



Kommunikative Vielfalt verstehen.

Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen

An der Entwicklung der Städte wirken viele mit. Entsprechend vielfältig und verschieden sind die Kommunikationen zwischen den unterschiedlichen Akteuren. Das wurde in der Vergangenheit jedoch nur ausnahmsweise als Zusammenhang gesehen. Im Regelfall fanden die diversen Informations-, Verständigungs- und Aushandlungsprozesse nebeneinander und untereinander unverbunden statt, blieben weitgehend der Öffentlichkeit verborgen und waren auch nicht Thema der fachlichen Erörterung. Lediglich die Kommunikation mit der Öffentlichkeit bildet(e) eine Ausnahme: Über sie wurde in der örtlichen Praxis ebenso wie in der methodischen und theoretischen Fachliteratur intensiv diskutiert. Dies beginnt sich zu ändern: Wieder einmal gehen die Veränderungen von der Praxis aus. Dort wird in der Quartiers- und Stadtentwicklung immer häufiger ein breites Akteursspektrum gezielt kommunikativ eingebunden. Einzelne Formate wie Schüsselpersonengespräche und Verwaltungswerkstätten, kooperative Wettbewerbe und Standortkonferenzen sind eingebettet in komplexe prozessbegleitende Strategien. Solche absichtsvoll gestalteten »multilateralen Kommunikationsprozesse« sind jedoch als Ganze bislang praktisch unerforscht.

Sarah Ginski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin, Prof. Dr. Klaus Selle Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Der Beitrag basiert auf dem bei der DFG eingereichten und bewilligten Antrag.

Dies soll sich mit dem durch die DFG geförderten Forschungsvorhaben »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung (multi|kom)« ändern, für das im Folgenden das Forschungsdesign dargestellt wird. Zunächst werden in aller Kürze der Stand der Forschung zusammengefasst (Kap. 1) und zentrale Begriffe umschrieben (2), um daran anschließend Ziele und Fragen des Vorhabens zu benennen (3) und die sich daraus ergebenden nächsten Schritte zu erläutern (4).

1. Stand der Forschung

Wer nach dem Forschungsstand zum Thema »multilaterale Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen« fragt, wird kaum Antworten finden. Das liegt zum einen daran, dass der Begriff in der *scientific community* noch nicht etabliert ist. Wesentlicher aber ist, dass auch der mit ihm bezeichnete Sachverhalt in der Forschung bislang noch kaum Beachtung gefunden hat.

Daher muss zunächst mit einem Definitionsversuch begonnen werden: Unter »multilateraler Kommunikation« im Kontext von Stadtentwicklung sei hier eine von öffentlichen Akteuren absichtsvoll und als Zusammenhang gestaltete differenzierende Einbeziehung eines breiten Akteurskreises in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen verstanden.

Hierzu sind möglicherweise einige ergänzende Hinweise hilfreich: Stadtentwicklung ist immer auch ein Kommunikationsprozess (Beispiele zu verschiedenen Epochen in: ALTROCK/BERTRAM 2012 sowie SELLE 2005/2014): Es finden laufend Absprachen, informelle Kontakte, Besprechungen, Dispute, Abstimmungen etc. statt. Dieser Prozess ist nicht geplant und »multilaterale Kommunikation« damit nicht »neu«. Im Unterschied zu dieser alltäglichen Praxis sind hier jedoch Prozesse gemeint, die

- zielgerichtet (»absichtsvoll«), als Zusammenhang geplant und öffentlich sichtbar (wenn auch nicht in allen Teilen öffentlich zugänglich) durchgeführt werden und
- über die planungsrechtlich vorgegebenen Akteursdifferenzierungen (»Behörden«, »Öffentlichkeit« etc.) möglichst alle Akteure, die für das Vorhaben von Bedeutung erscheinen, im Rahmen einer übergreifenden Kommunikationsstrategie differenziert einbeziehen.

dings zu erstaunlich konträren Ergebnissen. Anlass genug, dem forschend auf den Grund zu gehen. Dabei ist dieses Erfahrungswissen nicht nur im Rahmen der Untersuchung zu nutzen, es hat bereits für den Untersuchungsansatz Bedeutung, fließt in die Hypothesenentwicklung mit ein und gibt Anlass für Forschungs-Praxis-Dialoge im Untersuchungsdesign.

Auch in der Programmatik zur Stadtentwicklungspolitik lassen sich aus jüngerer Zeit – beginnend bei der Leipzig-Charta von 2007 – deutliche Forderungen zur Einbindung eines breiten Akteurspektrums in die Stadtentwicklung finden (vgl. LEIPZIG CHARTA 2007; BMVBS 2013). Praxis wie Programmatik vermochten bislang jedoch noch keine adäquaten Untersuchungsansätze auszulösen. Es gibt aber relevante Forschungsstände zu acht Aspekten, auf die aufgebaut werden kann:

(1) Eine bilaterale Betrachtungsweise (»die Stadt« vs. »die Öffentlichkeit«), so wurde jüngst wieder unterstrichen, werde den Kommunikationserfordernissen nicht gerecht, man müsse differenzierter vorgehen, z.B. »multiple Öffentlichkeiten« (WILLINGER 2011) in den Blick nehmen und Kommunikation entsprechend gestalten (vgl. ARBTER 2012; vgl. zu einer früheren Position in gleicher Sache: SELLE 1994).

(2) Zur Aufhellung der in diesem Kontext relevanten Akteurskonstellationen und kommunikativen Bezüge konnten wir selbst durch drei umfassende (internationale) Forschungsprojekte beitragen – zu intermediären Organisationen in der Akteursvielfalt der Quartiersentwicklung (SELLE u.a. 1991), zur Gestaltung lokaler Partnerschaften im gleichen Handlungsfeld (FROESSLER u.a. 1994; diese Erkenntnisse sind heute in der Praxis der »Sozialen Stadt« weit verbreitet) und zu den Organisationsformen nachhaltiger Entwicklung (SELLE u.a. 2000a).

