

Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt.



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

Was eigentlich bewirkt planungsbezogene Kommunikation? Was resultiert aus der Einbindung lokaler Öffentlichkeiten in die Meinungsbildung zu Plänen und Projekten? Welche Wirkungen haben Fachforen, Stadtteilwerkstätten, Zukunftskonferenzen oder kooperative Workshops – über die Zettelwände und Schlussdokumentationen hinaus? Zu diesen Fragen gibt es viele Meinungen: wohlklingende Mitteilungen in den Presseerklärungen und wenig schmeichelhafte Äußerungen hinter vorgehaltener Hand. Die Stadtforschung hat bislang nur wenige Antworten beitragen können. Anlass genug, auf diese »blinden Flecken« hinzuweisen und nach Forschungsstrategien zu fragen – denn Antworten auf die Frage nach den Ergebnissen (und damit dem Nutzen) der immer aufwändiger werdenden Kommunikationsbemühungen sind nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Praxis von großer Bedeutung.¹

»A common thread weaving through the current public participation debate is the need for new approaches to public involvement...«² Diese Feststellung – formuliert in Kanada vor mehr als zehn Jahren – ist immer noch aktuell und für die hiesige Fachdiskussion kennzeichnend. Auch hier und heute wird nach »neuen Verfahren« gerufen. Da liegt die Vermutung nahe, die bisherigen hätten nicht die Wirkung gehabt, die man von ihnen erwartete. Aber ist das so? Diese Frage wird kaum überzeugend zu beantworten zu sein, zumindest nicht gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse. Denn einzelne Kommunikationsbausteine wurden und werden zwar vielfach dokumentiert und gelegentlich auch

evaluiert, aber der gesamte Planungs- und Kommunikationskontext, in dem sie stehen, vor allem aber ihre Wirkungen auf mittlere und lange Frist blieben bislang weitgehend unerforscht. So wird vielfach mit zielgerichteten Verlautbarungen einerseits oder gefühltem Wissen andererseits operiert, was einer sachlichen Auseinandersetzung über die (Weiter-)Entwicklung von kommunikativen Prozessen der Stadtentwicklung nicht eben zuträglich ist. Insbesondere hinsichtlich der Ergebnisse partizipativer Verfahren gibt es große Erkenntnislücken, die – in einer Forschungsagenda für ein breites Spektrum von Politikfeldern – von Gene Rowe und Lynn J. Frewer so zusammengefasst wurden: »...

Perhaps most important is the question of how can we be sure that ›participation‹ results in any improvement over previous ways of doing things, or indeed, of any effective or useful consequences at all.«³

Um welche Art von »Resultaten« und »nützlichen Konsequenzen« es sich bei der Kommunikation zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung handeln könnte, sei zunächst anhand der vielen positiven Funktionen, die man Beteiligung beimisst, umrissen (1). Dem steht schroff eine nur sehr kurze Zusammenfassung negativer Äußerungen über die von Beteiligten erlebten (Nicht-)Wirkungen gegenüber (2).

Die Frage, was die Wissenschaft zur Klärung dieser konträren Erwartungen und Einschätzungen beizutragen hat, führt uns zunächst in die Theorie und damit zu den Wurzeln des »communicative turn« (3). Dessen anfängliche »Wirkungsblindheit« findet sich auch in Teilen der heutigen Forschungslandschaft wieder (4). Dabei erweist sich, dass insbesondere kommunikativ gestaltete Prozesse der Quartiers- und Stadtentwicklung bislang im Hinblick auf die von ihnen ausgelösten (nachhaltigen) inhaltlichen wie prozessualen Effekte praktisch nicht untersucht wurden. Das mündet unmittelbar in die Frage, wie dem abzuhelpen sei. Daher abschließend (5) einige Stichworte zu den ersten Schritten einer pragmatischen, an der Realität planungs- und projektbezogener Kommunikation orientierten Forschungsstrategie.

1. Erwartungen. Potentielle

Funktionen, erwünschte Wirkungen
– tatsächliche Ergebnisse...?

Die fachlichen Positionen zur Kommunikation im Planungskontext, vor allem zur Bürgerbeteiligung, sind oft mit weitreichenden Erwartungen verbunden: Demokratie soll gestärkt, Identifikation gefördert, Vertrauen gebildet werden und so fort... Hinsichtlich der Wirkungen, die von der Einbeziehung der Stadtbürgerschaft in öffentliche Angelegenheiten erwartet werden, wurden und werden solche weitreichenden Hoffnungen auch mit ganz pragmatischen Wirkungs-Erwartungen verbunden. Schon aus Zeiten, die man heute gemeinhin nicht mit diesem Thema in Verbindung bringt, war weitsichtigen Staatsmännern sehr an der Aktivierung der Bürgerschaft gelegen. Dem Freiherrn vom Stein ging es, so berichtet Hans Josef Vogel⁴,

im Zuge der Einführung der Kommunalen Selbstverwaltung durch die preußische Städteordnung von 1808 zum Beispiel auch um »Stärkung des Verantwortungsbewusstseins und der Verantwortung der Bürgerschaft; Schnellere, bessere und ökonomische Erledigung der öffentlichen Aufgaben durch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie größere Sachnähe und Sachkunde auch um die, wie es sinngemäß bei Stein heißt »im Aktenstaub versunkene staatliche Bürokratie aufzurütteln«; Bindung der gesellschaftlichen Kräfte an den Staat und höhere Identifikation mit dem Staat«.

Hans J. Lietzmann⁵ ergänzt: »Daraus ist durchaus auch zu lernen, dass es bei der Bürgerbeteiligung nicht nur um demokratisch-politische Correctness und um demokratische Legitimation geht – anfänglich im 18. und 19. Jahrhundert sogar eher zuletzt um diese. Zunächst einmal stand nämlich lange Zeit die gouvernementale Erfahrung Pate, dass die Verwaltungen der preußischen Städte erst über Beteiligung und Dialog mit der Bürgerschaft zu einer ausdifferenzierten und angemessenen Beurteilung der Problemsituation kamen; das galt als Lehre aus einer Zeit galoppierender Modernisierung und ihrer hohen Komplexität, die ständig neue, ungewohnte und riskante Problemlagen schuf«.

Zwei Jahrhunderte später wird die Kommunikation zwischen allen Akteuren und ihre Mitwirkung an Raumentwicklungsprozessen ebenfalls als Ausdruck und Mittel moderner Politikgestaltung verstanden. So stellen etwa Danielzyk u.a. fest: »Öffentlichkeitsbeteiligung ... kann als Schritt zur Modernisierung des Planungsverständnisses verstanden werden, wie es gegenwärtig unter dem Schlagwort ›Governance‹ ... diskutiert wird«⁶.

Seit der Intensivierung der Beteiligungsdiskussion in den 1970er Jahren wurden in der Fachdiskussion zahlreiche weitere mögliche oder wünschbare Funktionen von Beteiligung genannt. Man kann diese verschiedenen Aspekten auch als Auflistung von Hypothesen über mögliche Wirkungen lesen, die von der Kommunikation in raumbezogenen Planungs- und Politikprozesse ausgehen (können). Versucht man, sie zu ordnen, lassen sich vier Felder bilden (vgl. Abb. 1, S. 3), die sich aus jeweils unterschiedlichen Argumentations- und Verwendungszusammenhängen bilden lassen.⁷

Will man die Erwartungen an den »Ertrag« planungsbezogener Kommunikation noch

weiter zusammenfassen, so kann zwischen »prozessualen« (Rechtssicherheit, Vertrauen, Identifikation, Stärkung der Demokratie, Konfliktvermeidung etc.) und inhaltlichen (Informationen und Anregungen, die ihren Niederschlag in Plan, Projekt oder Entscheidung finden, Entwicklung neuer Lösungen) Wirkungsdimensionen unterschieden werden.

Im Laufe der Zeit wechseln die Akzente. Heute stehen wieder Ziele wie »Stärkung der lokalen Demokratie« oder »Inklusion« im Vordergrund, während sich vor wenigen Jahren noch die Hoffnungen auf die »Potenziale der Zivilgesellschaft«⁸ richteten.

Wie schon am Beispiel des Freiherrn vom Stein gezeigt sind hinter oder neben solchen weitreichenden und zumeist vagen Funktions- bzw. Wirkungsvermutungen auch ganz handfeste Erwartungen zu finden. So geht es heute vielen Planenden und politisch Verantwortlichen, »nach Stuttgart« zumal, in besonderer Weise um Konfliktvermeidung, um das Herstellen von Planungssicherheit und Akzeptanz. Aber auch die Erwartung, dass man in gut gestalteten und auf wechselseitigem Vertrauen basierenden Kommunikationsprozessen sehr viel wichtige Informationen gewinnen, Sachverstand zusammenführen und so Planungen verbessern kann, die ihrerseits politische Entscheidungen fundierter werden lassen, ist in der Praxis vorzufinden. Insbesondere dort, wo man bereits entsprechende Erfahrungen hat machen können. Womit bereits hier auf den wichtigen Zusammenhang von Erfahrung und Wirkungserwartung aufmerksam gemacht wird.

Es liegt nahe, dass die Erwartungen der verschiedenen Beteiligten an den Ertrag von Dialogen zur Stadtentwicklung verschieden sind. Ist den einen daran gelegen Reibungen zu mindern, mögen andere die Erwartung haben, überhaupt gehört zu werden – und ihre Meinungen oder die Ergebnisse gemeinsamer Erörterungen in späteren Ergebnissen wieder zu finden. Wollen die einen ein »schlankes« Verfahren und zügige Umsetzung, können andere einer ausführlichen Erörterung von Alternativen besonderen Wert beimessen und so fort. Entsprechend differenziert wird man bei der Erfassung von Erwartungen und der Einschätzung von Wirkungen vorgehen müssen.⁹

Als Zwischenresümee ist festzuhalten: Der Kommunikation zu Plänen und Projekten

werden viele Funktionen zugeschrieben. Sie soll viel leisten, Wirkungen unterschiedlicher Art erzeugen. Aber ist das der Fall? Steht den Erwartungen entsprechender Ertrag gegenüber? Was wissen wir darüber, was aus den Verfahren resultiert? Welche gesicherten Erkenntnisse liegen dazu vor?

Bevor diesen Fragen nachgegangen werden kann, muss aber zuvor auf eine bemerkenswerte Tatsache aufmerksam gemacht werden: Alle Wirkungserwartungen, die bislang genannt wurden, waren positiv. Planungsbezogene Kommunikation im allgemeinen und Bürgerbeteiligung im Besonderen scheinen also nur Gutes zu bewirken – das legt jedenfalls die Literatur nahe.



Jedem Medikament ist ein Zettel beige-fügt, der auf Risiken und Nebenwirkungen hinweist. Der Kommunikation in Planungsprozessen anscheinend nicht. Hier fehlt – zumindest in der einschlägigen Literatur – dieser Beipackzettel. Bestenfalls finden sich Hinweise darauf, dass man in diesem oder jenen Fall hinter den Erwartungen zurück blieb.

