1. Einleitung

2. Der Stadtteil

3. Partizipation und Kommunikation

4. Der Prozess in Rondorf

5. Situationsanalyse

6. Leitbild und Rahmenplan

7. Städtebaulicher Entwurf

8. Empfehlungen für Rondorf

9. Fazit

## 3 Partizipation und Kommunikation im Planungsprozess

In diesem Kapitel werden Formen der Partizipation und der Kommunikation erläutert. Dabei werden die grundlegenden Fragen eines Beteligungsprozesses beantwortet.

Unter Partizipation wird im Allgemeinen verstanden, dass die Mitglieder einer Organisation an der Festsetzung der Organisationsziele und deren Umsetzung mitwirken. Partizipation umfasst Themen(-bereiche) wie Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung (vgl. Strubelt 1995: 699 - 700). Dieser Begriff Partizipation wird im Folgenden für die verschiedenen Formen der Beteiligung verwendet. Nach Strubelt (1995: 703) kann „gesellschaftliche Rationalität [..] durch Partizipation gesteigert werden, sofern die Partizipierenden bereit sind, sich untereinander zu respektieren und abzustimmen vor dem Hintergrund der Grundbedingungen menschlichen Zusammenlebens [...]". Diese Definition beschreibt die Funktion von Partizipation als gemeinsames Handeln zur Verbesserung der Gesellschaft.
Als politische Partizipation wird der Vorgang bezeichnet, indem die Mitglieder einer Gesellschaft ihre Vorstellungen und Interessen artikulieren und versuchen, sie innerhalb der politischen Gremien durchzusetzen (vgl. Strubelt 1995: 699). Hiernach bildet Partizipation einen essentiellen Teil einer demokratischen Gesellschaftsform.
Scharpf (1999: 16) unterscheidet zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung:
Die input-orientierte (mehrheitsbasierte) und die output-orientierte Legitimität. Bei der input-orientierten Legitimität sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie vom Volk ausgehen, den Willen des Volkes widerspiegeln. Als Beispiele können hier der Volksentscheid oder Betroffenenbeteiligung angeführt werden.
Bei der output-orientierten Legitimität wählen die Bürger einen Entscheidungsträger als Vertreter ihrer Interessen.
In den meisten heutigen demokratischen Systemen spielen die output-orientierten Legitimitätsansätze die zentrale Rolle, da die Übertragung von Entscheidungen auf Entscheidungsträger unumgänglich ist. Sie fassen Mechanismen zur Lösung kollektiver Probleme zusammen. Die Entscheidungsträger werden durch freie Wahlen legitimiert, die nicht dazu dienen, den Willen der Wähler umzusetzen, sondern lediglich als institutionelle Infrastruktur die politische Verantwortlichkeit sichern.

Zu beachten ist im Zusammenhang mit Beteiligungsformen, dass insbesondere bei großen Gruppen und komplexen Systemen input-orientierte Entscheidungen und Abstimmungsprozesse aufgrund von Informationsdefiziten an ihre Grenzen stoßen.
Die output-orientierte Legitimität, also die alleinigen Entscheidungen des