(3) In den einschlägigen Methodenhandbüchern (vgl. z.B. LEY & WEITZ 2009, BISCHOFF/SELLE/SINNING 2005; vgl. eine aktuelle Übersicht über die zuletzt stark angewachsene Zahl von Handbüchern: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/supplement4_handbuecher.pdf) und Beispielsammlungen (z.B. RÖSENER & SELLE 2005) wird von akteursdifferenzierender Kommunikation ausgegangen und es existieren auch – überwiegend frühe – Begründungen und Erörterungen zu einzelnen Formen (etwa zu Stadtforen, in denen Vielfalt der Perspektiven ausdrücklich »inszeniert« wird: EINEM &

Abb. 1: Akteursvielfalt in der Praxis der Stadtentwicklung; Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Bonn, S. 19. Online unter: http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/service/Integrierte-Staedtebauliche-Entwicklungskonzepte_Arbeitshilfe-des-BVBS-2013.pdf, überarbeitete Darstellung



Entsprechend geplante und gestaltete Prozesse findet man seit etwa zwei Jahrzehnten in der Praxis. Das dabei gesammelte Erfahrungswissen der Fachleute in öffentlichen Verwaltungen, Politik, Büros etc. führt aller-

FASSBINDER 1992, FASSBINDER 1997, verschiedene Beiträge in HÜCHTKER u.a. 2000). Eine unseres Wissens erste fallübergreifende Betrachtung unterschiedlicher Methodenkombination mit differenzierten (wenngleich nicht deutlich herausgearbeiteten) Akteursbezug findet sich im INTERREG-Projekt »Valuing Attractive Landscapes in the Urban Economy – Added« am Beispiel »grüner Infrastruktur (vgl. WILKER & RYMSA-FITSCHEN 2015).

(4) In der Praxis multilateraler Kommunikation spielen Medien, insbesondere internetbasierte Information und Erörterung, eine wichtige Rolle. Die Frage, wie sich »Offline«- und »Online«-Kommunikation über Stadtentwicklungsfragen zueinander verhalten (sollten) ist ebenfalls bereits seit einiger Zeit in der Diskussion (vgl. SINNING/SELLE/PFLÜGER 2003; HART & PFLÜGER 2004; KUBICEK u.a. 2011; am Beispiel der Bauleitplanung: WINTER 2013) – auch hier fehlt es aber noch an einer empirisch fundierten Überprüfung ihrer tatsächlichen Einbettung in multilaterale Kommunikationsprozesse.

(5) Die Frage nach dem Ertrag von Mitwirkungsverfahren wird in der letzten Zeit auch in der internationalen Debatte verstärkt aufgeworfen. Trotz der deutlichen Zunahme von Arbeiten zu kommunikativen Prozessen, insbesondere zu partizipativen Verfahren, wird deren Ertrag bislang als zu gering kritisiert. Zu oberflächlich seien sie oder wie RYFE (2005, 64) schreibt: »not very rich or deep« (vgl. auch KERSTING 2008; SAAM 2008). Wir haben den diesbezüglichen Stand der Forschungen und seine theoretischen Bezüge an anderer Stelle ausführlich dargestellt (u.a. SELLE 2013) und können daher hier lediglich resümierend festhalten, dass über (nachhaltige) Wirkungen selbst einzelner Formen nur wenige empirisch abgesicherte – und zudem noch widersprüchliche – Erkenntnisse vorliegen, dass aber zu komplexeren Kommunikationsprozessen im Handlungsfeld Stadtentwicklung praktisch keine Forschungsergebnisse vorliegen.

(6) Die Notwendigkeit akteursdifferenzierender Betrachtungsweisen ist schon früher mit Blick auf die selektive Teilhabe an Mitwirkungsprozessen und die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen der Teilnehmenden (KODOLITSCH 1988; aktueller: GEISSEL 2008; BECK & GUTKNECHT 2011) unterstrichen worden. Ein entsprechender »stakeholder based approach« wird auch in internationalen Studien für die Auseinandersetzung mit Mitwirkungsprozessen als unerlässlich angesehen (vgl. WEISS 1983; ABELSON & GAUVIN 2006). Im

deutschen Sprachraum gibt es erste Näherungen – etwa mit Bezug auf migrantische Milieus (DIFU 2007). Mehrperspektivisch war auch die Untersuchung zu Quartiersentwicklungen in Berlin angelegt, deren Ergebnisse im Rahmen einer Dissertation von Carolin SCHRÖDER (2010) vorgelegt wurden. Wir selbst haben die Beteiligungspraxis einer Kommune multiperspektivisch – auf der Basis von Interviews mit Schlüsselpersonen – untersucht (vgl. GINSKI/SELLE/SOMMER 2013) und dabei u.a. die Erfahrung gemacht, wie deutlich die Sichtweisen verschiedener Akteure voneinander abweichen können.

(7) Auf die theoretischen Bezüge des hier vorgeschlagenen Forschungskonzeptes kann in der an dieser Stelle gebotenen Kürze nicht angemessen eingegangen werden. Wir haben sie aber an anderer Stelle ausführlicher dargelegt (SELLE 2014, Texte 3, 5 und 6). Entscheidend ist dabei einerseits die bereits aus den 70er Jahren stammende (Rittel) und später im »communicative turn« ausformulierte Grundannahme, dass eine Verständigung unter den Akteuren für Planungsprozesse unerlässlich sei. Neueren Datums sind Hinweise (etwa bei BAECKER 2005a/b; SAAM 2008, DELLI CARPINI u.a. 2004), dass für den Erfolg kommunikativer Prozesse in hohem Maße Kontexteinflüsse bedeutsam sind. Dem ist unseres Wissens in empirischen Studien bislang noch nicht nachgegangen worden.

