-	Wirtschaftsentwicklung	•	•		•		•		4
62	Bewegte Welten: Wie Schulhöfe aussehen sollten	Frankfurt (Oder) (Hansa Nord)	2007-	Siedlungsplanung	•	•		•		•		4
63	Campus am Stern in Potsdam	Potsdam	2006-2012	Siedlungsplanung	•	•		•		•		4
64	4-Generationen-Park in Wathlingen	Wathlingen	2009-	Freiraumplanung	•	•		•		•		4
65	S-Bahn-Ausbau und Siedlungsentwicklung Rhein-Neckar	Osterburken	-	Verkehr	•	•	•	•				4
66	BID als Akteure in der Innenstadtentwicklung	Gießen	2004-2009	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•			•		4
67	Städte im Klimawandel Region Stuttgart	Stuttgart	2008-	Umwelt	•	•	•	•				4
68	Gärten der Nationen und Stadtachse	Wolfsburg, Westhagen	2002-2010	Siedlungspl., Stadterneuerung	•	•		•		•		4

Nr.	Projekt	Kommune	Zeitraum	Planungsfeld	Problemformulierung	Zielformulierung	Bestandsaufnahme	Zielanpassung	Alternativenentwicklung	Umsetzung	Monitoring Evaluierung	Phasennennungen
69	Stadt begegnet Klimawandel Essen	Essen	2011	Umwelt	•	•		•		•		4
70	Gender Mainstreaming in der Freiraumplanung	Berlin	2005	Freiraumplanung	•	•		•		•		4
71	Nachhaltige Stadtentwicklungsplanung	Hamburg (Eimsbüttel)	-	Siedlungsplanung	•	•		•		•		4
72	Stadtumbau Ost	Wolfen-Nord	1999	Stadtentwicklung	•	•		•		•		4
73	Integriertes Stadtentwicklungskonzept Filderstadt	Filderstadt	2008	Siedlungsplanung	•	•		•		•		4
74	Einzelhandelsprojekt Bruchsal	Bruchsal	-2006	Stadterneuerung	•	•	•				•	4
75	Güterverkehrszentrum Kornwestheim	Kornwestheim	1999-	Flächenrecycling, Verkehr	•	•	•				•	4
76	Stadtumbaukonzept Schwerin	Schwerin	1995-	Stadtentwicklung	•	•	•	•				4
77	Neuer Stadtteil Kronsberg	Hannover		Siedlungsplanung	•	•	•			•		4
78	Osdorfer Born	Hamburg		Freiraumplanung	•	•	•			•		4
79	Kesselbrink	Bielefeld		Stadtentwicklung	•	•	•			•		4
80	Camp King	Oberursel	2001-2004	Stadtentwicklung	•	•	•			•		4
81	Oberzentrum Dessau-Roßlau-Aken	Dessau-Roßlau, Aken	2001-2002	Wirtschaftsentwicklung	•	•				•		3
82	Ein Garten für Menschen mit Demenz	Paderborn (Cammann-Haus)	-	Freiraumplanung	•	•		•				3
83	Das neue Emschertal	Emscherregion	1990er -	Siedlungsplanung, Umwelt, Wirtschaft	•	•		•				3
84	Die "aw hallen" in Saarbrücken-Burbach	Saarbrücken	1997-	Stadterneuerung	•	•	•					3
85	Wittenberge	Wittenberge	1990-	Stadtentwicklung	•	•	•					3
86	Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Rheinbach	Rheinbach	-	Wirtschaftsentwicklung	•	•	•					3
87	3stadt2	Osnabrück	2002-2006	Siedlungsplanung	•	•	•					3
88	PHOENIX-Projekt	Dortmund	1999-	Flächenrecycling	•	•	•					3
89	Stadtkrone Ost in Dortmund	Dortmund	1995-2001	Flächenrecycling	•	•	•					3
90	HafenCity Hamburg	Hamburg	1997 -	Flächenrecycling	•	•	•					3
91	Energieeffiziente Wohnformen	Frankfurt	1990er -	Umwelt- und Freiraumplanung	•	•	•					3
92	Stadterweiterung Südwest	Nauen	1990-1998	Siedlungsplanung	•	•				•		3
93	Gemüsegarten	Dortmund	-	Flächenrecycling	•	•				•		3
94	Stadtentwicklungsplan Grünau	Leipzig	1990er-2001	Siedlungsplanung	•	•				•		3

Nr.	Projekt	Kommune	Zeitraum	Planungsfeld	Problemformulierung	Zielformulierung	Bestandsaufnahme	Zielanpassung	Alternativenentwicklung	Umsetzung	Monitoring Evaluierung	Phasennennungen
95	Rabenplatz	Bielefeld		Stadterneuerung	•	•				•		3
96	Freiraumsicherung	Waldshut-Tiengen		Freiraumplanung	•	•				•		3
97	Spiel- und Freizeitfläche Zirkusweg	Hamburg	2005 -	Umwelt	•	•	•					3
98	Urbanes Wohnen Jahnplatz	Osnabrück	2000-2005	Flächenrecycling	•	•	•					3
99	Kooperation mit privaten Investoren, städtebaul. Großprojekte	München	1990-	Siedlungsplanung	•	•						2
100	Leitbild Autovision Wolfsburg	Wolfsburg	1990e)-	Stadtentwicklung, Wirtschaft	•	•						2
101	Entwicklungskonzeption der Alten Hafenreviere	Bremen	1990er -	Flächenrecycling	•		•					2
102	k3 - kleiner, klüger, kooperativ	Eisleben	2010	Stadtentwicklung	•	•						2
103	Tollplatz	Freiburg		Freiraumplanung		•				•		2
104	Spielplatzbau als Beteiligungsprojekt	Wetzlar	2009-2012	Stadtentwicklung	•	•						2
105	IBA Sachsen-Anhalt	Halle (Saale)	2003-	Stadterneuerung		•						1
Summe					103	104	70	72	24	77	27	477

4. Literaturverzeichnis

- ALBERS, G. (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- ALEXANDER, E. R. (1985): From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process, in: *Administration & Society*, Jg. 16, 4, pp. 403 - 426.
- ARL (2011): Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. ARL-Positionspapier Nr. 84, Hannover.
- BRAAM, W. (1987): Stadtplanung. Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen. Düsseldorf: Werner-Verlag.
- BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. (1963): A Strategy of Decision. Policy evaluation as a social process. London: Collier Macmillan Ltd.
- DILLER, C. (2012): Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung – Praxis, Forschung, Perspektiven, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, S. 1 - 16.
- DILLER, C. (2010): Methoden in der Praxis der deutschen Raumplanung. Überlegungen zur Systematisierung und Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage in deutschen Planungsinstitutionen, in: *DISP* 182, 3, S. 36 - 49.
- ETZIONI, A. (1967): Mixed-Scanning: A »Third Approach to Decision-Making«, in: *Public Administration Review*, 27, 5, pp. 385 - 392.
- FRIEND, J. K.; HICKLING, A. (1987): Planning under pressure. The strategic choice approach, 1. ed., Amsterdam, Boston: Elsevier, Butterworth Heinemann.
- FÜRST, D. (2001): Planung als politischer Prozess, in: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, 1. Aufl., Dortmund: Rohn, S. 25 - 36.
- GANSER, K. (1991): Instrumente von gestern für Städte von morgen?, in: Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, C. (Hrsg.): *Die Zukunft der Städte*, Baden-Baden: Nomos (Forum Zukunft, 6), S. 54 - 65.
- HARRIS, B. (1967): The Limits of Science and Humanism in Planning, in: *Journal of the American Institute of Planners*, 33, 5, pp. 324 - 335.
- HERITIER, A. (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 24, S. 9 - 38.
- HOFFMANN, A.; SCHREIBER, S. (2016): Zur Systematisierung von Planungsprozessen, in: *DISP* (under review).
- IZR (2016): Evaluierung der Städtebauförderung – Wirkungen und Nebenwirkungen, Informationen zur Raumentwicklung 1/2016.
- JANN, W.; WEGRICH, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, N. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Wiesbaden.
- KITCHEN, T. (2007): Skills for Planning Practice. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- KÜHN, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 66, 3, S. 230 - 243.
- LASSWELL, H. D. (1956): The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. University of Maryland, College Park, Md.
- LAUTH, H.-J.; THIERY, P. (2012): Politikfeldanalyse, in: Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christian: *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, S. 263 - 294, Paderborn.
- MCDOWELL, B. (1986): Approaches to planning, in: So, F. S.; Hand, I.; McDowell, B. (Hrsg.): *The practice of state and regional planning*. Washington D. C.: American Planning Association, pp. 3 - 22.
- MCLOUGHLIN, J. B. (1969): Urban and Regional Planning. A Systems Approach. London: Faber and Faber.
- MEISE, J.; VOLWAHSEN, A. (1980): Stadt- und Regionalplanung. Ein Methodenhandbuch. Braunschweig: Vieweg.
- MEYERSON, M.; BANFIELD, E. C. (1955): Politics, planning and the public interest. The case of public housing in Chicago. New York: Free Press.
- MÜLLER-IBOLD, K. (1997): Einführung in die Stadtplanung. Band 3: Methoden, Instrumente und Vollzug. Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- QUINN, J. B. (1980): Strategies for Change. Logical incrementalism. Homewood, Illinois.
- SCHÖNWANDT, W. L. (2011): Probleme als Ausgangspunkt für die Auswahl und den Einsatz von Methoden, in: ARL (Hg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 291 - 310 u. 368 - 377.
- SCHÖNWANDT, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer.
- SCRIVEN, M. (1996): »Types of evaluation and types of evaluator«, in: *Evaluation practice*, 17, 2, pp. 51 - 61.
- SELLE, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln: über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund.
- SINNING, H. (2006): Stadtmanagement: Strategien zur Modernisierung der Stadt (-Region), 1. Aufl., Dortmund: Rohn.
- SPITZER, H. (1995): Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart: Ulmer, UTB.
- STREICH, B. (2005): Stadtplanung in der Wissenschaft. Ein Handbuch, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- TAYLOR, N. (1998): Urban planning theory since 1945. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- VALLÉE, D.; BRANDT, T.; FÜRST, D.; KONZE, H.; PRIEB, A.; SCHMIDT, P. I.; SCHOLICH, D.; TÖNNIES, G. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland, in: Vallée, D. (Hrsg.): *Strategische Regionalplanung*. Hannover: Verlag der ARL.
- WIECHMANN, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn.

Analyse komplexer Beteiligungs- und Entscheidungssysteme: Die Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland

Mit der partizipativen Suche nach einem Endlagerstandort für hoch radioaktive Abfallstoffe betritt Deutschland Neuland. Alle bisherigen Versuche einen geeigneten Ort für ein Endlager zu finden, sind am Widerstand von Politik, Energiewirtschaft und der Anti-AKW-Bewegung gescheitert (RADKAU 2011). Die Gefahr eines erneuten Scheiterns ist nach Einschätzung fachkundiger BeobachterInnen beim aktuellen Versuch größer als die eines Erfolges (LEGGEWIE/NANZ 2013). Als Reaktion auf die enormen Herausforderungen wurde nach Beschlüssen im Bundestag und Bundesrat das umfangreichste, teuerste und längste Beteiligungsverfahren der deutschen Geschichte auf den Weg gebracht. Ziel ist es, mit einem partizipativen Suchverfahren, das höchstmögliche Ansprüche an die Beteiligungsqualität stellt, ein Maximum an Vertrauen, Legitimation und letztlich Akzeptanz zu schaffen. Nur so glauben die Initiatoren die Chance zu wahren, einen geeigneten Standort für die *Ewigkeitslasten* (BRUNNENGRÄBER 2015) bis zum Jahr 2031 ausfindig machen zu können.¹

Das Ergebnis der Beratungen der Kommission *Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe*² sieht ein auf Jahrzehnte bestehendes, lernendes Entscheidungs- und Beteiligungssystem vor, gebildet aus unterschiedlichen Gremien und Institutionen auf regionaler, überregionaler und nationaler Ebene, rückgekoppelt an Bundestag und Bundesrat als demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanzen (STANDAG 2013). Ein komplexes Beteiligungssystem soll in den nächsten Jahren entstehen, das bislang ohne historisches Vorbild ist. Diese *sui generis* Struktur ist ein Extremfall politischer Beteiligung für den es bisher weder begrifflich präzisierte Beschreibungen noch ein entwickeltes, analytisches Instrumentarium zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation gibt.

¹ Hingewiesen sei hier auf die Diskussion, die sich um die Frage dreht, wie man atomare Endlager kennzeichnen könnte, damit spätere Generationen, die unserer Sprache nicht mehr mächtig sind, sie als solche erkennen können (BUSER 2010). Ein Vorschlag im Endlagerdiskurs ist die Kennzeichnung durch das Gemälde *Der Schrei* des norwegischen Künstlers Edvard Munch.

² Die Kommission *Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe* wurde im April 2014 auf Basis des Standortauswahlgesetzes (StandAG 2013) durch den Deutschen Bundestag eingesetzt und arbeitete Empfehlungen zur Endlagerung radioaktiver Abfallstoffe aus. Die Kommission bestand aus 32 Mitgliedern (VertreterInnen der Wissenschaft, Religion, Umweltverbände, Industrie und Gewerkschaften sowie Mitglieder des Bundestages und von Landesregierungen) und zwei Vorsitzenden. Im Juli 2016 stellte die Kommission den Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen zur Endlagersuche vor.



Jan-Hendrik Kamlage ist Forschungsgruppenleiter der Partizipationskultur am KWI.

Jan Warode ist Student der Politikwissenschaft an der Universität Bremen und schreibt eine Masterarbeit zum Thema »Beteiligung und atomare Endlagerung«.

Stefan Schweiger ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am KWI und promoviert zum Thema »Narrative der Energiewende«.

Friederike Behr ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am KWI und promoviert zum Thema »Kommunikation und Beteiligung im kommunalen Klimaschutz«.

Björn Ahaus ist Guest Fellow am KWI und promoviert zum Thema »Agenten des Wandel sozialer Innovationen der Nachhaltigkeit«.

Im folgenden Beitrag skizzieren wir in einem ersten Schritt die zentralen Institutionen und Gremien des Beteiligungssystems³ auf Basis des Kommissionsberichtes, um anschließend die geplanten Schritte im partizipativen Suchprozesses zu beschreiben, die zur Eingrenzung und letztlich zur Auswahl des Standortes für das Endlager führen sollen. In einem zweiten Schritt argumentieren wir – mit Rückgriff auf aktuelle Forschungsliteratur der Beteiligungsforschung –, dass für dieses komplexe, emergente Beteiligungssystem bisher kein geeignetes analytisches Instrumentarium vorliegt. Dabei stellen wir die Notwendigkeit einer ganzheitlichen, stärker systemischen Perspektive auf das Beteiligungssystem heraus, um die Komplexität des Arrangements zu erfassen sowie Prozesse und Wirkungen analysieren zu können.

Grundzüge des komplexen Beteiligungs- und Entscheidungssystem

Wie könnte ein komplexes Entscheidungs- und Beteiligungssystem gestaltet sein, um bis zum Jahr 2031 ein demokratisch legitimes Endlager für hoch radioaktive Stoffe ausfindig zu machen? Die Gestaltungsvorschläge der Kommission *Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe* wurden vor dem Hintergrund fehlender Erfahrung, hoher Unsicherheit, enormer Komplexität und eines extremen Zeithorizonts getätigt (SOMMER 2015). Ein durchdachtes Beteiligungsarrangement sollte entstehen, das sowohl die bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie, wie Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Landesregierungen und Bundesbehörden integriert als auch neue, stärker informelle Gremien und Prozesse der Beteiligung entwickelt. Ziel der Kommissionsarbeit war es, ein Konzept zu erarbeiten, das den Zielkonflikt aus nötiger Robustheit gegenüber Veränderungen einerseits und dem Bedarf eines flexiblen und lernfähigen Beteiligungssystems andererseits, adressiert.

Die Kommission hat nach monatelanger Arbeit einen Entwurf für ein Beteiligungssystem dieser Art vorgelegt. Dabei blieben viele Fragen und Aspekte bis heute ungeklärt. Viele der Beteiligungsmöglichkeiten sind dabei

noch nicht genau bestimmt und müssen in den nächsten Jahren entwickelt werden. Dazu gehören beispielsweise Formen der Online-Beteiligung und Öffentlichkeitsinformation.

Im Dezember des Jahres 2016 nahm das erste informelle Gremium, das **Nationale Begleitgremium (NBG)** seine Arbeit auf.⁴ Es ist zentrale Instanz und Knotenpunkt im neu geschaffenen Gremien- und Institutionsgefüge der Endlagersuche. Das NBG setzt sich aus Personen des öffentlichen Lebens und zufällig ausgewählten LaienbürgerInnen zusammen.⁵ Geplant ist, dass dort alle wesentlichen Informationen im Verlauf des Prozesses zusammenlaufen, gebündelt und durch die Mitglieder interpretiert und bewertet werden. Das NBG fungiert als intermediäre Struktur zwischen Öffentlichkeit und Staat, vertreten durch Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Diese Art der Konsultative (LEGGIEWIE/NANZ 2016) berichtet dem Bundestag regelmäßig über den Fortgang des Suchprozesses und schlägt nach Bedarf, Veränderungen im Suchprozess vor (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 393; NBG 2017). In seinen Tätigkeiten ist das NBG in hohem Maße unabhängig von Akteuren der Tagespolitik. Diese Unabhängigkeit gewährleistet unter anderem eine Geschäftsstelle mit eigenen Ressourcen, die die Arbeit des Gremiums unterstützt und die Möglichkeit, wissenschaftliche Gutachten in Auftrag zu geben sowie Anhörungen zu veranstalten. Sowohl die Zusammensetzung des Gremiums als auch die institutionelle Unabhängigkeit sollen das NBG als Garant für Glaubwürdigkeit, Gemeinwohlorientierung und Kontinuität im Auswahlprozess machen.

Das NBG kann nicht nur wissenschaftliche Studien in Auftrag geben, sondern auch durch die Berufung eines **wissenschaftlichen Beirats**, kontinuierliche wissenschaftliche Expertise zur Unterstützung seiner Arbeit hinzuziehen. Damit steht dem NBG wissenschaftliche Kompetenz und Expertise etwa in sozialwissenschaftlichen, ethischen, geo-

⁴ Siehe zum NBG und dessen Aufgaben auch: http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Aufgaben/aufgaben_node.html

⁵ Zurzeit besteht das NBG aus neun Mitgliedern. Sechs Mitglieder sind Personen mit gesellschaftlich hohem Ansehen und drei Mitglieder sind zufällig ausgewählte LaienbürgerInnen, wovon ein Mitglied eine VertreterIn der jungen Generation ist. Nach der Evaluierung des StandAG soll das NBG aus 18 Mitgliedern bestehen. Dabei wird sich die Anzahl der anerkannten Persönlichkeiten auf 12 und die der LaienbürgerInnen auf sechs erhöhen.

³ Wir beziehen uns dabei auf die erweiterten Formen der Beteiligung. Daneben existieren zusätzlich Grundformen, wie Stellungnahmen, Erörterungstermine oder strategische Umweltprüfung (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 384)

logischen oder technischen Fragen zur Verfügung. Dem NBG ist zudem der **Partizipationsbeauftragte** zugeordnet, der auch durch dieses benannt und abgerufen werden soll. Der Beauftragte dient als Ansprechpartner, der den Auswahl- und Beteiligungsprozess begleitet, Einsprüche von Einzelpersonen und Regionen aufnimmt und wirkungsvoll in den Prozess einbringen soll. Seine Aufgabe dabei ist es zwischen den Entscheidungsinstanzen zu vermitteln und Impulse zur Veränderung an verschiedene Institutionen des Systems wie etwa Bundestag und -rat zurückzuspielen. Im Sinne einer Mediationsinstanz ist der hauptamtlich angestellte Beauftragte vor allem dafür zuständig, aufkommende Konflikte unabhängig zu bearbeiten und dem NBG darüber zu berichten. Als Kontaktstelle für BürgerInnen stellt sie als Konfliktvermittlung in konkreten Fällen eine eigenständige Funktion im Prozess dar (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 392).

Bundestag und Bundesrat übernehmen in diesem System die Aufgabe, demokratisch legitimiert, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. Die **Entscheidungsinstanzen** gewährleisten eine hohe Legitimation durch Wahlen, eine Rechenschaftspflicht auch über den Prozessverlauf hinaus gegenüber der Bevölkerung und eine kontinuierliche Bearbeitung der Aufgabe durch die einbezogenen Ministerien, Bundesämter und Behörden.

In der ersten Phase des Suchverfahrens werden ausgehend von der »weißen Landkarte« erste räumliche Eingrenzungen vorgenommen. Begleitend dazu soll die **Fachkonferenz »Teilgebiete«** als neues Beteiligungsgremium geschaffen werden. Die Konferenz hat die Aufgabe ein Forum für VertreterInnen der Kommunen, der Zivilgesellschaft, sowie der BürgerInnen aus diesen Teilgebieten zu ermöglichen. Damit soll eine frühzeitige Beteiligung regionaler Interessen ermöglicht werden mit dem Ziel das Beteiligungsparadoxon⁶ zu entschärfen (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 393). Diese Form der überregionalen

Beteiligung soll im Laufe des Verfahrens durch die Fachkonferenz »Rat der Regionen« (siehe unten) ersetzt werden.

Die **Regionalkonferenzen** wiederum sind dafür vorgesehen, die unmittelbare Beteiligung der direkt Betroffenen aus den Regionen sicherzustellen und den Prozess der zur Auswahl führt, kritisch zu begleiten. Die Konferenzen informieren die Öffentlichkeit und beteiligen die lokale Bürgerschaft sowie andere Anspruchsgruppen wie Landtage, Kreistage, Kommunen, Unternehmen, VertreterInnen der Bürgerinitiativen und Zivilgesellschaft. Die Regionalkonferenzen bestehen dabei aus zwei Gremien, der Vollversammlung und dem VertreterInnenkreis. In der Vollversammlung sind alle BürgerInnen der betroffenen Regionen eingeladen, die das kommunale Wahlrecht besitzen. Sie wählen den VertreterInnenkreis, der die operativen Aufgaben der Regionalkonferenzen übernimmt. Zudem bildet die Vollversammlung ein öffentliches Diskussionsforum bei dem die Öffentlichkeit Anträge stellen und Vorschläge einreichen kann. Der VertreterInnenkreis besteht aus VertreterInnen aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie EinzelbürgerInnen der Regionen. Bei Konflikten im Auswahlprozess dienen die Konferenzen als kommunikativer Raum, um diese mit den Akteuren vor Ort konstruktiv zu bearbeiten.

Um eine Vernetzung und einen Austausch zwischen den verschiedenen potentiellen Standortregionen zu ermöglichen, wird die **Fachkonferenz »Rat der Regionen«** eingerichtet. In der Fachkonferenz sind Delegierte der jeweiligen Regionalkonferenzen sowie der Gemeinden, in deren Gebieten Zwischenlager errichtet wurden, vertreten. Dabei sind nicht mehr als 30 Teilnehmende für den Rat der Regionen vorgesehen. Die Fachkonferenz nimmt eine vergleichende Perspektive ein und blickt auf die unterschiedlichen Prozesse in den Regionen. Die betroffenen Regionen erhalten ein dialogorientiertes Gremium, das diese dabei unterstützen soll eine gemeinsame und distanziertere Problemsicht zu entwickeln und auf Herausforderungen und Probleme im Prozess hinzuweisen. Auch Konflikte und gegenläufige Interessen können identifiziert und im besten Fall ausgeglichen werden (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 401f.).

Die Kommission hat zudem den Bedarf für eine unabhängige Instanz identifiziert, die für den **Beteiligungsprozess**, dessen Konzeption, Umsetzung und Qualität verantwortlich

⁶ Das Paradoxon besagt, dass dann, wenn die Gestaltungsmöglichkeiten am größten sind, nämlich in der Phase der Planung und Politikformulierung, das Interesse und die Mobilisierung von Bürgern aufgrund der hohen Abstraktion der Planung, der (noch) geringen Informationen, der Komplexität des Themas und der zumeist noch unklaren Betroffenheit am geringsten ist. Dem Gegenüber ist die Betroffenheit und das Interesse der Bürgerschaft dann am höchsten, wenn es nur noch geringe Gestaltungsmöglichkeiten gibt und die Implementierung der Politik kurz bevor steht.

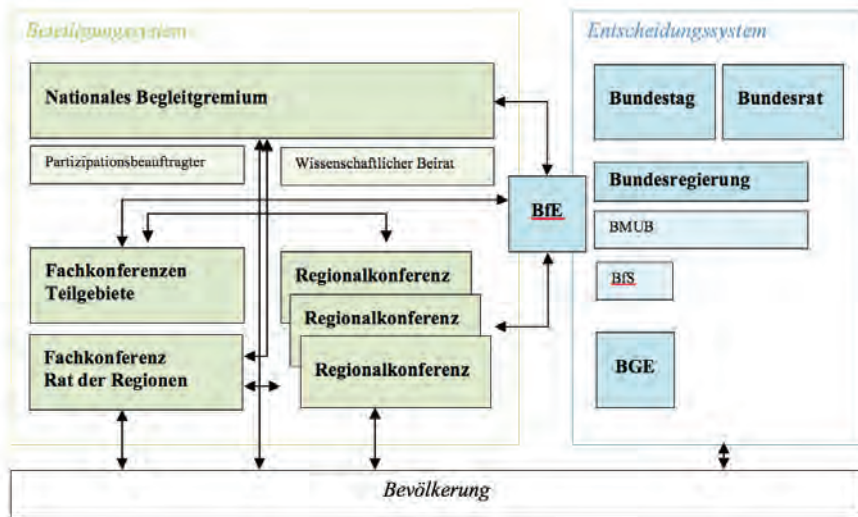


Abbildung 1: Das Entscheidungs- und Beteiligungssystem zur Endlagerstandortsuche

ist und nicht damit beauftragt ist, dass Endlager ausfindig zu machen und zu prüfen. Ein Vorhabensträger, der sowohl einen fairen und überparteilichen Beteiligungsprozess umsetzen als auch möglichst schnell ein Endlager finden soll, unterliegt Interessenskonflikten, die zumeist zu Lasten der Prozessfairness und Unparteilichkeit gehen (NANZ et al. 2015). Im StandAG und im Rahmen der Kommissionsarbeit wurden daher eine Neuordnung der Organisationsstruktur und eine Trennung der Regulierungs- und Betreibertätigkeiten der Behörden angedacht. Das neu entstandene Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) wird sämtliche Aufgaben zur Regulierung, Genehmigung und Planfeststellung bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle übernehmen und formal Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung sein.⁷ Die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) fungiert als erster Betreiber zukünftiger Endlager und ist zwar zu einer Mitwirkung an der Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet, agiert aber nicht als Träger der Beteiligung (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 389f.).

Es ist geplant, dass System der Beteiligung nach allgemeinen Gerechtigkeits- und Fairnessmaßstäben zu gestalten⁸, um nicht

⁷ Laut Kommissionsbericht fallen darunter Aufgaben wie etwa die Organisation von Beteiligungsverfahren, die Gründung der Regionalkonferenzen, die Ressourcenausstattung der Regionalkonferenzen, das Hinzuziehen von Dienstleistern oder die Dokumentation des Prozesses (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 385).

⁸ Als Maßstäbe für Beteiligungsverfahren gelten dabei unter anderem: eine frühzeitige Beteiligung, wenn möglich bereits während der Phase der Politikformulierung, eine heterogene Zusammensetzung der Teil-

Anlass für weitere Konflikte und Mobilisierungen zu geben. Allgemein anerkannte Qualitätsmerkmale für Beteiligungsprozesse dienen als Orientierungshilfe für die Gestaltung eines anpassungsfähigen und robusten Beteiligungssystems (NANZ/FRITSCHKE 2012).

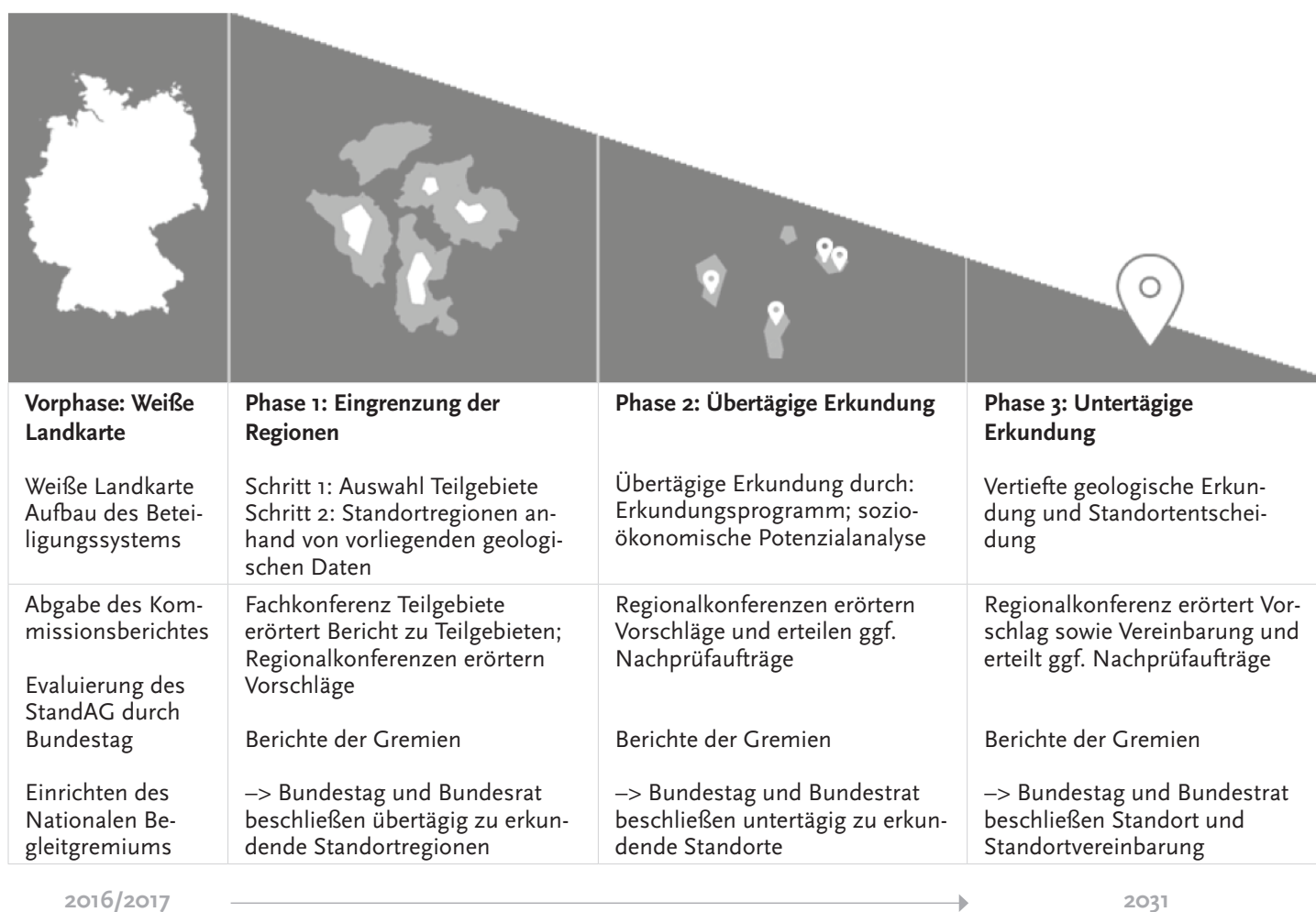
Die Ausführungen machen deutlich, dass hier ein komplexes Arrangements von unterschiedlichen, arbeitsteilig angelegten informellen und formellen⁹ Gremien und Institutionen entstehen wird, dessen Eigenschaften und Wirkungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar sind. Nach der statischen Perspektive auf die Gremien und Institutionen der Beteiligung richten wir nun den Blick auf die Prozessschritte, die zur Auswahl des Endlagerstandortes führen sollen.

Die Prozessperspektive auf die Endlagersuche

Ausgangspunkt des Suchprozesses zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist die »weiße Landkarte«. Diese Metapher steht für einen atompolitischen Neustart bei der Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland. In Abgrenzung zur Praxis der Vergangenheit soll ein Standort in einem evidenzbasierten, fairen und transparenten Verfahren gefunden werden (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 22). Kein Bundesland, keine Region und auch keine zuvor debattierten und geprüften Orte sind von der möglichen Auswahl ausgeklammert. Der geplante Suchprozess lässt sich grob in vier Phasen gliedern (siehe Abbildung 2): In der Vorbereitungsphase wird das Standortauswahlgesetz durch den Bundestag geprüft und verabschiedet. Gleichzeitig werden das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) und das Nationale Begleitgremium gegründet.

nehmerschaft, die Möglichkeit Argumente auf gleicher Augenhöhe auszutauschen, wirkliche Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Einflussnahme, transparente Prozesse und Ergebnisse, Offenheit der Verfahren und die Möglichkeit Einfluss auf die Ergebnisse der Verfahren zu nehmen, Publizität der Prozesse und Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit (KAMLAGE et al. 2014: 200)

⁹ Informelle Verfahren beschreiben alle (noch) nicht verfassten, unkonventionellen Formen der politischen Beteiligung im Gegensatz zu den formellen und damit verfassten, gesetzlich geregelten Formen wie die Anhörungen im Rahmen von Planfeststellungs- und Raumordnungsverfahren oder klassische Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie wie Referenden, Volksentscheide und Bürgerbegehren.



In der ersten Phase des Suchverfahrens, für die rund 3 Jahre veranschlagt sind, ist geplant eine Eingrenzung der Regionen vorzunehmen. Ausgehend von Daten, die bei den geologischen und anderen Fachbehörden vorliegen, werden anhand geologischer Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen¹⁰ zunächst Teilgebiete durch die BGE vorgeschlagen. Der Bericht kann durch die Fachkonferenz Teilgebiete kommentiert und modifiziert werden. Anschließend werden auf Grundlage weiterer Abwägungen zu den Teilgebieten Standortregionen für eine übertägige Erkundung identifiziert. Dabei können die neu etablierten Regionalkonferenzen die Vorschläge erörtern und gegebenenfalls

Nachprüfanträge erteilen. Die erste Phase wird durch ein Bundesgesetz zu den übertägig zu erkundenden Standortregionen sowie ein Erkundungsprogramm verabschiedet (KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE 2016: 407f.).

In der zweiten Phase des Prozesses wird die übertägige Erkundung der Standortregionen vorgenommen mit dem Ziel, Standorte für eine untertägige Erkundung zu finden. Die BGE führt in dieser circa vier Jahre andauernden Phase die Erkundungen durch und liefert einen Vorschlag für untertägig zu erkundende Standorte. Die Regionalkonferenzen können, auch im Austausch mit dem Rat der Regionen, diese Vorschläge erörtern und Anpassungen beantragen. Geplant ist diese Phase mit einem Bundesgesetz zur Festlegung auf die untertägige Erkundung von Standorten abzuschließen.

In der letzten Phase des Suchprozesses, die etwa sechs Jahre andauern wird, werden durch die BGE-Standorte untertägig erkundet und bewertet. Anschließend stellt die

Abbildung 2: Der Prozess des Beteiligungs- und Entscheidungssystems zur Endlagersuche

¹⁰ Die Kriterien, die die Auswahl des Standortes bestimmen, unterscheiden sich nach Ausschlusskriterien- und Mindestanforderungen sowie Abwägungskriterien. Erstere sind beispielweise geologische Kriterien für die unterirdische Lagerung der Abfälle und letztere umfassen kontinuale Kriterien, die mehr oder weniger zutreffend sind wie beispielweise die Zustimmung der Bevölkerung in der Region.

Gesellschaft einen Vorschlag für eine Standortauswahl sowie eine Standortauswahlvereinbarung vor. Die betroffene Region und die Regionalkonferenz diskutieren diesen Vorschlag. Am Ende des Verfahrens wird ein Bundesgesetz zum Standort und der Standortvereinbarung erlassen. In allen Phasen des Suchprozesses soll(en) die (regionalen) Öffentlichkeit(en) über verschiedene online und face-to-face Angebote informiert und konsultiert werden.

Aus der Beschreibung des Beteiligungssystems und des Prozesses wird ersichtlich, dass das System der Beteiligung einerseits hinreichend flexibel und lernfähig sein muss: Zum einen, um Fehlentwicklungen, beispielsweise im Zusammenwirken der Gremien und Institutionen, zu korrigieren. Zum anderen, um neue wissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise mit Blick auf die naturwissenschaftlichen Eignungskriterien, in das Beteiligungssystem zu integrieren. Andererseits sollte es robust gegenüber kurzfristigen politischen Stimmungsveränderungen und veränderten Regierungskonstellationen sein, um ein hohes Maß an Stabilität über die Zeit hinweg zu sichern. Es wird also ein System angestrebt, das gleichzeitig resilient und flexibel ist. Um Fehlsteuerungen zu erkennen und ein solches System effizient und effektiv im Sinne der gesetzten Ziele umzusetzen, braucht es eine evidenzbasierte, begleitende Evaluation und Bewertung der Prozesse, der Institutionen und Gremien und der Wirkungen.

Die Systemperspektive in der Beteiligungs- und Evaluationsforschung

In den letzten fünfzehn Jahren lässt sich die dynamische, weltweite Verbreitung von einzelnen Beteiligungsformaten beobachten (PARTICIPEDIA 2016). Der Formatbegriff impliziert dabei wiederkehrende Abläufe der Organisation und Umsetzung sowie Methoden der Kommunikation und Entscheidungsfindung, die konstitutiv für abgrenzbare Formate sind (ALCÁNTARA et al. 2013; NANZ/FRITSCH 2012). Prominente Beispiele hierfür sind Planungszellen, Bürgerinnenräte, Runde Tische und Bürgerhaushalte, um nur einige zu nennen. Durch die Energiewende und den Aus- und Umbau der Infrastrukturen treten allerdings vermehrt stark idiosynkratische und komple-

xere Beteiligungsverfahren in Erscheinung¹¹, die unterschiedliche Beteiligungsformate und -formen integriert zur Anwendung bringen. Diese Verfahren zeichnen sich durch eine Kombination von informellen und formellen, online und face-to-face sowie variierenden Beteiligungsformaten/Formate für unterschiedliche Zielgruppen aus (beispielsweise Zivilgesellschaft, Politik, Verbände und andere organisierte Interessengruppen). In aller Regel benötigen diese Beteiligungsprozesse mehrere Monate, haben komplexe und/oder konfliktgeladene Beratungsgegenstände sowie variierende Akteurskonstellationen. Diese komplexen dialogorientierten Beteiligungsprozesse sind individuell gestaltet. Die einzelnen Elemente und Formen der Mitwirkung bauen dabei kaskadenartig aufeinander auf. Am Beispiel des informellen Beteiligungsprozesses im Rahmen des Forschungsprojektes Demoenergie (DEMOENERGIE 2016) lässt sich der Aufbau und das Zusammenspiel zwischen den Beteiligungsformaten/-formen und den einzelnen Verfahrensschritten verdeutlichen. Ziel des komplexen Beteiligungsverfahrens war es, mit lokal betroffenen BürgerInnen eine gemeinsame Trassenvariante im Netzausbau der Energiewende zu finden, die erstens raumverträglich und zweitens möglichst wenig Lasten und Risiken für die Bevölkerung vor Ort hatte.

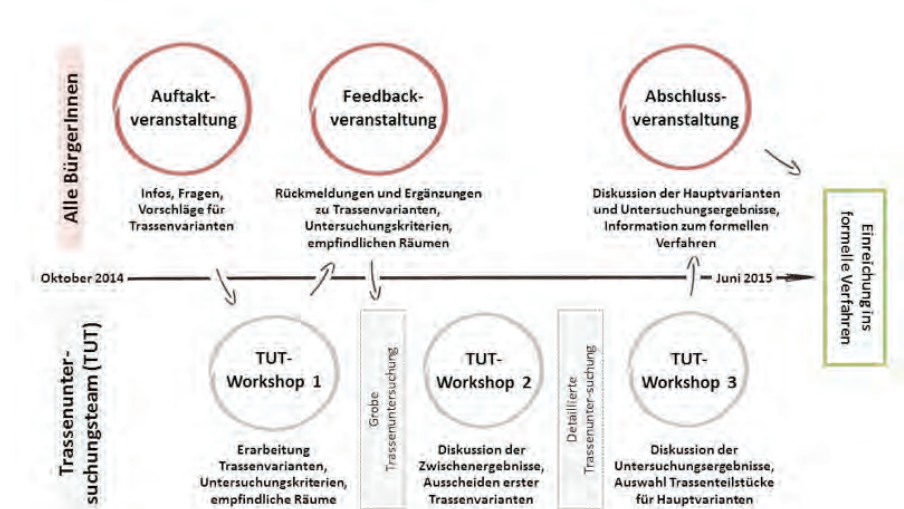
Zum Ablauf: Der Prozess hatte zwei Ebenen: In drei öffentlichen Veranstaltungen, zu denen alle BürgerInnen der Ortschaften eingeladen waren, konnten diese Trassenvorschläge und andere Aspekte einbringen und Informationen über die Trassenplanung einholen. Die zweite Ebene bildete das Trassenuntersuchungsteam (TUT). Es bestand aus ca. 20 Mitgliedern. Davon waren acht per Los ausgewählte BürgerInnen sowie Bürgermeister, VertreterInnen von lokalen Verbänden, dem Forstamt, der Unteren Naturschutzbehörde, dem Landratsamt, VertreterInnen von TenneT¹² und von diesen beauftragten UmweltplanerInnen und TrassiererInnen zusammen. Die Ergebnisse der ersten Beteiligungs-

¹¹ Siehe dazu beispielsweise die Beteiligungsverfahren zum Bundesumweltplan 2030 (bmub.bund.de/buergerraete-umweltprogramm/) oder zum Klimaschutzplan 2050 (<http://buergerdiallog.klimaschutzplan2050.de/>) sowie zu Aus- und Neubau von Stromtrassen (demoenergie.de)

¹² TenneT ist neben Elia, Amprion und EnBW einer der vier Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland.

schritte (öffentliche Auftaktveranstaltung) in den jeweiligen Formaten (TUT und öffentliche Veranstaltungen) wurden im folgenden Beteiligungsschritt weiter verarbeitet, um am Ende einen gemeinsamen Lösungsvorschlag (Abschlussveranstaltung) auszuarbeiten. Die partizipativ ausgearbeiteten Ergebnisse wurden anschließend durch den Vorhabensträger in das formelle Planungsverfahren eingebracht. Komplexe und lange Beteiligungsprozesse dieser Art lassen sich analytisch schwer erfassen und von ihrem Umfeld abgrenzen. Dies hat zwei Gründe: *Erstens* sind diese individuell gestaltet, entsprechen also keinen beschriebenen Formaten und weichen in der Umsetzung und im Verlauf oft von den Planungen ab, unterliegen also gravierenden Veränderungen in Beratungsprozessen; *zweitens* ist das Zusammenwirken zwischen informellen und formellen, online und face-to-face Gremien und Prozessen einerseits und dem sich verändernden Kontext andererseits analytisch kaum zu erfassen (RICHTER et al. 2016: 18). Mehr noch: Durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Prozesse und Formen der Beteiligung und dessen Umfeld über einen längeren Zeitraum wirken diese reflexiv aufeinander und beeinflussen sich wechselseitig. So entstehen sich verändernde, emergente Strukturen mit neuen Eigenschaften sowie zuweilen nicht intendierten Wirkungen (ein Überblick zur Emergenz liefert HARTIG-PERSCHKE 2009). Die Emergenz zeigt sich darin, dass die einzelnen Beteiligungsformate jeweils für sich Wirkungen auf die TeilnehmerInnen, die Öffentlichkeit und den Kontext erzeugen. Davon zu unterscheiden sind die Wirkung des gesamten komplexen Beteiligungsverfahrens, also der Summe der zur Anwendung kommenden Elemente, Formate und Beteiligungsformen, die mehr sind als die Summe ihrer einzelnen Teile.