Staatsapparates sind zunehmend in die Kritik geraten ('Legitimitationskrise', vgl. Strubelt 1995: 700; vgl. Grabow und Hollbach-Grömig 1998: 92).
Seit Ende der sechziger Jahre stellten Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen eine neue Form der Organisation bürgerlicher Interessen dar (vgl. Grabow und Hollbach-Grömig 1998: 92). Die rechtlichen Grundlagen für eine stärkere Bürgerbeteiligung wurden 1971 durch das Städtebauförderungsgesetz und 1976 mit der Novelle des damaligen Bundesbaugesetztes geschaffen (vgl. Beck 1994: XI). Ziel war es, die Interessen der Betoffenen besser zu berücksichtigen. Als Ergebnis eines jahrzehntelangen Emanzipations- und Demokratisierungsprozesses wurde die vorgezogene und verbindliche Bürgerbeteiligung als zweistufiges Beteiligungsrecht Bestandteil des deutschen Planungsrechtes. Diese Form der Beteiligung ist jedoch immer fallbezogen und reaktiv. Infolgedessen werden übergeordnete Zusammenhänge außer Acht gelassen. Diese stark formalisierten Verfahren haben ihre Grenzen innerhalb der jeweiligen Verwaltungsressorts und sind zudem auf einen räumlichen Geltungsbereich beschränkt (vgl. Schlusche 2001: 52).
Im Rahmen dieser Beteiligungsform haben Bürger als Betroffene nur wenig Möglichkeiten zur Partizipation am Planungsprozess. In der Regel wird ihnen eine Planung als fertiges Projekt präsentiert, dem sie zustimmen oder sich verweigern können. Sie können nicht an inhaltlichen Fragen mitwirken. Bedenken der Bürger werden innerhalb von Abwägungsprozessen zwar berücksichtigt, aber sie können nicht die Inhalte von Planungen mitbestimmen. Derartige Resultate aus Beteiligungsprozessen führen bei den Betroffen zu Frustration und 'Anti-Planungs-Ressentiments' (vgl. Schlusche 2001: 52).
Wird den Bürgern keine Beteiligung im positiven umfassenderen Sinne ermöglicht, schlägt sie gelegentlich um in eine negative Form der Beteiligung, einer 'Verhinderungspolitik': Das sogenannte 'NIMBY-Syndrom'[13] bezeichnet ein unter Betroffenen anzutreffendes Verhaltensmuster, „das sich auf die simple Abwehr eines als nachhaltig erkannten Planungsvorhabens beschränkt" (Schlusche 2001: 52). Hier geht es nur noch um die Verteidigung von Besitzständen; Partizipation als soziale Form der Interessensvertretung wird diskreditiert. Diese Unzulänglichkeiten zeigen die aktuellen Schwierigkeiten und Grenzen des klassischen Planungsinstruments auf, mit dem die städtischen Entwicklungsprozesse seit langem gesteuert werden.

Planung muss heute einem dynamischen Prozess folgen, an dem wesentlich mehr Akteure teilnehmen als früher. Veränderungen in der gesellschaftlichen Entwicklung finden in derart beschleunigtem Ablauf statt, dass die Planung mit den klassischen Instrumenten der Bauleitplanung kaum reagieren, geschweige denn vorbeugend agieren kann. In Zonen besonderen Entwicklungsdrucks ist der hierarchisch ablaufende Planungsprozess einem Nebeneinander unter-



13 NIMBY = (engl.) Not In My Backyard ~ Nicht in meinem Hinterhof, nicht vor meiner Haustür. Das NIMBY-Syndrom umschreibt ein Abwehrverhalten der Betroffenen gegen jegliche Planung und Maßnahmen in deren persönlicher Umgebung. Beteiligung wird hier zur reinen Blockade diskreditiert (vgl. auch Selle 2000 B:179).

schiedlicher, gleichzeitig stattfindender Planungsaussagen gewichen. Die Annahme, dass städtische Planung die Bedürfnisse und Anforderungen aller unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen rational erfassen und berücksichtigen kann, trifft nicht zu.

Zu Beginn der neunziger Jahre wurden die Kommunalverfassungen durch plebiszitäre Elemente wie zum Beispiel das Bürgerbegehren und die Direktwahl des Verwaltungs- und Gemeindechefs ergänzt (vgl. Grabow und Hollbach-Grömig 1998: 92). In diesem Zusammenhang ist auch das sogenannte aus dem angloamerikanischen Sprachraum stammende Instrument des 'advocacy planning'[14] zu nennen (vgl. Strubelt 1995: 701). Hier übernehmen unabhängige Juristen oder Planer die Interessenvertretung der Bürger und artikulieren deren Interessen gegenüber den Entscheidungsträgern. Doch letztendlich bleiben die Entscheidungen den gewählten Vertretern der Gebietskörperschaften vorbehalten.

Das Phänomen der 'Politikverdrossenheit' zeigt, dass noch großer Bedarf bei der Demokratisierung von Entscheidungsprozessen herrscht. Das Gefühl des 'Nicht-Teilhabens' führt zu Desinteresse und zu Frustration, was wiederum in einer Verweigerung der politischen Teilhabe mündet.
„Eine zivile Demokratie lebt auch davon, dass Menschen sich engagieren, selbst ihre Belange in die Hand nehmen und ihre Lebenswelt gestalten; sie lebt von Beteiligung, Ehrenamt und bürgerschaftlichem Handeln" (Hinte 1998: 156).
In den vergangenen Jahren wurden Beteiligungsformen geschaffen, die über die rechtlich vorgeschriebene Beteiligung hinaus gehen. So haben Kommunen erkannt, dass Beteiligung nicht nur der Stärkung der Demokratie dient, sondern auch Planungen verbessern kann. Dies gilt besonders für die Umsetzungsphase. Eine bürgerschaftliche Beteiligung sollte nicht nur gewährt, sondern als Chance zur Interessenformulierung genutzt werden. Die Bürger müssen dabei ihre Betroffenheit akzeptieren und ausgestalten und zu einem politisch gesellschaftlichen Prozess führen. Beteiligung sollte mehr sein als „ein dekoratives Element, ein Sahnehäubchen auf dem trockenen Planungskuchen [...]" (Selle 2000 B: 168).