(8) Ein weiterer einschlägiger Forschungsstand ist im Bereich der Governance-Forschung zu vermuten (vgl. zu Governance und Stadtentwicklung allgemein SELLE 2014 S. 75 ff.), denn »Kommunikation« ist zweifellos als ein wesentlicher Aspekt der »Interdependenzgestaltung« zwischen Akteuren zu betrachten. Das wird z.B. in folgendem Zitat deutlich: »Governance bedeutet eine andere Art der Koordinierung gesellschaftlicher Interaktionen: weg von der Unterordnung und Steuerung der Gesellschaft unter bzw. durch den Staat hin zu horizontalen und kommunikationsbasierten Modi von Koordinierung durch Verhandeln (...) und Argumentieren (...)« (HEINELT 2009, S. 347 f) Unsere Recherchen ergaben jedoch nur sehr wenige Beiträge zu diesem Thema, die Bezüge zu Prozessen der Stadtentwicklung aufweisen: Wenn »Kommunikation« und Governance thematisiert werden, dann im Kontext der »Mediengovernance« oder als ein Subthema der Unternehmensgovernance – beides ist aber für unsere Untersuchung nicht einschlägig. Eine Ausnahme stellen einige wenige Beiträge zur Diskussion um »Klimawandel und Gover-

nance« dar, wo (so bei BORN 2011 S. 98) ein »Mix an Beteiligungsmustern und -verfahren« empfohlen wird. Auch die Forschungen von Hubert Heinelt u.a. (z.B. HEINELT & LAMPING 2015, KRAPP/PANNOVITSCH/HEINELT 2015), die sich u.a. auch auf lokale Politik im Klimawandel beziehen, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen, wenngleich sie eher auf die Inhalte (»Wissensordnungen«) abzielen als auf den Prozess der Kommunikation selbst. In jüngster Zeit hat zudem SCHUPPERT (2015, S. 132 ff.) mit Thesen zur »Governance by Communication« – allerdings ohne Bezüge zur Stadtentwicklung – auf den Zusammenhang von Governance und Kommunikation hingewiesen.

Fassen wir zusammen: Multilaterale Kommunikationsprozesse in der Stadtentwicklung sind bislang weder systematisch beschrieben noch in ihrer Entstehung, Funktions- und Wirkungsweise untersucht worden. Und: Akteursspezifische Analysen werden zwar in der internationalen Forschungslandschaft als unerlässlich angesehen, existieren jedoch in dem hier zu untersuchenden Themenfeld noch nicht. Diese inhaltlichen wie methodischen Forschungsdefizite sollen mit der Durchführung des vorliegenden Untersuchungsansatzes gemindert werden.

2. Kurzer Exkurs zum Untersuchungsgegenstand und seinem begrifflichen Kontext

Das hier beschriebene Vorhaben ist, folgt man dem bisherigen wissenschaftlichen Sprachgebrauch, dem Forschungsfeld »Planung und Kommunikation« zuzuordnen. Seit dem »communicative turn« in der Planungstheorie ist das ein gängiges Begriffspaar (das auch schon eigenen Publikationen den Titel gab, vgl. SELLE 1996). Darüber hinaus wurde oben auf Bezüge zur »Governance«-Diskussion hingewiesen, die ebenfalls für unseren Ansatz von Bedeutung sind. Mit diesen Zuordnungen ist der Untersuchungsgegenstand keinesfalls hinreichend eingegrenzt. Dazu sind vielmehr begriffliche Konkretisierungen notwendig. Dabei können wir uns an Bertold BRECHT orientieren, der in den »Flüchtlingsgesprächen« (2005, S. 75) schon Anforderungen formuliert hat, denen es gerecht zu werden gilt: »Begriffe, die man sich von etwas macht, sind sehr wichtig. Sie sind die Griffe, mit denen man die Dinge bewegen kann.«

1. Was also bezeichnen »Planung« und »Kommunikation«, was kann man mit diesen Bezeichnungen »greifen«? »Planung« ist, das wurde schon oft bemerkt (vgl. zusammenfassend SELLE 2005), eine Bezeichnung ohne eindeutigen Inhalt. Aus der Sicht der Lacan'schen Schule (vgl. z.B. GUNDER & HILLIER 2009) hat auch ein solcher »empty signifier« (oder »floating signifier«) einen Sinn und mag zur Erst-Verständigung innerhalb einer Gruppe oder scientific community hilfreich sein. Zur Benennung konkreter Forschungsgegenstände ist das Wort jedoch nur insofern hilfreich, als es zu weiterer Eingrenzung auffordert. Das gilt insbesondere in unserem Kontext: Wenn von »Kommunikation« die Rede ist, dann unterstellt das »Sender«, »Empfänger« – und vermutlich auch »Inhalt«. Welche »Planung« sendet an oder empfängt von wem? Und um was geht es dabei? Damit ist die Frage nach Akteuren und Inhalten aufgeworfen und zu beantworten.

2. Auch mit der »Kommunikation« selbst ist es vertrackt: Wenn Paul Watzlawick feststellte (vgl. TRUNK 2011), dass man »nicht nicht kommunizieren kann«, dann ist alles Verhalten Kommunikation. Das aber wäre kein handhabbarer Forschungsgegenstand. Also gilt es, ihn einzugrenzen und Ausschnitte aus der Gesamtheit kommunikativer Akte zu identifizieren. Dabei erweisen sich erneut die Fragen nach den (kommunizierenden) Akteuren, den Inhalten, um die es geht – und auch dem Kontext – als hilfreiche Hinweise zur Eingrenzung.

3. Mit »Governance« wird die »Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«, bezeichnet (vgl. zu diesem Zitat und seinem Kontext: (SELLE 2013a). Wenn von »Wegen« und »Regelungen« zwischen Akteuren die Rede ist, so verweist das auf wechselseitige Bezüge oder – wie es in der Governance-Begrifflichkeit heißt – »Interdependenzen«. Wir gehen davon aus, dass diese Interdependenzen wesentlich durch kommunikative Aktivitäten geprägt werden. Sie können ganz unterschiedlicher Art sein, also vom schlichten Beobachten des Verhaltens anderer Akteure über Informationsaustausch, Verhandlungen, Vereinbarungen bis hin zu formell vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten reichen.