Diese positive Grundhaltung steht allerdings in einem befremdlich erscheinenden Kontrast zu vielen Praxiserfahrungen – die zwar nicht in Büchern und Artikeln behandelt

Abb. 1. Potentielle Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung (bei Aufgaben der Stadtplanung und -entwicklung) – Stichworte aus der Fachdiskussion der letzten Jahrzehnte

werden, umso nachdrücklicher aber in internen Gesprächen zum Ausdruck kommen:

2. Ernüchterungen. Stimmen und Eindrücke aus der Praxis zu Nicht- und Nebenwirkungen der Kommunikation

»Das bringt doch nichts!«. Dieser in unterschiedlichsten Betonungen zu hörende Satz bringt die Summe vieler Erfahrungen mit Beteiligung zum Ausdruck – und zwar von Seiten aller Beteiligten: Die, die ihre Pläne und Projekte zur Diskussion stellen, erfahren die entsprechenden Veranstaltungen oft als frustrierendes »Zerreden« aller guten Absichten, als fachlich irrelevante Auseinandersetzung mit Menschen, die »von der Sache doch nichts verstehen« und als Zusatzbelastung oder »Zeitverschwendung« ohnehin. Letztlich, so erfährt man im vertraulichen Gespräch, seien alle wesentlichen Entscheidungen doch ohnehin gefallen oder aber so starke »Sachzwänge« wirksam, dass »einem die Hände gebunden« sind und Alternativen nicht mehr zur Verfügung stünden. Letztlich müsse man dann alle Einwände, selbst wenn sie einmal berechtigt sein sollten, in der Abwägung entkräften – was wiederum Mehrarbeit und Zeitverzug bedeute. Also könne man auf das ganze »Kommunizieren« gern verzichten und würde sich lieber der »eigentlichen Arbeit« widmen.

Und die, die als Bürgerinnen und Bürger an solchen oder anderen Verfahren beteiligt sind, müssen die Erfahrung machen, dass nichts von dem, was sie einbrachten, in späteren Entscheidungen und Plänen wiederzufinden ist. Sie sind sich nicht einmal sicher, ob ihre Kritik und Anregungen überhaupt »von den Verantwortlichen gehört« wurden, bewirkt haben sie aber – so wie es aussieht – nichts.

Nun gibt es auch andere Prozesse: Da werden »alle Akteure der Stadtentwicklung« freundlich zur Meinungsäußerung eingeladen. In arbeitsintensiven Foren, Konferenzen, Werkstätten erörtert man Zukunftsentwürfe, Projekte, Leitlinien. Das alles geschieht in zunehmend konstruktiv werdender, angenehmer Atmosphäre. Und hernach werden alle Ergebnisse sorgfältig erfasst und in ansprechender Form dokumentiert.

Entsprechend positiv sind die Einschätzungen in den abschließenden (Selbst-) Evaluationen: Prozessual (Klima etc.) und inhaltlich (einvernehmlich formulierte Leitlinien etc.) wurde viel bewirkt. Und dann? Geschieht

nichts. Ein allgemein gehaltener Beschluss des Stadtrates mag folgen. Oder eine aufwändige Dokumentation. Für die Stadtöffentlichkeit ist nicht ersichtlich, was nach allen diesen Erörterungen geschieht. Und auch wenn das seinerzeit federführende Amt versichern lässt, man habe noch lange die Leitlinien für die eigene Arbeit genutzt – so ist in anderen Dienststellen nichts davon bekannt und außerhalb von Politik und Verwaltung nahm es ohnehin niemand wahr.

Wirkungslosigkeiten dieser und anderer Art prägen vielfach die Erfahrungen vor Ort.¹⁰ Aber damit nicht genug. Aus Kommunikationsprozessen können auch Konflikte entstehen, Verschleppungen von Verfahren, Verunsicherungen bei allen Beteiligten, Störfeuer oder populistische Aktionen von Teilen der politischen Akteure, Kompromissbildungen auf niedrigstem Niveau, einseitige Interessendurchsetzung lautstarker Gruppen, »Deals« und Befriedungsversuche der unterschiedlichen Art... Etc. pp.

Und es gibt Nebenwirkungen, die ebenfalls selten in der Literatur thematisiert werden: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung müssen immer mehr Abendtermine wahrnehmen, fühlen sich nicht nur überlastet, sondern sind es auch und werden nicht selten für Entscheidungen, die nicht sie zu verantworten haben »ins Feuer geschickt«. Von Überlastung sprechen auch selbst aufgeschlossene Ratsmitglieder: Die Zunahme der Partizipationsprozesse sei unter Bedingungen des politischen Ehrenamtes schlicht nicht mehr zu bewältigen...

Damit keine Missverständnisse entstehen: Selbstverständlich gibt es auch gut verlaufende und wirkungsvoll endende Dialoge und Erörterungen. Einige willkürlich ausgewählte Beispiele: Städtische Plätze, die immer nur für »stehendes Blech« genutzt wurden, lassen sich nach intensiver und kooperativer Werkstattarbeit dann doch zu einem Aufenthaltsort umgestalten, langjährige Blockaden werden an einem Runden Tisch aufgelöst, ganze Stadtteile entstehen in einem über mehr als zehn Jahre verlaufenden dialogischen Prozess und selbst eine scheinbar rein verkehrstechnische Aufgabe wie das Kreuzungsbauwerk zweier Bundesstraßen wird nach Intervention der Stadtteilbevölkerung und einer Reihe intensiver Sitzungen auf andere – und aus der Sicht aller Beteiligten: bessere – Weise gelöst. Alles das gibt es. Auch das ist Praxis. Aber: Während über solche Fälle in vielen Best-

Practice-Sammlungen berichtet wird, bleiben die Schattenseiten lokaler Kommunikationen vielfach ausgeblendet, werden nicht zum Gegenstand der Forschung. Womit bereits auf eine erste wichtige Lücke im Wissensstand der *scientific community* hingewiesen wird.

Wesentlich an diesen – hier zugespitzten – Darstellungen ist aber noch etwas anderes: Sie zeigen, dass es in der Praxis sehr viele Meinungen zur Frage nach den Wirkungen gibt. Und diese Meinungen basieren auf unterschiedlichen, aber doch erheblichen Wissens- und Erfahrungsschätzen. So kann es geschehen, dass Fachleute (vor allem solche, die viele Erfahrungen in der Praxis gesammelt haben) Wissenschaftlern, die insbesondere bei der Frage nach den Effekten der Kommunikation großen Forschungsbedarf sehen, entgegenhalten: Aber das wisse man doch. Was es denn da noch zu forschen gäbe? Fragt man sie dann nach Antworten, so erhält man in der Tat klare Auskunft. Fragt man dann einen zweiten, ist es ähnlich – nur die Antworten sind andere. Und fragt man weiter, wird das Spektrum der Auskünfte immer breiter und in sich widersprüchlicher. Kurzum: Die Wahrnehmungen und Bewertungen der in der Praxis Agierenden sind sehr unterschiedlich, was geradezu danach ruft, dass diese verschiedenen Sichtweisen einmal fallübergreifend von neutraler, forschender Seite erfasst und untersucht werden. Dabei ist die Forschung gut beraten, wenn sie das im kommunalen Planungs- und Politikalltag gewonnene Wissen umfassend nutzt (vgl. dazu 5).

3. Kommunikation ohne Kontext?

Alles Wissen geht vom Diskurs aus, aber wo geht es hin?

Mit dem »communicative turn« in der Planungstheorie trat an die Stelle des Paradigmas der »instrumentellen Rationalität« die Vorstellung, dass Kommunikation zur Bewältigung von Planungsaufgaben unerlässlich sei: Jeder Schritt der Planungsprozesse bedürfe der Verständigung unter den Beteiligten – von der Situationsanalyse über die Beantwortung der Frage, was das Problem sei und wie die Aufgabe zu definieren ist, bis hin zur Bestimmung der Ziele und der zu ihrer Erreichung sinnvollen Wege.

Die Begründer dieses Paradigmawechsels in der Planungstheorie gingen davon aus, dass das bis dato vorherrschende, so genannte rationale Planungsmodell keine angemessene

ne Beschreibung der Planungsrealität liefert: »The linear, stepwise process, assumed by the model of instrumental rationality, where policymakers set goals and ask questions, and experts and planners answer them, simply did not apply«¹¹. Zentraler aber war, dass sie – in Anlehnung an Jürgen Habermas – einen anderen Rationalitätsbegriff in die Planungsdiskussion einführten: »Habermas argues that ... we should shift perspective from an individualised, subject-object conception of reason, to reasoning formed within intersubjective communication«¹². Wissen werde, so das zentrale Argument, sozial erzeugt und erst als solches für Planen und Handeln relevant. Dabei sei auch das Wissen der Laien von Bedeutung: »The study of practice shows that what ordinary people know is at least as relevant as what is found through systematic professional inquiry ...«. In jüngerer Zeit ist diese Feststellung noch einmal im Rahmen von Evaluationen partizipativer Verfahren bekräftigt worden: »... we should be rather optimistic about the quality of stakeholder-based decisions.«¹³

Das alles sind bekannte und oft nachzulesende Argumentationen auf dem Weg des »communicative turn«. Und es ist an dieser Stelle auch nicht möglich und notwendig, die vielen Weggabelungen bei der Entwicklung dieses theoretischen Konzeptes (die u.a. auch zu einer Relativierung der Habermas'schen Ausgangspunkte und zu einer stärkeren Berücksichtigung von Kontextkomponenten führten) nachzuzeichnen. Festzuhalten ist hier lediglich, dass mit dieser theoretischen Neuorientierung nachhaltig Abschied von der Vorstellung genommen wurde, Planungsprozesse seien als allein sachrationale Vorgänge zu verstehen und von wenigen Fachleuten zu gestalten. An die Stelle dieses alten Bildes trat das von der sozialen (intersubjektiven) Erzeugung des Wissens, von der Notwendigkeit des Dialogs.

Diese Erkenntnis blieb nicht auf die angelsächsische Diskussion beschränkt. In Europa kam man zur gleichen Zeit zu vergleichbaren Erkenntnissen. So formulierte etwa Donald Keller: »Es ist nicht unsere Aufgabe als Planerinnen und Planer, die sachlich oder politisch »richtige« Lösung zu erfinden, sondern wir müssen uns für eine politische Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen einsetzen«¹⁴.

Kellers Argumentation verweist zurück auf Horst Rittel. Der hatte schon in den 70er Jahren darauf hingewiesen, dass die Probleme raumbezogener Planung der Verständigung

gung darüber bedürfen, was das Problem ist, welcher Art die Lösungswege sind und was gute oder schlechte Lösungen sein könnten. Daher bezeichnete man Rittels Überlegungen auch als »argumentatives Modell«: Der Prozess lebt vom Austausch der Informationen bzw. Argumente. Und: Die Organisation dieses Prozesses, das Ermitteln, Vermitteln, Austauschen und Verständigen ist ein wesentlicher Teil planerischer Arbeit.¹⁵

Ob nun Rittel oder Habermas als Urväter der kommunikativen Wende anzusehen sind, ist hier unerheblich. Wesentlich bleibt die zentrale Folgerung, die in der planungstheoretischen Diskussion aus deren Werken gezogen wurde: Aufgaben und Lösungswege der Stadtplanung und -politik bedürfen der Kommunikation, des Austausches, der Verständigung.