Bürgeraktivitäten können auch ein Beitrag zur Lösung schwieriger Fragen lokaler Politik und zur Weiterentwicklung der Demokratie sein, indem Bürger auf die gewohnten und gesetzlich vorgeschriebenen Wege politischer Willensbildung verzichten und sie die Grenzen der Parteiendemokratie aufzeigen.
Beteiligung dient auch der Etablierung von Gegenmacht-Positionen der Planungsbetroffenen gegenüber den Regierenden. Im Zusammenhang mit der Diskussion über mehr Selbstverantwortung der Bürger und eine Entlastung des Staates im sozialen und kulturellen Bereich benötigt diese geforderte Eigeninitiative Unterstützung durch den Staat. Dies muss mehr sein als eine

14 'advocacy planning' (engl.) ~ Advokaten-Planung bzw. Anwaltsplanung (vgl auch Selle 1996: 350 - 351).

Lastenabwälzung von staatlicher Seite auf die Betroffenen.

Zu Beginn eines jeden Beteiligungsprozesses stehen folgende Fragen:
- Warum bieten öffentliche Planungsträger Beteiligung an?
  - Funktion der Beteiligten für Planung und Politik -
- Warum beteiligen sich die Bürger?
  - Interessen und Kommunikation der Eingeladenen -
- Wer wird beteiligt, nimmt am Beteiligungsprozess teil?
  - Die Akteure und ihre Stellung im Prozess -
- Was ist der Gegenstand der Beteiligung, der gemeinsamen Erörterung?
  - Themen und Entscheidungssituationen -
- Wie wird informiert, beteiligt und kooperiert?
  - Formen und Verfahren -
  (vgl. Selle 2000 B: 141)

Entsprechend dieser Fragestellungen sollen nun die wichtigsten Punkte zur Gestaltung eines Beteiligungsverfahrens erläutert werden.

### 3.1 Warum bieten öffentliche Planungsträger Beteiligung an?

Beteiligung schafft Information: Die Planenden erfahren mehr über das Gebiet, insbesondere über die Einstellungen und Verhaltensmöglichkeiten der dort lebenden Menschen. Das Zusammenführen von verschiedenen Sichtweisen vermittelt ein hinreichend komplexes Verständnis der Dinge.



Beteiligung kann als Frühwarnsystem dienen: Die rechtzeitige Information über Planungen ermöglicht Erkenntnisse über mögliche Widerstände. Eine frühzeitige Kooperation mit allen Beteiligten durch Information und Verhandlung dient der Konfliktvermeidung und verhindert dadurch Verzögerungen im Planungsprozess. Maßnahmen wie die Entwicklung eines Leitbildes für die Stadt bedürfen der Identifizierung durch den Bürger. Dieses kann leichter erreicht werden, wenn der Bürger an der Entstehung dieses Leitbildes mitgewirkt hat (vgl. Schaller 1993: 114).

Laut Grabow und Hollbach-Grömig (vgl. 1998: 98) ist die Verbesserung der Qualität der Stadt eine gemeinschaftliche Aufgabe und deshalb sollte der Bürger stärker in stadtgestaltende Prozesse einbezogen werden. Maßnahmen, die die Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt stärken, haben den zusätzlichen Vorteil, dass sie deren Attraktivität über Multiplikatoreffekte auch nach außen erhöhen. Traditionelle Verfahren erweisen sich angesichts des Tempos gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklungen als zu träge. Durch eine frühzeitige Zusammenführung der Planungsbeteiligten (zum Beispiel im Rahmen einer Werkstatt) können Abstimmungen beschleunigt und Lernprozesse ermöglicht werden.

Ein sinnvoll gestalteter und erfolgreicher Kommunikationsprozess

- verbessert die Planung inhaltlich,
- nutzt lokales Potential,
- beschleunigt die Abstimmung,
- erleichtert die Umsetzung
- und erhöht die Zufriedenheit mit der Maßnahme.