Damit sind die drei Anknüpfungspunkte benannt von denen ausgehend sich der Gegen-

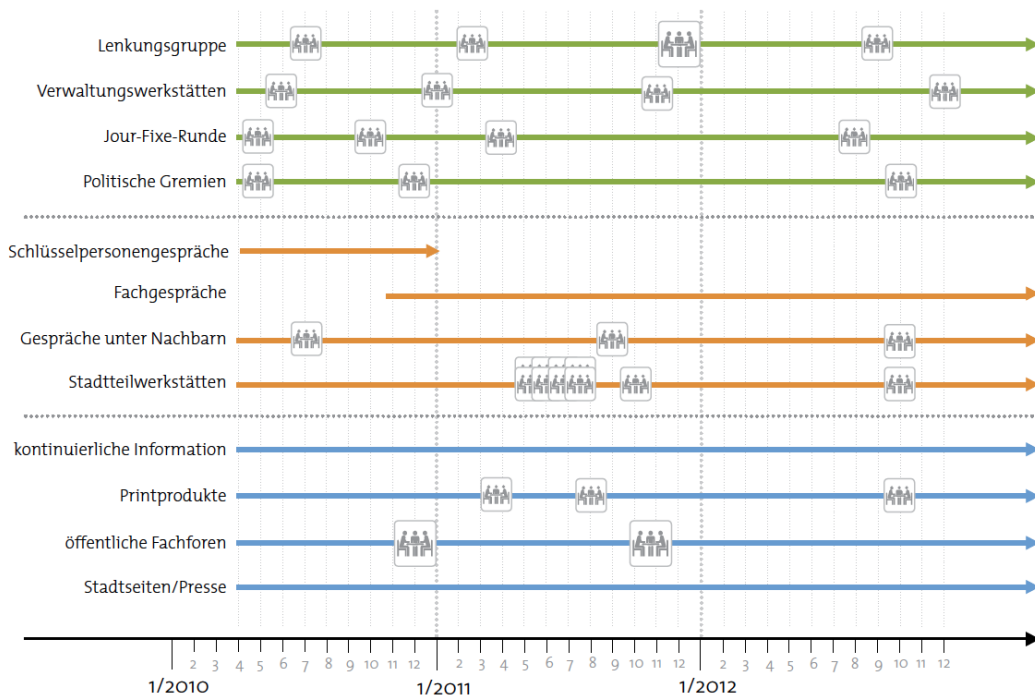


Abb. 2: Die multilateral angelegte Struktur des Kommunikations- und Beteiligungsprozesses im Masterplanprozess Aachen*2030.

stand unserer Untersuchung genauer bestimmen lässt:

1. Den Bezug zum Governance-Konzept aufgreifend und zugleich die Brücke zur Stadtentwicklung schlagend, lässt sich unser Gegenstand zunächst *allgemein* als »**Gesamtheit kommunikativer Bezüge zwischen Akteuren der Stadtentwicklung** (Individuen sowie öffentlichen und privaten Institutionen)« kennzeichnen.

2. Eine nächste Eingrenzung ergibt sich dadurch, dass das Feld der Akteure aus einer spezifischen Perspektive betrachtet wird. Gefragt wird, wie »**öffentliche Akteure**« mit und zwischen den Akteuren der Stadtentwicklung kommunikativ agieren (können).

3. Die öffentlichen Akteure – also: politische Gremien, Körperschaften, Institutionen, öffentliche Unternehmen etc. – befinden sich auf vielfältige Weise in ständiger Kommunikation mit einem unüberschaubaren Feld von Akteuren. Diese »Gesamtheit der kommunikativen Bezüge« ist als solche (hier) nicht zu untersuchen. Daher ist das **besondere** Erkenntnisinteresse des Forschungsprojektes (wie eingangs bereits definiert) auf **absichtlich** und als **Zusammenhang gestaltete Kommunikationen** gerichtet, mit denen **öffentliche Akteure** einen **breiten Akteurskreis** differenziert in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen einbeziehen. Das bedarf weiterer Erläuterung:

- »**Breiter Akteurskreis**«: Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Verbände, weitere intermediäre Organisationen

etc. bilden den Kreis der Akteure, der in die Kommunikation einbezogen wird oder werden könnte.

- »**differenziert**«: Die Kommunikation ist nicht auf pauschale Angebote beschränkt, sondern unterscheidet verschiedene Akteure, Ziele und Aufgaben. Das findet in entsprechend gezielten Kommunikationsbemühungen seinen Ausdruck.

- »**absichtsvoll**«: »als Zusammenhang gestaltet«: Es sind solche Kommunikationen von Bedeutung, die in einem (strategischen) Kontext stehen, denen also Ziele zugrunde liegen und die entsprechend gestaltet wurden.

- »**Projekte**« und »**Pläne**«: Die Kommunikation richtet sich nicht auf den Alltag der Stadtentwicklung, sondern auf bestimmte Vorhaben (von der Umgestaltung eines öffentlichen Raumes bis zur Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes).

Wie die solchermaßen identifizierten kommunikativen Prozesse zu beschreiben und zu untersuchen sind, wird im Folgenden dargestellt.

3. Ziele und Fragen

Um die oben beschriebenen Forschungsdefizite zu mindern, sollen:

(1) multilaterale Kommunikationsprozesse in verschiedenen Praxiszusammenhängen

der Stadtentwicklung systematisch beschrieben,

(2) Hypothesen über mögliche Zusammenhänge zwischen Akteuren, Zielen, Inhalten und Kontexten einerseits und den jeweils gewählten Strategien und kommunikativen Einzelementen (»Formen«) andererseits geprüft,

(3) die Perspektive der in die Prozesse Involvierten (von ihrem Mitwirkungsinteresse bis hin zur Beurteilung des Ertrages) erfasst und auf Zusammenhänge zu Prozessgestaltung und -verlauf hin analysiert werden.



Abb. 3: Aspekte zur Beschreibung »multilateraler Kommunikation«.