In der praktischen Umsetzung solcher Überlegungen in die Sphären der Stadtentwicklung und Stadtplanung ist anfänglich ein bipolares Bild der notwendigen Kommunikation gezeichnet worden: Hier die planenden Fachleute (in der Verwaltung, ggf. die lokale Politik einbeziehend), dort die Öffentlichkeit. Es zeigte sich aber, dass ein weitaus größeres Maß an Differenzierung notwendig ist, um zu einer sinnvollen Abbildung und Einbindung der verschiedenen Akteure zu kommen. So wurde mit Blick auf Rolle und Durchsetzungsmacht der »Bürger« in Sanierungsverfahren vorgeschlagen, zumindest zwischen »Betroffenen« und »Interessierten« zu unterscheiden. Immer wieder macht(e) zudem die Stadtsoziologie auf die sehr selektive Mitwirkung verschiedener Gruppen an Beteiligungsprozessen aufmerksam.¹⁶ Und mit Blick auf den im Baugesetzbuch verwendeten Begriff der »Öffentlichkeitsbeteiligung« wurde ebenfalls mehrfach darauf verwiesen, dass man zutreffender den Plural verwenden und von (multiplen) Öffentlichkeiten sprechen sollte.¹⁷ Kurzum: Das Handeln vieler Akteure prägt die Stadtentwicklung, Diskurse in diesem Kontext sind daher »multi-lateral«, finden zwischen einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedliche Weise in verschiedenen Kontexten statt. Traditionelle Bürgerbeteiligung ist ein Element in dieser Kommunikationsvielfalt.

Eine derart differenzierte Sichtweise entspricht auch der »Governance-Perspektive«, also den heutigen politikwissenschaftlichen Zugängen zur Vielfalt der Wege, auf denen Individuen, Gruppen und Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Für

die Analyse und Gestaltung von Kommunikationsprozessen folgt aus alledem: Es gilt, akteursspezifisch wahrzunehmen und zu handeln. Gefordert ist, wie bereits eingangs angedeutet, ein »stakeholder based approach«.¹⁸

Diese wenigen Stichworte zu einer komplexen Theorieentwicklung mögen immerhin zeigen: Notwendigkeit und Potentiale des Diskurses sind in der Theorie gut begründet. Auch für die Ausgestaltung der Verständigungsprozesse gibt es aus den Theoriebausteinen ableitbare Hinweise. Aber: Was sagt die Theorie über die Verwendung des sozial erzeugten Wissens? Wohin führen die Diskurse? Was wird aus ihren Ergebnissen? Welche Wirkungen gehen von ihnen aus?

Auf den ersten Blick scheinen die »argumentativen« oder »kommunikativen Modelle« der Planungstheorie mit ihren Vorgängern aus dem Lager der »instrumentellen Rationalität« eines gemeinsam zu haben: Beide handeln nur vom Planen, von der Erzeugung planungsrelevanten Wissens. Was aber damit geschieht, ob und wie das so erarbeitete Wissen Eingang in den Plan findet und was dieser im Raum bewirkt – das scheint jenseits des Modell-Horizonts zu liegen.

Das lässt an Bertolt Brecht denken, der einmal das Postulat¹⁹ »Alle Macht geht vom Volke aus« durch die lakonische Frage ergänzte: »...aber wo geht sie hin?«. Die Schlaglichter zu Entstehung und Bedeutung des argumentativen Modells legen eine analoge Formulierung nahe: Wenn das Wissen von den Diskursen ausgeht – wo geht es hin? Was wird aus ihm im weiteren Prozess des Planens, Entscheidens, Entwickelns?

Die kommunikative Wende war sozusagen »wirkungsblind«. Es wurde lediglich impliziert, dass sich mit der Veränderung der Wissensherzeugung auch die Verwendung dieses Wissens ändere.

Eine solche Sichtweise war möglich, weil anfänglich der gesellschaftliche Kontext, in dem die kommunikativen Prozesse ablaufen, weitgehend ausgeblendet wurde. Diese Begrenzung hat dann allerdings verschiedene Autoren zur Kritik veranlasst. Sie wiesen unter anderem darauf hin, dass in Stadtpolitik und -planung nicht nur die sanfte Kraft diskursiver Rationalität wirkt, sondern viele andere, oft sehr viel »härtere« Einflussfaktoren zum Ausdruck kommen. John Friedmann hat diese Faktoren »city-forming processes« genannt²⁰ – und meinte damit politische, ge-

sellschaftliche und vor allem ökonomische Rahmenbedingungen, die im engen Wechselspiel Stadtentwicklungen prägen. Lokal wird das sowohl in so genannten »Sachzwängen« sichtbar wie auch in der mehr oder minder verdeckten Durchsetzungskraft machtvoller Einzelinteressen oder Interessenkoalitionen.

²¹

Wie aber verändert sich Kommunikation in diesen Kräftefeldern? Und wie wirken sie auf die Ergebnisse der Verständigungsprozesse und ihre Verwendung in den Prozessen der Stadtplanung und -entwicklung ein? Gibt es dazu Erkenntnisse der empirisch orientierten Stadtforschung?

4. Wissensstand. Viele

Forschungsbemühungen, aber noch wenige Ergebnisse – insbesondere im Handlungsfeld Stadtentwicklung

Wer im internationalen Forschungsumfeld nach Studien zu den Wirkungen von Kommunikationsprozessen im Stadtentwicklungskontext fragt, wird nicht fündig. Man muss die Thematik schon deutlich auf deliberative Verfahren zuspitzen und zugleich die Politikfelder erweitern, um zu Ergebnissen zu kommen. Aber auch die sind nicht reichlich. Das stellte auch ein kanadisches Autorenteam, das sehr umfassend englisch- und französischsprachige Forschungsarbeiten in einem weiten thematischen Spektrum (das von der Kriminalprävention über die Gesundheitspolitik bis zur Umweltpolitik reicht) sichtet, bereits vor mehr als zehn Jahren fest: »Despite a multy-disciplinary literature that has been established from numerous policy sectors, the evaluative component of the empirical literature is sparse, with only a few studies undertaking any systematic or rigorous evaluation of deliberative methods using explicit criteria.«²²

Wirkungsstudien deliberativer bzw. allgemeiner: partizipativer Prozesse an sich sind schon rar, solche zu den inhaltlichen Wirkungen aber praktisch nicht vorhanden. Fast immer ist der Blick auf die Verfahren selbst gerichtet, welchen inhaltlichen Ertrag sie bringen, bleibt bislang, unseres Wissens nach, weitgehend ungefragt und unerforscht.

Entsprechend fordern Abelson u.a. die verstärkte Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Wirkungen und deren Rückmeldung an die Beteiligten (auf dass sie vom Nutzen ihrer Beteiligung erfahren): »...the extent to which public input was incorporated into the final decisions; the extent to which consensus was

achieved; how well final decisions were communicated to the public; and how well the decision-making authority responded to the input provided«. Letztlich, so die Autorin, gehe es bei der Untersuchung inhaltlicher Wirkungen darum, ob Beteiligung ertragreich sei, ob man von »Meaningful public involvement«²³ sprechen könne.

»Despite its breadth, the empirical study of deliberation is not very rich or deep«.²⁴ Feststellungen wie diese sind in internationalen Überblicksstudien zum Stand der Forschung oft zu lesen – und wurden in ähnlicher Form und vor anderen Hintergründen auch für den deutschen Sprachraum getroffen.²⁵ Insbesondere in den Politikwissenschaften, in denen die »deliberative Demokratietheorie« in den letzten zwei Jahrzehnten eine Schlüsselstellung eingenommen hat, ist eine erhebliche Intensivierung empirischer Arbeit zu beobachten: Öffentliche Erörterungen im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse werden – mal unter Laborbedingungen, mal als »real world deliberation« – beobachtet und analysiert. Bemerkenswert und für unsre Überlegungen bedeutsam ist hier, dass nicht nur die Verfahren selbst, sondern ausdrücklich auch ihre Ergebnisse (etwa: eine »bessere« politische Entscheidung) von Interesse sein sollen.

Allerdings scheint sich an der Ausgangsfeststellung noch nichts wesentliches geändert zu haben. Der Forschungsstand ist immer noch »kleinteilig und der Erkenntnisgewinn aufgrund sehr heterogener Forschungsdesigns selten kumulativ« stellen etwa Gary S. Schaal und Claudia Ritzi fest.²⁶ Zugleich ist das Versprechen, stärker die »Output-Seite« der Prozesse in den Blick zu nehmen, offensichtlich noch nicht eingelöst: Die große Mehrheit der empirischen Deliberationsstudien bleibt (wie schon die der partizipativen Demokratieforschung) der Analyse von Verfahren verpflichtet – und untersucht etwa, ob dort den Regeln der Deliberation folgend auch tatsächlich »argumentiert« wird oder ob, wie und warum einzelne Gruppen inkludiert oder exkludiert werden. Dabei ist es schon erstaunlich, dass z.T. Erkenntnisse erzeugt werden, die bereits seit den frühen Tagen der kritischen Partizipationsdiskussion bekannt sind. Etwa, dass gängige Beteiligungsformen gesellschaftlich ohnehin benachteiligte Gruppen, die nicht über die Sprachgewandtheit und das intellektuelle Niveau der Mittelschichten verfügen, ein weiteres mal benachteiligen.²⁷

Es ist aber nicht nur der Forschungsstand, der die empirischen Studien zur Delibera-

tionsforschung derzeit noch nicht für die Kommunikationsprozesse im Stadtentwicklungskontext fruchtbar werden lässt. Es sind auch die normativen Implikationen dieser Theorie, die nicht so recht zum komplexen Interessen- und Handlungsgemenge städtischer Prozesse passen. Letztlich lassen sich mit dieser Theorie die Wirklichkeiten einer Stadtentwicklung, die nur in Teilbereichen überhaupt demokratischer Kontrolle unterliegt und ganz wesentlich von den Aktivitäten vieler unterschiedlicher Akteure geprägt wird, nicht angemessen abbilden.

Diesseits solcher großen Theoriegebäude (und ihrer empirisch für den Planungszusammenhang noch nicht ergiebigen Ansätze) gibt es jedoch verschiedene kleinere Zugänge, die im weiteren Umfeld der Stadtforschung entstanden, etwa:

Nähert man sich der Bestimmung des Forschungsstandes von einer anderen Seite und fragt nach der Evaluierung von Prozessen der Stadtentwicklung (mit besonderem Augenmerk auf deren kommunikative Komponenten) stößt man zunächst auf die frühen Untersuchungen von Heidede Becker u.a.²⁸ zu den Folgen von Sanierungseingriffen in Berliner Stadtquartiere und die grundlegenden methodischen Arbeiten von Hellstern & Wollmann.²⁹ Besonders das Programm Soziale Stadt aber auch Handlungsansätze wie die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung und spezielle Themen der Landschafts- und Umweltentwicklung waren und sind, wie z.B. der Sammelband von Rolfes & Weith³⁰ zeigt, Gegenstand der Diskussion. Auch Kommunen gehen dazu über, eigene Planungsbemühungen rückblickend auszuwerten und weiter zu entwickeln – wie etwa München mit dem langfristig angelegten Stadtentwicklungsprozess »Perspektive München«, der evaluiert und reformuliert wurde.³¹

Die Gestaltung der Verfahren, insbesondere das Zusammenwirken der Akteure und die Mitwirkung unterschiedlicher Beteiligter an den Prozessen der Meinungsbildung blieben dabei aber weitgehend unberücksichtigt. Und so kommen Überblicksartikel zu ähnlichen Folgerungen, wie sie zuvor schon bezogen auf die thematisch weiter gefasste internationale Diskussion zu lesen waren: »Obwohl die diskursiven dialogischen Instrumente verstärkt implementiert werden, wurde die Evaluation dieser Beteiligungsinstrumente vernachlässigt.«³² Das führt im Ergebnis dazu, dass sehr viel über Beteiligung publiziert wurde und wird, Erfahrungen und Erkenntnisse aus der

Praxis, wie sie durch Wirkungsforschung zu gewinnen wären, aber nicht in diese konzeptionelle oder theoretische Literatur Eingang finden.³³

Das heißt aber nicht, dass es überhaupt keine Auseinandersetzung mit partizipativen Verfahren gäbe. Zu erwähnen sind hier zunächst:

1. Systematische Auswertungen von Erfahrungen: Einige der Methoden- und Beispielsammlungen, die seit etwa 1995 erschienen sind, beinhalten sowohl Einschätzungen zur Anwendung der einzelnen vorgestellten Verfahren wie auch (zum Teil) Querschnittsauswertungen mit Folgerungen.³⁴ In jüngster Zeit gehen auch größere Kommunen dazu über, ihre eigenen Erfahrungen zusammenzustellen, auszuwerten und Folgerungen für die weitere Praxis zu ziehen.³⁵ Eher unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten findet sich eine Methodendiskussion bei Kersting, deren empirische Bezüge aber punktuell bleiben.³⁶ Keine dieser Untersuchungen erhebt aber den Anspruch, eine systematische, empirisch fundierte Wirkungsanalyse solcher Verfahren im Planungskontext darzustellen.