Beteiligung allein führt nicht automatisch zu einer Verbesserung der Planung. Es kommt im Einzelnen immer auf die Qualität der Beteiligung an. Beispielsweise ist es ein großer Unterschied, ob Partizipation durch egoistische Interessennahmen Betroffener inspiriert wird oder vom ehrlichen Bemühen, eine möglichst optimale Lösung für alle bzw. eine Minderheit zu finden, angetrieben wird. Es kann hier kritisiert werden, dass nur Eigeninteressen zu Wort kämen. Doch nur so kann sich Engagement ausdrücken. Nur eine sinnvolle Beteiligung führt zur Identifikation der Beteiligten mit der Planung. Dies erfordert, den Bürger zu informieren, zu beraten und mit ihm zu verhandeln, ihn zu sensibilisieren und zu mobilisieren.

Neben dem Nutzen für die Planung ergibt sich auch ein Nutzen für die Gesellschaft. So werden Handlungsbedarfe sichtbar gemacht, innovative Bearbeitungsformen für Defizite und Probleme entwickelt, traditionelle Arbeits- und Interaktionsformen verändert. Darüber hinaus tragen Bürgerinitiativen zur aktiven Gestaltung sozialen Wandels bei (vgl. Selle 2000 B: 179).



## 3.2 Warum beteiligen sich die Bürger?

Bei Beteiligungsverfahren steht zunächst der Aspekt der Freiwilligkeit im Vordergrund. Üblicherweise beteiligen sich nur die interessierten Bürger (vgl. Grabow und Hollbach-Grömig 1998: 97). Das Interesse der Beteiligten richtet sich nach deren Lebenslage, und der Motor des Engagements ist der eigene Nutzen (vgl. Selle 1996: 180). Diese Lebenslagen und Interessen sind als Ausgangspunkt zu nehmen, wenn Bürgerorientierung und Kooperation tragfähig sein sollen.
Besonders gut „funktionieren Mitwirkung und Engagement vor allem bei Problemen 'direkt vor der Haustür'" (Grabow und Hollbach-Grömig 1998: S. 93). Nach Hinte (1998: 159) organisieren sich die Bürger am ehesten um die Themen herum, die

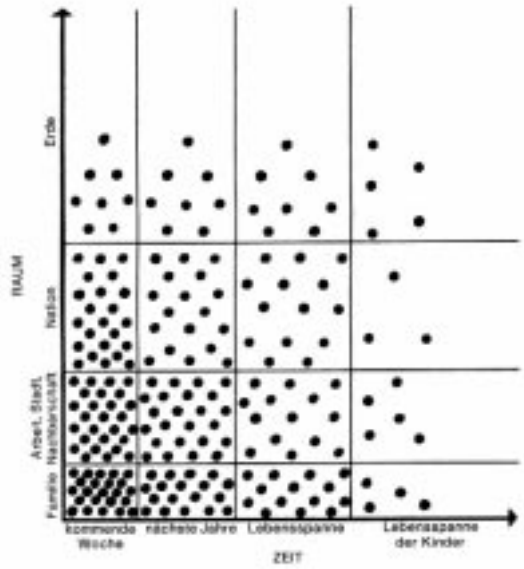
- mit Betroffenheit und Neugierde besetzt sind,
- naheliegend sind,
- anschaulich, greifbar
- und erfolgsversprechend sind.

Den Beteiligten sollte aufgezeigt werden, dass sich eigener Nutzen häufig erst aus gemeinschaftlichem Handeln ergibt. Nutzen wie Aufwand werden vor dem Hintergrund der eigenen Lebenssituation gegeneinander abgewogen.

Die Relation von Aufwand und Nutzen entwickelt sich spiralförmig: Je höher der erwartete Nutzen, um so höher das Engagement. Ob ein Angebot zur Kommunikation angenommen wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- Werden die Bürger erreicht oder sehen diese einen Handlungsbedarf?
  - Ist das Angebot dem Adressaten nahe gebracht worden?
- Entspricht das angesprochene Problem der Rangordnung der Adressaten?
  - Welche Handlungsangebote sind auf die Bewohner zugeschnitten?
- Werden Handlungsmöglichkeiten und Veränderungschancen gesehen?
  - Deutlich machen, wo Einfluss- und Mitgestaltungsmöglichkeiten liegen!
- Stehen Aufwand und erwarteter Nutzen im Gleichgewicht?
  - Den Beteiligten konkret aufzeigen, was zu tun und was zu erwarten ist!