Hierzu einige Erläuterungen:

(zu 1) Erstes Ziel der hier vorgestellten Untersuchung ist es, die Praxis absichtsvoll gestalteter multilateraler Kommunikation in verschiedenen Handlungsfeldern kommunaler Planung und Entwicklung systematisch abzubilden, um so die Grundlage für weiterführende Forschung zu schaffen. Dabei bedienen wir uns eines fünf Aspekte umfassenden Beschreibungsrasters, das auch bei der Konzeption solcher Prozesse Verwendung finden kann (aufbauend auf: SELLE 2013a, S. 408). Gefragt wird hier nach

- den **Akteuren**, die in den Prozessen eingebunden werden sollten/wurden (hierbei sind selbstverständlich auch die Gründe für die Auswahl von Belang),
- Gegenstand, Aufgabe, Reichweite und Ertrag, also nach der **Substanz** der Erörterungen,
- Ursachen, Anlässen und **Zielen** der Kommunikationsprozesse,
- den Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen, planerischen Bezügen usw., also dem **Kontext** der darzustellenden Prozesse,

- der Gestaltung des Prozesses, den **Formen** (Methoden, Verfahren) der Kommunikation, die zur Anwendung kamen und ihrem Zusammenhang (Kommunikationsstrategie). Hier ist auch die Zeitachse (wer wurde wann wie eingebunden?) und der Bezug des Kommunikationsprozesses zu inhaltlichen Arbeitsschritten zu beachten.

(zu 2) Über die Beschreibung und – wo möglich – Typisierung der Prozesse hinaus ist ein zweites wesentliches Erkenntnisinteresse auf die **Analyse** der Prozesse gerichtet. Dabei ist zunächst von Interesse, ob und inwieweit die **o.g. Aspekte** (etwa: Klärung der zu erörternden Inhalte, Auseinandersetzung mit der Frage, welche Akteure wie einzubinden sind etc.) überhaupt bei der **Konzipierung von Kommunikationsprozessen in der Praxis Berücksichtigung** finden und welche von besonderer Bedeutung für die jeweils gewählte Kommunikationsstrategie sind. Dies bildet den Hintergrund für die Prüfung von **Hypothesen**, die sich aus den oben skizzierten Forschungsständen und Praxiserfahrungen ableiten lassen. Wir nutzen auch hier die fünf Untersuchungsaspekte als Ausgangspunkte und ordnen die Hypothesenbündel möglichen Bezügen zwischen ihnen zu. Also z.B.:

- **Substanz <-> Akteure:** Das Beteiligungsparadox stellt einen (hypothetischen) Zusammenhang zwischen dem Gegenstand der Erörterung, dem Grad der Gestaltbarkeit und dem Beteiligungsinteresse her. Dies gilt es zu prüfen.
- **Substanz <-> Akteure <-> Formen:** Die Selektivitätswirkungen gängiger Kommunikationsangebote (bestimmte Gruppen nehmen nicht teil) sind (s.o.) unstrittig. Strittig ist hingegen, ob dies v.a. durch die gewählten Formen ausgelöst wird oder im Wesentlichen von der Substanz des Kommunikationsangebotes abhängt.
- **Ziele <-> Formen (Kommunikationsstrategie):** Es kann vermutet werden, dass – seitens der »Beteiligter« – der Zusammenhang zwischen Zielen und Kommunikationsformen absichtsvoll gestaltet wird. Aber trifft das zu? Falls ja: Aus welchem Formenfundus wird geschöpft?
- **Ziele <-> Akteure <-> Formen (Kommunikationsstrategie):** Motive und Ziele der Mitwirkenden sowie ihre »Ertragserwartungen« dürften sich, das machen erste Untersuchungen deutlich, z.T. wesentlich unterscheiden. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Wahl und Einschätzung der gewählten Kommunikationsformen?

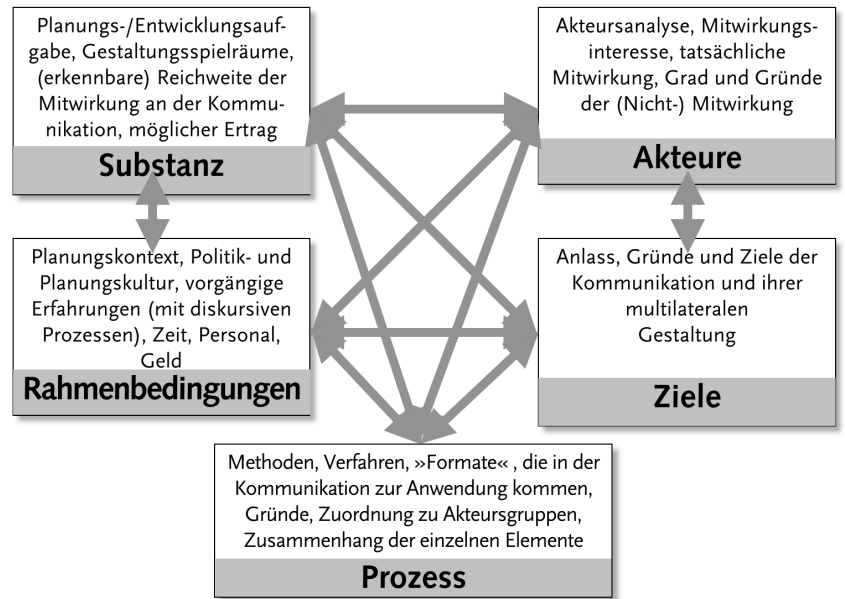
■ **Formen <-> Akteure:** Bislang wurde als wesentlicher Erfolgsfaktor für planungsbezogene Kommunikation die Form, also Methoden und Verfahren, angesehen. Das gilt es zu prüfen, indem aus der Sicht der Akteure nach der Bedeutung der gewählten Beteiligungsformen etwa für ihr Mitwirkungsinteresse oder die Prozessergebnisse (aus ihrer Sicht) gefragt wird.

■ **Kontext <-> Formen <-> Substanz (Ertrag):** Aus der Praxis planungsbezogener Kommunikation wird berichtet, dass sehr ähnliche Verfahren mit vergleichbaren Inhalten an unterschiedlichen Orten ganz verschieden verlaufen. Diese Erfahrungen verweisen auf den Kontext der Kommunikation, dem auch in der Theorie größte Bedeutung beigemessen wird. Für die Kommunikationstheorie sind hier besonders Vorerfahrung und Vertrauen bedeutsame Kontextgrößen. Es ist aber auch anzunehmen, dass weitere Rahmenbedingungen kommunikatives Handeln im Stadtentwicklungskontext prägen (sh. den folgenden Punkt).