2. Die Gesamtheit bürgerorientierten Handelns der Kommunen wurde in einem – bislang leider rudimentär gebliebenen – Forschungsfeld in den Blick genommen, um »Demokratiebilanzen« zu erarbeiten. Dieses Konzept einer Wirkungsanalyse wurde insbesondere durch Beiträge von Adrian Reinert von Schweden nach Deutschland eingeführt und in der Folge im Kontext des »CIVITAS Netzwerkes bürgerorientierter Kommunen in Deutschland« von Gemeinden wie Weyarn, Viernheim, Leipzig u.a. erprobt.³⁷

3. Mobilisierungs- und Partizipationsbemühungen im Kontext der Quartiersentwicklung wurden in den vergangenen Jahren sporadisch evaluiert. Ein Beispiel: Die Auswertung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersentwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Bürgerinnen und Bürgern mit migrantischer Herkunft.³⁸ Hier werden Wirkungen nicht direkt abgebildet, aber die Ergebnisse verweisen auf einige Erfolgs- und Misserfolgskriterien (Klärung der Ziele, Beteiligungsbereitschaft steigt bei konkreten, zeitlich überschaubaren Angeboten, hoher Personalaufwand für Mobilisierung);

4. Eine inhaltlich vergleichbar angelegte Studie, die allerdings ausdrücklich Wirkungen

zum Gegenstand hatte, wurde in Hannover vom Bürgerbüro Stadtentwicklung (2008)³⁹ durchgeführt. Hier stand die nachhaltige Aktivierung von lokalen Netzwerken durch integrierte Stadtteilarbeit im Vordergrund. Gefragt wurde u.a., welche Gruppen von dem Aktivierungsprozess erreicht wurden, wie dauerhaft die ausgelösten Arbeitsprozesse waren und in welchem Verhältnis das Ergebnis zum Mitteleinsatz stand.

5. Zurück nach Berlin: In drei Fallgebieten untersuchte dort Carolin Schröder (2010)⁴⁰ die »Perspektiven verschiedener Akteure auf Beteiligung«. Über Wirkungen der Verfahren erfährt man hier noch wenig, deutlich aber wird die unterschiedliche Sicht und Erwartungshaltung der Beteiligten, womit insbesondere die oben angesprochene Notwendigkeit zur multiperspektivischen Untersuchung unterstrichen wird.

6. Explizit inhaltliche Wirkungen der Teilhabe im Kontext räumlicher Planungen hat die Analyse von Maren Regener (2009)⁴¹ zum Gegenstand. Sie untersuchte den Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung im Rahmen von Bebauungsplanverfahren und konnte deutlich machen, dass durchaus inhaltliche Wirkungen in nennenswertem Umfang sowohl durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch durch die Mitwirkung von Umweltverbänden festzustellen sind. Bezüge zur Art der Verfahren oder dem Kontexten der jeweiligen Fälle werden jedoch nicht hergestellt.

7. Die Gesamtheit des Beteiligungshandelns eines Bau- und Planungsreferates wurde in einer Studie in Regensburg untersucht, um gemeinsam mit Beteiligten Stärken und Schwächen der Verfahren zu ermitteln.⁴² Neben einer grundsätzlichen Wertschätzung des Engagements und Bemühens um Beteiligung zeigten sich – von einigen Verfahrens-Defiziten abgesehen – vor allem zwei Schwächen: Die Einbindung der Politik/Verwaltung und die fehlende Umsetzung des Erarbeiteten. Aus der Sicht der Beteiligten waren zu wenig Ergebnisse erkennbar.

8. Erste Sondierungen im benachbarten Ausland (Niederlande) machten deutlich, dass es dort (wenn auch überwiegend unveröffentlichte) Studien gibt, die etwa wie die Regensburg-Untersuchung die Gesamtheit der Beteiligungsaktivitäten – zum Beispiel in Alpen aan den Rijn⁴³ – oder die Suche nach Wirkun-

gen einzelner Prozesse – zum Beispiel der Strukturplanung Bedum/Onderdendam,⁴⁴ – zum Gegenstand haben. Dabei werden prozessuale (Verlängerung des Verfahrens) und inhaltliche Effekte erkennbar, aber in beiden Fällen aus Sicht der Beteiligten beklagt, dass Ergebnisse der Kommunikation in zu geringem Umfang sichtbar wurden. Auch lassen sich Hinweise auf Kontextbedingungen (inhaltlicher Gestaltungsspielraum, Beteiligtenkreis zu eng etc.) ablesen. Beides führt zu Folgerungen, die allerdings nicht neu sind: etwa Offenheit über die mögliche inhaltliche Reichweite der Kommunikation (was kann noch entschieden werden?) und Transparenz im Umgang mit Anregungen.

9. Eingangs wurde festgestellt, dass in der Fachliteratur viele Positivvermutungen über Wirkungen insbesondere von Beteiligungsverfahren geäußert wurden. Von Untersuchungen zur Überprüfung dieser Vermutungen ist nur wenig bekannt. Immerhin gibt es erste Hinweise auf mögliche negative Effekte (oder Nebenwirkungen). So wurde in einer Untersuchung zu direktdemokratischen Verfahren deutlich, dass diese nicht zwangsläufig dazu führen, dass das Vertrauen in die Demokratie bei den Beteiligten gesteigert wird: »Direct democracy restores citizens' faith in themselves but not in their elected officials; indeed, it may well promote citizens' sense that they have successfully circumvented their elected representatives«.⁴⁵

Das weist auch Bezüge zu planungspraktischen Erfahrungen auf: Gelingende Verständigungsprozesse können von den Beteiligten als »Ausnahme von der Regel« (eines ansonsten intransparenten Entscheidungsapparates) verstanden werden.

10. Erst mit neuesten Untersuchungen werden die Aussagen dichter. Das gilt für positive Befunde ebenso wie für kritische Hinweise. Die Beiträge in dieser Ausgabe von pnd|online vermitteln einen Eindruck von Breite und Vielfalt dieses Spektrums.⁴⁶

Der neue Schub zur Auseinandersetzung mit partizipativen Prozessen geht insbesondere von der Transformationsforschung im Kontext von Energiewende und Klimapolitik aus – befördert unter anderem durch einen eigenen Schwerpunkt im Bundesforschungsministerium.⁴⁷ Auch hier werden wieder hoch gesteckte Erwartungen an die (potentiellen) Wirkungen partizipativer Prozesse formuliert und viele Ratschläge zur Gestaltung von Prozessen gegeben. Aber auch hier sind Analysen

der tatsächlichen Wirkungen noch rar. Aber es gibt erste Schlaglichter. Neben den Beiträgen von Kamlage, Kubitschek und Cimander u.a. in dieser Ausgabe ist etwa ein Aufsatz von Cordula Kropp zu nennen. Sie stellt nach dem Besuch einer Bürgerbeteiligung zum Klimawandel (in der, wie es scheint, elementare Anforderungen an sinnvolle Kommunikation missachtet wurden, fest: »Es ist eine Veranstaltung der Belehrung, nicht der Beteiligung, wie ich sie in den letzten Jahren vielfach beobachtet habe. ... Diese Bürgerwerkstatt hängt wie viele vollmundig als Bürgerdialog, Bürgerwerkstatt oder Konsensus-Konferenz angekündigte Verfahren offensichtlich in der Luft: Die Beteiligung hat keinen Bezugsraum – und bleibt damit von vornherein gegenstandsleer«⁴⁸.

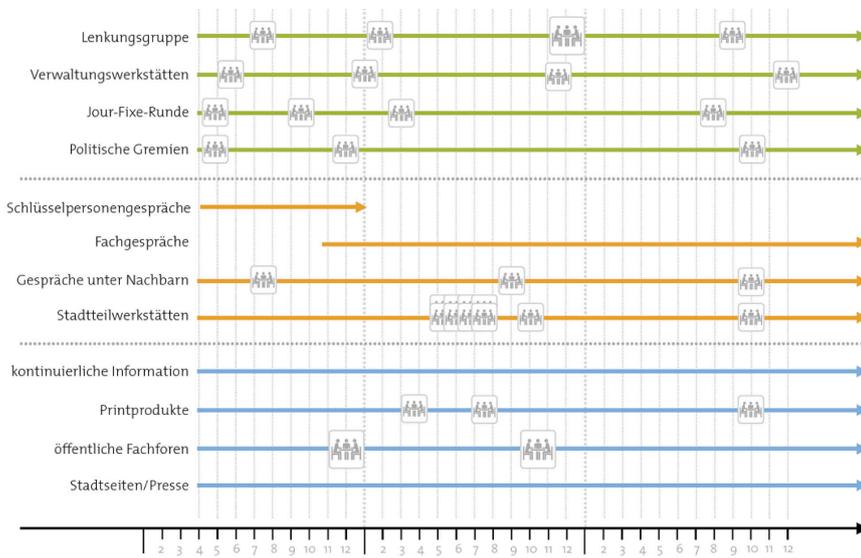


Abb. 2. Multilaterale Kommunikation in der Praxis: hier Masterplan Aachen*2030 (BKR/netzwerk@pt)

Über diese Momentaufnahme hinaus gibt es, so Kropp, weitere Untersuchungen, die nahelegen, »dass die erhofften Resultate partizipativer Planungsprozesse in vielen Fällen ausbleiben. Es lassen sich Studien finden, denen zufolge die Informationsgewinne und Lernprozesse, die mit Beteiligungsverfahren angestrebt werden, eher selten eintreten (Geißel 2008) und die ›Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sogar zu einer Abschwächung von Umweltschutzziele« (Böhm 2011, S. 615) führen kann.«⁴⁹

Das alles sind nur Splitter, die noch keinerlei Gesamtbild ergeben. Immerhin wird deutlich: Die Frage nach der Substanz der Kommunikation (Gegenstand, Reichweite und Relevanz), nach nachhaltig wirksamen Veränderungen, die die Erörterungen bewirken (seien sie inhaltlich oder prozessual), und nach den Voraussetzungen, unter denen dies

geschieht, ist wesentlich – aber im Wesentlichen noch unbeantwortet.

Bezogen auf das Handlungsfeld Stadt- und Quartiersentwicklung fallen darüber hinaus drei große Forschungslücken auf:

- In der Forschung herrscht noch das Bild eines Gegenübers von »Stadt« und »Bürgern« vor: Dialoge werden zumeist in diesem bilateralen Schema beschrieben. Das aber entspricht nicht mehr dem Stand der Praxis: Ob es um Handlungsansätze in benachteiligten Quartieren, um Stadtteilentwicklungskonzepte oder um großmaßstäbliche Masterpläne geht – in allen diesen Prozessen ist man heute (vielerorts, nicht überall) bemüht, ein breites Spektrum von Akteuren einzubinden, ihr Wissen zu nutzen, ihre Interessen sichtbar zu machen, ihre eigenen Handlungspotenziale zu aktivieren. Planungsbezogene Kommunikation ist also multilateral geworden und versucht auch innerhalb der verschiedenen Akteursgruppen zu differenzieren.⁵⁰ Dies geschieht in z.T. aufwändigen und ausdifferenzierten, zielgruppenorientierten Verfahren (ein Beispiel wird in Abb. 3, S. 11 dargestellt). Was sie tatsächlich bewirken, bleibt eine (noch) offene Frage.

- Die Inhalte der Prozesse werden nur in Ausnahmefällen zum Teil der Untersuchung. So bleibt zumeist unklar, was genau in Rede stand, welche Handlungsspielräume von der Sache her gegeben waren und was mithin die Mitwirkung überhaupt hätte bewirken können. Gerade hier aber läge eine Domäne der raumwissenschaftlich orientierten Stadtforschung. Gerade hier könnte doch sehr konkret werden, welche Einflüsse zu welchen Veränderungen im Raum geführt haben. Es ließe sich etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, anhand neuerer Siedlungsprojekte, die unter intensiver Mitwirkung der späteren Nutzer entstanden, deren Einfluss auf Siedlungs- und Baustruktur, auf Gestaltung und Nutzung etc. durchaus nachzeichnen. Entsprechende Versuche stehen noch aus.

- Dass die Theorie kommunikativer Prozesse anfänglich »kontextblind« war, wurde schon betont. Das hat nachhaltige Wirkung auch auf die empirische Forschung gehabt. Denn auch dort wurden und werden die Rahmenbedingungen und von Außen auf die Prozesse einwirkenden Faktoren nur sehr selten thematisiert. Die Wirkungen der oben angesprochenen »Kräftefelder«, in den sich Stadtentwicklung (und die Diskurse über sie) vollzieht, blieben bislang weitgehend unbeachtet. Für die Stadtforschung eröffnet sich hier ein weites Feld: von den rechtlichen und

finanziellen Rahmenbedingungen bis hin zu den akteursspezifischen Einflüssen.

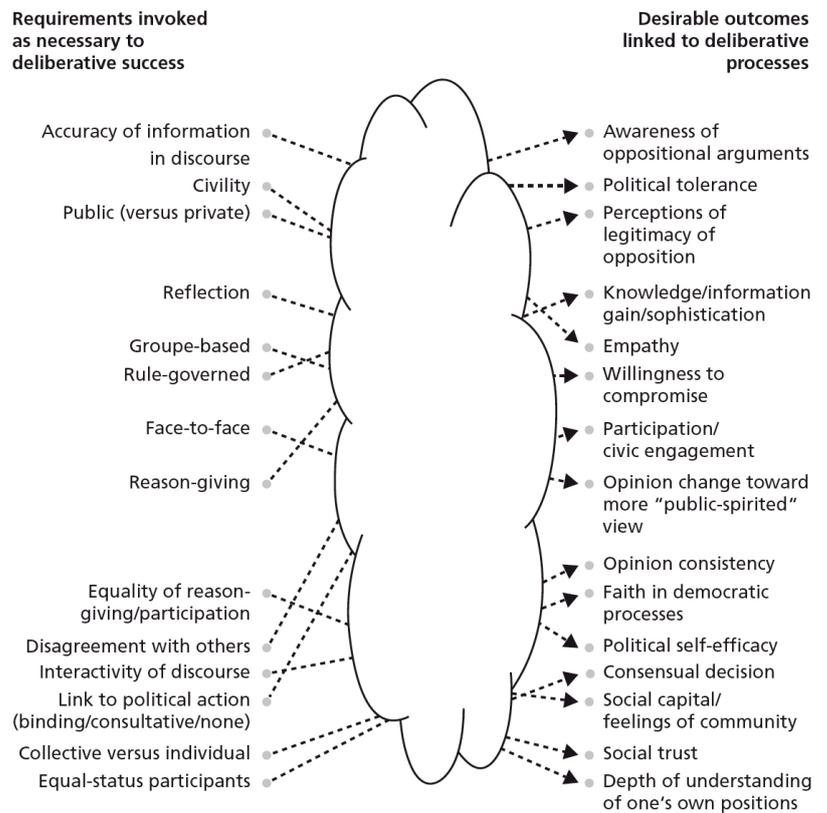
Damit wurde erneut der Blick auch auf die Theorie gelenkt: Zwar wurde hier vor allem nach empirischen Befunden gefragt. Aber die speisen sich ja auch aus einer theoriegeleiteten Hypothesenentwicklung. Daher seien hier abschließend zwei Beispiele für theoretische Überlegungen benannt, die interessante Anregungen für empirische Überprüfungen beinhalten:

■ Nicole Saam⁵¹ fragt explizit nach Wirkungen von partizipativen Verfahren und stellt fest, dass diese aus systemtheoretischer Sicht in der Unterhöhlung ihrer Grundlagen bestehen. Sie gehört damit zu den wenigen Autorinnen und Autoren, die zumindest in Thesenform mögliche negative Wirkungen von Teilhabeprozessen thematisieren. Zur Begründung stützt sie sich auf »Luhmanns Unmöglichkeitstheorem«, das wie folgt lautet: »Jede Partizipation von Bürgern im politischen System ..., die nachhaltig sein will, untergräbt ... mittelfristig entweder die Motivation der Politiker in der repräsentativen Demokratie – und damit die Grundlage der repräsentativen Demokratie – oder aber die Motivation von Bürgern an partizipativen Verfahren dauerhaft bzw. wiederholt teilzunehmen.«⁵² Mit Blick auf die Praxis, in der ja nun durchaus auch positive nachhaltige Effekte zu beobachten sind, schwächt sie diese These ab in: »Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass transformative Verfahren politischer Partizipation nachhaltig sind, ist gering« und fordert zur empirischen Überprüfung auf. Dabei weist sie, wie viele bereits zitierte Autoren auch, darauf hin, dass »wir ... mehr über die spezifischen politischen Kontexte wissen (müssen), in denen diese Verfahren tatsächlich erfolgreich sind« und dass dazu »nicht nur das partizipative Verfahren selbst, sondern auch der daran anschließende politische Entscheidungsprozess zu untersuchen« ist.

■ Dirk Baecker, thematisiert den »Kontext der Kommunikation« und stellt unter anderem fest: »Das wesentliche Motiv, das die Selbstreferenz der Kommunikation zu unterbrechen, anzureichern und dadurch zu bestätigen vermag, ist der Verweis jeder Kommunikation auf einen Kontext, in dem sie sich abspielt und ohne den sie weder zu generieren noch zu verstehen ist.«⁵³ Dieser Kontext ist nun, und das erscheint auf den ersten Blick verwirrend, zu Teilen auch die Kommunikation selbst. Um wieder Baecker zu zitieren: »Kommunikation... kommt nur

zustande, wenn sie auf sich selbst zurückgreifen kann.«⁵⁴

Ähnliches meint Carola Scholz, wenn sie eine »Vertrauensbasis zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung« als Voraussetzung für mehr Bürgerengagement ansieht und unter Bezug auf Putnams Überlegungen zum »Sozialen Kapital« feststellt, dass Bürgergesellschaft am ehesten dort entsteht, wo »soziale Beziehungen ... und ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren gewachsen sind.«⁵⁵



Beide Überlegungen unterstreichen auch die Notwendigkeit, dem Kontext als erklärende Variable für die Wirkung von Mitwirkungsprozessen große Bedeutung beizumessen und regen zugleich zur Bildung interessanter Hypothesen an.

5. Gründe und Hintergründe. Methodische Probleme und andere Ursachen für den lückenhaften Wissensstand

Auf die Frage, warum der Zustand der Forschung zu nachhaltigen Effekten der Dialoge und Diskurse so gering ist, gibt die Literatur eine deutliche Antwort: Die methodischen Herausforderungen sind enorm. Dies wird

Abb. 3 Abhängige und unabhängige Variablen in der empirischen Deliberationsforschung (Diana Carole Mutz (2008): Is Deliberative Theory a Falsifiable Theory? In: Annual Review of Political Sciences 11. Jg., S. 530) Zu beachten ist, dass hier noch keine Kontextvariablen berücksichtigt sind.

häufig mit den besonderen Schwierigkeiten der Erfassung von Wirkungen und ihren Ursachen erklärt:⁵⁶ Welche Wirkungen sind gemeint – solche die sich in den Inhalten der Programme, die beraten wurden, niederschlagen, solche, die in politische Entscheidungen umgemünzt werden, solche die im Raum oder im Verhalten der Akteure sichtbar werden? Anhand welcher Informationen werden die Wirkungen festgestellt, wie oder woran lassen sie sich messen? Wie weit reicht der zu betrachtende Wirkungszeitraum? Vor allem aber: Welchen Ursachen sind die Wirkungen zuzuordnen? Sind spezifische Merkmale des Kommunikationsprozesses ursächlich? Lassen sich einzelne Akteursgruppen als Auslöser identifizieren? Waren eventuell nicht die beobachteten Kommunikationen entscheidend, sondern Impulse aus dem Umfeld? Ist der Kontext möglicherweise entscheidender als der Prozess selbst? Und, um die Verwirrung vollständig zu machen: Hat die Kommunikation in Bereichen Veränderungen ausgelöst, um die es gar nicht ging, gab es Nebenwirkungen etc.?

Eine solche Auflistung macht sehr deutlich, wie schwierig es ist, Ursachen-Wirkungsrelationen zumal in den Kommunikationsprozessen der Stadtentwicklung aufzuspüren – von Augenfälligkeiten einmal abgesehen.⁵⁷ Das gilt umso mehr, je weniger greifbar die Effekte sind. Vertrauen, politisches Klima etc. sind nicht nur schwer zu fassen, sondern noch schwieriger einzelnen Ursachen zuzurechnen. Daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen (s.u.)

In jedem Fall aber bedürfen solche Analysen eines komplexen Methodenmixes – Abelson & Gauvin erwähnen »interviews, surveys, documentation and observation«⁵⁸ –, der auch einen ausreichend langen Zeitraum nach Abschluss der eigentlichen Kommunikationsprozesse umfassen muss.

Aber es sind nicht allein diese methodischen Probleme, die die blinden Flecken der Forschung in Sachen »Wirkung der Kommunikation« erzeugt haben. Wieder einmal ist an dieser Stelle eine Hypothese Gunnar Myrdals bedeutsam. Sie lautet. »Wir stoßen fast niemals zufällig auf eine Lücke in unserem Wissen. Nichtwissen ist, wie Wissen, immer zielgerichtet.«⁵⁹

Auch im hier untersuchten Forschungsfeld gibt es gute Gründe dafür, dass Myrdals Vermutung zutrifft. Denn: Wer hätte ein Interesse an einer wissenschaftlichen fundierten Aussage, die da lauten könnte »Viel Lärm um nichts«, es wurde viel kommuniziert, aber

das blieb Selbstzweck. Welche Bundeskanzlerin ließe sich gern Gleiches von ihrem groß angelegten Dialog mit dem Volk sagen? Welcher Dezernent möchte sich gern nachweisen lassen, dass die hohe fünfstellige Summe für einen umfassenden Beteiligungsprozess zu keinem vorzeigbaren Ertrag führte. Solche Ergebnisse können immerhin nicht ausgeschlossen werden (vgl 2). Und sie sind sicher nicht erwünscht.

Ähnliche Überlegungen wurden und werden auch im Zusammenhang mit Evaluierungen angestellt (vgl. den Beitrag von Oliver Kuklinski in dieser Ausgabe). Auch dort gibt es oft kein »intrinsisches Interesse« der Programm- bzw. Planverantwortlichen Erfolg oder Nicht-Erfolg des eigenen Handelns nachzuweisen, weil das Risiko, eine eventuelle Unterschreitung der gesetzten Ziele könnte dabei sichtbar werden, nicht auszuschließen ist.

Und so bleibt es im Kommunikationskontext gern bei kurzen Selbstevaluierungen am Schluss von Veranstaltungen (die oft euphorisch sind) und – so die Medienvertreter es wollen – positiven Presseberichten. Alles andere ist nicht wirklich erwünscht.

Zudem bedarf ein ernsthafter Nachweis von Resultaten eines tiefen Einstiegs ins Material – und kaum jemand in der Praxis hat Interesse, sich derart in die Karten schauen zu lassen. Das Gleiche gilt für Interviews in einem möglicherweise sensiblen Akteursfeld. Auch das verbittet man sich gern. Es müssen also schon besondere Voraussetzungen geschaffen werden, wenn die Prozesse »von Innen« untersucht und beschrieben werden sollen. Dazu gehört insbesondere die »Mitwirkung der Forscher im Feld«. Das allerdings impliziert methodische Herausforderungen, die für die Stadtforschung noch recht ungewohnt zu sein scheinen, in anderen Wissenschaftsdisziplinen (etwa der Ethnologie) aber mit Konzepten der offenen oder verdeckten teilnehmenden Beobachtung aber durchaus seit langem erprobt sind – und inzwischen auch in die Evaluationsforschung Eingang gefunden haben.⁶⁰

Und nicht zuletzt gilt es bis heute in der Fachwelt nicht als »politically correct«, Kommunikation allgemein und Partizipation insbesondere in Publikationen kritisch zu betrachten. Derzeit gelten auch im politischen Raum »Dialog«, »Diskurs«, »Beteiligung« als durchweg positiv besetzte Schlüsselbegriffe hinter die man kein Fragezeichen setzen möchte.

Kurzum: Erst wenn diese Vorbehalte und Widerstände abgebaut würden, wären substanzielle Fortschritte zu erwarten.

6. Herausforderungen für die Forschung. Anforderungen an nächste Untersuchungsschritte

Wenn aber Vorbehalte und Widerstände abgebaut und die Bereitschaft, sich mit den Effekten eigenen kommunikativen Handelns auseinanderzusetzen, auch in der Praxis gewachsen ist – dann sind aber immer noch große, vor allem methodische Probleme zu bewältigen. Die Beschreibung komplexer kommunikativer Prozesse, die Suche nach dem, was sie an Veränderungen erzeugt haben – oder in umgekehrter Folge: Die Beobachtung von Veränderungen im Prozess und die Suche nach Ursachen – sowie die Einschätzung dieser Veränderungen aus der Perspektive verschiedener Beteiligten stellt große Anforderungen an das Design und die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen.

Das gilt insbesondere dann, wenn man nicht gleichsam unter Laborbedingungen einzelne, kleine Verfahrenselemente für sich betrachtet, sondern den kommunikativen Wirklichkeiten und den zahlreichen Einflussfaktoren in realen Prozessen der Stadt- und Projektentwicklung gerecht werden will.

Verschärft werden diese Herausforderungen noch dadurch, dass raumwissenschaftliche Forschungsansätze in der Regel kein eigenes Methoden-Repertoire entwickeln, sondern dazu auf das Instrumentarium (und dessen theoretische Einbettung) der Nachbardisziplinen, insbesondere der Politik- und Sozialwissenschaften zurückgreifen. Das aber erweist sich in sehr vielen Fällen als wenig geeignet, um den Realitäten räumlicher Entwicklung gerecht zu werden. Wer diesen Anspruch jedoch verfolgt, muss daher die methodischen Standards den besonderen Anforderungen des Gegenstandes anpassen.

Wie ein solches pragmatisches Konzept planungsbezogener Stadtforschung, das zur Beschreibung komplexer kommunikativer Prozesse, zur Suche nach dem, was sie an Veränderungen erzeugt haben und zur Einschätzung dieser Veränderungen aus der Perspektive verschiedener Beteiligten geeignet ist, gestaltet sein könnte, sei hier mit sechs Stichworten skizziert.

1. »Veränderung« statt »Wirkung«: In einem Papier des Centrums für Evaluation wird ein »Konzept für alltagstaugliche

Wirkungsevaluierungen« dargestellt.⁶¹ Darin wird »Wirkung« zunächst mit »Veränderung« übersetzt: »Nach wissenschaftlichem Verständnis sind Wirkungen alle Veränderungen die nach einer Intervention (Maßnahme) auftreten. Hierzu gehören auch nicht erwartete und unerwünschte Wirkungen...«. Wirkungen sind hier zunächst lediglich »Veränderungen eines Zustandes«. Eine solche offenere Formulierung entlastet die hier gemeinten Forschungsbemühungen von dem Anspruch der »klassischen Wirkungsforschung« vorab definierte, klar umgrenzte Ursachen-Wirkungsrelationen zu untersuchen. Dieser Anspruch ist für die Stadtentwicklung unrealistisch und muss, versucht man ihn einzulösen, zu »unterkomplexen« Forschungskonzepten führen, die den Wirklichkeiten multifaktorieller Verursachungen in den realen Prozessen nicht gerecht werden. Wenn hingegen Veränderungen beschrieben werden, dann ist deren Verursachung zunächst noch Gegenstand eines offenen Suchprozesses, bei dem (in diesem Zusammenhang) das besondere Augenmerk auf einzelne kommunikative Elemente des Prozesses gerichtet ist. Im Regelfall wird man dann feststellen, dass diese nicht allein, sondern nur im Zusammenhang mit anderen (im Zeitablauf kumulierenden) Faktoren zu den Veränderungen geführt, genauer: dazu beigetragen haben.

2. Zurück zu den Inhalten...: Die bisherigen Forschungen hatten vorrangig die kommunikativen (partizipativen, deliberativen) Verfahren selbst zum Gegenstand. Das fiel Julia Abelson und ihrer kanadischen Forschergruppe schon 2001 auf und sie forderten eine verstärkte Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Wirkungen und deren Rückmeldung an die Beteiligten (auf dass sie vom Nutzen ihrer Beteiligung erfahren): »...the extent to which public input was incorporated into the final decisions; the extent to which consensus was achieved; how well final decisions were communicated to the public; and how well the decision-making authority responded to the input provided«. ⁶² Letztlich, so die Autorin, gehe es bei der Untersuchung inhaltlicher Wirkungen darum, ob Beteiligung ertragreich sei, ob man von »Meaningful public involvement« sprechen könne. ⁶³

3.... und damit zu Plänen, Konzepten, Projekten der Stadt- und Quartiersentwicklung: Die Hinwendung zu den Inhalten liegt insbesondere bei der raumwissenschaftlich fundierten Stadtforschung nahe. Das entspricht ihren Kompetenzen und Erkenntnisinteressen und hat zudem den Vorteil einer deutlicheren Abbildbarkeit sowohl der Gegenstände, auf die sich die Kommunikation richtete, wie der Veränderungen, die sich im Prozess einstellten.⁶⁴

Die Hinwendung zu den Inhalten setzt bei der jeweiligen (Planungs-)Aufgabe an, um die es geht – beginnend mit der Problemdefinition (die sich im Zuge der Kommunikation bereits verändern kann) bis hin zu Plänen, Beschlüssen und tatsächlichen räumlichen Umsetzungen. Ausgehend von den hier zu beobachtenden Veränderungen kann dann – auf der Basis einer möglichst genauen Prozessrekonstruktionen – nach den Impulsen, Akteuren, Kommunikationselementen gefragt werden, von denen die Veränderungen ausgingen.

4. Multiperspektivische Betrachtung...: »The stakeholder concept represents an appreciation that each program affects many groups, which have divergent and even incompatible concerns«. Dies schrieb Carol H. Weiss schon 1983⁶⁵ und unterstrich damit, dass die an Dialog-Verfahren Beteiligten unterschiedliche Interessen bzw. Erwartungen haben und aus verschiedenen Perspektiven die Wirkungen ihrer Mitwirkung beurteilen. Hier sind also Differenzierungen notwendig, mit denen Wirkungen nicht aus vermeintlich allgemein gültigen, sondern aus gruppenspezifischen Perspektiven erfasst und analysiert werden.

Dies aufgreifend hat zum Beispiel Webler vier (und in einer anderen Publikation: fünf) unterschiedliche Perspektiven allein aus Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger benannt.⁶⁶ Seither ist die Notwendigkeit multiperspektivischer Betrachtung immer wieder unterstrichen worden....

Rowe & Frewer⁶⁷ etwa sprechen von »various publics (or stakeholder groups)«, die es zu berücksichtigen gelte. Dabei reicht es aber keinesfalls aus, um noch einmal auf Julia Abelson und Francois-Pierre Gauvin zurück zu kommen, allein deren »Zufriedenheit« mit dem Verfahren abzufragen. Das würde unter Bedingungen freiwilliger Mitwirkung zu einem spezifischen »Bias« zu einer typischen Verzerrung führen, wie man sie auch aus anderen »Zufriedenheits«-Zusammenhängen kennt.⁶⁸

Der Beteiligtenkreis bei Studien zu den Effekten planungsbezogener Kommunikationsprozesse ist also weit zu fassen und zugleich differenziert zu analysieren. Auf diese Weise sollen unterschiedliche Perspektiven auf das Verfahren und seine Ergebnisse sichtbar werden.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass »Partizipation« auf vielen Ebenen in sehr verschiedenen Formen zu unterschiedlichen Themen stattfinden kann. Womit bereits das nächste Stichwort angesprochen ist:

5. ...multilateraler Kommunikation: Wer »nur« die Zukunftswerkstatt untersucht oder die Abfolge von drei Workshops zur Platzumgestaltung u.ä. wird der Wirklichkeit der Kommunikation zur jeweiligen Aufgabe nicht gerecht. Die ist vielfältiger, hat mehr Anlässe und Formen und bezieht unterschiedliche Akteure auf verschiedene Weise ein (z.B. Verwaltungswerkstatt, Schlüsselpersoneninterviews, aufsuchende Beteiligung einzelner Zielgruppen). Das muss als Zusammenhang gesehen und – über einen ausreichend langen Zeitraum – abgebildet werden.

Um inhaltliche Impulse einzelner Beteiligengruppen und ggf. der von ihnen ausgehenden Veränderung in Plan, Konzept und Raum im weiteren Verlauf der Planung und Beschlussfassung zu identifizieren, bedarf es mithin neutral, detailliert und über ausreichend lange Zeiträume dokumentierter Prozesse und ihrer multiperspektivischen Einschätzung – womit einmal mehr die methodischen Anforderungen an diese Forschungen unterstrichen wird.