Abbildung 3: Problemwahrnehmung




Die Abbildung beinhaltet die Dimensionen Zeit (x) und Raum (y). Der Großteil der Probleme ist aktuell und findet sich in der direkten Umgebung. Für Betroffene ist also zunächst das Naheliegende interessant- was auch für die zu beteiligenden Bürger gilt.

Quelle: Meadows et al. 1973: 13



Nach Überwindung dieser Hürden kann aus Beteiligungsinteresse Engagement werden. Es kann sich eine lokale Planungskultur entwickeln. Dabei dürfen keine maßlosen Ansprüche formuliert werden, denn Kommunikation kann bestenfalls Verbesserung von Planungsprozessen bewirken (vgl. Selle 2000 B: 183 - 184).

## 3.3 Wer wird beteiligt?

Bei dem Verfahren der Bürgerbeteiligung ist zunächst zu klären, wer überhaupt angesprochen werden soll. Welche Personen sollen beteiligt werden, an wen richtet sich das Verfahren? Den Bürger oder Betroffenen gibt es zunächst nicht. Mit Bürgerbeteiligung sind viele auf einmal gemeint, hier gilt es zu differenzieren.
Sofern Bürger wahlberechtigt sind, nehmen sie an der lokalen Demokratie teil (vgl. Selle 2000 B: 142). Diese Form der Beteiligung kann oft am Desinteresse der Bürger scheitern. So ist es auch Ziel von Beteiligungsverfahren, Bürger wieder für politische (Mit-) Arbeit zu motivieren. Dabei sind auch Gruppen wie Kinder und Ausländer anzusprechen, die sonst nicht vertreten sind und sich politisch nur schwer artikulieren können. Bürger können im Rahmen von Beteiligung als Betroffene, Beteiligte und Interessierte auftreten; ihre privaten Rechte und Interessen werden von den

Nutzerbeteiligung:
„Es geht nicht nur darum, lediglich die Wünsche abzufragen, sondern die Bewohnerinnen und Bewohner in einem Prozess einzubinden, in dem auch sie – wie die anderen Beteiligten- an Lernprozessen teilnehmen, in denen sie Impulse geben, eigene Einstellungen überprüfen und ändern. Sie sind 'Experten der eigenen Art', bringen spezielles Wissen insbesondere über Gebrauchswertaspekte ein und erhalten Anregungen für eigene Aktivitäten"

(Selle 1999: 117 ).

Planungen berührt. Ein weiterer Punkt der Beteiligung von Bürgern spielt bei kommunalen Dienstleistungen eine Rolle. Hier werden Bürger zu Auftraggebern und Kunden, d.h. sie wollen umworben werden, ihre Ansprüche sollen zufrieden gestellt und ihre Beschwerden ernst genommen werden.
Neben den Bürgern als Betroffene müssen weitere Akteure in den Prozess eingebunden werden. Dabei spielen die Politik und die Entscheidungsträger aus der Verwaltung (Träger öffentlicher Belange) eine wichtige Rolle. Je nach Planungsfeld sollten auch Vertreter des Einzelhandels, von Vereinen und Schulen und sonstige lokale Akteure (wie zum Beispiel Bürgerinitiativen und Kulturschaffende) beteiligt werden. Gerade bei Beteiligungsprozessen, die nicht von der Verwaltung oder Politik initiiert werden, sollten diese rechtzeitig informiert und mit einbezogen werden. Sonst kann dies Misstrauen verursachen und den Planungsprozess nachhaltig verzögern. Darüber hinaus sollen die beteiligten Politiker nicht den Willen ihrer Partei vertreten, sondern ihre persönliche Meinung in ihrer Funktion als Interessenvertreter der Stadt.

Gerade in Kommunikationsformen, die zunächst der Meinungsfindung dienen, sind möglichst alle relevanten Gruppen umfassend zu beteiligen. Im neuen Feld der Kooperation kommunaler und anderer Akteure (aus Unternehmen und lokalen Gesellschaften) werden Bürger zu Partnern.
Ziel ist es auch, Eigeninitiativen anzuregen und zu fördern. Nur eine positive und engagierte Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren kann zum Erfolg führen (vgl. Schaller 1993: 112 - 113). Je nach Ziel des Beteiligungsverfahren ist zu klären, welche Personengruppe zu beteiligen ist und welche lediglich informiert werden muss.
Die Bereitschaft zur Mitwirkung kann gewonnen werden, wenn ausreichende konkrete Angebote vorhanden sind, die vielversprechende Anreize bieten. Auch wenn Eigeninitiative überall gefragt ist, sollte doch beachtet werden, dass alle Mitwirkenden, ob Bürger, Stadt oder Unternehmen eigene Rollen spielen und jeweils andere Ziele verfolgen. Entsprechend ihren Rollen gehen diese miteinander auch nach verschiedenen Regeln um.
Neben den bisher genannten Personen und Institutionen sind auch Vertreter der örtlichen Presse zu beteiligen. Die Berichterstattung über den Beteiligungsprozess erhöht dessen Bekanntheitsgrad. Laut Schaller (1993: 114) ist die Verbreitung der Idee der bürgernahen Stadtentwicklung abhängig von dem Engagement und der Einstellung der Medien zum Prozess.