■ **Kontext <-> Akteure:** Die wirtschaftliche Situation und Haushaltslage der Kommune, die Fragmentierung der Akteure im öffentlichen Sektor, der Wandel im Verhältnis öffentlicher zu privaten Akteuren sowie weitere gesellschaftliche Veränderungen dürften Verhältnis und Verhalten der Akteure zueinander wesentlich prägen. Welche dieser übergeordneten Rahmenbedingungen in der und für die multilaterale Kommunikation eine Rolle spielen, gilt es zu prüfen.

(zu 3) Prozesse, in die viele Akteure eingebunden sind, bedürfen auch einer entsprechenden »multiperspektivischen« Betrachtung und Analyse (»stakeholder-based approach«). Darauf wurde und wird in der Literatur seit den 80er Jahren verwiesen (s. o.), an einer entsprechenden Umsetzung dieser Forderung in Forschungsstrategien für kommunikativ gestaltete Stadtentwicklungsprozesse fehlt es bislang jedoch. Wir gehen hier zunächst von den drei »Sphären« – Staat (bzw. Kommune), Markt, Zivilgesellschaft – aus, differenzieren das Spektrum aber weiter. Nach dem derzeitigen Stand sollen folgende Perspektiven Berücksichtigung finden (die je nach Planungsaufgabe und Prozessinhalten fallspezifisch zu konkretisieren sind):

■ **Kommune:** Federführende Dienststelle, beteiligte Dienststelle, Leitungsebene, Vertreter des zuständigen Ratsausschusses aus Mehrheitsfraktion und Opposition; ggf. Ver-



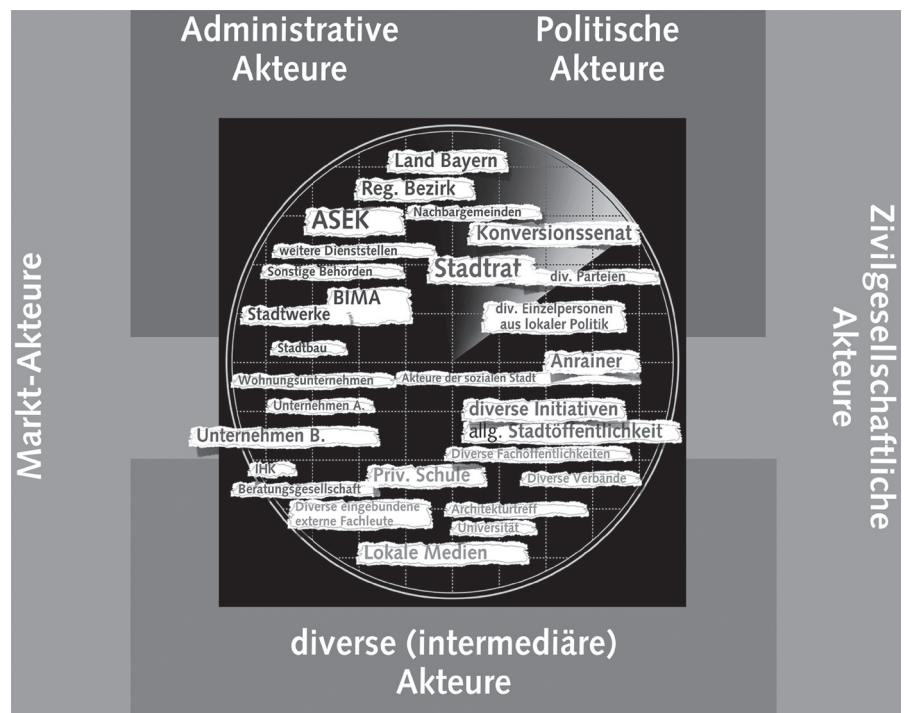
treter Nachbarkommune, kommunale Betriebe u.a.;

■ **Märkte:** Grundstückseigentümer, Gewerbetreibende und/oder Wohnungsunternehmen, Investitionsinteressierte, Dienstleister (Makler), Planungsbüros, Vertreter relevanter Fachöffentlichkeiten;

■ **Zivilgesellschaft:** (vermeintlich bzw. tatsächlich) Betroffene, Interessierte, unspezifische Öffentlichkeit, Verbände/Organisationen, ergänzend nach Möglichkeit: Schlüsselpersonen, die auch die Perspektive nicht-mitwirkender Gruppen vertreten können.

Abb. 4: Die fünf Untersuchungsspekte zur Analyse der multilateralen Kommunikationsprozesse und mögliche Bezüge zwischen ihnen.

Abb. 5: Das zu untersuchende Spektrum der Akteure – hier dargestellt anhand des Bamberger Konversionsprozesses.



4. Ausblick

Wie geht es weiter? Die Suche nach geeigneten Beispielen bildet den ersten Arbeitsschritt der Untersuchungen. Mit dieser Arbeit wurde bereits begonnen. Auf der Basis von Erkundungen bei Fachleuten mit Überblickswissen (aus Büros, Forschungseinrichtungen, Bundes- und Länderministerien, Verbänden, Kommunen) sowie der Auswertung von Förderprogrammen, Best-Practice-Sammlungen etc. wird derzeit an einer »Longlist« möglicher Beispiele gearbeitet. Sie umfasst wenige Monate nach Arbeitsbeginn bereits knapp 300 Planungsfälle. In einem mehrstufigen Filterprozess – mit wachsender Rechercheintensität – werden dann (etwa 50 – 100) Beispiele identifiziert, die Gegenstand einer Querschnittsauswertung insbesondere zu den mit vergleichsweise geringem methodischen Aufwand (Auswertung öffentlich zugänglichen Materials ergänzt um Telefoninterviews) erschließbaren und überprüfbareren Fakten sind (Akteure, Formate etc.).

Parallel zu diesen Such- und Sammlungsaktivitäten werden erste Vorstudien durchgeführt, die der Erprobung von Beschreibungsformen der Beispiele und der einzusetzenden Befragungsinstrumente dienen.

