

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

onsprozesse – in der Praxis der Befragten von Bedeutung sei.

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

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

Hinweise zur Interviewserie

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

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

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner:

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

Durchführung und Auswertung der Interviews:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lokale Politik

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

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

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

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

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

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

» Jede Fragestellung definiert ihren eigenen Akteurskreis«

Kommunale Verwaltung, Eigenbetriebe etc.

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

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

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

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

In Doppelrollen: Die Leitungsebene

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

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

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

Marktakteure

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

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

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

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

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

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

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

Verbände, Vereine etc. und weitere Akteure mit intermediären Funktionen

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

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

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

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

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

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

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

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

Stadtöffentlichkeiten

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

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

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

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

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

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

Weitere

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

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

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

Zusammenhänge und Veränderungen

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

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

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

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

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

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

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

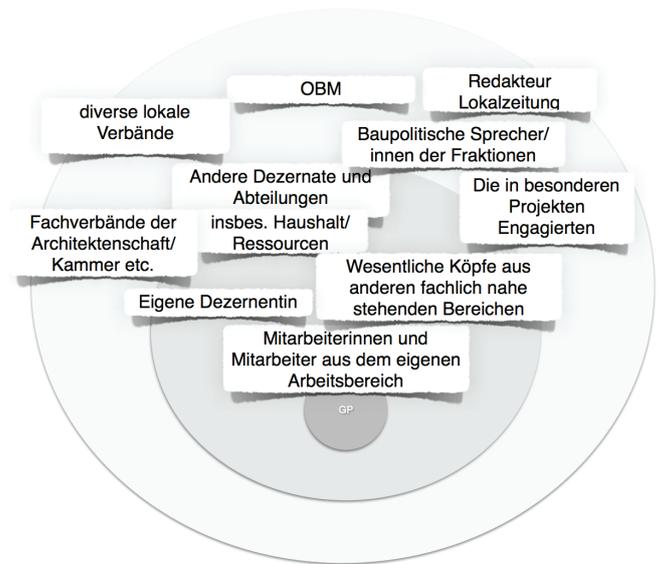
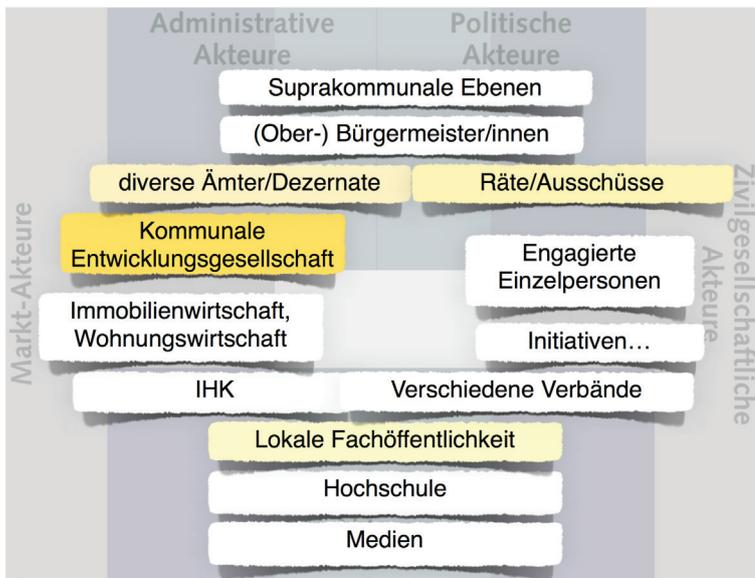
Exkurs: Akteurslandschaften abbilden. Ein Versuch, seine Grenzen – und erste Befunde

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wer wählt aus?

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

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

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

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

Wer steuert?

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

Externe Prozessbegleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gesucht werden »Transmitter zwischen Investoren, Verwaltung und Bürgergesellschaft«

in einen solchen Prozess auch massiv eigene Interessen einbringen.«

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

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

2 | Warum und wozu? Motive, Interessen und Erwartungen

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

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

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

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

Informieren und Qualifizieren
– nach beiden Seiten

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

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

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

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

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

Konfliktminderung und Interessenausgleich

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

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

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

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

Haltbarkeit und Sichtbarkeit der Ergebnisse

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

Verstetigen und Aktivieren

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

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

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

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

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

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

Gestaltungswille und Betroffenheit

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

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

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

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

Offenheit und Transparenz

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

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

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

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

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

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

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

Politik

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

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

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

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

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

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

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

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

Verwaltung

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

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

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

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

- Wenn es auf diese Weise gelingt, Konflikte auszuräumen, »wenn [die Kolleginnen und Kollegen] wahrnehmen, dass Projekte ans Laufen kommen, sind sie motiviert.«

- »Dann gibt es Verwaltungen, die nutzen Bürgerbeteiligung und sagen sich, wenn wir eine gute Kommunikation mit den Bürgern als Grundlage unseres Handelns erreichen, dann werden wir über politische Fährnisse hinaus stabiler in unserem Handeln und haben eine Rückendeckung, die sich nicht mit der nächsten Kommunalwahl schlagartig ändert.«

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

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

tungsmitarbeiter auch von den Verwaltungskollegen ein.

Marktakteure

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

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

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

Verbände

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

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

Stadtöffentlichkeit/Zivilgesellschaft

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwei weitere Hinweise bzw. Erwartungen seien abschließend erwähnt:

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

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

Folgerungen für den Zusammenhang von Erwartungen und Prozessgestaltung

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

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

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

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

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

Der Frage, was das für die Gestaltung von dialogorientierten Prozessen konkret heißt, wird in der nächsten Ausgabe von pnd|online (1|2017) nachgegangen.

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