### Unterschiedliche Voraussetzungen für eine Beteiligung

Es ist zwischen Zielgruppe und unterschiedlichen Rollen zu unterscheiden. Die Bürger sind grundsätzlich verschieden: Dies gilt für ihr Geschlecht, Alter, Bildungsstand, ihre Einstellung und Wertorientierung und ihre Fachkenntnis. Weiter sind die unterschiedlichen Voraussetzungen zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zu berücksichtigen. Bereits organisierte Bürger besitzen Artikulationsmöglichkeiten und –fähigkeiten. Diese Interessengruppen verfü-

gen bereits schnell über einen zu hohen Einfluss in offenen Prozessen (vgl. Grabow und Hollbach-Grömig 1998: 93). So können beispielsweise bestimmte Teilnehmer einer Bürgerwerkstatt bereits auf Erfahrungen innerhalb solcher Verfahren zurückgreifen. Sie haben zum Beispiel als Grundstückseigentümer im Plangebiet entscheidendes 'Mehr-Wissen'. Eine solche Ungleichheit kann auch durch die ökonomische Stellung von Beteiligten entstehen: Diese verfügen über ein gewisses Informations-, Artikulations- und Beeinflussungspotential. Hinte (1998:155) weist darauf hin: Angebote zur Beteiligung „werden in der Regel von den Menschen wahrgenommen, die es gewohnt sind oder gelernt haben, sich in genau diesen Formen zu äußern".

„Ein Planer muss wissen, was tatsächlich passiert, um zu bestimmen, ob die Realität verändert werden soll"

Churchmann (1996: 135)

### 3.4 Was ist der Gegenstand?

Bei der Überlegung, ob ein Beteiligungsverfahren sinnvoll ist, steht zunächst die Frage, woran beteiligt werden soll. Probleme und Sorgen der Planer sind nicht immer die der Angesprochenen. Diese haben eine eigene Rangordnung der Probleme. Für viele Angesprochene ist oft nicht greifbar, was zur Rede steht bzw. es erscheint nicht relevant.

Eine sinnvolle Beteiligung erfordert eine eingehende Auseinandersetzung mit den Problemen vor Ort. Den Beteiligten muss der Zusammenhang zwischen ihrer Lebenslage und der Planungsaufgabe klar gemacht werden, da ansonsten kein Interesse für das Beteiligungsangebot entsteht. Um das Engagement der Bürger zu wecken, muss ein Bezug zwischen der Planung und ihrer Umwelt hergestellt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Frustrationsschwelle der Beteiligten schnell erreicht ist, wenn der Planer ihnen eröffnet, dass das angesprochene Thema nicht in seinen Aufgabenbereich fällt. Kommunikationsangebote geraten also leicht in Widerspruch zur Problemwahrnehmung der Adressaten. Dies ist darin begründet, dass Verwaltung und Politik im Gegensatz zur Bürgerschaft komplexe Probleme in Sachbereiche, Zuständigkeiten und Entscheidungsebenen zergliedern. Somit sind die Fachleute zur Überprüfung ihrer Problemwahrnehmung gezwungen, bevor sie Beteiligungsangebote entwickeln (vgl. Selle 2000 B: 158).



Um Interesse für das Beteiligungsangebot zu wecken, müssen die angesprochenen Probleme der individuellen Rangordnung der Beteiligten entsprechen und ihnen vermitteln, dass ihr eigenes Engagement auch greifbare Wirkungen erwarten lässt. Problematisch ist das Auseinanderfallen von Entscheidungsinteresse und Entscheidungskompetenz. Es ist schwierig, Interessierte für eine Beteiligung an einer Planung zu gewinnen, die lediglich einen Rahmen für spätere, mögliche Aktivitäten Dritter darstellt. In diesem Falle sind die Möglichkeiten und auch die Grenzen der Beteiligung aufzuzeigen.