Gesucht werden Beispiele auf drei Handlungsebenen:

- **Objekt/konkretes Projekt** (Merkmale: konkrete Veränderungsabsicht, überschaubarer Einzugsbereich der Betroffenen, überschaubarer Realisierungszeitraum – z.B. Umgestaltung eines Platzes/eines Parks, Baumaßnahme im Innenbereich etc.);
- **Quartiersentwicklung** (Merkmale: überschaubarer Raum, erkennbarer Maßnahmenbezug – z.B. Stadtteil-Rahmenkonzept, Handlungsprogramm für ein Quartier der Sozialen Stadt etc.);
- **Stadtentwicklung** (Merkmale: abstrakt, langfristiger Planungshorizont, konkreter Maßnahmenbezug kaum erkennbar – z.B. Leitbildprozesse, gesamtstädtische Masterpläne, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte).

Diese drei Unterscheidungen werden mit Blick auf die o.g. Hypothesen getroffen – insbesondere bezogen auf die auch im sog. »Beteiligungsparadox« zum Ausdruck kommende, mögliche Bedeutung der »Substanz« (Erörterungsgegenstand, vermuteter/tatsächlicher Ertrag der Mitwirkung aus Sicht der Akteure) für die Zusammensetzung der Akteurskreise, ihr Mitwirkungsinteresse und die Gestaltung der Prozesse.

Darüber hinaus ist selbstverständlich auch die »Reichweite« des multilateralen Ansatzes von Bedeutung: Wie weit geht der absichtsvoll gestaltete Kommunikationsansatz über die Basisanforderung (des BauGB §§ 3 und 4) an Öffentlichkeits-/Behördenbeteiligung hinaus? Hier lassen sich nach derzeitigem Kenntnisstand drei aufeinander aufbauende Stufen bilden:

- Differenzierte Einbeziehung lokaler Öffentlichkeiten und institutioneller Akteure;
- Explizite Entscheiderbeteiligung (Politik, private Akteure);
- Differenzierende Einbeziehung aller erkennbar relevanten Akteure in dafür geeigneten Kommunikationsstrategien.

Im Mittelpunkt der empirischen Arbeit in der zweiten Phase des Projektes stehen Fallstudien. Mit ihnen werden die Hypothesen geprüft und dabei insbesondere die Perspektiven der wesentlichen Akteursgruppen berücksichtigt. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, die jeweiligen Prozesse detailliert darzustellen und zahlreiche Beteiligte zu befragen.

Schon die o.g. forschungsleitenden Fragen bzw. Hypothesen signalisieren, dass hier zur Auseinandersetzung mit den einzelnen Prozessen erheblicher methodischer Aufwand notwendig ist. Das wurde auch in den bereits erwähnten internationalen Überblicksstudien deutlich. Zugleich lassen sich aber die dort gewonnenen Erfahrungen für die Konzeption unseres Untersuchungsansatzes nutzen – indem wir etwa, ABELSON u.a. (2001/2004/2006) und ROWE & FREWER (2004) folgend, Prozess und Inhalt als zentrale Aspekte ansehen und diese ausdrücklich in den jeweiligen planerischen Kontext stellen, um sie unter Zuhilfenahme eines Methodenmixes zu untersuchen:

- Zunächst wird über eine Dokumentenanalyse der jeweilige Prozess in seiner Tiefe rekonstruiert. Hierzu werden Planunterlagen, Veranstaltungsprotokolle, Sitzungsvorlagen politischer Gremien, aber nach Möglichkeit auch interne Mitschriften gesammelt und ausgewertet.
- Zentrales Merkmal des Forschungsvorhabens ist die akteursdifferenzierte Betrachtung. Um eine ausreichende Perspektivenvielfalt abzubilden, sollen daher leitfadengestützte Interviews mit den an den multilateralen Kommunikationsprozessen beteiligten Akteuren geführt werden. Je Fallstudie sollen rund 15 Gespräche geführt werden.
- Ergänzend können – wo möglich – die Befunde für ausgewählte, noch laufende Pro-

zess-Sequenzen über eine teilnehmende Beobachtung verdichtet werden.

Durch diesen Methodenmix werden die Fallstudien sowohl in der Tiefe (Prozesskenntnis) als auch in der Breite (Akteursperspektiven) erfasst und es lassen sich Zusammenhänge zwischen Akteuren, Zielen, Inhalten, Kontext und den zur Anwendung kommenden Formen herstellen. Die auf diese Weise erhobenen Befunde dienen dann der Überprüfung der Hypothesen.

Die empirische Arbeit wird ergänzt durch die zweimalige Befragung eines Panels von Fachleuten aus verschiedenen Praxisfeldern, die sowohl für die Zuspitzung der Hypothesen wie für die Prüfung der Ergebnisse im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit genutzt wird.

Der Austausch mit einer Dialoggruppe dient darüberhinaus der Erörterung von (Zwischen-) Ergebnissen, der länder- und disziplinenübergreifenden Einbindung in die Fachdiskussionen und dem Wissenschafts-Praxis-Transfer.

Literatur

- ABELSON, Julia 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, June 2001
- ABELSON, Julia 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
- ABELSON, Julia; GAUVIN, François-Pierre u.a. (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implication research Report P|06*, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- ALTROCK, Uwe; BERTRAM, Grischa (Hg.) (2012): *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance*. Bielefeld [transcript]
- ARBTER, Kerstin (2012): *Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln. Werkstattberichte zur Stadtentwicklung Bd. 127* hgg. von der Magistrats-Abteilung 18. Wien
- BAECKER, Dirk (2005a): *Form und Formen der Kommunikation*. Frankfurt [Suhrkamp]
- BAECKER, Dirk (2005b): *Kommunikation*. Leipzig [Reclam]
- BECK, Sebastian; GUTKNECHT, Stefanie; (2011): *Talkshow statt Teilhabe? Ein lebensweltlicher Blick auf die Kommunikationskultur in der Stadtgesellschaft*. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (2011) Nr. 6, S. 327ff.
- BISCHOFF, Ariane; SELLE, Klaus, SINNING, Heidi (2005): *Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Dortmund
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2013): *Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen*. Bonn
- BORN (2011): *Akteursorientierte Kommunikation des Klimawandels in Nordwestdeutschland*. In: Frommer, Birte; Buchholz, Frank; Böhm, Hans Reiner (Hg.) (2011): *Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe*. S. 79-103
- BRECHT, Bertolt (2005) *Flüchtlingsgespräche in: Ausgewählte Werke in sechs Bänden*, Frankfurt (Suhrkamp) Bd. 5 (Prosa) S. 75
- DELLI CARPINI, Michael X.; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence R. (2004): *Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 7 (2004) S. 315-344.
- DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2007): *Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft* (Bearbeitung: Heike Hahnhörster und Bettina Reimann). Berlin [Difu Eigenverlag]
- EINEM, Eberhard von; FASSBINDER, Helga (1992) *Stadtforum Berlin*. In: Martin Wentz (Hg.): *Planungskulturen. Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurter Beiträge Bd. 3. Frankfurt/New York [Campus] S. 114-119
- FASSBINDER, Helga (1997) *Stadtforum Berlin. Einübung in kooperative Planung*. Harburger Berichte zur Stadtplanung Bd. 8. Hamburg [Dortmunder Vertrieb]
- FROESSLER, Rolf; Lang, Markus; Selle, Klaus; Staubach, Reiner (Hg.) (1994): *Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*. *Stadtforchung aktuell* Bd. 45. Basel [Birkhäuser].
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus; SOMMER, Ulrike (2013) *Vom Wachsen der Beteiligungskultur*. In: *RaumPlanung* H. 170, S. 50 ff.