Als Reaktion auf das Aufkommen dieser komplexen, langandauernden Beteiligungsprozesse, hat die theoretische und empirische Beteiligungsforschung damit begonnen eine stärker ganzheitlichere Perspektive auf diesen Forschungsgegenstand zu entwickeln. Der Blick auf die Beteiligungsprozesse erweitert sich und nimmt zunehmend auch das komplexe Zusammenwirken zwischen verschiedenen Teilen und Beteiligungsformen einerseits und Kontexten andererseits auf (KAMLAGE et al. 2012; KWI/IASS 2016). Die Beiträge zum *systemic turn* (MANSBRIDGE et al. 2012), versuchen die stark format- und einzelfallzentrierte



Forschung¹³ (eine Übersicht bietet KWI/IASS 2016: 12ff.) zu erweitern und den Fokus auf ein Gesamtsystem der Deliberation und Beteiligung zu lenken (OWEN/SMITH 2015). Der Systembegriff impliziert dabei eine gewisse Dauerhaftigkeit und Komplexität politischer Strukturen. Mansbridge differenziert dabei zwischen unterschiedlichen Elementen eines »deliberativen Systems« auf einem Kontinuum zwischen formellen Arenen der Beratung beispielsweise in Parlamenten sowie in informellen dialogorientierten Minipublics (FUNG 2007). Die Systemperspektive erlaubt dabei einen veränderten Analysefokus: »A systemic approach allows us to analyze the division of labour among parts of a system, each with its different deliberative strengths and weaknesses, and to conclude that a single part, which in itself may have low or even negative deliberative quality with respect to one ideal, may nevertheless make an important contribution to an overall deliberative system« (2012: 4). Diese ganzheitliche Perspektive bietet dem Anspruch nach die Möglichkeit, Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Teilen des Beteiligungssystems, neue Eigenschaften und Fähigkeiten sowie intendierte und nicht intendierte Wirkungen zu erfassen und zu bewerten. Eine Analyseperspektive die am Beispiel des komplexen Beteiligungssystems erprobt und methodisch noch entwickelt werden sollte.

Abbildung 3:
Beteiligungssystem am
Beispiel Demoenergie

¹³ Es liegen beispielsweise Studien zu Bürgerhaushalten (ESTERLING et al. 2010), Planungszellen (DINIEL 1986), Mediationsverfahren (GEIS 2005) oder Konsensuskonferenzen (SCHICKTANZ/NAUMANN 2003) vor (zur Vielfalt der Verfahren siehe FRITSCH/NANZ 2012; PARTICIPEDIA 2016).

Fazit

In den nächsten Jahren entsteht ein einzigartiges Beteiligungs- und Entscheidungssystem im Rahmen der Endlagersuche, dass über Jahrzehnte Bestand haben soll. Der Endlagersuchprozess ist ein Extremfall der Beteiligungsforschung und erweitert das Fallspektrum der komplexen dialogorientierten Beteiligungsverfahren in Richtung langandauernde Systeme. Das Beteiligungssystem der Endlagersuche etwa ergänzt dauerhaft die Institutionen der repräsentativen Demokratie, um konsultative Institutionen und Gremien. Es ist davon auszugehen, dass dieses System Rückwirkungen und Wechselwirkungen beispielsweise auf Bundestag, Bundesrat und Bundesbehörden haben wird. Dass stark idiosynkratische und emergente Beteiligungsarrangement wird neue Eigenschaften,

Merkmale und zuweilen nicht intendierte Wirkungen hervorbringen. Um nun diese komplexe sui generis Struktur zu evaluieren und zu analysieren, braucht es zunächst eine noch zu entwickelnde Systemperspektive auf den Forschungsgegenstand und ein generisch entwickeltes Analyseschema, dass sowohl die Prozesse und Wirkungen der einzelnen Beteiligungselemente/Formen erfasst als auch das Zusammenspiel der Elemente, Eigenschaften und die intendierten und nicht intendierten Wirkungen auf der Systemebene.

Eine neue Forschungsagenda spannt sich auf, die stärker die Interaktion und die Integration der unterschiedlichen Beteiligungsformen, deren systemische Wirkungen, das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen in komplexe Governance-Strukturen in den Blick nimmt.

Literatur

- ALCANTARA, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter/Böhm, Birgit/Dienel, Hans-Liudger/Renn, Ortwin/Schröder, Carolin/Walk, Heike (2013): *Delikat - Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für Transformationsprozess*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BRUNNENGRÄBER, Achim (2015): *Ewigkeitslasten: Die »Endlagerung« radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt - eine Einführung*. 1. Aufl. Nomos.
- BUSER, Marcos (2010): *Literaturstudie zum Stand der Markierung von geologischen Tiefenlagern*. Zürich. Text abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSB-Subscriber/message/attachments/19773.pdf>.
- DEMOENERGIE (2016): *DEMOENERGIE Bürgerbeteiligungsprozess im Raum Windischeschenbach-Püllersreuth-Pfaffenreuth-Seidlersreuth*. Demoenergie. Text abrufbar unter: <http://www.demoenergie.de/> (Zugriff am 24.4.2015).
- DIENEL, Peter C. (1986): *New Options for Participatory Democracy*. In: *City Planning: Administration and Participation*. New Dehli: Concept Publishing Company, 273–284.
- ESTERLING, Kevin/Fung, Archon/Lee, Taeku (2010): *The Difference that Deliberation Makes: Evaluating the »Our Budget, Our Economy« Public Deliberation. Preliminary Analysis and Evaluation*. MacArthur Foundation.
- FRITSCHKE, Miriam/NANZ, Patrizia (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bd. 1200. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- FUNG, Archon (2007): *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*. In: Rosenberg, Shawn W. (Hrsg.), *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan UK, 159–183. Text abrufbar unter: http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230591080_8 (Zugriff am 22.8.2016). DOI: 10.1057/9780230591080_8.
- GEIS, Anna (2005): *Regieren mit Mediation: Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag.
- HARTIG-PERSCHKE, Rasco (2009): *Anschluss Und Emergenz: Betrachtungen zur Irreduzibilität des Sozialen und zum Nachtragsmanagement der Kommunikation*. 2009. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KAMLAGE, Jan-Hendrik/Leggewie, Claus/Deerberg, Gorge/Eggert, Ralf/Spieker, Arne/Röckle, Rainer/Wichmann, Erich (2012): *Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter*. In: *Tunneldialog Schwäbisch Gmünd*.

- KAMLAGE, Jan-Hendrik/Nanz, Patrizia/Fleischer, Björn (2014): Bürgerbeteiligung und Energiewende: Dialogorientierte Beteiligung im Netzausbau. In: Binswanger, H.-C./Ekardt, F./Grothe, A./Hasenclever, W.-D./Hauchler, I./M. Jänicke (Hrsg.), Viertes Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie. Marburg: metropolis, 195–216.
- KOMMISSION LAGERUNG HOCH RADIOAKTIVER ABFALLSTOFFE (2016): Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe - Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Berlin. Text abrufbar unter: https://www.bundestag.de/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf (Zugriff am 4.10.2016).
- KWI/IASS (2016): Abschlussbericht. Demoenergie - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen. Essen.
- LEGGEWIE, Claus/NANZ, Patrizia (2013): Der schwierigste Fall: Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche. In: Müller, Monika C.M. (Hrsg.), Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Information, Konsultation, Dialog, Beteiligung. Rehburg-Loccum.
- LEGGEWIE, Claus/NANZ, Patrizia (2016): Die Konsultative. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- MANSBRIDGE, Jane/Bohman, James/Chambers, Simone/Christiano, Thomas/Fung, Archon/Parkinson, John/Thompson, Dennis Frank/Warren, Mark E. (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In: Deliberative Systems,.
- NANZ, Patrizia/FRITSCHKE, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- NANZ, Patrizia/Kamlage, Jan-Hendrik/Richter, Ina (2015): Transformationen von Gesellschaft und Technik. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer Verlag.
- NBG (2017): Geschäftsordnung. Berlin. Text abrufbar unter: http://www.nationales-begleitzentrum.de/SharedDocs/Downloads/DE/Geschaeftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- OWEN, David/SMITH, Graham (2015): Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn. In: Journal of Political Philosophy, 23 (2), 213–234.
- PARTICIPEDIA (2016): Welcome to Participedia | Participedia. Text abrufbar unter: <http://www.participedia.net/> (Zugriff am 6.5.2016).
- RADKAU, Joachim (2011): Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Berlin, 2011. Text abrufbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/59680/eine-kurze-geschichte-der-deutschen-antiatomkraftbewegung?p=all> (Zugriff am 27.4.2016).
- RICHTER, Ina/Danelzik, Mathis/Molinengo, Giulia/Nanz, Patrizia/Rost, Dietmar (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende, zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen. In: IASS Working Paper, Februar 2016, DOI: 10.2312/iass.2016.002.
- SCHICKTANZ, Silke/NAUMANN, Jörg (2003): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik: ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. Opladen: Leske + Budrich.
- SOMMER, Jörg (2015): Eine Kommission lernt Beteiligen. In: Sommer, Jörg (Hrsg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Berlin: Deutsche Umweltstiftung, 384–394.
- STANDAG (2013): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG). Text abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/standag/gesamt.pdf>.





Beteiligung und Aktivierung im Stadtteil

Wissenschaftliche Betrachtungen und praktische Erfahrungen aus dem Planerladen in der Dortmunder Nordstadt*

1. Ausgangsbedingungen in Quartieren der Sozialen Stadt

Damit sich die Dimensionen der Herausforderung bei Ansätzen der »Beteiligung und Aktivierung im Stadtteil« zumindest annähernd erschließen, ist zunächst der Blick auf die generellen Ausgangsbedingungen der Partizipation auf der Quartiersebene zu richten. Dabei werden »Quartiere der Sozialen Stadt« als Referenzgebiete herangezogen, da davon auszugehen ist, dass Anstrengungen zur Beteiligung und Aktivierung hier gewissermaßen »unter erschwerten Bedingungen« erfolgen. Sie stellen im Hinblick auf die »Feinjustierung« der jeweiligen Beteiligungsformate und -settings sowie die sozial-kommunikativen Kompetenzen der damit befassten Fachleute höhere Anforderungen:

■ Von der Programmlogik her sind diese Gebiete dadurch charakterisiert, dass dort multiple Problemkonstellationen und insbesondere ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Menschen in prekären Lebenslagen anzutreffen sind. Zugleich leben diese Menschen unter sie benachteiligenden, räumlich-materiellen Bedingungen (z.B. Wohnumfeld, Infrastrukturausstattung, Umwelt). Als innerstädtische »Ankunftsquartiere« mit Schleusenfunktion oder auch als periphere »Relegationsgebiete« mit drohendem dauerhaften sozialen Abstieg (vgl. KURTENBACH 2014, 65; HÄUSSERMANN/KAPPHAN 2004, 212ff.) gehören sie zu den »Fokuswohnquartieren« von Migrant/innen.¹ Ihre Bewohner/innen erbringen damit zugleich die hauptsächliche

Integrationsarbeit für die jeweilige Stadtgesellschaft (vgl. STAUBACH 2010).

■ Bei einem nach wie vor hohen Anteil an benachteiligten Haushalten sind auch diese Quartiere mit den voranschreitenden Individualisierungs- und Pluralisierungsprozessen heterogener geworden. Dies gilt ebenso für die traditionellen Migrantengruppen – zumal die Zuwanderung der letzten Jahre zugleich deutlich diverser geworden ist (vgl. VERTOVEC 2007). Der aktive Umgang mit Vielfalt und Differenz wird damit zur unumgänglichen Notwendigkeit (vgl. BEER 2015, 298).

■ Überlagern sich soziale und ethnische Segregation, dann treten gerade hier die von Ausgrenzung bedrohten sozialen Gruppen in ungleich direkterer Weise als in anderen Tei-

Tülin Kabis-Staubach, Architektin (AKNW), Jahrgang 1957 (geb. in Istanbul), Vorstandsmitglied Planerladen e.V.

Reiner Staubach, Prof. Dr. rer. pol. Dipl.-Ing. Raumplanung (AKNW), Jahrgang 1956 (geb. in Gelsenkirchen), Lehrgebiet Planungsbezogene Soziologie, Planungstheorie und -methodik/ Hochschule Ostwestfalen-Lippe (Detmold), Vorstandsmitglied und Mitbegründer Planerladen e.V.

* Dies ist die noch unveröffentlichte Langfassung und später noch weiter entwickelte Version eines Textes, der beim WochenschauVerlag in dem von Torsten Groß, Susanne Huth, Birgit Jagusch, Ansgar Klein und Siglinde Neumann herausgegebenen Buch »Engagierte Migranten – Teilhabe in der Bürgergesellschaft« (Schwalbach/Ts. 2017; ISBN 978-3-7344-0406-1) unter dem Titel »Beteiligung im Stadtteil« publiziert wurde. Der vorliegende Text wurde im eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2017 vom 06.04.2017 veröffentlicht.

len der Stadt – im Hinblick auf den Zugang zu den Ressourcen Arbeit, Wohnen, Bildung etc. – in unmittelbare Konkurrenz zueinander. Dort bereits lebende gesellschaftliche Außenseiter/innen (ob mit oder ohne Migrationshintergrund) sehen vielfach gerade Neuzuwander/innen als zusätzliche Desintegrationsgefahr. Nicht von ungefähr tendieren sie mitunter dazu, sich durch Zuschreibung abwertender und stigmatisierender Stereotypen von ihnen zu distanzieren. Zugleich kann es sie für ethnisierende und auf Entsolidarisierung zielende politische Parolen empfänglich machen (»Spaltung des unteren Drittels«). Mit Blick auf die in unseren Städten zu bewältigende aktuelle Zuwanderungsdynamik wird hier zu Recht von der Herausforderung einer »doppelten Integration« gesprochen (ehemaliger Bundestagspräsident Wolfgang Thierse 2016).

■ In diesen Quartieren wohnen die meisten Menschen, die nicht wählen dürfen, und dort gehen die meisten Leute, die wählen dürfen, nicht zur Wahl (STROHMEIER 1997, 2010). Trotz hoher Migrantenanteile dominiert in diesen Stadtteilen häufig trotzdem noch die Perspektive der etablierten Gruppen der früheren Mehrheitsgesellschaft und ihrer traditionellen Repräsentant/innen mit der Folge eines signifikanten Vertretungsdefizits (vgl. HALLENBERG 2014; VESTER 2007). Angesichts der deutlichen Lücken in der demokratischen Rückbindung der Stadtteilbevölkerung stellt sich hier umso mehr die Frage, inwieweit (informelle) Beteiligungsangebote gegebenenfalls die repräsentative (Parteien-)Demokratie sinnvoll ergänzen können (DECKER u.a. 2013, 108f.).

2. Beteiligung und Aktivierung in Quartieren der Sozialen Stadt²

Seit den 1970er Jahren sind zum einen im Zusammenhang mit formellen Planungsverfahren der öffentlichen Hand wichtige Mindeststandards (v.a. Informations- und Anhörungsrechte) der Bürgerbeteiligung etabliert worden (vgl. BISCHOFF u.a. 1995; STAUBACH 1997a; SELLE 2013). Zum anderen erfolgten über informelle Ansätze der Kommunikation und Kooperation mit lokalen Akteur/innen wertvolle Impulsgebungen für die Weiterentwicklung des Beteiligungsrepertoires. Die prozeduralen und gruppenmethodischen Verfahren zur Interaktion mit Planungsbe betroffenen erfuhren seitdem eine deutliche Ausdifferenzierung. Neue Arbeitsformen und

Moderationstechniken (Charette-Verfahren, Open-Space, World-Café u.v.a.m.) sind hinzugekommen. Immer mehr Handbücher und Online-Wegweiser liefern hier entsprechende Praxishilfen (vgl. LEBENSMINISTERIUM.AT/ÖGUT 2005; DIALOGIK 2011; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT BERLIN 2011; BMVBS 2012; NANZ/FRITSCHKE 2012). Gerade im Bereich der internetgestützten Methoden und Instrumente finden sich zahlreiche Entwicklungsschübe (Web_2.0, Social Media etc.).³ Viele Arbeitsformen orientieren sich in ihrem Angebotscharakter allerdings an den Kommunikationsstilen und Beteiligungsdispositionen der gesellschaftlichen Leitmilieus oder des bürgerlichen Mainstreams (vgl. SELLE 2002). Dabei zeigt sich, dass auch die alternativen (informellen) Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zunächst primär von jenen genutzt werden, die bereits mit den alten Beteiligungsangeboten umzugehen wussten (STROHMEIER 1997, 133).⁴

Vor diesem Hintergrund wird kaum überraschen, dass aus Quartieren der Sozialen Stadt trotz vereinzelt durchaus beeindruckender innovativer Beispiele mit großer Regelmäßigkeit über Schwierigkeiten bei Ansätzen zur Beteiligung und Aktivierung benachteiligter Bewohner/innen – insbesondere aber des Erreichens von Personen und Gruppen mit Migrationshintergrund – berichtet wird (vgl. HANHÖRSTER/REIMANN 2009, 68ff.; IFS 2011, 99ff.).⁵ Exemplarisch seien hier die Ergebnisse der »Analyse qualitativer Prozesse« im Rahmen von Befragungen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt in NRW angeführt, bei denen deutlich wird, dass stets nur eine Minderheit der Bewohner/innen erreicht werden konnte. Durchaus selbstkritisch wurde in den Befragungen die Reichweite der Beteiligungsansätze vielfach als unzureichend eingeschätzt. Ein oftmals geäußelter Kommentar lautete, dass »immer nur dieselben Leute kommen«. Die im Hinblick auf Vergleichsgebiete geringere Beteiligung wurde insbesondere mit der stärkeren Betroffenheit der Bewohner/innen von Arbeitslosigkeit, niedrigeren Bildungsabschlüssen sowie sprachlichen und kulturellen Barrieren erklärt. Die Autor/innen der Studie interpretierten diese Ergebnisse dennoch eher als ermutigend und verwiesen darauf, dass darüber hinausgehenden Ansprüchen an die Aktivierungsfähigkeit der Gebietsbevölkerung wohl unrealistische Einschätzungen zugrunde lägen (IFS/IFP 2008, 116; vgl. POLZIN 2013, 2). Insgesamt sind damit eher begrenzte Effekte bei der angestrebten Betei-

ligung und Aktivierung vor allem der benachteiligten Bevölkerung zu konstatieren (vgl. SAUTER 2009, 210f.). In jenen Stadtteilen, in denen diesbezüglich weitergehende Erfolge zu verzeichnen sind, konnte in der Regel an eine systematische Vorfeldarbeit der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit angeknüpft werden (vgl. HINTE 2001).

Die hier beschriebenen Selektivitäten in den Beteiligungs- und Aktivierungsstrategien spiegeln sich auch bei der Wahrnehmung und Erfassung von bürgerschaftlichem Engagement im Rahmen der Freiwilligensurveys der Bundesregierung wieder, die seit 1999 alle fünf Jahre durchgeführt werden (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2012). Sie waren zum einen auf einen Methoden bedingten »Bias« zurückzuführen (Telefon-Interviews ausschließlich in deutscher Sprache!). Zum anderen erklärten sie sich durch das dabei zu Grunde gelegte und fast ausschließlich aus der Perspektive der Aufnahmegesellschaft definierte Verständnis von »Engagement«, das teilweise Aktivitäten umfasste, die aus migrantischer Sicht als selbstverständliche Alltagspraxis vollzogen werden und deshalb nicht als »Engagement« aufgefasst werden (USLUCAN 2015, 29).⁶ Auch aus Untersuchungen zum Engagement und zur Beteiligung von Jugendlichen ist bekannt, dass sich verändernde, stärker informelle und temporäre Formen des freiwilligen Engagements keinesfalls kurzerhand als Rückgang der Engagementbereitschaft interpretieren lassen (TENEY/HANQUINET 2012).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausgangsvoraussetzungen im Hinblick auf Ressourcenausstattung und sozial-kommunikative Kompetenzen bei unterschiedlichen Individuen und Gruppen nicht nur sozial ungleich verteilt sind, sondern diese zugleich auf strukturelle Selektivitäten in den Beteiligungsstrukturen und Kommunikationsformaten treffen. Fähigkeiten und Bereitschaft zur Beteiligung sind bei Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ebenso sozial selektiv entwickelt (IfS 2011, 179). Nur wenige der zu identifizierenden Barrieren sind zudem »migrantenspezifisch«. Dazu gehören neben sprachbedingten Hürden, rechtlichen Unsicherheiten in der Bleibeperspektive und eingeschränkten politischen Bürgerrechten vor allem negative Vorerfahrungen mit staatlichen Instanzen bis hin zu Gewalt und Diskriminierung im Herkunftsland. Gleichwohl wirken auch die hierzulande seitens der Aufnahmegesellschaft erfahrenen Zu-

rückweisungen, Ungleichbehandlungen oder gar rassistischen Anfeindungen nur wenig motivierend auf die Beteiligungsbereitschaft. Erfahrungen »fehlender Anerkennung« und »erlebter Machtlosigkeit« können die Beteiligungschancen (nicht nur) von Migrant/innen regelrecht blockieren (ROTH 2009, 23; vgl. BEER 2015, 298). Frank GESEMANN u.a. (2013, 59) kommen in ihrer Untersuchung zum »Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland« deshalb zu dem Schluss, dass die Beteiligung von Migrant/innen an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen mehr Aufmerksamkeit verdient.

3. Sozial- und Systemvertrauen als Voraussetzung von Gestaltungsvertrauen

Klaus Peter Strohmeier hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass politische Partizipation in formellen ebenso wie in informellen Verfahren in der Regel sozial integrierte, mit einem Mindestmaß an Sozialvertrauen sowie Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Demokratiesystems ausgestattete Bürger/innen voraussetzt. Vor dem Hintergrund von Desintegrations- und Stigmatisierungserfahrungen im eigenen Lebensalltag erscheint Misstrauen allerdings oftmals als die zumindest subjektiv rationalere Verhaltensoption (STROHMEIER/KERSTING 2003, 242). Auch negative persönliche Vorerfahrungen (z.B. mit kommunalen oder staatlichen Instanzen) können eine geringer entwickelte Vertrauensfähigkeit zur Folge haben, so dass insgesamt eher ein »Habitus des Misstrauens« vorherrscht (STROHMEIER 1997, 174f.; vgl. auch ROTH 2009, 22ff.).

So bestätigen die Ergebnisse der Milieuforschung, dass prekäre Milieus in einem eher räumlich und sozial begrenzten Raum vorwiegend mit »ihresgleichen« interagieren. »Prekäre« pflegen demnach einen einfachen Kommunikationsstil, während eine gehobene und sehr korrekte, bildungsbürgerliche Sprache auf sie schnell abschreckend wirken und zum kommunikativen Rückzug führen kann (VHW 2013, 184ff.). Die in prekären Lebenslagen oftmals anzutreffende eher gestaltungspessimistische, resignativ-apathische Grundhaltung der Erwachsenen bildet zugleich einen prägenden Entwicklungskontext für Kinder und Jugendliche (STROHMEIER 2010, 80). Da es sich bei den Programmgebieten der Sozialen Stadt überwiegend um demographisch junge Quartiere handelt, erscheinen

positive Beteiligungs- und Mitmach-Erfahrungen (sprich »Schulen der Demokratie«) um so wichtiger. Zumal die fehlenden ebenso wie die (insbesondere in jungen Jahren) erlebten Angebote zur Beteiligung und Mitwirkung und damit verbundene bzw. ausbleibende Selbstwirksamkeitserfahrungen entscheidend dafür sind, ob diese Kompetenzen verkümmern oder tatsächlich zur Entfaltung gelangen (KNAUER/ STURZENHECKER 2005).

Vertrauten Menschen wird eher Vertrauen zuteil als Fremden (STROHMEIER 1997, 169). In der Stadt gehört die Begegnung mit Fremden (unabhängig von Aspekten der Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit bzw. Zuschreibung) aber zum chronischen Normalzustand (vgl. SIEBEL 2015, 195ff.). Insbesondere die weniger mobilen und von Prekarisierung betroffenen – bzw. bedrohten – Bevölkerungsgruppen in den Ankunftsquartieren können bei einem andauernden Austausch in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ein Gefühl von Vertrautheit mit den Nachbarn und damit auch das für die soziale Interaktion notwendige »Sozialvertrauen« nur schwer entwickeln.

Für das Ziel der Beteiligung und Aktivierung in der Sozialen Stadt können auch »Sozialkapitalkonzepte« hilfreiche Ansatzpunkte liefern (vgl. HUNING 2005, 254ff.). Neben Normen und Netzwerken stellt nach Robert D. Putnam »soziales Vertrauen« ein wesentliches Bedingungsmoment für die Bildung von Sozialkapital dar. Angesichts der durchschnittlich geringeren Verfügbarkeit von ökonomischem Kapital kommt gerade in benachteiligten Stadtteilen soziales Kapital als Ressource eine umso höhere Bedeutung zu. Dabei sind verschiedene Typen von sozialem Kapital zu unterscheiden: So kann vor allem bei Zuwander/innen das soziale Bindungskapital (»Bonding social capital«) sehr ausgeprägt entwickelt und im Sinne einer Binnenintegration in der eigenen Community in der Phase des Ankommens durchaus unterstützend und hilfreich sein. Es kann langfristig allerdings auch exkludierend wirken (»Mobilitätsfalle«), da es sich vornehmlich auf die eigene Gruppe richtet. Soziales Brückenskapital (»Bridging social capital«) ist hingegen der gruppenübergreifenden Interaktion dienlich und kann damit inkludierende Wirkungen entfalten (vgl. PUTNAM 2000).

In benachteiligten Stadtteilen mit besonders heterogener und stark fluktuierender Bevölkerung übernehmen intermediäre Instanzen zumeist eine unverzichtbare Katalysatorfunktion für das Zustandekommen grup-

penübergreifender Kontakte (vgl. GESEMANN/ ROTH 2015, 39ff.; vgl. FILSINGER 2005, 34). Als »Trust-« bzw. »Informations-Broker« tragen sie dazu bei, strukturelle Gräben zwischen unterschiedlichen Gruppen zu überbrücken und durch Transformation von sozialem Bindungskapital in soziales Brückenskapital die Inklusionschancen zu erhöhen (IRS 2014, 6). Über die auf verschiedene Adressat/innen zugeschnittenen Anlässe und Gelegenheiten für einen gemeinsamen Kommunikationsprozess kann gewissermaßen der »Humus« gebildet werden für ein zivilgesellschaftliches Engagement von bis dahin eher auf sich selbst bezogenen Bewohner/innen (vgl. HINTE 2001; HUNING 2005, 264f.). Durch die Zufuhr externer Ressourcen – etwa die kommunikativen Vermittlungs- und Unterstützungsleistungen des Quartiersmanagements oder der lokalen Gemeinwesenarbeit – soll letztlich darauf hingearbeitet werden, dass das Sozialkapital der Quartiere über politische Interessenvertretung, Lobbyarbeit und damit einhergehende überlokale Vernetzung als soziales Bindungskapital (»Linking social capital«) sogar auf gesamtstädtischer Ebene wirkmächtig werden kann.

Entscheidend bei den damit einhergehenden sozialen Interaktions- und Lernprozessen ist einerseits, welche konkreten Erfahrungen die Bürger/innen miteinander, mit dem Quartiersmanagement und der Verwaltung machen, andererseits, welche tatsächlichen Einflussmöglichkeiten ihnen eröffnet werden (HUNING 2005, 264). Dies verweist wiederum auf die Notwendigkeit der politischen Einbindung der Bewohner/innen und ihrer angemessenen Repräsentanz in den lokalen Institutionen (vgl. ROTH 2009, 18ff.).

4. Beispiele der Beteiligung und Aktivierung in der Dortmunder Nordstadt

Sozialräumlicher Arbeitsansatz
des Planerladen e.V.

Die Verfasser/innen konnten seit den 1980er Jahren im Rahmen des Planerladen e.V. vielfältige praktische Erfahrungen mit der Herausforderung der Beteiligung und Aktivierung sammeln – darunter vor allem auch von Migrant/innen. Diese bezogen sich überwiegend auf Handlungsansätze in der Dortmunder Nordstadt. Als gründerzeitliches Stadterweiterungsgebiet hinter dem Bahnhof mit inzwischen wieder über 60.000 Einwohner/innen fungierte sie schon von Beginn an als

Ankunftsort und Integrationsschleuse für Migrant/innen. Typisch ist die fast durchgängig überdurchschnittlich hohe Binnen- und Außenwanderung.

Der Arbeitsansatz des Planerladen, Verein zur Förderung demokratischer Stadtplanung und stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit e.V., basiert auf dem Grundsatz der »aktivierenden Einmischung«, d.h. dass Bewohner/innen »nicht nur individuell kompetent gemacht, sondern auch strukturell in die Lage versetzt werden, ihre Interessen (...) zu finden und zu artikulieren« (BAUM 2012, 586). Beim »Planen aus der Nähe« wird durch Ortsnähe und niedrigschwellige Ansprache auch eine kommunikative Nähe ermöglicht. Dies erhöht zugleich die Kontakt- und Interaktionschancen mit weniger mobilen und durchsetzungsmächtigen Bewohner/innen (STAUBACH 2013, 52). Dabei werden nicht nur die lebensweltlichen Probleme der verschiedenen Individuen und Gruppen in den Blick genommen, sondern insbesondere auch die Möglichkeiten einer schrittweisen Ressourcenentwicklung (»Empowerment«) offen gelegt (vgl. KABIS-STAUBACH 2011; HERMANN 2012).

Ein frühes Beispiel der Stärkung der Selbstorganisation von Migrant/innen ab Mitte der 1980er Jahre umfasste die Unterstützung mehrheitlich türkischstämmiger Mieter/innen in einem massiv von Instandhaltungsmängeln und baulichen Verfallerscheinungen gezeichneten gründerzeitlichen Wohnblock (»Schüchtermann-Block«). Der Planerladen begleitete hier die Mieter/innen bei der Gründung eines Bewohnervereins, der dann eine behutsamere Modernisierungsstrategie durchsetzen konnte. Die spätere Neugestaltung des Blockinnenbereichs unter Nutzung öffentlicher Fördermittel und mit intensiver Beteiligung der Mieter/innen wurde schließlich sogar im Auftrag des Enkels des früheren Eigentümers realisiert. In einem anderen Fall konnte der Ankauf von zur Privatisierung anstehenden Werkwohnungen (Projekt Borsigstraße) des damaligen Stahlkonzerns Hoesch mit überwiegend migrantischen Haushalten durch die (zu jener Zeit noch) landeseigene Ruhr-Lippe-Wohnungsgesellschaft initiiert sowie die behutsame Modernisierung und die Neugestaltung der Hofbereiche vom Planerladen mit intensiver Mieterbeteiligung und sozialer Begleitung umgesetzt werden (STAUBACH 1997b).

Ein weiteres Beispiel ist die Unterstützung einer Gruppe türkischer Frauen, die sich um eine angemessene Sprachförderung ihrer Kinder in den Schulen sorgte. Die Kern-

gruppe formierte sich schrittweise in den Frauengesprächskreisen und Nachbarschaftsforen des Planerladen e.V.. Im Ergebnis gründeten die beteiligten Frauen den Dortmunder Türkischen Elternverein DOTEV e.V., der sich heute als Lobbyorganisation lokal und sogar überregional systematisch für bessere Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte einsetzt. Und auch die Entstehung des Vereins »Yeşil bostan – Gemüsegarten e.V.« als Trägerverein zur Bewirtschaftung einer von türkischstämmigen Migrant/innen als Grabeland genutzten Brachfläche im städtischen Eigentum ist auf die vermittelnde und aktivierende sozialräumliche Arbeit des Planerladen zurückzuführen (vgl. KABIS-STAUBACH 2008; STAUBACH 2013, 35).

Selbstorganisation von Neuzuwander/innen aus Südosteuropa

Ein jüngeres Beispiel der Stärkung von Selbstorganisationsansätzen, bei dem Gruppen erreicht wurden, die in Beteiligungsstrategien zumeist außen vor bleiben, illustriert die sozialräumlich angelegte und aufsuchende Aktivierungsarbeit »von unten« (vgl. STAUBACH 2014, 544 ff.). Im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus den EU-Erweiterungsländern Bulgarien und Rumänien fokussierte sich der öffentliche Diskurs vor allem auf die Ausweitung der Straßenprostitution sowie auf den sog. »Arbeiterstrich«, wo sich Neuzuwander/innen angesichts eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit als »Tagelöhner/innen« verdingten. Zudem wurden Neuzuwander/innen aus Südosteuropa, unter ihnen nicht zuletzt Roma, als Problemverursacher für die von der Presse alarmistisch als sog. »Ekelhäuser« beschriebenen Erscheinungsformen von Desinvestition und Verwahrlosung im Stadtteil angeprangert. Gerade für kinderreiche Familien stellten diese heruntergekommenen Gebäude oftmals die letzte Zufluchtsmöglichkeit dar, da sie auf dem regulären Wohnungsmarkt meist keine Chance haben und auch aus den bestehenden Hilfesystemen für Wohnungsnotfälle herausfallen. Anstatt die Profiteure (Anbieter/innen bzw. Vermittler/innen von Schwarzarbeit und Matratzenlagern, Zuhälter oder Schleuser) anzuklagen, wurden massiv deren Opfer angegangen. Dass hier Neuzuwander/innen nicht nur mit prekären sondern menschenunwürdigen Wohnsituationen zu kämpfen hatten, wurde hingegen kaum zum Stein des Anstoßes.

Mit der im Mai 2011 gestarteten Aktion »Blickwechsel« machte der Planerladen schließlich darauf aufmerksam, dass bei der Diskussion über die Problematik der Straßenprostitution, der Schwarzarbeit und der verwahrlosten Problemimmobilien in der Nordstadt die eigentlichen Verursacher und Profiteure in das Visier genommen werden sollten. Als erster Baustein wurde eine Banner-Aktion gestartet und ein radikaler Perspektivenwechsel eingefordert: Es ging vor allem um die Abkehr von der vorherrschenden »Sündenbockpolitik«. Als weiteren Anstoß für einen Blickwechsel verstand der Planerladen auch die mit anderen Institutionen (u.a. Mieterverein Dortmund, Obdachlosenzeitung bodo) organisierte Veranstaltung zur Situation der Roma im Viertel Stolipinowo in Plowdiv (Bulgarien). Im Rahmen aufsuchender und aktivierender Gespräche im Vorfeld der mit ca. 150 Menschen gut besuchten Vorführung des Dokumentarfilms »Im Ghetto – die Roma von Stolipinowo« im Depot-Theater hatten sich Mitarbeiter/innen des Planerladens darum bemüht, auch Neuzuwander/innen von der Sinnhaftigkeit einer Teilnahme zu überzeugen. Tatsächlich hatte die Banner-Aktion dafür eine erste Vertrauensbasis geschaffen. Sie wurde von den Betroffenen als klares Signal des gegenseitigen Respekts und der Einforderung von fundamentalen Menschenrechten verstanden. Nach der Filmpräsentation fand ein Podiumsgespräch statt, in das sich auch die ca. 30 Vertreter/innen aus den Reihen der EU-Neubürger/innen aus Bulgarien aktiv einbrachten (STAUBACH 2013, 43ff.). Erstmals wurde nicht »über«, sondern »mit« ihnen geredet.

Ab Herbst 2013 begleitete der Planerladen über mehrere Monate den Prozess der Gründung einer Selbstorganisation von Zuwanderer/innen aus Bulgarien und Rumänien als »Solidaritäts- und Freundschaftsverein der Neuzuwanderer Dortmund e.V.« mit heute über 70 Mitgliedern – darunter auch Roma. Als EU-Bürger/innen steht diesen ein Wahlrecht auf der kommunalen Ebene zu. Kurz vor den Kommunalwahlen 2014 fand auf Initiative des vom Planerladen mit über 30 Kooperationspartner/innen gegründeten »freundeskreis nEUBürger und roma« im Stadtteil eine Diskussionsveranstaltung mit den zu dieser Zeit im Rat vertretenen demokratischen Parteien statt. Im Anschluss daran stellte sich der bis dahin amtierende und schließlich auch neue Oberbürgermeister den Fragen von ca. 100 Neuzuwander/innen und hieß diese in

Dortmund ausdrücklich auch persönlich willkommen.

Erfolgsfaktoren gelingender sozialräumlicher Beteiligung und Aktivierung

In der Nordstadt ist bis in die jüngste Vergangenheit eine ausgesprochen geringe Präsenz sozial benachteiligter Haushalte sowie generell auch von Migrant/innen bei den Beteiligungsangeboten an den verschiedenen Programmen der Sozialen Stadt festzustellen. Seitens der institutionellen Akteure wurde dies stets mit fehlender Beteiligungs- und Engagementbereitschaft der betreffenden Haushalte erklärt. Es sei eben ungemein schwer, an die Betroffenen heranzukommen und diese einzubinden, da diese sich in ihre abgeschotteten »Parallelgesellschaften« zurückzögen.

Die Erfahrungen des Planerladens sprechen allerdings dafür, dass diese offensichtlichen Selektivitäten zum einen wesentlich dem Charakter und den Formaten der jeweiligen Beteiligungsangebote geschuldet sind. Beteiligungsrounds, in denen die politischen, administrativen und sonstigen institutionellen Stakeholder – nicht nur zahlenmäßig – überlegen sind, fehlt es deutlich an Zugangs-offenheit für nicht-organisierte Bewohner/innen. Zum anderen erweist sich die geringe interkulturelle Öffnung vieler institutioneller Akteur/innen als massive Zugangsbarriere. Dass der seit 2011 für die Stadt Dortmund im Quartiersmanagement-Nordstadt tätige Träger es sich leisten konnte, auf eine dezidierte interkulturelle Ausrichtung in der Besetzung des mehrköpfigen Teams zu verzichten, obwohl weit mehr als zwei Drittel der Bewohnerschaft des Stadtteils einen Migrationshintergrund aufweisen, spricht für sich (KABIS-STAUBACH/STAUBACH 2012, 21).

Neben Kultur- und Sprachvermittler/innen ist der »Dialog auf Augenhöhe« eine Voraussetzung für gelingende Kommunikation. Dabei muss zugleich auf geeignete Formate der Ansprache zurückgegriffen werden (u.a. aufsuchende Arbeit). Ist durch praktische Hilfen und verlässliche Kommunikation erst eine tragfähige Vertrauensbasis aufgebaut, stellt sich schrittweise auch die vielfach eingeforderte Kooperations- und Mitwirkungs-bereitschaft ein (vgl. KABIS-STAUBACH/STAUBACH 2012). Bei der Ansprache der Neuzuwander/innen aus Südosteuropa waren seitens des Planerladens zunächst vor allem auch Türkisch sprechende Mitarbeiter/innen im Einsatz. Zusammen mit dem über die Banner-Aktion erarbeiteten Vertrauensvorschuss

konnte so relativ unvermittelt ein Kontakt zunächst zu den oft auch des Türkischen mächtigen Bulgar/innen aufgebaut werden. Die bunte Zusammensetzung des Teams bringt nicht nur Vorteile für die interkulturelle Kompetenz und Sprachfähigkeit, sondern wird von der Klientel nicht zuletzt als Signal der eindeutigen Wertschätzung von Vielfalt und der Anerkennung von Differenz wahrgenommen (vgl. HANHÖRSTER/REIMANN 2009, 15). Dabei kann es nicht schaden, dass ein Großteil der Mitarbeiter/innen nicht bloß temporär unter der Woche im Stadtteil Präsenz zeigt, sondern auch selbst dort wohnt. Dies bleibt bei der Klientel durchaus nicht unbemerkt, vermittelt Augenhöhe und eröffnet zugleich zusätzliche Einblicke in die Lebenswelten und -lagen der Bewohner/innen – den entsprechend professionellen Umgang mit Nähe und Distanz natürlich vorausgesetzt.

5. Ansatzpunkte für mehr Vielfalt und soziale Inklusivität bei der Beteiligung und Aktivierung im Stadtteil

Vertrauensbildende Maßnahmen

Angesichts eines vor allem in Ankunftsstadtteilen insgesamt hochgradig fluktuierenden Umfeldes braucht es »Kümmerer«, die mit hoher interkultureller Kompetenz, Authentizität und ausgeprägter Empathiefähigkeit kontinuierliche Beziehungsarbeit leisten und schrittweise Vertrauen aufbauen. Bei einer chronisch misstrauisch-gestaltungspessimistischen Klientel bedarf dies zunächst vor allem vertrauensbildender Erfahrungen. Dies setzt nicht zuletzt entsprechende (Zeit-)Ressourcen voraus.⁷

Als Katalysatoren der hier in Gang zu setzenden sozialen Interaktions- und Austauschprozesse erfordert dies von den Kümmerern neben Offenheit und Einfühlungsvermögen sowie der Fähigkeit zum »aktiven Zuhören« vor allem auch ein hohes Maß an »lebensweltlicher Kundigkeit« (FILSINGER 2005, 35f.). Gleichmaßen braucht es ein breites fachliches Know-how zur Lösung von Alltagsproblemen – zumindest aber zur Herstellung von Zugängen zu den entsprechenden sozialen Hilfesystemen. Dies setzt verlässliche Schnittstellen zu den lokalen Beratungs- und Betreuungsinfrastrukturen und damit eine gut entwickelte sozialräumliche Vernetzung voraus. Wegen seiner »Schlüsselfunktion« sollte ein Quartiersmanagement-Team zudem möglichst in-

terdisziplinär mit Planungs- und Sozial-Profis aufgestellt sein.

Interkulturelle Öffnung von Beteiligungsansätzen

Die interkulturelle Öffnung von Beteiligungsangeboten kann in Quartieren der Sozialen Stadt Impulse zur Reduzierung des notorischen »Vertretungsdefizits« liefern. Angesichts einer deutlich wachsenden Deckungsungleichheit zwischen den Bewohner/innen und den (Wahl-)Bürger/innen kommen gerade auf die lokalen Politiker/innen neue Anforderungen zu. Sie stehen nun um so mehr in der Verantwortung, nicht nur die Anliegen ihrer traditionellen politischen Klientel, sondern einer sehr heterogenen Gesamtbevölkerung abzuwägen und auszubalancieren (STAUBACH 2014, 553). Damit sich die Vielfalt des Stadtteils stärker im Handeln der institutionellen Stakeholder widerspiegelt, ist eine »systematische Diversity-Strategie« zu entwickeln (BEER 2013). Diese sollte ein elementarer Baustein des Integrierten Handlungskonzeptes sein, um die Chancen von Vielfalt gezielt für die Zukunftsfähigkeit des Stadtteils zu nutzen.

Mit der quantitativ deutlich zunehmenden Vielfalt in der eigenen Mieterschaft ist inzwischen auch in der institutionellen Wohnungswirtschaft die Bereitschaft gestiegen, sich im Hinblick auf Migrant/innen kundenorientierter aufzustellen. Neben spezifischen Serviceangeboten kommt hier der interkulturellen Schulung und dem Training der Mitarbeiter/innen mit Kundenkontakt sowie einer entsprechend klaren Positionierung der Unternehmensleitung eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus gilt auch hier die Nähe zum Kunden durch Quartiersbezug und -präsenz (z.B. Vor-Ort-Teams) als ein entscheidender Erfolgsfaktor (GEWOS 2015, S. 45ff.).

Beim Aufbau eines »interkulturellen Quartiersmanagements« (FILSINGER 2005) geht es nicht nur um die Einführung »interkultureller Tandems«. Besonders wichtig sind möglichst zugangsoffene und lebensweltnahe Gelegenheitsstrukturen zur gruppenübergreifenden Begegnung, die als möglichst neutrale »Orte der Integration« aufeinander abgestimmte Angebote und Anlässe für unterschiedliche Nutzergruppen bieten (vgl. HECKENROTH u.a. 2014, 137; BBSR 2015). Die verantwortlichen Moderator/innen interkultureller Begegnung müssen entsprechend Haltung zeigen, indem sie sich bei diskriminierenden oder gar rassistischen Äußerungen

keinesfalls bedeckt halten, sondern vielmehr eine Kultur der Anerkennung und des gegenseitigen Respekts einfordern. Nur so bleiben sie gegenüber den von Diskriminierung und Stigmatisierung Betroffenen glaubwürdig und können den notwendigen Schutzraum für interkulturelle Dialogprozesse sichern. Dabei ist ihre vordringliche Aufgabe die Versachlichung ethnisch aufgeladener Diskurse (STAUBACH 2010).

Darüber hinaus geht es um die Thematisierung und Moderation bzw. Vermittlung konfligierender Interessen. Diese gilt es zu entethnisieren und auf ihre sozioökonomischen Bedingtheiten oder unterschiedliche Lebensstilorientierungen zurückzuführen. Zum vorherrschenden Integrationsmodus wird hier statt Konfliktvermeidung die Regulierung und Zivilisierung, d.h. letztlich die Austragung von Konflikten (SANDER/HEITMEYER 1997, 448f.). Ganz im Sinne der von dem Sozialpsychologen Gordon W. ALLPORT (1954) entwickelten »Kontakthypothese« werden etwa durch moderierende Intervention die notwendigen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Ausgang von gruppen- und milieuübergreifenden Kontakten geschaffen und deren potenziell vorurteilsreduzierende Wirkungen genutzt (ASBROCK u.a. 2012; STAUBACH 2010, 2016; ANHUT/HEITMEYER 2000). Auch dies geht nicht ohne entsprechende Kompetenzen und (Zeit-)Ressourcen.

Soziale Inklusivität der Beteiligungsformate und -settings sicherstellen

Mit der interkulturellen Öffnung vorhandener Partizipationsangebote allein ist es aber nicht getan. Insbesondere die sozialen Selektivitäten, die mit den gängigen Beteiligungsangeboten einhergehen, sprich ihre Mittelschichtslastigkeit, sind damit noch keinesfalls überwunden. Dies verweist auf die Notwendigkeit einer »Passung« zwischen den objektiven und subjektiven Beteiligungsdispositionen der Partizipant/innen einerseits und den Beteiligungsformaten und -settings

andererseits (vgl. auch STAUBACH 1997a, 69f.; FRITSCHÉ/GÜNTNER 2014, 314f.). Bleibt die Ungleichheit in den Beteiligungsvoraussetzungen unberücksichtigt, entsteht Beteiligungsungerechtigkeit (KNAUER/STURZENHECKER 2005).

Bei von Armut und Ausgrenzung betroffenen Akteur/innen steht vor allem der kurzfristige persönliche Nutzen im Vordergrund. Deshalb sind für sie am ehesten projekthafte Angebote interessant. Erfolg versprechend sind vor allem Beschäftigungs- und Qualifizierungsoptionen mit regulärer Erwerbsperspektive oder aber Gelegenheiten zum Selber-Machen und zur Selbstversorgung (z.B. Mietergärten nach subsistenzwirtschaftlichem Prinzip zur Deckung des Eigenbedarfs), bei denen sie durch eigenes Tun ihre unmittelbaren Lebensbedingungen konkret erfahrbar positiv verändern (STROHMEIER/KERSTING 2003, 244f.; vgl. STECKEL 2008, 34f.).

Am Anfang der Quartiersentwicklung sollte immer eine »Stakeholder-Analyse« stehen, mit deren Hilfe sowohl die bereits virulenten als auch die noch stillen potenziellen »anspruchsberechtigten Interessen« systematisch identifiziert und beleuchtet werden. Durch die Feinjustierung in der Ansprache sowie der Verfahren und Formate kann den Vorerfahrungen und den lebensweltlichen Anforderungen der lokalen Stakeholder Rechnung getragen werden (»lokale Maßarbeit«). So können beteiligungsungewohnte Gruppen, darunter Migrant/innen ebenso wie Jugendliche, eher über »entgegenkommende Strukturen« sowie personenbasierte Kommunikation erreicht werden (z.B. »Peergroup«-Mentoren bzw. -Lotsen, Mund-zu-Mund-»Propaganda«).⁸ Für Begegnung und Interaktion sollten möglichst lebensweltnahe Orte gewählt werden, die keine wichtigen Stakeholder ausschließen. Nur auf diese Weise kann das auch bei benachteiligten Bewohner/innen prinzipiell durchaus vorhandene Beteiligungs- und Engagementpotenzial freigelegt und mobilisiert werden (vgl. HAL-

LENBERG 2014, III; KABIS-STAUBACH/STAUBACH 2008).

Anmerkungen

(1) »Fokuswohnquartiere« bilden die Haupt-Wohnstandorte von Migrant/innen. Hier überlagern sich hohe wohnörtliche Konzentration an Haushalten mit Migrationshinweis und sehr geringe Kaufkraft. In Deutschland wurden rd. 1.500 von Zuwanderung geprägte Quartiere mit dieser Konstellation identifiziert, die sich auf mehr als 550 Kommunen verteilen (BMVBS 2010, 18).

(2) Im Folgenden wird ein erweitertes Verständnis von »Partizipation« zugrunde gelegt, wie es in seinem normativen Anspruch in Programmansätzen der »Sozialen Stadt« zum Tragen kommt. Es reicht weit über das formal-rechtliche Verständnis der Beteiligung von Bürger/innen an öffentlichen Planungsverfahren hinaus, begreift diese vielmehr als handelnde Subjekte mit je spezifischen Interessen, Sichtweisen und Ressourcenverfügbarkeiten (vgl. SELLE 2013). Zugleich reflektiert es den in der gebietsbezogenen Städtebauförderung erfolgten Paradigmenwechsel von der vorwiegend defizitorientierten und kompensatorischen Intervention von oben hin zur ressourcenorientierten und integrierten Entwicklung von Quartieren auf der Basis lokaler Partnerschaften (vgl. FROESSLER u.a. 1994).

(3) Dazu gehören u.a.: beteiligungskompass.org; mitarbeit.de; oegut.at; participedia.net; partizipation.at ; peopleandparticipation.net; stadtteilarbeit.de; wegweiserbuergergesellschaft.de

(4) Die Angebote digitaler Beteiligung eröffnen angesichts der »digitalen Spaltung« vor allem den beteiligungsgeübten bildungs- und technikaffinen Gruppen neue Partizipationswege und verstärken damit tendenziell zusätzlich deren Artikulationskraft (vgl. VHW 2013).

(5) Auch die für die soziale Integration in Nachbarschaft und Quartier in den Ankunftsstadtteilen oftmals sehr bedeutsame institutionelle Wohnungswirtschaft tat sich lange Zeit schwer damit, sich in ihren Serviceangeboten und mieterorientierten Kommunikationsanstrengungen vermehrt für die spezifischen Belange migrantischer Mieter/innen zu öffnen (vgl. STAUBACH 2005; MÜNCH 2012, 421ff.).

(6) Zur Aufhellung des diesbezüglichen Erkenntnis- und Wahrnehmungsdefizits haben inzwischen diverse Studien beigetragen (vgl. u.a. HUTH 2002 und 2012; HALM/SAUER 2007; KABIS-STAUBACH/STAUBACH 2008; MÜSSIG/WORBS 2012). In dem aktuellen Freiwilligen-survey 2014 wurde schließlich darauf Wert gelegt, die bisherigen systematischen Selektivitäten möglichst zu vermeiden (vgl. SIMONSON u.a. 2016).

(7) Der in Bezug auf das örtliche Quartiersmanagement vielfach zu hörende Slogan »Wir kommen, um zu gehen« (vgl. SCHÖN 2016, 221) erweist sich damit als dysfunktional. Denn angesichts eines ständigen »Kommens und Gehens«, das auch vor den lokalen Vertreter/innen der institutionellen Akteure (Wohnungswirtschaft, Verbände, Parteien etc.) keineswegs halt macht, muss das Quartiersmanagement in einem Ankunftsstadtteil neben anderen sozialräumlichen Integrationsorten einen zusätzlichen verlässlichen Ankerpunkt bieten.

(8) Frank GESEMANN und Roland ROTH (2015, 41) verweisen im Hinblick auf die Aktivierung und Mobilisierung der Engagementpotenziale von Migrant/innen hier zu Recht auf die Notwendigkeit der Einbeziehung von Multiplikator/-innen und die Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen.

Quellen

- ALLPORT, Gordon Willard (1954; deutsch 1971): *The Nature of Prejudice*. Cambridge
- ANHUT, Reimund; HEITMEYER, Wilhelm (2000): *Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption*. In: Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hrsg.): *Bedrohte Stadtgesellschaft – Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*. Weinheim/ München, S. 17 – 75
- ASBROCK, Frank/Kauff, Mathias/Issmer, Christian/Christ, Oliver/Pettigrew, Thomas F./Wagner, Ulrich (2012): *Kontakt hilft – auch wenn die Politik es nicht immer leichtmacht*. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): *Deutsche Zustände (Folge 10)*. Frankfurt a.M., S. 199 – 219
- BAUM, Detlef (2012): *Soziale Arbeit*, in: Eckhardt, Frank (Hrsg.): *Handbuch Stadtsoziologie*, Wiesbaden, S. 571 – 591
- BBSR (Hrsg.) (2015): *Orte der Integration im Quartier: vernetzt – gebündelt – erfolgreich*. Berlin; http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/DL_Orte-der-Integration.pdf

- fjssessionid=33882E32D322893897F3BCC26E57E207.live2052?__blob=publicationFile&v=2 | 03.12.2015
- BEER, Ingeborg (2013): Quartiersentwicklung als Diversitäts- und Teilhabestrategie. In: Schnur, Olaf/Gebhardt, Dirk/Drilling, Matthias (Hrsg.): Quartiersforschung. Wiesbaden, S. 40 – 53
- BEER, Ingeborg (2015): Integration, Vielfalt und Beteiligung in der »Sozialen Stadt« – Nachdenkliche Bilanz zur Umsetzung eines zentralen Programmziels. In: vhw FWS 6/Dez. 2015, S. 295 - 299; http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/o8_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2015/6_2015/FWS_6_15_Beer.pdf | 28.05.2016
- BISCHOFF, Ariane/Selle, Klaus/Sinning, Heidi (1995): Informieren • Beteiligen • Kooperieren, Kommunikation in Planungsprozessen – Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund
- BMVBS (Hrsg.): Migration/Integration und Stadtteilpolitik – Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration. BMVBS-Online-Publikation 08/2010; http://www.bbsr.bund.de/cln_o16/nn_187652/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON082010.html | 21.10.2010
- BMVBS (Hrsg.) (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Berlin; http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile | 30.10.2013
- DECKER, Frank/Lewandowsky, Marcel/Solar, Marcel (2013): Demokratie ohne Wähler – Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn; <https://www.politische-bildung.nrw.de/imperia/md/content/e-books/2.pdf> | 13.04.2016
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2012): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung, (Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 17/10580, 23.08.2012); <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Engagement/Pdf-Anlagen/engagementberichtlangfassung.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> | 30.10.2012
- DIALOGIK (Hrsg.) (2011): Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit – Lernen für die Zukunft. Stuttgart
- FILSINGER, Dieter (2005): Strategien eines interkulturellen Quartiersmanagements. In: »Einbeziehung von Migrantenvereinen, -initiativen und -selbstorganisationen in stadtteilbezogene Handlungsstrategien« Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz vom 25. und 26. Mai 2005, S. 32 - 40; <http://www.eundc.de/pdf/37008.pdf> | 13.12.2010
- FRITSCHKE, Miriam/GÜNTNER, Simon (2014): Beteiligungsverfahren zwischen Erwartungen und Enttäuschungen. In: vhw FWS 6 / Dezember 2014, S. 312 - 316; http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/o8_publikationen/verbandszeitschrift/pdf/2014/Heft_6_2014/FWS_6_14_Fritsche_Guentner.pdf | 12.01.2015
- FROESSLER, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.) (1994): Lokale Partnerschaften – Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel
- GESEMANN, Frank/ROTH, Roland (2015): Engagement im Quartier. In: APuZ: Engagement 65. Jahrgang • 14–15/2015 • 30. März 2015, S. 35 - 42; http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2015-14-15_online.pdf | 30.03.2015
- GESEMANN, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI; 2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin; http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_o32/nn_251550/Content/___Anlagen/kommunale_integrationspolitik_studie,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kommunale_integrationspolitik_studie.pdf | 11.07.2012
- GEWOS (2015): Mieter mit Migrationshintergrund (Studie im Auftrag des GdW). Berlin; http://web.gdw.de/uploads/pdf/studien_gutachten/GdW_GE-WOS_Studie_Mieter_mit_Migrationshintergrund.pdf | 07.06.2016
- HALLENBERG, Bernd (2014): »Prekäre Wahlen?« – Ja, aber! Zur steigenden sozialräumlichen Selektivität der demokratischen Teilhabe. In: vhw FWS 2 / März - April 2014, S. 108 - 111; http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/Forum_Wohneigentum/PDF_Dokumente/2014/2_2014/FWS_2_14_Hallenberg.pdf?mct-cid=19b36dco-922c-4018-a408-cece2c3dc627&mct-uid=5357ab1114711 | 23.04.2014
- HALM, Dirk/SAUER, Martina (2007): Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Wiesbaden
- HANHÖRSTER, Heike/REIMANN, Bettina (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Berlin; http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/download/bericht_evaluierung_partizipation.pdf | 16.11.2015
- HÄUSSERMANN, Hartmut/KAPPHAN, Andreas (2004): Berlin: Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt. In: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main, S. 203 - 234
- HÄUSSERMANN, Hartmut/SIEBEL, Walter (2004): Stadtsoziologie. Frankfurt/M.
- HECKENROTH, Meike/Heyn, Timo/Skowski, Juliane (2014): Orte der Integration im Quartier – Eine Antwort auf drängende Aufgaben der Quartiers- und Bildungsentwicklung. In: vhw FWS 3 / Mai - Juni 2014, S. 137 - 142; http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/o8_publikationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2014/3_2014/FWS_3_2014-Orte_der_Integration_im_Quartier_Meike_Hecken.pdf | 04.11.2016

- HERMANN, Regina (2012): Nordstadt: Planen von unten – Planerladen e.V. fördert Teilhabe und selbst tragende Strukturen bei Migranten. In: Der Paritätische Selbsthilfe-Kontaktstelle: Selbsthilfe-Forum – Das Magazin für Dortmund, 2. Halbjahr 2012. Dortmund, S. 8 – 10
- HINTE, Wolfgang (2001): Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiermanagement (Stand: 9/2001). In: www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiermanagement.htm | 06.01.2010
- HUNING, Sandra (2005): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen der »Sozialen Stadt«: Ein Klärungsversuch mit Hilfe von Sozialkapitalansätzen, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): Praxis ohne Theorie – Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«. Wiesbaden, S. 253 – 270
- HUTH, Susanne (2012): Bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund – Barrieren und Türöffner, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO-direkt: Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09497.pdf> | 11.12.2012
- IFS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2011): Partizipation vor Ort (Endbericht). Berlin; http://www.vernetzung-migration-hamburg.de/fileadmin/user_upload/zentrale-pdf/Sudie_PartizipationMSO_April13.pdf | 28.05.2016
- IFS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik/ IfP - Institut für Politikwissenschaften Universität Duisburg-Essen (2008): Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms »Soziale Stadt NRW«. Essen
- IRS – Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.) (2014): Netzwerke in der sozialwissenschaftlichen Raumforschung, in: IRS Aktuell – Magazin für sozialwissenschaftliche Raumforschung No. 78, März 2014, S. 5 – 7
- KABIS-STAUACH, Tülin/HERMANN, Regina (2011): Mitwirken in der lokalen Demokratie: Rollen und Herausforderungen für Bürger – insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund, in: pnd | online IV|2011; http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/4_2011/kabis-staubach.pdf | 28.04.2016
- KABIS-STAUACH, Tülin/STAUACH, Reiner (2008): Engagement auch unter erschwerten Bedingungen? Topografie des Engagements in Dortmund-Nordstadt. In: vhw FWS 4 / Aug.-Sept. 2008, S. 213 – 218
- KABIS-STAUACH, Tülin/STAUACH, Reiner (2012): Beteiligungslust? Beteiligungsfrust! – Partizipation und Aktivierung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entsolidarisierungsprozesse. In: vhw FWS 1 / Jan. – Feb. 2012, S. 17–22
- KNAUER, Raingard/STURZENHECKER, Benedikt (2005): Partizipation im Jugendalter. In: Hafener, Benno/Jansen, Mechthild M./Niebling, Torsten (Hrsg.): Kinder- und Jugendpartizipation im Spannungsfeld von Akteuren und Interessen. Opladen, S. 63 – 94
- KURTENBACH, Sebastian (2014): Kleinräumige Konzentration von Armutsemigranten. In: vhw FWS 2 / März – April 2014. Berlin, S. 65 – 68
- LEBENSMINISTERIUM.AT/ ÖGUT (Hrsg.; 2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien
- NANZ, Patrizia/FRITSCH, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen •(Bundeszentrale für Politische Bildung, Hrsg.). Bonn; https://www.bpb.de/system/files/.../Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf | 20.10.2013
- MÜNCH, Sybille (2012): Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich. Wiesbaden
- MÜSSIG, Stephanie/WORBS, Susanne (2012): Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland (Working Paper 46 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), Nürnberg; http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp46-politische-einstellungen-und-partizipation-migranten.pdf?__blob=publicationFile | 16.11.2012
- POLZIN, Silja (2013): Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt in Hessen. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2013 vom 13.12.2013; http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_polzin_131213.pdf | 28.05.2016
- Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York
- ROTH, Roland (2009): Handlungsoptionen zur Vitalisierung der Demokratie (Expertise für die Bertelsmann Stiftung). Gütersloh; http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-476B3D63-2C238F8A/bst/xcms_bst_dms_29175_29176_2.pdf | 11.12.2013
- SANDER, Uwe/HEITMEYER, Wilhelm (1997): Was leisten Integrationsmodi?. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): was hält die Gesellschaft zusammen?. Frankfurt a.M., S. 447 – 481
- SAUTER, Matthias (2009): Soziale Stadt: Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel!. In: vhw FWS 4 / Juli – September 2009, S. 209 – 213; www.vhw.de/fileadmin/user_upload/...4.../FWS_04_09_Sauter.pdf | 24.09.2009
- SCHÖN, Rolf Ludwig (2016): Leitbild sozialer Zusammenhalt (II) – Bürgerzentren in Stadtteilen und Wohnquartieren. In: vhw FWS 4 / Juli – September 2016, S. 217 – 221; http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2016/4_2016/FWS_4_16_Schoen.pdf | 23.09.2016
- SELLE, Klaus (2002): Zur sozialen Selektivität planungsbezogener Kommunikation – Angebote, Probleme und Folgerungen. In: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen, S. 293 – 309

- SELLE, Klaus (Hrsg.) (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold
- SENATSVORWARTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT BERLIN (Hrsg.; 2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin
- SIEBEL, Walter (2015): Die Kultur der Stadt. Berlin
- Simonson, Julia/Vogel, Claudia/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) (2016): Freiwilliges Engagement in Deutschland - Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Berlin; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Freiwilligensurvey-2014-Langfassung.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> | 23.05.2016
- STAUBACH, Reiner (1997a): Den Bürgern mehr zutrauen. Bürger/innenbeteiligung - von der Planungsbeteiligung zu quartiersbezogenen Handlungs- und Entwicklungsansätzen. In: STEG Hamburg (Hrsg.): FORUM-Stadterneuerung. Quartiere entwickeln statt erneuern. Hamburg, S. 66 – 75
- STAUBACH, Reiner (1997b): »Erneuerungsprojekt Borsigstraße« der Ruhr-Lippe Wohnungsgesellschaft – Dokumentation und Auswertung eines sozialorientierten Erneuerungsvorhabens. Dortmund
- STAUBACH, Reiner (2005): Migranten auf dem Wohnungsmarkt – Zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit Migranten und ethnisch-kultureller Vielfalt, in: RaumPlanung 122 / Oktober 2005. Dortmund, S. 208 – 213
- STAUBACH, Reiner (2006): »Local Governance« am Beispiel der Dortmunder Nordstadt – Zum Verhältnis von zentraler Steuerung und Ansätzen dezentraler Selbstregulation. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung – Analysen, Erfahrungen, Folgerungen. Dortmund, S. 302 – 317
- STAUBACH, Reiner (2010): »Integrationsstadtteile« – in den Städten übernehmen meist bestimmte Stadtteile und Quartiere die Aufgabe der Integration von Migranten, in: Fachausschuss Haushalt und Wohnen der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e.V. (Hrsg.): Wohnen – Facetten des Alltags. Baltmannsweiler, S. 136–148
- STAUBACH, Reiner (2013): Der Planerladen e.V. in der Dortmunder Nordstadt: Von der »Hintergrundplanung« zum Aufbau eines Praxisnetzwerkes zur integrierten Stadtteil- und Quartiersentwicklung, in: Bömer, Hermann/Zimmermann, Daniel (Hrsg.): Stadtentwicklung in Dortmund seit 1945. Dortmund, S. 19 – 57
- STAUBACH, Reiner (2014): Zuwanderung aus Südosteuropa – Diskurs, Medienresonanz und Reaktionen auf die Herausforderungen der (Neu-)Zuwanderung am Beispiel der Dortmunder Nordstadt. In: BBSR (Hrsg.): Zuwanderung, Armut, Verantwortung (Informationen zur Raumentwicklung H 6.2014). Bonn, S. 539 – 556
- STAUBACH, Reiner (2016): Nord trifft Süd – Dortmund All-inclusive?; In: RaumPlanung 183 / 1-2016. Dortmund, S. 27 - 31
- STECKEL, Nicole (2008): Bürgerbeteiligung in benachteiligten Stadtteilen, Bochum; <http://www.sowi.rub.de/mam/content/fakultaet/diskuss/dpo8-1.pdf> | 10.12.2014
- STROHMEIER, Klaus Peter (1997): Alternativen zur politischen Partizipation durch Bürgerbeteiligung an der Aufgabenerfüllung: Kommunale Problemlösungsstrategien und Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. In: Strohmeier, Klaus Peter/Gabriel, Oscar W./Kne-meyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 136). Sankt Augustin, S. 127–190
- STROHMEIER, Klaus Peter/KERSTING, Volker (2003): Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft – Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil. In: BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung – Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Heft 3/4.2003. Bonn, S. 231 - 246
- STROHMEIER, Klaus Peter (2010): Soziale Segregation – Herausforderung der Städte im 21. Jahrhundert, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte. Bonn, S. 66 – 83
- TENEY, Céline/HANQUINET, Laurie (2012): Jugend heute: Sozialkapital und politische Beteiligung (WZBrief Zivil-Engagement 06 | Oktober 2012). Berlin; http://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzbbrief/wzbbriefzivilengagementto62012_teney_hanquinet.pdf | 24.12.2012
- USLUCAN, Haci Halil (2015): Freiwilliges Engagement von Zuwanderern: Verkannte Potenziale der gesellschaftlichen Teilhabe. In: ; http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2015-14-15_online.pdf | 30.03.2015
- VHW – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.) (2013): vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft. Berlin
- VERTOVEC, Steven (2007): Super-diversity and its implications. In: Ethnic and Racial Studies No. 30, S. 1024 – 1054
- VESTER, Michael (2009): Soziale Milieus und die Schief-lagen politischer Repräsentation, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden, S. 21 – 59

Schwarmintelligenz im Planungsprozess

Abstract

Entscheidungen in der Stadtplanung werden im Kontext einer Gesellschaft getroffen, in der Wissen zur wichtigsten Ressource gehört. Sehr viel Wissen schlummert in der lokalen Bevölkerung – auch abseits von Bürgerinitiativen und Interessengruppen. Wie kann man dieses Wissen erheben und es effektiv in den Planungsprozess einbeziehen? Neue Technologien, wie kartenbasierte Internetbeteiligungsforen, unterstützen den Austausch mit den Menschen vor Ort und ermöglichen einen gegenseitigen Lernprozess zwischen und innerhalb der BürgerInnen, PlanerInnen und EntscheidungsträgerInnen. Wir zeigen Beispiele verschiedener Städte in denen räumliche Informationen von BürgerInnen den Planungsprozess in den unterschiedlichen Phasen unterstützen.

Neue Herausforderungen in der Stadtplanung und neue Möglichkeiten für Beteiligung

Die Stadtplanung wägt stets zwischen Entwicklung und Veränderung der Lebensumwelt auf der einen Seite und dem Erhalt des Bestehenden und Charaktergebenden auf der anderen Seite ab. Auf diese Herausforderung trifft man auch in vielen deutschen Städten und Gemeinden, die zum Beispiel auf neue Lebensformen (steigende Zahl der Singlehaushalte), Arbeitsstrukturen (Pendler mit Teilzeitwohnbedarf) oder Migration reagieren müssen ohne die bestehende Lebensqualität der BürgerInnen einzuschränken.

Gleichzeitig werden die Städte immer »smarter«: Sie nutzen digitales Wissen zum Erreichen nachhaltiger Entwicklungsziele. Wissen wird zur wichtigsten Ressource unserer Gesellschaft und PlanerInnen müssen dem Rechnung tragen (STREICH 2005). Um Städte sinnvoll zu planen, bedarf es vieler Akteure. Eine zentrale Aufgabe der PlanerInnen ist es, verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft zu vernetzen und sie durch digitale Werkzeuge und Prozesse zu unterstützen. So entwickelt sich die Rolle des Stadtplaners in der intelligent vernetzten Gesellschaft zu einem Moderator, der die komplexen Entwicklungsmuster versteht. Digitalisierung kann



Sarah Gottwald, M.Sc., hat Geographie und Umweltplanung an der CAU Kiel und der TU Berlin studiert. Sie promoviert an der LU Hannover zu dem Thema Bürgerbeteiligung und Planungsprozessen und unterstützt Maptionnaire Projekte im deutschsprachigen Raum. Dr. Maarit Kahila, hat an der Aalto Universität zu Entscheidungsunterstützungssystemen in der Planung promoviert. Sie ist Mitgründerin von Mapita und Mitentwicklerin der Maptionnaire Anwendung. Neben der Arbeit in der Forschung unterstützt sie mit Mapita Bürgerbeteiligungsprozesse. Dr. Anna Broberg, hat an der Aalto Universität zu kinderfreundlichen Städten promoviert. Sie ist Mitgründerin von Mapita und Mitentwicklerin der Maptionnaire Anwendung. Als CEO von Mapita berät und unterstützt sie Kunden in der Anwendung von Maptionnaire, um Bürgerbeteiligungsprozesse effizient zu gestalten.

Beteiligungsprozesse verbessern und die unterschiedlichen Stimmen einer vielfältigen Gesellschaft effizient aufnehmen und wiedergeben. Traditionelle Beteiligungsmethoden können ergänzt werden durch Instrumente, welche Soziale Medien und andere Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) nutzen, wie zum Beispiel Web-basierte Geoinformationssysteme (webGIS). Die zentrale Frage ist nicht, wer die Beteiligung organisiert, sondern wie die verschiedenen Beteiligungspraktiken – formell und informell – kombiniert und die gewonnenen Informationen in den Beteiligungsprozess integriert werden können.

Demokratische und effiziente Beteiligungsprozesse fordern die Berücksichtigung verschiedener Möglichkeiten zur Einbindung der BürgerInnen. Mit existierenden Beteiligungsmethoden und -prozessen, wie öffentlichen Anhörungen, Workshops, etc. kann eine inklusive und effektive Mitwirkung nur bedingt geleistet werden, da diese Methoden eher BürgerInnen anziehen, die fähig und geübt sind ihre Meinung zu äußern und zusätzlich zeitlich verfügbar sind. Stadtplanung sollte offener gegenüber kontroversen Meinungen der allgemeinen Öffentlichkeit sein. Obwohl die Digitalisierung viele neue und inspirierende Möglichkeiten zur Unterstützung von Beteiligungsprozessen hervorgebracht hat, sollten die Nutzung und der Nutzen mit Bedacht in Bezug auf den jeweiligen spezifischen Planungsprozess eingeschätzt werden.

Ein Beispiel des voranschreitenden Digitalisierungsprozesses im Bereich der partizipativen Stadtplanung sind webGIS Instrumente, wie Öffentlichkeitsbeteiligungs-GIS Methoden (aus dem Englischen: Public Participation GIS, PPGIS). Im weiteren Verlauf, werden wir eine kurze Einführung zu PPGIS geben und die Potentiale und Herausforderungen von PPGIS Instrumenten in den verschiedenen Planungsphasen diskutieren und mit von uns begleiteten Fallstudien illustrieren.

Wenn BürgerInnen Ihre eigenen Erfahrungen, Werte und Meinungen kartieren

Forscher und Praktiker verschiedener Disziplinen haben unterschiedliches Vokabular beigetragen, um partizipative GIS zu beschreiben (z.B. BROWN & KYTTÄ 2014). Räumliche Daten, gesammelt von verschiedenen informellen Quellen, können grob in Freiwillige Geoinformationen (aus dem Englischen: Vo-

lunteer Geographic Information, VGI) und PPGIS unterschieden werden. Durch VGI Methoden erhobene Daten werden nicht explizit angefordert, sondern spontan durch Freiwillige gesammelt und bereitgestellt. Bekannte VGI Projekte sind Wikimapia und OpenStreetMap. Im Gegensatz dazu, werden PPGIS Daten von einer bestimmten Dienststelle (Universität, Planungsbüro, Amt) angefordert, zum Beispiel während eines Forschungsprojekts oder eines partizipativen Planungsprozesses.

TULLOCH (2008) beschreibt PPGIS als ein Feld innerhalb der Geoinformationswissenschaften, welches sich mit den verschiedenen Formen beschäftigt, wie die Öffentlichkeit unterschiedliche räumliche Technologien nutzt, um sich an Planungsprozessen zu beteiligen. PPGIS ermöglicht darüber hinaus Kommunikation direkt auf der Karte oder dem Planungsentwurf in einem verständlichen visuellen Format, welches auch für Personen ohne technische Expertise zugänglich ist (CARVER et al. 2001).

PPGIS und VGI sind verwandte Begriffe, die einen Prozess zur Erfassung und Nutzung von räumlichen Informationen durch die Öffentlichkeit beschreiben (BROWN & KYTTÄ 2014). Während PPGIS Instrumente häufig webbasiert und in der Forschung entstanden sind, wurden VGI Instrumente eher von Laien entwickelt, um freiwillig geographische Daten zu erstellen, zu sammeln und zu verbreiten (GOODCHILD 2007; HALL et al. 2010). VGI ermöglicht das »crowdsourcen« von räumlichen Informationen, welche von einer großen Anzahl von Menschen in der online Community erzeugt wurden (SUI et al. 2012). Obwohl gemeinsames Entscheiden als eines der Ziele von »Crowdsourcen« verstanden werden kann, geht es in den meisten VGI Projekten eher um das Sammeln und Visualisieren räumlicher Informationen zu bestimmten Themen. Für PPGIS und VGI variieren die Ziele, der geographische Kontext, die Datenqualität, die Stichprobenmethode, die Datenerhebung, die Eigentumsrechte der Daten und die verwendete Kartierungstechnologie je nach Projekt (BROWN & KYTTÄ 2014). Anders als in PPGIS Projekten, ist die Datenvalidierung durch Stichproben nicht Kernbestandteil von VGI Projekten. Obwohl PPGIS und VGI Instrumente das Potential haben, Informationen von einer breiten Bevölkerungsmasse zu sammeln, geschieht dies nicht automatisch. In vielen PPGIS Projekten war die Erreichbarkeit limitiert und nur ein

kleiner Teil der Bevölkerung nahm an Umfragen teil (SCHLOSSBERG & SHUFORD 2005).

Die kommerzielle Maptionnaire Anwendung ist zunächst, im Jahr 2005, als SoftGIS Methodik an der Aalto Universität in Finnland entwickelt worden. Maptionnaire ermöglicht jedem ohne GIS- und Programmier-Fähigkeiten PPGIS Umfragen zu erstellen und die Daten zu analysieren (<https://maptionnaire.com/>). Maptionnaire ist ein sehr fortgeschrittenes Beispiel für PPGIS und wurde bereits von über 30.000 Finnen genutzt. Auch in anderen Ländern wie Deutschland, Japan, Australien, Neuseeland, den USA, Polen, Portugal, Iran, Österreich, Mexiko und Brasilien wird es bereits eingesetzt. Maptionnaire ist ein Internet-basiertes PPGIS Instrument, welches es ermöglicht räumliche Erfahrungen der BürgerInnen zu erheben und dieses Wissen in Forschungsprojekte und Planungsprozesse zu integrieren (KAHILA & KYTTÄ 2009). Mit dieser Methodik wurden bereits Erhebungen zu verschiedenen Themen (z.B. kinderfreundliche Stadt, wahrgenommene Sicherheit, Zugang zu Ökosystemleistungen, Abb.1) und mit unterschiedlichen Gruppen (u.a. Kinder, Jugendliche und Ältere Menschen, Gottwald et al. 2016, Kytä et al. 2012) durchgeführt. (Abb. 1). Folgend werden wir auf die Erfahrungen der letzten Jahre zurückgreifen und einen kritischen Blick auf die Anwendung von PPGIS Instrumenten und Einbindung von PPGIS Daten in den verschiedenen Phasen des Planungsprozesses werfen.

Der Einsatz von PPGIS Daten in den verschiedenen Planungsphasen

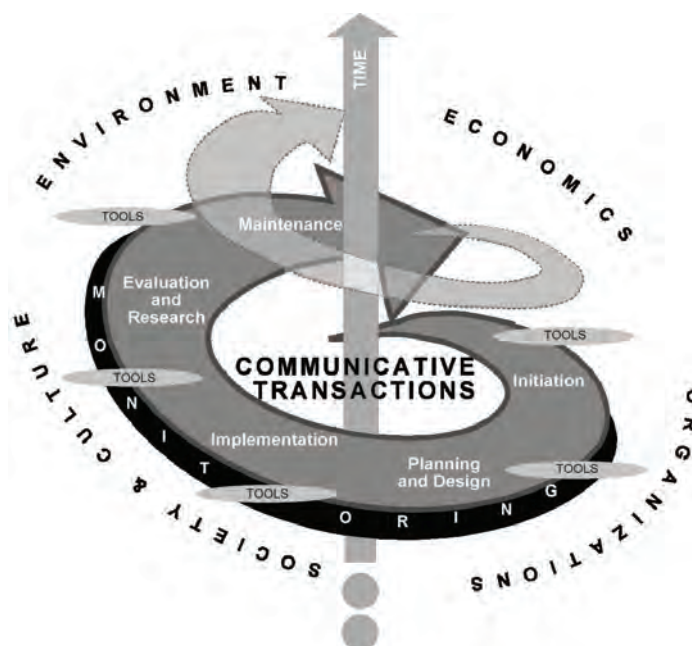
Das Partizipative Planungsunterstützungssystem ist ein konzeptueller Ansatz, der genutzt werden kann, um Planungsprozesse mit verschiedenen Beteiligungsinstrumenten und -aktionen zu unterstützen (KAHILA 2015). Der Ansatz hebt Beteiligung als soliden und kontinuierlichen Bestandteil des Planungs- und Entscheidungssystems hervor. Partizipative Planungsunterstützungssysteme basieren auf einem wissensbasierten Planungsansatz. Das bedeutet: (1) Offenheit für verschiedenen Wissensformen, (2) Akzeptanz kontroverser Perspektiven der Akteure, (3) Integration verschiedener Beteiligungsinstrumente und -praktiken in den Planungsprozess und (4) Sensitivität für lokale Praktiken und Kontexte.



Folgend werden die verschiedenen Planungsphasen und die Rolle von Beteiligung vorgestellt. Dabei beziehen wir uns auf den methodischen Ansatz zur partizipativen Planung von HORELLI (2002), dieser stellt einen spiralförmigen Zyklus bestehend aus den Phasen der Initiierung, der Planung und des Designs (Planentwürfe und Planungsentscheidung), der Implementierung, Evaluierung und Wartung und der Verwaltung des Bestehenden dar (Abb. 2). Ein besonderer Fokus liegt im Folgenden auf den Potentialen und Herausforderungen von PPGIS Instrumenten in der Unterstützung der Beteiligung. Beispiele verschiedener Städte, die mit Maptionnaire gearbeitet haben, illustrieren die Anwendung. Die größte Herausforderung ist es, die Konzepte, Ideen und Instrumente in die tägliche Planungspraxis zu integrieren. Daher ist es das Ziel die vorhandene Lücke zwischen verfü-

Abbildung 1: PPGIS in der Stadtplanung- und Forschung, Auswahl verschiedener Themenbereiche ©Maarit Kahila 2017

Abbildung 2: Methodischer Ansatz zur partizipativen Planung, HORELLI 2002, S.615



baren Möglichkeiten und tatsächlicher Anwendung zu spezifizieren.

Was und wo ist eigentliche das Problem? – Frühe Initiierung

In der frühen Initiierungsphase eines Planungsprozesses, sollte die Auswahl der aktuellen Probleme und Planungsgegenstände durch einen Beteiligungsprozess unterstützt werden. Derzeitig geschieht dies in der Stadtplanung eher selten. Die Initiierungsphase sollte sowohl die Rolle informeller Wissenskreation durch öffentliche Diskussionen, unterstützt durch digitale Instrumente, als auch die Rolle formellen Wissens durch verschiedene Studien, anerkennen. Daher kann diese Phase häufig in die Evaluierungsphase übergehen (siehe unten). Gegenwärtig ist die Rolle der Beteiligten eher schwach in dieser Phase. EntscheidungsträgerInnen, PlanerInnen und Interessengruppen aber auch individuelle Akteure könnten ihren Beitrag leisten und den Problemfindungsprozess zu beeinflussen, der zur Eröffnung eines neuen Planungsprozesses führt.

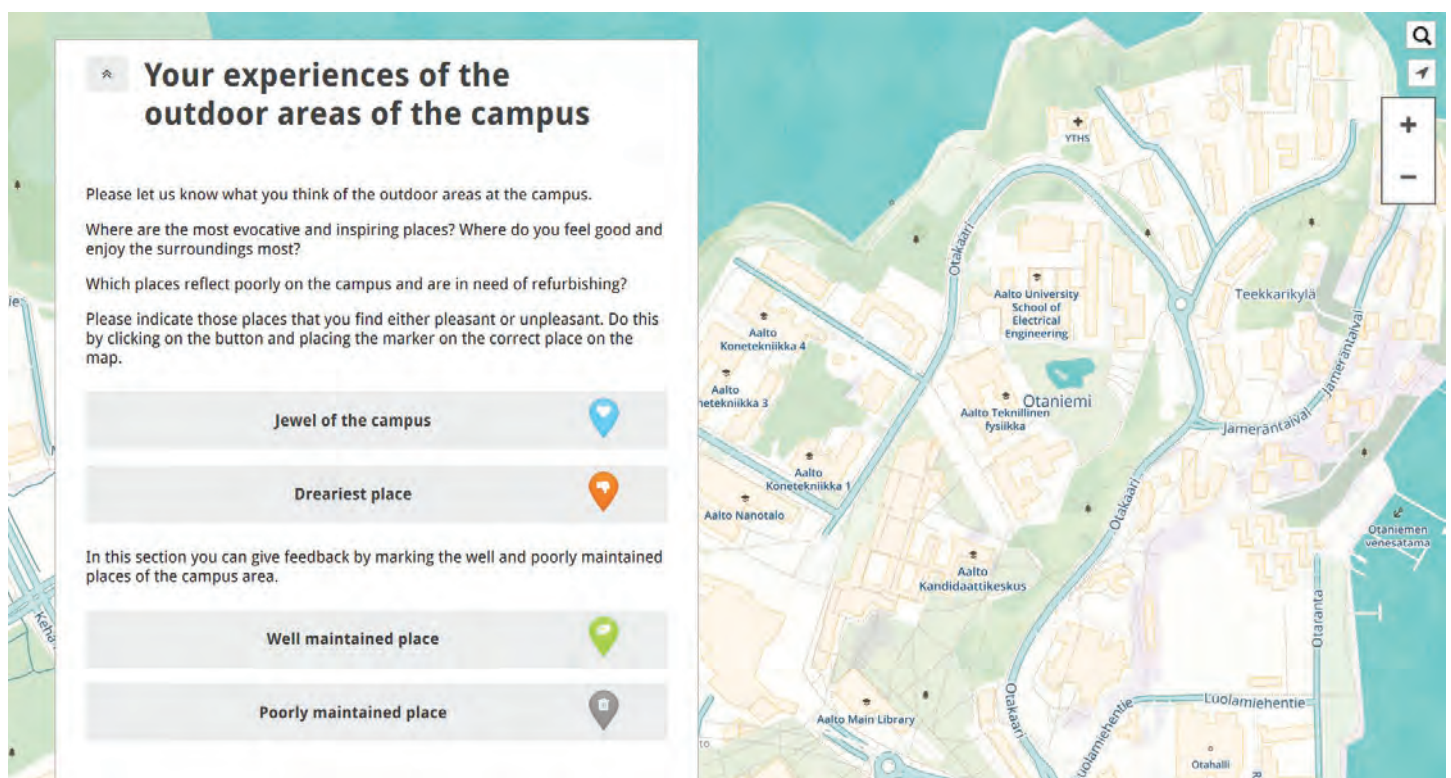
Unsere Beobachtungen zeigen, dass PP-GIS Instrumente hier sehr hilfreich sind. Sie können für eine systematische und breit angelegte Datenerhebung genutzt werden, welche eine Grundlage zur Problemidentifi-

zierung bildet oder positive und schützenswerte Aspekte des Stadtbildes hervorhebt. Bisher gibt es nur begrenzte Hinweise, dass die gesammelten Daten signifikante Wirkung hatten und z.B. zur Initiierung neuer Projekte führten. Verschiedene VGI-Instrumente können ebenfalls ihren Beitrag in der initialen Phase leisten: durch freiwilliges Erheben und Teilen von Wissen und raumbezogene Diskussionen wird Lernen und Vertrauensbildung gefördert. Das Ziel in dieser frühen Phase ist es Ideen und Initiativen zu sammeln. Während das Sammeln der Ideen relativ leicht realisierbar ist, ist die Verbindung zum formellen Planungsprozess eine Herausforderung. Dazu bedarf es mehr Transparenz und Kommunikation zwischen PlanerInnen, EntscheidungsträgerInnen und BürgerInnen.

Fallbeispiel: Der Unicampus zu Fuß und mit dem Rad

Die Immobilienfirma Aalto University Properties wollte wissen, wie Menschen sich auf dem Otaniemi Campus bewegen – und wie die Bewegungsfreiheit verbessert werden kann. Das Ziel ist es einen nutzerfreundlichen Campus zu entwickeln, auf dem Radfahren und Zufußgehen so einfach wie möglich sein wird. In einer kartenbasierten Umfrage markierten die TeilnehmerInnen (Studierende und Mitarbeitende) ihre täglichen Wege

Abbildung 3: Gemeinsames Gestalten des Otaniemi Campus, Espoo, Finnland, 2016, <https://maptionnaire.com/en/1488/>



und wichtigsten Orte und wo zusätzliche Ausstattungen wünschenswert wären. Zusätzlich wurde zu jedem markierten Weg oder Ort erfragt, wie diese erreicht werden. Die Befragten gaben zahlreiche Hinweise. Die umfassende Umfrage wird für die langfristige Entwicklung des Campus genutzt.

Was soll sich ändern und wo? – Initiierung

In der Initiierungsphase wird das Projekt formuliert. Empirische Ergebnisse vorangegangener Studien ergänzen die Bürgerbeteiligung in dieser Phase. BürgerInnen können sowohl neue Informationen beitragen als auch auf Ideen anderer reagieren. So werden diverse und mitunter kontroverse Ansichten über die vielseitig erfahrene urbane Landschaft offengelegt. Die Datenerhebung und -analyse mit PPGIS und VGI kann traditionelle und analoge Beteiligungsprozesse ergänzen.

Obwohl unsere Fallstudien zeigen, dass PPGIS Instrumente in der Lage sind frühe Phasen des Planungsprozesses zu unterstützen, wird deutlich, dass PlanerInnen zwar die erhobenen Daten schätzen, der tatsächliche Nutzen aber hinter seinen Möglichkeiten zurück bleibt. Dafür kann es verschiedene Gründe geben: (1) PlanerInnen fehlen noch die nötigen Fähigkeiten zur Datenanalyse; (2) PlanerInnen sind mehr daran interessiert, den Beteiligungsprozess durch die Organisation verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten zu legitimieren, als zu gewährleisten, dass die erhobenen Daten tatsächlich effektiv genutzt werden; und (3) die mit der Datenaufnahmen beauftragten Akteure sind häufig nicht für die Erstellung des Plans zuständig

und daher nicht unbedingt daran interessiert, wie die Daten im Detail genutzt werden (KAHILA et al. 2015).