Insbesondere bei sehr langen Entscheidungsschritten ist zu prüfen, ob sich diese in Einzelschritte gliedern lassen, um erste Planungen kurzfristig umzusetzen und den Beteiligten ein Erfolgserlebnis zu vermitteln (vgl. Selle 2000 B: 168).

Häufig kommt es vor, dass die Probleme der Planung an der Realität vor Ort vorbeizielen und die aktuellen Sorgen und Bedürfnisse der Bürger nicht von der Verwaltung wahrgenommen werden. Gründe dafür können sein, dass diese sich nicht zuständig fühlt oder die betroffenen Bürger keinen Weg finden, ihre Sorgen zu artikulieren. In diesem Fall muss die Initiative von den Betroffenen ausgehen. Ein Beispiel für diese Situation ist die Gründung von Bürgerinitiativen. Werte und Wissen über die aktuelle Situation sind gefragt. Bei der Entwicklung von Plänen und konkreten Maßnahmen gewinnen hingegen erklärendes und instrumentelles Wissen an Bedeutung.
Ein weiterer entscheidender Aspekt ist, dass in die Diskussion eingebrachte Pläne und Konzepte nicht fertig sein dürfen. Idealer Weise sollte nur ein Rahmen vorgegeben werden. Zur Formulierung eines Zieles oder Leitbildes ist zudem zunächst ein Konsens über die aktuelle Situation erforderlich, erst dann kann über Maßnahmen nachgedacht werden.

## 3.5 Wie wird informiert, beteiligt und kooperiert?

Kommunikation bildet die Grundlage zur Entwicklung und Klärung von Regeln, Ideen, Bedeutungen und Gesetzen in einer zivilen Gesellschaft (vgl. Hinte 1998: 158).
Da Planung aus Interaktions- und Kommunikationsprozessen besteht, ist Planung zu einem großen Teil Kommunikation und übernimmt daher beim Thema Beteiligung eine zentrale Funktion (vgl. Sinning 1995: 263).
Auch Streit ist eine Art der Kommunikation; durch Kommunikation soll Unzufriedenheit aufgefangen werden. Sie kann dazu dienen, Interessen vor Ort herauszufinden und zu organisieren. Ob kooperative Prozesse fair gestaltet werden, hängt im Wesentlichen davon ab, ob alle Beteiligten ähnliche Chancen hatten, ihre Vorstellungen einzubringen bzw. durchzusetzen und ob diesen Personen ein geeignetes Forum zur Kommunikation geboten wurde.
Folgende Details sind bei der Gestaltung des Kommunikationsprozesses zu beachten:

- Erreicht das Angebot überhaupt die Adressaten?
- Sind die relevanten Akteure erfasst, werden sie angemessen angesprochen?
- Wird der Vorbereitung und Nachbereitung einzelner Termine ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet?
- Wird das Thema verständlich dargestellt?
- Ist eine ausreichende Kontinuität der Bearbeitung im Dialog gewährleistet?
- Sind die Kommunikations-Aktivitäten in eine Gesamtstrategie eingebettet?
- Sind Entscheidungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten klar definiert?
- Erfolgt ein vollständiger Informationstransfer in beide Richtungen, wie steht es um die Offenheit?
- Wie weit kann und soll Beteiligung reichen?



15 Hierbei handelt es sich um Formen der Unterstützung und Förderung von Interessensartikulation und -vertretung insbesondere benachteiligter Gruppen. Empowerment soll Betroffene dazu befähigen, sich selbst zu helfen (vgl. Selle 2000 B: 146).

Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist, welche Beteiligungsform in welchem Falle sinnvoll ist. Selle (2000 B: 144) schreibt dazu: „Eine Bürgerversammlung mag in einem heiß umkämpften Planungsfall ein sinnvolles Kommunikationsangebot sein. In einer Kampagne zur Änderung des Mobilitätsverhaltens ist sie das nicht". Er begründet seine Aussage damit, dass es sich bei dem Planungsfall um ein konkretes Projekt handelt, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind geklärt. Die Mobilitätskampagne dagegen erfordert zunächst viel mehr Aufklärungsarbeit und daher andere Kommunikationsformen. Differenzierung ist also die erste Voraussetzung für die Gestaltung von Kommunikationsprozessen.