6. Wissensproduktion im Mode 2: Bei alledem kann und soll es aber nicht um Forschungsprozesse gehen, aus deren Perspektive »die Praxis« lediglich Untersuchungsgegenstand ist. Wie oben (vgl. 2) schon angesprochen gibt es in Bezug auf Effekte und Wirkungsweisen planungsbezogener Kommunikation sehr viel Wissen vor Ort, das sich auf Erfahrungen gründet, die für die Forschung von großer Bedeutung sind. Zudem haben sich die lokalen Kommunikationsprozesse vielfach über das in der Forschung noch gepflegte bilaterale Bild hinaus weiter entwickelt, so dass wissenschaftliche Ansätze hier einiges an Kenntnis der realen Welt nachzuholen haben. Daraus ist zu folgern: Ein stabiler Brückenschlag zwischen Praxis und wissenschaftlichen Bemühungen wäre für beide Seiten von Vorteil. Allerdings nur dann, wenn lokale Erfahrungen nicht lediglich »abgefragt« werden, sondern

wenn ein Dialog »auf Augenhöhe« (um ein Modewort der Kommunikation zu nutzen) entsteht, bei dem beide Seiten zu lernen bereit sind.

Das aber ist für die Stadtforschung nicht neu: Schon bevor der Begriff »Mode 2«⁶ geprägt wurde, entstand viel Wissen im Austausch von Forschung und Praxis. Es bietet sich also für die Auseinandersetzung mit kommunikativen Prozessen und den durch sie ausgelösten Veränderungen von Plänen, Konzepten und Projekten an, diese Erfahrungen mit dialogischer Forschung für einen lebendigen Wissenschafts-Praxis-Dialog zu nutzen.

Wenn es ein echter Dialog ist, dann wird nicht nur die Wissenschaft von ihm profitieren. Dann könnten auch für die Praxis wichtige Impulse entstehen. Denn Antworten auf die Frage nach den – positiven wie negativen – Veränderungen, die von kommunikativen Prozessen ausgehen (können) sind für alle, die sich in der Praxis der Stadt- und Quartiersentwicklung engagieren, wichtig: Die Gestaltung von und die Mitwirkung an umfassenden Verständigungsprozessen zu komplexen Aufgaben bedeuten Aufwand, Arbeit,

Engagement. Dem muss erkennbar Nutzen gegenüber stehen, wenn das Engagement nachhaltig sein soll. Bleibt die Mitwirkung ohne positive Folgen oder erzeugt sie gar kontraproduktive Effekte, ist es wichtig, die dafür verantwortlichen Faktoren benennen und praktisches Handeln entsprechend modifizieren zu können.

Wer das nicht in Aussicht stellen kann, wird kaum jemanden motivieren können, mitzuwirken. Und wer das nicht erreicht, produziert Frustrationen. Und wer nicht weiß, auf welche Wirkungen hin Prozesse auszurichten sind, was sie »bringen« sollen, kann auch schlecht die Mittel auswählen, um dorthin zu kommen.

Es ist also an der Zeit, dass die Forschung den Vorsprung der Praxis aufholt, um für die Herausbildung einer kommunikativen lokalen Kultur relevante Impulse geben zu können. Insofern ist eine kritische und konstruktiv gemeinte Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit kommunikativer Prozesse – für Praxis und Wissenschaft – von großer Bedeutung.

Anmerkungen

1 Der vorliegende Text sollte ursprünglich in zwei Folgen erscheinen. Nach der Entscheidung, eine Doppel-Ausgabe herauszugeben, wird er nun hier in ganzer Länge – den üblichen Rahmen sprengend – präsentiert. Wer es gern kürzer mag, sei auf die deutlich knappere und anders akzentuierte Fassung verwiesen, die unter dem Titel »Über den Zettelkasten hinaus...« in der Raumplanung H. 170 erscheint.

2 Julia Abelson u.a. (2001): *Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes*, McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper, S. 5

3 Gene Rowe, Lynn J. Frewer (2004): *Evaluating public participation exercises: A research agenda*. *Science, Technology, and Human Values* 4/2004, S. 512-556 ; hier S. 513)

4 Hans-Josef Vogel (2005): *Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?* Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung des BBE und der Senatskanzlei des Landes Berlin, Ms. Berlin (Rotes Rathaus) 8.9.

2005 (<http://www.arnsberg.de/buergermeister/veroeffentlichungen/2005/engagementfoerderung-pflichtaufgabe.pdf>); auch: http://www.akademie-ehrenamt.de/ae_folien_bischoff.pdf

5 Hans J. Lietzmann (2011): *Dialog konkret! – Kriterien dialogischer Politik im Städtenetzwerk*. Vortrag auf dem 2. Kongress Städtenetzwerk am 7. Oktober 2011 in Berlin. In: vhw FWS 5/Okttober – November 2011, S. 238

6 Danielzyk, Rainer; Hanebeck, Kerstin; Knieling, Jörg; Reitzig Frank (2005): *Raumordnung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Praxis, Anforderungen und Empfehlungen bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen*. In: Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hg.) (2005): *Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis*. S. 310-317

7 Vgl. ausführlicher: Klaus Selle (2013): *Gute und andere Gründe. Warum Kommunikation und Bürgerbeteiligung für die Auseinandersetzung mit Aufgaben der Stadtentwicklung wesentlich sind*. In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Ge-*

- meinschaftsaufgabe? Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 173-201
- 8 Vgl. zu Beispielen aus den USA: Uwe Altrock; Heike Hoffmann; Barbara Schönig (Hg.) (2007): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA, Berlin.
- 9 Zu den akteursspezifischen Erwartungen u.a.: Carolin Schröder (2010): Akteure der Stadtentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München [Oekom Verlag, Franz Steiner Verlag] sowie: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld »Stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung«. Bonn; Åsa Bohol (2008): The Public Meeting as a Theatre of Dissent: Risk and Hazard in Land Use and Environmental Planning. In: *Journal of Risk Research* 11. Jg. H. 1-2
Zur spezifischen inhaltlichen Orientierung vgl. für viele David M. Ryfe (2005): Does Deliberative Democracy Work? In: *Annual Review of Political Science* 8: 49-71
Zum akteursspezifischen Unersuchungsansatz schon früh: Carol H. Weiss (1983): The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promis. In Anthony S. Bryk (Hg.): *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco u.a. (Jossey-Bass) S. 3 ff.
- 10 Vgl. Klaus Selle (2013): Particitainment, oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?* Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 303 f. sowie: Ders (2013): *Hört auf zu beteiligen*. In: Ebd. S. 337 ff.
- 11 Judith Innes (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practise. In: *Journal of Planning Education and Research* 14. Jg., H. 3, S. 185
- 12 Patsy Healey (1992): Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. In: *Town Planning Review* Vol. 63, No. 2, S. 150
- 13 Thomas C. Beierle, J. Cayford (2002): Democracy in practice: public participation in environmental decisions. Washington D.C.: Resources for the Future, S. 27
- 14 Donald A. Keller (1996): Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In: Selle, Klaus (Hg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden/Berlin [Bauverlag], S. 133-142
- 15 Horst W.L. Rittel (1992): Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, herausgegeben von Wolf D. Reuter (Reihe Facility Management Nr.5) Stuttgart/Berlin/Köln [Kohlhammer] hier insbes. S. 45
Vgl. auch zur Aktualität des Rittel'schen Konzepts: Wolf D. Reuter (2006)
Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Klaus Selle (Hg) *Planung neu denken*, Bd. 1 S. 210 ff
- 16 vgl. z.B. Detlev Ipsen (1987): Partizipation und Klassenlage. In: *Planen mit Bürgern für Bürger*. (Berichte und Protokolle des Münchener Forums Heft Nr. 85) München/Kassel; Paul von Kodolitsch, (1988): Blütenträume und Realität. Bilanz der Entwicklung. In: Uwe-Jens Walther, Astrid Zellmer (Hg.): *Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe*. Arbeitspapier Nr. 30 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 9-14; Brigitte Geißel (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hg.) (2008): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften], S. 29-48; jüngst anhand einer Milieuanalyse: Sebastian Beck, Stefanie Gutknecht (2011): Talkshow statt Teilhabe? Ein lebensweltlicher Blick auf die Kommunikationskultur in der Stadtgesellschaft. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (2011) Nr. 6, S. 327ff.
- 17 Stephan Willinger, (2011): Partizipation. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten, in: *RaumPlanung* 2011, Nr. 156/157; Zuvor: Klaus Selle (1994): Im Archipel der Öffentlichkeiten. Von der Beteiligung zur Kooperation und zurück. In: *Werk und Zeit* Perspektiven Bd. 2, Frankfurt [Verlag Jochen Rahe] S. 45-53
- 18 vgl. Klaus Selle (2013): Pluralität a priori. Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive – früher und heute. In: Ders.: *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?* Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S. 75 ff. sowie: Minu Hemmati, u.a. (2002). *Multistakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London [Earthscan]; Arnold Klotz u.a. (Hg.) (2006): *Stadtplanung und Stakeholder. Managing the Flow*. Wien/New York (Springer); Renate Mayntz (2006): Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S.11-20; Renate Mayntz (2009): *Über Governance*, Frankfurt/M.: Campus
- 19 Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland lautet das so (Art 20, Absatz 2):
(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.
- 20 John Friedmann (2006): *Planning Theory re-visited*. In: Klaus Selle (Hg.) *Planung neu denken*. Bd 1. Dortmund S. 275
- 21 Eine wichtige und oft zitierte frühe Arbeit zu diesem Thema, die lange vor dem »communicative turn«

- verfasst wurde, ist hier vor allem zu erwähnen: Claus Offe (1972): *Demokratische Planung der Planung*. In: ders.: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt [Suhrkamp] S. 123ff.; *Der Zusammenhang von Macht, Interessen und Stadtentwicklung* wurden ebenfalls früh thematisiert: Um nur zwei Publikationen beispielhaft zu nennen: Manuel Castells (1977): *Die kapitalistische Stadt. Ökonomie und Politik der Stadtentwicklung*. Hamburg (VSA) und – mit zahlreichen Fällen aus Deutschland – Hans G. Helms (1992): *Die Stadt als Gabentisch*. Leipzig (Reclam); Zu den jüngeren Hinweisen auf das Verhältnis von Macht und Diskurs vgl.: Bent Flyvberg & Tim Richardson (1996): *Foucauldian Discourse: Power and Truth in Urban and Regional Policy Making*. In: *European Planning Studies*, Vol. 4/3: 279-29; Bent Flyvberg (1998): *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago [University of Chicago Press], ders. (2002): *Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory*. In: Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones (Hg) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London and New York [Routledge,] S. 44ff
- oder: Wolf D. Reuter (2004): *Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung*. In: Uwe Altröck u.a. (Hg): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin
- 22 Abelson u.a. (2001) a.a.O. S. 13; ; vgl. auch mit weiteren Zitaten und auf breiterer Basis: Julia Abelson; Francois-Pierre Gauvin (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- 23 Julia Abelson u.a. (2004): *Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision-making* In: *Journal of Health Services Research & Policy* 9.Jg. (2004) No. 4 S. 205-212
- 24 Ryfe 2005, a.a.O.
- 25 vgl. auch Nicole J. Saam (2008): *Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeiten und Konsequenzen für die Evaluierung*. In: Kersting, Norbert (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden [VS Verlag] S. 268
- 26 Claudia Ritzl, Gary S. Schaal (2009): *Empirische Deliberationsforschung*. MPIFG Working Paper 09/9, S. 6
- 27 vgl. Iris Marion Young (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford [Oxford University Press]
- 28 Heidede Becker u.a. (1982): *Sanierungsfolgen: eine Wirkungsanalyse von Sanierungsmaßnahmen in Berlin*. Stuttgart
- 29 Michael Hellstern & Helmut Wollmann (1984): *Handbuch der Evaluierungsforschung*. Opladen
- 30 Manfred Rolfes und Jan Lerenz Wilhelm (2005): *Evaluierung integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg. Entwicklung von Evaluationsstandards bzw. Evaluationsmodulen zur verbesserten Umsetzung von Förder- und Entwicklungsmaßnahmen auf der Quartiers-/ Stadtteilebene*. Potsdam
- 31 Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2007): *Evaluierung der Perspektive München. Evaluierungsbericht Stadtentwicklungskonzept*. München
- 32 siehe: OECD (2005): *Evaluating Public Participation in Policy Making*. OECD Publications 2005 ; vgl. auch Kersting (2008) a.a.O.
- 33 so auch: Schröder (2010) a.a.O. S. 12
- 34 vgl. Klaus Selle (1996): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden/Berlin
- Astrid Ley; Ludwig Weitz (Hg.) (2003): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30)* Bonn [Verlag Stiftung MITARBEIT Agenda Transfer] bzw. in der 3. Auflage 2009;
- Ariane Bischoff, Klaus Selle, Heidi Sinning (2005): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren*. 4. vollständig neu bearbeitete Auflage. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Britta Rösener, Klaus Selle (Hg.) (2005): *Kommunikation gestalten. Aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3*. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- 35 vgl. etwa *Stadtentwicklung Zürich* (2006): *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse*. 22 Fallbeispiele. Zürich
- 36 Norbert Kersting (Hg.) (2008): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden [VS Verlag]
- sowie Angelika Vetter (Hg.) (2008): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- 37 Adrian Reinert (2002): *Lokale Demokratie-Berichterstattung als Instrument der Selbstevaluation*. In: Marga Pröhl u.a. (Hg.) *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland*. Bd. 3 Gütersloh S. 158-170
- Bertelsmann Stiftung, Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2002): *Lokale Demokratiebilanz. Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten*. Civitas Netzwerk bürgerorientierter Kommunen. Gütersloh
- Stadt Leipzig (2005): *Statusreport zur Lokalen Demokratiebilanz*. Leipzig
- Stadt Viernheim (2002): *Lokale Demokratiebilanz der Stadt Viernheim. Statusreport. Ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt mit der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit*. Bonn/Gütersloh/Viernheim
- 38 Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2007): *Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren*. Gutachten unter besonderer Be-

- rücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft (Bearbeitung: Heike Hahnhörster und Bettina Reimann). Berlin [Difu Eigenverlag]
- 39 Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.) (2008): Eine Studie über die Wirksamkeit von Bürgeraktivierung. Hannover [Selbstverlag]
- 40 Carolin Schröder (2010) a.a.O.
- 41 Maren Regener (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltpfprüfung von Bebauungsplänen. Online Ressource. Kaiserslautern
- 42 Ursula Ammermann, Brigitte Gans, Sonja Epple (2007) Bürgerbeteiligung in Regensburg. Dokumentation des Beteiligungsprozesses. Empfehlungen zur Beteiligungskultur. München/Regensburg (unveröff.) Ein Studie mit ähnlicher Zielrichtung, allerdings auf anderer methodischer Basis, wurde soeben (Sommer 2013) in Tübingen abgeschlossen; vgl. Sarah Ginski, Klaus Selle, Ulrike Sommer (2013): Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen. erscheint in Ausgabe Nr. 170 der Zeitschrift RaumPlanung
- 43 Partners Pröpper (2008): Heldere verwachtingen waarmaken. Participatie in Alphen aan den Rijn. Eindrapport.
- 44 I&O Research BV (2007): Bedum verdient goede inspraak. (Eine Evaluation des Beteiligungsprozesses innerhalb des Strukturplanes Bedum und Onderdendam).
- 45 Gilens u.a. (2001) a.a.O. S. 15
- 46 www.planung-neu-denken.de Ausgabe II_III/2013; vgl. auch Raumplanung H. 170 (2013)
- 47 Unter vielen anderen: Johannes Krause, Timo Philip Burmeister (2012) : Energiewende als Herausforderung für die Demokratie. Am Beispiel von Beteiligungsprozessen in den Kommunen Baruth und Kyritz. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2012 vom 05.10.2012 (verfügbar unter: http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_burmeister_krause_121005.pdf); Johannes Krause, Dominique Pannke, David Wagner (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten. Berlin (http://www.impuls.net/files/b_rgerbeteiligung_38_mitlinks_web.pdf)
zum BMBF-Schwerpunkt »Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems« vgl. etwa: <http://www.bmbf.de/foerderungen/17319.php> bzw. <http://www.fona.de/de/15980>
- 48 Demokratische Planung der Klimaanpassung? Über die Fallstricke partizipativer Verfahren im expertokratischen Staat. Ms S. 9f zur Veröffentlichung vorgesehen in: Andrea Knierim, Stefanie Baasch, Manuel Gottschick (Hrsg.) (2013): Partizipation und Klimawandel – Ansprüche, Umsetzung und Stand der Forschung. München [Oekom];
- 49 Cordula Kropp (2013) a.a.O. S. 2; zitiert werden hier : Brigitte Geißel (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In: Hubert Heinelt, Adrian Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag. S. 227-248 sowie Monika Böhm (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und –perspektiven. In: Natur und Recht 33. Jg. S. 614 ff.
- 50 Denn auch »die Bürger« sind, wie schon erwähnt, keine homogene Gruppe. Sie nehmen vielmehr mit sehr unterschiedlichen Anliegen bzw. Interessen an den Erörterungen teil (von den Anrainern, die ihre Besitzstände gefährdet sehen über die Interessenten, die z.B. als Baugemeinschaft mitwirken wollen bis zu denen, die sich als Sachwalter bestimmter Belange (Natur, Umwelt, soziale Fragen) verstehen. Auch auf diese unterschiedlichen Rollen muss differenziert eingegangen werden.
- 51 Nicole J. Saam (2008) a.a.O. S. 256 ff. Bemerkenswert ist auch ihre Begründung für die Wahl dieses theoretischen Ansatzes: Da sich alle auf Habermas bezögen, so Saam, bestünde die Gefahr blinder Flecken. Daher wähle sie den systemtheoretischen Weg.
- 52 Für diese abstrakt klingende Formulierung finden sich in der Praxis durchaus Belege, die man allerdings anders bewerten kann: Vgl. etwa zum nachlassenden Beteiligungsinteresse als Ausdruck zurück kehrenden Vertrauens in Institutionen und Prozesse: Klaus Selle (2013): Particitainment a.a.O.
- 53 Dirk Baecker (2005) Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt [Suhrkamp], 56 ff
- 54 Dirk Baecker (2005) Kommunikation. Grundwissen Philosophie. Leipzig [Reclam], 25 ff
- 55 Carola Scholz (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich Böll Stiftung (Hg.) (2006) Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin [Heinrich Böll Stiftung] S. 137 ff., hier S. 138
- 56 Vgl. Rowe & Frewer (2004) a.a.O.; Ritz & Schaal (2009) sowie Julia Abelson & Francois-Pierre Gauvin (2006): Assessing the Impacts of Publik Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- 57 Klassisches Beispiel: Die relevanten Entscheider (aus dem öffentlichen oder privaten Sektor) wurden nicht eingebunden, womit die Diskursergebnisse irrelevant blieben.
- 58 Julia Abelson & Francois-Pierre Gauvin (2006): Assessing the Impacts of Publik Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Research Report P|06, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks] S. 14 und 23;
- 59 Gunnar Myrdal (1971): Objektivität in der Sozialforschung. Frankfurt [Suhrkamp] S. 33

- 60 Vgl. Nicolà Reade (2008): Konzept für alltags-taugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Erprobung der Durchführung im Rahmen von GTZ Unabhängigen Evaluierungen. Arbeitspapier 14 des Centrums für Evaluation der Universität des Saarlandes (auch: http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper14_01.pdf)
- 61 Nicolà Reade (2008) a.a.O.
- 62 Abelson u.a. (2001) a.a.O. S.23
- 63 Julia Abelson u.a. (2004): Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision-making In: *Journal of Health Services Research & Policy* 9.Jg. (2004) No. 4 S. 205-212
- 64 Das soll, um Missverständnissen vorzubeugen, keinesfalls die Bedeutung verfahrensbezogener Forschungen in Frage stellen, sondern ist eher ein Plädoyer für eine gewisse wissenschaftliche Arbeitsteilung zu verstehen, bei der die größere Kompetenz zur Analyse der Verfahrenswirkungen im sozial- und politikwissenschaftlichen Bereich vermutet wird.
- 65 Carol H. Weiss (1983): *The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise*. In Anthony S. Bryk (Hg.): *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco u.a. (Jossey-Bass)
- 66 Thomas Webler, Seth Tuler (2006): *Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision-making: Combined results from ten case studies*. *Policy Studies Journal* 34(4): 699-722; zuvor: Thomas Webler, Seth Tuler, Rob Krueger (2001): *What is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public*. *Environmental Management*, 27(3): 435-450.
In beiden Fällen werden eigene Vorarbeiten (Renn u.a. (1995)), die noch von einer einheitlichen Perspektive ausgingen, weiter differenziert.
- 67 Gene Rowe, Lynn J. Frewer, (2004) a.a.O. S. 519); Ableson & Gauvin (2006) a.a.O. Kersting (2008) a.a.O.
- 68 Abelson & Gauvin (2006) a.a.O. S. 14 und 23; In Deutschland wurde z.B. intensiv über die Tauglichkeit der Studien zur Wohnzufriedenheit gestritten und in diesem Zusammenhang auf den Mechanismus des Ausgleichs »kognitiver Dissonanzen« hingewiesen, der auch dann zu hohen Zufriedenheitswerten führt, wenn es eigentlich eine Diskrepanz zwischen dem, was man (erlebt) hat und dem was man (erlebt haben) möchte, gibt. Ähnliche Mechanismen gelten auch unter Bedingungen von Wahlfreiheit: Wer Zeit und Engagement in ein Verfahren gesteckt hat, wird dem im Nachhinein auch Sinn abgewinnen wollen.
- 69 Entscheided geprägt wurde dieser Begriff von: Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott and Martin Trow (1994) : *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London [Sage]. Neun Jahre später gingen ein Teil der Autorinnen/Autoren auf die zwischenzeitlich geäußerten Kommentare und Kritiken ein: Helga Nowotny, Peter Scott, Michael Gibbons (2003): »Mode 2« Revisited: *The New Production of Knowledge*. In: *Minerva*, 41 Jg. (2003) S. 179–194; Hier findet sich auch eine sehr kurze Bescheibung des von ihnen thematisierten Paradigmenwechsels in der Forschung: »The old paradigm of scientific discovery (»Mode 1«) – characterized by the hegemony of theoretical or, at any rate, experimental science; by an internally-driven taxonomy of disciplines; and by the autonomy of scientists and their host institutions, the universities – was being super- seded by a new paradigm of knowledge production (»Mode 2«), which was socially distributed, application-oriented, trans-disciplinary, and subject to multiple accountabilities.«