Fallbeispiel: Tausende BürgerInnen malen sich das Helsinki der Zukunft aus

Der Masterplan der Stadt Helsinki soll die Entwicklung Finnlands Hauptstadt bis 2050 vorgeben. Während der frühen Phase des Planungsprozesses wollte die Stadt die Ansichten und Meinungen ihrer BürgerInnen erfahren. Dazu wurde eine kartenbasierte Umfrage durchgeführt. Es nahmen fast 4.000 Menschen teil, welche über 33.000 Einträge in die interaktive Karte vornahmen. Die BürgerInnen machten viele Vorschläge für neue Bebauungsgebiete und markierten urbane Grünflächen, die unbedingt geschützt werden sollten (Abb.4).

Welcher Planungsentwurf ist der beste und was fehlt hier noch? – Alternativen bewerten

Während der Formulierung der Planungsalternativen gibt es einen Dialog zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Jedoch erfolgt dieser Dialog häufig nach starren Vorschriften. Der erste Planungsentwurf wird normalerweise von ExpertInnen formuliert und die Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit diesen zu kommentieren. Idealerweise sollten die BürgerInnen verschiedene Variante vergleichen dürfen, die Entwürfe der Alternativen beeinflussen und sogar eigene Alternativen mit der Unterstützung von PlanerInnen formulieren können. Da in dieser Phase Ideen und Ziele konkretisiert und in den Plan

Abbildung 4:
Bürgerbeteiligung für die Erstellung des Helsinki Masterplans, 2015, <https://maptionnaire.com/en/>

»Wir erreichten eine exzellente Anzahl an TeilnehmerInnen und erhielten viele Einträge. Die Umfrage war ein Erfolg. [...] Ich glaube, dass die Umfrageergebnisse als Hintergrundmaterial für eine umfangreiche Zahl zukünftiger Projekte genutzt werden.« – Heikki Mäntymäki, Kommunikationsmanager, Abteilung für Stadtplanung, Helsinki, Finnland (aus dem Englischen)



übersetzt werden, der diskutiert und entschieden wird, ist inklusive Beteiligung essentiell für einen demokratischen Prozess.

In einigen PPGIS Projekten durften die BürgerInnen verschiedene Planalternativen bewerten. PPGIS ermöglicht eine dynamische Visualisierung der Entwürfe, in denen die TeilnehmerInnen Kommentare und Meinungen markieren können. Eine höhere Transparenz in diesem Planungsschritt würde durch die Informationen darüber, wie und wo die Daten der BürgerInnen in den Entwürfen berücksichtigt wurden, erzielt. Dies ist jedoch nicht einfach umzusetzen, da es schwierig nachzuvollziehen ist, wie diese Daten die Entwürfe im Einzelnen beeinflusst haben.

Fallbeispiel – Erholung mitgestalten

Die Abteilung für Park und Erholung der Lake Oswego Gemeinde in Oregon, USA, hat im Rahmen der Gestaltung des zentralen Stadtparks ihre BürgerInnen verschiedene Planungsalternativen kommentieren lassen. TeilnehmerInnen konnten zwei Entwürfe kommentieren, die zuvor in partizipativen Workshops entstanden sind. Auf der letzten Seite der Umfrage konnten die Kommentare aller TeilnehmerInnen eingesehen werden. Basierend auf den Eingaben wurde ein bevorzugtes Design ausgewählt (Abb.5).

Das verdeutlicht die Wichtigkeit der Beteiligung im frühen Planungsprozess. Meist beeinflussen lang etablierte Interessengruppen die Diskussionen und es ist fraglich ob diese die vielfältige Öffentlichkeit repräsentieren.

Unsere Beobachtungen zeigen, dass nur wenige PlanerInnen in dieser Phase PPGIS Instrumente eingesetzt haben. Da vor allem kontroverse und öffentlichkeitswirksame Projekten eine Vielzahl von Kritik und Anregungen hervorrufen, die sorgfältig bearbeitet werden sollten, kann dies viel Zeit in Anspruch nehmen. Verständlicherweise drängen PlanerInnen in dieser relativ späten Phase nicht auf den zusätzlichen Gebrauch von PPGIS, um nicht noch zusätzliche Kommentare zu erhalten. ExpertInnen befürchten einen Informationsüberfluss, welcher zu »zusätzlichen Verwirrungen [führen könnte]; wodurch die Wahl der Strategie eher verschleiert als geklärt wird, welche andererseits einfacher wäre unter Bedingungen relativer Unwissenheit« (YOUNG et al. 2002, 218, aus dem Englischen frei übersetzt).

Es ist entschieden! – Implementierung

In der Implementierungsphase wird der Plan umgesetzt: Bau eines Gebäudes, Errichtung einer Infrastruktur oder Realisierung von Lehrgängen oder sozialen Programmen (HORELLI 2002). Die Implementierung garantiert nicht, dass alle festgelegten Ziele strikt eingehalten werden. Daher sollte die Öffentlichkeit auch während dieser Phase eingebunden sein, zumindest durch Informationen. Obwohl sich das Internet hier als Medium anbietet (VON HAAREN et al. 2008), gibt es mo-

Abbildung 5: Kommentare der BürgerInnen zu zwei Konzeptentwürfen, Lake Oswego, Oregon USA, 2016, <https://maptionnaire.com/en/1267>

Und was kommt jetzt? – der Entscheidungsbeschluss

Die finale Entscheidung liegt bei der zuständigen Behörde, dieser geht ein mehr oder weniger informeller Verhandlungsprozess voraus.



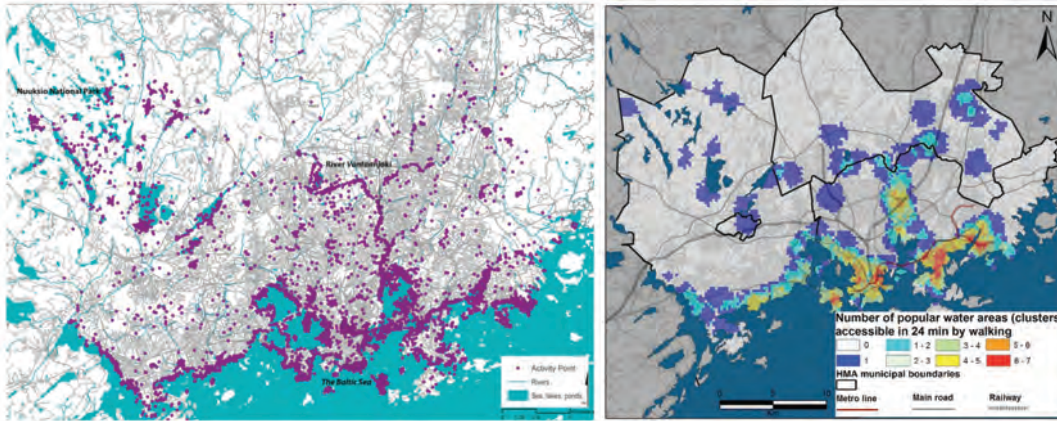


Abbildung 6: Umfrage zur Nutzung, Wertschätzung und Zugang zu Wasser als Erholungsort, Aalto Universität Espoo, Finnland, 2014, LAATIKAINEN et al. 2015, 2017

»Es ist eine tolle Möglichkeit den vielfältigen Charakter der beliebtesten Küstenabschnitte zu kartieren – wir können das Gesamtbild mit detailliertem lokalen Wissen und qualitative Informationen mit räumlichen Analysen verbinden, was zu neuen Interpretationen führt.«
–Jenni Kuoppa, Forscherin, Aalto Universität (übersetzt)

mentan keine empirischen Nachweise für die Nutzung von PPGIS in dieser Phase. PPGIS eignet sich hier, um den Informationsprozess zu unterstützen und zum Beispiel Kommentare zur konkreten Gestaltung des Implementierungsprozesses zu erhalten.

ex-ante Evaluierungen verstanden werden. Der Einsatz standardisierter Abfragen wäre hilfreich, um Daten verschiedener Orte und Städte zu vergleichen.

Fallbeispiel – Forschungsprojekt zur Erholung am, im und auf dem Wasser

Und wie gefällt es? – Evaluierung

Die Evaluierungsphase beruht auf Daten zum konkreten Projekt und zu den Änderungen der physischen und sozialen Strukturen, die im Laufe der Planung erhoben wurden. HORELLI (2002) unterstreicht eine kontinuierliche Evaluierung über den gesamten Planungszyklus, um besser zu verstehen, wie die Beteiligung ablief. Daher ist die Evaluierung nicht auf bestimmte Phasen begrenzt, sondern sollte den gesamten Prozess von verschiedenen Perspektiven (sozial, ökologisch, etc.) und zu unterschiedlichen Zeiten (ex-ante, ex-post, etc.) begleiten.

Die Forschungsprojekte, welche PPGIS in der ex-post Evaluierung erfolgreich eingesetzt haben, zeigen dass diese Daten stärker in der Planungspraxis eingebettet sein könnten und sollte. Die Effektivität der Beteiligung kann erhoben werden, indem man die Qualität des Prozesses und der Resultate misst. In der Realität, ist es jedoch schwierig die Effektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung zu messen, da die meisten in der Literatur diskutierten Kriterien eher prozesshaft als substantiell sind, d.h. sich eher auf die Effektivität des Prozesses beziehen als auf die Bewertung der Ergebnisse (ROWE & FREWER 2004). PPGIS Instrumente bieten eine Möglichkeit zur ex-ante oder ex-post Evaluierung (KYTTÄ 2012). Beispiele aus der Forschung, in denen die Wahrgenommene Qualität der Umgebung, die Kinderfreundlichkeit des Umfelds oder die wahrgenommene persönliche Sicherheit untersucht wurden, können als ex-post/

Die ForscherInnen der Aalto Universität wollten den Erholungsnutzen und die Erfahrungswerte von Wasser und wassernahen Orten in der Metropolregion Helsinki untersuchen. Ist der Zugang zu Wasser als Erholungsort für alle BürgerInnen gleichermaßen gewährleistet? In einer kartenbasierten Umfrage markierten die TeilnehmerInnen Aktivitäten und Landschaftswerte am und im Wasser. Die Umfrage erreichte 2.000 Personen und die Ergebnisse bestätigen den hohen Wert des Wassers für Freizeitaktivitäten. Die urbanen Küsten sind ein wichtiger Fluchttort vom täglichen Leben (Abb.6).

Und wie geht es weiter? – Monitoring

In dieser Phase sollen die Ergebnisse und daraus resultierende Erkenntnisse in eine langfristige Perspektive umgewandelt werden (HORELLI 2002). Die Rolle der BürgerInnen ist eher passiv als KommentatorInnen des aktuellen Status. Regelmäßige Rückmeldungen, wie zum Beispiel der »Fix my street« Service (www.fixmystreet.com), könnten einen wichtigen Beitrag zum Bewusstsein über den aktuellen Stand der Lebenswelt leisten. Diese oder die vorherige Phase können wieder auf die anfängliche Problemstellung zurückführen und damit den Planungszyklus vervollständigen. Diese Phase unterscheidet sich von der Evaluierungsphase in der Art, wie Daten erhoben werden. In der Evaluierungsphase ist es wichtig zufällige Stichproben zu nutzen, um die Daten zu validieren, in der Wartungs-

phase dagegen kann die Datenerhebung auf einer eher freiwilligen Basis geschehen.

PPGIS Instrumente zeigen ihre Stärke, wenn es um die Frage »WO?« geht

Das Ziel dieses Beitrags war es PPGIS vorzustellen und anhand von Beispielen Möglichkeiten und Herausforderungen aufzuzeigen. Die lange Entwicklungsarbeit (2005-2017) von Maptionnaire hat uns zahlreiche Einblicke gegeben, wie Forschung und Stadtplanung von PPGIS profitieren kann. PPGIS Instrumente zeigen ihre Stärke, wenn es um die Frage »WO?« geht. Sie ermöglichen der lokalen Bevölkerung ihre eigenen Karten zu erstellen, in denen sie ihre persönlichen Erfahrungen in und mit ihrer Umwelt zum Ausdruck bringen. Während die Daten in der Forschung neue Möglichkeiten zur Untersuchung von Mensch-Umwelt Beziehungen bieten, gibt es für die Stadtplanung zwei Vorteile. Zum einen können PlanerInnen mit diesen Informationen den wissensbasierten Planungsprozess stärken. Zum anderen können Sie ihr Portfolio an partizipativen Methoden erweitern.

Die empirischen Erkenntnisse zeigen, dass PPGIS Daten den Planungsprozess in unterschiedlichen Phasen unterstützen können. PPGIS Methoden bieten neue Möglichkeiten die Ansichten, Erfahrungen und Meinungen der BürgerInnen zu erschließen. Dennoch ist weiteres Wissen von Planungsprozessen, in denen PPGIS über den gesamten Prozess eingesetzt wurde, nötig. Es wäre auch spannend zu untersuchen, wie genau die erhobenen PPGIS Daten den Planungsentwurf beeinflusst haben.

Um PPGIS Instrumente und lokales Wissen in die täglichen Routinen von BürgerInnen, PlanerInnen und EntscheidungsträgerInnen zu verankern, bedarf es nicht vieler neuer Instrumente und innovativer Konzepte. Die Herausforderung besteht eher darin, die bestehende Planungskultur neu zu denken, um offener gegenüber vielfältigem Wissen zu werden und neue Methoden und Ideen tiefer in die Planungspraktiken einzubetten.

Referenzen

- BROWN, G., & KYTTÄ, M. (2014). Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography*, 46, 126-136.
- CARVER, S., Evans, A., Kingston, R., & Turton, I. (2001). Public participation, GIS, and cyberdemocracy: Evaluating on-line spatial decision support systems. *Environment and Planning B*, 28(6), 907-922.
- GOODCHILD, M. F. (2007). Citizens as sensors: The world of volunteered geography. *GeoJournal*, 69(4), 211-221.
- GOTTWALD, S., Laatikainen, T. E., & Kytä, M. (2016). Exploring the usability of PPGIS among older adults: challenges and opportunities. *International Journal of Geographical Information Science*. <http://doi.org/10.1080/13658816.2016.1170837>
- HALL, G. B., Chipeniuk, R., Feick, R. D., Leahy, M. G., & Deparday, V. (2010). Community-based production of geographic information using open source software and web 2.0. *International Journal of Geographical Information Science*, 24(5), 761-781. doi:10.1080/13658810903213288
- HORELLI, L. (2002). A methodology of participatory planning. *Handbook of Environmental Psychology*, 607-628.
- KAHILA, M. (2015). Reshaping the planning process using local experiences: Utilising PPGIS in participatory urban planning. Doctoral Dissertation, Aalto University publication series 223/2015.
- KAHILA, M., Broberg, A., Kytä, M., and Tyger, T. (2015). Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process. *Planning Practice & Research*, 7459 (April), 1-20.
- KYTÄ, M. (2012). SoftGIS methods in planning evaluation. *Evaluation for Sustainability and Participation in Planning* (pp. 334-353), Routledge.

- KYTÄ, M., Broberg, A. & Kahila, M. (2012) Urban Structure Factors Motivating Active Lifestyle among Children and Youth: A Case Study in the City of Turku, Finland. *American Journal of Health Promotion*, Vol. 26, Number 5, e137 – e148.
- KAHILA, M. & KYTÄ, M. (2009) SoftGIS as a bridge builder in collaborative urban planning. In Geertman, S. & Stillwell, J. (2009) eds. *Planning Support Systems: Best Practices and New Methods*. Springer, pp. 389 – 411.
- LAATIKAINEN, T., Tenkanen, H., Kytä, M., & Toivonen, T. (2015). Comparing conventional and PPGIS approaches in measuring equality of access to urban aquatic environments. *Landscape and Urban Planning*, 144(October), 22–33. <http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.08.004>
- LAATIKAINEN, T.E., Piiroinen, R., Lehtinen, E., & Kytä, M., (2017). PPGIS approach for defining multimodal travel thresholds: Accessibility of popular recreation environments by the water. *Applied Geography*, 79, 93–102.
- ROWE, G., & FREWER, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: A research agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29(4), 512-556.
- SCHLOSSBERG, M., & SHUFORD, E. (2005). Delineating »public« and »participation« in PPGIS. *URISA Journal*, 16(2), 15.
- STREICH, B. (2005). *Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- SUI, D., Elwood, S., & Goodchild, M. (2012). Crowdsourcing geographic knowledge: Volunteered geographic information (VGI) in theory and practice. Springer Science & Business Media.
- TULLOCH, D. L. (2008). Is VGI participation? From vernal pools to video games. *GeoJournal*, 72(3-4), 161-171.
- VON HAAREN, C., Galler, C., and Ott, S., 2008. *Landscape Planning*. Leipzig, Bonn.
- YOUNG, K., Ashby, D., Boaz, A., & Grayson, L. (2002). Social science and the evidence-based policy movement. *Social Policy and Society*, 1(03), 215-224.





Umschau

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



Wohnungsfragen: neue Herausforderungen – alte Instrumente?



Angesichts der (neuen) Wohnungsknappheit und der überbezahlten Mieten in den Wachstumsregionen wird in jüngster Vergangenheit sowohl in den Kommunen als auch auf der Ebene des Bundes und der Länder eine Rückbesinnung auf die Wohnungspolitik – als Daseinsvorsorge – erkennbar. Damit verknüpft sind widersprüchliche politische und ideologische Debatten, in denen einerseits mit den neuen »Bündnissen für das Wohnen« die Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe aller beteiligten Akteure begriffen wird, und andererseits weiterhin ein regulierender Staat und die Rückkehr zu bewährten Instrumenten eingefordert werden.

Gisela Schmitt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Dieser Beitrag* greift aus dem breiten Diskurs um geeignete Wege einer zukünftigen Wohnungsversorgung die Debatte um die Renaissance zweier klassischer Säulen der Wohnungspolitik heraus: den »Sozialen Wohnungsbau« und die »Wohnungsgemeinnützigkeit«. Die Fragen, ob und wie die Weiterentwicklung der Instrumente mit Blick auf differenzierte regionale und lokale Erfordernisse und die dauerhafte Einbettung der Wohnungsversorgung als Politikfeld in eine integrierte Stadtentwicklungspolitik gelingen kann, sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

1 Neue Wohnungsfragen zwischen Wohnungsversorgung und Immobilienhype

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist in den letzten Jahren deutlich aus dem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage geraten. Spätestens seit dem Jahr 2010 steht das Thema der Wohnungsversorgung wieder verstärkt auf der Agenda der Politik, der Fachwelt und der Medien. Die Situation auf den Wohnungsmärkten stellt sich im räumlichen Vergleich sehr unübersichtlich dar. Die größte Aufmerksamkeit bindet die angespannte Wohnungsmarktlage in den großen Städten der Wachstumsregionen, denen allmählich der bezahlbare Wohnraum ausgeht. Zeitgleich stehen in Deutschland nach wie vor

*Dieser Beitrag geht – gekürzt und überarbeitet – auf einen Artikel zurück, der im Sommer 2017 in dem »Jahrbuch Stadterneuerung« veröffentlicht wird: Arbeitskreis an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.) (2017). Stadterneuerung im vereinten Deutschland. Rückblicke und Ausblicke. Wiesbaden: Springer Vieweg

rund 1,7 Millionen Wohnungen leer. Auf den ersten Blick erscheinen im europäischen Vergleich die Wohnverhältnisse in den deutschen Großstädten sogar angemessen und die Miethöhen noch moderat.

Auch wenn heute selten von einer strukturellen Wohnungsnot die Rede ist, ist es augenfällig, dass es »neue Wohnungsfragen« gibt, die auf eine sozial und räumlich polarisierte Wohnraumversorgung hinweisen. Die Ungleichverteilung von bezahlbarem Wohnraum zeigt sich zwischen den Zentren und Rändern der Städte ebenso wie zwischen wachsenden und stagnierenden Regionen. Die Betrachtung von Ursachen und Aufgaben verlangt nach Differenzierung. Eine simple Faustformel mag eine erste grobe Orientierung bieten: Dort, wo es Bildung und Beschäftigung gibt – also in den wachsenden Regionen, Großstädten und Universitätsstädten – ist die Nachfrage nach angemessenen bezahlbaren Wohnraum besonders hoch und in den letzten Jahren zumeist durch Zuzug immer weiter gestiegen. Wanderung gilt seit jeher als »der wichtigste Treibstoff des Wohnungsbaus« (vgl. SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 15) und die Zyklen »neuer Wohnungsnot« lassen sich auch in historischer Perspektive in der Regel mit Zuwanderungswellen, die auf einen Wohnungsmarkt mit langen Reaktionszeiten trafen, erklären – Stress und Hektik im Politikfeld Wohnen waren zumeist die Reaktion (vgl. BRECH 1981, S. 9f; SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 25).

Die gegenwärtige Angebotsknappheit lässt sich jedoch nicht monokausal mit Wanderungsbewegungen erklären – die polarisierte Debatte über die Ursachen (siehe z.B. MÜLLER 2012, DELL 2013, RINK et al. 2015, VON EINEM 2016) ordnet je nach »Lager« die aktuelle Wohnungsmisere als Markt- und/ oder Politikversagen ein. Die einzelnen Argumentationslinien scheinen oftmals die Komplexität der Zusammenhänge zu unterschätzen. Das breit gefächerte Ursachenbündel umfasst neben den veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch die politischen Weichenstellungen der Vergangenheit. Die Wohnungsmarktentwicklung wird zusätzlich durch die engen Verflechtungen mit den Prozessen auf den Immobilien-, Boden- und Finanzmärkten wie auch die Wechselwirkung der Wohnungspolitik mit anderen Politikfeldern determiniert. Das Ausmaß der Herausforderungen, die daraus resultierenden Aufgaben für die heutige Wohnungspolitik und damit auch die Reichweite der in diesem Beitrag skizzier-

ten Instrumente lassen sich nur beurteilen, wenn man die prägenden Entwicklungen im Wohnungssektor seit der Jahrtausendwende einbezieht – im Rahmen dieses Beitrags mag eine knappe Aufzählung genügen:

- Der *Wohnungsleerstand* in ostdeutschen Plattensiedlungen, den eine Expertenkommission Ende der 1990er Jahre mit rund einer Million Wohnungen bezifferte, bewirkte, dass in fachlichen Diskursen und Prognosen die Thesen von dem langfristig ausgeglichenen Wohnungsmarkt/bzw. dem Wechsel vom Anbieter- zum Nachfragermarkt überwogen.

- Die *Schrumpfungsbefürchtung* zu Beginn des Jahrtausends lieferte dann auch denjenigen zusätzlichen Argumente, die es im Wesentlichen der Privatwirtschaft überlassen wollten Wohnungen zu bauen und zu bewirtschaften.

- Bereits die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit Ende der 1980er Jahre als Reaktion auf die Misswirtschaft des gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmens »Neue Heimat« und eine insgesamt entspannte Marktlage hatte den Startpunkt einer *Deregulierungspolitik* markiert, deren wesentlicher nächster Meilenstein im Jahr 2002 das neue Wohnraumfördergesetz (WoFG) bildete. Das Gesetz veränderte weitgehend die Grundlagen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus vor dem Hintergrund eines scheinbar funktionierenden Wohnungsmarktes.

- Im Zuge der *Föderalismusreform* erfolgte dann im Jahr 2006 der letzte Schritt der bundespolitischen Deregulierungspolitik: Die Wohnungspolitik wurde vollständig zur Aufgabe der Länder (und Kommunen). Zum Ausgleich stellt der Bund noch bis zum Jahr 2019 Kompensationsmittel in Höhe von 518,2 Mio. Euro jährlich in Aussicht.

- Diese Abkehr von der Objektförderung mit bundesweit einheitlichen Regelungen zugunsten einer länderspezifischen Wohnraumförderung, die auf regionale Markterfordernisse reagieren konnte, wurde flankiert durch den Umbau der sozialen Sicherungssysteme (Stichwort Hartz IV) im Jahr 2005. Nach den Regelungen des SGB II und XII (Sozialgesetzbuch, Zweites und Zwölftes Buch) unterstützt die öffentliche Hand seitdem Haushalte, die ihren Wohnbedarf nicht aus eigenem Einkommen decken können, durch die Übernahme der *Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)*.

- Diese Maßnahmen der *Subjektförderung*, die rund 5 Millionen Haushalten zugutekommt und jährlich rund 17 Milliarden Euro Kosten für die öffentliche Hand verursachen

(vgl. BMUB 2015), gelten als marktkonform, treffsicher, flexibel mit Blick auf die regional differenzierten Miethöhen.

■ Die neue *lokale Verantwortung* für die soziale Wohnungsversorgung traf die Länder und vor allem die Kommunen in einer Zeit, in der die leeren öffentlichen Kassen und das Spardiktat der Kämmereien die politischen Debatten prägten. Dies hatte zur Folge, dass die Finanzressorts in den städtischen Grundstücken, Immobilien und Unternehmen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung entdeckten – zumal es dem gängigen Zeitgeist entsprach, den »Privaten« eine effizientere und effektivere Aufgabenerledigung zu testen.

■ Dieses zunehmend positiv besetzte *Privatisierungsklima* in Deutschland traf in den 2000er Jahren im Zuge der Globalisierungsprozesse auf Kapitalmarktentwicklungen, die auch die Aufmerksamkeit der internationalen Akteure auf die deutschen Immobilienmärkte lenkte (Just 2006; Spars 2006). Im Rahmen von großen Blockverkäufen (> 800 Wohnungen) wechselten zwischen 1999 und 2011 über zwei Millionen Mietwohnungen die Eigentümer (DEUTSCHER BUNDESTAG 2011).

■ Im Zuge der Finanzmarktkrise 2008 gingen die großen Blockverkäufe zurück. Das Transaktionsgeschehen setzt sich aber bis heute unvermindert fort, nach wie vor werden auch öffentliche Bestände verkauft, aber der Schwerpunkt liegt mittlerweile auf den privaten (Wieder-)Veräußerungen. Die *Investition in Betongold* hat durch die Pleite der Lehmann-Bank noch einen weiteren Schub erhalten, da auch die nicht professionellen Akteure auf der Suche nach weiterhin sicheren Anlagemöglichkeiten und sinnvollen Alternativen zur privaten Altersvorsorge vermehrt und ungeachtet überhöhter Preise in Immobilien investieren und so zum Ausverkauf der bezahlbaren Wohnungsbestände in guten innerstädtischen Lagen beitragen.

Das hier beschriebene Zusammentreffen paralleler Entwicklungen – eine staatliche Deregulierungs- und Privatisierungspolitik, die Ausweitung der Verwertungsmöglichkeiten im Immobiliensektor, ein entspannter Wohnungsmarkt mit weitgehend stabilen Preisen, eine unklare Nachfragesituation mit einer prognostizierten rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und regionalen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklungen – hatte letztlich die fast völlige Einstellung der Neubautätigkeit im Mietwohnungsbau zur Folge. Lediglich in attraktiven (innerstädtischen) La-

gen wurde in der Regel noch in hochpreisige Segmente investiert. Die preiswerten Mietwohnungsbestände reduzierten sich einerseits durch das Auslaufen der Mietbindungen im Sozialwohnungsbestand und die mietenwirksame (oftmals energetisch motivierte und mit öffentlichen Mitteln geförderte) Modernisierung der Bestände. Angesichts eines weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktes und der Wohnungsüberhänge in Teilmärkten bemühte sich die Wohnungswirtschaft zunehmend um eine qualitätsorientierte Bestandsentwicklung für »neue Nachfrager«. Auch die strategischen Ansätze in den kommunalen Konzepten zielten darauf ab, den Trend zur Reurbanisierung zu stützen und vermehrt Angebote für gehobenes Wohnen zu schaffen.

Die nationale Wohnungspolitik hat seit Beginn des neuen Jahrtausends angesichts weitgehend entspannter Wohnungsmärkte einen zunehmenden Bedeutungsverlust erfahren, während sich gleichzeitig in der Stadterneuerung neue Förderprogramme mit Gebietsbezug (Soziale Stadt und Stadtumbau) etablierten, die auch die kommunalen Handlungsansätze zum Wohnen stützen (vgl. u.a. SCHULTHEISS 2006; BBSR 2010). In den alten Bundesländern standen die neu entwickelten lokalen Handlungsprogramme zum Wohnen oft in der Tradition jahrzehntelanger Handlungsroutinen der behutsamen Stadterneuerung. In den ostdeutschen Bundesländern waren die Stadterneuerungsprogramme in vielen Fällen unabdingbare Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit im Wohnungsbereich (vgl. SCHMITT 2008). Vor allem das Programm Stadtumbau Ost stellte mit dem Rückbau und der Aufwertung der Wohnungsbestände explizit den Schulterschluss zwischen integrierter Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft her.

2 Neue Wege der Wohnungsversorgung – Recycling der (staatlichen) Instrumente?

Im Laufe der 2000er Jahre schienen die »qualitativen« Themen der Wohnungsversorgung die »alte Wohnungsfrage« in den meisten Regionen abgelöst zu haben. Erst seit 2010 stiegen die Mietpreise in den Großstädten wie auch die Nachfrage nach Immobilien stark an. Dieser allgemeine Trend führt zu einer Verknappung des preiswerten Wohnraums, und die Dimension der Zuwanderung im Jahr 2015 hat den Problemdruck noch einmal offensichtlicher werden lassen. Die Siche-

rung und Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums bestimmt seither die wohnungspolitische Debatte in Deutschland. Schon der letzte Bundestagswahlkampf im Jahr 2013 zeigte deutlich, dass die Verantwortung für die Wohnungsversorgung – sowohl Wohnungsüberhänge als auch Wohnungsknappheit – nicht nur in die Fachdebatte, sondern auch wieder in die Bundespolitik zurückgekehrt ist (GINSKI/SCHMITT 2013; EGNER 2014, S. 18f.; KALTENBRUNNER/WALTERSBACHER 2014).

Die Behandlung der »Wohnungsfrage« zwischen staatlicher Regulierung und freiem Markt sowie der Gemeinwirtschaft als »Drittem Sektor« ist in Deutschland eine Geschichte der »Kontinuität mit Brüchen«, die sich in einzelnen Phasen jeweils in Forderungen nach mehr Staat oder mehr Markt niedergeschlagen hat. Die Tatsache, dass die Wohnraumversorgung vom Grundsatz her marktförmig organisiert ist – und dies auch im sozialen Wohlfahrtsstaat schon immer war – impliziert den Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- und Sozialgut. Für die Wohnungspolitik ergibt sich daraus eine permanente Gratwanderung zwischen der Schaffung von Investitionsanreizen für private Investoren (im Neubau und im Bestand) und der Sicherstellung der Wohnungsversorgung zu bezahlbaren Preisen, angemessener Qualität in akzeptablen (innerstädtischen) Lagen. In der aktuellen Situation kommt verschärfend hinzu, dass aus dem »Wirtschaftsgut Wohnen« ein »Finanzprodukt Wohnen« wurde, d.h. nicht mehr Angebot und Nachfrage prägen die Preisgestaltung auf den regionalen Märkten, sondern vielfach (globale) Anlagestrategien oder die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (vgl. u.a. HEEG 2013).

Angesichts der angespannten Lage mehrten sich in den Debatten Stimmen, die mehr staatliche Verantwortung und eine Rückkehr zu bewährten wohnungspolitischen Instrumenten fordern. Zu den klassischen wohnungspolitischen Steuerungselementen zählen »Geld und Recht« sowie das »Eigentum«, und zunehmend vor allem im Zuge der Deregulierungspolitik die »Kooperation«. Die Diskussion um die Regelungsstruktur dieser Instrumente und ihre Wirkungen wird kontrovers geführt. Vom Grundsatz her hat der Staat drei Optionen, den Wohnungsbau direkt zu fördern: über den (*Bau-*)Träger, das Gebäude/die Wohnung (*Objekt*) oder die Kaufkraft der Mieter (*Subjekt*). Daneben besteht die Möglichkeit, indirekt über rechtliche Regelungen wie das Miet- oder Steuerrecht regulierend in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Einzelne

Städte sind in der Vergangenheit selber oder über 100%-ige Tochter-Unternehmen als Bauträger tätig geworden und verfügen daher über eigene Wohnungsbestände. Auch Kooperationen mit marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren – neuerdings oftmals als »Bündnisse für das Wohnen« bezeichnet – haben im Wohnungssektor Tradition. Aus den verschiedenen Komponenten hat sich in der Bundesrepublik im Laufe der Jahrzehnte ein differenziertes Instrumentarium entwickelt, das als breiter Instrumenten-Mix Eingang in die jeweiligen lokalen Handlungsprogramme gefunden hat und trotz begrenzter Ressourcen den Städten und Gemeinden nach wie vor Handlungsspielräume eröffnet (vgl. BORCHARD 2011, GINSKI et al. 2012a).

Obwohl sich die Verantwortung für die Wohnverhältnisse zunehmend auf die lokale Ebene und private Akteure verlagert hat, ist das Handlungsfeld Wohnen auch in Phasen der Deregulierung und Privatisierung auch auf der staatlichen Ebene verankert geblieben – durch:

- die Gestaltung der rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen (u.a. Mietrecht, »Wohnriester«, steuerliche Abschreibung),
- die Subjektförderung (Wohngeld und ein Anteil von circa einem Drittel an den KdU-Kosten der Unterkunft),
- die Städtebauförderung in den Quartieren,
- die KfW-Förderprogramme zur Förderung der energetischen Sanierung sowie
- die Zahlung von Kompensationsmitteln für die soziale Wohnraumförderung.

Doch in der quantitativen Betrachtung hat sich die öffentliche Wohnraumförderung fast völlig in Richtung der Subjektförderung verschoben – Kritiker sehen darin eine Marktverzerrung, die den Vermietern eine Preisgestaltung erlaubt, der keine real existierende Mietzahlungsfähigkeit gegenübersteht. Da der überwiegende Anteil (in der Regel Zweidrittel) der Kosten der Unterkunft von den Kommunen getragen wird, entstehen für die öffentlichen Haushalte angesichts der vielerorts rasant steigenden Mieten hohe, stetig wachsende Belastungen. Sinnvoll erscheinen daher Initiativen aus Politik und Wissenschaft, die wieder zur Objektförderung oder der Förderung einzelner Träger und damit zu einer Angebotserweiterung der bezahlbaren Wohnungen und preisgebundenen Mieten als Korrektiv der ortsüblichen Mieten zurückzukehren wollen. Exemplarisch soll im Folgenden auf den Sozialen Wohnungsbau und

die Ansätze einer neuen Gemeinnützigkeit eingegangen werden.

Objektförderung – Neubau preiswerter Wohnungen (Sozialer Wohnungsbau)?

Aktiv preiswerten Wohnraum neu zu schaffen, ist momentan eine populäre wohnungspolitische Forderung, die sowohl in den öffentlichen Medien als auch den fachpolitischen Debatten den Eindruck erweckt, als sei damit ein »Heilsbringer« (wieder)entdeckt. Die Diskussion unter dem Stichwort »Nachholbedarf« suggeriert: Man müsse lediglich das Versäumnis des letzten Jahrzehnts ausgleichen und wieder ausreichend angemessene, bezahlbare Wohnungen bauen, um die Wohnungsengpässe in den Großstädten in den Griff zu bekommen (vgl. u.a. DIE IMMOBILIE 2017).

Bereits in einer ersten quantitativen Betrachtung zeigt sich, dass dieser Gedankenang zu kurz greift. Angesichts der drastischen Reduktion der geförderten öffentlichen Bestände in den letzten Jahren kann es mit den zur Verfügung stehenden Fördermitteln nicht gelingen, hier für Ersatz zu sorgen – geschweige denn noch zusätzlichen Wohnraum zu schaffen (vgl. HARLANDER/SCHÄFERS 2016, S.430; HOLM 2006). Zwar hat die derzeitige Bundesregierung die Wohnraumförderung fast verdreifacht und auch die Länder und Kommunen stocken mit eigenen Mitteln die Förderung auf, doch die in den meisten Großstädten angestrebten rund 1000-2000 öffentlich geförderten Neubau-Wohnungen pro Jahr (siehe z.B. Berlin, Hamburg, München) kompensieren in der Regel nicht einmal die Abgänge aus dem Bestand früherer Förderjahrgänge (vgl. PÄTZOLD 2017; RINK et al. 2015 S. 78). In der Folge heißt dies, die jetzt neu geschaffenen öffentlich geförderten Neubauwohnungen sind im Gegensatz zu früheren Zeiten, in denen es um eine breite Angebotserweiterung ging, lediglich ein Nischenprodukt – was die Fragen aufwirft, für wen, in welcher Qualität, zu welchem Preis und wo in der Stadt diese Wohnungen bereitgestellt werden sollen.

■ Sozialer Wohnungsbau in der Rückschau

Die heutige Situation ist das Ende einer langen Deregulierungspolitik: Der soziale Wohnungsbau war von 1950 bis heute einem Funktionswandel von der wichtigsten staatlichen Förderung zur Überwindung der allgemeinen Wohnungsnot zu einem auf spezielle Ziel-

gruppen zugeschnittenen Förderinstrument unterworfen (KÜHNE-BÜHNING et al. 2005, S. 284). Der zunehmende Bedeutungsverlust war von vorne herein auch schon in den Wohnungsbaugesetzen der 1950er und 1960er Jahre angelegt. In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Bundesrepublik für die Objektförderung und die Subvention privater Investitionen im Mietwohnungsbau und Eigenheimbau entschieden. Die öffentliche Hand stellte den Investoren zur Reduzierung der Kapitalkosten zinslose oder unter dem Marktzins liegende Darlehen und Aufwandssubventionen und für die Anfangsjahre häufig noch Tilgungsfreiheit zur Verfügung. Im Gegenzug mussten die Vertragspartner – bis die Darlehen zurückgezahlt waren – Preis- und Belegungsbindungen in Kauf nehmen. Da von Beginn an die Preis- und Belegungsbindung an die Kreditlaufzeiten der Förderung gebunden war, fielen die »Sozialwohnungen« zunächst nach 45 Jahren und in späteren Zeiten schon nach 25 oder 15 Jahren an den freien Markt zurück – ein Vorgang, der von einzelnen Wohnungsexperten als »soziale Zwischennutzung« titulierte wird (HOLM 2006, S. 105). Die Attraktivität der Förderung ergab sich regelmäßig in Relation zu den Konditionen auf dem Kreditmarkt, d.h. zur Zeit bei dem niedrigen Zinsniveau muss die Gestaltung der Förderkonditionen auf zusätzliche Maßnahmen wie Tilgungsverzichte zurückgreifen, um überhaupt für Investoren interessant zu sein.

Bereits 1960 lag der private Anteil an der Bautätigkeit bei 76%. Anders als in den europäischen Nachbarstaaten war der Marktanteil der gemeinnützigen Träger von Beginn an vergleichsweise gering – und konzentrierte sich auf die großen Städte und den Großsiedlungsbau. Der »Soziale Wohnungsbau« war damit von Beginn an ein PPP-Modell, das auf die Kooperation der staatlichen Wohnungsbauförderung mit privaten Wohnungsunternehmen und Einzeleigentümern setzte (SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 23). Dem bereits erwähnten Nachteil, dass die geförderten Wohnungen nach Ablauf der Bindungsfrist an den freien Markt zurückfallen, steht als indirekte positive Folge gegenüber, dass der bundesrepublikanische Bestand an Sozialwohnungen einen vergleichsweise hohen Standard aufweist und vielfach dezentral in integrierten städtischen Lagen zu finden ist, da vor allem die (privaten) Bauherren im Vorgriff auf die bindungsfreie Zeit auf guten Standard und gute Lagen achteten (vgl. SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 60).

Bei der Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 – die sich damals auf die Annahme stützte, »dass ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt die Wohnungsversorgung der überwiegenden Mehrheit der Haushalte gewährleistet« (SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 60 ff) – ging es nicht mehr in erster Linie darum, Wohnraum neu zu schaffen, sondern Wohnraum zu sichern. Die soziale Wohnraumförderung nach dem ab 2002 gültigen WoFG hatte den sozialen Wohnungsbau abgelöst mit der Intention das Instrumentarium der Objektförderung auch unter Einbeziehung des Wohnungsbestandes weiterzuentwickeln und an die örtlichen und regionalen Gegebenheiten anzupassen. »Bestandswohnungen sind im Allgemeinen preisgünstiger als Neubauwohnungen, die oft mit höherem Standard ausgestattet und mit höheren Kosten gebaut wurden« (KÜHNE-BÜNING et al. 2005, S. 297). Daher bezog sich der Fördergegenstand nach §2 WoFG neben dem Wohnungsneubau auch auf die Modernisierung im Wohnungsbestands sowie den Erwerb von vorhandenem Wohnraum oder von Belegungsrechten. Die Erhaltung des Bestandes galt als kostengünstiger und besonders geeignet für Haushalte mit geringer Mietzahlungsfähigkeit – entsprechend wurden von der damaligen rot-grünen Bundesregierung die Fördermittel für den Wohnungsneubau weiter reduziert.

Neben der Bestandsorientierung und der Neubestimmung der Zielgruppe waren Flexibilisierung, Effizienzsteigerung und Entbürokratisierung weitere Ziele der Reform, die auf starre gesetzliche Vorgaben verzichten wollte und auch zur Abschaffung des bis dahin geltenden Prinzips der Kostenmiete führte. Die Kostenmiete war eine auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nach rechtlichen Vorgaben kalkulierte kostendeckende Miete, die sich im Zeitverlauf nur änderte, wenn einzelne Positionen der laufenden Aufwendungen sich erhöhten. Damit war die Kostenmiete eine von den Marktmieten entkoppelte Miete, die von den Genehmigungsbehörden der Bewilligungsmiete zugrunde gelegt wurde. Die derzeitigen Bewilligungsmieten werden anhand des örtlichen Mietniveaus als höchstzulässige Miete unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete festgelegt und vollziehen somit den Anstieg der Marktmieten nach.

■ Sozialer Wohnungsbau – im Ausblick

Mittlerweile rechnet sich der öffentlich geförderte Neubau vielerorts nur noch im oberen

Preissegment – durch hohe qualitative Anforderungen wie der Energieeffizienz oder Barrierefreiheit, aber auch durch die Preise für den städtischen Baugrund (GEDASCHKO 2012, S. 10). Rentierliche Einstiegsieten liegen in den Ballungsräumen zumeist über zehn Euro/qm und die Differenz zur Bewilligungsmiete des sozialen Wohnungsbaus kann nur durch hohe Subventionen erreicht werden. Kritiker finden denn auch Sozialwohnungen in bester Lage zu teuer und landauf landab bemühen sich Städte mit Instrumenten einer »Sozialen Bodennutzung« und Förderquoten die Mischung von freifinanziertem Wohnungsbau, Eigentumswohnungen und sozialem Wohnungsbau oftmals gegen erhebliche Widerstände durchzusetzen.

Der wieder erstarkte, öffentlich geförderte Wohnungsneubau kann längst keine Geheimwaffe mehr im Kampf gegen neue Wohnungsnöte in den Städten sein: Rein zahlenmäßig betrachtet, kann der Neubau den Wegfall der Bindungen und Belegungsrechte im Sozialwohnungsbestand nicht ausgleichen, die Mieten sind nur bedingt preiswert und stellen kein Korrektiv am örtlichen Wohnungsmarkt mehr dar. Dennoch sichern »Förderquoten« für den Sozialen Wohnungsneubau das Wohnen zur Miete in den begehrten Innenstadtlagen und bieten den Kommunen – wenn auch nur temporär – zusätzliche Verfügungsrechte über Wohnimmobilien mit zeitgemäßer Qualität.

Kritiker halten jedoch den Ankauf von Belegungsrechten und Wohnraum im Bestand für die effektivere Objektförderung.

Es braucht ein ganzes Set an Maßnahmen auf allen Ebenen – das zeigen die komplexen strategischen Ansätze in den Handlungsprogrammen der Kommunen – um bezahlbaren Wohnraum in den Innenstädten zu sichern und neu zuschaffen (vgl. GINSKI et al. 2012a). Das »comeback« des Sozialen Wohnungsbaus kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich in den letzten beiden Jahrzehnten die ökonomischen, sozialen und demografischen Rahmenbedingungen geändert haben. Darauf muss das wohnungspolitische Instrumentarium reagieren. Auch wenn die Städte vielfach eigene passgenaue Instrumente, Förderprogramme und Handlungsstrategien entwickelt haben, scheint eine dauerhafte staatliche Intervention in der sozialen Objektförderung notwendig zu sein. Über grundsätzlichen Reformbedarf der staatlichen Instrumente, die erforderlichen Qualitäten im Wohnungsneubau und die Ausgestaltung der Förderprogramme lohnt es sich denn auch

weiter mit allen Beteiligten zu streiten. Häuser und Wohnungen sind langlebige Güter – das Motto: »möglichst viel und möglichst schnell bauen« scheint nur sehr kurzfristig in Wahlkampfzeiten ein erfolgversprechender Weg zu sein.

Neue Gemeinnützigkeit?

Ein wichtiger Akteur und Träger, der sich der Schaffung von preiswertem Wohnungsbau verpflichtet fühlte, war die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, deren Anfänge sich bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen lassen (HÄUSSERMANN/SIEBEL 1996, S. 103ff; SCHMITT 2003). Ende der 1980-er Jahre führten Entspannungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt und die Misswirtschaft einzelner Unternehmen zu einem allmählichen Bedeutungsverlust. Letztendlich wurde unter dem Motto »Subventionsabbau« die Gemeinnützigkeit zum 01.01.1990 aufgehoben und damit die (indirekte) staatliche Förderung der Träger komplett eingestellt (vgl. SCHADER-STIFTUNG 2004; KÜHNE-BÜHNING et al. 2005).

Nun wird angesichts der vielfachen Wohnungsnöte in den Städten der Ruf nach »gemeinnützigen« Trägern auf dem Wohnungsmarkt wieder lauter (MIETERVEREIN DORTMUND 2016, 10). Bündnisse für das Wohnen sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene suchen akteursübergreifend nach Lösungen für die Wohnungsprobleme und Wege die Wohnungsverorgung als Gemeinschaftsaufgabe zwischen Staat und Markt zu organisieren. Bei der Neu- oder Rückbesinnung auf Bündnispartner für eine soziale Wohnungspolitik zur Sicherung bezahlbaren Wohnens scheinen die Wohnungsunternehmen besonders interessant zu sein, die nicht rein renditeorientiert agieren, eine Bindung an den Ort entwickeln und mit ihrer Wohnraumbewirtschaftung langfristige Perspektiven verbinden. Gemeinwohlorientierung lässt sich jedoch aufgrund der pluralisierten Anbieterstruktur nicht mehr auf den ersten Blick an der Gesellschaftsform ablesen. Bevorzugte Partner der Städte sind traditionell neben den öffentlichen Wohnungsunternehmen die Genossenschaften, denen lange Zeit das Image einer verstaubten, kapitalschwachen und rückwärtsgewandten Unternehmensform anhaftete, und neuerdings auch die bislang quantitativ eher unbedeutenden Wohnprojekte und Baugruppen, die sich in gemeinschaftlichen Trägerformen organisieren (GINSKI et al. 2012b; GINSKI/ SCHMITT 2014).

Weitergehende (politische) Forderungen gehen mittlerweile dahin, eine neue Gemeinnützigkeit im Wohnbereich als einen gemeinwohlorientierten Sektor in der Wohnungswirtschaft einzuführen (vgl. HOLM et al. 2015; BUNDESTAGSFRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN 2015). Ausgehend vom dem alten Prinzip der Gemeinnützigkeit – das Eekhoff wie folgt treffend umreißt: »Die einfache Idee des Gesetzes bestand auch darin, die Unternehmen, die sich bestimmten Beschränkungen unterwerfen, durch eine Steuerbefreiung dazu zu bewegen, preisgünstige Wohnungen anzubieten und den Staat bei der sozialpolitischen Aufgabe zu unterstützen, die Wohnungssituation von Haushalten mit geringem Einkommen zu verbessern.« (EEKHOFF 2011) – werden in wissenschaftlichen Studien und Positionspapieren die Notwendigkeit einer neuen Gemeinnützigkeit begründet und die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Wiedereinführung diskutiert. Auch wenn die Studien grundsätzlich zu dem Ergebnis kommen, dass eine neue Gemeinnützigkeit, als nicht profitorientierter Sektor der Wohnungsverorgung »machbar, sinnvoll und notwendig« sei (HOLM et al. 2015, S. 57 ff), wird zugleich deutlich, dass auch dieses Instrument nicht isoliert wirken kann, sondern durch weitere wohnungspolitische (Förder-)Maßnahmen gestützt werden müsste.

So ist auch die alte Wohnungsgemeinnützigkeit nicht ausschließlich an einer neoliberalen Deregulierungspolitik gescheitert, sondern an »Systemfehlern«, wie den Widersprüchen zwischen freiem unternehmerischen Handeln und der Beschränkung des Tätigkeitsfeldes oder auch der nicht definierten sozialen Belegungsbindung und der generellen Steuerbefreiung (vgl. ECKHOFF 2011). Offen bleibt zudem die Frage, ob und wie in der Zukunft bei der engen Verflechtung des Wohnungsmarktes mit anderen Märkten (u.a. Boden- und Finanzmarkt) gemeinwohlorientiertes Wirtschaften gelingen kann. Ob »Selbstbindung gegen Förderung« noch ein brauchbares Prinzip im Wohnungssektor sein kann, braucht eine breite gesellschaftliche Verständigung darüber, worin ein gemeinwohlorientierter Mehrwert besteht und wie (hoch) man diesen subventionieren will. Falls darüber ein Konsens erzielt werden kann, muss die »Gemeinnützigkeit« nicht mehr an einzelne Träger (rechtsformspezifische Subventionen) geknüpft sein, sondern kann ausschließlich das gemeinnützige Verhalten, das festgelegte Kriterien der Herstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum erfüllt,

staatlich subventioniert werden. Die Wohnungswirtschaft und ihre Verbände scheinen der Rückkehr zur Gemeinnützigkeit ohnehin eher skeptisch gegenüberzustehen (vgl. u.a. IW 2016).

3 Schlussbemerkungen

Während in den letzten beiden Jahrzehnten auf der Bundesebene die Weichen auf Ausstieg standen, entstand auf der lokalen Ebene vielerorts ein ausgereiftes Instrumentarium, das die Wohnungsverversorgung vorrangig als Wohnstandortentwicklung eng verzahnt mit der Stadt- und Quartiersentwicklung behandelte. Auch angesichts begrenzter Ressourcen scheinen sich eine kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung sowie strategische, integrierte Handlungsansätze, die Bestandsentwicklung und Wohnungsverversorgung in langfristiger Perspektive im Kontext gesamtstädtischer Stadtentwicklung behandeln, auf der lokalen Ebene zu bewähren. Die (neuen) »Bündnisse für das Wohnen«, die gegenwärtig auf allen Ebenen entstehen, belegen, dass die Herausforderungen der Bestandsentwicklung und der Wohnungsverversorgung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Markt und Zivilgesellschaft wahrgenommen werden (vgl. u.a. ARING et al. 2016). Sowohl die Stadterneuerung als auch die Wohnungsverversorgung haben sich in den letzten Jahren – trotz gelegentlicher Tiefs in der politischen und auch öffentlichen Wahrnehmung – als Daueraufgaben entpuppt. Es bleibt in erster Linie den Städten und Gemeinden überlassen, die neuen Wohnungsfragen auf der lokalen Ebene kreativ zu lösen. Die sind angesichts angespannter Haushaltslagen und überschießender oder stagnierender Märkte trotz oftmals guter strategischer Konzepte und innovativer Verfahren mit dieser Aufgabe zunehmend überfordert.

Auf der Ebene des Bundes (und vielfach der Länder) stagniert der inhaltliche Diskurs über eine nachhaltige soziale Wohnungsver-

sorgung – hier herrscht der schnelle Rückgriff auf scheinbar bewährte Instrumente (Mietpreisbremse, Wohnungsneubau, Steueranreize, etc.) vor, ohne dass der Debatte über die komplexen Ursachen und den grundsätzlichen Reformbedarf (Stichwort: Bodenfrage) genügend Raum gewährt wird (vgl. auch SCHADER-STIFTUNG 2004, S. 34). Über Jahrzehnte hatten bundesweit der »Soziale Wohnungsbau« – mit seinen Programmrichtlinien, der festgelegten Kostenmiete, den definierten Wohnungsgrößen und Ausstattungsstandards sowie den Vorschriften zur Wohnberechtigung – und die Unternehmensstrategien der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die »Benchmarks« für gemeinwohlorientiertes Handeln im Wohnungssektor bestimmt. Beide Instrumente waren in der Vergangenheit über Jahrzehnte die Ausgangsbasis für Kritik, Weiterentwicklung und Reformbestrebungen – den dezentralisierten Wohnungspolitikern sind aktuell vergleichbare Referenzen abhandengekommen.

Um die veränderten Ausgangsbedingungen und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Wohnungsverversorgung angemessen zu analysieren und darauf mit durchdachten Konzepten, Strategien und Instrumenten zu reagieren, braucht es eine gesellschaftliche Verständigung und Aushandlungsprozesse auf allen politischen Ebenen mit allen beteiligten Akteuren. Der Politikan-satz und die Programmatik der Bund-Länder-Programme in der Stadterneuerung (u.a. Soziale Stadt und Stadtumbau) oder auch die Nationalen Stadtentwicklungspolitik haben in den letzten Jahren gezeigt, wie man Akteure und Ressourcen zusammenbringt – und viele mittlerweile erprobte Komponenten (Wissens-transfer, Programmevaluierung, Mittelbündelung, etc.) ließen sich analog auch für eine, über die Ebenen Bund, Land und Kommune stärker verflochtene, reformierte Politik der Wohnungsverversorgung gemeinsam mit staatlichen, marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren nutzbar machen.

Literatur

- Aring, J., Bunzel, A., Hallenberg, B., zur Nedden, M., Pätzold, R., Rohland, F. (2016). Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale resiliente Wohnungspolitik. Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 5, Oktober – November 2016, 263-269
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010). Kommunale Konzepte: Wohnen. Werkstatt: Praxis Heft 69. Berlin.
- BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015). Wohngeld und Mietenbericht 2014. <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/wohngeld-und-mietenbericht/> Zugegriffen: 19.07.2016
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013). Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Berlin
- Brech, J. (Hrsg.) (1981): Wohnen zur Miete. Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik in der Bundesrepublik. Weinheim, Basel: Beltz
- Borchard, S. (2011). Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotential. SURF Stadt- und Regionalwissenschaftliches Forschungsnetzwerk Ruhr. Metropolis und Region. Band 7. Detmold: Dorothea Rohn
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.) (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). In: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/bauen/PDF/Studie-Neue-Wohnungsgemeinnuetzigkeit-2015-Kurzfassung.pdf. Zugegriffen 08.04.2017
- Dell, Christopher (2013). Ware: Wohnen! Politik. Ökonomie. Städtebau. Berlin: Jovis
- Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode (Hrsg.) (2011). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Wohngeld- und Mietenbericht 2010. In: Drucksache 17/6280. Berlin. <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/wohngeld-und-mietenbericht/> Zugegriffen: 19.07.2016
- Die Immobilie (2017). Agenda mit 12 Punkten. Wohnungsbau soll Schwerpunkt der Wahlprogramme werden. <http://www.dieimmobilie.de/agenda-mit-12-punkten-wohnungsbau-soll-schwerpunkt-der-wahlprogramme-werden-1491289357/> Zugegriffen 08.04.2017
- Eckhoff, J. (2011). Die Macht etablierter Interessen am Beispiel der Wohnungsgemeinnützigkeit. DIW Berlin. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung. Jubiläumsheft 01.2011. Berlin, 131-141
- Egner, B. (2014). Wohnungspolitik seit 1945. APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jahrgang, 20-21/2014, 13-19
- Gedaschko, A. (2012). Anforderungen an eine moderne Wohnraumförderung. Bezahlbares Wohnen. DW – Die Wohnungswirtschaft. 4. April 2012/ 65. Jahrgang, 10 f.
- Ginski, S., Koller, B., Schmitt, G. (2012a): IBA Berlin 2020: Sondierungspapier. Wohnungsbau und öffentliche Förderung. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/de/studien.shtml>. Zugegriffen: 19.07.2016
- Ginski, S., Koller, B., Schmitt, G. (2012b): IBA Berlin 2020: Kurzüberblick/Projektrecherche. Besondere Wohnformen. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/de/studien.shtml>. Zugegriffen: 19.07.2016
- Ginski, S., Schmitt, G. (2013): Wohnungsknappheit in Großstädten – was tun? RaumPlanung: Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. – 169 (2013), 4, 8-14.
- Ginski, S., Schmitt, G. (2014). Gemeinschaftliche Wohnformen – ein Beitrag zur Wohnungsversorgung? Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 6, Dezember 2014, 292-296
- Harlander, T., Schäfers B. (2016). Wohnungswirtschaft und Wohnungsversorgung in Deutschland. Interview. Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. (GWP) Heft 4/2016, 427-435
- Häußermann, H., Siebel, W. (1996). Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim und München: Juventa
- Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen der Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. sublurban. 2013. Zeitschrift für kritische Stadtforschung. 2013, Heft 1, 75-99
- Holm, A. (2006). Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik. In: U. Altrock et.al. (Hrsg.), Planungs-rundschau. Sparsamer Staat – schwache Stadt. (S.103-113). Berlin
- Holm, A., Horlitz, S., Jensen, I. (2015). Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion Die Linke. im deutschen Bundestag. <http://www.linksfraktion.de/abgeordnete/heidrun-blum/downloads/> Zugegriffen: 19.07.2016
- IW-Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016). Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland. Köln.
- Just, T. (2006). Wohnungsportfolios: Warum internationale Investoren jetzt nach Deutschland kommen. In: G. Spars, (Hrsg.), Wohnungsmarktentwicklung Deutschland. Trends, Segmente, Instrumente. ISR Diskussionsbeiträge Heft 58 (S. 43-60). Berlin

- Kaltenbrunner, R.; Waltersbacher M. (2014). Wohnsituation in Deutschland. APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jahrgang, 20-21/2014, 3-12
- Kühne-Büning, L., Nordalm, V., Steveling, L. (Hrsg.) (2005). Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag
- Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (2016): Wohnungsgemeinnützigkeit. Die Zeit ist reif. Mieterforum II/2016. Dortmund, 10-11
- Müller, S. (2012): Wie Wohnen prekär wird. Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV. http://www.kowa.sfs.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/files_fairstattprekaer/Prekaeres_Wohnen.pdf. Zugriffen: 19.07.2016
- Pätzold, R. (2017). Sozialer Wohnungsbau. Vom Hoffnungskonzept zum »Ghetto« und zurück. Planerin Heft 1/17, 8-10
- Rink, D.; Schöning, B.; Gardemain, D.; Holm, A. (2015): Städte unter Druck. Rückkehr der Wohnungsfrage. Blätter für deutsche und internationale Politik. Heft 6/2015, 69-77
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2004). Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Darmstadt
- Schmitt, G. (2003): »Denn wohnen muss der Mensch...«. Kommunale Wohnungsunternehmen – Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Arbeitskreis an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.). Jahrbuch Stadterneuerung 2003 (S. 51 – 66). Berlin
- Schmitt, G. (2008): Die Stadt als Wohnort für alle – Bestands- und Wohnungspolitik unter neuen Vorzeichen. In: G. Schmitt, K. Selle, (Hrsg.). Bestand – Perspektiven für das Wohnen in der Stadt (S.237-256). Dortmund: Dorothea Rohn
- Schultheiß, H. (2006). Integration der Wohnungspolitik in die Stadtentwicklung. In: WfA (Hrsg.) Die Zukunft kommunaler Wohnungspolitik auf dem Weg zu neuen Partnerschaften. Dokumentation der Fachtagung vom 1. Juni 2006. Düsseldorf
- Spars, G. (Hrsg.) (2006). Wohnungsmarktentwicklung Deutschland. Trends, Segmente, Instrumente. ISR Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin
- Von Einem, E. (Hg.) (2016). Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS

Stadt oder Land? Versagt die Wohnungspolitik im Angesicht der Flüchtlingswelle?*



So notwendig die Erstunterbringung der Flüchtlinge in Notunterkünften im Herbst 2015 war, die sich aus Kriegsgebieten nach Deutschland gerettet haben, die zweite Stufe, d.h. die dauerhafte Unterbringung anerkannter und geduldeter Flüchtlinge in kostengünstigen Wohnungen des »normalen« Marktes, stellt Bund, Länder und – vor allem – die Kommunen vor eine kaum lösbare Herausforderung. Ihre Bewältigung ist aber die Voraussetzung, damit Integration beginnen kann.

Eberhard von Einem
Professor i.R. für Stadt- und
Regionalökonomie
Technische Universität Berlin,
Center for Metropolitan
Studies

Seit 2010/11 enteilt die anziehende Wohnungsnachfrage dem Angebot, in den wachsenden Großstädten sowie in einigen Universitätsstädten. Die Mieten steigen, weil sich die Schere zwischen Bedarf und Bautätigkeit weit geöffnet und sich die Spaltung des Wohnungsmarktes vertieft hat. Der Wohnungsneubau hat zwar in den vergangenen Jahren wieder zugenommen, er konzentriert sich aber fast ausschließlich auf Mietwohnungen im oberen Preissegment sowie auf den Bau von Eigentumswohnungen. Damit trägt er kaum dazu bei, die Engpässe im unteren – preisgünstigen – Segment zu lindern. Die Magnetwirkung der großen Städte lässt den Bedarf weiter steigen, nicht zuletzt, weil auch die Flüchtlinge am liebsten in die großen Städte ziehen, hier jedoch werden sie unweigerlich zu Konkurrenten anderer einkommensschwacher Haushalte, die ebenfalls auf Wohnungen mit niedrigen Mieten angewie-

sen sind: Rentner mit niedrigen Renten, Alleinerziehende mit Kindern, Arbeitslose und Hartz IV Familien.

Die Politik sieht sich genötigt zu handeln. Da die Grundstücks- und Baukosten – trotz niedriger Hypothekenzinsen – das Bauen verteuern und den Spielraum der Wohnungsunternehmen einengen, werden mangels staatlicher Hilfen schon seit 15 Jahren kaum noch Sozialbauwohnungen gebaut. Die seit 1949 praktizierte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus, die wesentlich zur Verschuldung der öffentlichen Kassen beigetragen hatte, wurde gestrichen oder eingespart. Einige Bundesländer (z.B. Berlin) haben die Förderung des sozialen Wohnungsbaus komplett eingestellt. Ohne Förderprogramme jedoch verhalten sich nicht nur die freien, sondern auch die kommunalen Wohnungsbauunternehmen und -genossenschaften

*Eine ausführlichere Version des Autors erscheint im Frühjahr 2017 als »essential« im Verlag Springer VS unter dem Titel »Flüchtlinge und Wohnungspolitik«.

abwartend bis restriktiv. Nach den mageren Jahren haben mehrere Bundesländer kürzlich zwar angekündigt, wieder vermehrt Sozialbauwohnungen errichten zu wollen, die avisierten Budgets reichen aber nicht aus, um die Lücken zu schließen, die aufgrund zu geringer Bautätigkeit zwischen 2000 und 2015 aufgerissen wurden. Die Länder, die seit der Verfassungsreform von 2006 allein für den Wohnungsbau zuständig sind, sehen sich allerdings nicht in der Lage, die Finanzierung des sozialen Mietwohnungsbaus im erforderlichen Maße allein zu stemmen. In ihrer Not wenden sie sich an den Bund; der Bundesfinanzminister zögert indes und ist bisher allenfalls bereit, den Kommunen bei den Betreuungskosten von Flüchtlingen unter die Arme zu greifen. Zuvor hatte er im Frühjahr 2016 den Vorschlag ins Bundeskabinett eingebracht, der Wohnungswirtschaft mit Steuererleichterungen zu helfen. In einer Anhörung im April 2016 erntete er heftigen Widerspruch, weil damit in erster Linie der Bau teurer Wohnungen, aber nicht der Bau von Sozialwohnungen induziert werde. Ergebnis: Es herrscht Ratlosigkeit, wie der Wohnungsbau zu niedrigen Mieten in Schwung kommen kann, ohne damit – trotz Steuererhöhungen – die »schwarze Null« zu gefährden.

Damit stehen die Städte und Gemeinden weitgehend allein da. Auf der Ebene der Kommunen wird hektisch über neue Wohngebiete und Nachverdichtungen im Bestand, über kostengünstige und vereinfachte Bauweisen, über Quoten von Wohnungen für arme Haushalte, über eine Verschärfung der Mietpreisbremse sowie über weitere Verbote und Auflagen nachgedacht, ohne damit zum Kern des Problems, der zu geringen Bautätigkeit, vorzudringen. Mit Rechtsvorschriften lassen sich Knappheiten des Marktes nicht beseitigen, ganz abgesehen davon, dass die erforderlichen gesetzlichen Änderungen jenseits der Hoheit der Kommunen liegen; darüber hinaus werden sie der quantitativen Dimension nicht gerecht, denn die Mieten werden sich erst dann stabilisieren oder gar sinken, wenn das Angebot hinreichend ausgeweitet wird, so wie dies zuletzt nach 1998 der Fall war. Die sich im Kreis drehende Debatte lähmt das Handeln. Bedenkt man die Zeit, die vergeht, bis neue Wohnungen nach drei bis vier Jahren des Planens und Bauens (mit B-Plan sind es gern sechs Jahre) bezugsfertig sind, rücken schnelle Lösungen in weite Ferne; d.h. die Mieten werden immer noch weiter stei-

gen. Mangels kostengünstiger Wohnungen in den großen Städten müssen Flüchtlinge nicht selten länger als wünschenswert in Not- und Massenunterkünften unter beengten Verhältnissen ohne Privatsphäre ausharren; ihre Integration (Schule, Ausbildung, Arbeit) kommt nicht voran.

Die wohnungspolitischen Antworten drängen. Es sind zum einen Fragen des Tempos und zum anderen – wie sich zeigt – Fragen der Geographie, denn angesichts zeitlich-räumlicher Restriktionen rücken jene Städte und Regionen ins Blickfeld, die nicht unter Wohnungsknappheit leiden; d.h. in denen es immer noch preiswerte Wohnungen gibt. Nur liegen diese Reserven selten in den dynamischen Großstädten. Wie einer Untersuchung des BBSR vom Februar 2016 zu entnehmen ist, stehen bundesweit aktuell 630.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern leer. Hinzu zu rechnen sind aufgrund von Abwanderungen hunderttausende weitere freie Ein- und Zweifamilienhäuser in den Dörfern sowie in wachstumsschwachen kleinen und mittleren oder altindustriell geprägten Städten. Lokalisiert wurden sie sowohl in den Neuen als auch in den Alten Bundesländern, allein in NRW sind es 150.000 WE. Sie könnten sofort oder innerhalb weniger Wochen bezogen werden.

Damit nicht genug: Der gelegentlich geäußerte Einwand, Flüchtlinge fänden in strukturschwachen Städten sowie im ländlichen Raum keine Arbeit, scheint nicht zwingend. Wie der gleichen Studie zu entnehmen ist, befinden sich die meisten der gemeldeten freien Stellen – wie zu erwarten – zwar in Großstädten; aber auch in kleinen und mittleren Städten und selbst in den ländlichen Regionen wurden der Bundesagentur für Arbeit freie Arbeitsstellen gemeldet, sei es in der Industrie, im Handwerk (KfZ-, Bau-, Holz- und Installationshandwerk), in der Gastronomie, im Tourismus, in der Lagerhaltung und im Transportgewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft (saisonale Erntehelfer) sowie in diversen sozialen Dienstleistungen. Viele jüngere Flüchtlinge interessieren sich für eine Lehrstelle in ihrer Nähe, wissend, dass sich ihnen in Deutschland erst mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung Chancen auf Teilhabe eröffnen. Vor diesem Hintergrund kommen die örtlichen Handwerkskammern und die Arbeitsagenturen ins Spiel, denen allerdings die Hände noch immer gebunden sind, weil die arbeitsrechtlichen Barrieren für die Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen

noch nicht hinreichend gelockert wurden. Sie behindern die Arbeitssuche von anerkannten Asylsuchenden ebenso wie von geduldeten Flüchtlingen. Hier liegt das derzeit wichtigste Hindernis der Integration.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen, die nicht in friedlicher Absicht kamen, sehnt sich die weitaus überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge danach, endlich anzukommen und – als zweiten Schritt – eine eigene feste Wohnung beziehen zu können. Nach den traumatisierenden Erlebnissen ihrer Flucht haben sie einen solchen Ort persönlicher Sicherheit verdient. Sie möchten die Sprache erlernen, ihre Kinder in Schulen schicken, an Veranstaltungen ihrer Gemeinden teilnehmen, in Sportvereinen mitspielen und – vor allem – arbeiten. Viele Flüchtlinge bringen den unbedingten Willen mit, sich zu integrieren – zumindest solange in ihrer Heimat Krieg herrscht – und in Deutschland heimisch werden. Sie möchten ihre Dankbarkeit zeigen, eigenes Geld verdienen, möchten etwas zurückgeben und sich nützlich machen.

Zwar würden viele Flüchtlinge am liebsten in einer Großstadt wohnen, wo sie Verwandte und Bekannte treffen können und meinen, zumindest als Hilfsarbeiter schneller einen Job zu finden. Dieser Wunsch ist verständlich, lässt sich jedoch – nach Abwägung – in vielen Fällen nicht realisieren. Im Asylrecht hat der Schutz vor Verfolgung Vorrang, nicht die Erfüllung von Wohnortpräferenzen. Im Sinne schneller Lösungen ist es deshalb zwingend erforderlich, leere Wohnungen dort zu mobilisieren, wo es sie (noch) gibt: in strukturschwachen, schrumpfenden Städten sowie im ländlichen Raum.

Allerdings verbietet es sich, die Dezentralisierung durch Zwang zu verordnen oder umgekehrt diese zu idealisieren; es bleiben Hürden und schwerwiegende Bedenken. Anders als die großen Städte sind die Städte und Kreisverwaltungen im ländlichen Raum nicht überfordert. Auch in kleinen und mittleren Städten wurde das Netz der sozialen Infrastruktur inzwischen ausgebaut, in vielen Dörfern hingegen fehlt es an unterstützenden Einrichtungen. Ohne PKWs sind Flüchtlinge auf gespendete Fahrräder angewiesen, ansonsten aber sind sie weitgehend immobil, da Bahn- und Busverbindungen ausgedünnt, Läden des Einzelhandels geschlossen sowie Ärzte und Schulen schwer zu erreichen sind. Viele alte Häuser und Wohnungen haben

zudem schon mehrere Jahre leer gestanden: zerbrochene Fensterscheiben, nicht funktionierende Heizungen, verstopfte Abflüsse, undichte Dächer, ungesicherte Haustüren. Bevor diese bezogen werden können, braucht es einige Wochen der Instandsetzung. Nicht selten leben die früheren Bewohner nicht mehr am Ort; manche Hauseigentümer sind zu alt, um ihr Haus laufend instand zu halten; anderen fehlt es an Kapital. Kann die öffentliche Hand einspringen? Dürfen Flüchtlinge selbst Hand anlegen? Notreparaturen im Sinne von Ersatzvornahmen stoßen auf rechtliche Bedenken; wer haftet, wer zahlt? Bisher verbietet das Ausländerrecht, dass Flüchtlinge arbeiten, während öffentliche Gelder, die den Sozialbehörden für die Betreuung von Flüchtlingen zur Verfügung stehen, nicht für Baumaterialien und Instandsetzungen verwandt werden dürfen.

Auf die leichte Schulter zu nehmen ist deshalb die Aufgabe nicht, Flüchtlinge in schrumpfenden kleinen und mittleren Städten sowie im ländlichen Raum unterzubringen. Das gilt auch aus dem unerfreulichen Grund, dass ausländerfeindliche Vorbehalte – leider – noch immer verbreitet sind. Erinnert sei an den Sturm rassistischer Hasstiraden im Internet, an Stammtischen, vor Asylheimen oder auf der Straße, geschürt vom Milieu am rechten Rand. Über 1.000 Angriffe und Brandanschläge auf Asylunterkünfte allein im Jahr 2015 sind eine Lektion, die präventive Maßnahmen erfordern. Diese Pöbeleien und Übergriffe lassen daran zweifeln, ob die Herausforderungen der Integration »zu schaffen« sind. Polizei und Gerichte gehen zwar gegen Rechtsbrüche und Übergriffe vor, können aber nicht alle Missbräuche eindämmen.

In anderen Worten: Flüchtlinge dürfen weder blindlings erhöhten Risiken ausgesetzt, noch schutzlos offen gezeigten fremdenfeindlichen Angriffen überlassen, noch an den Pranger gestellt werden. Gewalt und Fremdenfeindlichkeit sind – ganz gleich wo – nicht hinzunehmen. Es gibt keinen Grund, Flüchtlinge zu diskriminieren, weil sie aus persönlicher Not nach Deutschland flüchteten und im Stadtbild als Fremde auffallen, weil sie einer anderen Religion angehören, sich anders kleiden und andere Gewohnheiten mitbringen. Diese Bedenken dürfen aber auch nicht als Vorwand dienen, den seit Jahren schon bekannten Problemen peripherer ländlicher Regionen aus dem Weg zu gehen und der dortigen Bevölkerung das Gefühl zu

geben, dass sie nicht gehört und ihre Anliegen nicht verstanden werden. Ein Wandel der Einstellungen ist notwendig. Die Dörfer in stadtfernen Landesteilen dürfen nicht aufgegeben werden. Erstmals zeichnet sich in einzelnen Gemeinden der ausgedünnten Regionen, die unter Abwanderung der Jüngeren leiden, ein Wandel ab, nachdem dort erkannt wurde, dass integrierte Flüchtlinge auch Möglichkeiten der Stabilisierung mit sich bringen. Vor dem Hintergrund der regionalpolitisch ungelösten Fragen, wie den struktur- und wachstumsschwachen Städten und insbesondere dem ländlichen Raum eine tragfähige Perspektive geboten werden kann, dürfen weder Planer noch Bürgermeister oder Landespolitiker kneifen. An das Gebot, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, sei erinnert.

Das bedeutet, die Strategie der Dezentralisierung bedarf der Planung, der Vorbereitung und Begleitung durch vorbeugende Maßnahmen, die die Akzeptanz, Ankommenden gegenüber, verbessern, etwa durch ein neues Programm »soziales Dorf«, das in Anlehnung an das Programm »soziale Stadt« ins Leben gerufen werden sollte, mit dem innovative Ansätze der Stadtteilarbeit in den Quartieren zahlreicher Städte ermöglicht werden.

In anderen Worten: Zum einen braucht es finanzielle Unterstützung; zum anderen bedarf es des tatkräftigen Zusammenwirkens von Politik, kommunaler Verwaltung und Zivilgesellschaft. Der Schlüssel zur Integration liegt in der gewollten Kooperation auf dezentraler Ebene unter Einbeziehung der lokalen Kirchengemeinden, der Vereine und der vielen freiwilligen Flüchtlingshelfer, um gemeinsam die Integration sozialpolitisch verantwortbar zu gestalten.

Damit ist zugleich ein neues Aufgabenfeld für Planer angesprochen, denn es sind Konzepte, Programme und Maßnahmen gefragt, die über die bauliche Ortsplanung im engeren Sinne hinausgehen und einen fachübergreifenden Ansatz erfordern. Strategien der dezentralen Wohnungs- und Sozialpolitik sollten mit der Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, mit sozialpolitischen und ökologischen Konzepten, mit Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung sowie mit Maßnahmen der Gewaltprävention, mit Initiativen der sozialen, medizinischen und psychischen Betreuung und – nicht zuletzt – mit der Mobilisierung von Selbsthilfepotentialen verknüpft werden.



Friederike Fugmann,
Dr. Daniela Karow-Kluge und
Prof. Dr. Klaus Selle
Lehrstuhl für Planungstheorie
und Stadtentwicklung, RWTH
Aachen University

Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

Nutzung, Wahrnehmung, Bedeutung – Annäherungen an die Wirklichkeit¹

In einer vom vhw initiierten und geförderten Studie² hat der Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung öffentlicher Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren untersucht – zunächst im Sinne einer »Annäherung an die Wirklichkeit«, also mit sondierender Absicht. Daher wurden vorerst drei Fallstudien in Stadtteilen Aachens, Essens und Saarbrückens durchgeführt, verbunden mit der Absicht, auf dieser Grundlage ggf. weitere Forschungsschritte auf breiterer empirischer Basis und/oder weiter zugespielter Fragestellung in Angriff zu nehmen.

Im Folgenden fassen wir die aus unserer Sicht zentralen Befunde der empirischen Arbeit zusammen und weisen auf mögliche Folgerungen hin. Mit [zwei Beiträgen in diesem Heft](#) werden darüber hinaus weitere Ergebnisse aus der Studie vorgestellt.

Untersuchungsgebiete, Forschungsfragen und -methoden

Drei stadtgesellschaftlich vielfältige Quartiere standen im Mittelpunkt unserer Untersuchungen: das Aachener Rehmviertel, Alt-Saarbrücken und die nördliche Innenstadt in Essen. Auf die gesamten Quartiere bezogen wurden Interviews mit Schlüsselpersonen durchgeführt sowie Nutzerinnen und Nutzer befragt und um das Festhalten ihrer Raumwahrnehmungen in Mental-Maps gebeten. In den auf diese Weise identifizierten öffentlichen Räumen von besonderer Bedeutung wurden dann Nutzungskartierungen und -beobachtungen durchgeführt. Zentrale Er-

gebnisse dieser empirischen Arbeit vor Ort werden hier zusammengefasst und zu den theoretischen Ausgangsüberlegungen (vgl. den Artikel von [Ulrich Berding und Daniela Karow-Kluge](#)) in Beziehung gesetzt.

Als Gliederung dienen die fünf erkenntnisleitenden Fragestellungen unserer Untersuchung:

1. Wie werden die untersuchten Räume genutzt? Bildet sich die stadtgesellschaftliche Vielfalt in der Nutzung der Räume ab?
2. Finden Begegnungen in den öffentlichen Räumen statt?
3. Wie werden die öffentlichen Räume im Quartier von der Bevölkerung wahrgenommen und welche Bedeutung haben sie für sie?

¹ Dieser Beitrag erschien in der Zeitschrift Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Heft 1 Januar - Februar 2017, S. 2-7.

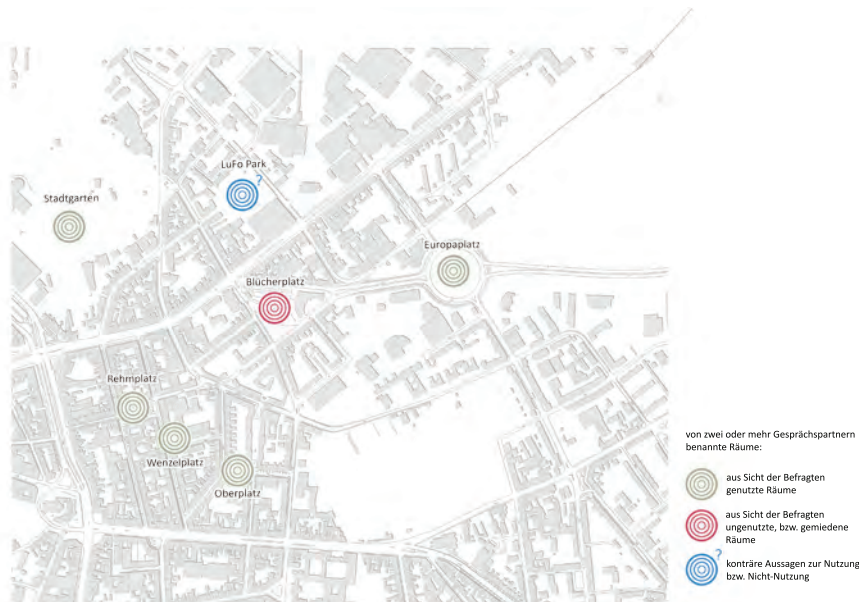
² Das Forschungsprojekt wurde am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung (RWTH Aachen University) in Kooperation mit Dr. Ulrich Berding (plan zwei, Hannover) bearbeitet. Weitere Mitwirkende: Conny Fiebig und Alexandra Schipp.

4. Was sind hindernde oder fördernde Faktoren (baulich-räumlich, sozial bzw. nutzungsbezogen) für Nutzung und Begegnung?

Da die Untersuchung auch in methodischer Hinsicht einen sondierenden Charakter hatte, kam eine weitere Frage hinzu:

5. Welche Methoden sind geeignet, um Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung öffentlicher Räume zu erfassen?

Abb. 1: Aus Interviews mit Schlüsselpersonen wurden Aussagen zur Nutzung verschiedener Orte in Aachen generiert.



1. Wie werden die untersuchten Räume genutzt? Bildet sich die stadtgeseellschaftliche Vielfalt in der Nutzung der Räume ab?

Ein zentrales Erkenntnisinteresse der Studie lässt sich relativ klar beantworten: Die stadtgeseellschaftliche Vielfalt der Quartiere bildet sich auch in den von uns untersuchten öffentlichen Räumen ab. Das gilt für verschiedene Dimensionen der Diversität, die jedoch nicht alle »objektiv«, sondern z.T. nur anhand des Augenscheins erfassbar waren.

■ In Befragungen und Mental-Maps wurden Räume identifizierbar, die durchweg von allen genutzt werden. Aber nicht alle öffentlich nutzbaren Räume werden gleichermaßen wahrgenommen, bewertet und genutzt. Es gibt in allen untersuchten Stadtteilen auch Orte, die sozusagen blinde Flecken sind, und andere, die bewusst gemieden werden. Dies ist in der Regel auf Unsicherheitsgefühle bzw. mangelnde soziale Kontrolle zurückzuführen – und insofern nicht ungewöhnlich, sondern eher typisch für Verhaltensorientierungen im öffentlichen Raum.

■ In den Räumen, die für das jeweilige Quartier von besonderer Bedeutung schienen und auf die wir auch in Befragungen

und Schlüsselpersoneninterviews entsprechend hingewiesen wurden, führten wir Nutzungskartierungen und Raumbesichtigungen an verschiedenen Tagen und zu unterschiedlichen Zeiten durch.

Vor allem auf dieser Grundlage lässt die eingangs getroffene Feststellung belegen: Tatsächlich werden diese Räume vielfältig und von Menschen verschiedenen Alters, Geschlechts und aus – augenscheinlich – unterschiedlichen Milieus genutzt.

■ Es kann unterschieden werden zwischen Räumen mit einem vielfältigen Nutzungsangebot (auf den Plätzen selbst bzw. an ihren Rändern) und solchen, die vorrangig von einem Nutzungsangebot bestimmt werden (Beispiel Kinderspiel). Es liegt nahe, dass sich daraus eine gewisse Vorab-Selektion der Nutzerinnen und Nutzer ergibt – ohne dass wir allerdings eine milieuspezifische Selektion beobachten konnten.

2. Finden Begegnungen in den öffentlichen Räumen statt?

Die Tatsache, dass »in der Stadt die Fremden wohnen« (SIEBEL 1997, S. 33) gilt als konstitutiv für städtische – im Gegensatz zu ländlichen – Siedlungsformen. Es sind die Straßen, Plätze und Parks der Städte, in denen diese Fremdheit und Verschiedenheit der Menschen sichtbar wird, erlebbar ist – oder doch sein sollte. So zumindest lautet eine der normativen Konsequenzen, die in der theoretischen Diskussion zur sozialen Funktion öffentlicher Räume gezogen wird. Öffentliche Räume werden als Orte der »Begegnung« angesehen, wobei allerdings das Verständnis von »Begegnung« sehr unterschiedlich ist. Um diesen schillernden und mit Erwartungen unterschiedlichster Art verknüpften Begriff bearbeitbar zu machen, unterscheiden wir

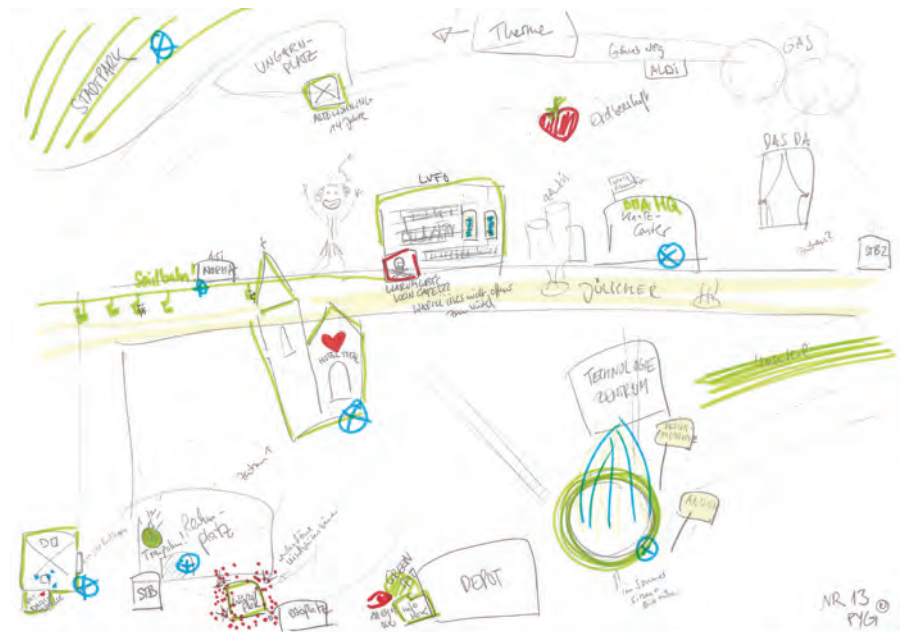
■ ... die *Sichtbarkeit* (»visibility«), die die »simultane Präsenz im Raum« zur Voraussetzung hat. Mit der Wahrnehmung der Anderen in alltäglichen Situationen werden zentrale Voraussetzungen für ein soziales Miteinander in den Städten geschaffen. Oder wie es VAIYOU & KALANDIDES (2009, S. 18) ausdrückten: »the borders between familiar and strange, insider and outsider are re-negotiated and even challenged«.

■ ... die *Interaktion*, die über die reine Wahrnehmung der anderen hinausgeht und verschiedene Arten des Reagierens aufeinander bzw. des Agierens miteinander umfasst. Das

kann von aufeinander bezogenen Bewegungen im Raum über Begrüßungszeichen bis hin zu Gespräch und gemeinsamem Handeln reichen. Zugleich muss unterschieden werden zwischen einvernehmlicher und konflikthafter Interaktion: Aufeinanderzubewegen oder Ausweichen wären in diesem Sinne zwei Ausprägungen von Interaktion ebenso wie gemeinsames Spiel auf der einen und Streit auf der anderen Seite.

Im Rahmen unserer Beobachtungen bildeten die simultane Anwesenheit und die Sichtbarkeit im Raum naheliegenderweise die häufigste Form der »Begegnung«. Darauf stützt sich auch die resümierende Feststellung, dass die gesellschaftliche Vielfalt der Quartiere sich in ihren zentralen öffentlichen Räumen spiegelt. Darüberhinaus wurden aber auch zahlreiche Interaktionen unterschiedlichster Art beobachtet. Wenige waren negativer Art: Nutzungskonflikte gab es lediglich vereinzelt durch sozial auffällige Einzelpersonen bzw. raumgreifende Gruppen. Deutlich häufiger waren Begrüßungen, kurze oder längere Gespräche – und natürlich gemeinsames Kinderspiel zu beobachten. Ob sich in diesen Situationen einander fremde Personen begegneten, ließ sich aus unserer Beobachtungssituation nur bedingt beurteilen. Immerhin ließ sich unterscheiden, ob Personen zuvor gemeinsam oder allein die (Frei-)Räume betraten. Es liegt allerdings auf der Hand, dass die Interaktion zwischen einander bereits Bekannten wahrscheinlicher ist als die zwischen zwei sich bis zur Situation der Begegnung fremden Personen.

Eine weitere Beobachtung ist noch von Bedeutung: Vereinzelt (Stengelanlage in Saarbrücken und Rehmplatz in Aachen) war eine Diskrepanz zwischen dem Image von Räumen (z.B. in Bezug auf Nutzungskonflikte) und der von uns beobachteten tatsächlichen Nutzung festzustellen. Ersteres war »schlechter« als letztere (dazu unten mehr). Das könnte daran liegen, dass sich ein »schlechter Ruf« länger hält als die tatsächliche Situation – etwa zu beobachten beim Aachener Rehmplatz, der offensichtlich wirkungsvoll umgestaltet wurde, aber in der Wahrnehmung einzelner Befragter noch immer unter seinem früheren Image leidet.



3. Wie werden die öffentlichen Räume im Quartier von der Bevölkerung wahrgenommen und welche Bedeutung haben sie für sie?

Die Befragungen und Mental-Map-Kartierungen bestätigten eine Erfahrung, die man in verschiedenen anderen Zusammenhängen bei der Auseinandersetzung mit der Wahrnehmung und Nutzung von Stadträumen machen kann: Das eine (die Nutzung) bestimmt das andere (die Wahrnehmung). Das klingt trivial, führt aber im Ergebnis dazu, dass Städte insgesamt, aber auch einzelne ihrer Stadtteile individuell sehr verschieden wahrgenommen und dargestellt werden.

In unserem Zusammenhang zeigte sich so, dass es praktisch keine einheitliche Abgrenzung des »Quartiers« gab. Die Grenzziehungen waren vielmehr sehr stark durch die individuellen Aktionsräume geprägt und entsprechend verschieden. Aber es gibt innerhalb der Untersuchungsräume durchaus Orte, die vielfach oder sogar von allen genannt wurden – etwa als Vermeidungsräume oder besonders prägende Orte im eigenen Lebensumfeld. Zentrale Plätze gehören durchweg dazu und sind – wenn man so will – Identität stiftende Orte im jeweiligen Stadtteil. Zugleich sind solche Schnittbereiche zwischen den verschiedenen Wahrnehmungs- und Raumnutzungsmustern Voraussetzung dafür, dass sich in einzelnen Räumen Vielfalt abbilden und Begegnung stattfinden kann.

Differenzieren muss man allerdings zwischen der Bedeutung eines Raumes (aus der Sicht der Quartiersbevölkerung) und seiner tatsächlichen Nutzung: So nimmt der Lud-

Abb. 2: Nutzerinnen und Nutzer hielten ihre Raumwahrnehmungen in Mental-Maps fest.

wigsplatz für viele Alt-Saarbrücker einen hohen Stellenwert ein, was sich aber nicht in der Intensität seiner Nutzung ausdrückt.

Es ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass einzelne Plätze oder Parkanlagen durchaus eine Identität stiftende, also den Ort unverwechselbar machende, Funktion haben können (neben dem schon erwähnten Ludwigsplatz etwa der Rehmplatz in Aachen). Von der Identität des Ortes (zu der öffentliche Räume offensichtlich beitragen können) ist aber die Identifizierung mit dem Ort zu unterscheiden: Es liegt zwar auf der Hand, dass es zwischen dem einen und dem anderen Bezüge geben könnte, der »Identitätsgrad« also in Beziehung zur Möglichkeit der Identifizierung mit dem Ort steht. Das aber ist empirisch schwer dingfest zu machen. Immerhin könnte man das »Kümmern« um einzelne Orte als einen Ausdruck einer so verstandenen »Identifizierung« ansehen. In dieser Hinsicht lassen sich aus den Raumbeobachtungen einige Illustrationen finden: etwa Bewohner, die Müll wegräumen oder defektes Spielgerät reparieren.

4. Was sind hindernde oder fördernde Faktoren für Nutzung und Begegnung?

Auf die Frage, was öffentliche Räume zu belebten Orten macht, in denen gesellschaftliche Vielfalt erlebbar und Begegnung ermöglicht wird, lassen sich aus unseren Untersuchungen zahlreiche Antworten geben. Dabei kann auf vielfache Weise an dem bisherigen Diskussionsstand angeknüpft werden: Das gilt vor allem für die Unterscheidung von notwendiger und optionaler Nutzung, wie sie etwa von GEHL (1987) in die Diskussion eingeführt wurde. Notwendige Aktivitäten sind z.B. Durchquerungen des öffentlichen Raumes, um Ziele (Schule, Arbeit, Einkaufen) zu erreichen oder Aufenthalt etwa an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs. Sie finden unabhängig von der Qualität der Räume statt. Optionale Aktivitäten sind hingegen wesentlich von der Attraktivität der Räume – Ausstattung, Gestaltung, Lage, bereits vorhandene Nutzungen etc. – abhängig.

Wenn man Wahrnehmung und Nutzung der Räume in unseren Untersuchungsgebieten vor diesem Hintergrund betrachtet, so sind auch hier zunächst die »notwendigen Nutzungen« hervorzuheben: Ein Platz, der zu häufig angestrebten Zielen auf häufig verwendeten Wegen überquert wird, ist a priori belebter als ein Raum, für den das nicht gilt.

Fördernder Faktor ist hier die Tatsache, dass er »auf dem Weg« liegt oder – z.B. durch Nutzungsangebote an seinem Rand – selbst Ziel ist. Das gilt zum Beispiel für den Rehmplatz in Aachen und den Marktplatz in Essen.

Darüber hinaus sind zahlreiche Faktoren für Eignung und Attraktivität der von uns untersuchten Räume zu nennen, die man mit »optionaler Nutzung« in Verbindung bringen kann. Besonders zu nennen sind:

- Gute Lage und Erreichbarkeit, ungehinderter Zugang etc.
- Vielfalt der Nutzungsangebote bei angemessener räumlicher Verteilung
- Größe und Differenzierung des Raumes, damit – wie es in der Literatur heißt (DANGSCHAT 2011, S. 6) – man selbst entscheiden kann, wie groß der Abstand zu anderen Nutzern ist. Als Beispiel kann hier der Westpark in Aachen dienen, in dem sich häufig – räumlich verteilt – verschiedene Nutzer(gruppen) gleichzeitig aufhalten. Als Gründe wurden in der Befragung die Größe des Parkes und die »gute Verteilung« unterschiedlicher Nutzungsbereiche angeführt.
- Klare räumliche Definition: In Alt-Saarbrücken gibt es zwar quantitativ einen erheblichen Freiraumanteil im Siedlungsbereich. Vieles davon wird aber nicht als Aufenthaltsort angesehen und entsprechend genutzt. Als Ursache könnten unklare räumliche Definitionen (»Fließraum«, »Zwitter«) und mangelnde Nutzungsangebote in Frage kommen.
- Pflegezustand und Gestaltung
- Soziale Kontrolle, Beleuchtung und alle weiteren Aspekte, die das Sicherheitsempfinden fördern.

Allerdings müssen nicht alle öffentlichen Räume gleiche Charakteristika aufweisen, um gleichermaßen beliebt und belebt zu sein. Denn einzelnen Räumen werden aufgrund ihrer Nutzungsangebote und Lage durchaus unterschiedliche Funktionen und Bedeutungen zugeschrieben. So gibt es in Aachen das »Wohnzimmer« des Viertels (auf dem sich unterschiedliche Generationen und Ethnien aus dem ganzen Quartier begegnen). Daneben existieren (Kinder-)»Spielzimmer«, in denen sich eher die Nachbarschaften der angrenzenden Wohnblöcke treffen. Ähnliches ist auch für Alt-Saarbrücken und Essen festzustellen: Es gibt Räume, die für alle von Bedeutung sind, daneben aber auch »spezialisierte« Räume, die vorrangig von einzelnen Nutzergruppen besucht werden. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass insbesondere im Kontext von Kinderspiel vie-

le Begegnungssituationen entstehen – unter den Kindern, aber auch zwischen denen, die sie begleiten.

Ergänzend soll auch noch auf »Momente der Geselligkeit« – wie es in der Literatur heißt (vgl. WIESEMANN 2015, S. 196ff.) – also Feste, Märkte und Aktionen hingewiesen werden. Sie sind in besonderer Weise geeignet, um Verschiedenheit sichtbar und Begegnung möglich zu machen. Auch dazu lassen sich im Rahmen unserer Untersuchung Belege und Hinweise finden: Zu nennen wären etwa Feste, Kunst- oder Wochenmärkte wie sie z.B. auf dem Ludwigsplatz in Saarbrücken stattfinden, Festivals und Konzerte in der Essener Innenstadt sowie nachbarschaftlich organisierte Treffen auf dem Aachener Rehmplatz.

Neben solchen temporären Veranstaltungen und Aktionen spielen in allen Fallstudien auch (soziale) Einrichtungen eine wichtige Rolle. Sie alle tragen dazu bei, dass »gesellige Begegnungen« oder, wie es in der Literatur heißt »convivial encounters« (FINCHER/IVESON 2008, S. 145ff.) entstehen.

Das wurde auch im Rahmen unserer Befragungen vielfach deutlich. So gaben z.B. in Essen ältere Befragte an, dass sie sich nicht zu Hause, sondern bei Nachbarschaftstreffs in unterschiedlichen Einrichtungen, beim Stammtisch in Kneipen oder Aktivclubs treffen. Auch die dort befragten Studierenden wiesen darauf hin, dass sie sich weniger in ihren privaten WGs und Wohnungen trafen als vielmehr in Kneipen, Cafés oder Bars – und natürlich in der Universität.

Im Übrigen können auch – das sei hier nur am Rande vermerkt – partizipative Planungsprozesse, mit denen alle Gruppen eines Stadtteils erreicht werden, eine wichtige Funktion für das Zusammenführen der Menschen im Quartier wahrnehmen.

Abschließend sei noch auf einen Faktor hingewiesen, der im Rahmen unserer Untersuchung aus methodischen Gründen nur bedingt nachweisbar ist, aber nach allen Erfahrung eine wesentliche Rolle spielt: »Use begets more use« (WHYTE 1980, S. 18) – Nutzung erzeugt zusätzliche Nutzung: Wenn also z.B. Lage und Funktion/Ausstattung ausreichen, um Menschen zu Durchquerung und/oder Aufenthalt anzuregen und so einen öffentlichen Raum nicht leer und ungenutzt erscheinen zu lassen, vermag diese »Grundbelegung« den Raum auch für andere interessant werden zu lassen. Umgekehrt kann das aber auch heißen, dass ein an sich geeigne-

ter Raum, der aber zu groß für den Ort ist, um belebt werden zu können, aus dem use-begets-more-use-Effekt keinen Nutzen ziehen kann. Das könnte z.B. für den Ludwigsplatz in Alt-Saarbrücken gelten (dem es zudem aber auch an geeigneter Randnutzung fehlt und der lediglich an den Markttagen teilweise zu beleben ist).

Als hemmende Faktoren können zunächst die Negativausprägungen der zuvor aufgeführten fördernden Faktoren genannt werden. Also: Die Wahrscheinlichkeit der Nutzung sinkt, wenn der öffentliche Raum peripher liegt oder aus anderen Gründen schlecht zugänglich bzw. erreichbar ist, keine attraktiven Nutzungsangebote aufweist, wenig überschaubar bzw. sozial schlecht kontrollierbar ist, ungepflegt erscheint und so fort.

Hemmende Faktoren sind darüber hinaus: Prostitution, Kriminalität, Drogenkonsum und -handel sowie sozial auffällige Personen oder Gruppen, die einzelne Räume »besetzen«.

Auch Verkehr kann Nutzungen einschränken (Beispiel Nanteseer Platz in Alt-Saarbrücken), schließt diese aber nicht automatisch aus: z.B. ist die Stengelanlage in Saarbrücken, ähnlich wie der Nanteseer Platz, durch Straßenlärm belastet. Die stark frequentierte Bushaltestelle am Rande in Kombination mit diversen Sitzgelegenheiten »im Grünen« und der Nähe zum Ludwigsplatz führen aber dazu, dass sich hier viele unterschiedliche Nutzergruppen aufhalten.

5. Welche Methoden sind geeignet, um Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung öffentlicher Räume zu erfassen?

Unsere Untersuchung hatte in doppelter Hinsicht »sondierende« Funktion: Einerseits sollte erkundet werden, ob öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren die ihnen oft zugeschriebenen Funktionen – Diversität sichtbar und Begegnungen möglich werden zu lassen – erfüllen. Anhand von lediglich drei Untersuchungsgebieten sind die so erzeugten Ergebnisse selbstverständlich noch nicht ausreichend empirisch belegt. Hierzu wäre eine größere Fallzahl und eine breitere Streuung der intensiv untersuchten Einzelräume notwendig. Um eine solche Erweiterung des Untersuchungsansatzes möglich werden zu lassen, war die Studie zugleich als eine Art methodischer Pretest zu verstehen. Es galt zu erkunden, mit welchen Me-

thoden die Untersuchungsziele am ehesten zu erreichen sind.

Dabei gab es zwei Ausgangspunkte: Einerseits die Milieuanalysen, die vom vhw für die Untersuchungsgebiete bereit gestellt wurden. Andererseits ein »Instrumentenkoffer«, der in nahezu 100 Jahren empirischer Auseinandersetzung mit öffentlichen Räumen und ihrer Nutzung entstand. In der Literatur finden sich dazu umfassende Darstellungen (insbesondere GEHL/SVARRE (2013) mit ihrem Standardwerk »How to study public life«; vgl. hierzu ausführlicher den Beitrag von **Friederike Fugmann und Daniela Karow-Kluge** in diesem Heft).

Erste Folgerungen

Mit der hier dargestellten Untersuchung sollte zwar in erster Linie ein Forschungsansatz getestet werden, der geeignet ist, die Wirklichkeiten gesellschaftlich vielfältig genutzter Stadträume zu erkunden. Angestrebt war aber auch, schon erste Ergebnisse für die Praxis zu erzeugen, um z.B. folgende Fragen beantworten zu können: Welche Impulse lassen sich für integrierte Entwicklungskonzepte in gesellschaftlich vielfältigen Quartieren gewinnen? Und: Welche Konsequenzen ergeben sich insbesondere für die Gestaltung der öffentlich nutzbaren Räume?

Wie oben schon erwähnt ist die empirische Basis noch zu schmal, um schon gesicherte Aussagen machen zu können. Als plausible Hypothesen lassen sich aber aus den bisherigen Untersuchungsschritten festhalten:

1. Öffentliche Räume sind für gesellschaftlich vielfältige Stadtteile von großer Bedeutung – zunächst und vor allem, weil sie das Bild dieser Quartiere in der Wahrnehmung von Innen und Außen wesentlich prägen. So entstehen Identität wie Image. Das aber heißt auch: Sie bedürfen entsprechender Beachtung, was ihr Erscheinungsbild, ihre Funktionsfähigkeit, Gestaltung und Pflege betrifft.

Es ist daher nur konsequent, wenn dem Thema »Öffentlicher Raum« z.B. in den Strategien der »Sozialen Stadt« große Bedeutung zukommt. Zugleich ist ihre Umgestaltung ein geeignetes Thema für Partizipationsprozesse, die der Vielfalt und Verschiedenheit im Stadtteil gerecht werden wollen (und können). Und nicht zuletzt ist auch durch unsere Untersuchung deutlich geworden, wie wichtig Einrichtungen sind. Hier kommt gerade kulturellen oder sozialen Angeboten und schuli-

schen Einrichtungen eine wichtige Rolle zu. Das macht zugleich deutlich, dass öffentliche Räume in solchen Quartieren ausdrücklich nicht als »reine« Gestaltungsaufgabe zu verstehen sind, sondern Gegenstand integrierter Handlungsstrategien sein sollten.

Und es gilt auch, sie nicht nur einmalig herzurichten, sondern dafür Sorge zu tragen, dass sie in gutem Zustand und funktionsfähig bleiben bzw. für ihre »Belebung« in Form von (temporären) »Momenten der Geselligkeit« (vgl. WIESEMANN 2015) gesorgt wird. Auch das kann, wie Beispiele zeigen, unter Einbeziehung der Bewohnerschaft geschehen.

2. Ob die öffentlichen Räume genutzt werden, hängt von vielen Faktoren ab. Darauf wurde bereits verwiesen. Hier soll noch einmal der Aspekt der Wegebeziehungen hervorgehoben werden: Räume, die auf häufig gegangenen Verbindungslinien liegen, können von der daraus resultierenden Nutzungsfrequenz profitieren. Womit die Aufmerksamkeit auch auf die räumlichen Verbindungen und deren Attraktivität insgesamt gerichtet wird: Öffentliche Räume sollten als »System« betrachtet werden. Ihr Zusammenhang ist sowohl für die Wohnqualität im Quartier wie für die Nutzung einzelner Elemente dieses »Systems« von Bedeutung. Besonderes Augenmerk ist zudem Fuß- und Radwegeverbindungen zu widmen, die gefahrlos zu nutzen sind und so auch zur Erweiterung der Streifräume von Kindern beitragen.

Auf eine Kehrseite solcher räumlichen Zusammenhänge muss jedoch auch hingewiesen werden: Unsere Untersuchungsgebiete liegen in unmittelbarer Nähe zur jeweiligen Innenstadt – und ihre öffentlichen Räume stehen damit in gewisser Weise in Konkurrenz mit den innerstädtischen Lagen. Das wurde insbesondere in Saarbrücken deutlich: Die Menschen scheinen lieber in die Innenstadt zu gehen als sich in Alt-Saarbrücken aufzuhalten. Das gilt insbesondere für die, die Plätze mit Geschäften, Cafés und weiteren Einrichtungen aufsuchen wollen. Fehlen solche Angebote, sinkt auch die Nutzungsfrequenz der öffentlichen Räume.

3. Veranstaltungen wie Stadtteilstefen, begleitete Projekte durch engagierte Personen (»Kümmerer«) oder Patenschaften (Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger) und Kooperationen verschiedener Einrichtungen fördern Begegnungen verschiedenster Art. In unseren Untersuchungsgebieten wurden etwa als Beispiele genannt:

- die Initiativen »Lokalfieber« in Essen und »Mit dem Stadtteil per Du - Alt-Saarbrücken trifft htw Saar«,
- die Kooperation verschiedener sozialer Einrichtungen im Arbeitskreis Aachen-Nord,
- kirchliche Gemeinden mit sozial-integrativer Stadtteilarbeit (z.B. St. Gertrud in Essen und St. Jakob in Alt-Saarbrücken).

Mit Blick auf den Vorstudien-Charakter der hier dargestellten Untersuchung kann zunächst festgestellt werden, dass sie ihren Zweck weitgehend erfüllen konnte: Es lassen sich durchaus Aussagen über Art und Umfang der Nutzung öffentlicher Räume – in diesem Fall: in stadtgesellschaftlich vielfältigen Stadtteilen – gewinnen. Und: Die dazu erforderlichen Methoden sind vorhanden – und können auf vielversprechende Weise mit dem Milieuansatz des vhw verknüpft werden.

Aber, wie es bei einer Vorstudie so ist, wird es mit solchen Erkenntnissen erst richtig interessant. Denn es werden auf der Basis der hier lediglich kurz und im Überblick dargestellten Ergebnisse viele Anschlussmöglichkeiten für weiterführende Arbeiten sichtbar. Sie lassen sich in zwei Schwerpunkten zusammenfassen:

■ Räume der Vielfalt: Unmittelbar auf den Kern des Erkenntnisinteresses, also auf die Frage bezogen ob, wie und unter welchen Bedingungen öffentliche Räume in den Städten gesellschaftlich vielfältig genutzt werden, harrt der Forschungsansatz sowohl der Verbreiterung der empirischen Basis, vor allem aber auch noch der Übertragung auf den gesamten Stadtraum – etwa in Bezug auf Parks von gesamtstädtischer Bedeutung und Raumnutzungsmuster verschiedener Milieus in der Gesamtstadt.

■ Prozesse der Vielfalt: Ein Dauerthema in der Auseinandersetzung mit Diversität stellt die Beobachtung dar, dass selbst dort, wo man sich intensiv um partizipative Gestaltung von Planungs- und Entscheidungsprozessen bemüht, bestimmte Gruppen nicht erreicht werden bzw. den Teilhabeangeboten fern bleiben. Somit ist die Frage, ob und unter welchen Bedingungen »Prozesse der Vielfalt« organisiert werden (können) und welche Erfahrungen in der Praxis (mit Blick auf die Umgestaltung öffentlicher Räume) bereits gewonnen wurden, weiterhin von Interesse. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere der Einsatz temporärer Rauminterventionen näher zu betrachten. Denn Beispiele zeigen, dass über niedrigschwellige konkrete Raumveränderungen Menschen angesprochen und

eingebunden werden können, die sonst nicht erreicht werden.

■ Erweiterung des Methodenmixes: Auch mit Blick auf die Forschungsinstrumente wären Erweiterungen reizvoll – und in Bezug auf bestimmte Fragestellungen (Aktionsräume verschiedener Gruppen) auch notwendig. Das gilt insbesondere für die Einbeziehung GPS-basiert erfasster Raumnutzungsmuster. Wesentlich bleibt zugleich der Bezug zu den Milieuanalysen des vhw, die jüngst um interessante Elemente (Bewegungsmuster) erweitert wurden. Insbesondere letztere könnten einen wichtigen Ausgangspunkt für die Analysen von Aktionsräumen und Raumnutzungsmustern darstellen. Hier entstünden sozusagen Hypothesen über das Verhalten verschiedener Milieus, die dann in der empirischen Arbeit vor Ort überprüft und detailliert werden. Gerade diese »iterative« Verknüpfung unterschiedlicher methodischer Zugänge verspricht interessanten Ertrag.

Kurzum: Es bleibt spannend in den öffentlichen Räumen – und in der auf sie gerichteten Forschung.

Quellen:

- DANGSCHAT, J. S. (2011): Partizipation, Integration und öffentlicher Raum. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2011 12.12.2011. Bonn. Zugriff am 2.2.16 unter http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_dangschat_III212.pdf
- FINCHER, R./IVESON, K. (2008): Planning and Diversity in the City. Redistribution, Recognition and Encounter. Basingstoke.
- GEHL, J. (1987, zuerst 1980): Life between buildings. Using Public Space. 2. englische Aufl., Van Nordstrand Reinhold Company (Hrsg.), Ursprünglich: Livet mellem husene, Arkitektens Forlag (1980) New York.
- GEHL, J./SVARRE, B. (2013): How to Study Public Life. Washington, Covelo, London.
- SIEBEL, W. (Hrsg.) (1997): Die Stadt der Zuwanderer. In: Häußermann, H./Oswald, I. (Hrsg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung. Wiesbaden, S. 30-41.
- VAIOU, D./KALANDIDES, A. (2009): Cities of »others«: public space and everyday practices. In: Geographica Helvetica. Jg. 64 2009/1. Zürich, S. 11-20.
- WHYTE, W. H. (1980): The social life of small urban spaces. Washington.
- WIESEMANN, L. (2015): Öffentliche Räume und Diversität. Geographien der Begegnung in einem migrationsgeprägten Quartier – das Beispiel Köln-Mülheim. Berlin.





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

Begegnung in öffentlichen Räumen

Eine Annäherung an den Stand der Diskussion*

Abstract

Hinsichtlich ihrer Bedeutung für das Stadtbild, für Identität und gesellschaftliche Prozesse wird an öffentliche Räume ein hoher Anspruch formuliert. Generell werden sie als Orte möglicher Begegnung, als wichtig für die Bewältigung gesellschaftlicher Vielfalt eingeschätzt. In ihnen wird die Stadtgesellschaft sichtbar. Hier gibt es zum einen die Chance, Vielfalt und Verschiedenheit wahrzunehmen und Fremden Begegnungen zu ermöglichen. Zum anderen werden gerade in öffentlichen Räumen gesellschaftliche Spannungen, Vorbehalte und Ausgrenzungen sichtbar. Eben weil sie Orte potentieller Begegnung sind, bedürfen Alltagskontexte öffentlicher Räume und die in ihnen üblichen Praktiken einer differenzierten Betrachtung, um sowohl überschießende Erwartungen als auch pauschale Konfliktszenarien zu relativieren.

Öffentliche Räume nehmen in der Stadtpolitik und Stadtentwicklung eine zentrale Rolle ein. Nicht nur in der Praxis, auch in der Theorie und in wissenschaftlichen Diskursen wird ihnen in der Regel das Potential zuerkannt, sozialen Zusammenhalt und Interaktion zu fördern, da sie für jedermann zugänglich sind. Viele Autoren sind überzeugt, dass öffentliche Räume als gemeinsam genutzte Alltagsorte Kontakte und Austausch zwischen Angehörigen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, also Begegnungen mit gesellschaftlicher Differenz, per se fördern (vgl. u.a. CARMONA et al. 2008; JACOBS 1993 (1963), S. 27, S. 46ff.; MADANIPOUR 2010; SENNETT 1983,

1991, 1997). Dadurch, dass öffentliche Räume Bewegungsräume für unterschiedliche Menschen sind und sie hier (absichtslos) auf anderes Aussehen, Verhalten, unterschiedliche Interessen und Sichtweisen treffen können, »findet hier der soziale Austausch statt, der erst eine soziale Mischung zum integrativen Erfolgsmodell macht oder aber zur Entfremdung und Feindseligkeit führt« (DANGSCHAT 2011, S. 4). Shaftoe beschreibt, dass öffentliche Räume als Begegnungs- und Erfahrungsräume bedeutende Lernfelder für Toleranz und Akzeptanz darstellen: »[T]hey are one of the few remaining loci where we can encoun-



Dr. Daniela Karow-Kluge ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. Im Rahmen ihrer Dissertation hat sie sich mit experimentellen Planungsprozessen in öffentlichen Räumen auseinandergesetzt und weitere Publikationen zu temporären Interventionen und Raumgestaltung veröffentlicht.

* Dieser Beitrag erschien in der Zeitschrift Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Heft 1 Januar - Februar 2017, S. 8-12.

ter difference and learn to understand and tolerate other people« (SHAFTOE 2008, S. 5).

Allerdings sind im wissenschaftlichen Diskurs gleichzeitig Gegenpositionen zu finden, die die Bedeutung von öffentlichen Räumen, insbesondere als Plattform für Begegnungen und sozialen Austausch, relativieren. Sie warnen vor der Zelebrierung und Romantisierung öffentlicher Räume als potentielle Orte der Begegnung und des Zusammenhalts und bezweifeln, dass öffentliche Räume – selbst wenn sie »gut« gestaltet sein mögen – diesen hohen Erwartungen gerecht werden können. Auch die Vorstellung, dass öffentliche Räume Orte gleichberechtigter Teilhabe waren und sind, wird von vielen Autorinnen und Autoren als nicht zutreffend bewertet (vgl. BELINA 2005; BONDI/DOMOSH 1998; STRAUB 2015). So sei es wohl eher eine idealtypische Vorstellung, dass öffentliche Räume einen Beitrag zur Intensivierung der sozialen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Menschen und Gruppen leisteten, da »das alltägliche Interaktionsgeschehen nicht von Kontakt und Austausch, sondern von gegenseitiger Distanzierung und Gleichgültigkeit bestimmt [sei]« (WIESEMANN 2015, S. 51).

Bauman beschreibt die Begegnung zwischen Unbekannten in der städtischen Öffentlichkeit als eine Art »Aneinander-vorbei-Treffen« (BAUMAN 2003, S. 114). Amin argumentiert, dass Begegnungen in öffentlichen Räumen lediglich flüchtig und von oberflächlicher Qualität sind und deshalb kaum Gelegenheit für sozialen Austausch bieten (vgl. u.a. AMIN 2002a, S. 967). Selbst der Tatbestand, dass der gemeinsame Umgang durch Formen der Zivilität geprägt ist, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass öffentliche Räume für bestimmte Personengruppen eher als Orte der Ablehnung denn der Akzeptanz erfahren werden. Valentine verweist darauf, dass durch Begegnung mit Differenz in öffentlichen Räumen eher bestehende Vorurteile und Fremdbilder bekräftigt anstatt aufgebrochen werden (vgl. VALENTINE 2008, S. 325).

Öffentliche Räume werden also auch als ein äußerst ambivalentes Terrain dargestellt, für dessen widersprüchliche Wirkungen Thrift so konträre Bilder wie »ocean of hurt« oder »reservoirs of hope« (THRIFT 2005, S. 147) findet. Die hier nachgezeichneten gegensätzlichen Positionen zwischen den Skeptikern und Optimisten lassen erahnen, dass manche Erwartungen bezüglich der Bedeutung öffentlicher Räume für Vielfalt, Begegnung, sozialen Zusammenhalt, Identität und Integrati-

on weit über die alltägliche Wirklichkeit und über das Erwartbare hinausgehen und selbst in sozial homogenen Räumen nicht realistisch sind. Diese Polarität soll im Folgenden anhand der Entwicklung des wissenschaftlichen Diskurses und seiner Differenzierungen dargestellt werden.

»Momente« der Begegnung: Wahrnehmung und Interaktion

In seinem Buch »Interaktion im öffentlichen Raum« hat sich der Soziologe Erving Goffman bereits 1963 mit alltäglichen Begegnungen und Interaktionen zwischen Menschen im öffentlichen Raum beschäftigt und dabei ungeschriebene Regeln und Normen dargestellt, die hier wirksam sind (GOFFMAN 2009 (1963)). Interaktion beschreibt er als »soziale Zusammenkunft« (ebd. S. 248) und als einen Betrachtungsbereich sui generis, der nicht auf andere Faktoren wie Klasse, Lebensstil oder Milieuprägung zurückzuführen ist. Ein Regelwerk der Interaktion wird entfaltet, wenn sich Menschen in der Öffentlichkeit treffen. Öffentlichkeit im Goffmanschen Sinne besteht dort, wo sich Akteure gegenseitig wahrnehmen und miteinander interagieren (vgl. ebd. S. 19f.). Er beschreibt, dass jeder Einzelne von einem System aus Regeln gelenkt wird (»situative Anstandsformen«). »Jede Teilnahme in einer sozialen Situation impliziert etwas, was unter persönlicher Zugehörigkeit verstanden wird« (ebd. S. 247). Nach Goffman lohnt es sich also, auf »Begegnung« als eigenen Betrachtungsrahmen zu schauen – ohne davon unmittelbare Wirkungsprozesse und interpretatorische Aufladungen von öffentlichen Räumen als Beitrag zur Intensivierung von sozialen Beziehungen oder für den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft abzuleiten.

Gerade die Unverbindlichkeit und Anonymität öffentlicher Räume erfordert ein hohes Maß an Verhaltenssicherheit seitens der Nutzerinnen und Nutzer. Eine höhere Verbindlichkeit entsteht in sich räumlich oder sozial bildenden Teil-Öffentlichkeiten: Zum einen ist hier der Zugang erschwert und nicht für jedermann automatisch offen, zum anderen ergibt sich dadurch eine höhere Sicherheit durch kommunizierte Regeln und gemeinsame Interessen, die die Zugehörigkeit bezeichnen. Gerade auf diese (Teil-)Öffentlichkeiten richten auch die *geographies of encounter* den Blick.

Diese aus der britischen Stadt- und Kulturgeographie stammende Forschungsrichtung untersucht die Qualität der Begegnung selbst – im Zusammenspiel mit ihrem räumlichen Kontext. Die Verbindung bzw. das Wechselspiel zwischen physischem Raum und Interaktionen zwischen Fremden wird als »situativer Ort« begriffen (DIRKSMEIER et al. 2011, S. 84). Mit diesem bisher wenig erforschten Blick auf alltägliche und situative Begegnungen in öffentlichen Räumen grenzen sich die neueren Geographien der Begegnung (*geographies of encounter*) ab von klassischen geographischen Forschungsarbeiten, die sich vorwiegend mit langfristigen, stabilen Begegnungsformen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (z.B. sozialräumliche Mischung oder Segregation) in Stadtquartieren beschäftigen. Die Betrachtung von situativen Begegnungsverläufen wird dagegen unabhängig von der gesellschaftlichen Struktur diskutiert. Die »Geographien der Begegnung« wenden sich auch von der Kontakt-Hypothese, der vereinfachten Annahme ab, dass Begegnungen durch den Kontakt zwischen Fremden automatisch zu einem Verständnis für kulturelle Differenzen führen (vgl. VALENTINE 2008).

Auch Wiesemann macht deutlich, dass die Annahmen, dass Begegnungen in öffentlichen Räumen per se eine tolerante Haltung gegenüber Anderen und Verschiedenheit fördern, zu simplifizierend sei (vgl. WIESEMAN 2015, S. 196f.). Dennoch sei festzustellen, dass öffentliche Räume sehr wohl vielerlei Kontaktformen ermöglichen (z.B. Small Talk, längere Unterhaltungen, gemeinsame Aktivitäten). »Momente der Geselligkeit« (z.B. auf dem Spielplatz, dem Boule-Feld, dem Schachfeld oder der Bibliothek) zeigen, dass typische öffentliche Orte Schauplätze geselliger Begegnungen sein können. Diese temporär angeeigneten Orte können dabei als eine Art Teilöffentlichkeit fungieren, bei der »herkömmliche Kategorisierungsmuster nach ›Wir‹ und ›Sie‹ durchbrochen und neue Verbindungen miteinander eingegangen werden« (ebd. S. 198). Wiesemann verwendet hierfür den Begriff »Interaktionssituationen« (ebd.).

Amin bezeichnet diese Orte, z.B. Sportvereine, Musikclubs, Theatergruppen, Gemeinschaftsgärten oder Gemeindezentren, als »micro-publics« (AMIN 2002b, S. 2), als entscheidende Begegnungskontexte. An diesen Orten können sich Menschen mit verschiedenen sozialen und kulturellen Hintergründen

auf Basis gemeinsamer Interessen zusammenfinden. Gleichzeitig seien sie Orte, an denen gemeinsame Aktivitäten und Projekte initiiert und realisiert würden (ebd. S. 15ff.).

Das verbindende Element von Alltagspraktiken betrachten die Autoren Vaiou und Kalandides in ihrem Artikel »Cities of ›others‹: public space and everyday practices«. Sie zeigen, wie »Fremde« bzw. »Andere« in den öffentlichen Raum integriert bzw. zu einem Teil des »Wir« werden können. Als Schlagworte führen sie Kategorien wie »access« »visibility«, »familiarisation«, »contact«, »recognition«, »participation« und »negotiation« auf (vgl. VAIOU/KALANDIDES 2009, S. 11ff.). Durch die Zurschaustellung von Alltagspraktiken in der Öffentlichkeit – z.B. grillende türkische Familien in innerstädtischen Parkanlagen wie dem Tiergarten in Berlin oder wenn die Mutter »private« Handlungen wie Lesen oder Stricken vollzieht, während das Kind auf dem Spielplatz spielt – gewinnen diese Fremden bzw. anderen »visibility and perhaps become less strange through contact« (ebd. S. 18). Zugänglichkeit und Sichtbarkeit interpretieren Vaiou und Kalandides als Schritt in Richtung Teilnahme (vgl. auch MITCHELL 1995). Durch Alltagspraktiken (»everyday practices«) und Präsenz im öffentlichen Raum werden Kontakte mit anderen ermöglicht. »Thus, the borders between familiar and strange, insider and outsider are re-negotiated and even challenged, while public space acquires new meanings« (VAIOU/KALANDIDES 2009, S. 18).

Gesellige Begegnungen im überschaubaren Rahmen (z. B. der Teilöffentlichkeit) können also dazu beitragen, eine größere Offenheit gegenüber Menschen zu erlangen, die sich von einem selbst unterscheiden. Nach Ansicht von Fincher und Iveson erfüllen typische öffentliche Räume diese Bedingung aber nur unzureichend. Aufgabe der Stadtplanung sollte daher sein, vermehrt Einrichtungen zu schaffen, die Möglichkeiten für gesellige Begegnungen bieten (FINCHER/IVESON 2008).

Räume der Begegnung: Bedingungen und Gestaltung

In der Architektur und Stadtplanung hat sich seit den 1970er Jahren u.a. Jan Gehl darauf spezialisiert, soziale Aspekte in der Gestaltung von Städten zur Grundlage seiner Entwürfe und Konzepte zu machen (vgl. u.a. GEHL 2015; GEHL/SVARRE 2013). In seinem

Buch »Life between Buildings. Using Public Space« untersuchte er alltägliche Räume und ihre Aktivitäten jenseits besonderer Anlässe (z.B. Märkte, Karneval, Hof- oder Straßenfeste). Er unterscheidet drei Typen von outdoor-Aktivitäten: *necessary activities*, *optional activities* und *social activities* (GEHL 1987, S. 11ff.). Während die notwendigen Aktivitäten wie zur Schule, Arbeit, zum Arzt oder einkaufen gehen unter nahezu allen Bedingungen stattfinden, werden optionale Aktivitäten (z.B. Spazierengehen) nur durchgeführt, wenn die äußeren Bedingungen wie das Wetter und die Qualität des Raumes dazu einladen. Er beobachtet eindeutige Abhängigkeitsbeziehungen zwischen der Art der Aktivität und der Qualität der physischen Umgebung (vgl. ebd. S. 13).

Die sozialen Aktivitäten entstehen spontan und hängen, so Gehl, von der Anwesenheit anderer in den öffentlichen Räumen ab. Kinderspiel, Grüße, Konversationen, Gemeindegarbeit oder passive Kontakte (andere Menschen sehen und hören), beschreibt er auch als »*resultant*« *activities*, da sie in nahezu allen Situationen aus den anderen beiden Aktivitäten resultieren: »Very freely interpreted, a social activity takes place every time two people are together in the same space. To see and hear each other, to meet, is in itself a form of contact, a social activity. The actual meeting, merely being present, is furthermore the seed for other, more comprehensive forms of social activity« (ebd. S. 15).

In seinem Buch zeigt Gehl Beispiele, wie die Bedingungen für soziale Aktivität durch die Gestaltung von Räumen zum Gehen, Stehen, Sitzen, zum Entspannen oder zum Sehen, Hören und Unterhalten geschaffen werden können. Die Frage, welchen Beitrag die Gestalt bzw. Gestaltung öffentlicher Räume und damit die kommunale Planung leisten kann, wird allerdings unterschiedlich bewertet. Während Planer und Architekten Ästhetik und qualitativ hochwertig gebauten Räumen einen hohen Beitrag zuschreiben (Baukultur), sehen dies andere Disziplinen (z. B. Stadtsoziologie und Siedlungsgeographie) durchaus differenzierter. Die Gestaltung habe nur eingeschränkte Bedeutung bei der Rolle öffentlicher Räume als Begegnungsorte, indem sie Rahmenbedingungen schaffe (vgl. DANGSCHAT 2011). Momente sozialer Interaktion entstünden en passant in unvorhersehbaren Begegnungen in öffentlichen Räumen, ohne dass darauf mit planerischen Maßnahmen wirkungsvoll Einfluss genommen werden könne. Allerdings können »Momente der Geselligkeit«, »Gelegenheitsstrukturen« und

»Nutzungsangebote« geschaffen werden (vgl. WIESEMANN 2015, S. 199).

Wesentlich gewichtiger bewerten Dirksmeier et al. die Bedeutung physischer Ausgestaltung öffentlicher Räume für Begegnungen: »Die Ausstattung und Exponiertheit des physisch-räumlichen Settings ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam für die Entstehung und Dynamik von Situationen der Begegnung. So sind hohe Interaktionsdichten zwischen Fremden bspw. eher dort zu erwarten, wo einem Kongregationspublikum umfangreiche Einblicke gestattet sind und zugleich ein Durchströmen vieler Arten von Passanten erlaubt ist« (DIRKSMEIER et al. 2011, S. 99). Ihr konkreter Ratschlag an Stadtplaner und (Landschafts-)Architekten lautet demzufolge auch, dass physische Räume Bewegung ermöglichen sollten, damit es zu Begegnungen kommen kann. Sie stellen eine deutliche Wechselwirkung zwischen dem physischen Setting und der dadurch ermöglichten Begegnungen fest, z.B. durch die Anordnung von Sitzgelegenheiten, die zu unterschiedlichen Nutzungsformen anregen kann (vgl. ebd. S. 92). Damit weisen sie der Gestaltung öffentlicher Räume nicht unerhebliche Bedeutung bei, warnen aber auch vor einer »Übergestaltung«, die offene Aneignungsprozesse und vielfältige offene Nutzungsarten einschränken würde. Die jeweils anwesenden anderen einer möglichen Begegnung bilden das Publikum der Performanzen. Dieser »theatrale Charakter« (ebd. S. 96) kann ebenfalls durch das physische Setting beeinflusst werden, wie die Autoren am Beispiel des Monbijou-Parks in Berlin-Mitte herausgefunden haben. Durch die besondere Gestaltung des physischen Raums und seines Settings (Promenade als Bühne entlang der Spree und ansteigende Rasenfläche als Zuschauerrang), werden Möglichkeiten für spielerische Interaktionen geschaffen.

Auch Räume, die ausreichend groß, nutzungs(offen) bzw. divers gestaltet sind, so dass unterschiedlichste Nutzergruppen ihre Nische finden und sich nicht gegenseitig ausschließen (z.B. das Tempelhofer Feld oder der Park am Gleisdreieck in Berlin) fördern eine Anwesenheit verschiedener Menschen. »Möglichst viele und unterschiedliche Menschen sollten für sich das Gefühl haben, den Abstand zu »den Anderen« vor Ort selbstbestimmt und nach eigenen Interessen regeln zu können; d. h. bestimmen zu können, mit wem sie sich wann und zu welchem Anlass

im öffentlichen Raum treffen wollen.« (DANGSCHAT 2011, S. 6)

Differenzierungen

Öffentliche Räume können also durchaus Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft entfalten. Allerdings ist es mit ihrer bloßen Herstellung und Unterhaltung nicht getan. Entscheidend sind hier die Begegnungen und möglichen Interaktionen, deren Qualität wiederum abhängt von ihrer sozialen Verbindlichkeit. So können typische öffentliche Räume durchaus Schauplätze (geselliger) Begegnungen (*»Convivial encounters«*) sein, wenn dort z. B. unterschiedliche Personen und Gruppen auf Basis gemeinsamer Aktivitäten und Interessen zusammenkommen und temporär eine gemeinsame Identifikation herausbilden können. Diese temporär angeeigneten Orte können dabei als eine Art Teilöffentlichkeit fungieren (FINCHER/IVESON 2008, S. 145ff.). Entscheidend ist die soziale Verbindlichkeit dieser Teilöffentlichkeiten, die Kommunikationsanlässe über inhaltliche Gemeinsamkeiten sehr viel einfacher herstellen. Im Gegenzug ist jedoch auch die Zugangsschwelle höher, da die Teilnehmenden Verbindlichkeiten eingehen; sei es durch einen Vereinsbeitritt, Eintrittsgelder oder das zumindest teilweise Aufgeben der Anonymität, die charakteristisch für den öffentlichen Raum ist. Besondere Anlässe für Begegnungen können im Raum sichtbar werdende Alltagspraktiken sein (z.B. das Ausführen von Hunden oder Kinderspiel), die ebenfalls verbindenden Charakter aufweisen.

Unter dem Begriff »Begegnungen« sind – vereinfacht zusammengefasst – die Sichtbarkeit und die Interaktion zu unterscheiden. Die »Sichtbarkeit« (*»visibility«*) beschreibt die »simultane Präsenz im Raum«. Mit der Wahrnehmung der anderen in alltäglichen Situationen werden zentrale Voraussetzungen für ein soziales Miteinander in den Städten geschaffen. Durch die simultane Präsenz unterschiedlicher Menschen im Raum entstehen situative Begegnungsverläufe (*»thrown-togetherness of place«*) (MASSEY 2005, S. 141).

Die »Interaktion« geht über die reine Wahrnehmung der anderen hinaus und umfasst verschiedene Arten des Reagierens aufeinander, z.B. Begrüßungen, kurze Gespräche, unterhaltsamer Austausch, ein Aufeinander-zugehen oder Ausweichen bis hin zu Momenten der Geselligkeit, Solidarität aber auch konfliktären Interagierens. Diese können

wiederum nach verschiedenen »Momenten der Begegnung« (WIESEMANN 2015, S. 193ff.) unterschieden werden. »Kontakt« im Sinne von absichtlich wie unabsichtlich ausgelöster Interaktion entsteht erst über bestimmte Aktivitäten. Ein »Austausch« setzt beiderseitiges aktives Interagieren voraus.

Differenziert werden sollte auch im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand selber. In der sozialwissenschaftlichen Forschung werden Forderungen formuliert, die Menschen statt über ihr Wohnumfeld und vorwiegend langfristige, stabile Begegnungsformen eher in ihren (sozialen) Netzwerken, Aktionsräumen und Bewegungsmustern – in situativen und fluiden räumlichen Begegnungssituationen – verorten (vgl. URRY 2007). Ausgehend von den situativ sich bildenden »sozialen« Orten entstehen andere Raumkonzepte, die weit weniger gestaltbar und berechenbar sind als die typischen öffentlichen Räume.

Nicht der Platz oder der Park in seiner gestalteten Form selbst wirkt integrierend, sondern es sind vielmehr die Prozesse, die unterschiedliche Gruppen und Interessen zusammenführen, die für die Integrationskraft ausschlaggebend sind. Es sollte dementsprechend auch auf die Prozesse der Entstehung und Nutzung von Räumen geschaut werden. Dangschat beispielsweise hält partizipative Verfahren zur Gestaltung öffentlicher Räume insbesondere dann für einen wichtigen Beitrag zur Integration, wenn die Beteiligten selbst Hand anlegen und den Raum aktiv mitgestalten können (vgl. DANGSCHAT 2011, S. 7). Auch aktive Aneignungsprozesse (z. B. Initiativen oder Patenschaften) könnten Begegnungen fördern, integrierend wirken und dann auch zum Zusammenhalt im Quartier und zwischen dessen Bewohnern führen. Erst in Momenten optionaler sozialer Aktivitäten kommt nach Gehl der Qualität und dem physisch-räumlichen Setting öffentlicher Räume eine signifikante Rolle zu.

Der hier zusammengestellte Überblick über verschiedene Diskurse zum öffentlichen Raum macht anschaulich, dass es einfach zu beschreibende Ursache-Wirkung-Beziehungen – etwa zwischen Gestalt und (sozialer) Funktion – nicht gibt. Schwierig ist auch die Formulierung von nicht-trivialen, über den Einzelfall hinausgehenden Aussagen. Gleichzeitig lässt die gesichtete Literatur eine immense Vielfalt und Tiefe des bereits generierten Wissens über die Zusammenhänge zwischen Räumlichem und Sozialem auf-

scheinen. Allerdings bleiben die Fragen, ob öffentliche Räume Orte der Vielfalt sind und ob sie zu einer positiven lokalen Imagebildung beitragen, nach wie vor offen. Naheliegender ist es daher, hier durch weitere exemplarische Forschung eine dichtere Datengrundlage zu schaffen, die verlässlichere Aussagen zulässt.

Quellen

- AMIN, A. (2002a): Ethnicity and the multicultural city: living with diversity. In: *Environment and Planning A* 34, S. 959-980.
- AMIN, A. (2002b): Ethnicity and the multicultural city: living with diversity. Report for the ESRC CITIES Programme and the Report for the Department of Transport, Local Government and the Regions. Zugriff am 1.3.16 unter http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Amin_ethnicity.pdf
- BAUMAN, Z. (2003): *Flüchtige Moderne*. Frankfurt am Main.
- BELINA, B. (2005): Öffentlich/privat: Von strategischen Grenzziehungen in Gesellschaft und Raum. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 79 (2/3). S. 317-327.
- BONDI, L./DOMOSH, M. (1998): On the contours of public space: a tale of three women. In: *Antipode* 30/3. S. 270-289
- CARMONA, M./MAGALHÃES, C. d./HAMMOND, L. (2008): *Public space: The management dimension*. Oxon.
- DANGSCHAT, J. S. (2011): Partizipation, Integration und öffentlicher Raum. In: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 01/2011 12.12.2011. Bonn. Zugriff am 2.2.16 unter http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetrag/beitrag_dangschat_111212.pdf
- DIRKSMEIER, P./MACKRODT, U./HELBRECHT, I. (2011): Geographien der Begegnung. In: *Geographische Zeitschrift* 99 (2-3), S. 84-103.
- FINCHER, R./IVESON, K. (2008): *Planning and Diversity in the City. Redistribution, Recognition and Encounter*. Basingstoke.
- GEHL, J. (1987, zuerst 1980): *Life between buildings. Using Public Space*. 2. englische Aufl., Van Nostrand Reinhold Company (Hrsg.), Ursprünglich: *Livet mellem husene*, Arkitektens Forlag (1980) New York.
- GEHL, J. (2015): *Städte für Menschen*. Berlin.
- GEHL, J./SVARRE, B. (2013): *How to Study Public Life*. Washington, Covelo, London.
- GOFFMAN, Erving (2009, zuerst 1963): *Interaktion im öffentlichen Raum*. Frankfurt am Main, New York.
- JACOBS, J. (1993, zuerst 1963): *Tod und Leben großer amerikanischer Städte*. Braunschweig, Wiesbaden.
- MADANIPOUR, A. (2010): Whose public space? In: Madani-pour, A. (Hrsg.): *Whose Public Space? International case studies in urban design and development*. London. S. 237-243.
- MASSEY, D. (2005): *For Space*. London.
- MITCHELL, D. (1995): The end of public space? People's park, definitions of the public, and democracy. In: *Annals of the Association of American Geographers* 85, 1. S. 108-133.
- SENNETT, R. (1983): *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität*. Frankfurt am Main.
- SENNETT, R. (1991): *Civitas. Die Großstadt und die Kulturen des Unterschieds*. Frankfurt am Main.
- SENNETT, R. (1997): *Fleisch und Stein. Der Körper und die Stadt in der westlichen Zivilisation*. Frankfurt am Main.
- SHAFTOE, H. (2008): *Convivial urban spaces: creating effective public places*. London.
- STRAUB, E. (2015): *Das Drama der Stadt. Die Krise der urbanen Lebensformen*. Berlin.
- THRIFT, N. (2005): But Malice Aforethought: Cities and the Natural History of Hatred. In: *Transactions of the Institute of British Geographers* 30 (2), S. 133-150.
- URRY, J. (2007): *Mobilities*. London.
- VAIOU, D./KALANDIDES, A. (2009): Cities of »others«: public space and everyday practices. In: *Geographica Helvetica*. Jg. 64 2009/1. Zürich, S. 11-20.
- VALENTINE, G. (2008): Living with Difference: Reflections on Geographies of Encounter. In: *Progress in Human Geography* 32. S. 323-337.
- WIESEMANN, L. (2015): *Öffentliche Räume und Diversität. Geographien der Begegnung in einem migrationsgeprägten Quartier – das Beispiel Köln-Mülheim*. Berlin.



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

Wie erforscht man öffentliche Räume und was findet man da?

Drei Annäherungen in Aachen, Essen und Saarbrücken*

Abstract

In der empirischen Auseinandersetzung mit öffentlichen Räumen und ihrer Nutzung ist in nahezu 100 Jahren ein umfangreicher »Instrumentenkoffer« entstanden. In der Literatur finden sich dazu umfassende Darstellungen und Erprobungsbeispiele. Wenn die Nutzung öffentlicher Räume untersucht werden soll, kann dies nie allein in Bezug auf das physische Setting bzw. die Gestaltung oder die Raumnutzung geschehen. Eine mehrdimensionale Raumproduktion und Interdependenzen zwischen Raumkonstitution und -nutzung können nur multiperspektivisch mit Hilfe eines »Methodenmixes« betrachtet und untersucht werden. »Sondierend« und exemplarisch wurden in Aachen, Essen und Saarbrücken drei Methoden angewendet, um zu ermitteln, ob öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren die ihnen oft zugeschriebenen Funktionen – Diversität sichtbar und Begegnungen möglich werden zu lassen – erfüllen.

Öffentliche Räume erforschen – Methoden der qualitativen Raum-Untersuchung

Öffentlich nutzbare Räume in ihrer ganzen Vielfalt müssen unterschiedlichsten Ansprüchen standhalten und eine große Bandbreite potentieller Nutzungen ermöglichen. Im konkreten Einzelfall stellt sich gerade aus planerischer, aber auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht, schnell die Frage, ob und in welchem Maße ein bestimmter öffentlicher Raum tatsächlich wessen Ansprüchen und Nutzungsinteressen entspricht und welche spezifischen Funktionen und Aufgaben er übernimmt.

Um möglichst konkrete Antworten auf diese Fragen zu erhalten, werden in der Praxis häufig qualitative Untersuchungen öffentlicher Räume durchgeführt. Ein öffentlich nutzbarer Raum wird damit »zum Gegenstand von Analyse, Planung und Handlungsstrategien – und zwar explizit in seinen baulich-infrastrukturellen wie auch in seinen sozialen Komponenten« (RIEGE/SCHUBERT 2002, S. 7). Diese raumbezogenen Evaluationen sollen in der Regel vor allem praktisch verwertbare Ergebnisse liefern, die für den weiteren Herstellungsprozess oder auch die Unterhaltung der Räume schnell nutzbar



Dr. Daniela Karow-Kluge ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. Im Rahmen ihrer Dissertation hat sie sich mit experimentellen Planungsprozessen in öffentlichen Räumen auseinandergesetzt und weitere Publikationen zu temporären Interventionen und Raumgestaltung veröffentlicht.

Bei ihren Raumerkundungen machten die beiden Autorinnen viele spannende Begegnungen – unter anderem mit einem Kakadu.

* Dieser Beitrag erschien in der Zeitschrift Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Heft 1 Januar - Februar 2017, S. 13-18.

sind. Je nach konkreter Fragestellung, stadt-räumlichem Kontext, örtlichen Rahmenbedingungen und zur Verfügung stehenden zeitlichen, personellen und materiellen Ressourcen kommen hier sehr unterschiedliche Methoden zur Anwendung. Diese basieren oftmals auf bekannten und bewährten Methoden der qualitativen Sozialforschung.

Jan Gehl nennt als Tools seiner »Planung im menschlichen Maßstab: Counting, Mapping, Tracing, Tracking, Looking for traces, Photographing, Keeping a diary, Test Walks« (vgl. GEHL/SVARRE 2013, S. 24). Weitere intensive Studien zur Evaluierung von öffentlichen Räumen arbeiten ebenfalls mit einem Bündel an Methoden, die die jeweilige Situation unterschiedlich beleuchten: z. B. die Studie zur Atmosphäre des Ernst-August-Platzes (von SEGGERN/HAVEMANN 2010), die Studie zum Rehmplatz in Aachen (STADT AACHEN 2012) oder die zu Jugendlichen in öffentlichen Räumen der Stadt Hannover (HERLYN et al. 2003). Allen diesen Evaluierungen ist gemeinsam, dass sie zwar nicht repräsentativ sind, aber eine Versachlichung und Objektivierung der Daten über die Nutzung und das Funktionieren eines Ortes anstreben. Aus der qualitativen Sozialforschung, der Anthropologie und den Kulturwissenschaften stehen Methoden bereit, die für sich, besser jedoch in einer Kombination, genutzt werden können, um relevante und belastbare Informationen über einen konkreten Ort und seine Nutzung zu sammeln:

- die standardisierte Beobachtung (»Burano-Methode«)
- kurze leitfadengestützte Interviews
- Mental-Maps
- Foto- oder Filmdokumentationen (vgl. Videographie)
- GPS-Kartierungen (Wegeverläufe)
- Spurensuche: Beobachten und Kartieren von Nutzungsspuren
- experimentelle Interventionen und Aktionen.

Beobachtung/ Kartierung

Methodische Basis der Beobachtung im öffentlichen Raum ist die 1972 entwickelte »Burano-Methode«: Sozialwissenschaftler haben im venezianischen Stadtteil Burano die Nutzung verschiedener Stadtplätze erfasst, indem alle zu einem bestimmten Zeitpunkt auf dem Platz befindlichen Personen und ihre Tätigkeiten auf einer Karte festgehalten wurden. Auf Basis der Momentaufnahme wurden

dann im Laufe einer weiteren halben Stunde wesentliche Ereignisse oder Veränderungen notiert. Diese Methode ermöglicht einen guten Eindruck der in den öffentlichen Räumen stattfindenden Art und Intensität der Nutzung und wurde daher in einer abgewandelten Form für den empirischen Teil der Studie (vgl. den Artikel von [Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge und Klaus Selle](#) in diesem Heft) angewendet.

Interviews

Gespräche zu Bedürfnissen und Verhalten von Nutzern öffentlicher Räume können in verschiedenen Kontexten geführt werden. Es können Schlüsselpersonen bzw. Multiplikatoren befragt werden, die vertraut mit dem Ort und den Anwohnern sind. Anwohnende können via Fragebögen zu ihrer Meinung gehört werden. Eine weitere Möglichkeit ist das Interviewen der Nutzer auf dem Platz. Es handelt sich hierbei um unterschiedliche Varianten der qualitativen Sozialforschung. Vom standardisierten Fragebogen bis zum leitfadengestützten Interview bzw. Expertengespräch bis hin zum freien Interview, das eher wie ein »privates« Gespräch vor Ort ablaufen kann, ist alles denkbar. Je freier das Gespräch geführt wird, desto wichtiger wird seine zeitnahe Dokumentation. Häufig werden auch hier die Methoden kombiniert und z. B. eine Abfrage über einen standardisierten Fragebogen mit stichprobenartigen qualitativen Interviews ergänzt.

Mental-Maps

Eine Mental-Map ist als eine subjektive und kognitive Karte zu verstehen. Bei der Erstellung von Mental-Maps zeichnen Nutzerinnen und Nutzer Karten der von ihnen besuchten Orte, ihrer Wahrnehmung vom Stadtteil oder seiner alltäglichen Umgebung im Stadtraum aus dem Kopf auf. Interessant sind dabei die in den Darstellungen ausgedrückten Größenverhältnisse, Raumbeziehungen und bezeichneten Orte. Die hierbei erhobenen Aussagen sind in hohem Maße subjektiv: Ihre Interpretation kann nur mit Hilfe der Erläuterungen der Zeichnenden vorgenommen werden, da hier keine zuverlässigen Codes oder Darstellungsroutinen vorausgesetzt werden können.

Diese eher unkonventionelle Methode dient zur Untersuchung von Zusammenhängen zwischen der kognitiven Repräsentation des Raumes und dem Verhalten von Individuen im Raum. Die Mental-Map-Methode stellt

somit einen verhaltens- und wahrnehmungs-geografischen Forschungsansatz dar, der sich auf das subjektive Empfinden des objektiven Raumes stützt. Menschliches Verhalten wird dementsprechend nicht ausschließlich ausgehend von rationalen Fakten und ganzheitlichen Informationen gelenkt, sondern ist vielmehr das Resultat einer subjektiven Wahrnehmung und Bewertung von objektiven Informationen.

Fotodokumentation

Bei der fotografischen oder filmischen Dokumentation liegt der Schwerpunkt auf dem Registrieren der Anzahl der anwesenden Personen auf dem Platz, ihrer räumlichen Verteilung, vorhandener Nutzungsarten, dem Festhalten von Bewegungs- und Aufenthaltsbereichen sowie von Veränderungen des Ortes, z. B. durch zeitweise Möblierungen oder Absperrungen. Ziel ist es, konkrete Aussagen über die Korrelation von Verhaltensweisen der Nutzer und der materiellen Ausgestaltung des Platzes zu ermöglichen, z. B. bevorzugte Aufenthaltsorte mit höherer Verweildauer. Sowohl Überblicksfotografien oder Videographien, die die Bewegungsströme auf einem Platz deutlich sichtbar werden lassen, als auch Serien von Bewegungsmustern einzelner Nutzer lassen hier konkrete Aussagen zu.

GPS-Kartierungen/ »Mapping« und »Tracking«

Mit Hilfe des Mappings lassen sich die Vorteile der virtuellen sozialen Medien nutzen. So können einerseits bestehende Daten zu Orten abgefragt, andererseits können diese gesammelt, eingetragen und veröffentlicht werden. Durch GPS-Tracking sind Wege einzelner Nutzer – natürlich mit deren Erlaubnis – darstellbar. Interessant könnte dies auch gerade in der Korrelation mit den Mental-Maps sein, die bewusst das subjektive Erlebnis von Räumen in den Vordergrund stellen und dadurch Wertungen anschaulich machen. Das Tracking kann in diesem Fall eine objektive Datengrundlage liefern, die eine Interpretation vereinfachen und objektivierend ergänzen könnte.

Spurensuche

Seit dem »Umherschweifen« (dérive) der Situationisten in den 1960er Jahren sowie den Spaziergangsforschern rund um Lucius Burkhardt gehört auch die Suche nach und

Interpretation von Spuren in den öffentlichen Räumen der Städte zum Repertoire ihrer Evaluierung. Die Spuren lassen Rückschlüsse auf Nutzungen zu und zeigen, welche Räume im Sinne ihrer Planung oder auch manchmal gegen ihre Planung funktionieren. Fehlplanungen oder nicht funktionierende Elemente sind ebenso an Spuren ablesbar, z. B. an Trampelpfaden, Verschmutzung bestimmter Orte usw.

Experimentelle Interventionen und Aktionen

Der Ausnahmezustand des Temporären bringt Freiheiten mit sich, die zeitliche Befristung macht vieles möglich: Straßenfeste, Absperrung größerer Verkehrswege, der Aufbau von realistischen Kulissen im 1:1-Maßstab – das Temporäre eröffnet einen Spielraum. Gesellschaftliche Regeln lassen sich zeitlich und örtlich befristet außer Kraft setzen, festgefahrene oder festgelegte Nutzungs- und Funktionsroutinen temporär verschieben (vgl. BEE-REN et.al. 2013; KAROW-KLUGE 2010).

Interventionen, temporäre Aktionen und »Probedurchläufe« können ein erster Schritt bei komplexen, unübersichtlichen Problemlagen sein oder auch bei erheblichen Umgestaltungen. In einem unverbindlichen Rahmen kann eine neue Gestalt zunächst ausprobiert werden – sie wird wieder verschwinden und mit ihr die Veränderungen, die sie hervorgerufen hat. Es handelt sich hierbei um »kleine soziale Experimente« (s. KAPLAN 1996), die zunächst nur eine Aufgabe erfüllen sollen: eine von allen möglichen Lösungen Gestalt annehmen zu lassen, damit ein möglichst fundierter Diskurs darüber in Gang kommen kann, was denn das »Richtige« für die betroffenen Nutzerinnen und Nutzer, den betreffenden Ort oder ein anliegendes Problem sein könnte.

Erforschung von Vielfalt in öffentlichen Räumen

Weiter oben wurde bereits erwähnt, dass in der Erforschung von urbanen öffentlichen Räumen in der Regel mit einem Bündel an Methoden, die die jeweiligen Situation unterschiedlich beleuchten, gearbeitet wird. Dieser multimethodische Zugang – »Methodenmix« – findet sich auch in der Forschung über Vielfalt/Diversität in urbanen Räumen im internationalen Kontext (vgl. SALZBRUNN 2014). Steven Vertovec und sein Team vom Max-Planck-Institut wendeten ebenfalls un-

terschiedliche ergänzende Forschungsmethoden in drei verschiedenen Städten an, um übereinstimmende und divergierende soziale und räumliche Muster unter Bedingungen der Diversifizierung zu untersuchen: »The multiple and complementary project methods are grouped under three overlapping domains of research and analysis: conceiving, observing and visualizing the interfaces of diversity, space and social encounters in each of the three cities under study« (VERTOVEC 2011, S. 21, HERVORH. i.O.). Im ersten Schritt – »conceiving diversity« (ebd.: 21f.) – geht es zunächst darum, zu eruieren, wie Vielfalt konzipiert wurde. Zu den Haupttechniken gehören die Recherche in Archiven zur Sammlung von Material und statistischen Daten über sozioökonomische, kulturelle, geographische und demografische Charakteristika des Untersuchungsraumes, verschiedene Sampling-Techniken zur Erhebung qualitativer Daten (Fragebögen, Interviews etc.) sowie Experteninterviews mit Personen, die spezifisches Wissen über die Lokalität besitzen (vgl. ebd.: 22).

Im zweiten Schritt, dem Zentrum des Forschungsprojektes, steht aber die ethnographische Beobachtung von Vielfalt (ebd.: 23f.). Als Schlüsseltechniken kommen teilnehmende Beobachtungen an besonders relevanten Orten und von Nachbarschaftsorganisationen und -gruppen, »transect walks« (eine Art mobiler Interviews über die Lebensumgebung während »Stadtviertelspaziergängen«) sowie »behavioural mapping« (ebd.: 24) zur Aufzeichnung von spezifischen Aktivitäten von Schlüsselpersonen zur Anwendung.

In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse und Ausprägungen von Vielfalt visuell mit Hilfe von Fotografie, Fototagebüchern, Videos, GPS und Mental-Mapping erhoben.

Dieses sehr breit angelegte Forschungsdesign in drei Global Cities (New York, Singapur und Johannesburg) macht zwei Dinge deutlich:

- Zur Erforschung von Vielfalt in urbanen öffentlichen Räumen ist ein Methodenmix nötig, um alle Aspekte aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten zu können.
- Als Forschungsmethode sind »Beobachtungen« offensichtlich von besonderer Relevanz.

Drei Methoden in der Anwendung

Diese Erkenntnis lässt sich auch im Forschungsprojekt »Öffentliche Räume in stadt-

gesellschaftlich vielfältigen Quartieren« (vgl. den Artikel von [Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge und Klaus Selle](#) in diesem Heft) bestätigen. Neben der Erkundung, wie Diversität sichtbar und Begegnungen in öffentlichen Räumen in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren möglich werden, war die Studie auch als eine Art methodischer Pretest zu verstehen. Es galt zu erkunden, mit welchen Methoden die Untersuchungsziele am ehesten zu erreichen sind. Als Grundlage diente dabei der oben beschriebene »Instrumentenkoffer«. Es wurden drei Erhebungsmethoden ausgewählt, die jeweils aufeinander aufbauten. Diese wurden in drei »Suchräumen« in deutschen Städten durchgeführt, die durch gesellschaftliche Vielfalt gekennzeichnet sind: das Rehmviertel in Aachen, Alt-Saarbrücken und die nördliche Innenstadt Essens (Essen City-Nord).

Für die eigene empirische Untersuchung wurden als besonders geeignet angesehen und angewandt:

- leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen (zur Wahrnehmung und Bedeutung der öffentlichen Räume im Quartier und zur Erschließung des Feldes. Die Schlüsselpersonen hatten außerdem die Funktion, als Multiplikatoren auf Bewohner und Nutzer des Quartiers für die anschließenden Nutzerbefragungen hinzuweisen, auch auf solche aus schwer erreichbaren Gruppen.)
- Mental-Map-gestützte Nutzerbefragungen zu Wahrnehmung, Nutzung und Bedeutung der öffentlichen Räume im Quartier (Ziel war, die subjektive Wahrnehmung des Stadtteils durch Bewohner und Nutzer des Stadtteils zu erfassen. Dabei sollte ein Querschnitt über verschiedene Altersstrukturen, Lebensstile, Familienstände, Personen mit unterschiedlichen Religions- und Migrationshintergründen, Alteingesessene und Neuzugezogene erreicht werden.)
- teilnehmende Raumbesichtigungen eines beispielhaften Teilraumes bzw. einer Raumsequenz in Kombination mit Nutzungskartierungen (analog Burano).

Beobachtungen in Aachen, Essen und Saarbrücken

In den Raumbesichtigungen ging es darum, die Wahrnehmung der Schlüsselpersonen und Nutzer durch eine Außensicht stichpunktartig in einem exemplarisch ausgewählten Raum bzw. einer Raumsequenz zu überprüfen. Das übergeordnete Ziel der



Raumbeobachtungen war die Erfassung konkreter Raumnutzungssituationen (Raumgeschehen) aus drei Blickrichtungen. Wir wollten wissen,

a) wie und von wem die ausgewählten Beispielräume genutzt werden,

b) ob sich die Vielfalt des Stadtteils und die aus den Vorerhebungen vermutete simultane Präsenz und Sichtbarkeit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Raum »in der Praxis« tatsächlich abbildet und

c) ob und wenn ja, in welcher Weise und welchem Umfang Begegnungssituation in Form von Interaktionen (zwischen Fremden) stattfinden.

Zunächst wurden anhand der in den Interviews getroffenen Aussagen in jedem Untersuchungsgebiet ein Raum, bzw. eine Raumsequenz für die Beobachtungen ausgewählt. Es handelte sich um solche Räume, die von besonders vielen Befragten als genutzte oder Lieblingsräume bezeichnet worden waren, und um solche, denen eine besonders gemischte Nutzerschaft zugesprochen wurde. Die Beobachtungen wurden jeweils kompakt im Sommer bzw. Frühherbst, zu verschiedenen Tages- und Wochenzeiten durchgeführt. Pro Untersuchungsraum wurden fünf bis zehn Einheiten von 45-90 Minuten beobachtet. Analog zur Burano-Methode wurden allgemeine Beobachtungen, die Witterung und die Raumatmosphäre betreffend, sowie vorhandene Nutzer erfasst, hinsichtlich ihres Alters, Geschlechts und weiterer Merkmale beschrieben, um Aussagen zur vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt treffen zu können. Interaktionen zwischen Nutzern wurden auf separaten Bögen, so detailliert es aus einer entfernten Position möglich war beschrieben.

In Aachen wurde der **Rehmsplatz** und seine angrenzenden Straßenzüge als Beobachtungsraum ausgewählt. Abgesehen von einem regnerischen Tag waren stets Menschen auf dem Platz anzutreffen. Entsprechend der Ausstattung des Platzes waren die Hauptnutzungsarten neben dem Überqueren Sitzen und Ausruhen sowie sich unterhalten. Im Fokus stand jedoch das Spielen: das seit einer Umgestaltung im Jahr 2015 vorhandene vielfältige Angebot an Geräten wurde von Alt und Jung genutzt: Kinder spielten auf dem Klettergerüst und um die historische Mariensäule herum, Teenager und Kinder sprangen auf dem Trampolin und spielten in einem großen Hamsterrad, Erwachsene und Kinder bespritzten sich an einem heißen Sommertag gegenseitig mit Wasser des an der Westseite des Platzes befindlichen Wasserspiels. Im Hinblick auf die Nutzerschaft ergab sich auf dem Rehmsplatz ein bunt gemischtes Bild: verschiedene Altersgruppen, Männer, Frauen und Kinder waren in wechselnden Gruppengrößen gleichzeitig auf dem Platz zugegen und somit eine Sichtbarkeit vieler Gruppen gegeben. Es wurden verschiedene Sprachen gesprochen und die Menschen gingen unterschiedlichen Tätigkeiten nach. Somit bildete sich die Vielfalt des Rehmviertels (zumindest scheinbar und in den Beobachtungszeiträumen) auf dem Quartiersplatz, der in den Befragungen als »Wohnzimmer des Viertels« bezeichnet wurde, ab. Als häufigste Begegnungsform zwischen Menschen, die nicht gemeinsam den Platz betreten hatten, war freundliches Grüßen und Winken zu beobachten. Gelegentlich kamen Menschen ins Gespräch, häufig im Kontext von Kinderspiel. Auch ein kurdischer Verein, am Rande des Platzes gelegen, belebte den Rehmsplatz zusätzlich, Besucher tranken Tee auf dem Platz oder nutzten die Freifläche zum Volley-



Abb. 1 (links): Auf dem Rehmsplatz in Aachen bewegen sich verschiedene Altersgruppen, Männer, Frauen und Kinder in wechselnden Gruppengrößen gleichzeitig auf dem Platz

Abb. 2 (rechts): Seit einer Umgestaltung im Jahr 2015 spielen auf dem Aachener Rehmsplatz viele Kinder auf dem Klettergerüst oder springen auf dem Trampolin.



Abb. 3 (links): Der repräsentative Ludwigsplatz in Alt-Saarbrücken.



Abb. 4 (rechts): Die Stengelanlage in Saarbrücken wird kontrovers eingeschätzt: Manche suchen den Platz gezielt auf, andere meiden ihn.

ballspiel. Die Beobachtenden selbst wurden häufig in kürzere oder längere Gespräche verwickelt, mal wurde man als offensichtliche schreibende und zeichnende Personen aus Interesse angesprochen, mal bat man kurz um Hilfe beim Öffnen einer Flasche oder erkundigte sich nach dem Weg.

Ein gänzlich andersartiger Platztypus wurde für die Beobachtungen in **Alt-Saarbrücken** ausgewählt: der repräsentative **Ludwigsplatz** mit seiner bedeutenden barocken Kirche und die angrenzende Stengelanlage, eine Grünanlage mit Springbrunnen und Bepflanzungen aus den 1950er Jahren, sowie die sie umgebenden Verkehrsräume. Der Ludwigsplatz war in den Befragungen als besonders wichtiger und von vielfältigen Nutzergruppen besuchter Platz beschrieben worden, während die Aussagen über die Nutzung und Nutzer der **Stengelanlage** konträr waren: Manche bezeichneten sie als Ort, den sie im Alltag aufsuchen, andere beschrieben sie als Meidungsraum aufgrund dort vorhandener Alkohol konsumierender Gruppen. Diese Aussagen sollten nun in den Raubeobachtungen überprüft werden. Zunächst fielen die völlig unterschiedlichen Nutzungsarten und Atmosphären der beiden Teilräume auf. Der zentral gelegene Ludwigsplatz diente primär als Durchgangsraum für verschiedenste Personen. Zum Aufenthalt auf dem Platz kam es vor der am Rande des Ludwigsplatzes gelegenen Gaststätte und durch Besichtigung der Kirche. Lediglich durch temporäre Veranstaltungen wie den Wochenmarkt oder einen Kunstmarkt veränderte der Platz seine Charakteristik als leerer repräsentativer Durchgangsraum und wurde zu einem lebendigen Ort der Begegnung.

Erwartungsgemäß anders war die Situation in der Stengelanlage: Hier lag zu allen Beobachtungszeiten eine rege Nutzung durch

(augenscheinlich) vielfältige Nutzergruppen vor. Fördernder Faktor für diese Nutzung war hier eine Bushaltestelle am Rand der Anlage, die dazu führte, dass sich wartende Fahrgäste in der Stengelanlage aufhielten. Jan Gehl ordnet dieses Verhalten den necessary activities zu, die, im Gegensatz zu optional oder social activities, unabhängig von der Qualität der Räume stattfinden (GEHL 1987, S. 11ff). Auf den in der Anlage vorhandenen Sitzgelegenheiten trafen eben diese wartenden Fahrgäste auf die zuvor bereits beschriebenen Alkohol konsumierenden Menschen. Diese dominante Nutzergruppe hielt sich über lange Zeiträume hinweg in wechselnden Konstellationen in der Anlage auf. Bis auf zwei Ausnahmen, in denen scheinbar alkoholisierte oder verwirrte Personen laut rufend durch die Untersuchungsräume zogen und Irritation bei anderen Nutzern hervorriefen, waren jedoch keine Nutzungskonflikte zu beobachten.

Ähnlich wie in den anderen Untersuchungsräumen kam es auch in Saarbrücken zu Interaktionen wie freundlichem Winken oder Grüßen (auch von Fremden, z.B. den Beobachtenden) oder zu kurzen interessierten Nachfragen. Entgegen der Aussagen aus den Interviews ergab sich somit auch und vor allem in der Stengelanlage ein vielfältiges Bild ruhiger Koexistenz.

Wiederum ein anderes räumliches Setting lag am dritten Untersuchungsort vor: Hier wurden drei verschiedene Orte in der nördlichen Innenstadt von **Essen** beobachtet: Der **Markt**, der **Flachsmarkt** und der **Kopstadtplatz**. Diese Räume dienen als Teil des Kerngebietes mit Fußgängerzone und zentraler Einkaufsmeile als Verteiler- und Durchquerungsräume und wurden in den Beobachtungssequenzen dementsprechend von unterschiedlichen Menschen genutzt: Lokale Quartiersbewoh-



ner und andere Essener trafen hier auf Besucher aus dem ganzen Ruhrgebiet und Internationale. Hinzu kamen, ebenfalls typisch für Innenstadtlagen, Straßenmusiker und politische Demonstrationen. Das eher spärlich vorhandene Sitzmobiliar wurde häufig in Anspruch genommen und darüber hinausgehender Bedarf durch das Umnutzen von Treppenstufen, Brüstungen und Gebäudesockeln gedeckt. Dort unterhielten sich die Anwesenden, ruhten aus, beobachteten Vorbeigehende und Musikanten, tranken und aßen. Auf den drei Plätzen bildete sich – augenscheinlich – eine große Vielfalt an Nutzern ab, sowohl was Alter und sozialen Stand, aber auch Interessen und Nationalität betrifft. Es kam über das gegenseitige Sehen und Gesehen werden hinaus immer wieder zu kurzen Begegnungssituationen wie freundlichem Grüßen oder kurzen Gesprächen, in die auch die Beobachtenden verwickelt wurden. Auch ungewöhnliche Situationen, wie etwa ein Auftritt einer Trommlergruppe auf dem Markt, eine politische Theateraufführung oder ein Mann, der seinen Kakadu in der Innenstadt ausführte, waren Anlässe für Interaktionen.

Die Raumbesichtigungen waren an allen drei Untersuchungsstandorten nützliche und wichtige Ergänzung zu den zuvor geführten Gesprächen. An manchen Orten bestätigten sich zuvor getroffene Aussagen, manchmal wurden Meinungen relativiert. Die Beobachtungseinheiten vermittelten ein facettenreiches Bild der öffentlichen Räume in den untersuchten Quartieren und ihrer Nutzer; sie zeigten verschiedene Begegnungssituationen und Interaktionen, die durch Befragungen allein nicht erhoben werden konnten. Da sie jedoch nur Aussagen über tatsächlich vorhandene Nutzungen zulassen und nicht etwa subjektive Einschätzungen oder Gründe für oder gegen das Aufsuchen eines Ortes generieren, hat sich eine Kombination – etwa mit Mental-Map-Befragungen – zur Beantwortung der zuvor formulierten Forschungsfragen als sehr sinnvoll erwiesen. Ergänzt durch die Interviews mit Stadtteilakteuren wurde der Blick von der reinen Nutzerperspektive auch auf übergeordnete Problemlagen und Qualitäten gerichtet.



Abb. 5 (links): Treppen dienen als Sitzgelegenheiten auf dem Essener Markt.

Abb. 6 (rechts): Der Essener Flachsmarkt als zentrale Einkaufsmeile dient als Verteiler- und Durchquerungsraum.

Abb. 7 (links): Eine politische Demonstration auf dem Essener Markt.

Abb. 8 (rechts): Straßenmusiker ziehen die Aufmerksamkeit vieler unterschiedlicher Nutzer auf sich.



Fazit

Fasst man die Ergebnisse dieses Methodentests zusammen, so lässt sich sagen: Keiner der genannten methodischen Zugänge stellt allein den Königsweg dar. Erst im Mix verschiedener Untersuchungsansätze, in der Kombination verschiedener Wege wird die angestrebte »Annäherung an die Wirklichkeit« möglich. Über jeden der Zugänge wurden unterschiedliche Aspekte erschlossen, die in der Zusammenschau ein sinnvolles Bild ergeben. Auch die unterschiedlichen Untersuchungsstandorte erzeugten verschiedene Erkenntnisse, die in ihrer Gesamtheit betrachtet werden müssen.

Dabei ist besonders auch darauf hinzuweisen, dass der Mix der Methoden noch breiter war als oben angegeben: Denn das Repertoire der Raumnutzungsanalysen wurde in dieser Studie mit Milieuanalysen verknüpft bzw. auf deren Grundlage durchgeführt. Im Zusammenwirken des milieuanalytischen Ansatzes und kleinräumiger Untersuchungsmethoden, die den Milieuansatz gleichsam als »Generator« von Nutzungshypothesen nutzen, dürfte ein noch weiter auszuschöpfendes Potential stecken.

Diese Erkenntnis wird auch durch andere Forschungsprojekte zu Vielfalt in urbanen öffentlichen Räumen bestätigt (vgl. VERTO-

VEC 2011); ebenso die Relevanz und Ertragsdichte von Raumberechnungen sowie die Visualisierung von Erhebungsergebnissen. Diese multimethodischen und multiperspektivischen Ansätze machen deutlich, dass das Forschungsfeld der Vielfalt und öffentlichen Räume bei weitem noch nicht erschöpft ist. Aus der sozialwissenschaftlichen Forschung werden beispielsweise Forderungen formuliert, die Menschen statt über ihr Wohnumfeld in ihren (sozialen) Netzwerken, Aktionsräumen und Bewegungsmustern zu erfassen (vgl. URRY 2007). Der Betrachtungsrahmen müsste demnach über das Quartier hinaus auf die Gesamtstadt und auf Bewegungsmuster und -netze gelenkt werden. Deutlich wird auch, dass es einen erhöhten Bedarf gibt, Interaktionen zwischen urbanen Räumen und den dort lebenden Akteuren nachzugehen und dass wechselseitigen Prozessen sowohl aus dem räumlichen als auch aus dem situativen Kontext nachgegangen werden müssten (vgl. SALZBRUNN 2014, S. 142 und VERTOVEC 2010, S. 85ff.). Diese Verschränkung eines räumlichen und sozial-situativen Ansatzes erfordert die Anwendung auch neuer empirischer Verfahren, bspw. der Videographie (vgl. DIRKSMEIER et al. 2011). Dies bedarf einer Erweiterung gängiger Forschungsmethoden und eine Kombination unterschiedlicher Methoden.

Quellen:

- BEEREN, W.-J./Berding, U./Kluge, F. (2013): Raum auf Zeit. Temporäre Interventionen im öffentlichen Raum Band 1. Aachen
- DIRKSMEIER, P./Mackrodt, U./Helbrecht, I. (2011): Geographien der Begegnung. In: Geographische Zeitschrift 99 (2-3), S. 84-103
- GEHL, J. (1987, zuerst 1980): Life between buildings. Using Public Space. 2. englische Au., Van Nostrand Reinhold Company (Hrsg.), Ursprünglich: Livet mellem husene, Arkitektens Forlag, 1980, New York
- GEHL, J./SVARRE, B. (2013): How to Study Public Life. Washington/Covelo/London
- HERLYN, U./Seggern, H.v./Heinzelmann, C./Karow, D. (2003): Jugendliche in öffentlichen Räumen der Stadt. Chancen und Restriktionen der Raumanneignung. Opladen
- KAPLAN, R. (1996): The Small Experiment: Achieving More with Less. In: Nasar, J. L.; Brown, B. B. (Hrsg.): Public and Private Places. Environmental Design Research Association. Oklahoma City. S. 170-174
- KAROW-KLUGE, D. (2010): Experimentelle Planung im öffentlichen Raum. Berlin
- SALZBRUNN, M. (2014): Vielfalt/Diversität. Bielefeld
- SEGGERN, H.v./HAVEMANN, A. (2010): Evaluation öffentlicher Räume als eine Zukunftsaufgabe. In: Havemann, A./Selle, K. (Hrsg.) (2010): Plätze, Parks und Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Detmold. S. 224-238
- STADT AACHEN (Hrsg.) (2012): Rehm-Plätze. Ermittlung notwendiger Planungsvorgaben für einen zielführenden Planungsprozess – Werkbericht. Aachen
- URRY, J. (2007): Mobilities. London
- VERTOVEC, S. (2010): Super-diversity and its implications. In: Vertovec, S. (2010): Anthropology of Migration and Multiculturalism. New Directions. London. S. 65-96
- VERTOVEC, S. (2011): »Migration and New Diversities in Global Cities: Comparatively Conceiving, Observing and Visualizing Diversification in Urban Public Spaces«, MMG Working Paper 11-08, Göttingen: Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity. Zugriff am 19.1.17 unter http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user_upload/documents/wp/WP_11-08_Vertovec_GlobaldiverCities.pdf

Die Mauer muss weg?

– Demenzdörfer und die Dialektik von Integration und Exklusion oder eine der vielen falsch gestellten Fragen der Versorgung?

Die grundsätzliche Kritik an »Demenzdörfern« hebt deren exkludierenden Charakter hervor und unterstellt, dass es das Ziel dieser Art von Einrichtung sei, die Gesellschaft vor dem »Beruhigungspotential« von Menschen mit Demenz und deren Anspruch auf Zuwendung und Begleitung zu schützen. Wie bei anderen Formen der Behinderung und mangelnder sozialer Anpassung – etwa bei Straffälligkeit – stellten Demenzdörfer analog zu Gefängnissen eine »totale Institution« dar, durch die eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit unliebsamen, fremden und verstörenden Lebensweisen als eine notwendige Bedingung von Integration bzw. Inklusion erspart werde. Die Kritik bezeichnet dies als »Wegschließen« und bezieht sich dabei auf die äußerliche Gestalt des Settings: Mauern oder Zäune als Begrenzungen eines Aufenthaltsraumes, der nur durch einen kontrollierten Durchgang betreten und verlassen werden kann.

Zweites speist sich die Kritik an »Demenzdörfern« aus der Behauptung, dass dort kein wirkliches »normales« sondern nur ein simuliert dörfliches Leben vorgetäuscht werde und diese Art der »Lebenslüge« den Bewohnern gegenüber ethisch nicht vertretbar sei (SCHMIEDER 2016).

Die zwei Seiten einer Mauer.

Im ersten Fall greift die Kritik im Anschluss an die Diskurse von GOFFMANN (2014) bis FOUCAULT (1973) die Geschichte von Großkliniken, Heilanstalten, Psychiatrien und anderen Einrichtungen der Medizin im Zuge der Modernisierung auf. Hier gelten zu Recht insbesondere die großen psychiatrischen »Irrenanstalten« als inhumane Verwahranstalten, in denen sich die Exklusion der Patienten mit einem therapeutischen pflegerischen Nihilis-

mus verbunden hat und eine gesellschaftliche Teilhabe erst gar nicht angestrebt wird und deren Typus noch heute in vielen Bereichen das Denken und Handeln in der Altenhilfe als einem im Grunde gesellschaftlich »aufgegebenem Sektor« (vgl. ROTH 2002) prägen.

Doch alle Mauern und Zäune haben zwei Seiten. Sie dienen nicht ausschließlich der kontrollierenden Eingrenzung der Bewegungsfreiheit und sind nicht nur Ausdruck einer totalen Institution: Betrachtet man bestimmte Wohnformen wie mittelalterliche



Manuela Lautenschläger (MA) und Otto Inhester (Dip. Päd) sind wissenschaftliche Mitarbeiter bei Prof. Dr. Ulrike Höhmann; Lehrstuhl für multiprofessionelle Versorgung chronisch kranker Menschen.

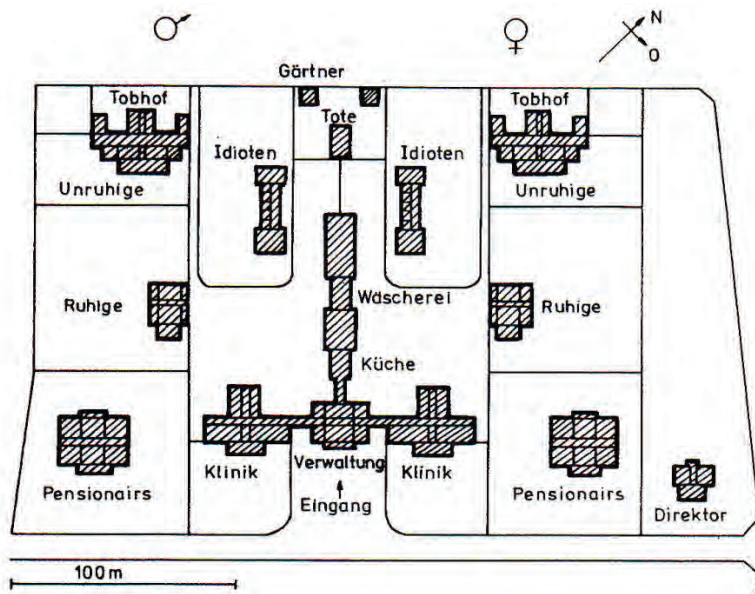


Abbildung 1: Irrenanstalt Basel-Friedmatt, 1884- 1886.

Abb. 13 in: JETTER, Dieter (1981). Grundzüge der Geschichte des Irrenhauses.

Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Bildquelle online unter:

https://c1.staticflickr.com/9/8579/16613478071_efbc07ce0e_b.jpg

Gutshöfe, Burganlagen, Runddörfer, aber auch klassische Arbeiter- und Bergbausiedlungen, wie etwa die Margarethenhöhe in Essen oder die typische Blockrandbebauung in urbanen Stadtvierteln, wird deutlich, dass die Bedeutung der Abgeschlossenheit eines Settings entschieden von den inneren »Programmen« abhängt, d.h. von der Art und Weise wie soziales Leben im Inneren organisiert und normiert wird.

Aus der Innensicht treten positive – auch von wohlhabenden und Gesunden gern genutzte – Aspekte von Mauern und Zäunen hervor: Stiftung von Gemeinschaft (vertrauter öffentlicher Raum), Ruhe und Sicherheit (Schutz vor ungewollten Interaktionen), Übersichtlichkeit (vertraute Anforderungen bei der Nutzung des Territoriums) und Reduktion von anstrengenden Sozialbeziehungen (z.B. Aufpassen auf Autofahrer). Der bauliche Abschluss von Settings durch Mauern und Zäune ist ein Konzept, dass bei neuen hofförmig angeordneten »alternativen« Wohnmodellen oder Urlaubsanlagen (z.B. Centerparks, Clubs) und Campingplätzen äußerst populär ist und von »gesunden«, interaktionsgestressten »überkommunizierten« Bürgern gern aufgesucht wird. Das Ausmaß der Exklusivität bestimmt sich hier in Relation zum politischen und soziökonomischen Umfeld der Anlage, aus dem unerwünschte Besucher und Einflüsse möglichst ferngehalten werden sollen.

In den folgenden Ausführungen wird der Ambivalenz der Diskussion um Demenzzdörfer anhand verschiedener Arbeiten aus dem Multiprofessionellen Masterstudiengang Versorgung von Menschen mit Demenz nachge-

gangen, der seit 2012 an der Universität Witten / Herdecke angeboten wird. Es zeigt sich, dass eine a priori normativ geführte Diskussion den vielfältigen Wünschen und Bedarfen der Menschen und ihrer Angehörigen keineswegs gerecht wird. Jede Diskussion muss an der Versorgungswirklichkeit ansetzen (siehe KEIL/KNOPP 2016) und Entwicklung im geschichtlichen, der nicht zugleich auch ein historischer Kontext ist, sehen.

Teilhabe als Versorgungsziel

Inklusion und Exklusion beschreiben nicht in erster Linie Wohnformen, sondern die institutionell gegebene Unterstützung der Realisierung menschenrechtlich und grundgesetzlich gesicherter Teilhabechancen. Durch Demenz eingeschränkte Menschen bedürfen dazu je nach Einschränkungsggrad der Hilfe anderer und es ist kritisch zu hinterfragen, ob beispielsweise pflegeabhängige Menschen in der Häuslichkeit per se bessere Teilhabe realisieren können als Menschen in stationären Settings der Altenhilfe. Kati BORNGRÄBER und Susan KERTSCHER (2016) konnten in einem Projekt zur kulturellen Teilhabe z.B. zeigen, dass Konzerte des WDR in Köln für Menschen mit Demenz ganz überwiegend von Betroffenen aus stationären Settings besucht werden, während Betroffene aus Privathaushalten weniger als 10% der Besucher ausmachten. Auch nach einer intensiven Werbekampagne, die sich speziell an diese Zielgruppe richtete, konnte zwar deren Anteil verdoppelt werden, dennoch blieben sie weiterhin in der verschwindenden Minderheit. Ein Befund, der angesichts der Tatsache, dass 70% der Pflegebedürftigen zuhause versorgt werden, erst seine volle Bedeutung entfaltet.

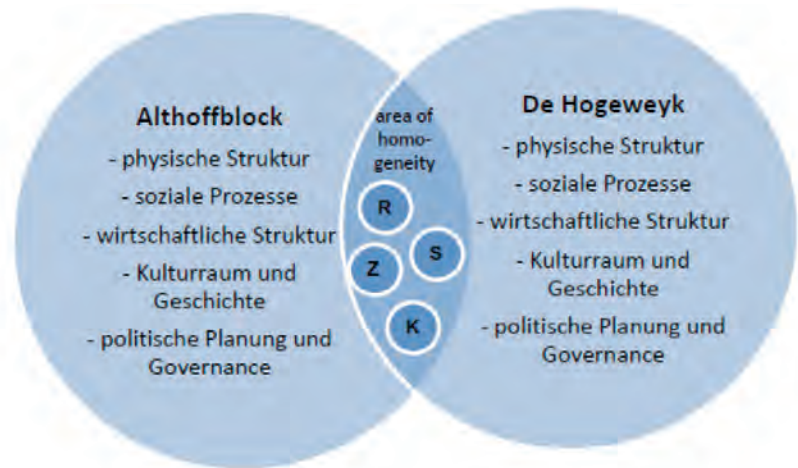
Bezogen auf institutionelles Wohnen für Menschen mit Demenz und einem Unterbringungsbeschluss nach §1906 BGB macht Katja PETRILOS (2015) in ihrer Untersuchung zum WTG-NRW (2014) deutlich, dass der Gesetzgeber primär beabsichtigt, die Gesellschaft so zu »formen«, dass sie Menschen mit Behinderung und Menschen mit Demenz trägt und ihnen das Leben im Quartier ermöglicht. Allerdings ist der ordnungsrechtliche Rahmen zur näheren Bestimmung von »Teilhabe« weitgehend unscharf und beinhaltet einen tendenziellen Widerspruch. Während die Realisation des Inklusionsgedankens im Quartier auf Laien und alle damit verbundenen Unwägbarkeiten setzt, werden Pflegeeinrichtungen Standards und Fach-

kraftquoten auferlegt, die notwendig den institutionellen und angebotsorientierten Charakter der Sondereinrichtungen forcieren. Was also Teilhabe konkret in jedem Einzelfall bedeutet, hat der Gesetzgeber offen gelassen, um es Leistungserbringern zu ermöglichen, für Menschen mit Demenz, die aus besonderen Schutzgründen nicht mehr zu Hause oder in anderen Wohnformen leben können, ein individuelles Angebot zu entwickeln. Teilhabe ist nicht nur eine strukturelle, sondern vorrangig eine soziale Kategorie, die weder verortet noch verordnet, sondern jeweils nur konkret hergestellt werden kann.

Teilhabe und Selbstbestimmung müssen individuell unterschiedlich ausgestaltet werden

Wie alle Menschen, so favorisieren auch Menschen mit Demenz unterschiedliche Lebensstile: Was für den einen Einsamkeit darstellt, ist für den anderen ein Wunschambiente. Die Frage der Freiwilligkeit und der Ermittlung von lebensgeschichtlichen Passungen bekommt bei der Bestimmung von Teilhabe und Selbstbestimmung einen bedeuteten Stellenwert. Menschen mit fortgeschrittener Demenz – und nur für diesen Personenkreis soll die weitere Debatte geführt werden – sind besonders schutzbedürftig. Und die Umgrenzung eines Wohnensembles ist durchaus in der Lage, zusammen mit den passenden Programmen der Nutzung, diesen Schutz zu ermöglichen und gleichzeitig die gewünschte und zu fördernde Bewegungsfreiheit zu sichern. Z.B. weil sich eingeschränkt verkehrstüchtige Menschen gefahrloser frei bewegen können.

Fredericke ASCHE (2016) hat in ihrer Masterarbeit »Zur Übertragbarkeit des Modells ›De Hogeweyk‹ auf ein bestehendes urbanes Quartier«, den Althoffblock in Dortmund herausgestellt: »Der öffentliche Raum kann inklusiv für Menschen mit Demenz gestaltet werden, indem er in altersrelevanten Umweltdimensionen für Menschen mit Demenz im Quartier, den übergeordneten »Dachkriterien« für universelles Design unterstellt, in Rückkoppelung mit der Nutzergruppe gestaltet wird.« Die Übertragbarkeit von Nutzungs- und Gestaltungskonzepten wird durch verschiedene Analyseschritte ermöglicht, denen generalisierbare und damit vergleichbare Raumprozesse zugrunde liegen und deren Überschneidung sich als »area of homogeneity« darstellen lässt.



Legende:

R= Räumlich

Zur Erkennung der räumlichen Spezifika, die Raum produzieren und der verallgemeinerbaren Verhältnisse, können Räume der gleichen, oder verschiedener Maßstabsebenen verglichen werden.

Z= Zeitlich

Hierunter können unterschiedliche Zeitpunkte der Erhebung wie auch die Betrachtung der historischen Entwicklung und so Transformationen und Verstetigung verstanden werden, zudem parallele Prozesse identifiziert werden.

S= Sozial-gelebt

Gesellschaftliche Verhältnisse werden von unterschiedlichen Individuen und Gruppen sowie Institutionen auf verschiedene Weise produziert und auf verschiedene Weise wahrgenommen. Soziale Differenzierung entlang z.B. Status, Geschlecht, Lebensstil führen zu anderen Betroffenheitsgraden und Beurteilungen.

K=Konzeptionell-normativ:

Situationen und Prozesse werden, oftmals implizit, mit gewohnten oder erwünschten Situationen und Prozessen verglichen.

Von der physischen Struktur her gleichen sich beide Ensembles durch die Blockrandbebauung. In historischer Sicht weist der Althoffblock viel Transformation und Verstetigung im gesellschaftlich historischen Zusammenhang auf, die in De Hogeweyk erst noch anstehen. In dieser zeitlichen Hinsicht sind und bleiben Demenzdörfer »Sonderwelten«, da wesentliche Entwicklungsprozesse erst noch bevorstehen. Inklusion ist eben auch ein historischer Prozess. Dass Demenzdörfer – wohlbemerkt nur für fortgeschritten erkrankte Menschen – errichtet werden, kann daher durchaus als Innovationswillen zur Überwindung traditioneller, am klinischen Modell orientierten Setting der Altenhilfe gesehen werden. Dass sie räumlich außerhalb bestehender städtischer/dörflicher Strukturen angesiedelt werden, ist nicht auf Versorgungserfordernisse oder pflegerisch-therapeutische Konzepte zurückzuführen, sondern auf die ökonomischen Verwertungsinteressen des

Abb. 2: Die Bildung der area of homogeneity. Quelle: ASCHE 2016: 45

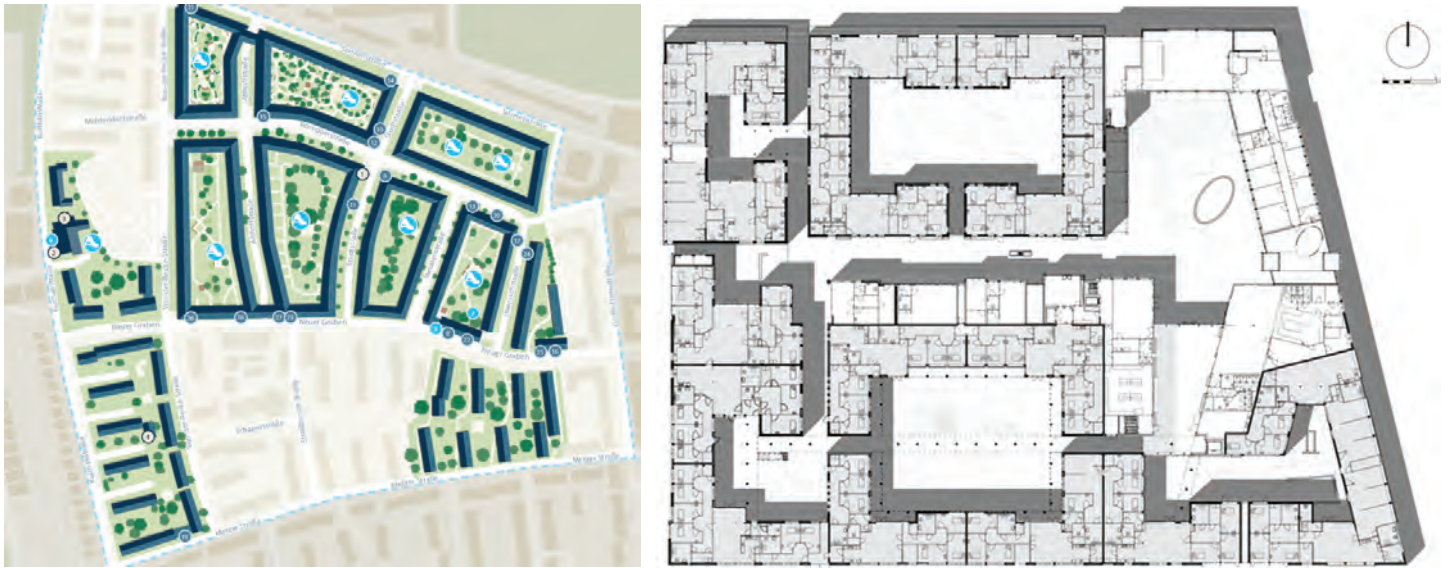


Abb. 2:
links: Grundrisse:
Althoffblock Spar- und Bau
e.G. Dortmund (2014a):
Hundert Jahre Althoffblock,
(Internetquelle: <http://www.sparbau-dortmund.de/aktuell/newsdetail/S.1;13.03.2015>).
rechts: De Hogeweyk: DETAIL
- Zeitschrift für Architektur +
Baudetail. 9/2012 Institut für
internationale Architektur-
Dokumentation GmbH & Co.
KG Hackerbrücke 6 80335
München (Internetquelle
http://www.detail.de/fileadmin/_migrated/pics/De_Hogeweyk_Demenzdorf_Weesp_o8.JPG)

vorhandenen Wohnungsbestandes und der potentiellen Bebauungsflächen vor allem in urbanen Zentren.

Gesellschaftliche Verantwortung erfordert einen multiprofessionellen Diskurs

Die bisherige Diskussion im multiprofessionellen Masterstudiengang »Versorgung von Menschen mit Demenz«, in der der klinisch-therapeutische-pflegerische Blick nur einer unter vielen darstellt, kristallisiert sich heraus, dass Demenzdörfer ein mögliches Wohn- und Lebenskonzept sein können, dessen pauschale Ablehnung sowohl an den Wünschen und Bedarfen möglicher Bewohner und auch an den nicht immer und überall verfügbaren Integrationskapazitäten des normalen Bürgers vorbei geht. Die notwendigen strukturellen Veränderungen der Versorgungslandschaft sind aber nicht allein aus dem Sozial-/und Gesundheitssektor hervorzubringen. Tatsächlich verhindern an zentralen Innenstandorten Eigentumsverhältnisse und Bodenpreise sowie die damit verbundenen kommerziellen Interessen entsprechende Entwicklungen im Bestand. Die unter Integrationsperspektive favorisierten Quartiersentwicklungen scheitern oft an Gentrifizierungseffekten, so dass über Miet- und Eigentumspreise exklusive Wohnoasen entstehen, die lediglich äußerlich integriert sind. Ein Blick auf die Aufwertung von Zehensiedlungen als heute begehrte Wohngebiete mag als ein Beleg genügen.

Hinzu kommt, dass Menschen mit Demenz mit ihrer Bewegungsfreude besondere Anforderungen, z.B. an den Autoverkehr, stellen, die mit den Interessen und alltagsweltli-

chen Möglichkeiten anderer Nutzergruppen nur schwer in Einklang zu bringen sind.

Unbestreitbar unterstützt oder erschwert die baulich-materielle Umwelt die Gestaltungsmöglichkeiten des Lebens im privaten wie im institutionalisierten und öffentlichen Raum. Doch die Effekte hängen zu allererst von sozial ermöglichten, geförderten oder unterbundenen intramuralen Interaktionen ab. Chancen und Defizite der häuslichen Versorgung müssen daher ebenso unter den bestehenden Rahmenbedingungen diskutiert und hinsichtlich Inklusion und Teilhabe bewertet werden wie im institutionalisierten Raum. Ob ein Demenzdorf daher eher einen integrativen oder exklusiven Charakter hat, ob die dortige Scheinwelt moralisch zu rechtfertigen, als personale Entwertung oder professionelle Bankrotterklärung zu verstehen ist, kann daher nicht a priori entschieden werden. Allein die äußerliche Form gibt nicht hinreichend Auskunft darüber, wie sich das Leben gestaltet und wie es gestaltet werden kann.

Angeichts der komplexen demographischen Herausforderungen benötigen wir dringend Betreuungs- und Unterstützungsangebote, die der Vielfalt der Wünsche, kulturellen Gewohnheiten und Fähigkeiten gerecht werden, die Ausnahme- und Regelversorgung, kurzfristige Notfälle und wechselnde Hilfeabhängigkeiten mit hoher Durchlässigkeit und Kontinuität bereitstellen. Mehr Bedarfs- und weniger Gewinnorientierung könnte zum Trigger- und Flexibilisierungsfaktor werden. Sozialrechtliche Regelungen dürften nicht primär als starre Grenzen konstruiert und gelebt werden, sondern als lebensdienliche Ermöglichungsstrukturen. Gebietskörperschaften müssten ihre regulatorische

Gestaltungsmacht und Gestaltungshoheit zurückgewinnen. Vermutlich würden solche Experimente wie Demenzdörfer dann mit anderen Augen einer lebensqualitätssichernden Zweckmäßigkeit betrachtet werden.

Demenzdörfer: eine zu kleine Gemeinschaft

Dann würde deutlich, dass unter Normalisierungsgesichtspunkten die wenigen Demenzdörfer daran leiden, dass sie deutlich zu klein sind (weniger als 500 Einwohner). Die damit verbundene relativ geringe räumliche Ausdehnung forciert das Erleben von Begrenzung und die idealiter angestrebte alltagssimultane Vielfalt von Angeboten durch unterschiedliche Nutzer kann sich so nicht naturwüchsig einstellen. Dann würde vermutlich auch sichtbar, dass Betroffene in Demenzdörfern, die in der Regel ja erst in fortgeschrittenen Krankheitsstadien dort aufgenommen werden, in der Regel weitaus mehr öffentlichen und teil-öffentlichen Raum zur Verfügung haben, den sie risikoarm nutzen können, als Menschen in privaten oder anderen Altenhilfeeinrichtungen oder in Quartieren, die sich aufgrund fehlender baulicher Voraussetzung erst gar nicht entwickeln lassen.

Die Frage des integrativen Charakters einer Wohnform entscheidet sich an den gelebten Konzepten. Hier könnten Demenzdörfer

erhebliche Vorteile generieren, wenn Sie von einer Vielzahl unterschiedlicher Berufsgruppen, unterstützt von Laien, belebt würden. Nicht nur, dass sie dann zugleich auch »normale Bevölkerung« repräsentieren würden. In der Regel sind sie nicht umfassend geschult, mit abweichendem und herausforderndem Verhalten umzugehen: Andererseits fällt es ihnen oft leichter, genau aus diesem Grund eine Alltagsorientierung im Sinne von Normalisierung zu realisieren (FEDDERSEN/LÜDTKE 2014 zitiert nach WTG-NRW).

Vor diesem Hintergrund lautet unserer Fazit, dass ein zu striktes Integrations- und Deinstitutionalisierungsgebot weder der Alltagswelt vieler Betroffenen noch der realen relativ unflexiblen ambulanten Versorgungskapazität Rechnung trägt. Wir plädieren eher für den Aus- und Aufbau ganz unterschiedlicher, bedarfsgetriebener Flexibilisierungen mit Vorrang in der ambulanten Versorgung, ohne den stationären Sektor ideologisch zu beschneiden. Eine aus dem Elfenbeinturm der Wissenschaft herausgeholte öffentlich kritische Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Lebens- und Wohnmöglichkeiten könnte einen hilfreichen Beitrag dazu liefern, solange sie gleich in welcher Form, darauf ausgerichtet ist, weitest mögliche Normalität der Lebenswelten – auch bei stärkeren Einschränkungen zu realisieren.

Literatur

- ASCHE, Frederike (2016): Leben im Quartier. Zur Übertragbarkeit des Modells »De Hogeweyk« auf ein bestehendes urbanes Quartier. Master-Arbeit an der Universität Witten/Herdecke; Fakultät für Gesundheit – Department für Pflegewissenschaft im Multiprofessioneller Masterstudiengang »Versorgung von Menschen mit Demenz (M.A.)« Witten
- BRÜCHER, Munja (2015): Aufgabenverständnis von Mitarbeitern in der Alltagsgestaltung einer Wohngemeinschaft von Menschen mit Demenz – eine explorative Untersuchung. Master-Arbeit an der Universität Witten/Herdecke; Fakultät für Gesundheit – Department für Pflegewissenschaft im Multiprofessioneller Masterstudiengang »Versorgung von Menschen mit Demenz (M.A.)« Witten
- FOUCAULT, Michel (1973): Die Geburt der Klinik: Eine Archäologie des ärztlichen Blicks. München: Hanser

- GOFFMAN, Erving (2014): Asyle – Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 20. Aufl.
- KEIL, Britt; KNOPP, Stefan (2016): »Konzeption und Entwicklung eines Leitfadens zur nutzerorientierten Bewertung innovativer Wohnformen für Menschen mit Demenz«. Master-Arbeit an der Universität Witten/Herdecke; Fakultät für Gesundheit – Department für Pflegewissenschaft im Multiprofessioneller Masterstudiengang »Versorgung von Menschen mit Demenz (M.A.)« Witten
- KERTSCHER, Susanne; BORNGRÄBER, Kati (2016): Ausgewählte Maßnahmen zur Erhöhung der kulturellen Teilhabe von Menschen mit Demenz in Privathaushalten am Beispiel eines Klassikkonzertes der Initiative dementia+art in Köln. Interdisziplinäres Praxisentwicklungsprojekt im Multiprofessioneller Masterstudiengang Versorgung von Menschen mit Demenz. Witten

- PETRILOS, Katja (2015): Teilhabe am Leben in der Gesellschaft – Begründung für eine Rahmenkonzeption auf Grundlage des WTGs für Menschen mit Demenz in geschlossenen vollstationären Einrichtungen mit Unterbringungsbeschluss nach §1906 BGB. Master-Arbeit an der Universität Witten/Herdecke; Fakultät für Gesundheit – Department für Pflegewissenschaft im Multiprofessioneller Masterstudiengang »Versorgung von Menschen mit Demenz (M.A.)« Witten
- ROTH, Günter (2002): Qualität in Pflegeheimen. Institut für Gerontologie an der Universität Dortmund. Expertise im Auftrag des BMFSFJ; Dortmund
- SCHMIEDER, Michael (2016): Demenzkranke: Recht auf Ehrlichkeit. »Aufgrund einer Diagnose in eine Scheinwelt gesetzt zu werden, ist eine Sauerei!« In MMW - Fortschritte der Medizin, Volume 158, Issue 5, pp 12-14
- WTG-NRW (2014): Wohn- und Teilhabegesetz NRW vom 2. Oktober 2014

»Urbanität und Nachhaltigkeit – zwei Seiten einer Medaille«

Neue Fördermaßnahme im Rahmen der Sozial- ökologischen Forschung des BMBF*

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert im Rahmen der Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA) Projekte zur Zukunft der Städte und hat die Fördermaßnahme »Nachhaltige Transformation urbaner Räume« auf den Weg gebracht. Gesucht werden unter anderem Konzepte für nachhaltigere Lebensweisen in Quartieren, stadtverträgliche Mobilität, effiziente Infrastrukturen und neue Formen urbanen Wirtschaftens.



Dr. Frank Betker
Deutsches Zentrum für Luft-
und Raumfahrt e. V. (DLR)
Projekträger | Umwelt und
Nachhaltigkeit | Sozial-
ökologische Forschung (SÖF)

Hintergrund

Urbanisierung ist nicht allein mit Stadtwachstum oder Verstädterung gleichzusetzen – vielmehr sollte sie als sozial-räumlicher und kultureller Prozess verstanden werden, der für eine nachhaltige Stadtentwicklung und nachhaltige Lebensformen in der Stadt unverzichtbar ist. Eine urbane Stadt ist durch spezifische räumliche, soziale, kulturelle, politische und ökonomische Merkmale geprägt: Dichte und Nutzungsmischung sorgen für kurze Wege, kulturelle Vielfalt und Zuwanderung ermöglichen Begegnung mit dem Fremden und lassen soziale Innovationen entstehen. Ein vielfältiges Wohnungsangebot und Nutzungsgemischte Quartiere fördern soziale Mischung, räumliche Nähe von Wohnen und Arbeiten sowie kreative Entfaltung.

Urbanität bedeutet auch Präsenz von Geschichte im Alltag der Stadtbevölkerung: Das bauliche Erbe symbolisiert Urbanisierung und sorgt für Identität. Nicht zuletzt ermöglichen demokratische Öffentlichkeit und Partizipation Teilhabe an der Stadtregierung und den Entscheidungen zur Stadtentwicklung.¹

Urbanität und Nachhaltigkeit

In all dem steckt sehr viel Nachhaltigkeit: Dichte und Nutzungsmischung senken den Flächenverbrauch genauso wie vorhandene Gebäude zu bewahren und immer wieder den aktuellen Bedürfnissen anzupassen oder Flächen an integrierten Standorten nicht brach liegen zu lassen. Auch ist es zugleich urban

*Dieser Text basiert auf einer kürzeren Fassung des Autors, erschienen in der Zeitschrift GAiA. Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, Jg. 25, Heft 4/2016, S. 292-293, unter dem Titel: Der urbane Raum im Fokus der Sozial-ökologischen Forschung (online: <http://dx.doi.org/10.14512/gaia.25.4.14>).

¹ Zu den Merkmalen und Dimensionen von Urbanität siehe SIEBEL (1994).

und nachhaltig, im Quartier, lokal und regional Wertschöpfungsprozesse zu organisieren. Der Umgang mit dem öffentlichen Raum ist ein weiteres wichtiges Handlungsfeld (Abbildung 1), um nachhaltige Lebensformen zu fördern: Etwa den Verkehr stadtverträglicher zu gestalten und dadurch unter Beteiligung der Bevölkerung öffentliche Räume mit Aufenthaltsqualität zu schaffen, hat das Potenzial, eine durch die Motorisierung der Gesellschaft verlorene Urbanität zurückzugewinnen. Es gibt viele weitere Felder, auf denen effizienter und sparsamer mit Ressourcen umgegangen werden muss.

Schon diese kleine Auswahl von Aspekten zeigt, dass der Handlungsbedarf groß ist: Urbanität und Nachhaltigkeit wohnt eine utopische Perspektive inne – die heutigen Städte entsprechen nicht den Idealbildern von Urbanität und Nachhaltigkeit, doch der Weg dahin ist zu beschreiten. Auch deshalb, weil für viele Menschen weltweit die städtische, typisch westliche Lebensweise attraktiv, aufgrund ökologischer Belastungen und des Klimaschutzes aber in ihrer heutigen Form nicht mehr universalisierbar ist.

Abb. 1: Das urbane Leben soll nachhaltiger werden: gelungene Transformation des Hafenareals in Bordeaux, Frankreich



Die Fördermaßnahme im Detail

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Sozial-ökologischen Forschung (SÖF) und der FONA-Leitinitiative Zukunftsstadt die Fördermaßnahme Nachhaltige Transformation urbaner Räume auf den Weg gebracht. Die Fördermaßnahme zielt darauf ab, integrative Strategien zu entwickeln, die ökologische und gesellschaftliche

Anforderungen verbinden und auf eine resiliente Stadtstruktur mit höherer Lebensqualität zielen. Leitende Vision ist eine CO₂-neutrale Stadt, in der der Ressourcenverbrauch gemindert, die Luftqualität verbessert und die Lärmbelastung verringert werden. Städtebauliche Umfelder sollen besser gestaltet, Flächen und Infrastrukturen effizienter genutzt und stadtverträgliche Produktion integriert werden. Es geht auch darum, soziale Spaltungen zu mindern, Teilhabemöglichkeiten gerechter zu gestalten und die Bevölkerung intensiver an den Prozessen und Entscheidungen zur Stadtentwicklung zu beteiligen sowie neue Formen des Miteinanders, der Kommunikation und der Kooperation von Wirtschaft und Kommune in ihren jeweiligen räumlichen Bezügen zu erproben. Zweifellos müssen dafür auch neue kooperative oder kollaborative Strukturen aufgebaut werden. Im Idealfall wird Nachhaltigkeit zu einem Anliegen der gesamten Stadtgesellschaft, das sich auch in den verschiedensten individuellen oder kollektiven Aktivitäten ausdrückt, vom bürgerschaftlichen Engagement bis zum urban gardening. Ziel der Fördermaßnahme ist es, durch gesellschaftsbezogene inter- und transdisziplinäre Forschungsprojekte Vorschläge für Transformationsprozesse in urbanen Räumen zu entwickeln und gemeinsam mit der Praxis zu erproben, die dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sind. In der SÖF-typischen Analyse der Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt bezieht diese Fördermaßnahme die räumliche Dimension explizit mit ein. Denn soziale, ökonomische und politische Entwicklungen wirken sich räumlich aus, zum Beispiel in Form von spezifischen Nutzungen oder auch von spezifischen Belastungen bestimmter Räume, und haben so eine unmittelbare Wirkung auf die Lebensqualität in der Stadt. Das BMBF fördert seit Mitte 2016 mit einer Laufzeit von jeweils drei Jahren insgesamt 23 Projekte, in denen solche Zielstellungen verfolgt werden.

Breit gefächertes Themenspektrum

Einer der Kristallisationskerne für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist das Wohnen und die Quartiersentwicklung. In den Projekten werden Themen adressiert wie etwa das CO₂-arme, ressourcen- und flächensparende Wohnen und die wohnstandortnahe Mobilität, das ökologische Potenzial des gemeinschaftlichen Wohnens, das Wohnen und die sozial-räumli-

che Integration von Flüchtlingen und Zuwandernden sowie die partizipative Grünflächenentwicklung. Einzelne Projekte untersuchen Schrumpfs- oder Wachstumsphänomene von Städten und spüren dem Funktionsverlust städtischer Zentren nach. Klimaschutz und Klimaanpassung bilden den Hintergrund für weitere Projekte, die sich mit Fragen der Vulnerabilität und Risikoabschätzung sowie mit Partizipation beim klimagerechten Stadtumbau auseinandersetzen oder die Netzwerke einer Stadt analysieren, um die Potenziale für das Klimahandeln zu aktivieren.

Ein eigenes Forschungsfeld in der Fördermaßnahme bildet der Bereich der städtischen Infrastruktur. Die Forschungsfragen thematisieren Sektorkopplung, Resilienz, Wärmenetze, Elektrifizierung der Verkehrs- und Logistikinfrastruktur sowie den Ausbau der Energieinfrastruktur am Fluss (regenerative Energiegewinnung), mit der zugleich die städtebauliche Entwicklung von ufernahen Stadtteilen verbunden wird. Auch die stofflich-energetische Reproduktionsfähigkeit von Stadt (v.a. Produktion und Konsum) wird in einem Projekt mit städtebaulichen Problemlösungen (z.B. auf Stadtbrachen) verknüpft, die zugleich ökologisch sind und dazu beitragen, neue Stadtbilder und neue Stadtlandschaften zu formen.

Gleich mehrere Projekte befassen sich mit der Reintegration von Produktion in der Stadt und beleuchten den stadt- und sozialräumlichen Kontext im Hinblick auf Akzeptanz und Verträglichkeit. Smart urban manufacturing und der Bezug zur lokalen Ökonomie und zu Wertschöpfungsprozessen in Quartieren (Reparatur, sharing, upcycling, Migrantenökonomie) sowie die Wiederbelebung von Brachen sind weitere wichtige Stichworte.

Ältere städtische Gewerbegebiete stehen im Fokus zweier Projekte: Mit Nachverdichtung, neuen Logistikkonzepten, ökologischer Freiraumentwicklung, Flächenmanagement und energetischer (regenerativer) Optimierung sollen nachhaltige Modernisierungs- und Revitalisierungsprozesse angestoßen werden. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen als Bindeglied zwischen Kommune und Wirtschaft sowie als Schlüsselakteur beim nachhaltigen Stadtumbau sind in insgesamt vier weiteren Projekten empirischer Gegenstand oder sogar Praxispartner. Sie sollen sich städtischen Resilienzinitiativen öffnen, strategische Wirtschaftsallianzen bilden sowie beim

Umbau der älteren Gewerbegebiete und der sorgfältigen Einbettung urbaner Produktion helfen.

Gerade in jenen Projekten, in denen es um Produktion und Konsum, um energetische, städtebauliche und sozial-räumliche Fragen geht, arbeiten die unterschiedlichsten Disziplinen eng zusammen: Das Spektrum reicht von Ingenieurwissenschaften (Maschinenbau) und Ökonomie über Stadt- und Freiraumplanung sowie Geographie bis zu Sozialwissenschaften. Zu den Wesensmerkmalen sozial-ökologischer Forschung gehört auch, dass sich viele Projektteams außerdem mit Fragen des Transformationsmanagements, der Governance und der Partizipation beschäftigen. Genauso essenziell ist die Transdisziplinarität: Neben den universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen haben in jedem Projekt Kommunen oder kommunale Einrichtungen eine tragende Rolle. Stark beteiligt sind auch Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen.

Informationen zu den Projekten

Nach und nach werden nun die beteiligten Koordinatoren und Koordinatorinnen der Verbundprojekte eigene Internetpräsenzen aufbauen, künftig auch die wissenschaftliche Begleitung der Fördermaßnahme. Die grundlegenden Informationen sind auf der BMBF-Seite zum FONA-Programm abrufbar (siehe FN 3). Einige weitere Fördermaßnahmen des BMBF im Kontext der »Leitinitiative Zukunftsstadt« (siehe www.fona.de):

- Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt: Forschung für klimaresiliente, sozial-ökologisch gerechte und lebenswerte Städte (inkl. urbane Mobilität)
- Wettbewerb Zukunftsstadt (zweite Phase, mit 20 ausgewählten Kommunen)
- ZukunftsWerkStadt II - Umsetzung der Projekte vor Ort (mit 15 Kommunen)
- Rapid Planning. Sustainable Infrastructure, Environmental and Resource Management for Highly Dynamic Metropolises

Ergänzung zur Leitinitiative Zukunftsstadt um die Perspektive der Stadt-Land-Beziehungen:

- »Stadt-Land-Plus«. Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Themenbereich »Ressource Land«. (aktuelle Förderbekanntmachung; bis zum 31.3.2017 läuft noch die Frist zur Einreichung von Skizzen)

- Kommunen innovativ. Forschungsprojekt für Regionen im Wandel. (Demographie, Flächenressourcen, Nachhaltigkeit)

Fördermaßnahmen im Schnittpunkt von Stadt und Energie (im Rahmen der Leitinitiative Energiewende):

- Förderinitiative Solares Bauen / Energieeffiziente Stadt

Weitere Fördermaßnahmen der Sozial-ökologischen Forschung (SÖF) zu den Themen »Green Economy / Nachhaltiges Wirtschaften«, »Zukunftsstadt«, »Energiewende« und Nachwuchsgruppen sind hier zu finden:

- <https://www.fona.de/de/massnahmen/tag/996>

Literatur

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2015. Zukunftsstadt. Strategische Forschungs- und Innovationsagenda. Berlin: BMBF. www.fona.de/mediathek/pdf/Zukunftsstadt.pdf (abgerufen 14.11.2016).

SIEBEL, W. 1994. Was macht eine Stadt urban? Oldenburger Universitätsreden 61. <http://oops.uni-oldenburg.de/1232/1/ur61.pdf> (abgerufen 10.11.2016).



Lesetipps

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



Lesetipps I|2017

Die gerettete Stadt

Bartetzky, Arnold: Die gerettete Stadt. Architektur und Stadtentwicklung in Leipzig seit 1989. 350 S. und 95 Abb. Lehmann Verlag, Leipzig 2015, € 19,90.

Eine Rezension von
Claus-C. Wiegandt

Auf über 300 Seiten setzt sich der Architekturkritiker Arnold Bartetzky in seinem Buch »Die gerettete Stadt« sehr engagiert mit der baulichen Entwicklung der Stadt Leipzig auseinander. Er erinnert an den extremen baulichen Verfall der Stadt durch die Mangelwirtschaft in Zeiten der DDR und zeichnet dann chronologisch nach, wie sich die Stadt in den vergangenen 25 Jahren in vielen Fällen zum Besseren entwickelt hat. Zahlreiche Bauvorhaben werden so in ihrer Entstehungsgeschichte detailliert beschrieben und in ihrem Ergebnis kommentiert. Die heftigen Diskussionen über den Umbau des Hauptbahnhofs werden ebenso dargestellt wie die schwierige Geschichte der Universitätskirche oder der Bau des neuen Einkaufszentrums Höfe am Brühl – um nur drei prominente Beispiele aus der Vielzahl an Vorhaben zu nennen. Vieles ist für mich als häufiger Besucher dieser Stadt nachvollziehbar, doch nicht alle Urteile zur architektonischen Qualität, die Bartetzky als Leipziger pointiert äußert, teile ich. Dies

gilt beispielsweise für die sehr kritische Haltung gegenüber dem Shopping Center Höfe am Brühl, an dem Bartetzky kein gutes Haar lässt, das ich aber für eines der wenigen gelungenen Center seiner Art halte.

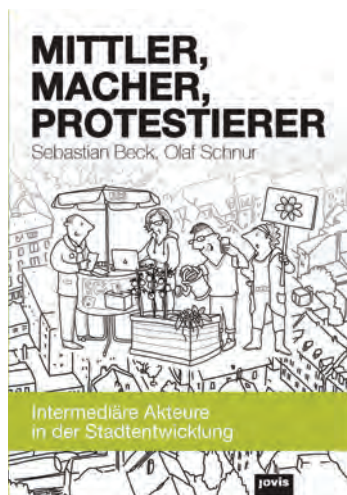
Auch weniger prominente Vorhaben außerhalb der Innenstadt dienen dem Autor, die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure am Umbau der Stadt aufzuzeigen. Die bauliche Gestalt wird auf diese Weise als ein Resultat der gesellschaftlichen Auseinandersetzung dargestellt. Immer wieder werden auch die Personen benannt und mehr oder weniger gewürdigt, die für die Entwürfe der Bauvorhaben verantwortlich sind. Der Autor stützt sich bei seinen Darstellungen zum einen auf viele Dokumente zum Planungsgeschehen aus verschiedenen Archiven und zum anderen auf zahlreiche Gespräche mit Zeitzeugen. Vor allem die Kolleginnen und Kollegen aus der Architekturkritik werden im Text immer wieder zitiert. So erweist sich Bartetzky als ein außerordentlich informierter

Kenner der Leipziger Nachwendegeschichte, der in seiner Sprache kaum verleugnen kann, dass er in den Feuilletons der großen Tageszeitungen über Architektur schreibt. Dies ist durchaus erfrischend und lässt sich gut lesen, wirkt stellenweise aber auch etwas blumig und besserwisserisch. Trotzdem: Die Darstellung neuer Erkenntnis in einer ansprechenden Sprache und nicht im nüchternen Wissenschaftsdeutsch ist Bartetzky insgesamt sehr gut gelungen.

Deutlich wird in dem Buch, dass die Entwicklung in Leipzig in den vergangenen Jahren nicht stromlinienförmig verlaufen ist. So wird daran erinnert, dass es einige Jahre gedauert hat, bis die ersten Bauvorhaben starten konnten und die provisorischen Zeltstädte für den Einzelhandel und die Baucontainer für die Banken aus dem Stadtbild verschwunden waren. Und dann gab es nach einer Phase der teils flächendeckenden Sanierung von gründerzeitlichen Altbauquartieren die Zeiten des Abrisses – nicht nur von Plattenbauten in Grünau, sondern auch von leerstehenden Altbauten im Osten der Stadt, die heftig beklagt werden. Inzwischen ist aber auch diese Phase Vergangenheit und Leipzig erneut im Aufwind.

Gezeigt wird weiterhin, dass Leipzig eine Stadt ist, in der in der Nachwendezeit viel Neues probiert wurde, um es dann teilweise auch in anderen ostdeutschen Städten zu übernehmen. Zu diesen Vorreitern gehören etwa die Zwischennutzungen, die Idee der Wächterhäuser oder die Stadthäuser in innerstädtischen Quartieren.

Schon der Titel des Buches deutet darauf hin, dass Bartetzky vieles von dem, was seitdem geschehen ist, positiv sieht, auch wenn er mit einzelnen Vorhaben sehr kritisch umgeht. Hier pendelt er ein wenig zwischen Himmel hoch jauchzend und zu Tode betrübt. Dennoch oder auch gerade deswegen: Für alle, die die Entwicklung der Stadt Leipzig in der Nachwendezeit selbst erlebt oder auch aus der Ferne verfolgt haben, ist das Werk von Arnold Bartetzky sehr lesenswert, weil er immer wieder auch Verbindungslinien zwischen den einzelnen Vorhaben herstellt und die einzelnen Vorhaben in einen größeren politischen Zusammenhang stellt. So handelt es sich um ein ausgesprochen lesenswertes Werk, das für jeden Stadtgeographen mit Interesse an der ostdeutschen Entwicklung bereichernd ist.



Ein Lesehinweis von
Sarah Ginski

Mittler, Macher, Protestierer

Beck, Sebastian; Schnur, Olaf (2016): *Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung*. Berlin. Jovis

Die Volkshochschule initiiert eine Vortragsreihe, eine Kümmerin berät Hauseigentümer, eine Interessensgemeinschaft organisiert eine Ortsbesichtigung mit dem Bezirksbürgermeister, eine Kirchengemeinde baut ihr Familienzentrum mit Städtebaufördermitteln um, eine Bürgerinitiative organisiert einen Flashmob gegen den Abriss von Bestandgebäuden ... Dies sind nur wenige Beispiele dafür, wie intermediäre Akteure in Stadtentwicklungsprozessen als »Mittler, Macher, Protestierer« fungieren können.

Diese unterschiedlichen Rollenzuschreibungen dienen als Titel für ein sogenanntes »Debattenbuch«, das sich »kurz, prägnant und leicht zugänglich« der These widmet,

dass eine höhere Akzeptanz und verstärkte Einbindung von intermediären Akteuren in Stadtentwicklungsprozessen mehr Chancen als Risiken für die Kommunalpolitik und die demokratische Stadtentwicklung mit sich bringen.

Die Autoren Sebastian Beck und Olaf Schnur definieren intermediäre Akteure – oder auch kurz »Intermediäre« – als Vermittler zwischen Politik/Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern und/oder aktiven Koproduzenten von Stadt in variierenden Akteursnetzwerken. In ihrem Buch unterteilen sie drei verschiedene Typologien intermediärer Akteure: Klassische Intermediäre wie Parteien, Gewerkschaften, Kirchen,

caritative Einrichtungen oder den Schützenverein, Para-Intermediäre wie Wirtschafts- oder Einzelhandelsverbände, Urban Labs oder Baugruppen und Neo-Intermediäre wie Social-Media basierte Initiativen und Urban Gardening-Initiativen.

Angesichts einer zunehmenden Flexibilisierung und Individualisierung sowie neuer Regelungs- und Steuerungsmechanismen erscheint es den Autoren wichtig, das ökonomische, kulturelle und soziale Kapital all dieser Intermediären für Stadtentwicklungsprozesse zu nutzen. Dadurch würden der tatsächliche Bedarf ermittelt und die Vielfalt der Interessen erweitert, Konflikte entschärft, zusätzliche Ressourcen erschlossen und Gruppen aktiviert. Anders gesagt: Die Einbindung der Intermediären eröffnet jede Menge Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung.

Dennoch sei der Beitrag intermediärer Akteure unterschiedlich zu bewerten, denn nicht alle Intermediären erweisen sich als vertrauensvolle Verhandlungspartner für Politik und Verwaltung. Sie können auch Partikularinteressen haben, Konflikte, Proteste und Blockaden fördern. Insofern sei die Art der Einbindung zu konkretisieren. Die Autoren schlagen dafür mögliche Prüffragen für die Beteiligung von Intermediären vor.

Mit diesem Debattenbuch zu den Intermediären Akteuren in der Stadtentwicklung als Mittler, Macher und Protestierer wollen Sebastian Beck und Olaf Schnur eine Brücke zwischen Theorie und Praxis schlagen. Daher fordern sie abschließend mehr empirisches wie theoretisches Wissen und eine diskursive Praxis und laden zum weiteren Dialog ein.