Auf die Ungleichheit der Beteiligten muss mit ungleichen Beteiligungsangeboten geantwortet werden. Analytisch wie in der praktischen Umsetzung sind Differenzierungen notwendig, um auf die Selektivitäten der einzelnen Gruppen einzugehen und ein pauschales Kommunikationsangebot zu vermeiden.
Als mögliche Formen der Beteiligung stehen nach Selle (2000 B: 146) ortsnahe Beratung, zielgruppenbezogene Aktivierung, 'Enabling' und 'Empowerment'[15] zur Verfügung.
Bei allen Varianten sind Überlegungen notwendig, welche Mitteilungsformen geeignet sind, um die Betroffenen anzusprechen. Dies wird zum Beispiel daran deutlich, dass Texte und Planunterlagen oft umfassend bzw. unverständlich und damit in der Regel nur für bestimmte Gruppen geeignet sind. Diese Gruppen wären somit 'überrepräsentiert' und würden dann auf einer Bürgerversammlung auch ihren Vorteil nutzen und das Wort ergreifen. Im Gegensatz dazu sind andere Personen eher praktische Auseinandersetzungen gewöhnt, sie wollen handeln, verändern und auch Ergebnisse sehen. Unternehmensvertreter fordern nach dem Motto 'Zeit ist Geld' vielfach eine zügige Umsetzung und sind für andauernde diskursive Kommunikationsformen häufig nur schwer zu gewinnen. Durch eine Differenzierung der Kommunikationsangebote können unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden: Informationen können unterschiedlich gestaltet werden, ebenso Zeitpunkt und Ort der Veranstaltung.
Es sollte verhindert werden, dass immer die gleichen Beteiligten teilnehmen, wie zum Beispiel die Funktionäre von Interessenverbänden. Sonst würden häufig die schon Jahre zuvor geäußerten Argumente weiter ausgetauscht werden (vgl. Schaller 1993: 116). Zur Umgehung dieser Problematik empfiehlt Selle (2000 B: 149) unter anderem die Gruppenbildung nach dem Zufallsprinzip.

Allen Beteiligten die gleichen Möglichkeiten zur Mitwirkung zu geben erfordert bestimmte Verhaltensspielregeln. Diese müssen vor der Veranstaltung aufgestellt und durch eine unabhängige Moderation den Teilnehmern verständlich dargelegt werden. Sie bilden den Rahmen für eine gemeinsame Arbeit.
Um eine gewisse Repräsentativität der Beteiligten zu erlangen, ist die schon angesprochene Differenzierung erforderlich. Kommunikationsformen werden gezielt, lediglich auf einzelne Gruppen oder Personen ausgerichtet, da klassi-

sche, pauschale Beteiligungsangebote oft sozial selektiv wirken. Bei der Beteiligung sind informelle Strukturen zu berücksichtigen. Undifferenzierte, offene Angebote können dagegen aus sich selbst heraus zu unkontrollierten Selektivitäten führen.
Erfolgreiche Beteiligungsstrategien müssen besonders auf informelle Netze eingehen, denn bei der Beteiligung der ohnehin Beteiligten besteht die Gefahr, dass eingeschliffene Positionen und Konfrontationen mit in die neue Konstellation eingebracht werden. Der Beteiligtenkreis sollte also ganz bewusst durchmischt werden.

Bei der Auswahl der Mittel muss zunächst das gewünschte Ziel betrachtet werden. Es muss gefragt werden, wer zu dessen Erreichung miteinander kommunizieren muss/sollte. Es geht zunächst vor allem um die zu beteiligenden Akteure. In einem nächsten Schritt ist zu fragen, in welcher Phase der Planung welche Mittel zum Einsatz kommen sollen.
Es reicht nicht, einfach nur die Kommunikationsangebote zu bieten, sondern diese auch zu gestalten, zu begleiten und zu moderieren. Um situationsangemessen zu handeln, bedarf es der Kenntnis der Situation vor Ort, des Planungsproblems und der Beteiligten.
Miteinander verknüpft können viele dieser Methoden den gesamten Prozess gestalten. (Konkrete Methoden werden in Kapitel 4 beschrieben.)



Wenn sich Beteiligte auf Kommunikation einlassen, muss es dabei für diese um etwas gehen. Das persönliche Engagement des einzelnen muss auch einen Nutzen für diesen mit sich bringen.
Kommunikationsangebote dürfen keine Leerformel sein, sondern müssen Selbstzweck sein, der Nutzen des Engagements muss sichtbar sein. Substanz und Verlauf von Kommunikation hängen also eng zusammen.