- GEISSEL, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- GUNDER, Michael; HILLIER, Jean (2009) Planning in Ten Words or Less. A Lacanian Entanglement with Spatial Planning. [Ashgate]
- HART, Thomas; PFLÜGER, Frank (Hg.) (2004): Neue Medien und Bürgerorientierung. Gütersloh
- HEINELT, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Berlin [Springer VS]
- HEINELT, Hubert; LAMPING, Wolfram (2015): Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart; Interdisziplinäre Stadtforschung, Band 20. Frankfurt (campus)
- HESSELS, Laurens K; VAN LENTE, Harro (2008): Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda. In: Research Policy 37. Jg. S. 740-760
- HÜCHTKER, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus; Sutter-Schurr, Heidi u. a. (2000): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln Band 2
- KERSTING, Norbert (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden [VS Verlag]
- KODOLITSCH, Paul von (1988): Blümenträume und Realität. Bilanz der Entwicklung. In: Uwe-Jens Walther, Astrid Zellmer (1988) Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe. Arbeitspapier Nr. 30 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 9-14
- KRAPP, Max-Christopher; Pannowitsch, Sylvia; Heinelt, Hubert (2015): Wissenspolitik und politischer Wandel. Zur Bedeutung veränderter Wissensordnungen für die deutsche und britische Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden (Nomos)
- KUBICEK, Herbert; Lippa Barbara; Koop Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh [Bertelsmann Stiftung]
- LEIPZIG CHARTA (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Inromellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25. Mai 2007 (Download-Link sh. unten)
- LEY, Astrid; WEITZ, Ludwig (Hg.) (2009): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30. 3. Auflage Bonn [Verlag Stiftung Mitarbeit, Agenda Transfer]
- NOWOTNY, Helga; SCOTT, Peter; GIBBONS, Michael (2003): »Mode 2« Revisited: The New Production of Knowledge. In: Minerva 41. Jg. S. 179-194,
- RÖSENER, Britta; SELLE, Klaus (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3, Dortmund
- ROWE, Gene J.; FREWER, Lynn J. (2004): Evaluating public participation exercises: A research agenda. In: Science, Technology, and Human Values 29. Jg. H. 4. S. 512-556
- RYFE, David M. (2005): Does Deliberative Democracy Work? In: Annual Review of Political Science 8
- SAAM, Nicole J. (2008): Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeiten und Konsequenzen für die Evaluierung. In: Kersting, Norbert (Hrsg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden [VS Verlag] S. 255-269
- SCHRÖDER, Carolin (2010): Akteure der Stadtentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. (Blickwechsel - Band 8). München
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2015): Governance by Communication. Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit . In: Wohnen und Stadtentwicklung H. 3 (2015) S. 132 ff.
- SELLE, Klaus u.a. (Hg.) (1991): Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern Bd. 1-7. Darmstadt/Dortmund
- SELLE, Klaus (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
- SELLE, Klaus (Hg.) (1996): Planung und Kommunikation. Wiesbaden, Berlin [Bauverlag]
- SELLE, Klaus (Hg.) (2000a): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd. 1-4. Dortmund
- SELLE, Klaus (2000b): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund.
- SELLE, Klaus (2005) Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Dortmund
- SELLE, Klaus (2013a): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold/Dortmund [Verlag Dorothea Rohn]
- SELLE, Klaus (2013b): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: pnd|online (www.planung-neu-denken.de) Ausgabe II_III/2013 (in gekürzter und anders akzentuierter Form auch erschienen in H. 170 (2013, S. 8 ff.) der Zeitschrift RaumPlanung)
- SELLE, Klaus (2015): »An Zukunft glauben heißt nicht, glauben, dass eine Zukunft schon geschehen ist«. Anmerkungen zur Zukunft der Bürgerbeteiligung. In: Andra Lichtenstein und Flavia Alice Mameli (Hg.)

- Gleisdreieck / Parklife Berlin. Berlin [transcript] S. 250 ff.
- SINNING, Heidi; SELLE, Klaus; PFLÜGER, Frank (Hg.) (2003): Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh S. 16-19
- TRUNK, Trude (Hg.) (2011): Man kann nicht nicht kommunizieren: Das Lesebuch. Bern [Huber]
- WEISS, Carol H. (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.
- WILLINGER, Stephan (2011): Partizipation. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten, in: RaumPlanung 2011, Nr. 156/157
- WILKER, Jost; RYMSA-FITSCHEN, Christine (2015): Akteursbeteiligung bei der Planung und Umsetzung grüner Infrastruktur. Bedarf, Praxis und Erfahrungen. In: RaumPlanung H. 180 (4-1015) S. 31 ff.
- WINTER, Lars (2013): Bauleitplanung und Internet. Beteiligungsverfahren des Baugesetzbuches im Wandel. In: Planungsrecht 16. Göttingen. V&R unipress

Web

- <http://www.planung-neu-denken.de>
- http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/supplement4_handbuecher.pdf
- <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf>